DOMSTOLENS DOM (åttonde avdelningen)

den 30 juni 2011 *

I mål C-212/08,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Conseil d'État (Frankrike) genom beslut av den 9 maj 2008, som inkom till domstolen den 21 maj 2008, i målet

Zeturf Ltd

mot

Premier ministre,

meddelar

DOMSTOLEN (åttonde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Schiemann (referent) samt domarna C. Toader och A. Prechal,

* Rättegångsspråk: franska.

generaladvokat: N. Jääskinen,
justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 december 2010,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Zeturf Ltd, genom O. Delgrange och M. Riedel, avocats,

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

— Frankrikes regering, genom E. Belliard, N. Rouam, G. de Bergues och B. Messmer, samtliga i egenskap av ombud,

— Belgiens regering, genom C. Pochet och L. Van den Broeck, båda i egenskap av ombud, biträdda av P. Vlæminck, advocaat,

— Tysklands regering, genom M. Lumma och B. Klein, båda i egenskap av ombud,

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

— Maltas regering, genom A. Buhagiar, S. Camilleri och J. Borg, samtliga i egenskap av ombud,

— Portugals regering, genom L. Inez Fernandes och P. Mateus Calado, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom C. Vrignon och E. Traversa, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 49 EG och 50 EG.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Zeturf Ltd (nedan kallat Zeturf), ett bolag bildat enligt maltesisk rätt, och den franske premiärministern angående ett underförstått beslut från premiärministern att inte upphäva de nationella bestämmelser som ger Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain (nedan kallad PMU) ensamrätt i Frankrike att anordna vadhållning på hästar utanför kapplöpningsbanor.

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftningen

3 Syftet med rådets direktiv 90/428/EEG av den 26 juni 1990 om handel med hästdjur som är avsedda för tävlingar och om villkor för deltagande i tävlingar (EGT L 224, s. 60; svensk specialutgåva, område 3, volym 33, s. 178) är, enligt andra skälet, att fastställa regler på gemenskapsnivå för handeln inom gemenskapen med hästdjur som är avsedda för tävlingar.

4 Femte skälet i nämnda direktiv har följande lydelse:

”Handeln med hästdjur som är avsedda för tävlingar samt deltagande i sådana tävlingar kan äventyras av de skillnader som finns i reglerna om användning av en del av prissumman eller vinsten för att skydda, utveckla och förbättra aveln i medlemsstaterna. …”

5 I artikel 1 i samma direktiv föreskrivs följande: ”Detta direktiv fastställer villkoren för handel med hästdjur som är avsedda för tävlingar samt villkoren för deltagande i tävlingar.”

6 Av lydelsen av artikel 2 andra stycket i direktiv 90/428 framgår att ”tävling betyder varje hästtävling”.

7 Enligt artikel 3 i nämnda direktiv får tävlingsreglerna inte innebära att hästdjur som är registrerade i eller som kommer från andra medlemsstater än den medlemsstat där tävlingen hålls diskrimineras.

8 I artikel 4 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. De förpliktelser som fastställs i artikel 3 skall särskilt gälla

…

c) den prissumma eller vinst som kan uppkomma genom tävlingen.

2. Följande undantag gäller emellertid:

…

— För varje tävling eller tävlingstyp skall medlemsstaterna ha tillåtelse att, genom för ändamålet officiellt erkända eller godkända organisationer, avsätta en viss procentsats av den prissumma eller den vinst som avses i punkt 1 c för att skydda, utveckla och förbättra avelsarbetet.

…”

Den nationella lagstiftningen

Anordnande av hästkapplöpningar

9 I artikel 1 i lagen av den 2 juni 1891 om reglering av tillstånd för och verksamhet avseende hästkapplöpningar (loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux) (*Bulletin des lois* 1891, nr 23707), i den lydelse som är tillämplig i målet vid den nationella domstolen (nedan kallad lagen från år 1891), föreskrivs följande:

"Hästkapplöpningsbanor får inte öppnas utan förhandstillstånd från jordbruksministern."

10 I artikel 2 i lagen från år 1891 föreskrivs följande:

"Hästkapplöpningar får endast tillåtas om de uteslutande har till syfte att förbättra hästrasen och anordnas av bolag vars bolagsordning har godkänts av jordbruksministern efter utlåtande av det högre rådet för stuterier."

11 Artikel 1 i dekret nr 97-456 av den 5 maj 1997 om hästkapplöpningsbolag och totalisatorspel (décret nº 97-456, du 5 mai 1997, relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel) (JORF av den 8 maj 1997, s. 7012), i den lydelse som är tillämplig i målet vid den nationella domstolen (nedan kallat dekretet från år 1997), har följande lydelse:

"För hästkapplöpningsbolag gäller bestämmelserna i lagen av den 1 juli 1901 om sammanslutningsavtal, i den mån de inte avviker från bestämmelserna i lagen [från år 1891] och de förordningar som antagits för dess tillämpning.

Kapplöpningsbolag har till syfte att anordna hästkapplöpningar och att organisera verksamheter som direkt hänger samman med detta syfte eller för vilka de är behöriga enligt lag.

Bolagsordningen ska godkännas av jordbruksministern och uppfylla bland annat de villkor som föreskrivs i denna avdelning. Kapplöpningsbolagens bolagsordning … ska överensstämma med den standardiserade bolagsordning som beslutats av ministern."

12 Kapplöpningsbolagen skulle, vid tidpunkten för omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, förelägga jordbruksministern en bolagsordning som överensstämde med den standardiserade bolagsordning som förekommer i bilagan till beslutet av den 26 december 1997 om standardiserad bolagsordning för hästkapplöpningsbolag (arrêté du 26 décembre 1997 relatif aux statuts types des sociétés de courses de chevaux) (JORF av den 14 februari 1998, s. 2344).

13 I artikel 3 i dekretet från år 1997 föreskrivs följande:

"Tillstånd att anordna hästkapplöpningar beviljas för ett år, efter utlåtande från prefekten, av jordbruksministern. Tillståndet kan återkallas, innan dess ordinarie giltighetstid har löpt ut, om bolagen åsidosätter bestämmelser i lagar eller andra författningar eller om de åsidosätter sina skyldigheter enligt bolagsordningen.

