Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

12. september 2013 *

»Etableringsfrihed — fri udveksling af tjenesteydelser — artikel 43 EF og 49 EF — hasardspil — indsamling af væddemål — betingelser for tilladelse — krav om polititilladelse og om koncession — nationale bestemmelser — obligatoriske minimumsafstande mellem stederne for indsamling af væddemål — grænseoverskridende virksomhed, som kan sidestilles med den, der er genstand for koncessionen — forbud — gensidig anerkendelse af licenser på hasardspilsområdet«

I de forenede sager C-660/11 og C-8/12,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Italien) ved afgørelser af 5. december 2011, indgået til Domstolen henholdsvis den 27. december 2011 og den 2. januar 2012, i sagerne

Daniele Biasci

Alessandro Pasquini

Andrea Milianti

Gabriele Maggini

Elena Secenti

Gabriele Livi

mod

Ministero dell'Interno

Questura di Livorno,

procesdeltager:

SNAI – Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA (sag C-660/11),

og

Cristian Rainone

Orentino Viviani

Miriam Befani

* Processprog: italiensk.

mod

Ministero dell'Interno

Questura di Prato

Questura di Firenze,

procesdeltagere:

SNAI – Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA

Stanley International Betting Ltd

Stanleybet Malta ltd. (sag C-8/12),

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh, C. Toader (refererende dommer) og C.G. Fernlund,

generaladvokat: P. Cruz Villalón

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 18. april 2013,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Daniele Biasci Alessandro Pasquini, Andrea Milianti, Gabriele Maggini, Elena Secenti, Gabriele Livi, Cristian Rainone, Orentino Viviani og Miriam Befani ved avvocati A. Dossena og F. Donati

— SNAI – Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA ved avvocati G. Viciconte, C. Sambaldi, A. Fratini og F. Filpo

— Stanley International Betting Ltd ved avvocati D. Agnello, A. Piccinini og M. Mura

— Stanleybet Malta ltd. ved avvocati R. Jacchia, A. Terranova, F. Ferraro, D. Agnello og A. Piccinini

— den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato S. Fiorentino og esperto A. Bizzarai

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

— den maltesiske regering ved A. Buhagiar, som befuldmægtiget, bistået af avukat G. Kimberley

— den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes, A.P. Barros og A. Silva Coelho, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved E. Traversa, D. Nardi og I.V. Rogalski, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

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

2 Anmodningerne er indgivet i forbindelse med tvister mellem for det første Daniele Biasci, Alessandro Pasquini, Andrea Milianti, Gabriele Maggini, Elena Secenti og Gabriele Livi på den ene side og Ministero dell'Interno (indenrigsministeriet) og Questura di Livorno (politipræfekturet i Livorno) på den anden side (sag C-660/11), og for det andet Cristian Rainone, Orentino Viviani og Miriam Befani på den ene side og Ministero dell'Interno, Questura di Prato (præfekturet i Prato) og Questura di Firenze (politipræfekturet i Firenze) på den anden side (sag C-8/12).

Retsforskrifter

3 Det fremgår nærmere bestemt af den italienske lovgivning, at udøvelsen af virksomhed bestående i indsamling og administration af væddemål forudsætter opnåelse af dels en koncession efter udbud, dels en polititilladelse. Enhver overtrædelse af denne lovgivning medfører strafferetlige sanktioner.

Koncessionerne

4 Indtil der i 2002 blev gennemført ændringer i den gældende lovgivning, kunne erhvervsdrivende, der var stiftet i form af kapitalselskaber, hvis aktier var noteret på de officielle børser, ikke blive tildelt en koncession på hasardspil. Disse erhvervsdrivende var således udelukket fra de udbud, der med henblik på tildelingen af koncessioner fandt sted i 1999. Det er bl.a. blevet fastslået i dom af 6. marts 2007, Placanica m.fl. (forenede sager C-338/04, C-359/04 og C-360/04, Sml. I, s. 1891), at denne udelukkelse var ulovlig i henhold til artikel 43 EF og 49 EF.

5 Ved lovdekret nr. 223 af 4. juli 2006 om hasteforanstaltninger til økonomisk og social genopretning, begrænsning og rationalisering af offentlige udgifter samt foranstaltninger vedrørende skatteindtægter og bekæmpelse af skatteunddragelse, som blev ophævet til lov nr. 248 af 4. august 2006 (GURI nr. 18 af 11.8.2006, herefter »Bersanidekretet«), blev der gennemført en reform af spillesektoren i Italien, der skulle sikre, at denne blev bragt i overensstemmelse med de krav, som følger af EU-retten.

