Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 24 januari 2013*

”Artiklarna 43 EG och 49 EG — Nationell lagstiftning enligt vilken ett enda företag, vilket drivs i form av ett börsnoterat aktiebolag, har ensamrätt att genomföra, administrera, anordna och bedriva hasardspel — Reklam för hasardspel och utvidgning av verksamheten till andra medlemsstater i Europeiska unionen — Statlig kontroll”

I de förenade målen C-186/11 och C-209/11,

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF från Symvoulio tis Epikrateias (Grekland) av den 21 januari 2011, som inkom till domstolen den 20 april 2011 respektive den 4 maj 2011, i målen

Stanleybet International Ltd (C-186/11),

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

William Hill Plc (C-186/11),

Sportingbet Plc (C-209/11)

mot

Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,

Ypourgos Politismou,

ytterligare deltagare i rättegången:

Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP),

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av L. Bay Larsen, tillförordnad ordförande på fjärde avdelningen, samt domarna J.-C. Bonichot, C. Toader (referent), A. Prechal och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: J. Mazák,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 13 juni 2012,

* Rättegångsspråk: grekiska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

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

— William Hill Organization Ltd och William Hill Plc, genom G.A. Antonakopoulos, dikigoros,

— Sportingbet Plc, genom S. Alexandris och P. Anestis, dikigoroi,

— Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon och Ypourgos Politismou, genom S. Detsis, i egenskap av ombud,

— Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP), genom G. Gerapetritis och G. Ganotis, dikigoroi,

— Greklands regering, genom G. Papadaki, E.-M. Mamouna, E. Synoikis och I. Bakopoulos, samtliga i egenskap av ombud,

— Belgiens regering, genom M. Jacobs och L. Van den Broeck, båda i egenskap av ombud, biträdda av P. Vlaemminck, advocaat,

— Polens regering, genom D. Lutostańska, P. Kucharski och M. Szpunar, samtliga i egenskap av ombud,

— Portugals regering, genom A. Silva Coelho, i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom M. Patakia och I. Rogalski, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 20 september 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 43 EG och 49 EG.

2 Respektive begäran har framställts i mål mellan, å ena sidan, vad gäller mål C-186/11, Stanleybet International Ltd (nedan kallat Stanleybet), William Hill Organization Ltd och William Hill plc (nedan gemensamt kallade William Hill) och, vad gäller mål C-209/11, Sportingbet plc (nedan kallat Sportingbet), och, å andra sidan, Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (ekonomi- och finansministern) och Ypourgos Politismou (kulturministern). Målen rör de grekiska myndigheternas tysta avslag på Stanleybets, William Hills och Sportingbets ansökningar om tillstånd att tillhandahålla vadslagningstjänster i Grekland. Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (nedan kallad OPAP) har intervenerat i båda målen.

Tillämpliga bestämmelser

Grekisk rätt

Lag nr 2433/1996

3 Det framgår av förarbetena till lag nr 2433/1996 (FEK A' 180), genom vilken det infördes ett statligt monopol inom sektorn för anordnande av hasardspel, att det huvudsakliga syftet med denna lagstiftning är att slå ned på olaglig vadhållning, som "under senare år har spridit sig som en epidemi i [Grekland]", medan behovet av att öka intäkterna för idrotten är ett underordnat syfte. Vidare anges det i förarbetena att "det anses nödvändigt att kräva att en spelkupong används vid all typ av vadhållning ... för att öka effektiviteten i bekämpningen av olaglig vadhållning [i Grekland], vilken bland annat direkt leder till valutautförsel, eftersom de bolag som för närvarande anordnar olaglig spelverksamhet i Grekland samarbetar med utländska bolag och även tar upp vadhållningsinsatser för deras räkning".

4 Artiklarna 2 och 3 i nämnda lag har följande lydelse:

"Artikel 2

1. Genom presidentdekret … ges tillstånd att utfärda spelkuponger för vadhållning, med 'bestämda eller varierande vinster', i samband med tävlingar i individuella sporter eller lagsporter av alla slag, och i samband med evenemang som till sin art lämpar sig för anordnande av vadhållning ... [OPAP] är utsett att administrera spelkupongerna ...