Bolagsordningen ska innehålla bestämmelser om att ett kapplöpningsbolag som inte beviljats tillstånd att anordna hästkapplöpningar tre år i följd ska anses automatiskt upplöst."

Anordnande av vadhållning på hästar

14 Vadhållning på hästar omfattas av en allmän förbudsprincip som följer av artikel 4 i lagen från år 1891, enligt vilken den som, oavsett plats eller form, har erbjudit sig att ta emot eller som har tagit emot vad i samband med hästkapplöpningar, vare sig det sker direkt eller genom en mellanhand, döms till fängelse och böter.

15 Staten tillåter emellertid att vissa hästkapplöpningsbolag anordnar vadhållning på hästar. I artikel 5 första stycket i lagen från år 1891 anges således följande:

”... bolag som uppfyller villkoren i artikel 2 kan, i enlighet med ett särskilt tillstånd som alltid kan återkallas från jordbruksministern, mot en fast avgift till förmån för lokal välgörenhet och avelsarbete, anordna totalisatorspel, vilket emellertid inte får medföra att artikel 4 förlorar sin verkan”.

16 Vad beträffar denna möjlighet för kapplöpningsbolagen att anordna vadhållning på hästar har det, genom artikel 27 i dekretet från år 1997, införts en ensamrätt för PMU att ta emot vad utanför kapplöpningsbanor, enligt följande:

”Kapplöpningsbolag som har tillstånd att anordna totalisatorspel utanför kapplöpningsbanor, enligt de villkor som fastställs i artikel 5 i den ovannämnda lagen [från år 1891], ska ge en ekonomisk intressegruppering, som bolagen ska bilda tillsammans enligt villkoren i ovannämnda beslut av den 23 september 1967, i uppdrag att anordna spelen för deras räkning. Stadgarna för denna organisation, vilken betecknas Pari mutuel urbain (PMU), ska godkännas av jordbruksministern och budgetministern.

De moderbolag som anges i artikel 2 får även ge denna ekonomiska intressegruppering i uppdrag att, för deras räkning, anordna totalisatorspel vid moderbolagens kapplöpningsbanor.

Om den ekonomiska intressegrupperingen medger att privatpersoner driver ställen för registrering av vad, ska ett sådant medgivande ges efter utredning och tillstyrkan av inrikesministern."

17 I beslut av den 13 september 1985 om totalisatorspel (arrêté du 13 septembre 1985 portant règlement du pari mutuel) (JORF av den 18 september 1985, s. 10714), i dess lydelse enligt beslut av den 29 augusti 2001 (JORF av den 28 september 2001, s. 15333) (nedan kallat beslutet från år 1985), har tillkommit en möjlighet att slå vad på internet. PMU:s webbplats är en av de fem största kommersiella webbplatserna i Frankrike.

Organisationen av PMU och ramen för dess verksamheter

18 I artikel 3 i stadgarna för PMU anges följande:

"[PMU] har till syfte att, till förmån för vart och ett av de kapplöpningsbolag som är medlemmar i [PMU], använda sig av en rad tekniska, administrativa, rättsliga och ekonomiska medel samt personal som behövs för en permanent och fortlöpande tjänst avseende totalisatorspel utanför kapplöpningsbanor samt vid moderbolagens kapplöpningsbanor för samtliga eller en del av de lopp som de organiserar.

PMU kan åta sig och svara för förvaltningen av varje deltagande i franska eller utländska bolag, grupperingar eller juridiska enheter som, i Frankrike eller utomlands, direkt eller indirekt deltar i anordnandet av totalisatorspel och i varje tjänst som hänger samman med sådan verksamhet.

PMU genomför alla verksamheter som kompletterar och är till direkt nytta för genomförandet av dess huvudsyfte.

I likhet med vad som är fallet för alla dess medlemmar har [PMU] ett oegennyttigt och icke vinstgivande syfte av civilrättslig karaktär."

19 I artikel 29 i dekretet från år 1997 anges, i fråga om sammansättningen av PMU:s styrelse, följande:

"[PMU] leds av en styrelse bestående av följande tio ledamöter, som utses av församlingen:

[PMU:s] styrelseordförande, som, efter förslag från de bolag som är medlemmar, kan väljas utanför kretsen av medlemmar i församlingen och som ska godkännas av jordbruksministern och budgetministern.

En vice styrelseordförande, som föreslagits av styrelseordföranden och som ska godkännas av jordbruksministern och budgetministern.

Fyra representanter för de bolag som är medlemmar i [PMU].

Fyra representanter för staten, varav två har föreslagits av jordbruksministern och två har föreslagits av budgetministern.

Mandatperioden för [PMU:s] styrelseordförande uppgår till fyra år och kan förlängas. Mandatperioden för vice styrelseordföranden löper ut samtidigt som mandatperioden går ut för den styrelseordförande som föreslagit denne.

Vid överläggningarna i styrelsen har varje ledamot en röst. Vid lika röstetal har styrelseordföranden dock utslagsröst. Statens kontrollant och regeringens ombud närvarar vid styrelsemötena utan att delta i omröstning."

20 I artikel 40 i dekretet från år 1997 finns bestämmelser om kontroll av hästkapplöpningar och av vadhållning på hästar, i vilka följande anges:

"Ansvaret för kontroll av och tillsyn över hästkapplöpningar och totalisatorspel tillkommer gemensamt tjänstemännen inom ledningen för jordbruksministeriets lantbruks- och skogsvårdsavdelning, tjänstemännen vid inrikesministeriets polistjänst med ansvar för hästkapplöpningar samt de högre revisorerna vid statskassan eller deras representanter.

De tjänstemän som ansvarar för kontroll av och tillsyn över hästkapplöpningar och totalisatorspel kan begära att material och handlingar som avser dessa verksamheter visas upp för dem. De ska, före, under och efter loppen, ges tillträde till alla lokaler och anläggningar där vad, avseende vadhållning vid och utanför hästkapplöpningsbanor, tas emot och centraliseras."

