Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. MAZÁK
fremsat den 20. september 2012[1]

Forenede sager C-186/11 og C-209/11

Stanleybet International Ltd (sag C-186/11),William Hill Organization Ltd,William Hill Plc,ogSportingbet Plc (sag C-209/11)
modYpourgos Oikonomias kai Oikonomikon,Ypourgos Politismou,
Intervenient: Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP)

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Symvoulio tis Epikrateias (Grækenland))

»Artikel 49 TEUF og 56 TEUF — indrømmelse af eneret til at gennemføre, administrere, afholde og drive hasardspil til en enkelt virksomhed, der har form af et børsnoteret aktieselskab — udvidelse af udbuddet — berettigelse — målet om at begrænse væddemåls- og spillemuligheder og bekæmpe kriminalitet ved at underlægge aktørerne på området kontrol og kanalisere væddemål og spil ind i de således kontrollerede systemer — proportionalitetsprincippet — kravet om, at de fastsatte mål forfølges på en sammenhængende og systematisk måde — lovligheden af, og eventuelle betingelser for en overgangsperiode, hvorunder den pågældende nationale lovgivning kan opretholdes, hvis det fastslås, at den er uforenelig med EU-retten«

I – Indledning

1. Symvoulio tis Epikrateias (Grækenland) har ved to særskilte afgørelser af 21. januar 2011 forelagt Domstolen præjudicielle spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF om fortolkningen af artikel 49 TEUF og 56 TEUF vedrørende en national lovgivning, som indrømmer en enkelt virksomhed, der har form af et børsnoteret aktieselskab, eneret til at gennemføre, administrere, afholde og drive hasardspil.

2. Anmodningerne er fremsat i to sager mellem for det første, i sag C-186/11, Stanleybet International Ltd (herefter (»Stanleybet«), William Hill Organisation Ltd og William Hill plc (herefter under ét »William Hill«), og for det andet, i sag C-209/11, Sportingbet plc (herefter »Sportingbet«) på den ene side og Ypourgos Politismou (kulturministeren), Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (økonomi- og finansministeren) og Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (herefter »OPAP AE«) på den anden side vedrørende de græske myndigheders stiltiende afslag på de i hovedsagen ovennævnte selskabers og sagsøgeres ansøgninger om tilladelse til at gennemføre, afholde og drive hasardspil i Grækenland.

1 — Originalsprog: engelsk.

II – Nationale lovbestemmelser

A – *Lov nr. 2433/1996 (A' 180)*

3. Det fremgår af begrundelsen til lov nr. 2433/1996, hvorved det statslige monopol i den relevante sektor i hovedsagen blev indført, at det primære formål med denne lov er at slå ned på ulovlig spillevirksomhed, der »i de seneste år har antaget form af en epidemi i vores land«, mens forøgelsen af indtægterne til sport er et sekundært formål. Desuden anføres det i begrundelsen, at »det anses for nødvendigt at indføre en kupon til alle former for væddemål […] for at gøre indsatsen for at slå ned på ulovlige væddemål i vores land mere effektiv, idet de ulovlige væddemål bl.a. har den direkte konsekvens, at valuta føres ud af landet, fordi de selskaber, som på nuværende tidspunkt arrangerer ulovlig spillevirksomhed i Grækenland, samarbejder med udenlandske selskaber og indgår disse væddemål på deres vegne«.

4. Denne lovs artikel 2 og 3 har følgende ordlyd:

»Artikel 2

1. Ved præsidentielt dekret […] gives tilladelse til at udstede lotterikuponer med »fast eller skiftende gevinst« inden for enhver form for individuelle spil eller gruppespil samt ved begivenheder af en art, som egner sig til væddemål […] [OPAP] udpeges til administrator for disse lotterikuponer […]

2. Enhver, som arrangerer et væddemål uden at have ret dertil […], straffes med fængsel […]

Artikel 3

1. De årlige udgifter til reklamer for de hasardspil […], som OPAP arrangerer eller vil arrangere i fremtiden, deles forholdsmæssigt mellem OPAP og de øvrige organer, som har del i de rettigheder, som følger af hvert enkelt af OPAP's spil […]

5. OPAP har ret til at gøre brug af op til 10% af reklamepladsen på statslige, kommunale og lokale stadioner og sportshaller til reklameskilte for selskabets produkter uden at blive opkrævet betaling herfor […]«

B – *Præsidentielt dekret nr. 228/1999*

5. Præsidentielt dekret nr. 228/1999 blev udstedt med hjemmel i artikel 2, stk. 1, i lov nr. 2414/1996. Det fastsættes i artikel 1 og 2, at der stiftes et aktieselskab ved navn »Organismos prognostikon agonon podosfairou AE« (herefter »OPAP AE«), at selskabet drives privatøkonomisk i almen interesse, og at dets formål er, alene eller i samarbejde med tredjeparter, at afholde, drive og gennemføre PROPO-spil [fodboldtips] og andre former for hasardspil, som bestyrelsen måtte beslutte i fremtiden, i hele landet samt i udlandet, på den græske stats vegne. Administrationen af ovennævnte og fremtidige spil varetages udelukkende af OPAP AE på den græske stats vegne.

6. For at nå selskabets mål opretter OPAP AE agenturer i hele landet, som generelt og med eneret sælger selskabets spil, ligesom OPAP AE udsteder tilladelse til fysiske og juridiske personer til at drive agentur vedrørende et eller flere af selskabets spil på de vilkår, som i hvert enkelt tilfælde opstilles af selskabets bestyrelse.

C – Lov nr. 2843/2000, som ændret ved lov nr. 2912/2001, og OPAP AE's vedtægter

7. Artikel 27 i lov nr. 2843/2000, som ændret ved artikel 41, stk. 2, i lov nr. 2912/2001, bestemmer følgende:

»1. Staten kan gennem Athens fondsbørs udbyde en andel på op til niogfyrre procent (49%) af aktieselskabet Organismos prognostikon agonon podosfairou AE's (OPAP AE) kapitalandele til investorer.