2. Den som anordnar vadhållning utan tillstånd ... ska dömas till fängelse ...

Artikel 3

1. Den årliga kostnaden för reklam för den spelverksamhet ... som OPAP anordnar eller avser att anordna i framtiden ska delas proportionellt mellan OPAP och de övriga organ som har del i de rättigheter som följer av varje spel som OPAP anordnar …

5. OPAP får kostnadsfritt använda upp till 10 procent av reklamutrymmena i statliga, kommunala och lokala idrottsarenor och sporthallar till affischtavlor för sina produkter …"

Presidentdekret nr 228/1999

5 I artiklarna 1 och 2 i presidentdekret nr 228/1999 (FEK A' 193), föreskrivs följande:

"Artikel 1

Det ska bildas ett aktiebolag kallat [OPAP] … Bolaget ska bedriva verksamhet av allmänintresse i enlighet med reglerna för privat näringsverksamhet …

Artikel 2

1. [OPAP] ska ha som verksamhetsföremål

a) att anordna, bedriva och genomföra, antingen själv eller i samarbete med tredje man, vadhållningsspel i fotboll (PRO-PO) … och alla andra hasardspel som styrelsen beslutar att anordna i framtiden i hela landet eller i utlandet för den grekiska statens räkning …

b) Bolaget [OPAP] har ensamrätt att administrera ovannämnda spel och andra spel som kommer att anordnas i framtiden för den grekiska statens räkning …”

Lag nr 2843/2000

6 Artikel 27 i lag nr 2843/2000 (FEK A’ 219), i dess lydelse enligt lag nr 2912/2001 (FEK A’ 94) (nedan kallad lag nr 2843/2000), har följande lydelse:

”1. Staten får sälja en andel som inte överstiger fyrtionio procent (49 %) av aktiekapitalet i [OPAP] till investerare via Atens fondbörs.

2.

a) Genom avtal som ingås mellan den grekiska staten, företrädd av finansministern och kulturministern med behörighet på idrottsområdet ... , och OPAP ska OPAP beviljas ensamrätt under en period på tjugo (20) år att genomföra, administrera, anordna och bedriva de spel som för närvarande anordnas av bolaget, enligt gällande bestämmelser, och spelen ’Bingo Lotto’, ’Kino’ ...

b) Genom beslut av OPAP:s styrelse, som ska godkännas av finansministern och kulturministern med behörighet på idrottsområdet, ska det antas föreskrifter för genomförandet av vart och ett av OPAP:s spel, vari ska regleras innehållet i spelen, anordnandet och bedrivandet av spelen i allmänhet, de ekonomiska villkoren för att genomföra spelen och särskilt de procentandelar som ska utbetalas till spelarna som vinster, procentandelarna för varje vinnarkategori, priset per rad och procentsatserna för ombudens kommission. …

c) I det avtal som avses i punkt 2 a ska det fastställas villkor för OPAP:s utövande av den rätt som föreskrivs i nämnda punkt och en eventuell förlängning av denna, vederlaget för att beviljas denna rätt, villkoren för betalning av vederlaget, de särskilda skyldigheter som åligger OPAP och i synnerhet de skyldigheter som följer av principen om insyn i de förfaranden som tillämpas vid genomförandet av spelverksamhet och av principen om skyddande av ordningen i samhället och av spelarna ...

9

a) Om det enligt lag är tillåtet att anordna ett nytt spel utöver de spel som nämns i punkt 2 a ska det inrättas ... en särskild kommitté med uppdrag att bestämma villkoren och fastställa vederlaget för att bevilja OPAP rätten att genomföra spelet ... Om OPAP vägrar att åta sig att anordna spelet ... får staten själv åta sig detta. Om det är tillåtet att ge tredje man i uppdrag att anordna det aktuella spelet, får vederlaget inte understiga det vederlag som OPAP har föreslagits. Framtida spel som avser idrottsevenemang får endast och uteslutande anordnas av OPAP.”

