DOMSTOLENS DOM

6. november 2003 *

I sag C-243/01,

angående en anmodning, som Tribunale di Ascoli Piceno (Italien) i medfør af traktatens artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende straffesag mod

Piergiorgio Gambelli m.fl.,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 43 EF og 49 EF,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans og J.N. Cunha Rodrigues, samt dommerne D.A.O. Edward (refererende dommer), R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric og S. von Bahr,

generaladvokat: S. Alber
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

* Processprog: italiensk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Gambelli m.fl. ved avvocato D. Agnello

— Garrisi ved avvocati R.A. Jacchia, A. Terranova og I. Picciano

— den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato D. Del Gaizo

— den belgiske regering ved F. van de Craen, som befuldmægtiget, bistået af avocat P. Vlaemminck

— den græske regering ved M. Apessos og D. Tsagkaraki, som befuldmægtigede

— den spanske regering ved L. Fraguas Gadea, som befuldmægtiget

— den luxembourgske regering ved N. Mackel, som befuldmægtiget

— den portugisiske regering ved L. Fernandes og A. Barros, som befuldmægtigede

— den finske regering ved E. Bygglin, som befuldmægtiget

— den svenske regering ved B. Hernqvist, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved A. Aresu og M. Patakia, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 22. oktober 2002 er afgivet mundtlige indlæg af Gambelli m.fl. ved D. Agnello, af Garrisi ved R.A. Jacchia og A. Terranova, af den italienske regering ved avvocato dello Stato A. Cingolo, af den belgiske regering ved P. Vlaemminck, af den græske regering ved M. Apessos, af den spanske regering ved L. Fraguas Gadea, af den franske regering ved P. Boussaroque, som befuldmægtiget, af den portugisiske regering ved A. Barros, af den finske regering ved E. Bygglin og af Kommissionen ved A. Aresu og M. Patakia,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 13. marts 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning af 30. marts 2001, indgået til Domstolen den 22. juni 2001, har Tribunale di Ascoli Piceno i medfør af traktatens artikel 234 EF forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 43 EF og 49 EF.

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en straffesag mod Gambelli og 137 andre personer (herefter »Gambelli m.fl.«), som er tiltalt for ulovligt at have afholdt uautoriserede væddemål og for at eje centre, der driver virksomhed med indsamling og overførsel af data vedrørende væddemål, hvilket udgør strafbart bedrageri mod staten.

Relevante retsforskrifter

Fællesskabsretlige bestemmelser

3 Artikel 43 EF bestemmer:

»Inden for rammerne af nedennævnte bestemmelser er der forbud mod restriktioner, som hindrer statsborgere i en medlemsstat i frit at etablere sig på

en anden medlemsstats område. Dette forbud omfatter også hindringer for, at statsborgere i en medlemsstat, bosat på en medlemsstats område, opretter agenturer, filialer eller datterselskaber.

Med forbehold af bestemmelserne i kapitlet vedrørende kapitalen indebærer etableringsfriheden adgang til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed samt til at oprette og lede virksomheder, herunder navnlig selskaber i den i artikel 48 [stk. 2] anførte betydning, på de vilkår, som i etableringslandets lovgivning er fastsat for landets egne statsborgere.«

4 Artikel 48, stk. 1, EF bestemmer, at »[s]elskaber, som er oprettet i overensstemmelse med en medlemsstats lovgivning, og hvis vedtægtsmæssige hjemsted, hovedkontor eller hovedvirksomhed er beliggende inden for Fællesskabet, ligestilles [...] med personer, der er statsborgere i medlemsstaterne«.

5 Artikel 46, stk. 1, EF har følgende indhold: »Bestemmelserne i dette kapitel og de forholdsregler, der træffes i medfør heraf, udelukker ikke anvendelse af love eller administrativt fastsatte bestemmelser, der indeholder særlige regler for fremmede statsborgere, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed.«

6 Artikel 49, stk. 1, EF lyder: »Inden for rammerne af nedennævnte bestemmelser er der forbud mod restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet, for så vidt angår statsborgere i medlemsstaterne, der er bosat i et andet af Fællesskabets lande end modtageren af den pågældende ydelse.«

Nationale bestemmelser

7 I medfør af artikel 88 i Regio Decreto nr. 773, Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza af 18. juni 1931 (kongeligt dekret nr. 773 om godkendelse af den konsoliderede lovtekst vedrørende lovene om den offentlige sikkerhed) (GURI nr. 146 af 26.6.1931, herefter »det kongelige dekret«), kan der ikke gives bevilling til indsamling af indsatser i væddemål, bortset fra væddemål ved væddeløb, regattaer, bold- eller fodboldspil eller lignende sportskampe, såfremt væddemålene udgør en nødvendig forudsætning for, at kampen kan gennemføres efter sit formål.

8 Bevilling til at drive erhvervsvirksomhed med væddemål gives ifølge Legge Finanziaria nr. 388 af 23. december 2000 (finanslov nr. 388) (Almindeligt tillæg til GURI af 29.12.2000, herefter »lov nr. 388/00«) udelukkende til koncessionsindehavere eller til dem, der har opnået tilladelse hertil gennem et ministerium eller et andet organ, som loven forbeholder retten til at afholde eller formidle væddemål. Væddemålene kan dreje sig om resultaterne af sportsbegivenheder, der afvikles af Comitato olimpico nazionale italiano (den italienske nationale olympiske komité, herefter »CONI«) eller af organisationer under denne, eller om resultaterne af hestevæddeløb, der arrangeres af Unione Italiana per l'incremento delle razze equine (den nationale sammenslutning til hesteavlens fremme, herefter »UNIRE«).