2

a) Ved kontrakt indgået mellem den græske stat, repræsenteret ved økonomiministeren og kulturministeren med ansvar for sportsanliggender […], og OPAP AE gives OPAP AE eneret i tyve (20) år til at gennemføre, administrere, afholde og drive de spil, som selskabet gennemfører i dag, i henhold til gældende bestemmelser, samt spillene »BINGO LOTTO«, »KINO« […]

b) Ved afgørelse truffet af OPAP AE's bestyrelse og godkendt af økonomiministeren og kulturministeren med ansvar for sportsanliggender udstedes regler for gennemførelsen af hvert enkelt af OPAP AE's spil, som fastsætter spillenes indhold, deres tilrettelæggelse og generelle drift og de økonomiske betingelser for gennemførelsen af spillene, og navnlig den procentdel, der afsættes som gevinst til spillerne, gevinsternes procentvise fordeling på vinderkategorier, prisen pr. række og agenternes procentvise provision.

c) I den i stk. 2, litra a), omhandlede kontrakt fastsættes vilkårene for OPAP AE's udøvelse, og en eventuel fornyelse, af den ret, som er fastsat i denne bestemmelse, vederlaget for denne ret, måden for betaling herfor, OPAP AE's særlige forpligtelser og navnlig forhold vedrørende princippet om gennemsigtighed af procedurerne for spillenes gennemførelse og princippet om beskyttelse af den offentlige orden og spillerne […]

5

a) […]

b) Ved afgørelse truffet af økonomiministeren og sportsministeren […] oprettes et udvalg for kontrol, bekendtgørelse af vindere og indsigelser [...] Som medlemmer af udvalget udpeges statstjenestemænd og offentlige funktionærer.[…]

9

a) Såfremt loven tillader gennemførelse af nye spil ud over de i stk. 2, litra a), omhandlede, nedsættes et særligt udvalg […], der har til opgave at udarbejde de nærmere vilkår og fastsætte vederlaget for overdragelsen af spillenes gennemførelse til OPAP AE. […] Hvis OPAP AE afviser at varetage gennemførelsen af et spil […], kan staten selv varetage gennemførelsen. Såfremt der gives tilladelse til at overdrage gennemførelsen af det konkrete spil til en tredjepart, kan vederlaget ikke være lavere end det, som er foreslået OPAP AE. Fremtidige spil, som vedrører sportsbegivenheder, kan gennemføres udelukkende af OPAP AE.[…]«

8. I henhold til denne artikel blev der den 15. december 2000 indgået en kontrakt mellem den græske stat og OPAP AE, hvorved sidstnævnte, mod vederlag, blev indrømmet eneret til at gennemføre, administrere, afholde og drive spil i en periode på 20 år.

9. OPAP AE's vedtægter fastsætter, at selskabet drives privatøkonomisk i almen interesse, at tilsynet med dette varetages af kulturministeren med ansvar for sportsanliggender, og at det bl.a. har til formål at afholde, drive og gennemføre forskellige spil, reklamere for disse spil, gennemføre dem i udlandet samt at oprette agenturer. Endvidere er der på grundlag af de relevante bemyndigelsesbestemmelser vedtaget såvel »generelle regler for driften af OPAP AE's hasardspil med fast gevinst« som specifikke regler for spillenes gennemførelse, idet disses drift er omfattet af bestemmelserne i de generelle regler.

D – *Lov nr. 3336/2005*

10. Ved artikel 14, stk. 1, i lov nr. 3336/2005 blev artikel 27, stk. 1, i lov nr. 2843 erstattet af følgende:

»Staten kan gennem Athens fondsbørs udbyde en andel på op til seksogtres procent (66%) af aktieselskabet Organismos prognostikon agonon podosfairous AE's (OPAP AE) aktiekapital til investorer. Statens kapitalandel i OPAP AE's aktiekapital skal være på mindst fireogtredive procent (34%)«.

11. Artikel 14 i lov nr. 3336/2005 fastsætter videre, at staten udpeger halvdelen plus ét af medlemmerne af OPAP AE's bestyrelse for det tidsrum, hvor den græske stat har overdraget OPAP AE eneretten til gennemførelse, administration, afholdelse og drift af de spil, som er omhandlet i eksklusivkontrakten af 15. december 2000 eller eventuelle fornyelser heraf, og at ovennævnte udpegelse sker efter fælles afgørelse truffet af økonomi- og finansministeren og kulturministeren med ansvar for sportsanliggender.

E – *Lov nr. 3429/2005 (A' 314)*

12. Ved artikel 20 i lov nr. 3429/2005 (A' 314), som blev vedtaget efterfølgende, blev statens ret til at udpege flertallet af bestyrelsens medlemmer ophævet, da den var i strid med artikel 34, stk. 1, andet afsnit, i kodificeret lov nr. 2190/1920 om aktieselskaber (A' 37), der fastsætter, at bestyrelsesmedlemmer i aktieselskaber kun kan vælges på generalforsamlingen.

III – De faktiske omstændigheder, proceduren for den forelæggende ret og de præjudicielle spørgsmål

13. Selskaberne Stanleybet, William Hill og Sportingbet har hjemsted i Det Forenede Kongerige, hvor de, i henhold til de relevante britiske lovbestemmelser, har tilladelse til at afholde og gennemføre hasardspil.

14. Med henblik på at udvide deres forretningsvirksomhed til Grækenland søgte Stanleybet, ved ansøgning af 30. juni 2004, William Hill, ved ansøgning af 12. april 2007, og Sportingbet, ved ansøgning af 4. oktober 2006, de kompetente græske myndigheder om tilladelse eller licens til, i henhold til traktatens bestemmelser om etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, at tilbyde tjenesteydelser vedrørende hasardspil i Grækenland, såsom tjenesteydelser vedrørende gennemførelse, administration, afholdelse og drift af væddemål med fast eller skiftende gevinst i forbindelse med sportslige og andre begivenheder gennem et agenturnetværk og online.

15. Da disse ansøgninger blev stiltiende afvist af de græske myndigheder, som undlod at svare inden for fristen på tre måneder, anlagde Stanleybet, William Hill og Sportingbet sag ved den forelæggende ret med påstand om annullation af de stiltiende afvisninger.

16. Ifølge forelæggelsesafgørelsen var begrundelsen for de græske myndigheders afvisning af ansøgningerne, at OPAP AE i henhold til lov nr. 2433/1996 og nr. 2843/2000 samt ovennævnte kontrakt af 15. december 2000 mellem den græske stat og OPAP AE har fået eneret indtil 2020 til at afholde og drive hasardspil i Grækenland.

17. OPAP AE, som er intervenient i hovedsagen, har siden 1999 været drevet som aktieselskab med staten som eneaktionær. Selskabet blev efterfølgende noteret på Athens fondsbørs i henhold til artikel 27 i lov nr. 2843/2000, idet staten bevarede den absolutte aktiemajoritet (51%).

