DOMSTOLENS DOM (Ottende Afdeling)

30. juni 2011 *

I sag C-212/08,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Conseil d'État (Frankrig) ved afgørelse af 9. maj 2008, indgået til Domstolen den 21. maj 2008, i sagen:

Zeturf Ltd

mod

Premier ministre,

har

DOMSTOLEN (Ottende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Schiemann (refererende dommer), og dommerne C. Toader og A. Prechal,

* Processprog: fransk.

generaladvokat: N. Jääskinen
justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. december 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Zeturf Ltd ved avocats O. Delgrange og M. Riedel

— Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain ved avocats P. de Montalembert, P. Pagès og C.-L. Saumon

— den franske regering ved E. Belliard, N. Rouam, G. de Bergues og B. Messmer, som befuldmægtigede

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

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

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

— den maltesiske regering ved A. Buhagiar, S. Camilleri og J. Borg, som befuldmægtigede

— den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes og P. Mateus Calado, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved C. Vrignon og E. Traversa, som befuldmægtigede,

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

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 49 EF og 50 EF.

2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem Zeturf Ltd (herefter »Zeturf«), der er et maltesisk selskab, og den franske premierminister vedrørende sidstnævntes stiltiende afgørelse om afslag på at ophæve nationale foranstaltninger, hvorefter Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain (herefter »PMU«) i Frankrig har fået tildelt et monopol på afholdelse af hestevæddemål uden for væddeløbsbanerne.

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

3 Rådets direktiv 90/428/EØF af 26. juni 1990 om samhandelen med enhovede dyr bestemt til konkurrencer og om fastsættelse af betingelserne for deltagelse i disse konkurrencer (EFT L 224, s. 60) har ifølge dets anden betragtning til formål at fastsætte regler for samhandelen inden for Fællesskabet med enhovede dyr bestemt til konkurrencer.

4 Femte betragtning til direktivet har følgende ordlyd:

»[S]amhandelen med enhovede dyr bestemt til konkurrencer og deltagelsen i disse konkurrencer kan hæmmes af de forskelle, der findes i retsforskrifterne vedrørende anvendelsen af en procentdel af gevinsterne og udbyttet til beskyttelse, fremme og forbedring af opdræt i medlemsstaterne; […]«

5 Direktivets artikel 1 bestemmer, at i dette direktiv »fastsættes betingelserne for samhandelen med enhovede dyr bestemt til konkurrencer og betingelserne for disse dyrs deltagelse i disse konkurrencer«.

6 I henhold til artikel 2, stk. 2, i direktiv 90/428 »forstås ved »konkurrence« enhver hestekonkurrence«.

7 Direktivets artikel 3 forbyder med hensyn til reglerne for konkurrence enhver forskelsbehandling af enhovede dyr, der er registreret i eller kommer fra en anden medlemsstat end den, hvor konkurrencen arrangeres.

8 Direktivets artikel 4 bestemmer:

»1. Forpligtelserne efter artikel 3 gælder bl.a.

[…]

c) de gevinster eller fortjenester, konkurrencen kan give.

2. Imidlertid

[...]

— kan medlemsstaterne for hver konkurrence eller konkurrencekategori gennem organisationer, der er officielt godkendt til dette formål, tilbageholde en vis procentdel af gevinsten eller fortjenesten, jf. stk. 1, litra c), til beskyttelse, fremme og forbedring af opdræt.

[...]«

Nationale bestemmelser

Afholdelse af hestevæddeløb

9 Artikel 1 i lov af 2. juni 1891 om tilladelse til og afvikling af hestevæddeløb (*Bulletin des Lois* 1891, nr. 23707) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »1891-loven«), bestemmer:

»Åbning af væddeløbsbaner kræver forudgående tilladelse fra landbrugsministeren.«

10 1891-lovens artikel 2 bestemmer:

»Der kan udelukkende gives tilladelse til hestevæddeløb, der har forædling af hesteracer som eneste formål, og som er organiseret af selskaber, hvis vedtægter er godkendt af landbrugsministeren efter udtalelse af hestestutteriernes øverste råd.«

11 Artikel 1 i dekret nr. 97-456 af 5. maj 1997 om hestevæddeløbsselskaber og totalisatorspil (JORF af 8.5.1997, s. 7012) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »1997-dekretet«), har følgende ordlyd:

»Hestevæddeløbsselskaberne reguleres ved bestemmelserne i lov af 1. juli 1901 om associeringskontrakter, for så vidt som disse bestemmelser ikke er i strid med bestemmelserne i [1891-loven] og de bekendtgørelser, der er vedtaget til gennemførelse heraf.

Væddeløbsselskaberne har til formål at afholde hestevæddeløb og aktiviteter direkte forbundet med dette formål eller øvrige formål, hvortil de er bemyndiget ved lov.

Selskabernes vedtægter godkendes af landbrugsministeren og skal navnlig opfylde betingelserne i dette afsnit. Hestevæddeløbsselskabernes vedtægter […] skal være i overensstemmelse med standardvedtægten, som fastsættes af ministeren.«

12 På tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen skulle væddeløbsselskaberne forelægge landbrugsministeren vedtægter i overensstemmelse med standardvedtægterne i bilaget til bekendtgørelse af 26. december 1997 om standardvedtægter for hestevæddeløbsselskaber (JORF af 14.2.1998, s. 2344).

13 1997-dekretets artikel 3 bestemmer:

»Tilladelse til at afholde hestevæddeløb tildeles af landbrugsministeren efter høring af præfekten for et år og kan inden periodens udløb tilbagekaldes for selskaber, som ikke har overholdt love og administrative bestemmelser, eller som har tilsidesat deres vedtægtsmæssige forpligtelser.

Vedtægterne skal indeholde bestemmelse om opløsning af væddeløbsselskaber, der i tre på hinanden følgende år ikke har fået tildelt tilladelse til afholdelse af hestevæddeløb.«

Afholdelse af hestevæddemål

14 Hestevæddemål er underlagt det almindelige forbudsprincip, der følger af 1891-lovens artikel 4, hvorefter enhver, som enten direkte eller via mellemmand og uanset sted og form har tilbudt at modtage eller har modtaget væddemål på hestevæddeløb, straffes med fængsel eller bøde.

