DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

3. juni 2010 *

I sag C-258/08,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandene) ved afgørelse af 13. juni 2008, indgået til Domstolen den 18. juni 2008, i sagen:

Ladbrokes Betting & Gaming Ltd,

Ladbrokes International Ltd,

mod

Stichting de Nationale Sporttotalisator,

har

* Processprog: nederlandsk.

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.N. Cunha Rodrigues (refererende dommer), og dommerne P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus og A. Arabadjiev,

generaladvokat: Y. Bot
justitssekretær: fuldmægtig R. Şereş,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. november 2009,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Ladbrokes Betting & Gaming Ltd og Ladbrokes International Ltd ved advocaten W. Hoyng og M. Meulenbelt på vegne af solicitors S. Kon og M. Evans

— Stichting de Nationale Sporttotalisator ved advocaten E. Pijnacker Hordijk, J. van Manen og M. van Wissen

— den nederlandske regering ved C. Wissels, M. de Grave og Y. de Vries, som befuldmægtigede

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

— den danske regering ved J. Bering Liisberg og V. Pasternak Jørgensen, som befuldmægtigede

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

— den græske regering ved A. Samoni-Rantou, O. Patsopoulou og M. Tassopoulou, som befuldmægtigede

— den spanske regering ved F. Díez Moreno, som befuldmægtiget

— den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget

— den finske regering ved A. Guimaraes-Purokoski, som befuldmægtiget

— den norske regering ved P. Wennerås og K. Moe Winther, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved E. Traversa, A. Nijenhuis og S. Noë, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. december 2009,

afsagt følgende

Dom

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

2 Anmodningen er fremsat under en sag mellem Stichting de Nationale Sporttotalisator, som er en fond oprettet i henhold til nederlandsk ret (herefter »De Lotto«), og selskaberne Ladbrokes Betting & Gaming Ltd og Ladbrokes International Ltd, som er hjemmehørende i Det Forenede Kongerige (herefter »selskaberne Ladbrokes«), om de sidstnævntes muligt retsstridige adfærd på det nederlandske marked for hasardspil.

Retsforskrifter

3 Artikel 1 i Wet op de kansspelen (lov om hasardspil, herefter »Wok«) bestemmer:

»Det er med forbehold af bestemmelserne i afsnit Va i denne lov forbudt:

a. at give mulighed for at konkurrere om gevinster eller præmier, hvis afgørelsen af vinderne afgøres ved tilfælde, hvorover deltagerne generelt ikke kan udøve en afgørende indflydelse, medmindre der er givet bevilling hertil i henhold til nærværende lov

b. at promovere deltagelse i en mulighed som omhandlet i litra a), der er givet uden bevilling i henhold til nærværende lov, i en tilsvarende mulighed, der gives uden for Kongeriget Nederlandene i Europa, eller at ligge inde med dokumenter til offentliggørelse og spredning af information om sådan mulighed, […]«

4 Woks artikel 16 har følgende ordlyd:

»1. Justitsministeren og velfærds-, sundheds- og kulturministeren kan udstede bevilling til én juridisk person med fuld retsevne for en periode, der fastsættes af dem, til at foranstalte sportsvæddemål til fordel for almennyttige foreninger, særligt inden for området for sports- og idrætsudøvelse, kulturområdet, velfærdsområdet og området for den offentlige sundhed.

2. Indtægterne fra afholdelsen af et væddemål […] skal anvendes til formål, som den juridiske person ønsker at fremme ved afholdelse og drift af væddemål om sportsbegivenheder.

3. Mindst 47,5% de samlede indtægter fra hasardspil afholdt i henhold til dette afsnit og afsnit IVa, beregnet på grundlag af et kalenderår, skal uddeles som gevinster. […]«

5 Woks artikel 21 bestemmer:

»1. De i artikel 16 nævnte ministre fastsætter bestemmelser om bevillingen til afholdelse af væddemål om sportsbegivenheder.