21 Vad gäller villkoren för och vilka typer av vadhållning som PMU får erbjuda föreskrivs, i artikel 39 i dekretet från år 1997, följande:

"Jordbruksministern och budgetministern ska, på förslag av [PMU] och efter utlåtande av inrikesministern, anta en förordning om totalisatorspel. Förordningen ska offentliggöras i Republiken Frankrikes officiella tidning (*Journal officiel de la République française)*."

22 Artikel 1 i beslutet från år 1985 har följande lydelse:

”Vadhållning som omfattas av detta beslut består i att förutse utfallet av en händelse avseende en eller flera hästkapplöpningar, som bolag, vilka för detta ändamål getts behörighet av jordbruksministern, anordnar vid hästkapplöpningsbanor för vilka det beviljats öppningstillstånd, varvid bestämmelser om hur tävlingarna ska förlöpa anges i de regelverk som gäller för kapplöpningar.

Jordbruksministern ska anta ett beslut i vilket de typer av vadhållning som varje bolag får erbjuda anges.”

23 I artikel 2 första stycket i beslutet från år 1985 föreskrivs följande:

”Principen om totalisatorspel innebär att spelarnas insatser vid en viss typ av vadhållning omfördelas mellan de vinnande spelarna vid samma typ av vadhållning, efter det att avdrag har gjorts för de avgifter som fastställs i gällande bestämmelser.”

24 I artikel 8 första stycket i beslutet från år 1985 slås principen om allmänt förbud mot vadhållning på hästar åter fast enligt följande:

”Det är förbjudet för var och en att ingå eller ta emot vad vid kapplöpningar som anordnas i Frankrike utan att det sker genom de tjänster som avser franska totalisatorspel.”

25 Av insatserna vid vadhållning hos PMU omfördelas cirka 74 procent till spelarna, cirka 12 procent betalas in till staten, cirka 8 procent kommer hästbranschen till godo och 5 procent täcker kostnader för PMU:s insamling och behandling av vad.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

26 Zeturf är ett bolag som tillhandahåller tjänster avseende vadhållning på hästar via internet. Bolaget har fått ett tillstånd av den maltesiska myndighet som har hasardspel som ansvarsområde och erbjuder bland annat vadhållning på franska hästkapplöpningar via sin webbplats.

27 Den 18 juli 2005 begärde Zeturf att jordbruksministern skulle upphäva artikel 27 i dekretet från år 1997, särskilt dess första stycke, genom vilket PMU ges ensamrätt att anordna vadhållning på hästar utanför kapplöpningsbanor.

28 Jordbruksministern besvarade inte begäran, vilket utgjorde ett underförstått avslagsbeslut som Zeturf överklagade till den nationella domstolen. Bolaget yrkade att den nationella domstolen skulle ålägga premiärministern och jordbruksministern att, vid löpande vite om 150 euro per dag från och med delgivningen av det kommande beslutet, upphäva första stycket i nämnda artikel 27.

29 Zeturfs överklagande till Conseil d'État grundas bland annat på att friheten att tillhandahålla tjänster, som garanteras enligt artikel 49 EG, har åsidosatts.

30 Den nationella domstolen har i detta hänseende konstaterat att artikel 27 första stycket i dekretet från år 1997 utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster, eftersom denna bestämmelse är ägnad att begränsa möjligheterna för tjänsteleverantörer från andra medlemsstater än Republiken Frankrike att anordna vadhållning på hästar utanför kapplöpningsbanor i Frankrike.

31 Den nationella domstolen har emellertid tillstått att en sådan inskränkning kan vara tillåten enligt undantagsbestämmelser i EG-fördraget eller grundas på tvingande skäl av allmänintresse, om den uppfyller de krav på proportionalitet som gäller enligt unionsrätten.

32 Zeturf har vid den nationella domstolen bland annat hävdat att de behöriga nationella myndigheterna inte har visat att det föreligger något tvingande skäl av allmänintresse för nämnda inskränkning, att, även om det antas att ett sådant skäl föreligger, inskränkningen inte står i proportion till de mål som eftersträvas och att PMU för en expansiv affärspolicy som bygger på uppmuntran till spel och till att göra av med pengar, vilket inte står i överensstämmelse med syftena med den nationella lagstiftning som är tillämplig.

33 Nämnda myndigheter har, vid den nationella domstolen, däremot gjort gällande att syftet med den ensamrätt som PMU har getts är att skydda ordningen i samhället, med hänsyn till de verkningar som spel har på individer och samhället, och den allmänna ordningen, för att motverka att penningspel används för brottsliga eller bedrägliga ändamål. Dessa myndigheter har även framfört att en sådan ensamrätt bidrar till landsbygdens utveckling genom att hästbranschen finansieras. PMU:s tillväxtpolicy motiveras dessutom av målet att effektivt motverka att personer lockas till spel, genom att upprätthålla ett tilltalande, legalt utbud så att spelarna inriktar sig på tillåtna och reglerade verksamheter.

34 Mot denna bakgrund beslutade Conseil d'État att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Ska artiklarna [49 EG] och [50 EG] tolkas så, att de utgör hinder för att tillämpa nationella bestämmelser enligt vilka en enda aktör utan vinstsyfte ges ensamrätt att anordna vadhållning på hästar utanför kapplöpningsbanor och vilka, även om de förefaller vara ägnade att säkerställa målet att bekämpa brottslighet och således skydda den allmänna ordningen, på ett mer effektivt sätt än vad mindre ingripande åtgärder skulle göra – för att motverka risken för uppkomsten av otillåtna

spelarrangemang och styra spelarna mot det legala utbudet – åtföljs av en dynamisk affärspolicy från aktörens sida som följaktligen inte helt uppfyller målet att minska möjligheterna till spel?

2) Ska, vid bedömningen av huruvida nationella bestämmelser, såsom de som är tillämpliga i Frankrike, enligt vilka en enda aktör utan vinstsyfte ges ensamrätt att anordna totalisatorspel utanför kapplöpningsbanor, strider mot artiklarna [49 EG] och [50 EG], frågan huruvida det föreligger en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster bedömas endast med utgångspunkt i de begränsningar som har gjorts avseende utbudet av vadhållning på hästar på internet eller ska hela sektorn för vadhållning på hästar beaktas, oavsett i vilken form som vadhållningen erbjuds och är tillgänglig för spelarna?”