6 Bersanidekretets artikel 38 med overskriften »Foranstaltninger til bekæmpelse af ulovlige spil« bestemmer i stk. 1, at der skal vedtages en række bestemmelser inden den 31. december 2006 »med henblik på dels at bekæmpe såvel udbredelse af uretmæssige og ulovlige spil som skatteunddragelse og skattesvig på området for spil, dels at sikre beskyttelse af spillerne«.

7 Bersanidekretets artikel 38, stk. 2 og 4, fastsætter de nye tildelingsvilkår for hasardspil vedrørende dels andre begivenheder end hestevæddeløb, dels hestevæddeløb. Det drejer sig om følgende:

— Det påtænkes at åbne mindst 7 000 nye salgssteder for så vidt angår hasardspil vedrørende andre begivenheder end hestevæddeløb og mindst 10 000 nye salgssteder for så vidt angår hasardspil vedrørende hestevæddeløb.

— Det maksimale antal salgssteder pr. kommune fastsættes i forhold til antallet af indbyggere og under hensyntagen til de salgssteder, som allerede blev tildelt en koncession i forbindelse med udbuddet i 1999.

— De nye salgssteder skal overholde en minimumsafstand i forhold til de salgssteder, som allerede blev tildelt en koncession i forbindelse med udbuddet i 1999.

— Det selvstændige organ, som administrerer statslige monopoler (herefter »AAMS«), og som sorterer under økonomi- og finansministeriet, har til opgave at »definere vilkårene for beskyttelse« af indehavere af de koncessioner, der blev tildelt i forbindelse med udbuddet i 1999.

Polititilladelserne

8 Koncessionssystemet er tæt knyttet til et polititilladelsessystem, der reguleres af kongeligt dekret nr. 773 om godkendelse af den konsoliderede lovtekst vedrørende lovene om den offentlige sikkerhed (Regio decreto nr. 773 – Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) af 18. juni 1931 (GURI nr. 146 af 26.6.1931), som ændret ved artikel 37, stk. 4, i lov nr. 388 af 23. december 2000 (almindeligt tillæg til GURI nr. 302 af 29.12.2000, herefter »det kongelige dekret«).

9 I henhold til det kongelige dekrets artikel 88 må en polititilladelse – som forudsætter en række kontroller af ansøgerens personlige og erhvervsmæssige egenskaber – på området for hasardspil udelukkende gives til personer, der har opnået koncession. Den italienske lovgivning fastsætter i øvrigt strafferetlige sanktioner på op til ét års fængsel for enhver, som uden koncession eller polititilladelse udbyder hasardspil til offentligheden.

Udbudsprocedurerne i henhold til Bersanidekretet

10 Bersanidekretets bestemmelser blev gennemført ved udbudsprocedurer, som blev afholdt af AAMS i løbet af 2006. Dokumentationen i forbindelse med udbuddet omfattede bl.a. udbudsbetingelserne, som indeholdt otte bilag, og udkastet til en aftale mellem AAMS og tilslagsmodtageren af koncessionen vedrørende hasardspil på andre begivenheder end hestevæddeløb (herefter »aftaleudkastet«).

11 I medfør af aftaleudkastets artikel 23, stk. 3, skal AAMS erklære fortabelse af koncessionen, når koncessionshaveren, selv eller gennem en mellemmand, på det italienske område eller via et telematisk netværkssted, der befinder sig uden for det nationale område, markedsfører spil, der kan sammenlignes med offentlige spil, med andre spil, som administreres af AAMS, eller med spil, der er forbudte i den italienske retsorden.

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

12 Sagsøgerne i hovedsagerne driver »dataoverførselscentre« (herefter »CTD«) på vegne af Goldbet Sportwetten GmbH (herefter »Goldbet«), der er et østrigsk selskab, som er indehaver af en bookmakerlicens udstedt af regeringen i Tyrol.

13 Sagsøgerne i hovedsagerne har for Tribunale amministrativo regionale per la Toscana gjort gældende, at Goldbet er et i Innsbruck (Østrig) etableret selskab, der udøver bookmakervirksomhed med tilladelse i forskellige lande i verden, og som for så vidt angår den forskriftsmæssige drift af denne virksomhed er underlagt strenge kontroller fra de kompetente myndigheders side.

14 Hvad angår forholdet mellem Goldbet og sagsøgerne i hovedsagen har sidstnævnte anført, at afholdelsen af væddemålene alene forestås af dette selskab. Efter modtagelse af væddemålstilbuddet fra CTD'et forbeholder Goldbet sig nemlig retten til efter et skøn selv at vurdere, om det vil acceptere væddemålet, mens indehaveren af CTD'et kun tager sig af at bringe spilleren i kontakt med den udenlandske bookmaker. Den tilbudte tjenesteydelse består således alene i at udbyde spillerne forbindelsen og overførslen af data med henblik på at gøre det lettere at fremsende en spillers væddemålstilbud til bookmakeren.