2. Bestemmelserne vedrører navnlig:

a. antallet af væddemål, der afholdes

b. måden, hvorpå resultaterne afgøres, og gevinsterne fastsættes

c. forvaltningen og dækningen af organisationsomkostninger

d. tildeling af overskuddet fra afholdte væddemål

e. den juridiske persons vedtægter og love

f. myndighedernes tilsyn med overholdelsen af lovgivningen

g. udarbejdelsen og offentliggørelsen af den juridiske persons årsrapport om dens aktiviteter og finansielle resultater.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

6 Den nederlandske lovgivning om hasardspil bygger på en ordning med enebevillinger, ifølge hvilken det på den ene side er forbudt at arrangere eller iværksætte hasardspil, medmindre en administrativ bevilling er blevet udstedt dertil, og hvor de nationale myndigheder på den anden side kun udsteder én eneste bevilling for hvert af de tilladte hasardspil.

7 Det fremgår desuden af sagens akter, som den forelæggende ret har fremsendt til Domstolen, at der ikke findes nogen mulighed for at udbyde interaktive hasardspil over internettet i Nederlandene.

8 De Lotto er en privatretlig fond, der drives uden gevinst for øje, og som er indehaver af bevillingen til afholdelse af sportsvæddemål, lotto og talspil. Den har ifølge sine vedtægter til formål at indtjene midler ved afholdelse af hasardspil og at fordele disse midler mellem institutioner, der virker til gavn for almenvellet, herunder særlig inden for områderne sport, fysisk træning, sociale formål, den offentlige sundhed og kultur.

9 Selskaberne Ladbrokes driver virksomhed med foranstaltning af sportsvæddemål og er især kendt for deres bookmakervirksomhed. På deres internethjemmeside tilbyder de et antal hovedsageligt sportsrelaterede hasardspil. Selskaberne Ladbrokes tilbyder endvidere mulighed for at deltage i de væddemål, de foranstalter, via et gratis telefonnummer. Selskaberne udøver ingen fysisk aktivitet på nederlandsk område.

10 De Lotto indgav begæring til Rechtbank Arnhem om foreløbige forholdsregler, således at selskaberne Ladbrokes, som via internettet havde udbudt hasardspil til personer bosiddende i Nederlandene uden at være i besiddelse af den i henhold til Wok krævede bevilling, blev pålagt at ophøre med denne virksomhed.

11 Ved dom af 27. januar 2003 imødekom den dommer ved Rechtbank Arnhem, som havde ansvar for begæringen om foreløbige forholdsregler, denne og pålagde selskaberne Ladbrokes at blokere adgangen til deres internethjemmeside for personer med bopæl i Nederlandene og at gøre det umuligt for disse at deltage i væddemål over telefonen. Disse forholdsregler blev bekræftet ved domme afsagt af Gerechtshof te Arnhem og af Hoge Raad der Nederlanden henholdsvis den 2. september 2003 og den 18. februar 2005.

12 Den 21. februar 2003 anlagde De Lotto ligeledes sag mod selskaberne Ladbrokes ved Rechtbank Arnhem om påkendelse af sagens realitet. De Lotto nedlagde påstand om stadfæstelse af de bindende forholdsregler, som dommeren i sager om foreløbige forholdsregler havde pålagt disse selskaber. Ved dom af 31. august 2005 gav denne ret De Lotto medhold i dennes påstand og pålagde selskaberne Ladbrokes under trussel om tvangsbøder at iværksætte blokeringsforanstaltninger for adgangen til deres hasardspil via internettet og via telefon for personer, der er bosiddende i Nederlandene. Denne dom blev stadfæstet ved Gerechtshof te Arnhems dom af 17. oktober 2006, og selskaberne Ladbrokes iværksatte kassationsanke af denne dom ved den forelæggende ret.

13 Da Hoge Raad der Nederlanden fandt, at en fortolkning af EU-retten var nødvendig for dens afgørelse af sagen, har den på baggrund heraf besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Opfylder en national hasardspilspolitik — som sigter på kanalisering af spillelidenskab, og som faktisk bidrager til, at de formål, der forfølges med den pågældende nationale lovgivning, dvs. kontrol af ludomani og forebyggelse af svig, nås, idet det regulerede udbud af hasardspil forbliver af et (meget) mere begrænset omfang på grund af denne politik, end det ville have været uden dette nationale reguleringssystem — også den betingelse, der er formuleret i De Europæiske Fællesskabers Domstols praksis, særligt i dom af 6. november 2003, sag C-243/01 (Gambelli [m.fl.], Sml. I, s. 13031), om, at restriktionerne på en sammenhængende og systematisk måde skal medvirke til at begrænse væddemålsvirksomhed, såfremt bevillingshaveren/-ne tillades at gøre sit/deres hasardspiludbud attraktivt ved at introducere nye hasardspil og henlede den brede offentligheds opmærksomhed på sit/deres hasardspiludbud ved reklamering, således at (potentielle) spillere holdes fra det ulovlige udbud af hasardspil (jf. dom af 6.3.2007, forenede sager C-338/04, C-359/04 og C-360/04, Placanica [m.fl.], Sml. I, s. 1891, præmis 55 in fine)?