Lag nr 3336/2005

7 Artikel 27 i lag nr 2843/2000 har ändrats genom artikel 14.1 i lag nr 3336/2005 (FEK A’ 96) och har nu följande lydelse:

”Staten får sälja en andel som inte överstiger sextiosex procent (66 %) av aktiekapitalet i [OPAP] till investerare via Atens fondbörs. Statens aktieinnehav i [OPAP] får inte understiga trettiofyra procent (34 %).”

Lag nr 3429/2005

8 Det framgår av artikel 20 i lag nr 3429/2005 (FEK A’ 314) att statens rätt att utse majoriteten av styrelseledamöterna har avskaffats.

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

9 Stanleybet, William Hill och Sportingbet är bolag med säte i Förenade kungariket, där de har tillstånd att anordna hasardspel.

10 Enligt vad som framgår av besluten om hänskjutande har OPAP – genom lag nr 2433/1996 och lag nr 2843/2000 samt genom det avtal som ingåtts mellan OPAP och den grekiska staten år 2000 – beviljats ensamrätt under en period på tjugo år, det vill säga till och med år 2020, att i Grekland genomföra, administrera, anordna och bedriva hasardspel samt utfärda spelkuponger för vadhållning, med bestämda eller varierande vinster.

11 OPAP, som ursprungligen var ett statligt företag som ägdes till 100 procent av den grekiska staten, ombildades till aktiebolag år 1999 och noterades på Atens fondbörs år 2001. Staten behöll, efter börsintroduceringen, 51 procent av aktiekapitalet i OPAP.

12 Staten beslutade sig år 2005 för att bli minoritetsaktieägare och endast behålla 34 procent av aktiekapitalet i OPAP. Efter ikraftträdandet av lag nr 3336/2005 behöll den grekiska staten, trots att den endast innehade en mindre andel av aktiekapitalet i OPAP, emellertid rätten att utse majoriteten av styrelseledamöterna i bolaget. Denna rätt avskaffades genom artikel 20 i lag nr 3429/2005, eftersom den ansågs strida mot den kodifierade lagen nr 2190/1920 om aktiebolag (FEK A’ 37). I sistnämnda lag förskrivs att styrelseledamöterna i bolag ska väljas uteslutande av bolagsstämman.

13 Den grekiska staten fortsatte dock att utöva tillsyn över OPAP, i synnerhet genom att godkänna de föreskrifter som reglerar bolagets verksamhet och genom att övervaka förfarandet för anordnande av spel. Flertalet av ledamöterna i den hänskjutande domstolen anser emellertid att denna statliga tillsyn över OPAP endast utövas på ett ytligt sätt.

14 OPAP har även utvidgat sin verksamhet såväl i Grekland som i utlandet. Den 31 mars 2005 hade OPAP således redan etablerat 206 agenturer på Cypern, på grundval av ett avtal mellan Grekland och Cypern. I syfte att utveckla sin verksamhet på Cypern bildade OPAP dessutom bolaget OPAP Kyprou år 2003 och bolaget OPAP International år 2004.

15 Det är ostridigt att OPAP fastställer maximibeloppet för vadhållningsinsatsen och vinsten per spelkupong och inte per spelare och att OPAP, när det gäller reklam för de hasardspel bolaget anordnar, åtnjuter förmånliga villkor, eftersom det får använda upp till 10 procent av reklamutrymmena i statliga, kommunala och lokala idrottsarenor och sporthallar utan att behöva betala för detta.

16 Den 25 november 2004 överklagade Stanleybet de grekiska myndigheternas tysta avslag på dess ansökan om tillstånd att anordna vadhållning i Grekland till den hänskjutande domstolen, varvid bolaget yrkade att avslagsbeslutet skulle upphävas. William Hill och Sportingbet inkom med liknande överklaganden till den hänskjutande domstolen den 18 juli 2007 respektive den 5 januari 2007. Sportingbet hade även ansökt om tillstånd att anordna hasardspel som redan fanns på den grekiska marknaden. OPAP tilläts intervenera i målen om överklagande.