18. Da lov nr. 3336/2005 trådte i kraft i 2005, reduceredes statens aktieandel til en aktieminoritet (34%), men staten udpegede stadig flertallet af medlemmerne i OPAP AE's bestyrelse. Retten til at udpege flertallet af bestyrelsens medlemmer blev ophævet ved artikel 20 i lov nr. 3429/2005.

19. Staten fører dog stadig tilsyn med OPAP AE, især ved godkendelsen af reglerne gældende for selskabets aktiviteter og ved overvågning af proceduren for spillenes gennemførelse.

20. Den forelæggende ret har anført, at OPAP AE har udvidet sin virksomhed til udlandet. Som redegjort for i Kommissionen for De Europæiske Fællesskabers begrundede udtalelse af 28. februar 2008 til Den Hellenske Republik, havde OPAP AE den 31. marts 2005 oprettet 206 agenturer på Cypern på grundlag af en aftale mellem Grækenland og Cypern. OPAP AE oprettede i 2003 selskabet »OPAP Kiprou Ltd« og i 2004 selskabet »OPAP International Ltd« og har siden 2003 ejet 90% af aktiekapitalen i selskabet »OPAP Glory Ltd« og 20% af selskabet »Glory Technology Ltd«, mens det i 2004 oprettede selskabet »OPAP Parochis Ipiresion AE« i Grækenland.

21. Hvad angår det første spørgsmål er den forelæggende ret af den opfattelse, at der i henhold til Domstolens praksis er to politiske formål, som kan begrunde nationale foranstaltninger, der indfører restriktioner for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser på hasardspilsområdet, nemlig i) at begrænse udbuddet af hasardspil og ii) at bekæmpe kriminalitet knyttet hertil gennem kontrol af de virksomheder, der udøver aktiviteter på området, for at sikre, at de pågældende aktiviteter kun udøves inden for kontrollerede kredse.

22. Hvad angår det første formål anser den forelæggende ret ikke indrømmelsen af eneretten til at afholde hasardspil til et aktieselskab som OPAP AE for en passende foranstaltning, som konsekvent og systematisk kan begrænse udbuddet af hasardspil.

23. OPAP AE er ganske vist en offentlig virksomhed, hvis indtægter efter fradrag af driftsindtægter og udbetaling af gevinster tilgår staten, men selskabet fungerer efter privatøkonomiske regler, har fradrag for tv-reklamer for sine spil, kan uden vederlag gøre brug af 10% af reklamepladsen på statslige og kommunale stadioner og er noteret på Athens fondsbørs, idet 66% af selskabskapitalen kan sælges til investorer. Desuden er deltagelsen i dets spil fri, idet der kun gælder en maksimumsgrænse pr. kupon og ikke pr. spiller.

24. I lyset heraf konkluderede flertallet af medlemmerne af den forelæggende ret, at der ikke konsekvent og systematisk tilstræbes en reel begrænsning af udbuddet og de relaterede aktiviteter, og at de nationale regler derfor ikke kan anses for at være hensigtsmæssige til at nå dette mål.

25. Ifølge den forelæggende ret var et mindretal af medlemmerne af den holdning (selv om den ikke påvirker flertalsholdningen), at begrænsning af de relevante aktiviteter ikke er formålet med den pågældende lovgivning. Vurderingen af, hvorvidt den er lovlig ifølge EU-retten, bør snarere ske under hensyntagen til det eneste formål hermed, nemlig at kontrollere kriminelle aktiviteter på grundlag af en politik med kontrolleret udbredelse af tjenesteydelser vedrørende hasardspil.

26. For så vidt angår formålet vedrørende bekæmpelse af kriminalitet knyttet til hasardspil og det andet præjudicielle spørgsmål er det den forelæggende rets opfattelse, at såfremt den pågældende eneret ikke fører til en begrænsning i udbuddet af hasardspil, men derimod til en udvidelse, bør denne udvidelse ikke gå ud over det, som er nødvendigt for at nå ovennævnte mål. Retten anfører, at flertallet af dens medlemmer var af den opfattelse, at indrømmelsen af en sådan eneret til en organisation med de samme egenskaber og funktionsmåde som OPAP AE ikke kan anses for en kontrolleret udvidelse, mens OPAP AE's virksomhed ifølge et mindretal i den forelæggende ret især på grundlag af reglerne for spillene er kontrolleret med henblik på at undgå ulovlige væddemål.

27. Det er dog den forelæggende rets enstemmige vurdering, at det, såfremt det i modsætning til flertallets synspunkt medgives, at indrømmelsen af den pågældende eneret til OPAP AE rent faktisk skal anses for en kontrolleret udvidelse, skal fastslås, at denne indrømmelse ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå målet vedrørende bekæmpelse af kriminalitet.

28. Det tredje præjudicielle spørgsmål vedrører håndteringen af problemet med det retlige tomrum, som vil opstå, såfremt Domstolen fastslår, at de græske lovbestemmelser er i strid med EU-retten.

29. På denne baggrund og ud fra en begrundet tvivl om, hvorvidt de relevante græske lovbestemmelser er i overensstemmelse med de EU-retlige krav, har Symvoulio tis Epikrateias besluttet at udsætte sagen og at forelægge følgende præjudicielle spørgsmål, som er de samme i de to sager, for Domstolen:

»1) Er nationale retsforskrifter, som med det formål at begrænse udbuddet af hasardspil indrømmer en enkelt virksomhed, der har form af et børsnoteret aktieselskab, eneret til at gennemføre, administrere, afholde og drive hasardspil, i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 43 og 49 [nu artikel 49 TEUF og 56 TEUF], for så vidt som denne virksomhed reklamerer for de hasardspil, den afholder, udvider sin virksomhed til andre lande, spillerne deltager frit, og maksimumsindsatsen og -gevinsten er fastsat pr. kupon og ikke pr. spiller?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, er nationale forskrifter, hvorved – idet de i sig selv har til formål at bekæmpe kriminalitet ved at sikre kontrol af virksomhederne inden for det pågældende område, således at det sikres, at disse aktiviteter kun udøves inden for kontrollerede kredse – en enkelt virksomhed indrømmes eneretten til at gennemføre, administrere, afholde og drive hasardspil, i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 43 og 49, selv om denne indrømmelse samtidig medfører en ubegrænset udvikling af det pågældende udbud? Eller skal udviklingen af dette udbud under alle omstændigheder, og for at den pågældende begrænsning kan anses for at medvirke til at nå målet om bekæmpelse af kriminalitet, altid være kontrolleret, sagt med andre ord, skal det have karakter af en nødvendig foranstaltning for at nå dette mål og ikke gå videre end dette? Såfremt den nævnte udvikling under alle omstændigheder skal være kontrolleret, kan den da anses for kontrolleret i denne henseende, hvis eneretten på dette område indrømmes en enhed med de karakteristika, som er beskrevet i det første spørgsmål? Såfremt indrømmelsen af denne eneret anses for at føre til en kontrolleret udvikling af udbuddet af hasardspil, går indrømmelsen af ovennævnte eneret til en enkelt virksomhed da ud over, hvad der er nødvendigt, idet det samme formål hensigtsmæssigt kan opnås ved at indrømme denne ret til flere end én virksomhed?