2) a) Skal den nationale domstol under antagelse af, at en national hasardspillovgivning er forenelig med 49 EF, ved anvendelsen i et konkret tilfælde hver gang undersøge, om den pågældende foranstaltning, såsom et påbud om ved hjælp af en software, der er til rådighed hertil, og som gør en webside utilgængelig for deltagelse i de derpå udbudte hasardspil for personer med bopæl i den pågældende medlemsstat, under de konkrete omstændigheder i sagen som sådan og i sig selv opfylder den betingelse, at den faktisk opfylder de formål, der er anført som begrundelse for den nationale lovgivning, og om de restriktioner, der følger af denne lovgivning og anvendelsen heraf for den frie udveksling af tjenesteydelser, ikke er uforholdsmæssige i forhold til disse formål?

b) Er det ved besvarelsen af spørgsmål 2a af betydning, at der ikke nedlægges påstand om den pågældende foranstaltning i forbindelse med myndighedernes håndhævelse af den nationale lovgivning, men i forbindelse med en civilretlig sag, hvori en organisation, der foranstalter hasardspil, og som har den krævede bevilling, har nedlagt påstand om, at foranstaltningen træffes på grundlag af udøvet handling, der ifølge organisationen efter borgerlig ret er uretmæssig, og som består i, at modparten har overtrådt den pågældende nationale lovgivning og således har opnået et uhæderligt forspring over for den part, der handler med den krævede bevilling?

3) Skal artikel 49 EF fortolkes således, at anvendelsen af denne artikel har til følge, at de kompetente myndigheder i en medlemsstat ikke på grund af et lukket bevillingssystem, der er gældende i medlemsstaten, kan forbyde, at en udbyder af tjenesteydelser, der allerede har fået udstedt en bevilling i en anden medlemsstat til levering af tjenesteydelser via internettet, også udbyder disse tjenesteydelser i førstnævnte medlemsstat?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

14 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som tilsigter at begrænse afhængighed af hasardspil såvel som at bekæmpe svig, og som faktisk bidrager til, at disse mål opnås, kan anses for at begrænse væddemålsvirksomhed på en sammenhængende og systematisk måde, selv om bevillingshaveren/-ne tillades at gøre sit/deres hasardspiludbud på markedet attraktivt ved at introducere nye hasardspil og ved at anvende reklamering.

15 Artikel 49 EF kræver ophævelse af enhver restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, også selv om restriktionen gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater, når den kan udelukke, indebære ulemper for eller gøre den virksomhed mindre tiltrækkende, som udøves af tjenesteydere fra andre medlemsstater, som dér lovligt leverer tilsvarende tjenesteydelser. Den frie udveksling af tjenesteydelser omfatter såvel udbyderen som modtageren af tjenesteydelserne (jf. dom af 8.9.2009, sag C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, Sml. I, s. 7633, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

16 Det er ubestridt, at en medlemsstats lovgivning, som foreskriver en eksklusivordning til fordel for én eneste udbyder for afholdelse og udbud af hasardspil, og som forbyder enhver anden erhvervsdrivende, herunder en erhvervsdrivende, der er hjemmehørende i en anden medlemsstat, via internettet at udbyde tjenesteydelser på den første medlemsstats område, som er omfattet af denne ordning, udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, som er sikret ved artikel 49 EF (dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 52, og dom af dags dato, sag C-203/08, Sporting Exchange, s. 4695 i nærværende Samling af Afgørelser, præmis 24).

17 Det skal ikke desto mindre undersøges, om en sådan restriktion kan tillades som en undtagelsesforanstaltning, der er udtrykkeligt fastsat i artikel 45 EF og 46 EF — som finder anvendelse i medfør af artikel 55 EF — eller under henvisning til Domstolens praksis kan begrundes i tvingende almene hensyn (jf. i denne retning dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 55).