17 Enligt flertalet av ledamöterna i den hänskjutande domstolen kan den nationella lagstiftning som är i fråga i det mål den har att avgöra, enligt vilken OPAP har en monopolställning, inte anses motiverad med hänsyn till artiklarna 43 EG och 49 EG. Dessa ledamöter anser att den aktuella nationella

lagstiftningen inte kan motiveras utifrån behovet av att på ett sammanhängande och systematiskt sätt minska utbudet av hasardspel och begränsa därmed förenad verksamhet. En sådan restriktion kan inte heller anses motiverad utifrån det angivna syftet att bekämpa sådan kriminalitet som kan knytas till hasardspel, eftersom expansionen av hasardspelssektorn i Grekland, enligt majoriteten av ledamöterna i den hänskjutande domstolen, inte kan anses kontrollerad.

18 Enligt minoriteten av ledamöterna i den hänskjutande domstolen är det monopol som inrättats genom den aktuella nationella lagstiftningen motiverat med hänsyn till artiklarna 43 EG och 49 EG, eftersom det huvudsakliga syftet med denna lagstiftning inte är behovet av att minska utbudet av hasardspel, utan bekämpandet av den kriminalitet som kan knytas till dessa spel. Detta mål eftersträvas genom en politik med kontrollerad expansion av hasardspelssektorn.

19 Mot denna bakgrund beslutade Symvoulio tis Epikrateias att vilandeförklara målen och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Är nationella bestämmelser som, i syfte att begränsa utbudet av hasardspel, beviljar ett enda företag, som drivs i form av ett börsnoterat aktiebolag, ensamrätt att genomföra, administrera, anordna och bedriva hasardspel förenliga med artiklarna 43 och 49 EG, när detta företag dessutom gör reklam för de hasardspel som det anordnar och utvidgar sin verksamhet till utlandet, när spelarna deltar fritt och när maximibeloppet för vadhållningsinsatsen och vinsten fastställs per spelkupong och inte per spelare?

2) Om den första frågan besvaras nekande: Är nationella bestämmelser som, genom att uteslutande syfta till att bekämpa brottslighet genom utövandet av kontroll över de företag som är verksamma i den aktuella sektorn, för att säkerställa att sådan verksamhet enbart bedrivs i kontrollerade former, beviljar ett enda företag ensamrätt att genomföra, administrera, anordna och bedriva hasardspel förenliga med artiklarna 43 och 49 EG, även om beviljandet av denna ensamrätt samtidigt medför en obegränsad utökning av utbudet? Eller krävs det under alla omständigheter, för att inskränkningen ska anses lämplig för att uppnå målet att bekämpa brottslighet, att utökningen av utbudet ändå kontrolleras, det vill säga att den inte är mer långtgående än vad som krävs för att uppnå detta mål? Om nämnda utökning av utbudet nödvändigtvis ska kontrolleras, kan den i så fall anses kontrollerad om ett enda organ, med de särdrag som angetts i den första tolkningsfrågan, beviljas en ensamrätt i den aktuella sektorn? Slutligen, om det ska anses att beviljandet av den aktuella ensamrätten leder till en kontrollerad utökning av utbudet av hasardspel, ska det förhållandet att ett enda företag beviljas ensamrätt anses gå utöver vad som är nödvändigt, i den meningen att samma mål kan uppnås på lämpligt sätt även genom att fler än ett företag beviljas en sådan rätt?

3) Om det, efter det att de två föregående tolkningsfrågorna besvarats, ska anses att beviljandet, genom de aktuella nationella bestämmelserna, av en ensamrätt att genomföra, administrera, anordna och bedriva hasardspel inte är förenligt med artiklarna 43 och 49 EG, önskas svar på följande frågor:

a) Får de nationella myndigheterna enligt nämnda bestämmelser i fördraget, under en övergångsperiod som krävs för att anta bestämmelser som är förenliga med EG-fördraget, avstå från att pröva ansökningar om tillstånd att utöva sådan verksamhet som har ingetts av personer som är lagligen hemmahörande i andra medlemsstater?

b) Om fråga a besvaras jakande, på grundval av vilka kriterier ska övergångsperiodens längd fastställas?

c) Om det inte är tillåtet med en övergångsperiod, på grundval av vilka kriterier ska de nationella myndigheterna pröva de aktuella ansökningarna?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första och den andra frågan

20 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, vilka bör behandlas gemensamt, för att få klarhet i huruvida artiklarna 43 EG och 49 EG ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är i fråga i det mål den har att avgöra, enligt vilken ett enda organ ges ensamrätt att genomföra, administrera, anordna och bedriva hasardspel, när det företag som har beviljats ensamrätten – trots att syftet med den nationella lagstiftningen är antingen att begränsa utbudet av hasardspel eller att bidra till att bekämpa den till hasardspel knutna kriminaliteten – för en expansiv affärspolicy.