3) Såfremt det, henset til de to første spørgsmål, lægges til grund, at indrømmelsen i henhold til de omhandlede nationale bestemmelser af eneretten til at gennemføre, administrere, afholde og drive hasardspil ikke er forenelig med EF-traktatens artikel 43 og 49: a) Har de nationale myndigheder i henhold til disse traktatbestemmelser da mulighed for i en nødvendig overgangsperiode, hvor der indføres regler, som er i overensstemmelse med EF-traktaten, at undlade at behandle ansøgninger om at iværksætte sådanne aktiviteter, som indgives af personer med juridisk hjemsted i andre medlemsstater? b) Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende,

ud fra hvilke kriterier fastsættes da varigheden af denne overgangsperiode? c) Såfremt en overgangsperiode ikke er berettiget, ud fra hvilke kriterier skal de nationale myndigheder da behandle de pågældende ansøgninger?«

IV – Forening af sagerne

30. På baggrund af den snævre sammenhæng mellem sag C-186/11 og sag C-209/11 har Domstolens præsident ved kendelse afsagt den 22. juni 2011 forenet sagerne med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt domsafsigelsen.

V – Retlig bedømmelse

A – *Det første og det andet præjudicielle spørgsmål om, hvorvidt det monopol, der er indrømmet OPAP AE, er i overensstemmelse med artikel 49 TEUF og 56 TEUF*

31. Med det første og det andet præjudicielle spørgsmål, som det er hensigtsmæssigt at behandle under ét, ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, hvorvidt artikel 49 TEUF og 56 TEUF skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, som indrømmer en enkelt virksomhed som OPAP AE ret til at gennemføre, administrere, afholde og drive hasardspil, idet OPAP AE har form af et børsnoteret aktieselskab og reklamerer for samt udvikler disse hasardspil. Den ønsker nærmere bestemt oplyst, hvorvidt de restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden, som følger af dette monopol, kan begrundes i målet om at begrænse udbuddet af hasardspil (som nævnt i det første præjudicielle spørgsmål) eller i målet om at bekæmpe kriminalitet knyttet til spillevirksomhed (som nævnt i det andet præjudicielle spørgsmål).

1. Parternes væsentligste argumenter

32. Der er i forbindelse med de præjudicielle forelæggelser indgivet skriftlige indlæg af OPAP AE, Stanleybet, William Hill, den græske, belgiske og polske regering samt Kommissionen. Ud over disse parter var Sportingbet og den portugisiske regering repræsenteret under retsmødet den 13. juni 2012.

33. Stanleybet, William Hill, Sportingbet og Kommissionen er grundlæggende af den opfattelse, at et monopol som det, der er indrømmet OPAP AE i Grækenland, og som har de egenskaber, der er beskrevet af den forelæggende ret, er i strid med artikel 49 TEUF og 56 TEUF.

34. OPAP AE og den belgiske, græske og portugisiske regering mener derimod, at en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede kan anses for at være i overensstemmelse med disse artikler. Ifølge disse parter er de restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden, som måtte følge af, at OPAP AE er indrømmet eneret på hasardspilsområdet, berettiget i lyset af Domstolens praksis vedrørende hasardspil.

2. Retlig bedømmelse

35. Indledningsvis bemærkes, at i overensstemmelse med den klare adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner i den præjudicielle procedure som omhandlet i artikel 267 TEUF henhører bedømmelsen af de faktiske omstændigheder i sagen under den nationale rets kompetence, ligesom det påhviler denne endelig at anvende de EU-retlige regler, som disse fortolkes af Domstolen,

på det foreliggende tilfælde [2]. For så vidt som den forelæggende ret tilsyneladende er i tvivl om, hvilke formål der rent faktisk forfølges med den relevante nationale lovgivning, eller om omfanget af statens kontrol over OPAP AE's aktiviteter og deres udvidelse, kan Domstolen, selv om den forelæggende rets medlemmer har divergerende synspunkter vedrørende disse spørgsmål, derfor ikke erstatte sin egen bedømmelse heraf med den forelæggende rets [3].

36. Der findes dog på nuværende tidspunkt en omfattende praksis fra Domstolen vedrørende hasardspil, som fastlægger de kriterier, der skal danne udgangspunkt for behandlingen af de præjudicielle spørgsmål i disse sager.

37. For det første er det i denne henseende i disse sager ubestridt, at det forhold, at OPAP AE i henhold til den pågældende nationale lovgivning indrømmes eneret til at gennemføre, administrere og drive hasardspil, medfører restriktioner for både den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden, som er sikret ved henholdsvis artikel 49 TEUF og 56 TEUF, idet udbydere som Stanleybet, William Hill og Sportingbet, som har hjemsted i en anden medlemsstat, ikke har mulighed for at udbyde hasardspil i Grækenland og oprette agenturer, filialer eller datterselskaber med dette for øje.

38. Det må derfor vurderes, om sådanne restriktioner i overensstemmelse med Domstolens praksis er berettigede på grundlag af de undtagelser, som er udtrykkeligt fastsat i EUF-traktaten, eller i tvingende almene hensyn [4].

39. Med hensyn til mulige begrundelser har Domstolen anført, at de mål, som forfølges med nationale lovgivninger vedtaget på spil- og væddemålsområdet, samlet set oftest vedrører beskyttelse af modtagerne af de omhandlede ydelser og mere generelt af forbrugerne og samfundsordenen. Den har også fastslået, at sådanne mål er blandt dem, der kan betragtes som tvingende almene hensyn, som kan berettige indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser [5].