Prövning av tolkningsfrågorna

35 Såsom har angetts i punkt 30 i denna dom har den nationella domstolen konstaterat att de aktuella franska bestämmelserna om vadhållning på hästar utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster. De frågor som har ställts avser följaktligen endast huruvida inskränkningen är motiverad.

Den första frågan

36 För att besvara den första frågan ska det undersökas, för det första, under vilka villkor som det enligt artikel 49 EG är tillåtet att införa bestämmelser om ensamrätt att anordna vadhållning på hästar utanför kapplöpningsbanor till förmån för en enda aktör, såsom de här aktuella bestämmelserna. För det andra kommer domstolen att

pröva i vilken mån den omständigheten att aktören, som har en sådan ensamrätt, för en dynamisk affärspolicy står i överensstämmelse med de mål som eftersträvas med dessa bestämmelser om ensamrätt.

Villkoren för att införa bestämmelser om ensamrätt att anordna vadhållning på hästar

37 Domstolen erinrar inledningsvis om att en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster, såsom den som har konstaterats av den nationella domstolen, kan godtas på grund av att den omfattas av de undantag som uttryckligen anges i artiklarna 45 EG och 46 EG, som är tillämpliga på området med stöd av artikel 55 EG, eller om den i enlighet med domstolens praxis grundas på tvingande skäl av allmänintresse (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 55).

38 Vad närmare bestämt avser de skäl som kan godtas, har domstolen påpekat att de mål som eftersträvas med nationella lagstiftningar på området för spel och vadhållning, sedda som en helhet, oftast är knutna till skyddet för mottagarna av de aktuella tjänsterna och konsumenter i allmänhet samt till skyddet för ordningen i samhället. Domstolen har även understrukit att sådana mål ingår bland de tvingande skäl av allmänintresse som kan rättfärdiga inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster (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 74 och där angiven rättspraxis).

39 Domstolen har dessutom vid upprepade tillfällen understrukit att de moraliska, religiösa eller kulturella särdrag samt de moraliskt och ekonomiskt skadliga följder för den enskilde och samhället som omgärdar spel och vadhållning kan vara omständigheter som motiverar att de nationella myndigheterna ges ett tillräckligt utrymme för

skönsmässig bedömning när det gäller att, med hänsyn till de värderingar som råder i just det landet, fastställa vad som krävs för att skydda konsumenterna och ordningen i samhället (domen i de ovannämnda förenade målen Stoß m.fl., punkt 76 och där angiven rättspraxis).

40 Medlemsstaterna är följaktligen i princip fria att fastställa målsättningarna för sin politik i fråga om hasardspel och, vid behov, exakt fastställa den eftersträvade skyddsnivån (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, punkt 59).

41 En medlemsstat som strävar efter att säkerställa en särskilt hög skyddsnivå kan följaktligen, såsom domstolen har slagit fast, ha fog för bedömningen att det bara är om ensamrättigheter 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 fullfölja målet att motverka att allmänheten lockas till överdrivna spelutgifter och bekämpa spelberoende på ett tillräckligt effektivt sätt (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda förenade målen Stoß m.fl., punkterna 81 och 83).

42 De nationella myndigheterna kan 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 är säkrare på att de på ett effektivt sätt kan genomföra sin policy än när privata aktörer bedriver verksamheten i konkurrens, även om dessa aktörer måste ha tillstånd och är underkastade ett system med kontroller och sanktioner (domen i de ovannämnda förenade målen Stoß m.fl., punkt 82).

43 Det är emellertid alltjämt så, att de inskränkningar som görs gällande ska uppfylla de villkor som följer av domstolens praxis med avseende på inskränkningarnas proportionalitet, vilket det ankommer på de nationella domstolarna att kontrollera (domen i det ovannämnda målet Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, punkterna 59 och 60, och domen i de ovannämnda förenade målen Stoß m.fl., punkterna 77 och 78).

44 Det finns anledning att härvid, i det sammanhang som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen, och mot bakgrund av de yttranden som har getts in till domstolen, göra vissa preciseringar i fråga om dels kontrollen av de mål som eftersträvas med de nationella bestämmelserna, dels den kontroll som myndigheterna faktiskt utövar över PMU.

— De mål som eftersträvas med de nationella bestämmelserna

45 Av de handlingar som den nationella domstolen har överlämnat till domstolen och av den franska regeringens yttrande till domstolen framgår det att de nationella bestämmelserna har tre mål, varav de två viktigaste avser dels bekämpning av bedrägeri och penningtvätt inom sektorn för vadhållning på hästar, dels skyddet för ordningen i samhället, med hänsyn till de verkningar som hasardspel har på individer och samhället. Det tredje målet, som PMU och den franska regeringen endast har åberopat i andra hand, är att bidra till landsbygdens utveckling genom att hästbranschen finansieras.

46 De två första målen ingår, såsom har angetts i punkt 38 i denna dom, bland dem som är erkända som mål som kan rättfärdiga inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster på området för hasardspel. Såsom har erinrats om i punkt 41 i denna dom, kan införandet av en så ingripande åtgärd som en ensamrätt emellertid endast rättfärdigas för att säkerställa en särskilt hög skyddsnivå vad beträffar dessa mål.

47 Det ankommer följaktligen på den nationella domstolen att kontrollera att de nationella myndigheterna, vid tidpunkten för omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, verkligen avsåg att säkerställa en särskilt hög skyddsnivå och att det, med hänsyn till den eftersträvade skyddsnivån, faktiskt kunde anses att det var nödvändigt att införa en ensamrätt.

48 Det ska i detta hänseende erinras om att det i sig saknar betydelse att godkännandet och kontrollen av ett visst antal privata aktörer kan visa sig vara mer kostsamt för de nationella myndigheterna än den tillsyn som utövas över en enda aktör. Av domstolens praxis framgår nämligen att administrativa olägenheter inte är ett skäl som kan rättfärdiga en inskränkning i en grundläggande frihet som garanteras i unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 september 2006 i mål C-386/04, Centro di Musicologia Walter Stauffer, REG 2006, s. I-8203, punkt 48, och av den 27 januari 2009 i mål C-318/07, Persche, REG 2009, s. I-359, punkt 55).