21 Det är ostridigt att bestämmelser i en medlemsstat, såsom dem som den hänskjutande domstolen har redogjort för, utgör en inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster, som stadgas i artikel 49 EG, eller av etableringsfriheten, som stadgas i artikel 43 EG, eftersom OPAP härigenom får monopol och tjänsteleverantörer såsom Stanleybet, William Hill och Sportingbet, som är hemmahörande i en annan medlemsstat, förbjuds att tillhandahålla hasardspel i Grekland (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 september 2010 i de förenade målen C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, Stoß m.fl., REU 2010, s. I-8069, punkt 68 och där angiven rättspraxis).

22 Det ska dock prövas huruvida en sådan inskränkning kan godtas på grund av att den omfattas av de undantag avseende hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa som uttryckligen anges i artiklarna 45 EG och 46 EG, vilka även är tillämpliga när det gäller friheten att tillhandahålla tjänster med stöd av artikel 55 EG, eller om den i enlighet med domstolens praxis kan anses vara motiverad av tvingande skäl av allmänintresse (dom av den 19 juli 2012 i mål C-470/11, Garkalns, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

23 Begränsningar av hasardspel kan således, enligt domstolens fasta praxis, vara motiverade av tvingande skäl av allmänintresse, såsom skyddet av konsumenter samt förhindrandet av bedrägerier eller av att medborgarna lockas till överdrivna spelutgifter (domen i det ovannämnda målet Garkalns, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

24 Domstolen har vid upprepade tillfällen slagit fast att lagstiftningen om hasardspel tillhör de områden där det föreligger avsevärda moraliska, religiösa och kulturella skillnader mellan medlemsstaterna. Eftersom det inte finns någon harmonisering av hasardspelslagstiftningen ankommer det på varje medlemsstat att inom dessa områden i enlighet med sin egen värdeskala fastställa vad som krävs för att skydda de berörda intressena (dom av den 8 september 2009 i mål C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, REG 2009, s. I-7633, punkt 57 och där angiven rättspraxis).

25 I förevarande fall är de mål som den lagstiftning som är aktuell i de nationella målen påstås eftersträva – det vill säga att minska utbudet av hasardspel och att bekämpa den kriminalitet som är knuten härtill genom att införa en kontroll av expansionen inom detta område – sådana mål som enligt rättspraxis kan motivera inskränkningar i de grundläggande friheterna inom hasardspelssektorn (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 februari 2012 i de förenade målen C-72/10 och C-77/10, Costa och Cifone, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

26 När det är fråga om ett mål som har anhängiggjorts vid domstolen enligt artikel 267 FEUF ankommer det emellertid på den hänskjutande domstolen att avgöra frågan avseende vilka ändamål som faktiskt eftersträvas genom den nationella lagstiftningen (dom av den 15 september 2011 i mål C-347/09, Dickinger och Ömer, REU 2011, s. I-8185, punkt 51).

27 De inskränkningar som föreskrivs av medlemsstaterna ska uppfylla de krav på proportionalitet och icke-diskriminering som följer av domstolens praxis. En nationell lagstiftning är således endast ägnad att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet om den verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser behovet av att uppnå målet (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, punkterna 59–61 och där angiven rättspraxis).