9 Artikel 4, 4a og 4b i lov nr. 401 af 13. december 1989 om indgreb over for uautoriseret afholdelse af spil og væddemål og om korrekt gennemførelse af sportskampe (GURI nr. 294 af 18.12.1989), som ændret ved lov nr. 388/00

(herefter »lov nr. 401/89«), der ved artikel 37, stk. 5, har indsat artikel 4a og 4b i lov nr. 401/89, har følgende indhold:

»Uberettiget deltagelse i afholdelse af spil og væddemål

Artikel 4

1. Den, der uberettiget foranstalter afholdelse af lotterier, væddemål eller tipning, som ifølge loven er forbeholdt staten eller koncessionerede organer, straffes med frihedsberøvelse fra seks måneder til tre år. Med samme straf straffes den, der afholder væddemål eller tipning om sportsbegivenheder, der arrangeres af CONI, af de under CONI stående organer eller af UNIRE. Den, der ulovligt deltager i offentlig afholdelse af væddemål om andre konkurrencer mellem personer eller dyr samt om færdighedsspil, straffes med frihedsberøvelse fra tre måneder til et år samt med en bøde på mindst 1 mio. ITL.

2. Den, der reklamerer for de konkurrencer, spil eller væddemål, der afholdes under de i stk. 1 nævnte omstændigheder, uden at være medgerningsmand til en i samme stykke defineret forbrydelse, straffes med fængsel i højst tre måneder og en bøde på mellem 100 000 og 1 mio. ITL.

3. Den, der deltager i konkurrencer, spil eller væddemål, der afholdes under de i stk. 1 nævnte omstændigheder, uden at være medgerningsmand til en i samme stykke defineret forbrydelse, straffes med fængsel i højst tre måneder eller en bøde på mellem 100 000 og 1 mio. ITL.

[...]

Artikel 4a

De sanktioner, som er fastlagt i denne artikel, finder anvendelse på den, der i Italien uden den koncession, tilladelse eller bevilling, der kræves ifølge artikel 88 i [det kongelige dekret], udøver virksomhed med henblik på at modtage eller indsamle, henholdsvis medvirker ved modtagelsen eller indsamlingen, uanset på hvilken måde, af væddemål af enhver art, som indgås i Italien eller i udlandet, uanset af hvem, herunder pr. telefon eller over Internettet.

Artikel 4b

[...] de i nærværende artikel fastlagte sanktioner finder anvendelse på den, der foretager indsamling eller registrering af indsatser i lotto, tipning eller væddemål pr. telefon eller over Internettet uden at have tilladelse til benyttelse af disse midler til at foretage sådan indsamling eller registrering.«

Hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

10 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at anklagemyndigheden og undersøgelsesdommeren ved Tribunale di Fermo (Italien) har påvist eksistensen af et omfattende netværk af italienske agenturer, som via Internettet er forbundet med bookmakerfirmaet Stanley International Betting Ltd (herefter »Stanley«), der er etableret i Liverpool (Det Forenede Kongerige), og hvilket netværk Gambelli m. fl., der er tiltalt i hovedsagen, er en del af. De er tiltalt for at have overtrådt lov nr. 401/89 ved på italiensk område at have samarbejdet med en udenlandsk

bookmaker om at drive virksomhed med indsamling af indsatser i væddemål, hvilket efter loven normalt er forbeholdt staten.

11 Denne virksomhed, der anses for at være i strid med CONI's monopol på sportsvæddemål, og som udgør en lovovertrædelse som omhandlet i artikel 4 i lov nr. 401/89, foregår på følgende måde: Den, der vædder, meddeler den ansvarlige for det italienske agentur, hvilke kampe han ønsker at vædde om, og angiver den indsats, han agter at betale. Agenturet fremsender via Internettet en anmodning om accept af væddemålet til den engelske bookmaker med angivelse af de omhandlede nationale fodboldkampe og de indsatser, der er gjort. Bookmakeren fremsender omgående via Internettet en bekræftelse på, at væddemålet accepteres. Det italienske agentur fremsender denne bekræftelse til den, der vædder, hvorefter vedkommende betaler agenturet det skyldige beløb, der derpå indsættes på en særlig udenlandsk konto, der er åbnet til dette formål, og som tilhører den engelske bookmaker.

12 Stanley er et britisk kapitalselskab, som er registreret i Det Forenede Kongerige, og som driver bookmakervirksomhed i henhold til en bevilling udstedt af Liverpool Kommune i medfør af Betting, Gaming and Lotteries Act. Selskabet har tilladelse til at drive virksomhed i Det Forenede Kongerige og i udlandet. Det afholder og administrerer væddemål på grundlag af den britiske bevilling, idet det udvælger sportsbegivenhederne og fastsætter odds samt påtager sig den økonomiske risiko. Stanley udbetaler gevinsterne og erlægger forskellige skatter og afgifter i Det Forenede Kongerige samt skatter af lønninger og andre skatter. Selskabet er underkastet streng kontrol med, at dets virksomhed udøves efter reglerne, og denne kontrol udføres af et privat revisionsfirma samt af Inland Revenue og Customs & Excise.

13 Stanley udbyder et bredt sortiment af »fixed-odds«-væddemål vedrørende nationale, europæiske og internationale sportsbegivenheder. Via forskellige kanaler, såsom Internet, fax eller telefon, har private mulighed for fra deres egen bopæl at deltage i de væddemål, som selskabet afholder og administrerer.

14 Stanleys virksomhedsdrift i Italien foregår gennem handelsaftaler, der indgås med italienske erhvervsdrivende eller mellemmænd om etablering af dataoverførselscentre. Disse centre giver brugerne adgang til elektroniske medier, indsamler og registrerer væddemålsnumrene og videresender dem til Stanley.

15 De tiltalte i hovedsagen er optaget i Camera di Commercio (det italienske handelskammer) som indehavere af virksomheder, der driver dataoverførselscentre og har opnået tilladelse fra Ministero delle Poste e delle Comunicazioni (ministeriet for post og telekommunikation) til dataoverførsel.

16 Undersøgelsesdommeren ved Tribunale di Fermo har afsagt kendelse om foreløbig beslaglæggelse, og der er blevet foretaget kontroller og ransagninger af de tiltaltes kontorer, boliger og køretøjer. En af de tiltalte, Garrisi, som er medlem af Stanleys bestyrelse, er blevet varetægtsfængslet.

17 De tiltalte i hovedsagen har kæret kendelserne om beslaglæggelserne i deres dataoverførselscentre til Tribunale de Ascoli Piceno.