15 Selv om sagsøgerne i hovedsagerne er af den opfattelse, at den af dem udøvede virksomhed ikke kan betegnes som formidling af væddemål, indgav de alle en ansøgning til de kompetente myndigheder med det formål at opnå den i det kongelige dekrets artikel 88 omhandlede polititilladelse. Der blev givet afslag på samtlige disse ansøgninger med den begrundelse, at Goldbet i Italien ikke var indehaver af den af AAMS udstedte koncession, som i henhold til det kongelige dekrets artikel 88 fortsat er påkrævet med henblik på udstedelse af den ovenfor nævnte tilladelse.

16 Sagsøgerne i hovedsagerne anlagde adskilte søgsmål for den forelæggende ret med påstand om annullation af de nævnte afgørelser om afslag efter udsættelse af virkningerne heraf, idet de bl.a. har påberåbt sig en tilsidesættelse af princippet om gensidig anerkendelse mellem medlemsstaterne. Sagsøgerne er af den opfattelse, at italiensk ret tilsidesætter dette princip ved til selskaber, som har behørig tilladelse i andre medlemsstater, at nægte tilladelse til at operere uden for sidstnævnte staters grænser.

17 I fire af de omhandlede tvister, der har givet anledning til sag C-660/11, er SNAI – Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA indtrådt i sagen til støtte for påstandene fra sagsøgte, ministero dell'Interno, i sin egenskab af statens koncessionshaver i forbindelse med indsamling af væddemål og offentlige spil og i sin egenskab af selskab, der yder højteknologiske telematiske tjenesteydelser til indsamlingen og driften af væddemål på heste, sportsvæddemål og tipning. Stanley International Betting Ltd og Stanleybet Malta Ltd er ligeledes indtrådt til støtte for sagsøgtes påstande i de tvister, der har givet anledning til sag C-8/12.

18 Den forelæggende ret finder, at hovedsagerne indgår i en retlig og faktisk ramme, som i det væsentlige er identisk med den, der gav anledning til dom af 16. februar 2012, Costa og Cifone (forenede sager C-72/10 og C-77/10, EU:C:2012:80), hvorfor den ønsker at forelægge Domstolen spørgsmål, der i det væsentlige er identiske med dem, som Corte suprema di cassazione allerede stillede i de sager, der gav anledning til nævnte dom, og som vedrører spørgsmålet om, hvorvidt en national lovgivning til beskyttelse af koncessioner tildelt inden ændringen af regelsættet er forenelig med EU-retten. Desuden anmoder den forelæggende ret Domstolen om at oplyse, hvorvidt den i det kongelige dekrets artikel 88 fastsatte procedure for polititilladelse og den manglende anvendelse i italiensk ret af den gensidige anerkendelse af licenser på hasardspilsområdet er forenelige med EU-retten.

19 På denne baggrund har Tribunale amministrativo regionale per la Toscana besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 43 EF og 49 EF fortolkes således, at de i princippet er til hinder for en national lovgivning […] som [det kongelige dekrets] artikel 88 […], som bestemmer, at »[b]evilling til indsamling af væddemål udelukkende må gives til dem, der har opnået koncession eller tilladelse fra et ministerium eller et andet organ, som loven forbeholder ret til at organisere eller afholde væddemål, samt til personer, som i kraft af koncessionen eller tilladelsen repræsenterer koncessionshaveren eller indehaveren af tilladelsen«, og artikel 2, stk. 2b, i lovdekret nr. 40 af 25. marts 2010, ophøjet til lov nr. 73/2010, på baggrund af hvilken »artikel 88 i den konsoliderede lovtekst vedrørende lovene om den offentlige sikkerhed (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) […] i medfør af [det kongelige dekret] […] skal fortolkes således, at den heri omhandlede tilladelse – hvor den udstedes til kommercielle aktiviteter i forbindelse med afvikling og indsamling af offentlige spil med pengegevinster – kun kan gøres gældende efter udstedelse til indehaverne af samme aktiviteter af en koncession med henblik på afvikling og indsamling af sådanne spil fra Ministero dell'economia e delle finanze – [AAMS]«?