15 Staten tillader dog visse hestevæddeløbsselskaber at afholde hestevæddemål. Artikel 5, stk. 1, i 1891-loven bestemmer således:

»[…] de selskaber, der opfylder de i artikel 2 fastsatte betingelser, kan i henhold til en særlig tilladelse fra landbrugsministeren, som til enhver tid kan tilbagekaldes, og mod en afgift fastsat til fordel for lokale velgørende opdrætsinstitutioner, afholde totalisatorvæddemål, dog uden at denne tilladelse berører de øvrige bestemmelser i artikel 4.«

16 For så vidt angår den mulighed, der er givet væddeløbsselskaberne for at afholde hestevæddemål, indfører 1997-dekretets artikel 27 et monopol til fordel for PMU med hensyn til modtagelse af væddemål uden for væddeløbsbanerne, der lyder som følger:

»De væddeløbsselskaber, der har tilladelse til at gennemføre totalisatorspil uden for væddeløbsbanerne på de i artikel 5 i ovennævnte [1891-lov] fastsatte betingelser, overdrager på deres vegne afholdelsen heraf til en erhvervsøkonomisk sammenslutning, som de har stiftet i henhold til betingelserne fastsat i ovennævnte bekendtgørelse af 23. september 1967. Vedtægten for denne sammenslutning, der benævnes Pari mutuel urbain (PMU), skal godkendes af landbrugsministeren og budgetministeren.

Moderselskaberne som defineret i artikel 2 kan ligeledes på deres vegne overdrage afholdelsen af totalisatorspil på deres væddeløbsbaner til denne erhvervsøkonomiske sammenslutning.

Når denne erhvervsøkonomiske sammenslutning tillader privatpersoner at drive væddemålsregistreringssteder, kan tilladelsen først udstedes efter høring af og positiv udtalelse fra indenrigsministeren.«

17 Bekendtgørelse af 13. september 1985 om totalisatorspil (JORF af 18.9.1985, s. 10714), som ændret ved bekendtgørelse af 29. august 2001 (JORF af 28.9.2001, s. 15333, herefter »1985-bekendtgørelsen«), tilføjer muligheden for at indgå væddemål på internettet. PMU's hjemmeside er en af de fem største kommercielle hjemmesider i Frankrig.

PMU's organisation og rammerne for dens aktiviteter

18 Artikel 3 i PMU's vedtægter bestemmer:

»[PMU] har til formål ved hjælp af en helhed af de tekniske, administrative, juridiske, økonomiske og personalemæssige midler, der er nødvendige med henblik på en varig og fortsat ydelse, at gennemføre totalisatorspil til fordel for de væddeløbsselskaber, der er medlemmer af [PMU], uden for væddeløbsbanerne og på moderselskabernes væddeløbsbaner for alle eller en del af de løb, som de afholder.

PMU er ansvarlig for og sikrer forvaltningen af enhver deltagelse i afholdelsen af totalisatorspil og af tjenesteydelser i tilknytning til denne aktivitet forestået af franske eller udenlandske selskaber, sammenslutninger eller juridiske enheder, der deltager enten direkte eller indirekte i Frankrig eller i udlandet.

PMU gennemfører enhver anden supplerende aktivitet, der er umiddelbart nyttig for virkeliggørelsen af dens hovedformål.

Som enhver af medlemsselskabernes formål er PMU's formål uegennyttigt, uden gevinst for øje og af civilretlig karakter.«

19 1997-dekretets artikel 29 bestemmer følgende for så vidt angår sammensætningen af PMU's bestyrelse:

»[PMU] ledes af en bestyrelse på ti medlemmer, der er udnævnt af generalforsamlingen:

[PMU's] præsident og administrerende direktør, som, efter indstilling fra medlemsselskaberne, kan findes uden for generalforsamlingens medlemmer, og som skal godkendes af landbrugsministeren og budgetministeren.

Den kommitterede administrerende direktør, som foreslås af præsidenten, og som skal godkendes af landbrugsministeren og budgetministeren.

Fire repræsentanter for [PMU's] medlemsselskaber.

Fire repræsentanter for staten, heraf to foreslået af landbrugsministeren og to foreslået af budgetministeren.

[PMU's] præsident og administrerende direktør vælges for fire år og kan genvælges. Den kommitterede administrerende direktørs mandat ophører samtidig med mandatet for den præsident og administrerende direktør, der har foreslået vedkommende.

Under bestyrelsens forhandlinger har hvert medlem én stemme, dog er præsidentens stemme udslagsgivende i tilfælde af stemmelighed. Statsrevisoren og regeringskommissæren bistår ved bestyrelsens møder uden at tage del i afstemningen.«

20 1997-dekretets artikel 40 fastsætter med følgende ordlyd en kontrol af hestevæddeløb og hestevæddemål:

»Kontrol og overvågning af hestevæddeløb og totalisatorspil sikres i fællesskab af tjenestemænd i landbrugsministerens direktorat for land- og skovdistrikter, polititjenestemænd i politiets afdeling for hestevæddeløb under indenrigsministeren og af ledende embedsmænd i finansministeriet eller deres repræsentanter.

Tjenestemænd med ansvar for kontrol og overvågning af hestevæddeløb og totalisatorspil kan forlange at se alle dokumenter og bilag, der vedrører disse aktiviteter. De skal før, under og efter væddeløb have adgang til alle lokaler og anlæg, hvor der modtages og opsamles væddemål på og uden for væddeløbsbanerne […]«

21 For så vidt angår hvilke typer væddemål, som PMU må tilbyde, samt i hvilken form, bestemmer 1997-dekretets artikel 39 følgende:

»En bekendtgørelse om totalisatorspil vedtages af landbrugsministeren og budgetministeren på forslag af [PMU] og efter udtalelse af indenrigsministeren. Den offentliggøres i *Journal officiel de la République française*.«

22 1985-bekendtgørelsens artikel 1 har følgende ordlyd:

»Væddemål, som er genstanden for denne bekendtgørelse, består i at forudsige en begivenhed i tilknytning til opløbet af et eller flere hestevæddeløb afholdt af et selskab, der er bemyndiget hertil af landbrugsministeren, på væddeløbsbaner, hvis åbning er godkendt, og hvis løbsafvikling er reguleret ved forskellige væddeløbsforskrifter.