49 Vad beträffar den skyddsnivå som de nationella myndigheterna eftersträvar, med hänsyn till de angivna målen, har Zeturf bland annat gjort gällande att det regelbundet sker pengatvätt för betydande belopp genom handel med vinstlotterna från PMU. Detta är endast möjligt på grund av att vadhållningen sker anonymt hos PMU och att det följaktligen är omöjligt att identifiera spelaren. Zeturf har därtill anfört att detta tillvägagångssätt för pengatvätt är allmänt känt och bekräftas i verksamhetsrapporterna från den franska gruppen för bekämpning av pengatvätt, kallad Tracfin, som lyder under de ministrar som har ansvar för ekonomi, finanser och sysselsättning samt budget, offentliga räkenskaper och offentligt anställda.

50 Det ankommer på den nationella domstolen att undersöka i vilken mån dessa påståenden är styrkta och huruvida en eventuell tolerans av ett sådant tillvägagångssätt är förenlig med strävan efter att säkerställa en hög skyddsnivå.

51 Vad beträffar det tredje målet med de aktuella bestämmelserna, vilket den franska regeringen har åberopat i andra hand, konstaterar domstolen att det inom ramen för målet vid den nationella domstolen förhåller sig så, att landsbygdens utveckling, såsom den har fastställts av denna regering, kan likställas med finansiering av ideella verksamheter eller verksamheter som är av allmänintresse i det sammanhang som föranledde domen av den 24 mars 1994 i mål C-275/92, Schindler (REG 1994, s. I-1039).

52 Domstolen har i detta hänseende vid flera tillfällen preciserat att även om det inte är utan betydelse att uppbörd av intäkter från hasardspel på ett avgörande sätt kan bidra till finansieringen av verksamheter som är ideella eller av allmänintresse, kan ett sådant skäl bara utgöra en accessorisk positiv följd och inte den verkliga grunden för den restriktiva policy som förs (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Schindler, punkt 60, och dom av den 21 oktober 1999 i mål C-67/98, Zenatti, REG 1999, s. I-7289, punkt 36). Det framgår nämligen av fast rättspraxis att ekonomiska skäl inte ingår bland de skäl som återfinns i artiklarna 45 EG och 46 EG och inte utgör ett tvingande skäl av allmänintresse som kan åberopas för att rättfärdiga inskränkningar i etableringsfriheten eller i friheten att tillhandahålla tjänster (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 november 2003 i mål C-243/01, Gambelli m.fl., REG 2003, s. I-13031, punkt 61 och där angiven rättspraxis, och av den 6 oktober 2009 i mål C-153/08, kommissionen mot Spanien, REG 2009, s. I-9735, punkt 43).

53 Av detta följer i ännu högre grad att ett sådant mål inte kan motivera införandet av en så ingripande åtgärd som en ensamrätt. Det mål som har åberopats i andra hand, enligt vilket införandet av en ensamrätt på området för vadhållning på hästar utanför kapplöpningsbanor syftar till att bidra till landsbygdens utveckling, kan följaktligen inte rättfärdiga den inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster som har införts genom de nationella bestämmelser som är aktuella i målet vid den nationella domstolen.

54 Domstolen konstaterar även att, till skillnad från vad den franska regeringen har gjort gällande, det enligt artikel 4.2 i direktiv 90/428 inte är tillåtet, vare sig underförstått eller uttryckligen, att avsätta en viss del av vinsten från vadhållning på hästar för att skydda, utveckla eller förbättra hästaveln. Syftet med direktivet är inte att införa bestämmelser om hasardspel som är knutna till hästkapplöpningar, utan endast att

undanröja diskriminering med avseende på hästar som är registrerade i eller som kommer från andra medlemsstater än den medlemsstat där tävlingarna som de deltar i hålls. Dessa tävlingar definieras i artikel 2 andra stycket i samma direktiv, en bestämmelse till vilken det hänvisas i artiklarna 3 och 4 i direktivet. Möjligheten för medlemsstaterna, enligt artikel 4, att avsätta en viss procentsats av den prissumma eller vinst som kan uppkomma genom dessa tävlingar är uttryckligen kopplad till de skyldigheter som avses i nämnda artikel 3. Artikel 4.2 handlar följaktligen om den prissumma eller vinst som dessa hästar ger upphov till och inte om vinsten från den vadhållning på hästar som anordnas vid sådana tävlingar.

— Kontrollen av PMU:s verksamheter

55 Såsom har påpekats av PMU och den franska och den portugisiska regeringen, förefaller det, med förbehåll för vad som kan framkomma av en kontroll som utförs av den nationella domstolen, som om de handlingar som har getts in av den nationella domstolen och som sammanfattas i punkterna 19–22 i förevarande dom – bland annat vad först avser sammansättningen av PMU:s styrelse samt den kontroll av hästkapplöpningar och totalisatorspel och tillsyn över dessa som utövas av två ministerier, och vad vidare avser villkoren för och de typer av vadhållning som PMU erbjuder – indikerar att systemet för kontroll av den aktuella vadhållningen motsvarar de system som föranledde domen av den 21 september 1999 i mål C-124/97, Läärä m.fl. (REG 1999, s. I-6067), och domen i det ovannämnda målet Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International.

56 Om så verkligen är fallet tycks det finnas en särskilt sträng, statlig kontroll av anordnandet av vadhållning på hästar. Staten utövar nämligen en direkt kontroll över funktionen hos den aktör som har en ensamrätt samt över planläggningen av de händelser som är föremål för vadhållning, de godkända typerna av vadhållning och deras distributionskanaler, inklusive vinsternas fördelning i förhållande till insatserna samt de reglerade verksamheternas förlopp och tillsynen över dem. Den nationella domstolen kan följaktligen i princip se sig föranledd att konstatera att de aktuella bestämmelserna

är ägnade att säkerställa målet att bekämpa brottsliga och bedrägliga verksamheter som har samband med hasardspel, samt målet att skydda ordningen i samhället, med hänsyn till de verkningar som hasardspel har på individer och samhället.