18 Tribunale de Ascoli Piceno har henvist til Domstolens praksis og navnlig til dom af 21. oktober 1999, Zenatti (sag C-69/98, Sml. I, s. 7289). Retten finder ikke, at de spørgsmål, som den sag, den er blevet forelagt, rejser, fuldt ud svarer til de omstændigheder, som Domstolen har taget stilling til i Zenatti-dommen. De seneste ændringer af lov nr. 401/89 tilsiger, at spørgsmålet undergives en fornyet behandling ved Domstolen.

19 Tribunale di Ascoli Piceno har i den forbindelse henvist til forarbejderne til lov nr. 388/00, hvoraf det fremgår, at de stramninger, der ved denne lov blev indført i lov nr. 401/89, i første række var dikteret af hensynet til at beskytte sportstipsudbyderne (»Totoricevitori«), som er private erhvervsdrivende. Retten har anført, at der ikke i forbindelse med disse stramninger ses at være anført nogle overvejelser vedrørende den offentlige orden, som kan begrunde, at de rettigheder, der er garanteret i fællesskabsretten og i forfatningen, indskrænkes.

20 Retten har fremhævet, at den omstændighed, at det kunne udledes af den oprindelige formulering af artikel 4 i lov nr. 401/89, at virksomhed med at indsamle og videresende væddemål vedrørende udenlandske sportsbegivenheder var lovlig, havde ført til oprettelse og udvikling af et net af erhvervsdrivende, som har investeret kapital og skabt infrastrukturer i spille- og væddemålssektoren. For disse erhvervsdrivende er der uventet rejst spørgsmål om lovligheden af deres virksomhed som følge af de ved lov nr. 388/00 vedtagne lovændringer, der indeholder strafsanktionerede forbud mod, at en person hvor som helst udøver virksomhed med indsamling, modtagelse, registrering og videresendelse af tilbud om væddemål, navnlig vedrørende sportsbegivenheder, uden en koncession eller tilladelse, der er udstedt af staten.

21 Den forelæggende ret finder det tvivlsomt, om proportionalitetsprincippet er overholdt, henset til på den ene side det indførte forbuds strenghed — det er sanktioneret med straf, hvilket i praksis kan gøre det umuligt for lovligt oprettede virksomheder og erhvervsdrivende i Fællesskabet at drive erhvervsvirksomhed inden for spille- og væddemålssektoren i Italien — og på den anden side betydningen af de interne samfundshensyn, der beskyttes, og til fordel for hvilke de fællesskabsretlige friheder er blevet tilsidesat.

22 Desuden finder Tribunale di Ascoli Piceno at måtte stille spørgsmålstegn ved den markante modsigelse, der synes at foreligge mellem en national lovgivning, som stærkt begrænser udenlandske EF-virksomheders aktivitet med indgåelse af sportsvæddemål, og den kraftige udvidelse af spil og væddemål, som den

italienske stat tilstræber på det nationale plan for at tilvejebringe indtægter til statskassen.

23 Retten har anført, at den sag, som den er blevet forelagt, dels rejser spørgsmål vedrørende national ret med hensyn til foreneligheden mellem lovændringerne i artikel 4 i lov nr. 401/89 og den italienske forfatning, som beskytter det private erhvervslivs frihed til at drive virksomhed, der ikke er undergivet et statsligt afgiftsmonopol, og dels rejser spørgsmål med hensyn til artikel 4's forenelighed med etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser over grænserne. De spørgsmål, som sagen rejser vedrørende national ret, har Tribunale di Ascoli Piceno forelagt for Corte costituzionale (Italien).

24 Under disse omstændigheder har Tribunale de Ascoli Piceno besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er en national lovgivning som den italienske, der i artikel 4, stk. 1 ff., artikel 4a og artikel 4b i lov nr. 401/89 (senest ændret ved artikel 37, stk. 5, i lov nr. 388 af 23.12.2000) indeholder strafsanktionerede forbud mod, at en person hvor som helst udøver virksomhed med indsamling, modtagelse, registrering og videresendelse af tilbud om væddemål, navnlig vedrørende sportsbegivenheder, uden en koncession eller tilladelse som foreskrevet i national ret, uforenelig (med de deraf følgende retsvirkninger i det nationale retssystem) med EF-traktatens artikel 43 ff. og artikel 49 ff. vedrørende etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser over grænserne?«

Det præjudicielle spørgsmål

Indlæg indgivet til Domstolen

25 Gambelli m.fl. finder, at den lovgivning, der er omhandlet i hovedsagen, udgør en restriktion både for etableringsfriheden og for den frie udveksling af tjenesteydelser, idet italienske statsborgere forbydes at sætte sig i forbindelse med udenlandske virksomheder via Internettet med henblik på at placere indsatser i væddemål og dermed modtage disse virksomheders tjenesteydelser, idet italienske mellemmænd forbydes at udbyde de væddemål, som Stanley administrerer, idet Stanley forhindres i at etablere sig i Italien med bistand fra disse mellemmænd og således i at udbyde sine tjenesteydelser i denne stat fra en anden medlemsstat, og idet der, som følge heraf, skabes og vedligeholdes et monopol i spille- og væddemålssektoren. Denne restriktion kan ikke begrundes med henvisning til Domstolens praksis i henhold til dom af 24. marts 1994, Schindler (sag C-275/92, Sml. I, s. 1039), af 21. september 1999, Läärä m.fl. (sag C-124/97, Sml. I, s. 6067), og Zenatti-dommen, eftersom Domstolen ikke har haft lejlighed til at tage stilling til de ændringer, der ved lov nr. 388/00 er indført i den omhandlede lovgivning, og ikke har behandlet spørgsmålet i relation til etableringsfriheden.