I bekendtgørelse udstedt af landbrugsministeren præciseres for hvert selskab, hvilke typer væddemål der er tilladt.«

23 1985-bekendtgørelsens artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»Totalisatorspilprincippet indebærer, at spillernes indsats i et givent væddemål fordeles mellem de vindende spillere inden for dette væddemål, efter fradrag af den ved gældende lovgivning fastsatte afgift.«

24 1985-bekendtgørelsens artikel 8, stk. 2, bekræfter det almindelige forbudsprincip mod hestevæddemål med følgende ordlyd:

»Det er forbudt for enhver at deltage i eller modtage væddemål vedrørende væddeløb, der er arrangeret i Frankrig, medmindre der gøres brug af tjenesteydelser udbudt af det franske totalisatorspil.«

25 Af indsatserne gjort i væddemål hos PMU fordeles ca. 74 % blandt spillerne. Ca. 12 % opkræves af staten, ca. 8 % er til fordel for hesteopdræt og ca. 5 % dækker PMU's omkostninger til indsamling og behandling af væddemålene.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

26 Zeturf er et selskab, der leverer tjenesteydelser på internettet i forbindelse med hestevæddemål. Selskabet har en licens udstedt af den maltesiske myndighed for regulering af hasardspil og udbyder bl.a. væddemål på franske hestevæddeløb via sin hjemmeside.

27 Den 18. juli 2005 anmodede Zeturf landbrugsministeren om at ophæve artikel 27 i 1997-dekretet, navnlig artiklens stk. 1, som tildeler PMU et monopol på afholdelse af hestevæddemål uden for væddeløbsbanerne.

28 Da nævnte minister ikke besvarede denne anmodning, antoges ministeren at have truffet stiltiende afgørelse om afslag, hvilken afgørelse Zeturf indbragte for den forelæggende ret. Selskabet nedlagde ligeledes for den forelæggende ret påstand om, at premierministeren og landbrugsministeren pålægges at ophæve nævnte artikel 27, stk. 1, idet de ellers idømmes tvangsbøder på 150 EUR for hver dags forsinkelse regnet fra forkyndelsen af dommen i denne sag.

29 Sagen, som Zeturf har anlagt for Conseil d'État, er navnlig støttet på en tilsidesættelse af retten til fri udveksling af tjenesteydelser, som er sikret ved artikel 49 EF.

30 Den forelæggende ret har i denne henseende fastslået, at 1997-dekretets artikel 27, stk. 1, udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, for så vidt som den begrænser tjenesteydere fra andre medlemsstater end Frankrig i at drive virksomhed vedrørende hestevæddemål uden for væddeløbsbanerne i Frankrig.

31 Den har imidlertid anerkendt, at en sådan restriktion kan tillades, såfremt den er omfattet af de i EF-traktaten fastsatte undtagelsesforanstaltninger, eller såfremt den kan begrundes i et tvingende alment hensyn, hvis den opfylder de EU-retlige betingelser om at stå i et rimeligt forhold til formålet.

32 For den forelæggende ret har Zeturf bl.a. gjort gældende, at de kompetente nationale myndigheder ikke har godtgjort, at der foreligger et tvingende alment hensyn, der begrunder nævnte restriktion, at denne restriktion — selv om det antages, at et sådant hensyn kan godtgøres — ikke står i et rimeligt forhold til det mål, der forfølges, og at PMU fører en ekspansionistisk markedsføringspolitik, der tilskynder til spil og forbrug, som ikke er i overensstemmelse med formålene i den nationale lovgivning, der finder anvendelse.

33 Nævnte myndigheder har for den forelæggende ret derimod gjort gældende, at formålet med at tildele PMU et monopol er at beskytte samfundsordenen, henset til de konsekvenser, som spil har for den enkelte og for samfundet, og den offentlige orden med henblik på at bekæmpe, at pengespil benyttes til kriminelle eller svigagtige formål, samt at et sådant monopol desuden bidrager til udviklingen af landdistrikterne gennem finansiering af hesteopdræt. PMU's vækstpolitik er endvidere begrundet i formålet om effektivt at modvirke fristelsen ved spil ved at opretholde et attraktivt og lovligt udbud, således at spillerne ledes hen til tilladte og regulerede aktiviteter.

34 På denne baggrund har Conseil d'État besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 49 EF og 50 EF fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter en eksklusivordning vedrørende hestevæddemål uden for væddeløbsbanerne til fordel for en enkelt erhvervsdrivende uden gevinst for øje, og som — uanset at den forekommer at være egnet til at opfylde formålet om at bekæmpe kriminalitet og dermed sikre beskyttelsen af den offentlige orden mere effektivt end andre mindre restriktive foranstaltninger — er ledsaget af en

dynamisk markedsføringspolitik fra den erhvervsdrivendes side for at bekæmpe risikoen for fremkomsten af uautoriserede spillesteder og med henblik på at kanalisere spillerne hen imod lovlige spilletilbud, og som følgelig ikke fuldstændigt opfylder formålet om at begrænse spillemulighederne?

2) Med henblik på at afgøre, om en national lovgivning som den, der er gældende i Frankrig, som fastsætter en eksklusivordning vedrørende afholdelse af totalisatorspil uden for væddeløbsbanerne til fordel for en enkelt erhvervsdrivende uden gevinst for øje, er i strid med artikel 49 EF og artikel 50 EF, skal begrænsningen af den frie udveksling af tjenesteydelser da alene bedømmes på grundlag af restriktionerne for udbuddet af hestevæddemål online, eller skal hele hestevæddemålssektoren tages i betragtning, uanset hvorledes væddemålene udbydes og er tilgængelige for spillerne?«

Om de præjudicielle spørgsmål

35 Som anført i denne doms præmis 30, har den forelæggende ret fastslået, at den i hovedsagen omhandlede franske lovgivning vedrørende hestevæddemål udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser. De forelagte spørgsmål omhandler således kun problemet, om denne hindring er begrundet eller ej.