57 För det första erinrar domstolen emellertid om att en nationell lagstiftning endast är ägnad att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet, om den på allvar svarar mot önskan att uppnå detta på ett sammanhängande och systematiskt sätt (dom av den 10 mars 2009 i mål C-169/07, Hartlauer, REG 2009, s. I-1721, punkt 55).

58 Domstolen har i detta hänseende tidigare slagit fast att införandet av en så ingripande åtgärd som en ensamrätt måste åtföljas av ett regelverk som garanterar att innehavaren av nämnda ensamrätt, på ett sammanhängande och systematiskt sätt, faktiskt kan fullfölja det sålunda fastställda målet, genom ett utbud som är kvantitativt begränsat och kvalitativt utformat i förhållande till nämnda mål och som är föremål för sträng kontroll från myndigheternas sida (domen i de ovannämnda förenade målen Stoß m.fl., punkt 83).

59 Det kan nämligen anses att det finns en viss intressekonflikt hos varje aktör, inklusive hos dem som har ställning som offentligrättsligt organ eller som välgörenhetsorganisation, mellan behovet av att öka sina intäkter och målet att minska möjligheterna till spel. En offentligrättslig aktör eller en aktör utan vinstgivande syfte kan, i likhet med varje privaträttslig aktör, vara frestad att maximera sina intäkter och utveckla marknaden för hasardspel, vilket motverkar målet att minska möjligheterna till spel.

60 Så är särskilt fallet om de inkomster som uppkommer är avsedda att uppnå de mål som är erkända som mål av allmänintresse, eftersom aktören uppmuntras att öka intäkterna från hasardspel för att bättre kunna uppnå sådana mål. Avsättningen av intäkter för sådana mål kan för övrigt leda till en situation där det är svårt att avstå från de belopp som kommer från hasardspel, eftersom den naturliga benägenheten då är att öka utbudet av spel och dra till sig nya spelare.

61 Dessa överväganden gör sig i än högre grad gällande under omständigheter där den enda aktören, såsom i målet vid den nationella domstolen, innehar ensamrättigheter avseende såväl anordnandet av hästkapplöpningar som vadhållning på dessa kapplöpningar. Aktören befinner sig då i en fördelaktig situation för att, i förekommande fall, utöka vadhållningsverksamheterna genom att öka antalet händelser som kan bli föremål för vadhållning.

62 Det ankommer följaktligen på den nationella domstolen att kontrollera, bland annat mot bakgrund av utvecklingen av marknaden för hasardspel i Frankrike, att de statliga kontroller som PMU:s verksamheter i princip är föremål för faktiskt genomförs i strävan efter att, på ett sammanhängande och systematiskt sätt, fullfölja de mål som avses med införandet av systemet med ensamrätt för PMU (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 juni 2010 i mål C-258/08, Ladbrokes Betting & Gaming och Ladbrokes International, REU 2010, s. I-4757, punkt 37).

63 Det ska härvid påpekas att den aspekt som den nationella domstolen särskilt har lyft fram i den första frågans andra del, som avser PMU:s affärspolicy, i detta sammanhang har en given betydelse för bedömningen av på vilket sätt nämnda mål uppfylls.

Förandet av en dynamisk handelspolicy

64 Den första frågans andra del avser i vilken mån den omständigheten att en aktör som har en ensamrätt att anordna hasardspel bedriver en dynamisk affärspolicy kan anses vara förenlig med kraven enligt artikel 49 EG.

65 Av begäran om förhandsavgörande och de yttranden som har getts in till domstolen framgår att flera omständigheter kännetecknar den dynamiska affärspolicy som den nationella domstolen har hänvisat till. Det är bland annat utrett att PMU använder sig av en intensiv och växande reklam för sina produkter, inklusive på internet, och ökar antalet försäljningsställen för vadhållning och för de produkter som spelarna erbjuds. PMU använder sig dessutom av en kommersiell strategi som syftar till att nå en ny krets för de spel som erbjuds.

66 Det ska i detta sammanhang genast erinras om att myndigheterna i en medlemsstat, i den mån de lockar och uppmuntrar konsumenter att delta i hasardspel i syfte att stärka statskassan, inte som grund kan åberopa att hänsyn till allmän ordning i samhället gör det nödvändigt att begränsa spelmöjligheterna för att rättfärdiga inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster (domen i det ovannämnda målet Gambelli m.fl., punkt 69).

67 Domstolen har emellertid slagit fast att en kontrollerad, expansiv policy för hasardspelsverksamhet kan vara förenlig med målet att styra in denna verksamhet i kontrollerade strukturer, genom att spelare som ägnar sig åt förbjuden och dold spel- och vadhållningsverksamhet lockas över till tillåten och reglerad verksamhet. En sådan policy kan nämligen stå i överensstämmelse med såväl målet att förhindra att hasardspelsverksamhet används för brottsliga eller bedrägliga ändamål som målet att motverka att allmänheten lockas till överdrivna spelutgifter och att bekämpa spelberoende, genom att konsumenterna styrs till utbudet från innehavaren av det statliga monopolet, vilket utbud får förmodas vara både fritt från brottsliga inslag och utformat för att bättre kunna skydda konsumenterna mot överdrivna spelutgifter och spelberoende (domen i de ovannämnda förenade målen Stoß m.fl., punkterna 101 och 102).

68 För att uppnå målet att styra konsumenterna till kontrollerade strukturer krävs det att de aktörer som har tillstånd utgör ett trovärdigt, men samtidigt attraktivt, alternativ till icke reglerad verksamhet. Detta kan i sig medföra att det tillhandahålls ett omfattande spelsortiment, att det görs reklam i viss omfattning och att

ny distributionsteknik används (se dom av den 6 mars 2007 i de förenade målen C-338/04, C-359/04 och C-360/04, Placanica m.fl., REG 2007 s. I-1891, punkt 55, och domen i de ovannämnda förenade målen Stoß m.fl., punkt 101).