26 De tiltalte i hovedsagen har i den forbindelse påpeget, at den italienske stat ikke forfølger nogen sammenhængende politik, der har til formål at begrænse eller ligefrem afskaffe spillevirksomhed, jf. dommen i sagen Läärä m.fl., præmis 37, og Zenatti-dommen, præmis 36. De overvejelser, som de italienske myndigheder har påberåbt sig vedrørende hensynet til at beskytte dem, der vædder, mod at blive udsat for bedrageri, til at beskytte den offentlige orden eller til at reducere spillemulighederne for at undgå de personlige og sociale skadevirkninger og det incitament til at bruge penge, der er forbundet med spil, savner grundlag, eftersom staten samtidig udvider udbuddet af spil og væddemål og med henblik på at forhøje skatteindtægterne endog ansporer folk til at deltage i disse spil ved at lette ordningen for indsamling af indsatser. At afholdelse af væddemål er reguleret ved finansloven, viser, at de italienske myndigheders bevæggrunde i virkeligheden er af økonomisk karakter.

27 Formålet med den italienske lovgivning er tillige at beskytte koncessionsindehaverne inden for det nationale monopol, idet dette gøres uigennemtrængeligt for erhvervsdrivende i de andre medlemsstater, fordi der i indkaldelserne af bud fastsættes kriterier hvad angår ejerforholdene, som udelukkende kan opfyldes af en fysisk person, og ikke af et børsnoteret kapitalselskab, og fordi der stilles krav om, at man skal råde over lokaler og være koncessionsindehaver gennem længere tid.

28 De tiltalte i hovedsagen har gjort gældende, at det vanskeligt kan accepteres, at et selskab som Stanley, der driver en fuldt ud lovlig virksomhed, og som bliver behørigt kontrolleret i Det Forenede Kongerige, i den italienske lovgivning behandles på samme måde som en erhvervsdrivende, der arrangerer uautoriserede spil, når alle aspekter vedrørende almene hensyn er varetaget ved den britiske lovgivning, og når de italienske erhvervsdrivende, der fungerer som mellemmænd, og som Stanley har indgået kontrakt med, i deres egenskab af sekundære etableringer eller datterselskaber er indskrevet og registreret som udbydere af tjenesteydelser hos ministeriet for post og telekommunikation, som de samarbejder med, og som med mellemrum kontrollerer og undersøger dem.

29 Denne situation, hvor reglerne om etableringsfriheden finder anvendelse, er ifølge de tiltalte i hovedsagen i strid med princippet om gensidig anerkendelse, der gælder på de områder, hvor der endnu ikke er gennemført en harmonisering. Den er tillige i strid med proportionalitetsprincippet, ikke mindst fordi pålæggelse af straf burde udgøre det sidste middel, en medlemsstat kan anvende, når andre foranstaltninger eller midler ikke er egnede til at sikre en tilstrækkelig beskyttelse af de goder, der ønskes beskyttet. I medfør af den italienske lovgivning fratages en person, der vædder, og som befinder sig på det italienske territorium, ikke alene muligheden for at benytte bookmakere, der er etableret i en anden medlemsstat — end ikke ved mellemkomst af erhvervsdrivende, der er etableret i Italien — men vedkommende ifalder også strafansvar.

30 Den italienske, den belgiske, den græske, den spanske, den franske, den luxembourgske, den portugisiske, den finske og den svenske regering samt Kommissionen har påberåbt sig Domstolens praksis, navnlig Schindler- og Zenatti-dommen og dommen i sagen Läärä m.fl.

31 Den italienske regering har henvist til Zenatti-dommen som begrundelse for, at lov nr. 401/89 er forenelig med fællesskabsretten både på området for fri udveksling af tjenesteydelser og på etableringsfrihedens område. Det forhold, som Domstolen tog stilling til i den nævnte dom, nemlig at der kræves en administrativ tilladelse til at drive virksomhed med indsamling af indsatser og administration af væddemål på italiensk territorium, og det forhold, der er rejst spørgsmål om i hovedsagen i den foreliggende sag, nemlig at en sådan virksomhed er forbudt og udløser straf, hvis den udøves af erhvervsdrivende, der ikke arbejder inden for statens monopol med hensyn til væddemål, forfølger begge det samme formål, nemlig at forbyde en sådan virksomhed og at begrænse mulighederne for at deltage i spil ud over dem, der udtrykkeligt er angivet i loven.

32 Ifølge den belgiske regering vil et indre marked for pengespil kun anspore forbrugerne til større ødselhed og medføre betydelige skadevirkninger for samfundet. Det ved lov nr. 401/89 indførte beskyttelsesniveau samt den restriktive tilladelsesordning er egnede midler til at sikre virkeliggørelsen af formål vedrørende almene hensyn, nemlig ønsket om at begrænse og strengt kontrollere udbuddet af spil og væddemål, og de er forholdsmæssige i forhold til disse hensyn uden at indebære forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

33 Den græske regering finder, at organisering af hasardspil og væddemål om sportsbegivenheder skal forblive under statens kontrol og udøves inden for et monopol. Såfremt sådanne spil organiseres af private virksomheder, vil dette få en række direkte skadelige konsekvenser, såsom svækkelse af samfundsordenen, ansporelse til at begå kriminalitet samt udnyttelse af dem, der vædder, og af forbrugerne generelt.

34 Den spanske regering har gjort gældende, at både tildelelse af særlige eller eksklusive rettigheder ved hjælp af en restriktiv tilladelses- eller koncessionsordning, og et forbud mod at oprette filialer af udenlandske agenturer med henblik på at administrere væddemål i andre medlemsstater er foreneligt med en politik om at begrænse udbuddet, såfremt disse foranstaltninger er blevet vedtaget med det formål at reducere spillemulighederne og undgå, at efterspørgslen øges.

35 Den franske regering har gjort gældende, at den omstændighed, at indsamlingen af indsatser i væddemål i den foreliggende hovedsag foregår pr. telematik, og at de sportsbegivenheder, som er genstand for væddemålene, udelukkende finder sted på italiensk territorium — hvilket ikke var tilfældet i Zenatti-sagen — ikke kan drage Domstolens praksis i tvivl, i henhold til hvilken en national lovgivning, som begrænser udøvelse af virksomhed i relation til pengespil, lotterier og spilleautomater, er forenelig med princippet om fri udveksling af tjenesteydelser, såfremt den forfølger et almennyttigt formål, såsom at forebygge bedrageri og beskytte dem, der vædder, mod deres egne dispositioner. Medlemsstaterne er således berettigede til at regulere de erhvervsdrivendes virksomhed på væddemålsområdet på betingelse af, at der ikke udøves forskelsbehandling, idet begrænsningernes styrke og udstrækning er en del af de skønsbeføjelser, som indrømmes de nationale myndigheder. Det tilkommer således de nationale domstole at vurdere, om de nationale myndigheder har fundet den rette balance ved valget af de midler, der benyttes, i forhold til princippet om fri udveksling af tjenesteydelser.