Det første spørgsmål

36 Med henblik på at besvare det første spørgsmål skal det for det første undersøges, på hvilke betingelser artikel 49 EF tillader indførelsen af en eksklusivordning for afholdelse af hestevæddemål uden for væddeløbsbanerne til fordel for en enkelt erhvervsdrivende som den i hovedsagen omhandlede, og for det andet i hvilket omfang den

omstændighed, at den erhvervsdrivende, som er tildelt en sådan enerettighed, fører en dynamisk markedsføringspolitik, kan være i overensstemmelse med de formål, der tilstræbes med eksklusivordningen.

Betingelserne for at indføre en eksklusivordning for afholdelse af hestevæddemål

37 Indledningsvis bemærkes, at en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser som den af den forelæggende ret fastslåede kan tillades som en undtagelsesforanstaltning, der er udtrykkeligt fastsat i artikel 45 EF og 46 EF — som finder anvendelse i medfør af artikel 55 EF — eller kan begrundes i tvingende almene hensyn under henvisning til Domstolens praksis (dom af 8.9.2009, sag C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, Sml. I, s. 7633, præmis 55).

38 Hvad nærmere angår de begrundelser, som kan anerkendes, har Domstolen anført, at de formål, som forfølges med nationale lovgivninger vedtaget på spil- og væddemålsområdet, samlet set oftest vedrører beskyttelse af modtagerne af de omhandlede ydelser og mere generelt af forbrugerne samt samfundsordenen. Domstolen har endvidere understreget, at sådanne formål er blandt dem, der kan betragtes som tvingende almene hensyn, som kan begrunde indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser (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 74 og den deri nævnte retspraksis).

39 Domstolen har herved gentagne gange fastslået, at de moralske, religiøse og kulturelle særegenheder samt de moralsk og økonomisk skadelige konsekvenser for den enkelte og for samfundet, der knytter sig til spil og væddemål, kan begrunde, at de nationale myndigheder tildeles et skøn, der omfatter fastsættelsen i overensstemmelse

med deres egne værdinormer af de fornødne forskrifter til beskyttelse af forbrugerne og samfundsordenen (dommen i sagen Stoß m.fl., præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).

40 Medlemsstaterne kan følgelig i princippet frit fastsætte målene for deres politik på hasardspilsområdet og i givet fald nøjagtigt fastsætte det ønskede beskyttelsesniveau (jf. i denne retning dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 59).

41 En medlemsstat, der ønsker at sikre et særligt højt beskyttelsesniveau, kan derfor med rette antage, således som Domstolen i sin praksis har anerkendt, at udstedelsen af enerettigheder til et enkelt organ, som er underlagt snæver kontrol fra de offentlige myndigheders side, kan sætte dem i stand til at begrænse risiciene i hasardspilssektoren og forfølge formålet om at forhindre overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani på en tilstrækkeligt effektiv måde (jf. i denne retning dommen i sagen Stoß m.fl., præmis 81 og 83).

42 De nationale offentlige myndigheder kan således 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 (dommen i sagen Stoß m.fl., præmis 82).

43 De restriktioner, som pålægges, skal imidlertid fortsat opfylde de betingelser, der fremgår af Domstolens praksis for så vidt angår deres forholdsmæssighed, hvilket det tilkommer de nationale retter at efterprøve (dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 59 og 60, og dommen i sagen Stoß m.fl., præmis 77 og 78).

44 Inden for rammerne af hovedsagen, og henset til de for Domstolen indgivne indlæg, bør der herved gives præciseringer vedrørende dels efterprøvelsen af de med den nationale lovgivning forfulgte formål, dels den kontrol med PMU, der faktisk udøves af de offentlige myndigheder.

— Formålene, der forfølges med den nationale lovgivning

45 Det fremgår af såvel de sagsakter, som den forelæggende ret har fremsendt til Domstolen, som af den franske regerings indlæg for Domstolen, at den nationale lovgivning forfølger tre formål, hvoraf de to væsentligste er bekæmpelse af svig og hvidvask af penge inden for hestevæddemålssektoren på den ene side og beskyttelse af samfundsordenen med hensyn til de konsekvenser, som hasardspil har for den enkelte og for samfundet, på den anden side. Det tredje formål, som PMU og den franske regering blot har påberåbt sig subsidiært, er at bidrage til udviklingen af landdistrikterne gennem finansiering af hesteopdræt.

46 De to første af disse formål er — således som det er anført i denne doms præmis 38 — blandt de formål, der er anerkendt som begrundelser for hindringer for den frie udveksling af tjenesteydelser på hasardspilsområdet. Som det imidlertid er anført i denne doms præmis 41, kan indførelsen af en så restriktiv foranstaltning som et monopol for så vidt angår disse formål kun begrundes med henblik på at sikre et særligt højt beskyttelsesniveau.

47 Det påhviler dermed den forelæggende ret at efterprøve, om de nationale myndigheder på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen faktisk tilsigtede at sikre et særligt højt beskyttelsesniveau, og om indførelsen af et monopol faktisk måtte anses for nødvendigt med henblik på det tilsigtede beskyttelsesniveau.

48 Herved bemærkes, at den blotte omstændighed, at udstedelsen af tilladelser til og kontrollen med et vist antal private erhvervsdrivende kan vise sig at være mere omkostningskrævende for de nationale myndigheder end tilsyn med en enkelt erhvervsdrivende, er uden betydning. Det fremgår nemlig af Domstolens praksis, at administrative ulemper ikke kan begrunde en hindring for en grundlæggende frihed, der er sikret ved EU-retten (jf. i denne retning dom af 14.9.2006, sag C-386/04, Centro di Musicologia Walter Stauffer, Sml. I, s. 8203, præmis 48, og af 27.1.2009, sag C-318/07, Persche, Sml. I, s. 359, præmis 55).