40. Domstolen har desuden gentagne gange fastslået, at de moralske, religiøse og kulturelle særegenheder samt de moralsk og økonomisk skadelige konsekvenser for den enkelte og for samfundet, der knytter sig til spil og væddemål, kan begrunde, at de nationale myndigheder tildeles et skøn, der omfatter fastsættelsen i overensstemmelse med deres egne værdinormer af de fornødne forskrifter til beskyttelse af forbrugerne og samfundsordenen [6].

41. Medlemsstaterne kan derfor i princippet frit fastsætte målene for deres politik på området for hasardspil og i givet fald nøjagtigt fastsætte det ønskede beskyttelsesniveau [7].

42. I denne henseende har Domstolen i sine afgørelser anerkendt, at en medlemsstat med rette kan være af den opfattelse, at den kun med indførelsen af et monopol effektivt kan forfølge det mål om beskyttelse mod risici forbundet med hasardspilsområdet, som den måtte have defineret [8].

2 — Jf. i denne retning f.eks. dom af 8.9.2010, sag C-409/06, Winner Wetten, Sml. I, s. 8015, præmis 49, af 25.2.2003, sag C-326/00, IKA, Sml. I, s. 1703, præmis 27, af 15.11.2007, sag C-162/06, International Mail Spain, Sml. I, s. 9911, præmis 24, og af 7.6.2007, forenede sager C-222/05 - C-225/05, van der Weerd m.fl., Sml. I, s. 4233, præmis 22 og 23.

3 — Jf. i denne henseende f.eks. dom af 15.9.2011, sag C-347/09, Dickinger og Ömer, Sml. I, s. 8185, præmis 50 og 51, og af 3.6.2010, sag C-203/08, Sporting Exchange, Sml. I, s. 4695, præmis 29.

4 — Jf. bl.a. dom af 8.9.2009, sag C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, Sml. I, s. 7633, præmis 55.

5 — Dom af 8.9.2010, forenede sager C-316/07, C-358/07 - C-360/07, C-409/07 og C-410/07, Stoß m.fl., Sml. I, s. 8069, præmis 74 og den deri nævnte retspraksis.

6 — Jf. bl.a. dommen i sagen Dickinger og Ömer, nævnt i fodnote 3, og i sagen Stoß m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 76.

7 — Jf. i denne henseende dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 59.

8 — Jf. i denne henseende dom af 30.6.2011, sag C-212/08, Zeturf, Sml. I, s. 5633, præmis 41, og dommen i sagen Stoß m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 81 og 83.

43. For så vidt angår de mål, som ifølge den forelæggende ret kan begrunde de omhandlede restriktioner – nærmere bestemt det forhold, at OPAP AE har fået monopol på at tilbyde tjenesteydelser vedrørende hasardspil – i denne sag, dvs. for det første reduktionen af hasardspilsmulighederne og for det andet bekæmpelsen af kriminalitet ved at underkaste de erhvervsdrivende, der arbejder inden for dette område, en kontrol og lede hasardspilsvirksomhed ind i systemer, der er underlagt en sådan kontrol, er det korrekt, at disse formål er blandt dem, der i retspraksis er anerkendt som egnet til at begrunde restriktioner af grundlæggende friheder på hasardspilsområdet [9].

44. Eftersom forelæggelsesafgørelsen er tvetydig i denne henseende, skal det bemærkes, at spørgsmålet om, hvilket af disse mål den omtvistede græske lovgivning rent faktisk forfølger, henhører under den forelæggende rets kompetence [10].

45. På trods af den ovennævnte skønsbeføjelse, som medlemsstaterne har på hasardspilsområdet, skal de restriktive foranstaltninger, som de pålægger, imidlertid fortsat opfylde de betingelser, der fremgår af Domstolens praksis for så vidt angår deres forholdsmæssighed, hvilket det ligeledes tilkommer den nationale ret endeligt at afgøre [11].

46. Den nationale ret må således undersøge, om den pågældende restriktion er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det eller de mål, som den pågældende lovgivning forfølger, på det beskyttelsesniveau, som den tilstræber, og om den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå disse mål [12].

47. Det bemærkes i denne sammenhæng nærmere bestemt, at en national lovgivning kun anses for at være egnet til at sikre gennemførelsen af det påberåbte formål, hvis den søger at nå målet på en sammenhængende og systematisk måde [13].

48. Hvad for det første angår formålet om at reducere spillemulighederne tilkommer det derfor den forelæggende ret – bl.a. for så vidt angår de konkrete bestemmelser om anvendelsen af den omhandlede restriktive lovgivning – at sikre sig, at denne reelt opfylder formålet om at reducere spillemulighederne og begrænse aktiviteterne på dette område på en sammenhængende og systematisk måde [14].

49. Den forelæggende ret har dog anført, at et flertal af rettens medlemmer mener, at det monopol, som i Grækenland er indrømmet OPAP AE, og den måde, hvorpå det fungerer i praksis, ikke kan anses for at afspejle dette formål.

50. Tværtimod fremgår det navnlig af det andet præjudicielle spørgsmål og af indlæggene for Domstolen, at OPAP AE synes at følge en ekspansionistisk forretningspolitik, og at den eneret, som selskabet er indrømmet, resulterer i et øget udbud af hasardspil.

9 — Jf. dom af 16.2.2012, forenede sager C-72/10 og C-77/10, Costa, præmis 61, og af 6.3.2007, forenede sager C-338/04, C-359/04 og C-360/04, Placanica m.fl., Sml. I, s. 1891, præmis 46 og 52.

10 — Jf. i denne henseende dommen i sagen Dickinger og Ömer, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 51, og dommen i Sporting Exchange-sagen, nævnt ovenfori fodnote 3, præmis 29.

11 — Jf. Zeturf-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 43, og dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 59 og 60.

12 — Jf. i denne henseende f.eks. dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, nævnt ovenfor i fodnote 4, præmis 60.

13 — Jf. i denne henseende bl.a. Costa-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 63, og dommen i sagen Placanica m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 48 og 53.

14 — Jf. bl.a. dommen i sagen Dickinger og Ömer, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 56, og i sagen Stoß m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 98.

51. Disse omstændigheder, som det tilkommer den nationale ret at efterprøve, er efter min opfattelse åbenbart i strid med det angivelige mål om at reducere væddemåls- og spillemulighederne i Grækenland.