36 For så vidt angår etableringsfriheden finder den franske regering ikke, at restriktionerne for den virksomhed, der udøves af uafhængige italienske selskaber, der har indgået kontrakt med Stanley, kan rejse tvivl om, at denne bookmaker selv har ret til frit at etablere sig i Italien.

37 Ifølge den luxemburgske regering udgør den italienske lovgivning en hindring for drift af virksomhed med afholdelse af væddemål i Italien, idet den forbyder Stanley at drive sin virksomhed på italiensk område, både direkte ved brug af retten til fri udveksling af tjenesteydelser over grænserne og indirekte ved mellemkomst af italienske agenturer, der er forbundet via Internettet. Endvidere udgør denne lovgivning en hindring for etableringsfriheden. Imidlertid kan disse hindringer begrundes, for så vidt som de forfølger almennyttige formål, såsom at kanalisere og kontrollere spillelysten, og er egnede til at virkeliggøre, samt står i et rimeligt forhold til, disse mål, og for så vidt som de ikke medfører forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, fordi både italienske og udenlandske organer skal have den samme tilladelse fra finansministeren for at kunne drive virksomhed med afholdelse og indgåelse af væddemål samt indsamling af indsatser på italiensk område.

38 Den portugisiske regering har anført, at den foreliggende hovedsag er af stor betydning for, at det i Italien og i alle de andre medlemsstater er muligt at bevare lotteridrift inden for en offentlig monopolordning og opretholde en vigtig kilde til indtægter for staten, der kan erstatte den tvangsmæssige inddrivelse af skatter og benyttes til at finansiere social- og kulturpolitikken samt politikken på sportens område. Når det drejer sig om spillevirksomhed, vil markedsøkonomi og en fri konkurrence medføre en omfordeling af de pengebeløb, der tjenes inden for rammerne af denne virksomhed, som vil stride mod samfundsordenen, fordi disse pengebeløb vil have tendens til at bevæge sig fra de lande, hvor den samlede indsats, der spilles for, er beskeden, til de lande, hvor indsatsen er større og gevinstbeløbene mere attraktive. De, der vædder i de små medlemsstater, vil således finansiere de store medlemsstaters budget på det sociale og kulturelle område samt på sportens område, og i de mindste stater vil nedgangen i indtægterne fra spil tvinge regeringerne til at finansiere de offentlige sociale tiltag samt statens andre sociale, sportslige og kulturelle aktiviteter på anden vis, hvilket vil føre til skatteforhøjelser i disse stater og til skattenedsættelser i de store stater. Desuden vil en opdeling af markedet for spil, lotteri og statslotteri mellem tre eller fire store erhvervsdrivende i Den Europæiske Union medføre strukturelle forandringer i distributionsnettene for spil, der lovligt drives af staten, hvilket vil resultere i et stort tab af arbejdspladser og skabe en spredning i arbejdsløshedsniveauet i de forskellige medlemsstater.

39 Den finske regering har navnlig henvist til dommen i sagen Läärä m.fl., hvor Domstolen har anerkendt, at det alene skal vurderes under hensyn til de mål, der forfølges af de nationale myndigheder i den pågældende medlemsstat, og under hensyn til det beskyttelsesniveau, som de ønsker at sikre, om de bestemmelser, medlemsstaten har fastsat, er nødvendige og forholdsmæssige, og at det således tilkommer den forelæggende ret at afgøre, om den nationale lovgivning, når henses til den måde, hvorpå den konkret gennemføres, giver mulighed for at nå de mål, som den er begrundet med, og om restriktionerne er forholdsmæssige i forhold til målene, idet lovgivningen dog skal anvendes uden forskel på alle erhvervsdrivende, hvadenten de er fra Italien eller fra en anden medlemsstat.

40 Ifølge den svenske regering kan det ikke konkluderes, at indførelsen af restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser er i strid med fællesskabs-

retten, fordi den har et skattemæssigt formål, såfremt restriktionerne er forholdsmæssige og ikke giver anledning til forskelsbehandling af de erhvervsdrivende, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at afgøre. Ændringerne af den italienske lovgivning ved lov nr. 388/00 giver mulighed for at forhindre et organ, som i Italien er blevet nægtet tilladelse til at indsamle indsatser i væddemål, i at udøve sin virksomhed fra en anden medlemsstat, og de forbyder udenlandske organer, som afholder væddemål i deres eget land, at udøve deres virksomhed i Italien. Som Domstolen har fastslået i dommen i sagen Läärä m.fl., præmis 36, og i Zenatti-dommen, præmis 34, kan den omstændighed, at en medlemsstat har valgt en anden beskyttelsesordning end den, en anden medlemsstat har indført, ikke i sig selv påvirke bedømmelsen af, om de bestemmelser, der er fastsat på området, er nødvendige og forholdsmæssige.

41 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber finder, at de lovændringer, som følger af lov nr. 388/00, alene klargør det, der allerede var indeholdt i lov nr. 401/89, uden reelt at indføre en ny kategori af lovovertrædelser. De hensyn til samfundsordenen, der har motiveret indgreb over for de skadelige virkninger af væddemål om fodboldkampe, og som begrunder, at den nationale lovgivning forbeholder visse organer retten til at indsamle indsatser i disse væddemål, er de samme, uanset i hvilken medlemsstat kampene finder sted. Det har ingen betydning, at de sportsbegivenheder, som væddemålene vedrørte, fandt sted i udlandet i Zenatti-dommen, hvorimod de fodboldkampe, som hovedsagen drejer sig om, spilles i Italien. Kommissionen har tilføjet, at Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2000/31/EF af 8. juni 2000 om visse retlige aspekter af informationssamfundstjenester, navnlig elektronisk handel, i det indre marked (»direktivet om elektronisk handel«) (EFT L 178, s. 1) ikke finder anvendelse på væddemål, og at spørgsmålet i denne sag derfor ikke skal besvares anderledes end i den nævnte dom.