49 For så vidt angår det beskyttelsesniveau, som de nationale myndigheder tilsigter at opnå med hensyn til de påberåbte formål, har Zeturf bl.a. gjort gældende, at store pengebeløb regelmæssigt hvidvaskes ved salg af PMU's vinderkuponer, hvilket udelukkende er muligt som følge af den omstændighed, at væddemålene indgås anonymt hos PMU, og det dermed er umuligt at identificere spilleren. Zeturf har hertil videre anført, at denne hvidvaskningsteknik er almindelig kendt og bekræftet i aktivitetsrapporter udarbejdet af den franske enhed for bekæmpelse af hvidvask, benævnt »Tracfin«, der hører under økonomiministeren, finansministeren, arbejdsministeren, budgetministeren, ministeren for offentlige midler og ministeren for offentligt ansatte.

50 Det påhviler den forelæggende ret at undersøge, i hvilket omfang disse påstande kan godtgøres, og om en eventuel tolerance af en sådan praksis er forenelig med forfølgelsen af et særligt højt beskyttelsesniveau.

51 Hvad angår det tredje formål med den i hovedsagen omhandlede lovgivning, som den franske regering subsidiært har påberåbt sig, bemærkes, at udviklingen af landdistrikterne, som defineret af nævnte regering, inden for rammerne af hovedsagen kan sidestilles med finansiering af velgørende eller almennyttige aktiviteter i den sammenhæng, der gav anledning til dom af 24. marts 1994, Schindler (sag C-275/92, Sml. I, s. 1039).

52 Domstolen har i denne forbindelse gentagne gange præciseret, at selv om det ikke er uden betydning, at afgifter på indtægter fra hasardspil i væsentligt omfang kan bidrage til finansieringen af sådanne aktiviteter, kan et sådant hensyn kun udgøre en ekstra fordel og ikke den reelle begrundelse for den gennemførte restriktive politik (jf. i denne retning Schindler-dommen, præmis 60, og dom af 21.10.1999, sag C-67/98, Zenatti, Sml. I, s. 7289, præmis 36). Det fremgår nemlig af fast retspraksis, at økonomiske hensyn ikke er et af de hensyn, der er anført i artikel 45 EF og 46 EF, og ikke udgør et tvingende alment hensyn, der kan påberåbes som begrundelse for en restriktion for etableringsfriheden eller for den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. i denne retning dom af 6.11.2003, sag C-243/01, Gambelli m.fl., Sml. I, s. 13031, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis, og af 6.10.2009, sag C-153/08, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 9735, præmis 43).

53 Det følger så meget desto mere heraf, at et sådant formål ikke kan begrunde indførelsen af en så restriktiv foranstaltning som et monopol. Det subsidiære formål, hvorefter indførelsen af et monopol på området for hestevæddemål uden for væddeløbsbanerne tilsigter at bidrage til udviklingen af landdistrikterne, kan følgelig ikke begrunde den hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, som er fastsat i den i hovedsagen omhandlede lovgivning.

54 I modsætning til, hvad den franske regering har gjort gældende, bemærkes endvidere, at artikel 4, stk. 2, i direktiv 90/428 hverken direkte eller indirekte tillader anvendelsen af indtægter fra hestevæddemål til beskyttelse, fremme og forbedring af hesteopdræt. Dette direktiv har ikke til formål at regulere hasardspil i forbindelse med hestevæddeløb. Det har kun til formål at fjerne enhver forskelsbehandling af heste,

der er registreret i, eller kommer fra, en anden medlemsstat end den, hvor hestene deltager i konkurrencer. Disse konkurrencer er defineret i direktivets artikel 2, stk. 2, hvortil direktivets artikel 3 og 4 henviser. Medlemsstaternes mulighed for i henhold til nævnte artikel 4 at tilbageholde en vis procentdel af gevinsten eller fortjenesten fra disse konkurrencer henviser udtrykkeligt til forpligtelserne i nævnte artikel 3. Der er således tale om gevinst eller fortjeneste opnået af de heste, som er omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 2, og ikke indtægten af hestevæddemål afholdt i anledning af disse konkurrencer.

— Kontrollen med PMU's aktiviteter

55 Som anført af PMU samt den franske og den portugisiske regering, synes de af den forelæggende ret fremlagte oplysninger, der er gengivet i denne doms præmis 19-22, dels angående sammensætningen af PMU's bestyrelse samt kontrollen og overvågningen af hestevæddeløb og totalisatorspil, dels angående form og type af de væddemål, som PMU tilbyder, at antyde — med forbehold for den efterprøvelse, der skal foretages af den forelæggende ret — at kontrolordningen vedrørende de i hovedsagen omhandlede væddemål svarer til de ordninger, der gav anledning til dom af 21. september 1999, Läärä m.fl. (sag C-124/97, Sml. I, s. 6067), og dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International.

56 Såfremt dette er tilfældet, synes der at være en særligt snæver grad af statslig kontrol med afholdelsen af hestevæddemål. Staten udøver nemlig direkte kontrol med driften af den erhvervsdrivende, der har monopolet, afholdelsen af de begivenheder, som der kan indgås væddemål om, de tilladte typer væddemål og deres distributionskanaler, herunder størrelsen af gevinsten i forhold til indsatserne, og af afviklingen og overvågningen af de lovregulerede aktiviteter. Den forelæggende ret kan således i princippet fastslå, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning er egnet til at sikre

formålet om at bekæmpe svigagtige og kriminelle aktiviteter i tilknytning til hasardspil og formålet om beskyttelse af samfundsordenen med hensyn til de konsekvenser, som hasardspil har for den enkelte og for samfundet.

57 Det bemærkes imidlertid i denne sammenhæng, at en national lovgivning kun er egnet til at sikre gennemførelsen af det påberåbte formål, hvis den reelt opfylder hensynet om at nå målet på en sammenhængende og systematisk måde (dom af 10.3.2009, sag C-169/07, Hartlauer, Sml. I, s. 1721, præmis 55).