2) Skal artikel 43 EF og 49 EF fortolkes således, at de i princippet er til hinder for en national lovgivning […] som den, der findes i [Bersanidekretets] artikel 38, stk. 2, […], ifølge hvilken »[a]rtikel 1, stk. 287, i lov nr. 311 af 30. december [(finanslov af 2005)] erstattes af følgende:

»287.
Ministero dell'economia e delle finanze – [AAMS] – træffer foranstaltninger til fastlæggelse af de nye metoder til fordeling af væddemål om andre begivenheder end hestevæddeløb i henhold til følgende kriterier:

a) medtagelse, blandt væddemål om andre begivenheder end hestevæddeløb, af totalisatorspil og [væddemål med faste odds på] andre begivenheder end hestevæddeløb, tipning om sportsbegivenheder, tipning af typen totip, hestevæddemål i henhold til stk. 498 […] samt ethvert andet offentligt spil baseret på andre begivenheder end hestevæddeløb

b) mulighed for indsamling af væddemål om andre begivenheder end hestevæddeløb for erhvervsdrivende, der beskæftiger sig med indsamling af spil for en EU-medlemsstat, erhvervsdrivende i lande, der er medlemmer af Den Europæiske Frihandelssammenslutning, samt erhvervsdrivende i andre lande, hvis de opfylder kravene om pålidelighed […] som fastsat af [AAMS]

c) udøvelse af indsamling af væddemål via salgssteder, der som hovedaktivitet beskæftiger sig med salg af offentlige spilleydelser, og salgssteder, der som bivirksomhed beskæftiger sig med salg af offentlige spilleydelser; de salgssteder, der har salg af offentlige spilleydelser som hovedaktivitet, kan forbeholdes eneret til at udbyde visse typer væddemål

d) åbning af ikke mindre end 7 000 nye salgssteder, hvoraf mindst 30% har salg af offentlige spilleydelser som hovedaktivitet

e) fastsættelse af et maksimalt antal salgssteder pr. kommune i forhold til antallet af indbyggere og under hensyn til allerede eksisterende salgssteder med koncession

f) placering af salgssteder, som har salg af offentlige spilleydelser som hovedaktivitet, i kommuner med flere end 200 000 indbyggere i en afstand på mindst 800 meter fra allerede eksisterende salgssteder med koncession, og i kommuner med færre end 200 000 indbyggere i en afstand på mindst 1 600 meter fra allerede eksisterende salgssteder med koncession

g) placering af salgssteder, der har salg af offentlige spilleydelser som bivirksomhed, i kommuner med flere end 200 000 indbyggere i en afstand på mindst 400 meter fra allerede eksisterende salgssteder med koncession, og i kommuner med færre end 200 000 indbyggere i en afstand på mindst 800 meter fra allerede eksisterende salgssteder med koncession, dog ikke de salgssteder, hvor der pr. 30. juni 2006 udførtes indsamling af tipning på sportsbegivenheder

h) tildeling af salgsstederne efter gennemførelse af en eller flere åbne udbudsrunder for alle erhvervsdrivende, hvis mindsteudbud ikke må være under 25 000 EUR for hvert salgssted, der har salg af offentlige spilleydelser som hovedaktivitet, og 7 500 EUR for salgssteder, der har salg af offentlige spilleydelser som bivirksomhed

i) mulighed for fjernindsamling af spil, herunder færdighedsspil med pengegevinst mod indbetaling af et beløb på ikke under 200 000 EUR

[…]

l) fastsættelse af retningslinjer for beskyttelse af koncessionshavere, der indsamler væddemål til faste odds på andre begivenheder end hestevæddeløb, som reguleret af bestemmelserne i dekret nr. 111 fra Ministro dell'Economia e delle Finanze af 1. marts 2006«?

Spørgsmålet vedrørende foreneligheden af [Bersanidekretets] artikel 38, stk. 2, med ovennævnte fællesskabsretlige principper omhandler udelukkende de dele af bestemmelsen, hvorved: a) [D]er fastlægges en generel tendens til beskyttelse af koncessioner udstedt inden det ændrede regelsæt, b) der indføres pligt til åbning af nye salgssteder i en vis afstand fra allerede eksisterende salgssteder, som i sidste ende kan garantere faktisk opretholdelse af de opnåede markedspositioner. Spørgsmålet vedrører endvidere den generelle fortolkning, som [AAMS] har anlagt af [Bersanidekretets] artikel 38, stk. 2, idet der i koncessionsaftalerne (artikel 23, stk. 3) indføres en bortfaldsklausul i tilfælde af direkte eller indirekte udførelse af grænseoverskridende spilleaktiviteter, der kan sammenlignes med den af koncessionen omfattede aktivitet.