69 Det ankommer på den nationella domstolen att, mot bakgrund av omständigheterna i det mål som är anhängigt vid den, pröva huruvida PMU:s affärspolicy, med avseende på såväl omfattningen av den reklam som görs som de nya spel som införs, kan anses falla inom ramarna för en kontrollerad, expansiv policy inom hasardspelssektorn, vars syfte faktiskt är att styra spelets dragningskraft mot kontrollerade strukturer (domen i det ovannämnda målet Ladbrokes Betting & Gaming och Ladbrokes International, punkt 37).

70 Det ankommer, inom ramen för denna bedömning, på den nationella domstolen att bland annat undersöka huruvida dels de brottsliga och bedrägliga verksamheter som har samband med spel, dels spelberoende, vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, kunde utgöra ett problem i Frankrike, och huruvida ett sådant problem skulle ha kunnat avhjälpas genom att de tillåtna och reglerade verksamheterna utökades (domen i det ovannämnda målet Ladbrokes Betting & Gaming och Ladbrokes International, punkt 29). Domstolen har särskilt understrukit att om en medlemsstat avser åberopa ett mål som är ägnat att rättfärdiga den inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster som följer av en ingripande nationell åtgärd, ankommer det på medlemsstaten att förse den domstol som ska avgöra denna fråga med alla uppgifter som kan göra det möjligt för denna att kontrollera att nämnda åtgärd verkligen uppfyller de krav som följer av proportionalitetsprincipen (domen i de ovannämnda förenade målen Stoß m.fl., punkt 71). Kommissionen har i detta hänseende gjort gällande att de nationella myndigheterna inte, till skillnad från de fall som föranledde domarna i de ovannämnda målen Placanica m.fl. samt Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, har visat att det verkligen finns en svart marknad för vadhållning på hästar.

71 Reklam som innehavaren av ett statligt monopol eventuellt gör ska under alla omständigheter vara väl avvägd och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att styra konsumenterna till kontrollerade spelarrangemang. Sådan reklam får däremot i

synnerhet inte uppmuntra konsumenternas naturliga benägenhet att roas av spel genom att locka dem till aktivt deltagande, såsom genom att banalisera spelandet eller ge det en positiv image genom att hänvisa till att spelintäkterna går till verksamhet av allmänintresse eller genom att förstärka spelens dragningskraft med anslående reklambudskap där stora spelvinster förespeglas (domen i de ovannämnda förenade målen Stoß m.fl., punkt 103).

72 Mot bakgrund av dessa överväganden ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 49 EG ska tolkas på följande sätt:

a) En medlemsstat som strävar efter att säkerställa en särskilt hög skyddsnivå för konsumenterna inom hasardspelssektorn kan ha fog för bedömningen att det bara är om ensamrättigheter ges till ett enda organ, vilket är föremål för sträng kontroll av myndigheterna, som det är möjligt att kontrollera de risker som är förenade med nämnda sektor och fullfölja målet att motverka att allmänheten lockas till överdrivna spelutgifter och att bekämpa spelberoende på ett tillräckligt effektivt sätt.

b) Det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera att

— de nationella myndigheterna, vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, verkligen avsåg att säkerställa en sådan särskilt hög skyddsnivå och att det, med hänsyn till den eftersträvade skyddsnivån, faktiskt kunde anses att det var nödvändigt att införa en ensamrätt, och att

— de statliga kontrollerna, som verksamheterna hos det organ som har ensamrättigheter i princip är föremål för, faktiskt genomförs på ett sammanhängande och systematiskt sätt i strävan efter de mål som angetts för detta organ.

c) För att det ska kunna anses att nationella bestämmelser om införande av en ensamrätt på hasardspel står i överensstämmelse med målen att bekämpa brottslighet och minska möjligheterna till spel krävs det att bestämmelserna

— grundas på konstaterandet att de brottsliga och bedrägliga verksamheter som har samband med spel och spelberoende utgör ett problem i den berörda medlemsstaten, ett problem som skulle kunna avhjälpas genom att de tillåtna och reglerade verksamheterna utökades, och

— endast gör det möjligt att använda reklam som är väl avvägd och inte går utöver vad som är nödvändigt för att styra konsumenterna till kontrollerade spelarrangemang.

Den andra frågan

73 Den nationella domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i på vilket sätt bedömningen ska göras av vilken betydelse som ska tillmätas den inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster som uppkommer genom ett system med ensamrätt för en enda aktör att anordna vadhållning på hästar och, särskilt, huruvida det kan anses att vadhållning på hästar via internet skiljer sig från hela denna sektor.

74 Domstolen konstaterar inledningsvis att varje inskränkning i fråga om erbjudande av hasardspel på internet i större utsträckning hämmar aktörer som befinner sig utanför den berörda medlemsstaten, i vilken mottagarna utnyttjar tjänsterna, eftersom nämnda aktörer då fråntas ett medel för saluföring som är särskilt effektivt för att få direkt tillträde till nämnda marknad i förhållande till aktörer som är etablerade i

samma medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 december 2003 i mål C-322/01, Deutscher Apothekerverband, REG 2003, s. I-14887, punkt 74, och av den 2 december 2010 i mål C-108/09, Ker-Optika, REU 2010, s. I-12213, punkt 54).

75 Av domstolens praxis framgår för övrigt att internet endast är distributionskanal för hasardspel (dom av den 8 september 2010 i mål C-46/08, Carmen Media Group, REU 2010, s. I-8149, punkt 100).

76 Eftersom målen med de här aktuella nationella bestämmelserna särskilt består i att säkerställa skyddet för konsumenterna av hasardspel och, mer specifikt, skyddet mot bedrägerier som begås av aktörerna samt mot att allmänheten lockas till överdrivna spelutgifter och mot spelberoende, har graden av utbytbarhet, ur konsumentens synvinkel, mellan de olika distributionskanalerna en given betydelse. Om det exempelvis framkommer att konsumenterna anser att ett visst vad på hästar som ingås via internet ersätter ett likadant vad som ingås via de traditionella distributionskanalerna, talar detta för att det ska göras en helhetsbedömning, och inte en separat bedömning för varje distributionskanal inom sektorn.