58 Domstolen har i denne henseende allerede fastslået, at indførelsen af en så restriktiv foranstaltning som et monopol bør ledsages af gennemførelsen af lovgivningsmæssige rammer, som er egnede til at sikre, at indehaveren af nævnte monopol reelt sættes i stand til på en sammenhængende og systematisk måde at forfølge det således fastsatte mål ved hjælp af et udbud, hvis kvantitative omfang og kvalitative indhold er fastlagt ud fra nævnte mål, og som underlægges en streng kontrol fra de offentlige myndigheders side (dommen i sagen Stoß m.fl., præmis 83).

59 Det kan nemlig hævdes, at der for enhver erhvervsdrivende, herunder de erhvervsdrivende, der er et offentligt eller velgørende organ, findes en vis interessekonflikt mellem nødvendigheden af at øge sine indtægter og formålet om at reducere spillemulighederne. En offentlig erhvervsdrivende eller en erhvervsdrivende uden gevinst for øje vil nemlig i lighed med enhver privat erhvervsdrivende være fristet til såvel at maksimere sin indtægt som til at udvikle markedet for hasardspil, hvilket derved modvirker formålet om at reducere spillemulighederne.

60 Dette er navnlig tilfældet, når de skabte indtægter skal virkeliggøre formål, der anerkendes som værende af almen karakter, da den erhvervsdrivende tilskyndes til at øge indtægterne tjent på hasardspil med henblik på bedre at opfylde sådanne formål. Anvendelsen af indtægterne til disse formål kan endvidere føre til en situation, hvor det er vanskeligt at afstå fra beløb tjent på hasardspil, da den naturlige tilbøjelighed således vil være at øge udbuddet af spil og at tiltrække nye spillere.

61 Disse betragtninger gælder så meget desto mere under omstændigheder, hvor den erhvervsdrivende, der har monopolet — således som det er tilfældet i hovedsagen — er indehaver af enerettigheder til både afholdelsen af hestevæddeløb og væddemålene indgået vedrørende disse væddeløb. Denne erhvervsdrivende indtager således en privilegeret stilling i forhold til i givet fald at øge væddemålsaktiviteterne ved at øge antallet af begivenheder, som der kan indgås væddemål om.

62 Det påhviler følgelig den forelæggende ret at efterprøve — navnlig set i lyset af udviklingen på markedet for hasardspil i Frankrig — om den statslige kontrol, som PMU i princippet er underlagt, faktisk er gennemført på en sammenhængende og systematisk måde med henblik på at nå de mål, som er formålet med indførelsen af eksklusivordningen til fordel for PMU (jf. i denne retning dom af 3.6.2010, sag C-258/08, Ladbrokes Betting & Gaming og Ladbrokes International, Sml. I, s. 4757, præmis 37).

63 Herved bemærkes, at aspektet vedrørende PMU's markedsføringspolitik, som er nærmere fremhævet i andet led af den forelæggende rets første forelagte spørgsmål, i denne sammenhæng er af en vis betydning for vurderingen af den måde, hvorpå nævnte formål forfølges.

Den omstændighed, at der føres en dynamisk markedsføringspolitik

64 Det første spørgsmåls andet led omhandler, i hvilket omfang den omstændighed, at en erhvervsdrivende, der er tildelt enerettigheder til afholdelse af hasardspil, kan anses for forenelig med kravene i artikel 49 EF.

65 Det fremgår af såvel anmodningen om præjudiciel afgørelse som de for Domstolen afgivne indlæg, at den dynamiske markedsføringspolitik, hvortil den forelæggende ret henviser, er karakteriseret ved flere forhold. Det er bl.a. ubestridt, at PMU i vedvarende og stigende grad gør brug af reklame, herunder på internettet, og at PMU har forøget antallet af salgssteder for væddemål og de produkter, der tilbydes spillerne. PMU anvender desuden en markedsføringsstrategi, som tilsigter at indfange nye kunder til de udbudte spil.

66 I denne sammenhæng bemærkes indledningsvis, at i det omfang myndighederne i en medlemsstat ansporer og opmuntrer forbrugerne til at deltage i hasardspil med henblik på, at statskassen kan drage fordel heraf på det økonomiske plan, kan myndighederne i den pågældende stat imidlertid ikke som begrundelse påberåbe sig, at hensynet til den offentlige orden gør det nødvendigt at reducere spillemulighederne og begrunder hindringer for den frie udveksling af tjenesteydelser (dommen i sagen Gambelli m.fl., præmis 69).

67 Domstolen har imidlertid fastslået, at en politik om en styret aktivitetsudvidelse på området for hasardspil fuldt ud kan være i overensstemmelse med målet om at kanalisere disse aktiviteter ind i kontrollerede baner ved at få de spillere, der udøver uautoriseret spille- og væddemålsvirksomhed, der som sådan er forbudt, til at gå over til autoriserede og lovlige aktiviteter. En sådan politik kan nemlig være i overensstemmelse med både målet om at undgå, at hasardspilsvirksomhed drives med kriminelle eller svigagtige formål, og målet om at forhindre incitamenter til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani ved at styre forbrugerne i retning af det udbud, der kommer fra indehaveren af det offentlige monopol, da dette udbud må formodes at være både fri for kriminelle elementer og udformet for bedre at beskytte forbrugerne mod overdrevent forbrug og ludomani (dommen i sagen Stoß m.fl., præmis 101 og 102).

68 Med henblik på at nå målet om at kanalisere aktiviteterne ind i kontrollerede baner er det ubestridt, at de autoriserede erhvervsdrivende skal udgøre et rimeligt, men samtidig et attraktivt alternativ til de uregulerede aktiviteter, hvilket i sig selv kan indebære, at der udbydes et bredt udvalg af spil, at der reklameres i et vist omfang, og

at nye distributionsmetoder bringes i anvendelse (jf. dom af 6.3.2007, forenede sager C-338/04, C-359/04 og C-360/04, Placanica m.fl., Sml. I, s. 1891, præmis 55, og dommen i sagen Stoß m.fl., præmis 101).

69 Det påhviler konkret den forelæggende ret at bedømme, henset til de faktiske omstændigheder i den verserende tvist, om PMU's markedsføringspolitik både med hensyn til omfanget af den reklamering, som foretages, som med hensyn til indførelsen af nye spil kan anses for at ligge inden for rammerne af en sådan udvidelsespolitik på hasardspilsområdet, der faktisk tilsigter at lede spillelysten ind i kontrollerede baner (dommen i sagen Ladbrokes Betting & Gaming og Ladbrokes International, præmis 37).