3) Hvis dette spørgsmål besvares bekræftende, dvs. hvis de nationale bestemmelser anført ovenfor anses for at være forenelige med fællesskabsretten, skal artikel 49 EF da fortolkes således, at det, såfremt der foretages en begrænsning i den frie udveksling af tjenesteydelser begrundet i et alment hensyn, skal overvejes, hvorvidt dette almene hensyn allerede med de retsforskrifter, kontrolforanstaltninger og inspektioner, som tjenesteyderen er underlagt i den stat, hvor vedkommende er hjemmehørende, i tilstrækkelig grad er blevet tilgodeset?

4) Hvis dette spørgsmål i henhold til formuleringen i det foregående punkt besvares bekræftende, skal den forelæggende ret derved ved prøvelsen af forholdsmæssigheden af en sådan begrænsning tage hensyn til, at kontrollen i henhold til de relevante forskrifter i det land, hvor tjenesteyderen er hjemmehørende, er lige så indgående eller endog mere indgående end i det land, hvor tjenesteydelsen modtages?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

20 Med sit første spørgsmål 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 pålægger de selskaber, der ønsker at udøve virksomhed knyttet til hasardspil, en forpligtelse til – foruden en af staten udstedt koncession med henblik på udøvelse af sådan virksomhed – at opnå en polititilladelse, og som navnlig indskrænker tildelingen af en sådan tilladelse til de ansøgere, der allerede har en sådan koncession.

21 Domstolen har allerede fastslået, at den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning indeholder en restriktion for etableringsfriheden og for den frie udveksling af tjenesteydelser, for så vidt som den under trussel om straf forbyder udøvelse af virksomhed inden for hasardspilssektoren uden en koncession eller polititilladelse, som er udstedt af den pågældende medlemsstat (dommen i sagen Placanica m.fl., præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

22 Sådanne restriktioner kan imidlertid tillades som undtagelsesforanstaltninger, der er udtrykkeligt fastsat i artikel 45 EF og 46 EF – hvilke bestemmelser i medfør af artikel 55 EF også finder anvendelse på området for fri udveksling af tjenesteydelser – eller under henvisning til Domstolens praksis som begrundet i tvingende almene hensyn (dom af 24.1.2013, forenede sager C-186/11 og C-209/11, Stanleybet International m.fl., EU:C:2012:80, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

23 Hvad angår den i hovedsagerne omhandlede nationale lovgivning har Domstolen allerede fastslået, at det alene er formålet vedrørende bekæmpelse af kriminalitet knyttet til hasardspil, der kan begrunde de restriktioner af grundlæggende friheder, som følger af denne lovgivning, forudsat dog at disse restriktioner opfylder proportionalitetsprincippet, og at de i denne forbindelse anvendte midler er sammenhængende og systematiske (jf. i denne retning dommen i sagen Placanica m.fl., præmis 52-55, og Costa og Cifone-dommen, præmis 61-63).

24 I denne henseende bemærkes, at det fremgår af Domstolens praksis, at et koncessionssystem kan udgøre en effektiv mekanisme, som gør det muligt at kontrollere de erhvervsdrivende, der arbejder inden for hasardspilssektoren, med henblik på at undgå, at disse aktiviteter anvendes til kriminelle og bedrageriske formål (jf. dommen i sagen Placanica m.fl., præmis 57).

25 Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at prøve, om det ved den nationale lovgivning indførte koncessionssystem – for så vidt som det begrænser antallet af erhvervsdrivende, der arbejder inden for hasardspilsektoren – reelt er i overensstemmelse med målet om at undgå, at aktiviteter inden for denne sektor anvendes til kriminelle eller bedrageriske formål. Det tilkommer ligeledes denne ret at prøve, om disse restriktioner opfylder de betingelser, som følger af Domstolens praksis, for så vidt angår deres forholdsmæssighed (jf. dommen i sagen Placanica m.fl., præmis 58).

26 Hvad angår kravet om den polititilladelse, hvorved de inden for denne sektor aktive erhvervsdrivende og deres lokaler bliver underkastet en indledende kontrol og et løbende tilsyn, har Domstolen allerede fastslået, at det klart bidrager til at nå målet om at undgå, at disse erhvervsdrivende deltager i kriminelle eller bedrageriske aktiviteter, og fremstår som en foranstaltning, der fuldt ud står i forhold til målet (jf. i denne retning dommen i sagen Placanica m.fl., præmis 65).

27 Den omstændighed, at en erhvervsdrivende både skal være i besiddelse af en koncession og en polititilladelse for at få adgang til det omhandlede marked, står således ikke i sig selv i misforhold til det af den nationale lovgiver forfulgte mål, nemlig bekæmpelse af kriminalitet knyttet til hasardspil.