52. For så vidt angår de forskellige omstændigheder, som ifølge den forelæggende rets angivelser kendetegner de lovgivningsmæssige rammer for OPAP AE og den måde, selskabet fungerer på i praksis – dvs. det forhold, at det har form af et børsnoteret aktieselskab, at det har visse rettigheder og privilegier med hensyn til reklamer for dets hasardspil, at det udvider til udlandet, og at maksimumsindsatsen og -gevinsten er fastsat pr. kupon og ikke pr. spiller – skal det i denne forbindelse bemærkes, at selv om ingen af disse omstændigheder taget hver for sig sandsynligvis er af en sådan beskaffenhed, at de automatisk udelukker, at den pågældende nationale lovgivning kan anses for med indførelsen af et monopol at tilstræbe at reducere spillemulighederne og at begrænse aktiviteterne på dette område, skal disse omstændigheder betragtes og bedømmes samlet, for at det kan afgøres, om den restriktive lovgivning reelt er i overensstemmelse med ovennævnte formål.

53. Efter min opfattelse kan den forelæggende ret henset til disse omstændigheder med føje fastslå, at den omtvistede græske lovgivning ikke reelt afspejler hensynet om at opnå en reduktion af spillemulighederne eller begrænse aktiviteterne på dette område på en sammenhængende og systematisk måde.

54. For det andet har Domstolen for så vidt angår målet om at undgå, at spille- og væddemålsvirksomhed drives med kriminelle eller svigagtige formål, ved at lede dem ind i kontrollerede baner, i flere domme fastslået, at en politik om en styret aktivitetsudvidelse på området for hasardspil, set fra denne synsvinkel, kan være i overensstemmelse med målet om at kanalisere disse aktiviteter ind i kontrollerede baner ved at få de spillere, der udøver uautoriseret, forbudt spille- og væddemålsvirksomhed, til at gå over til autoriserede og lovlige aktiviteter [15].

55. For at målet om at kanalisere disse aktiviteter ind i kontrollerede systemer kan nås, skal de autoriserede erhvervsdrivende eller, i givet fald, indehaveren af det offentlige monopol, udgøre et rimeligt, men samtidig attraktivt alternativ til den forbudte aktivitet, hvilket i sig selv kan indebære, at der udbydes et bredt udvalg af spil, at der reklameres i et vist omfang, og at nye distributionsmetoder bringes i anvendelse [16].

56. I denne henseende påhviler det i henhold til fast retspraksis ligeledes den nationale ret at bedømme, henset til de faktiske omstændigheder i den verserende tvist, om monopolindehaverens dynamiske eller ekspansive politik, bl.a. med hensyn til omfanget af den reklamering, som foretages, og med hensyn til indførelsen af nye spil, kan anses for at ligge inden for rammerne af en kontrolleret udvidelsespolitik på hasardspilsområdet, der faktisk tilsigter at lede spillelysten ind i kontrollerede aktiviteter [17].

57. Hvad angår den tvivl, som den forelæggende ret har givet udtryk for i denne sammenhæng, skal det for det første bemærkes, at en udvidelsespolitik for hasardspil kun kan anses for at være sammenhængende, i det omfang der rent faktisk eksisterer et problem med kriminelle og svigagtige aktiviteter i betydelig målestok i tilknytning til hasardspil i Grækenland, som en udvidelse af de autoriserede og regulerede aktiviteter kunne afhjælpe [18].

15 — Jf. dommen i sagen Dickinger og Ömer, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 63, i sagen Stoß m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 101 og 102, og i sagen Placanica m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 55.

16 — Jf. dommen i sagen Dickinger og Ömer, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 64, og i sagen Placanica m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 9, præmis 55.

17 — Jf. f.eks. Zeturf-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 69, og dom af 3.6.2010, sag C-258/08, Ladbrokes Betting & Gaming og Ladbrokes International, Sml. I, s. 4757, præmis 37.

18 — Jf. i denne henseende dommen i sagen Dickinger og Ömer, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 66 og 67, og dommen i sagen Ladbrokes Betting & Gaming og Ladbrokes International, nævnt ovenfor i fodnote 17, præmis 29 og 30.

58. For det andet bemærkes, at Domstolen gentagne gange har fastslået, at indførelsen af en så restriktiv foranstaltning som et monopol, som det, der er indrømmet OPAP AE, bør ledsages af gennemførelsen af lovgivningsmæssige rammer, som er egnede til at sikre, at indehaveren af nævnte monopol reelt sættes i stand til på en sammenhængende og systematisk måde at forfølge det således fastsatte mål ved hjælp af udbud, hvis kvantitative omfang og kvalitative indhold er fastlagt ud fra nævnte mål, og som underlægges en streng kontrol fra de offentlige myndigheders side [19].

59. Det fremgår klart af de strenge krav, der er knyttet til det pågældende monopols proportionalitet, at en ekspansionspolitik fra monopolindehaverens side, som bl.a. er kendetegnet ved en udvidelse af udbuddet af hasardspil og ved reklamering for disse spil, først og fremmest skal være velovervejet og strengt begrænset til, hvad der er nødvendigt for at kanalisere forbrugerne ind i kontrollerede spillenetværk, og for det andet, at udbuddet af spil skal være underlagt en streng kontrol.

60. Jeg mener, at det fremgår af den forelæggende rets oplysninger og af parternes indlæg, at OPAP AE's aktiviteter, uanset den forelæggende rets endelige vurdering i denne henseende, hverken er underlagt en streng kontrol fra de offentlige myndigheders side eller er effektivt begrænset af den lovgivningsmæssige ramme, som gælder for selskabet.

61. I det omfang den omstændighed, at OPAP AE er indrømmet eneret på hasardspilsområdet, medfører en udvidelse af udbuddet af hasardspil ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå målet om at bekæmpe kriminalitet ved at kanalisere efterspørgslen, eller endog resulterer i en ubegrænset udvidelse af udbuddet, kan den forelæggende ret nærmere bestemt med føje fastslå – sådan som den også tilkendegav ved den flertalsudtalelse, som er anført i forelæggelsesafgørelsen – at det pågældende monopol ikke kan anses for at tilstræbe en kontrolleret udvidelse som omhandlet i Domstolens praksis som nævnt ovenfor.