18 Artikel 46, stk. 1, EF tillader restriktioner, som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed. Domstolens retspraksis har angivet en række tvingende almene hensyn, som ligeledes vil kunne begrunde disse restriktioner, såsom bl.a. hensynene til forbrugerbeskyttelse, forebyggelse af svig og fjernelse af incitamenter for borgerne til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed samt hensynet til generelt at forebygge forstyrrelser af samfundsordenen (dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 56).

19 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 i denne sammenhæng begrunde, at de nationale myndigheder tildeles et skøn, der omfatter fastsættelsen af de fornødne forskrifter til beskyttelse af forbrugerne og samfundsordenen (dommen i sagen Gambelli m.fl., præmis 63, og dommen i sagen Placanica m.fl., præmis 47).

20 Medlemsstaterne kan frit fastsætte målene for deres politik på hasardspilsområdet i overensstemmelse med deres egne værdinormer og kan i givet fald nøjagtigt fastsætte det ønskede beskyttelsesniveau. De restriktioner, som pålægges, skal imidlertid fortsat opfylde de betingelser, der fremgår af Domstolens praksis, bl.a. med hensyn til deres forholdsmæssighed (jf. i denne retning dommen i sagen Placanica m.fl., præmis 48, og dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 59).

21 Mere specifikt skal restriktioner, der baseres på de grunde, som er anført i denne doms præmis 18, være egnede til at sikre virkeliggørelsen af disse formål i den forstand, at disse restriktioner skal medvirke til at begrænse væddemålsvirksomhed på en sammenhængende og systematisk måde (jf. i denne retning dommen i sagen Gambelli m.fl., præmis 67).

22 Ifølge Domstolens praksis tilkommer det de nationale retter at tage stilling til, om medlemsstaternes lovgivninger virkelig tjener de formål, som vil kunne begrunde dem, og om de restriktioner, som de pålægger, er uforholdsmæssige i forhold til disse formål (dommen i sagen Gambelli m.fl., præmis 75, og dommen i sagen Placanica m.fl., præmis 58).

23 Det fremgår i dette tilfælde af ordlyden af den forelæggende rets første spørgsmål, at denne klart har påvist de formål, som Wok forfølger, nemlig beskyttelse af forbrugerne ved at begrænse afhængighed af hasardspil såvel som bekæmpelse af svig, og at den mener, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning faktisk bidrager til, at disse mål opnås, og at lovgivningen ikke går videre end nødvendigt for at opnå disse mål.

24 Den forelæggende ret nærer ikke desto mindre tvivl med hensyn til den nationale lovgivnings sammenhængende og systematiske karakter, for så vidt som denne forfølger de i den foregående præmis nævnte formål samtidig med, at den tillader de erhvervsdrivende, som nyder godt af en enebevilling til afholdelse af hasardspil i Nederlandene, heriblandt De Lotto, at udbyde nye spil og at benytte reklamemeddelelser for at gøre deres tilbud mere tiltrækkende på markedet.

25 Som Domstolen allerede har fastslået, kan en politik om en styret aktivitetsudvidelse på hasardspilsområdet være fuldt ud i overensstemmelse med målet om at få de spillere, der udøver uautoriseret spille- og væddemålsvirksomhed, der som sådan er forbudt, til at gå over til autoriserede og lovlige aktiviteter. For at dette mål kan nås, skal de autoriserede erhvervsdrivende udgøre et rimeligt, men samtidig et attraktivt alternativ til en forbudt 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 (jf. dommen i sagen Placanica m.fl., præmis 55).

26 Selv om det er korrekt, at præmisserne i dommen i sagen Placanica m.fl. udelukkende henviser til målsætningen om forebyggelse af kriminalitet inden for hasardspilsområdet, hvorimod den nederlandske lovgivning, som er genstand for hovedsagen, ligeledes tilsigter at begrænse afhængigheden af spil, forholder det sig ikke desto mindre således, at disse to formål skal bedømmes samlet, i det omfang de er forbundet med såvel beskyttelsen af forbrugerne som den offentlige orden (jf. i denne retning dom af 24.3.1994, sag C-275/92, Schindler, Sml. I, s. 1039, præmis 58, af 21.9.1999, sag C-124/97, Läärä m.fl., Sml. I, s. 6067, præmis 33, og af 21.10.1999, sag C-67/98, Zenatti, Sml. I, s. 7289, præmis 31).