42 Kommissionen finder ikke, at denne sag skal behandles i lyset af etableringsfriheden, da de agenturer, som drives af de tiltalte i hovedsagen, er uafhængige og handler som centre for indsamling af indsatser i væddemål og som mellemmænd i forholdet mellem deres italienske kunder og Stanley uden på nogen måde at indgå i et underordnelsesforhold til sidstnævnte. Selv om det antages, at bestemmelserne om etableringsfriheden finder anvendelse, vil restriktionerne i den italienske lovgivning dog være begrundet i de samme samfundspolitiske hensyn som dem,

Domstolen har anerkendt i Schindler- og Zenatti-dommen og i dommen i sagen Lärää m.fl. hvad angår restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser.

43 Under retsmødet har Kommissionen oplyst Domstolen om, at den har iværksat en traktatbrudsprocedure mod Den Italienske Republik vedrørende liberalisering af sektoren for væddemål i forbindelse med hestevæddeløb, der arrangeres af UNIRE. Hvad angår lottosektoren, som er blevet liberaliseret, har Kommissionen gjort opmærksom på dom af 26. april 1994 i sagen Kommissionen mod Italien (sag C-272/91, Sml. I, s. 1409), hvori Domstolen fastslog, at Den Italienske Republik ikke havde overholdt sine forpligtelser bl.a. i henhold til EF-traktaten, idet den bestemte, at kun institutioner, selskaber, konsortier og sammenslutninger, hvis kapital hver for sig eller samlet overvejende ejedes af det offentlige, kunne deltage i et udbud vedrørende koncessionen på et system til automatisering af lotto-spil.

Domstolens besvarelse

44 Der skal for det første tages stilling til, om en lovgivning som lov nr. 401/89, der er omhandlet i hovedsagen, udgør en restriktion for etableringsfriheden.

45 Det bemærkes, at der i henhold til artikel 43 EF er forbud mod restriktioner, som hindrer statsborgere i en medlemsstat i frit at etablere sig på en anden medlemsstats område, herunder restriktioner, der hindrer oprettelsen af agenturer, filialer eller datterselskaber.

46 Hvis et selskab — som f.eks. Stanley — der er etableret i én medlemsstat, driver virksomhed med indsamling af indsatser i væddemål og hertil som mellemmand benytter en organisation af agenturer — som f.eks. de agenturer, der tilhører de tiltalte i hovedsagen — der er etableret i en anden medlemsstat, udgør de restriktioner, som pålægges disse agenturers virksomhed, hindringer for etableringsfriheden.

47 Desuden har den italienske regering som svar på de spørgsmål, som Domstolen stillede i retsmødet, anerkendt, at den italienske lovgivning om indkaldelse af bud vedrørende væddemålsvirksomhed i Italien indeholder restriktioner. Ifølge den italienske regering kan den omstændighed, at intet organ har opnået godkendelse til virksomhed af denne art, bortset fra det organ, som har monopol på området, forklares med, at den italienske lovgivning er udformet således, at kun bestemte personer kan få tildelt en koncession.

48 Såfremt fraværet af udenlandske erhvervsdrivende blandt koncessionsindehaverne i sektoren for væddemål om sportsbegivenheder i Italien skyldes den omstændighed, at den italienske lovgivning om udbud i praksis gør det umuligt for kapitalselskaber, der er noteret på de officielle børser i de andre medlemsstater, at opnå koncessioner, udgør en sådan lovgivning umiddelbart en restriktion for etableringsfriheden, og dette er også tilfældet, selv om denne restriktion uden forskel pålægges alle kapitalselskaber, der kunne have interesse i sådanne koncessioner, uanset om de er etableret i Italien eller i en anden medlemsstat.

49 Det kan således ikke udelukkes, at også de betingelser, der stilles i den italienske lovgivning for at kunne deltage i udbud med henblik på at få tildelt de nævnte koncessioner, udgør en hindring for etableringsfriheden.

50 For det andet skal det undersøges, om denne lovgivning udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser.

51 Artikel 49 EF forbyder restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet, for så vidt angår statsborgere i medlemsstaterne, der er bosat i en anden medlemsstat end modtageren af den pågældende ydelse. Artikel 50 EF definerer »tjenesteydelser« som ydelser, der normalt udføres mod betaling, i

det omfang de ikke omfattes af bestemmelserne vedrørende den frie bevægelighed for varer, kapital og personer.

52 Domstolen har allerede fastslået, at indførsel af reklamer for og lodsedler til et lotteri til en medlemsstat med det formål at give indbyggerne i denne medlemsstat adgang til at deltage i et lotteri, der arrangeres i en anden medlemsstat, har tilknytning til en virksomhed med »tjenesteydelser« (Schindler-dommen, præmis 37). Virksomhed, der består i at give statsborgere i en medlemsstat adgang til at deltage i væddemål, der afholdes i en anden medlemsstat, har, selv om væddemålene vedrører sportsbegivenheder, der arrangeres i førstnævnte medlemsstat, analogt hermed tilknytning til en virksomhed med »tjenesteydelser« i artikel 50 EF's forstand.

53 Domstolen har tillige fastslået, at artikel 49 EF skal fortolkes således, at den omfatter tjenesteydelser, som tjenesteyderen telefonisk tilbyder potentielle modtagere etableret i andre medlemsstater, og som han uden nogen flytning yder fra den medlemsstat, hvor han er etableret (dom af 10.5.1995, sag C-384/93, Alpine Investments, Sml. I, s. 1141, præmis 22).