70 Inden for rammerne af denne bedømmelse tilkommer det bl.a. den forelæggende ret at efterprøve, om svigagtige og kriminelle aktiviteter i tilknytning til hasardspil på den ene side og ludomani på den anden side på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen kunne udgøre et problem i Frankrig, og om en udvidelse af de autoriserede og regulerede aktiviteter kunne afhjælpe et sådant problem (dommen i sagen Ladbrokes Betting & Gaming og Ladbrokes International, præmis 29). Domstolen har navnlig understreget, at hvis en medlemsstat ønsker at påberåbe sig et mål, der kan begrunde en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, som følger af en national restriktiv foranstaltning, påhviler det den at forsyne den ret, der skal træffe afgørelse om dette spørgsmål, med alle de oplysninger, som kan gøre det muligt for denne at sikre sig, at nævnte foranstaltning opfylder de krav, der følger af proportionalitetsprincippet (dommen i sagen Stoß m.fl., præmis 71). Kommissionen har herved gjort gældende, at de nationale myndigheder — i modsætning til, hvad der var tilfældet i de sager, der gav anledning til de ovennævnte domme i sagerne Placanica m.fl. og Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International — ikke har godtgjort eksistensen af et sort marked inden for hestevæddemål.

71 Under alle omstændigheder skal den reklamering, som eventuelt foretages af indehaveren af et offentligt monopol, forblive afgrænset og strengt begrænset til, hvad der er nødvendigt for således at kanalisere forbrugerne mod kontrollerede spillenetværk.

Sådan reklame må derimod navnlig ikke tilsigte at anspore forbrugernes naturlige trang til at spille ved at stimulere deres aktive deltagelse heri og navnlig ved at banalisere spil eller at give et positivt indtryk forbundet med den omstændighed, at indtægterne herfra går til almennyttige aktiviteter, eller ved at øge tiltrækningskraften ved spil ved hjælp af lokkende reklamer, som foregøgler store gevinster (dommen i sagen Stoß m.fl., præmis 103).

72 Henset til samtlige disse betragtninger, skal det første spørgsmål herefter besvares med, at artikel 49 EF skal fortolkes således:

a) En medlemsstat, der ønsker at sikre et særligt højt forbrugerbeskyttelsesniveau i hasardspilssektoren, kan med rette antage, at udstedelsen af enerettigheder til et enkelt organ, som er underlagt snæver kontrol af de offentlige myndigheder, gør det muligt at begrænse risiciene i nævnte sektor og forfølge formålet om at forhindre overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani på en tilstrækkeligt effektiv måde.

b) Det påhviler den forelæggende ret at efterprøve:

— om de nationale myndigheder på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen faktisk tilsigtede at sikre et sådant særligt højt beskyttelsesniveau, og om indførelsen af et monopol faktisk måtte anses for nødvendigt med henblik på det tilsigtede beskyttelsesniveau, og

— om den statslige kontrol, som aktiviteterne for det organ, der er tildelt enerettigheder, er underlagt, faktisk er gennemført på en sammenhængende og systematisk måde med henblik på at nå de formål, som er fastsat for organet.

c) For at være i overensstemmelse med såvel formålet om at bekæmpe kriminalitet som formålet om at reducere spillemulighederne skal en national lovgivning, der indfører et monopol på hasardspilsområdet:

— være støttet på en konstatering af, at kriminelle og svigagtige aktiviteter i tilknytning til spil og ludomani udgør et problem i den omhandlede medlemsstat, som en udvidelse af de autoriserede og regulerede aktiviteter vil kunne afhjælpe

— kun tillade reklamering, der er afgrænset og strengt begrænset til, hvad der er nødvendigt for at kanalisere forbrugerne mod kontrollerede spillenetværk.

Det andet spørgsmål

73 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvorledes omfanget af en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser, der følger af et system, som fastsætter en eksklusivordning vedrørende afholdelse af hestevæddemål til fordel for en enkelt erhvervsdrivende, skal bedømmes, og navnlig om onlinemarkedet for hestevæddemål skal anses for at være forskelligt fra resten af denne sektor.

74 Indledningsvis bemærkes, at enhver restriktion af udbuddet af hasardspil på internettet medfører større ulemper for erhvervsdrivende uden for den omhandlede medlemsstat, hvor modtagerne har adgang til tjenesteydelser, og disse erhvervsdrivende fratages dermed en form for markedsføring, der er særligt effektiv med henblik på direkte adgang til nævnte marked, i forhold til erhvervsdrivende, der er etableret i

denne medlemsstat (jf. i denne retning dom af 11.12.2003, sag C-322/01, Deutscher Apothekerverband, Sml. I, s. 14887, præmis 74, og af 2.12.2010, sag C-108/09, Ker-Optika, Sml. I, s. 12213, præmis 54).

75 Det fremgår i øvrigt af Domstolens praksis, at internettet blot er én kanal, via hvilken hasardspil kan udbydes (dom af 8.9.2010, sag C-46/08, Carmen Media Group, Sml. I, s. 8149, præmis 100).

76 Eftersom formålene med den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning først og fremmest sigter mod at sikre beskyttelse af forbrugerne af hasardspil, og nærmere bestemt beskyttelse mod svig begået af erhvervsdrivende, samt mod incitamenter til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og ludomani, er det af en vis betydning at overveje, i hvilken grad de forskellige markedsføringskanaler kan erstatte hinanden set fra forbrugerens synspunkt. For så vidt som det f.eks. fastslås, at forbrugerne betragter indgåelsen af et hestevæddemål via netop internettet som en erstatning for at indgå samme væddemål via de traditionelle kanaler, taler dette for en helhedsvurdering, der ikke foretages særskilt for hver distributionskanal i sektoren.

77 Markedet for hestevæddemål skal således i princippet vurderes i sin helhed uafhængigt af spørgsmålet, om de omhandlede væddemål udbydes via de traditionelle kanaler et fysisk sted eller via internettet, og en restriktion for indsamlingen af væddemål skal undersøges uafhængigt af, ved hjælp af hvilket medium indsamlingen er foregået.