28 Endast den omständigheten att en medlemsstat har valt ett annat skyddssystem än en annan medlemsstat påverkar inte bedömningen av om de bestämmelser som antagits på området är proportionerliga. Bestämmelserna ska endast bedömas med hänsyn till de ändamål som de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten eftersträvar och den skyddsnivå som de avser att säkerställa (dom av den 12 juli 2012 i mål C-176/11, HIT och HIT LARIX, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

29 En medlemsstat som söker säkerställa en särskilt hög skyddsnivå kan följaktligen, såsom domstolen i sin praxis har slagit fast, ha fog för bedömningen att det bara är genom att ensamrätt ges till ett enda organ, vilket är föremål för sträng kontroll av myndigheterna, som myndigheterna kan kontrollera de risker som är förenade med hasardspelssektorn och eftersträva målet att motverka att allmänheten lockas till överdrivna spelutgifter och målet att bekämpa spelberoende på ett tillräckligt effektivt sätt (se dom av den 30 juni 2011 i mål C-212/08, Zeturf, REU 2011, s. I-5633, punkt 41).

30 Förutsatt att kravet på proportionalitet iakttas kan de nationella myndigheterna nämligen göra bedömningen att den omständigheten att de, i egenskap av kontrollinstans för det organ som har getts en ensamrätt, har ytterligare möjligheter att påverka detta organs beteende utöver lagens mekanismer för reglering och övervakning gör att de har större kontroll över utbudet av hasardspel och större möjligheter att på ett effektivt sätt genomföra sin politik än när privata aktörer bedriver verksamheten i konkurrens, även om dessa aktörer måste ha tillstånd och är underkastade ett system med kontroller och påföljder (se domen i det ovannämnda målet Zeturf, punkt 42).

31 När det gäller det första målet att begränsa utbudet av hasardspel, vilket har nämnts i punkt 25 i denna dom, ankommer det på de nationella domstolarna att, bland annat med hänsyn till hur den aktuella inskränkande lagstiftningen konkret tillämpas, försäkra sig om att lagstiftningen verkligen uppfyller behovet att minska möjligheterna till spel och att begränsa verksamheten på detta område på ett sammanhängande och systematiskt sätt (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Garkalns, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

32 I detta hänseende kan den hänskjutande domstolen bland annat beakta de olika förhållanden som kännetecknar det regelverk som omfattar OPAP och det sätt på vilket detta organ fungerar i praktiken, vilket det redogjorts för i beslutet om hänskjutande, såsom det faktum att OPAP har vissa rättigheter och privilegier när det gäller reklam för de hasardspel som bolaget anordnar eller det faktum att maximibeloppet för vadhållningsinsatsen fastställs per spelkupong och inte per spelare. Det ankommer emellertid på den hänskjutande domstolen att fastställa huruvida sådana omständigheter, eller andra omständigheter som kan visa sig relevanta i detta hänseende, kan läggas till grund för slutsatsen att den lagstiftning som de nationella målen avser inte uppfyller de krav som angetts i föregående punkt i denna dom.

33 När det gäller det andra målet, det vill säga att bekämpa den till hasardspel knutna kriminaliteten, ankommer det likaledes på den nationella domstolen att pröva, bland annat mot bakgrund av utvecklingen av marknaden för hasardspel på nationell nivå, att den statliga kontroll som monopolföretagets verksamhet är föremål för faktiskt genomförs i strävan efter att, på ett sammanhängande och systematiskt sätt, nå de mål som avses med införandet av systemet med ensamrätt för ett sådant företag (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Zeturf, punkt 62 och där angiven rättspraxis).

34 Vid bedömningen av huruvida den statliga kontrollen utförs på ett effektivt sätt har den hänskjutande domstolen att ta hänsyn till att en så ingripande åtgärd som en ensamrätt bland annat måste underkastas en sträng kontroll från myndigheternas sida (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Zeturf, punkt 58).

35 Även om vissa omständigheter som framgår av beslutet om hänskjutande, särskilt det faktum att OPAP är ett börsnoterat bolag och uppfattningen att den grekiska statens tillsyn över OPAP endast utförs på ett ytligt sätt, talar för att kraven i punkterna 33 och 34 i denna dom inte är uppfyllda, är det likväl den hänskjutande domstolen som ska bedöma om så är fallet, varvid den ska ta hänsyn till nämnda omständigheter och alla andra omständigheter som kan visa sig relevanta i detta hänseende.