54 Såfremt denne fortolkning overføres til problemstillingen i hovedsagen, følger det heraf, at artikel 49 EF omfatter tjenesteydelser, som en tjenesteyder som Stanley, der er etableret i én medlemsstat, i dette tilfælde Det Forenede Kongerige, tilbyder via Internettet — og således uden nogen flytning — til modtagere, der er etableret i en anden medlemsstat, i dette tilfælde Den Italienske Republik, således at alle restriktioner for denne virksomhed udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, der udøves af en sådan tjenesteyder.

55 Desuden indebærer den frie udveksling af tjenesteydelser ikke kun en ret for tjenesteyderen til at tilbyde og udføre tjenesteydelser til og for modtagere etableret i en anden medlemsstat end den, på hvis område tjenesteyderen befinder sig, men også en ret for den, som ydelsen er rettet til, til at modtage eller drage fordel af tjenesteydelser, som tilbydes af en tjenesteyder, der er etableret i en anden

medlemsstat, og dette må ikke hindres af restriktioner (jf. i denne retning dom af 31.1.1984, forenede sager 286/82 og 26/83, Luisi og Carbone, Sml. s. 377, præmis 16, og af 26.10.1999, sag C-294/97, Eurowings Luftverkehr, Sml. I, s. 7447, præmis 33 og 34).

56 Som svar på Domstolens spørgsmål i retsmødet har den italienske regering imidlertid bekræftet, at aktivitet, som udøves af en privat person, der via Internettet fra sin bopæl sætter sig i forbindelse med en bookmaker, der er etableret i en anden medlemsstat, og herved bruger sit kreditkort som betalingsmiddel, udgør en lovovertrædelse, der er strafbar i medfør af artikel 4 i lov nr. 401/89.

57 Et sådant strafsanktioneret forbud mod at deltage i væddemål, der afholdes i andre medlemsstater end den, på hvis område den, der vædder, er hjemmehørende, udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser.

58 Det samme gælder med hensyn til det strafsanktionerede forbud mod, at mellemmænd, som de tiltalte i hovedsagen, medvirker ved udveksling af tjenesteydelser vedrørende væddemål om sportsbegivenheder, der afholdes af en tjenesteyder som Stanley, der er etableret i en anden medlemsstat end den, hvori disse mellemmænd driver deres virksomhed, idet et sådant forbud udgør en restriktion for bookmakerens ret til frit at udveksle tjenesteydelser, og dette gælder, selv om mellemmændene er etableret i den samme medlemsstat som modtagerne af tjenesteydelserne.

59 Det må således konstateres, at en national lovgivning som den italienske lovgivning om væddemål, navnlig artikel 4 i lov nr. 401/89, udgør en restriktion for etableringsfriheden og for den frie udveksling af tjenesteydelser.

60 Herefter skal der tages stilling til, om sådanne restriktioner kan tillades, fordi de er omfattet af de undtagelser, der udtrykkeligt er nævnt i artikel 45 EF og 46 EF, eller om de, i overensstemmelse med Domstolens praksis, kan begrundes i tvingende almene hensyn.

61 For så vidt angår de argumenter, som navnlig den græske og den portugisiske regering har anført for at begrunde restriktioner med hensyn til hasardspil og væddemål, er det tilstrækkeligt at bemærke, at det følger af fast retspraksis, at tab af eller nedgang i skatteindtægter ikke er et af de hensyn, der er anført i artikel 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 16.7.1998, sag C-264/96, ICI, Sml. I, s. 4695, præmis 28, og af 3.10.2002, sag C-136/00, Danner, Sml. I, s. 8147, præmis 56).

62 Som det fremgår af præmis 36 i Zenatti-dommen, skal en restriktion under alle omstændigheder modsvare ønsket om virkeligt at reducere spillemulighederne, og finansieringen af sociale aktiviteter via en afgift på indtægter fra tilladte spil skal kun være en ekstra fordel som følge af den gennemførte restriktive politik og ikke den egentlige begrundelse herfor.

63 Som det er anført både af de regeringer, der har afgivet indlæg, og af Kommissionen, har Domstolen i Schindler- og Zenatti-dommen og i dommen i sagen Läärä m.fl. imidlertid også bemærket, 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 af de fornødne forskrifter til beskyttelse af forbrugerne og samfundsordenen.

64 Restriktionerne for etableringsfriheden og for den frie udveksling af tjenesteydelser skal dog under alle omstændigheder for at være begrundet opfylde de betingelser, der fremgår af Domstolens praksis (jf. bl.a. dom af 31.3.1993, sag C-19/92, Kraus, Sml. I, s. 1663, præmis 32, og af 30.11.1995, sag C-55/94, Gebhard, Sml. I, s. 4165, præmis 37).

65 Ifølge denne praksis skal restriktionerne være begrundet i tvingende almene hensyn, de skal være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og de må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå dette formål.

Restriktionerne skal under alle omstændigheder anvendes uden forskelsbehandling.

66 Det påhviler den forelæggende ret at afgøre, om restriktionerne for etableringsfriheden og for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er indført ved lov nr. 401/89, i den foreliggende hovedsag opfylder disse betingelser. Med henblik herpå skal retten tage de bemærkninger, der er anført i de følgende præmisser, i betragtning.

67 For det første bemærkes, at selv om Domstolen i Schindler- og Zenatti-dommen og i dommen i sagen Läärä m.fl. har anerkendt, at restriktioner for spillevirksomhed kan være begrundet i tvingende almene hensyn, såsom beskyttelse af forbrugerne, forebyggelse af bedrageri og fjernelse af incitamenter for borgerne til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed, skal de restriktioner, der baseres på sådanne hensyn og på hensynet til at forebygge forstyrrelser af samfundsordenen, være egnede til at sikre virkeliggørelsen af disse formål, i den forstand at restriktionerne på en sammenhængende og systematisk måde skal medvirke til at begrænse væddemålsvirksomhed.

68 I den forbindelse har den forelæggende ret med henvisning til lov nr. 388/00's forarbejder anført, at den italienske stat på det nationale plan forfølger en politik, hvorefter spille- og væddemålsvirksomhed udvides kraftigt med henblik på at opnå indtægter til staten, og at den tillige beskytter koncessionsindehaverne under CONI.