78 Domstolen har ikke desto mindre allerede haft lejlighed til at fremhæve visse af de særlige forhold, som gør sig gældende med hensyn til udbud af hasardspil via internettet (jf. dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 72, og Carmen Media Group-dommen, præmis 101).

79 Domstolen har således navnlig anført, at de hasardspil, som er tilgængelige via internettet, på grund af den manglende direkte kontakt mellem forbrugeren og den erhvervsdrivende indebærer en øget risiko af en anden art end den, som gælder på de traditionelle spillemarkeder, for eventuel svig begået af de erhvervsdrivende mod forbrugerne (dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 70, og Carmen Media Group-dommen, præmis 102).

80 Domstolen har endvidere anført, at de forhold, som særligt kendetegner hasardspil via internettet, på samme måde kan vise sig at udgøre en kilde til risici af en anden art og af større betydning hvad angår forbrugerbeskyttelse og navnlig beskyttelse af unge mennesker og personer, der har en særlig tilbøjelighed til spil, eller som kan udvikle en sådan tilbøjelighed, sammenlignet med de traditionelle markeder for sådanne spil. Foruden den tidligere nævnte manglende direkte kontakt mellem forbrugeren og den erhvervsdrivende udgør den lette og konstante adgang til spil udbudt på internettet og det potentielt omfattende omfang og den høje hyppighed af et sådant internationalt udbud i et miljø, som desuden er kendetegnet ved spillerens isolation og anonymitet og en mangel på social kontrol, faktorer, som kan favorisere udviklingen af ludomani og overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og derfor øge de hermed forbundne negative sociale og moralske konsekvenser, som de er blevet fremhævet i en fast retspraksis (Carmen Media Group-dommen, præmis 103).

81 Der skal følgelig tages hensyn til helheden af de markedsføringskanaler, der kan erstatte hinanden, medmindre brugen af internettet bevirker en forøgelse af risiciene i tilknytning til hasardspil, der går ud over de risici, der findes ved spil, som er markedsført via de traditionelle kanaler.

82 Når der således er tale om en national lovgivning som den, der har givet anledning til anmodningen om præjudiciel afgørelse, som finder anvendelse på samme måde vedrørende væddemål, der udbydes online, og væddemål, der udbydes via de traditionelle kanaler, og i forhold til hvilken den nationale lovgiver ikke har fundet det

nødvendigt at foretage en sondring mellem de forskellige markedsføringskanaler, skal begrænsningen af den frie bevægelighed for tjenesteydelser bedømmes på grundlag af restriktionerne for hele den omhandlede sektor.

83 Det andet spørgsmål skal herefter besvares med, at med henblik på at bedømme en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser, der følger af et system, som fastsætter en eksklusivordning vedrørende afholdelse af hestevæddemål, påhviler det de nationale retter at tage hensyn til helheden af de markedsføringskanaler, der kan erstatte hinanden i forbindelse med disse væddemål, medmindre brugen af internettet bevirker en forøgelse af risiciene i tilknytning til de pågældende hasardspil, der går ud over de risici, der findes ved spil, som er markedsført via de traditionelle kanaler. Når der er tale om en national lovgivning, som finder anvendelse på samme måde vedrørende væddemål, der udbydes online, og hestevæddemål, der udbydes via de traditionelle kanaler, skal begrænsningen af den frie bevægelighed for tjenesteydelser bedømmes på grundlag af restriktionerne for hele den omhandlede sektor.

Sagens omkostninger

84 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. 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 (Ottende Afdeling) for ret:

1) Artikel 49 EF skal fortolkes således:

a) En medlemsstat, der ønsker at sikre et særligt højt forbrugerbeskyttelsesniveau i hasardspilsektoren, kan med rette antage, at udstedelsen af enerettigheder til et enkelt organ, som er underlagt snæver kontrol af de offentlige myndigheder, gør det muligt at begrænse risiciene i nævnte sektor og forfølge formålet om at forhindre overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani på en tilstrækkeligt effektiv måde.

b) Det påhviler den forelæggende ret at efterprøve:

— om de nationale myndigheder på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen faktisk tilsigtede at sikre et sådant særligt højt beskyttelsesniveau, og om indførelsen af et monopol faktisk måtte anses for nødvendigt med henblik på det tilsigtede beskyttelsesniveau, og

— om den statslige kontrol, som aktiviteterne for det organ, der er tildelt enerettigheder, er underlagt, faktisk er gennemført på en sammenhængende og systematisk måde med henblik på at nå de formål, som er fastsat for organet.

c) For at være i overensstemmelse med såvel formålet om at bekæmpe kriminalitet som formålet om at reducere spillemulighederne skal en national lovgivning, der indfører et monopol på hasardspilsområdet:

— være støttet på en konstatering af, at kriminelle og svigagtige aktiviteter i tilknytning til spil og ludomani udgør et problem i den omhandlede medlemsstat, som en udvidelse af de autoriserede og regulerede aktiviteter vil kunne afhjælpe, og

— kun tillade reklamering, der er afgrænset og strengt begrænset til, hvad der er nødvendigt for at kanalisere forbrugerne mod kontrollerede spillenetværk.

2) Med henblik på at bedømme en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser, der følger af et system, som fastsætter en eksklusivordning vedrørende afholdelse af hestevæddemål, påhviler det de nationale retter at tage hensyn til helheden af de markedsføringskanaler, der kan erstatte hinanden i forbindelse med disse væddemål, medmindre brugen af internettet bevirker en forøgelse af risiciene i tilknytning til de pågældende hasardspil, der går ud over de risici, der findes ved spil, som er markedsført via de traditionelle kanaler. Når der er tale om en national lovgivning, som finder anvendelse på samme måde vedrørende væddemål, der udbydes online, og hestevæddemål, der udbydes via de traditionelle kanaler, skal begrænsningen af den frie bevægelighed for tjenesteydelser bedømmes på grundlag af restriktionerne for hele den omhandlede sektor.

Underskrifter