36 Mot denna bakgrund ska den första och den andra frågan besvaras enligt följande. Artiklarna 43 EG och 49 EG ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är i fråga i de nationella målen, enligt vilken ett enda organ ges ensamrätt att genomföra, administrera, anordna och bedriva hasardspel, när det inte kan anses att denna lagstiftning verkligen uppfyller behovet av att minska möjligheterna till spel och av att begränsa verksamheten inom detta område på ett sammanhängande och systematiskt sätt, och när det inte säkerställs en sträng kontroll från myndigheternas sida av expansionen inom hasardspelssektorn i den omfattning som är nödvändig för att bekämpa den till hasardspel knutna kriminaliteten, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva.

Den första och den andra delen av den tredje tolkningsfrågan

37 Genom den första och den andra delen av den tredje frågan önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida de nationella myndigheterna, för det fall den nationella lagstiftningen strider mot bestämmelserna i fördraget om frihet att tillhandahålla tjänster och etableringsfrihet när det gäller anordnande av hasardspel, under en övergångsperiod kan avstå från att pröva ansökningar om tillstånd inom hasardspelssektorn, såsom dem som är aktuella i de nationella målen.

38 Domstolen har redan slagit fast att med hänsyn till den direkt tillämpliga unionsrättens företräde kan nationella bestämmelser avseende ett statligt monopol inom hasardspelssektorn som, enligt en nationell domstols konstateranden, innehåller inskränkningar som är oförenliga med etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, eftersom de inte bidrar till att begränsa vadhållningsverksamheten på ett sammanhängande och systematiskt sätt, inte vara fortsatt tillämpliga under en övergångsperiod (dom av den 8 september 2010 i mål C-409/06, Winner Wetten, REU 2010, s. I-8015, punkt 69).

39 Den första delen av den tredje frågan ska således besvaras enligt följande. För det fall att den nationella lagstiftningen om anordnande av hasardspel strider mot bestämmelserna i fördraget om frihet att tillhandahålla tjänster och etableringsfrihet kan de nationella myndigheterna inte under en övergångsperiod avstå från att pröva ansökningar om tillstånd inom hasardspelssektorn, såsom dem som är aktuella i de nationella målen.

40 Med hänsyn till svaret på den första delen av den tredje frågan saknas anledning att besvara den andra delen av denna fråga.

Den tredje delen av den tredje frågan

41 Genom den tredje delen av den tredje frågan önskar den hänskjutande domstolen, med hänsyn till svaren på de föregående frågorna, få klarhet i vilka kriterier de nationella myndigheterna ska utgå från vid sin prövning av ansökningar om tillstånd, såsom dem som är aktuella i de nationella målen, och vilka konsekvenser det får för utgången av prövningsförfarandet beträffande sådana ansökningar att en övergångsperiod eventuellt inte är tillåten.

42 Det framgår visserligen av punkt 38 i denna dom att principen om den direkt tillämpliga unionsrättens företräde utgör hinder för att tillåta en övergångsperiod i förevarande fall.

43 Det ska emellertid prövas huruvida ett eventuellt konstaterande att den aktuella nationella lagstiftningen strider mot artiklarna 43 EG och 49 EG i förening med det faktum att en övergångsperiod inte kan tillåtas kan anses tvinga de nationella myndigheterna att efter ett prövningsförfarande bevilja sådana tillstånd som är aktuella i de nationella målen.

44 Domstolen erinrar i detta hänseende om att de nationella myndigheterna inom detta specifika område har ett tillräckligt stort utrymme för skönsmässig bedömning för att kunna fastställa vad som krävs för att skydda konsumenterna och ordningen i samhället. Så länge de övriga krav som ställs i domstolens praxis uppfylls, ankommer det på varje enskild medlemsstat att bedöma om det, med hänsyn till de legitima mål som denna stat önskar uppnå, är nödvändigt att helt eller delvis förbjuda spel- och vadslagningsaktiviteter eller om det räcker att inskränka dem samt att i det syftet föreskriva mer eller mindre strikta kontrollmetoder (se domen i det ovannämnda målet Garkalns, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

45 Det är likaledes utrett att en tillämpning av fri och icke snedvriden konkurrens inom den mycket säregna hasardspelssektorn, det vill säga mellan flera aktörer som har tillstånd att anordna samma hasardspel, kan ha skadliga verkningar – till skillnad från vad som gäller när en traditionell marknad konkurrensutsätts. Dessa aktörer föranleds nämligen att tävla om att vara uppfinningsrika för att göra sitt erbjudande mer attraktivt än konkurrenternas och på så sätt öka konsumenternas utgifter för spelet samt riskerna för spelberoende (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juni 2010 i mål C-203/08, Sporting Exchange, REU 2010, s. I-4695, punkt 58).