27 Det påhviler den forelæggende ret at bedømme, henset til de faktiske omstændigheder i den verserende tvist, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning kan anses for at ligge inden for rammerne af en udvidelsespolitik for hasardspilsområdet, der faktisk tilsigter at lede spillelysten ind i legitime baner, når den tillader indehaverne af en enebevilling at udbyde nye spil og at gøre reklame.

28 Hvis det skulle vise sig, at Kongeriget Nederlandene forfølger en stærkt ekspansiv politik for hasardspil, der på en overdreven måde tilskynder og opfordrer forbrugerne til at deltage i disse med det hovedformål at tilvejebringe økonomiske midler, og at finansieringen af sociale aktiviteter via indtægter, der hidrører fra de tilladte hasardspil, af denne årsag ikke udgør en godartet bivirkning, men den reelle begrundelse for den restriktive politik, som denne medlemsstat har iværksat, vil det være nødvendigt

at fastslå, at en sådan politik ikke på en sammenhængende og systematisk måde begrænser virksomhed med hasardspil og derfor ikke er egnet til at sikre virkeliggørelsen af formålet om at begrænse afhængigheden af spil blandt forbrugerne.

29 Inden for rammerne af denne bedømmelse tilkommer det bl.a. den forelæggende ret at fastslå, om aktiviteterne med ulovligt spil kan udgøre et problem i Nederlandene, og om en udvidelse af de autoriserede og regulerede aktiviteter vil kunne afhjælpe et sådant problem.

30 Da formålet om at beskytte forbrugerne mod afhængighed af spil i princippet vanskeligt kan forenes med en udvidelsespolitik for hasardspil, som bl.a. kendetegnes ved oprettelsen af nye spil og reklamering derfor, kan en sådan politik ikke anses for at være sammenhængende, medmindre de ulovlige aktiviteter har et betragteligt omfang, og de foranstaltninger, som vedtages, tilsigter at lede forbrugernes spillelyst ind i legitime baner.

31 Den omstændighed, at efterspørgslen efter hasardspil i Nederlandene allerede er steget mærkbart, særligt vedrørende uautoriseret udbud — hvis dette, således som De Lotto har anført under retsmødet, må anses for godtgjort — bør tages i betragtning.

32 Den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning tilsigter ikke kun at bekæmpe svig og kriminalitet inden for hasardspilsområdet, men søger ligeledes at sikre beskyttelsen af forbrugerne. Således kræves det, at den rette ligevægt findes mellem kravet om en styret aktivitetsudvidelse for de autoriserede hasardspil med det formål at gøre disse attraktive for offentligheden, og nødvendigheden af at begrænse forbrugernes afhængighed af sådanne spil mest muligt.

33 Visse forhold, som fremgår af de sagsakter, som er blevet indgivet til Domstolen, vil kunne vise sig nyttige ved denne bedømmelse.

34 Ifølge ordlyden af den beslutning fra 2004, som vedrører De Lottos enebevilling til afholdelse af sportsvæddemål, »tilser [fonden], at marketings- og reklameaktiviteter gives et mådeholdent og afstemt indhold, og den tilser i særdeleshed, at en umådeholden deltagelse i de hasardspil, som afholdes i henhold til denne beslutning, modvirkes«.

35 Desuden har den nederlandske justitsminister ved skrivelse af 23. juni 2004 anmodet indehaverne af bevillingerne om »kraftigt at begrænse mængden af reklamemeddelelser og at give form og indhold til denne restriktive politik vedrørende reklame ved at udarbejde en adfærds- og reklamekodeks for udbyderne af hasardspil, som finder anvendelse på alle disse«. Denne adfærdskodeks trådte i kraft i Nederlandene den 15. februar 2006.

36 Disse forhold vil kunne godtgøre tilstedeværelsen af de nationale myndigheders vilje til at begrænse udvidelsen af hasardspil i Nederlandene inden for snævre grænser.