28 For så vidt som polititilladelserne udelukkende udstedes til indehavere af en koncession, indebærer uregelmæssigheder i forbindelse med proceduren for tildeling af koncessionerne imidlertid, at også proceduren for tildeling af polititilladelser bliver behæftet med mangler. Følgelig kan en manglende polititilladelse ikke lægges de personer til last, der ikke har kunnet opnå en sådan tilladelse som følge af, at udstedelse heraf forudsatte tildeling af en koncession, som de pågældende personer i strid med EU-retten ikke kunne opnå (jf. dommen i sagen Placanica m.fl., præmis 67).

29 Følgelig skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 43 EF og 49 EF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning, som pålægger de selskaber, der ønsker at udøve virksomhed knyttet til hasardspil, en forpligtelse til – foruden en af staten udstedt koncession med henblik på udøvelse af sådan virksomhed – at opnå en polititilladelse, og som navnlig indskrænker tildelingen af en sådan tilladelse til de ansøgere, der allerede har en sådan koncession.

Om det andet spørgsmål

30 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 43 EF og 49 EF skal fortolkes således, at de er til hinder for nationale bestemmelser såsom Bersanidekretets artikel 38, stk. 2, og aftaleudkastets artikel 23, stk. 3, der dels beskytter den markedsposition, som er opnået af de eksisterende erhvervsdrivende, ved bl.a. at fastsætte minimumsafstande mellem de nye koncessionshaveres og de eksisterende erhvervsdrivendes forretningssteder, dels fastsætter, at koncessionen på virksomhed bestående i indsamling og administration af væddemål fortabes i det tilfælde, hvor koncessionsindehaveren, selv eller gennem en mellemmand, udøver grænseoverskridende virksomhed med enten spil, der kan sammenlignes med de spil, som administreres af AAMS, eller med hasardspil, der er forbudte i den nationale retsorden.

31 Dette spørgsmål er i det væsentlige identisk med de spørgsmål, som Domstolen allerede besvarede i Costa og Cifone-dommen.

32 Hvad angår den første del af dette spørgsmål har Domstolen i nævnte doms præmis 66 fastslået, at såvel artikel 43 EF og 49 EF som ligebehandlings- og effektivitetsprincippet skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat, som i strid med EU-retten har udelukket en kategori af erhvervsdrivende fra tildelingen af koncessioner på udøvelse af en økonomisk aktivitet, og som forsøger at rette op på denne tilsidesættelse ved at sende et betragteligt antal nye koncessioner i udbud, beskytter den markedsposition, der er opnået af de eksisterende erhvervsdrivende, ved bl.a. at fastsætte minimumsafstande mellem de nye koncessionshaveres og de eksisterende erhvervsdrivendes forretningssteder.

33 Hvad angår samme spørgsmåls anden del vedrørende aftaleudkastets artikel 23, stk. 3, har Domstolen i nævnte doms præmis 89 og 90 fastslået, at denne bestemmelse ikke var formuleret klart, præcist og utvetydigt, og at det under disse omstændigheder ikke kunne bebrejdes en erhvervsdrivende at have undladt i mangel på retssikkerhed på området at indgive anmodning om en koncession, så længe der herskede tvivl om, hvorvidt denne erhvervsdrivendes driftsmåde var forenelig med de aftalebestemmelser, som skulle tiltrædes ved tildelingen af en koncession.

34 Parterne i sagen for Domstolen er imidlertid uenige om, hvorvidt de i hovedsagerne omhandlede situationer kan sammenlignes med de situationer, der lå til grund for nævnte dom, og navnlig om, hvorvidt Goldbet og sagsøgerne i hovedsagerne er blevet berørt af de nationale bestemmelser, hvorom Domstolen fastslog, at de var uforenelige med EU-retten.

35 Selv om Domstolen allerede har haft lejlighed til at fastslå, at situationen for en person, der driver et CTD knyttet til Goldbet, indgår i en retlig og faktisk ramme, som i det væsentlige er identisk med den, der gav anledning til Costa og Cifone-dommen (kendelse af 16.2.2012, sag C-413/10, Pulignani m.fl., præmis 3), baserede den sig i denne henseende på en konstatering fra den forelæggende ret i den sag, som gav anledning til denne kendelse. Hvad angår de foreliggende sager påhviler det således den forelæggende ret at bedømme den faktiske ramme og de konsekvenser, der for nævnte ret følger af Costa og Cifone-dommen.