46 Det faktum att en övergångsperiod inte kan tillåtas för det fall den nationella lagstiftningen strider mot artiklarna 43 EG och 49 EG innebär således inte nödvändigtvis att den berörda medlemsstaten är skyldig att avreglera marknaden för hasardspel om den anser att en sådan avreglering inte skulle stå i proportion till den skyddsnivå för konsumenterna och för ordningen i samhället som den vill upprätthålla. Medlemsstaterna har nämligen, med hänsyn till unionsrättens aktuella innehåll, möjlighet att göra ändringar i ett existerande monopol så att det blir förenligt med bestämmelserna i fördraget. Detta kan bland annat ske genom att det införs en effektiv och sträng kontroll från myndigheternas sida.

47 Om den berörda medlemsstaten anser att det inte är möjligt att ändra ett redan existerande monopol så att det blir förenligt med bestämmelserna i fördraget och att en avreglering av marknaden för hasardspel bättre motsvarar den skyddsnivå för konsumenterna och för ordningen i samhället som den vill upprätthålla är den under alla omständigheter skyldig att iaktta de grundläggande bestämmelserna i fördragen, bland annat artiklarna 43 EG och 49 EG, likabehandlingsprincipen och principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet, samt det därav följande kravet på transparens (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen Costa och Cifone, punkt 54 och där angiven rättspraxis). I ett sådant fall måste medlemsstatens införande av ett system med föregående myndighetstillstånd när det gäller utbud av vissa typer av hasardspel grundas på objektiva kriterier som inte är diskriminerande och som är kända på förhand, så att ramarna för de nationella myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning kan fastställas och så att det därvid inte förekommer godtycke (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 september 2010 i mål C-46/08, Carmen Media Group, REU 2010, s. I-8149, punkt 90, och domen i de ovannämnda förenade målen Costa och Cifone, punkt 56 och där angiven rättspraxis).

48 Mot denna bakgrund ska den tredje delen av den tredje frågan besvaras enligt följande. Under sådana omständigheter som de som är aktuella i de nationella målen kan de behöriga nationella myndigheterna bedöma de ansökningar om anordnande av hasardspel som de mottar utifrån den skyddsnivå de vill upprätthålla för konsumenter och för ordningen i samhället, såvitt bedömningen grundas på objektiva kriterier som inte är diskriminerande.

Rättegångskostnader

49 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målen vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttranden till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) **Artiklarna 43 EG och 49 EG ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är i fråga i de nationella målen, enligt vilken ett enda organ ges ensamrätt att genomföra, administrera, anordna och bedriva hasardspel, när det inte kan anses att denna lagstiftning verkligen uppfyller behovet av att minska möjligheterna till spel och av att begränsa verksamheten inom detta område på ett sammanhängande och systematiskt sätt, och när det inte säkerställs en sträng kontroll från myndigheternas sida av expansionen inom hasardspelssektorn i den omfattning som är nödvändig för att bekämpa den till hasardspel knutna kriminaliteten, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva.**

2) **För det fall att den nationella lagstiftningen om anordnande av hasardspel strider mot bestämmelserna i fördraget om frihet att tillhandahålla tjänster och etableringsfrihet kan de nationella myndigheterna inte under en övergångsperiod avstå från att pröva ansökningar om tillstånd inom hasardspelssektorn, såsom dem som är aktuella i de nationella målen.**

3) **Under sådana omständigheter som är aktuella i de nationella målen kan de behöriga nationella myndigheterna bedöma de ansökningar om anordnande av hasardspel som de mottar utifrån den skyddsnivå de vill upprätthålla för konsumenter och för ordningen i samhället, såvitt bedömningen grundas på objektiva kriterier som inte är diskriminerande.**

Underskrifter