37 Ikke desto mindre påhviler det den forelæggende ret at bedømme, om udviklingen på markedet for hasardspil i Nederlandene tillader en konklusion om, at denne medlemsstats myndigheder udøver en effektiv kontrol med udvidelsen af hasardspil, både med hensyn til omfanget af den reklamering, som indehaverne af enebevillinger foretager, som med hensyn til indførelsen af nye spil, og dermed på en passende måde forener den samtidige realisering af de mål, som den nationale lovgivning forfølger.

38 Herefter skal det første spørgsmål besvares med, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som tilsigter at begrænse afhængighed af hasardspil såvel som at bekæmpe svig, og som faktisk bidrager til, at disse mål opnås, kan anses for at begrænse væddemålsvirksomhed på en sammenhængende og systematisk måde, selv om bevillingshaveren/-ne tillades at gøre sit/deres hasardspiludbud på markedet attraktivt ved at introducere nye hasardspil og ved at anvende reklamering. Det tilkommer den forelæggende ret at afgøre, om aktiviteter med ulovligt spil kan udgøre et problem i den pågældende medlemsstat, som en udvidelse af de tilladte og regulerede aktiviteter kan modvirke, og om denne udvidelse har et omfang, som kan gøre den uforenelig med formålet om at begrænse afhængigheden af spil.

Det andet spørgsmål

39 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om den nationale domstol ved anvendelsen af en medlemsstats hasardspillovgivning, der er forenelig med 49 EF, i hver enkelt tilfælde skal undersøge, om gennemførelsesforanstaltningen, som tilsigter at sikre overholdelsen af denne lovgivning, er egnet til at sikre opnåelsen af de forfulgte mål og er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Denne ret spørger ligeledes, om svaret på dette spørgsmål ville være anderledes, hvis den pågældende foranstaltning ikke kræves af de offentlige myndigheder, men derimod af et privat retssubjekt inden for rammerne af en civilretlig sag.

40 Som anført i denne doms præmis 22, påhviler det de nationale retter at bedømme, om en medlemsstats lovgivning, der begrænser en grundlæggende frihed i traktaten, er egnet til at sikre opnåelsen af de formål i almenvellets interesse, som vil kunne begrunde dem, og om de restriktioner, som den pålægger, er forholdsmæssige i forhold til disse formål.

41 Det andet spørgsmåls ordlyd bygger på den forudsætning, at den nederlandske lovgivning om hasardspil er forenelig med artikel 49 EF.

42 I hovedsagen udspringer restriktionen for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved artikel 49 EF, direkte af bestemmelserne i Wok, idet den foreskriver en eksklusivordning til fordel for én eneste udbyder for afholdelse og udbud af hasardspil, og forbyder enhver anden erhvervsdrivende, herunder en erhvervsdrivende, der er hjemmehørende i en anden medlemsstat, via internettet at udbyde tjenesteydelser, som er omfattet af denne ordning, på den pågældende medlemsstats område.

43 En gennemførelsesforanstaltning i henhold til den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, såsom det påbud, som dommeren i sager om foreløbige forholdsregler, pålagde selskaberne Ladbrokes om at blokere adgangen til deres internethjemmeside for personer med bopæl i Nederlandene og at gøre det umuligt for disse at deltage i væddemål over telefonen, udgør en uadskillelig del af den beskyttelse vedrørende hasardspil, som denne medlemsstat søger at sikre på sit område, og kan således ikke anses for at være en yderligere restriktion, da den følger direkte af Woks bestemmelser.

44 Den omhandlede gennemførelsesforanstaltning indskrænker sig således til at sikre den nederlandske lovgivning om hasardspils effektive virkning. Uden en sådan foranstaltning ville det i Wok foreskrevne forbud ikke have nogen virkning, da erhvervsdrivende uden bevilling fra de nationale myndigheder ville kunne udbyde hasardspil på det nederlandske marked.

45 Da den af den nationale ret foreskrevne gennemførelsesforanstaltning ikke i sig selv medfører yderligere hindringer for markedet, er bedømmelsen af deres forenelighed med EU-retten snævert forbundet med den nationale rets bedømmelse af Woks forenelighed med artikel 49 EF.