36 Såfremt denne ret konstaterer, at Goldbet i det foreliggende tilfælde – inden selskabet fortabte sin ret – deltog i proceduren for tildeling af koncessioner og blev tildelt koncessioner gennem et kontrolleret italiensk selskab, skal den tage stilling til, hvorvidt en sådan konstatering indebærer, at Goldbet skal anses for at være en del af de eksisterende erhvervsdrivende, som reelt blev stillet gunstigere af de regler om minimumsafstande, der skulle overholdes mellem steder for indsamling af væddemål, og som alene vedrørte nye koncessionshaveres forretningssteder. Hvis den forelæggende ret derimod finder, at Goldbet ikke har deltaget i nævnte procedurer, skal den bl.a. prøve, om denne erhvervsdrivende undlod at indgive en anmodning om en koncession i mangel på retssikkerhed som følge af aftaleudkastets artikel 23, stk. 3.

37 Såfremt den forelæggende ret i øvrigt finder, at Goldbet har fortabt sine rettigheder i henhold til nævnte artikel, skal den fastlægge, om der er truffet afgørelse om denne fortabelse med den begrundelse, at Goldbet har tilbudt ikke-tilladte spil, eller alene af den grund, at selskabet udøver grænseoverskridende virksomhed. Hvad angår sidstnævnte hypotese bemærkes, at artikel 43 EF og 49 EF er til hinder for en national lovgivning, som de facto forhindrer enhver grænseoverskridende spilleaktivitet, uafhængigt af den form, hvorunder aktiviteten udøves, navnlig i det tilfælde, hvor en direkte kontakt mellem forbrugeren og den erhvervsdrivende finder sted, og hvor virksomhedens mellemmænd, der er til stede på det nationale område, kan underlægges politiets fysiske kontrol.

38 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares således:

— Såvel artikel 43 EF og 49 EF som ligebehandlings- og effektivitetsprincippet skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat, som i strid med EU-retten har udelukket en kategori af erhvervsdrivende fra tildelingen af koncessioner på udøvelse af en økonomisk aktivitet, og som forsøger at afhjælpe denne tilsidesættelse ved at sende et betragteligt antal nye koncessioner i udbud, beskytter den markedsposition, der er opnået af de eksisterende erhvervsdrivende, ved bl.a. at fastsætte minimumsafstande mellem de nye koncessionshaveres og de eksisterende erhvervsdrivendes forretningssteder.

— Det følger af artikel 43 EF og 49 EF, af ligebehandlingsprincippet, af gennemsigtighedsforpligtelsen samt af retssikkerhedsprincippet, at betingelserne og fremgangsmåderne i forbindelse med et udbud som det i hovedsagerne omhandlede – og navnlig de bestemmelser, der fastsætter fortabelsen af koncessioner, som er blevet tildelt på grundlag af et sådant udbud, såsom de i aftaleudkastets artikel 23, stk. 3 indeholdte bestemmelser – skal være formuleret klart, præcist og utvetydigt, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at prøve.

— Artikel 43 EF og 49 EF skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, som de facto forhindrer enhver grænseoverskridende spilleaktivitet, uafhængigt af den form, hvorunder aktiviteten udøves, navnlig i det tilfælde, hvor en direkte kontakt mellem forbrugeren og den erhvervsdrivende finder sted, og hvor virksomhedens mellemmænd, der er til stede på det nationale område, kan underlægges politiets fysiske kontrol. Det tilkommer den forelæggende ret at prøve, om dette er tilfældet for så vidt angår aftaleudkastets artikel 23, stk. 3.

Om det tredje spørgsmål

39 Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 43 EF og 49 EF skal fortolkes således, at den omstændighed, at en erhvervsdrivende i den medlemsstat, hvor den pågældende er etableret, råder over en tilladelse til at udbyde hasardspil, på EU-rettens nuværende udviklingstrin er til hinder for, at en anden medlemsstat gør den mulighed, som en sådan erhvervsdrivende har for at udbyde sådanne tjenesteydelser til forbrugere, der befinder sig på dens område, betinget af besiddelsen af en tilladelse udstedt af dens egne myndigheder.

40 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at henset til det vide skøn, som medlemsstaterne har med hensyn til de formål, de forfølger, og det forbrugerbeskyttelsesniveau, de søger opnået, og henset til manglen på enhver form for harmonisering på hasardspilsområdet kan der på EU-rettens nuværende udviklingstrin ikke antages at bestå en forpligtelse til gensidig anerkendelse af tilladelser udstedt af forskellige medlemsstater (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 112, og af 15.9.2011, sag C-347/09, Dickinger og Ömer, Sml. I, s. 8185, præmis 96 og 99).

41 Således har hver medlemsstat fortsat ret til at gøre muligheden for enhver erhvervsdrivende, der ønsker at udbyde hasardspil til forbrugere, som befinder sig på dens område, betinget af besiddelse af en tilladelse udstedt af medlemsstatens kompetente myndigheder, uden at den omstændighed, at en bestemt erhvervsdrivende allerede er i besiddelse af en tilladelse udstedt i en anden medlemsstat, kan være til hinder herfor (jf. dommen i sagen Stoß m.fl. præmis 113).