69 I det omfang myndighederne i en medlemsstat ansporer og opmuntrer forbrugerne til at deltage i lotterier, hasard- eller væddemålsspil med henblik på, at de offentlige finanser kan drage fordel heraf på det økonomiske plan, kan myndighederne i den pågældende stat imidlertid ikke påberåbe sig, at hensynet til den offentlige orden gør det nødvendigt at reducere spillemulighederne, som begrundelse for foranstaltninger som dem, der er omhandlet i hovedsagen.

70 De restriktioner, der gælder i medfør af den italienske lovgivning på udbudsområdet, skal dernæst anvendes uden forskel i den forstand, at de på samme måde og ud fra ens kriterier skal finde anvendelse på erhvervsdrivende, der er etableret i Italien, og erhvervsdrivende fra andre medlemsstater.

71 Det tilkommer den forelæggende ret at tage stilling til, om betingelserne for at deltage i udbud af koncessioner på udøvelse af væddemålsvirksomhed vedrørende sportsbegivenheder er fastsat på en sådan måde, at de i praksis lettere kan opfyldes af italienske erhvervsdrivende end af udenlandske erhvervsdrivende. Såfremt dette er tilfældet, overholder betingelserne ikke kriteriet om, at der ikke må udøves forskelsbehandling.

72 Endelig må de restriktioner, der gælder i medfør af den italienske lovgivning, ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå det formål, der forfølges. I så henseende skal den forelæggende ret i lyset af Domstolens praksis (jf. dom af 29.2.1996, sag C-193/94, Skanavi og Chryssanthakopoulos, Sml. I, s. 929, præmis 34-39, og af 25.7.2002, sag C-459/99, MRAX, Sml. I, s. 6591, præmis 89-91) sikre sig, at den straf, der pålægges den, der indgår væddemål via Internettet fra sin bopæl i Italien med en bookmaker, der er etableret i en anden medlemsstat, ikke er en uforholdsmæssig sanktion, navnlig i betragtning af den tilskyndelse, der gives til at deltage i væddemål, når deltagelsen har forbindelse med de spil, der afholdes af godkendte nationale organer.

73 Desuden skal den forelæggende ret tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt den omstændighed, at mellemmænd — der medvirker ved udvekslingen af tjenesteydelser, som leveres af en bookmaker, der er etableret i en anden medlemsstat end den, hvori tjenesteydelserne præsteres, idet de i deres lokaler stiller Internetforbindelsen med bookmakeren til rådighed for dem, der vædder — pålægges restriktioner, hvortil der er knyttet bestemmelser om straf på op til ét års fængsel, udgør en restriktion, der går ud over, hvad der er nødvendigt for at bekæmpe bedrageri, navnlig når tjenesteyderen i etableringsstaten er undergivet regler om kontrol og sanktioner, når mellemmændenes agenturer er lovligt stiftet, og når disse mellemmænd, før lovændringerne i medfør af lov nr. 388/00, var af den opfattelse, at de var berettiget til at formidle væddemål vedrørende udenlandske sportsbegivenheder.

74 For så vidt angår den italienske lovgivnings forholdsmæssighed i forhold til etableringsfriheden synes udelukkelsen af kapitalselskaber, der er noteret på de andre medlemsstaters officielle børser, fra at opnå koncession til at administrere sportsvæddemål, at kunne betragtes som en foranstaltning, der går ud over, hvad der er nødvendigt for at bekæmpe bedrageri, navnlig når der findes andre midler, hvormed sådanne selskabers regnskaber og virksomhed kan kontrolleres, også selv om det formål, der forfølges af medlemsstatens myndigheder, er at undgå risikoen for, at indehaverne af koncession på spillevirksomhed bliver inddraget i kriminalitet eller bedrageri.

75 Det tilkommer den forelæggende ret at afgøre, om den nationale lovgivning under hensyn til den måde, hvorpå den konkret gennemføres, virkelig har de formål, der kunne begrunde den, og om de restriktioner, som den pålægger, ikke virker uforholdsmæssige i forhold til disse formål.

76 Henset til samtlige disse bemærkninger må det forelagte spørgsmål besvares således, at en national lovgivning, der — under trussel om straf — indeholder et forbud mod udøvelse af virksomhed med indsamling, modtagelse, registrering og videresendelse af tilbud om væddemål, navnlig vedrørende sportsbegivenheder, uden en koncession eller tilladelse, der er udstedt af den pågældende medlemsstat, udgør en restriktion for etableringsfriheden og for den frie udveksling af tjenesteydelser i medfør af artikel 43 EF, henholdsvis artikel 49 EF. Det tilkommer den forelæggende ret at afgøre, om den nationale lovgivning under hensyn til den måde, hvorpå den konkret gennemføres, virkelig har de formål, der kunne begrunde den, og om de restriktioner, som den pålægger, ikke virker uforholdsmæssige i forhold til disse formål.

Sagens omkostninger

77 De udgifter, der er afholdt af den italienske, den belgiske, den græske, den spanske, den franske, den luxembourgske, den portugisiske, den finske og den svenske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Tribunale di Ascoli Piceno ved kendelse af 30. marts 2001, for ret:

En national lovgivning, der — under trussel om straf — indeholder et forbud mod udøvelse af virksomhed med indsamling, modtagelse, registrering og videresendelse af tilbud om væddemål, navnlig vedrørende sportsbegivenheder, uden en koncession eller tilladelse, der er udstedt af den pågældende medlemsstat, udgør en restriktion for etableringsfriheden og for den frie udveksling af tjenesteydelser i medfør af artikel 43 EF, henholdsvis artikel 49 EF. Det tilkommer den forelæggende ret at afgøre, om den nationale lovgivning under hensyn til den måde, hvorpå den konkret gennemføres, virkelig har de formål, der kunne begrunde den, og om de restriktioner, som den pålægger, ikke virker uforholdsmæssige i forhold til disse formål.

Skouris	Jann	Timmermans
Cunha Rodrigues	Edward	Schintgen
Macken	Colneric	von Bahr

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. november 2003.

R. Grass — V. Skouris

Justitssekretær — Præsident