62. Henset til det ovenstående foreslår jeg, at det første og det andet præjudicielle spørgsmål besvares således, at artikel 49 TEUF og 56 TEUF skal fortolkes således, at national lovgivning, som indrømmer en enkelt virksomhed, der har form af et børsnoteret aktieselskab, eneret til at gennemføre, administrere, afholde og drive hasardspil, kan begrundes, i det omfang denne lovgivning reelt forfølger målet om at begrænse udbuddet af hasardspil eller målet om at bekæmpe kriminalitet i forbindelse med spillevirksomhed ved at kanalisere spillerne ind i kontrollerede systemer, og reelt afspejler et ønske om at nå disse mål på en sammenhængende og systematisk måde. Det tilkommer den nationale ret at afgøre, hvilke af disse mål der rent faktisk forfølges med den pågældende nationale lovgivning, og hvorvidt denne lovgivning reelt opfylder ønsket om at nå disse mål på en sammenhængende og systematisk måde. Nærmere bestemt kan den nationale ret, for så vidt som den fastslår, at det relevante mål med den omtvistede nationale lovgivning er at begrænse udbuddet af hasardspil i Grækenland, ikke konkludere, at denne lovgivning reelt afspejler et ønske om at nå dette mål på en sammenhængende og systematisk måde, hvis den fastslår, at indehaveren af monopolet faktisk forfølger en ekspansionistisk politik, og at den eneret, som er blevet indrømmet monopolet, resulterer i en stigning og ikke en reduktion af udbuddet af hasardspil. For så vidt som den nationale ret derimod konstaterer, at bekæmpelse af kriminalitet i forbindelse med spillevirksomhed ved at kanalisere spillerne ind i autoriserede og regulerede kredse er det eneste mål, som forfølges med den omtvistede nationale lovgivning, kan en ekspansionistisk politik fra monopolindehaverens side, som bl.a. kendetegnes ved en udvidelse af udbuddet af hasardspil og ved reklamering af disse spil, kun anses for at være i overensstemmelse med traktatens bestemmelser, i det omfang der rent faktisk eksisterer et problem med kriminelle og svigagtige aktiviteter i betydelig målestok knyttet til spillevirksomhed i Grækenland, som kan håndteres med en udvidelse af autoriserede og regulerede aktiviteter. Endvidere

19 — Jf. Zeturf-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 8, præmis 58, og dommen i sagen Stoß m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 83.

skal udvidelsen af udbuddet af hasardspil og reklameringen af disse spil for det første være velovervejet og strengt begrænset til, hvad der er nødvendigt for at kanalisere forbrugerne ind i kontrollerede spillenetværk, og for det andet skal monopolindehaverens udbud af hasardspil være underlagt streng kontrol fra de offentlige myndigheders side.

B – *Det tredje præjudicielle spørgsmål om de konsekvenser, de nationale myndigheder skal drage, såfremt det fastslås, at de omtvistede nationale bestemmelser ikke er i overensstemmelse med artikel 49 TEUF og 56 TEUF*

63. Med det tredje præjudicielle spørgsmål har den forelæggende ret anmodet om vejledning med hensyn til, hvilke konsekvenser der skal drages, såfremt det fastslås, at den omtvistede græske lovgivning ikke er i overensstemmelse med traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser og om etableringsretten. Den ønsker i denne henseende især oplyst, om nationale myndigheder i en overgangsperiode kan undlade at behandle ansøgninger vedrørende udstedelse af tilladelser på hasardspilsområdet.

1. Parternes væsentligste argumenter

64. Selv om OPAP AE's og den græske, den polske og den belgiske regerings besvarelser af det tredje præjudicielle spørgsmål i detaljerne er forskellige, er de i det væsentlige enige om, at hvis den omtvistede græske lovgivning ikke er forenelig med EU-retten, bør der indrømmes en overgangsperiode, hvori der kan vedtages ny lovgivning, som opfylder kravene om fri udveksling af tjenesteydelser og fri etableringsret. Ifølge disse parter er der, såfremt der ikke indføres en passende ny lovgivning, ikke noget retsgrundlag, eller tilstrækkeligt retsgrundlag, i EU-retten eller den nationale ret med henblik på afgørelser vedrørende de relevante ansøgninger.

65. Stanleybet, William Hill, Sportingbet og Kommissionen har imidlertid anført, at det på baggrund af den direkte virkning af bestemmelserne om de grundlæggende friheder og disses forrang samt især Domstolens dom i Winner Wetten-sagen [20] ikke er muligt at give tilladelse til en overgangsperiode som nævnt i det tredje præjudicielle spørgsmål, hvor den pågældende nationale lovgivning fortsat ville gælde. Disse parter har i det væsentlige foreslået, at ansøgningerne om tilladelse til at drive virksomhed på hasardspilsområdet bør behandles af de nationale myndigheder i hvert enkelt tilfælde og/eller på grundlag af de krav, som følger direkte af EU-retten eller, analogt, af de øvrige nationale retsforskrifter.

2. Retlig bedømmelse

66. Det bemærkes, at Domstolens Store Afdeling i sin dom i Winner Wetten-sagen [21] på grundlag af en analyse af retspraksis om EU-rettens forrang og direkte anvendelighed [22] (navnlig Simmenthal-dommen [23] og dommen i sagen Factortame m.fl. [24]) allerede har fastslået, at en national lovgivning, som vedrører et offentligt monopol på sportsvæddemål, og som ifølge en national rets konstateringer omfatter restriktioner, som er uforenelige med etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, da de ikke bidrager til at begrænse væddemålsvirksomhed på en sammenhængende og systematisk måde, ikke fortsat må anvendes i en overgangsperiode [25].

20 — Nævnt ovenfor i fodnote 2.

21 — Nævnt ovenfor i fodnote 2.

22 — Jf. Winner Wetten-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 2, navnlig præmis 53-61.

23 — Dom af 9.3.1978, sag 106/77, Sml. s. 629.

24 — Dom af 9.6.1990, sag C-213/89, Sml. I, s. 2433.

25 — Jf. Winner Wetten-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 2, præmis 69 og domskonklusionen.

67. I denne henseende anførte Domstolen, at dens praksis om opretholdelsen af en EU-foranstaltning, som er blevet annulleret eller erklæret ugyldig, hvis formål er at undgå, at der opstår et retligt tomrum, kan anvendes analogt og undtagelsesvis kan bevirke en midlertidig suspension af den fortrængende virkning, som en direkte anvendelig EU-bestemmelse har i forhold til national ret, der er i strid hermed. Den udelukkede dog, at en sådan suspension var mulig i den pågældende sag, henset til fraværet af tvingende retssikkerhedsmæssige hensyn, som kunne være egnet til at begrunde en sådan suspension i henhold til den relevante praksis [26].