42 De forskellige medlemsstater råder nemlig ikke nødvendigvis over de samme midler til at kontrollere hasardspil og træffer ikke nødvendigvis de samme valg i denne henseende. Den omstændighed, at et bestemt forbrugerbeskyttelsesniveau kan opnås i en given medlemsstat i kraft af anvendelsen af avancerede kontrol- og overvågningsteknikker, gør det ikke muligt at konkludere, at det samme beskyttelsesniveau kan opnås i andre medlemsstater, der ikke råder over disse midler, eller som ikke har foretaget de samme valg. En medlemsstat kan i øvrigt med rette ønske at overvåge en økonomisk

aktivitet, som finder sted på dens område, hvilket ville være umuligt, hvis den skulle stille sig tilfreds med kontrol udført af en anden medlemsstats myndigheder ved en tilsynsordning, som den ikke selv styrer (jf. i denne retning Dickinger og Ömer-dommen, præmis 98).

43 Det følger heraf, at det tredje præjudicielle spørgsmål skal bevares med, at artikel 43 EF og 49 EF skal fortolkes således, at den omstændighed, at en erhvervsdrivende i den medlemsstat, hvor vedkommende 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, gør den mulighed, som en sådan erhvervsdrivende har for at udbyde sådanne tjenesteydelser til forbrugere, der befinder sig på den dens område, betinget af besiddelsen af en tilladelse udstedt af dens egne myndigheder.

Om det fjerde spørgsmål

44 Henset til det svar, der er givet på det tredje spørgsmål, er det ufornødent at besvare det fjerde spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet.

Sagsomkostningerne

45 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 (Tredje Afdeling) for ret:

1) **Artikel 43 EF og 49 EF skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning, som pålægger de selskaber, der ønsker at udøve virksomhed knyttet til hasardspil, en forpligtelse til – foruden en af staten udstedt koncession med henblik på udøvelse af sådan virksomhed – at opnå en polititilladelse, og som navnlig indskrænker tildelingen af en sådan tilladelse til de ansøgere, der allerede har en sådan koncession.**

2) **Såvel artikel 43 EF og 49 EF som ligebehandlings- og effektivitetsprincippet skal fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat, som i strid med EU-retten har udelukket en kategori af erhvervsdrivende fra tildelingen af koncessioner på udøvelse af en økonomisk aktivitet, og som forsøger at afhjælpe denne tilsidesættelse ved at sende et betragteligt antal nye koncessioner i udbud, beskytter den markedsposition, der er opnået af de eksisterende erhvervsdrivende, ved bl.a. at fastsætte minimumsafstande mellem de nye koncessionshaveres og de eksisterende erhvervsdrivendes forretningssteder.**

   Det følger af artikel 43 EF og 49 EF, af ligebehandlingsprincippet, af gennemsigtighedsforpligtelsen samt af retssikkerhedsprincippet, at betingelserne og fremgangsmåderne i forbindelse med et udbud som det i hovedsagerne omhandlede – og navnlig de bestemmelser, der fastsætter fortabelsen af koncessioner, som er blevet tildelt på grundlag af et sådant udbud, såsom de bestemmelser, der er fastsat i artikel 23, stk. 3, i udkastet til en aftale mellem det selvstændige organ, som administrerer statslige monopoler, og tilslagsmodtageren af koncessionen vedrørende hasardspil på andre begivenheder end hestevæddeløb – skal være formuleret klart, præcist og utvetydigt, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at prøve.

Artikel 43 EF og 49 EF skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, som de facto forhindrer enhver grænseoverskridende spilleaktivitet, uafhængigt af den form, hvorunder aktiviteten udøves, navnlig i det tilfælde, hvor en direkte kontakt mellem forbrugeren og den erhvervsdrivende finder sted, og hvor virksomhedens mellemmænd, der er til stede på det nationale område, kan underlægges politiets fysiske kontrol. Det tilkommer den forelæggende ret at prøve, om dette er tilfældet for så vidt angår nævnte aftaleudkasts artikel 23, stk. 3.

3) **Artikel 43 EF og 49 EF skal fortolkes således, at den omstændighed, at en erhvervsdrivende i den medlemsstat, hvor vedkommende 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, gør den mulighed, som en sådan erhvervsdrivende har for at udbyde sådanne tjenesteydelser til forbrugere, der befinder sig på den dens område, betinget af besiddelsen af en tilladelse udstedt af dens egne myndigheder.**

Underskrifter