46 Under disse omstændigheder er det i modsætning til det af selskaberne Ladbrokes anførte ikke nødvendigt at undersøge, om gennemførelsesforanstaltningen virkelig er begrundet i et tvingende alment hensyn, om den er egnet til at opnå formålet om at begrænse spilafhængighed og bekæmpe svig, eller om den ikke går videre end nødvendigt for at opnå disse mål.

47 Det er desuden uden betydning for afgørelsen af tvisten for den forelæggende ret, om denne gennemførelsesforanstaltning er vedtaget som følge af en indgriben fra de offentlige myndigheder med henblik på at sikre overholdelsen af den nationale lovgivning, eller som følge af en anmodning fra en borger inden for rammerne af en civilretlig sag med henblik på at beskytte de rettigheder, som han har i henhold til denne lovgivning.

48 Genstanden for denne tvist vedrører anvendelsen af artikel 49 EF, hvis bestemmelser hjemler borgerne rettigheder, som de kan gøre gældende ved de nationale domstole, og som disse skal beskytte (jf. dom af 3.12.1974, sag 33/74, Van Binsbergen, Sml. s. 1299, præmis 27, og af 11.1.2007, sag C-208/05, ITC, Sml. I, s. 181, præmis 67).

49 Det påhviler de nationale retter, uafhængigt af sagens processuelle omstændigheder, at træffe alle nødvendige foranstaltninger til at sikre de erhvervsdrivendes udøvelse af retten til fri udveksling af tjenesteydelser i en medlemsstat i de situationer, som henhører under EU-rettens anvendelsesområde.

50 Det følger af de foregående bemærkninger, at det andet spørgsmål skal besvares med, at den nationale domstol ved anvendelsen af en medlemsstats hasardspillovgivning, der er forenelig med 49 EF, ikke i hvert enkelt tilfælde skal undersøge, om gennemførelsesforanstaltningen, som tilsigter at sikre overholdelsen af denne lovgivning, er

egnet til at sikre opnåelsen af de forfulgte mål og er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, for så vidt som denne foranstaltning er nødvendig for at sikre denne lovgivnings effektive virkning, der ikke udgør en yderligere restriktion i forhold til den, som følger at samme lovgivning. Det er uden betydning for afgørelsen af tvisten for den forelæggende ret, om denne gennemførelsesforanstaltning er vedtaget som følge af en indgriben fra de offentlige myndigheder med henblik på at sikre overholdelsen af den nationale lovgivning eller som følge af en anmodning fra en borger inden for rammerne af en civilretlig sag med henblik på at beskytte de rettigheder, som han har i henhold til denne lovgivning.

Det tredje spørgsmål

51 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 49 EF skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som foreskriver en eksklusivordning til fordel for én eneste udbyder for afholdelse og udbud af hasardspil og forbyder enhver anden erhvervsdrivende, herunder en erhvervsdrivende, der er hjemmehørende i en anden medlemsstat, via internettet at udbyde tjenesteydelser, som er omfattet af denne ordning, på den første medlemsstats område.

52 Dette spørgsmål hører under de samme retlige rammer som det første spørgsmål i dommen af dags dato i Sporting Exchange-sagen og er identisk med dette.

53 Selskaberne Ladbrokes gør gældende, at de er indehavere af en bevilling udstedt af myndighederne i Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, som giver dem tilladelse til at udbyde sportsvæddemål og andre hasardspil via internettet såvel som pr. telefon, og at de er underlagt en yderst streng lovgivning til forebyggelse af svig og afhængighed af hasardspil i denne medlemsstat. De hævder ligeledes, at når en medlemsstat pålægger restriktioner for afholdelsen af sådanne spil, skal den tage i betragtning, at den offentlige interesse, som begrunder restriktionen, allerede beskyttes ved regler fastsat af den medlemsstat, hvor tjenesteyderen har bevilling til drift af disse spil. Disse kontroller og garantier bør ikke skulle gentages.