77 Marknaden för vadhållning på hästar ska följaktligen i princip bedömas i sin helhet, oavsett frågan huruvida den aktuella vadhållningen erbjuds via traditionella distributionskanaler på fysiska platser eller via internet. En inskränkning i insamling av vad ska således prövas oavsett med vilka medel insamlingen har genomförts.

78 Domstolen har emellertid tidigare haft tillfälle att betona vissa särskilda förhållanden som råder då hasardspel erbjuds på internet (se domarna i de ovannämnda målen Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, punkt 72, och Carmen Media Group, punkt 101).

79 Domstolen har härvid bland annat anmärkt att avsaknaden av direktkontakt mellan konsumenten och aktören gör att hasardspel som är tillgängliga på internet medför andra typer av och större risker jämfört med de traditionella marknaderna för sådana spel, vad gäller bedrägerier som aktörerna eventuellt kan göra sig skyldiga till mot konsumenterna (domen i de ovannämnda målen Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, punkt 70, och Carmen Media Group, punkt 102).

80 Domstolen har dessutom påpekat att de omständigheter som kännetecknar utbudet av hasardspel via internet på samma sätt kan medföra andra typer av och större risker vad gäller konsumentskyddet, särskilt för unga och för personer som har ett stort spelbegär eller hos vilka ett sådant begär kan uppstå, än vad som är fallet på de traditionella marknaderna för sådana spel. Utöver den ovannämnda avsaknaden av direktkontakt mellan konsumenten och aktören, utgör den omständigheten att spel på internet är särskilt lättillgängligt och ständigt pågående, liksom den potentiellt stora omfattningen och förekomsten av ett sådant utbud på en internationell marknad i en miljö som dessutom kännetecknas av att spelaren är isolerad, anonym och fri från social kontroll, faktorer som är ägnade att främja utvecklingen av spelberoende och överdrivna spelutgifter och därför öka de därmed förbundna negativa, sociala och moraliska konsekvenserna, såsom har betonats i fast rättspraxis (domen i det ovannämnda målet Carmen Media Group, punkt 103).

81 Följaktligen ska samtliga utbytbara distributionskanaler beaktas, såvida inte användningen av internet får till följd att riskerna med hasardspel ökar jämfört med de befintliga riskerna med spel som saluförs via traditionella distributionskanaler.

82 Vad beträffar sådana nationella bestämmelser som dem som har föranlett begäran om förhandsavgörande, vilka tillämpas på samma sätt på vadhållning som erbjuds via internet som på vadhållning som genomförs via traditionella distributionskanaler, och

med avseende på vilka den nationella lagstiftaren inte har ansett att det är nödvändigt att göra någon åtskillnad mellan de olika distributionskanalerna, ska inskränkningen i friheten att tillhandahålla tjänster följaktligen bedömas med utgångspunkt i de begränsningar som har gjorts avseende hela den berörda sektorn.

83 Den andra frågan ska följaktligen besvaras på följande sätt. Vid bedömningen av den inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster som uppkommer genom ett system med ensamrätt att anordna vadhållning på hästar, ankommer det på de nationella domstolarna att beakta samtliga utbytbara distributionskanaler för denna vadhållning, såvida inte användningen av internet får till följd att riskerna med de aktuella hasardspelen ökar jämfört med de befintliga riskerna med spel som saluförs via traditionella distributionskanaler. Vad beträffar sådana nationella bestämmelser som tillämpas på samma sätt på vadhållning på hästar som erbjuds via internet som på vadhållning som genomförs via traditionella distributionskanaler, ska inskränkningen i friheten att tillhandahålla tjänster bedömas med utgångspunkt i de begränsningar som har gjorts avseende hela den berörda sektorn.

Rättegångskostnader

84 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet 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 yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (åttonde avdelningen) följande:

1) Artikel 49 EG ska tolkas på följande sätt:

a) En medlemsstat som strävar efter att säkerställa en särskilt hög skyddsnivå för konsumenterna inom hasardspelssektorn kan ha fog för bedömningen att det bara är om ensamrättigheter ges till ett enda organ, vilket är föremål för sträng kontroll av myndigheterna, som det är möjligt att kontrollera de risker som är förenade med nämnda sektor och fullfölja målet att motverka att allmänheten lockas till överdrivna spelutgifter och att bekämpa spelberoende på ett tillräckligt effektivt sätt.

b) Det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera att

— de nationella myndigheterna, vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen, verkligen avsåg att säkerställa en sådan särskilt hög skyddsnivå och att det, med hänsyn till den eftersträvade skyddsnivån, faktiskt kunde anses att det var nödvändigt att införa en ensamrätt, och att

— de statliga kontrollerna, som verksamheterna hos det organ som har ensamrättigheter i princip är föremål för, faktiskt genomförs på ett sammanhängande och systematiskt sätt i strävan efter de mål som angetts för detta organ.

c) För att det ska kunna anses att nationella bestämmelser om införande av en ensamrätt på hasardspel står i överensstämmelse med målen att bekämpa brottslighet och minska möjligheterna till spel krävs det att bestämmelserna

— grundas på konstaterandet att de brottsliga och bedrägliga verksamheter som har samband med spel och spelberoende utgör ett problem i den berörda medlemsstaten, ett problem som skulle kunna avhjälpas genom att de tillåtna och reglerade verksamheterna utökades, och

— endast gör det möjligt att använda reklam som är väl avvägd och inte går utöver vad som är nödvändigt för att styra konsumenterna till kontrollerade spelarrangemang.

2) Vid bedömningen av den inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster som uppkommer genom ett system med ensamrätt att anordna vadhållning på hästar, ankommer det på de nationella domstolarna att beakta samtliga utbytbara distributionskanaler för denna vadhållning, såvida inte användningen av internet får till följd att riskerna med de aktuella hasardspelen ökar jämfört med de befintliga riskerna med spel som saluförs via traditionella distributionskanaler. Vad beträffar sådana nationella bestämmelser som tillämpas på samma sätt på vadhållning på hästar som erbjuds via internet som på vadhållning som genomförs via traditionella distributionskanaler, ska inskränkningen i friheten att tillhandahålla tjänster bedömas med utgångspunkt i de begränsningar som har gjorts avseende hela den berörda sektorn.

Underskrifter