68. Ifølge den forelæggende ret i den pågældende sag bidrog den omtvistede restriktive lovgivning ikke effektivt til at begrænse væddemålsvirksomhed på en sammenhængende og systematisk måde, og det fulgte således af Domstolens tidligere praksis, at en sådan lovgivning tilsidesætter artikel 43 EF og 49 EF (nu artikel 49 TEUF og 56 TEUF).

69. Da omstændighederne i den foreliggende sag tilsyneladende ikke er væsentligt forskellige fra omstændighederne i Winnter Wette-sagen, kan det ikke konkluderes, at den omtvistede nationale lovgivning fortsat vil kunne anvendes i en overgangsperiode, såfremt den nationale ret fastslår, at den omtvistede restriktive lovgivning er i strid med artikel 49 TEUF og 56 TEUF i henhold til kriterierne fastsat i Domstolens praksis om den restriktive foranstaltnings systematiske og sammenhængende karakter.

70. Denne konklusion drages ikke i tvivl af den af Domstolens senere afsagte dom i sagen Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne [27]. I denne sag, der drejede sig om en bekendtgørelse, der var vedtaget under tilsidesættelse af forpligtelsen til at foretage en miljøvurdering i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet [28], fastslog Domstolen, at den forelæggende ret, i betragtning af at der forelå et tvingende hensyn til miljøbeskyttelsen, på betingelse af at en række betingelser var opfyldt, undtagelsesvis kunne gøre brug af den nationale bestemmelse, der gav den mulighed for at opretholde virkningerne af en national annulleret retsakt [29].

71. Det fremgår dog klart af Domstolens ræsonnement i denne dom, at tilladelsen til at opretholde den retsakt, der tilsidesætter EU-retten, skal være rent undtagelsesvis og underlagt meget konkrete betingelser, der er formuleret i denne dom, og som tydeligvis ikke kan anvendes på omstændighederne i nærværende sag [30].

72. Domstolens afgørelse i sagen Inter-Environnement Wallonie og Terre wallone er først og fremmest støttet i eksistensen af et tvingende hensyn til miljøbeskyttelsen [31]. I nærværende sag synes der ikke at foreligge et tvingende hensyn af samme karakter, som kan begrunde en suspension.

73. Henset til ovenstående betragtninger bør det af svaret på det tredje præjudicielle spørgsmål fremgå, at for så vidt som den nationale domstol fastslår, at den omtvistede nationale lovgivning, som indrømmer eneret til at gennemføre, administrere, afholde og drive hasardspil, er i strid med artikel 49 TEUF og 56 TEUF, idet den ikke bidrager til at begrænse væddemålsvirksomhed eller til at kanalisere spillerne ind i kontrollerede systemer på en systematisk og sammenhængende måde, må denne lovgivning ikke fortsat anvendes i en overgangsperiode.

26 — Jf. Winner Wetten-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 2, præmis 66 og 67.

27 — Dom af 28.2.2012, sag C-41/11.

28 — EFT L 197, s. 30.

29 — Jf. dommen i sagen Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne, nævnt ovenfor i fodnote 27, præmis 57-62.

30 — Jf. dommen i sagen Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne, nævnt ovenfor i fodnote 27, især præmis 63.

31 — Jf. dommen i sagen Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne, nævnt ovenfor i fodnote 27, især præmis 57 og 58.

VI – Forslag til afgørelse

74. På baggrund af det anførte skal jeg foreslå Domstolen at besvare spørgsmålene fra Symvoulio tis Epikrateias (Grækenland) på følgende måde:

— »Artikel 49 TEUF og 56 TEUF skal fortolkes således, at national lovgivning, som indrømmer en enkelt virksomhed, der har form af et børsnoteret aktieselskab, eneret til at gennemføre, administrere, afholde og drive hasardspil, kan begrundes i det omfang denne lovgivning reelt forfølger målet om at begrænse udbuddet af hasardspil eller målet om at bekæmpe kriminalitet i forbindelse med spillevirksomhed ved at kanalisere spillerne ind i kontrollerede systemer og reelt afspejler et ønske om at nå disse mål på en sammenhængende og systematisk måde. Det tilkommer den nationale ret at afgøre, hvilke af disse mål der rent faktisk forfølges med den pågældende nationale lovgivning, og hvorvidt denne lovgivning reelt opfylder ønsket om at nå disse mål på en sammenhængende og systematisk måde. Nærmere bestemt kan den nationale ret, for så vidt som den fastslår, at det relevante mål med den omtvistede nationale lovgivning er at begrænse udbuddet af hasardspil i Grækenland, ikke konkludere, at denne lovgivning reelt afspejler et ønske om at nå dette mål på en sammenhængende og systematisk måde, hvis den fastslår, at indehaveren af monopolet faktisk forfølger en ekspansionistisk politik, og at den eneret, som er blevet indrømmet monopolet, resulterer i en stigning og ikke en reduktion af udbuddet af hasardspil. For så vidt som den nationale ret derimod konstaterer, at bekæmpelse af kriminalitet i forbindelse med spillevirksomhed ved at kanalisere spillerne ind i autoriserede og regulerede kredse er det eneste mål, som forfølges med den omtvistede nationale lovgivning, kan en ekspansionistisk politik fra monopolindehaverens side, som bl.a. kendetegnes ved en udvidelse af udbuddet af hasardspil og ved reklamering af disse spil, kun anses for at være i overensstemmelse med traktatens bestemmelser, i det omfang der rent faktisk eksisterer et problem med kriminelle og svigagtige aktiviteter i betydelig målestok knyttet til spillevirksomhed i Grækenland, som kan håndteres med en udvidelse af autoriserede og regulerede aktiviteter. Endvidere skal udvidelsen af udbuddet af hasardspil og reklameringen af disse spil for det første være velovervejet og strengt begrænset til, hvad der er nødvendigt for at kanalisere forbrugerne ind i kontrollerede spillenetværk, og for det andet skal monopolindehaverens udbud af hasardspil være underlagt streng kontrol fra de offentlige myndigheders side.

— For så vidt som den nationale domstol fastslår, at den omtvistede nationale lovgivning, som indrømmer eneret til at gennemføre, administrere, afholde og drive hasardspil, er i strid med artikel 49 TEUF og 56 TEUF, fordi den ikke bidrager til at begrænse væddemålsvirksomhed eller til at kanalisere spillerne ind i kontrollerede systemer på en systematisk og sammenhængende måde, må denne lovgivning ikke fortsat anvendes i en overgangsperiode.«