54 Det bemærkes herved, at sektoren for hasardspil via internettet ikke er blevet gjort til genstand for harmonisering inden for Den Europæiske Union. En medlemsstat kan således med rette være af den opfattelse, at alene den omstændighed, at en erhvervsdrivende, såsom selskaberne Ladbrokes, lovligt udbyder tjenesteydelser inden for denne sektor via internettet i en anden medlemsstat, hvor han er etableret, og hvor han i princippet allerede er underlagt retlige betingelser og kontrolforanstaltninger ved de kompetente myndigheder i sidstnævnte medlemsstat, ikke kan anses for en tilstrækkelig garanti for beskyttelsen af indenlandske forbrugere mod risikoen for svig og kriminalitet, henset til de problemer, som i en sådan forbindelse kan opstå for myndighederne i den medlemsstat, hvor den erhvervsdrivende er etableret, med hensyn til at vurdere de erhvervsdrivendes faglige egenskaber og hæderlighed (jf. i denne retning dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 69).

55 Desuden indebærer de hasardspil, som er tilgængelige via internettet, på grund af den manglende direkte kontakt mellem forbrugeren og den erhvervsdrivende en øget risiko af en anden art end den, som gælder på de traditionelle spillemarkeder, for eventuel svig begået af de erhvervsdrivende mod forbrugerne (jf. dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 70).

56 Den omstændighed, at en erhvervsdrivende, som udbyder hasardspil over internettet, ikke fører en aktiv salgspolitik i den berørte medlemsstat, bl.a. grundet den omstændighed, at han ikke benytter sig af reklame i denne stat, kan ikke anses for at føre til et andet resultat end det i de to foregående præmisser anførte. Dette skyldes udelukkende den lette adgang til hasardspil på internettet og er ikke begrundet i de potentielt forskellige virkninger af et aktivt henholdsvist passivt udbud fra denne erhvervsdrivende.

57 Det følger heraf, at den i hovedsagen omhandlede restriktion, henset til de særlige forhold, som gør sig gældende i forbindelse med udbud af hasardspil via internettet, må anses for begrundet i hensynet til bekæmpelse af svig og kriminalitet (jf. i denne retning dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 72).

58 Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 49 EF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som foreskriver en eksklusivordning til fordel for én eneste udbyder for afholdelse og udbud af hasardspil, og forbyder enhver anden erhvervsdrivende, herunder en erhvervsdrivende, der er hjemmehørende i en anden medlemsstat, via internettet at udbyde tjenesteydelser, som er omfattet af denne ordning, på den første medlemsstats område.

Sagens omkostninger

59 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

1) En national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som tilsigter at begrænse afhængighed af hasardspil såvel som at bekæmpe svig, og som faktisk bidrager til, at disse mål opnås, kan anses for at begrænse væddemålsvirksomhed på en sammenhængende og systematisk måde, selv om bevillingshaveren/-ne tillades at gøre sit/deres hasardspiludbud på markedet attraktivt ved at introducere nye hasardspil og ved at anvende reklamering. Det tilkommer den forelæggende ret at afgøre, om aktiviteter med ulovligt spil kan udgøre et problem i den pågældende medlemsstat, som en udvidelse af de tilladte og regulerede aktiviteter kan modvirke, og om denne udvidelse har et omfang, som kan gøre den uforenelig med formålet om at begrænse afhængigheden af spil.

2) Den nationale domstol skal ikke ved anvendelsen af en medlemsstats hasardspillovgivning, der er forenelig med 49 EF, i hvert enkelt tilfælde undersøge, om gennemførelsesforanstaltningen, som tilsigter at sikre overholdelsen af denne lovgivning, er egnet til at sikre opnåelsen af de forfulgte mål og er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, for så vidt som denne foranstaltning er nødvendig for at sikre denne lovgivnings effektive virkning, der ikke udgør en yderligere restriktion i forhold til den, som følger at samme lovgivning. Det er uden betydning for afgørelsen af tvisten for den forelæggende ret, om denne gennemførelsesforanstaltning er vedtaget som følge af en indgriben fra de offentlige myndigheder med henblik på at sikre overholdelsen af den nationale lovgivning eller som følge af en anmodning fra en borger inden for rammerne af en civilretlig sag med henblik på at beskytte de rettigheder, som han har i henhold til denne lovgivning.

3) Artikel 49 EF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som foreskriver en eksklusivordning til fordel for én eneste udbyder for afholdelse og udbud af hasardspil og forbyder enhver anden erhvervsdrivende, herunder en erhvervsdrivende, der er hjemmehørende i en anden medlemsstat, via internettet at udbyde tjenesteydelser, som er omfattet af denne ordning, på den første medlemsstats område.

Underskrifter