DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 3 juni 2010 *

I mål C-258/08,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Hoge Raad der Nederlanden (Nederländerna) genom beslut av den 13 juni 2008, som inkom till domstolen den 18 juni 2008, i målet

Ladbrokes Betting & Gaming Ltd,

Ladbrokes International Ltd

mot

Stichting de Nationale Sporttotalisator,

* Rättegångsspråk: nederländska.

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.N. Cunha Rodrigues (referent) samt domarna P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus och A. Arabadjiev,

generaladvokat: Y. Bot,
justitiesekreterare: handläggaren R. Şereş,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 12 november 2009,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Ladbrokes Betting & Gaming Ltd och Ladbrokes International Ltd, genom W. Hoyng och M. Meulenbelt, advocaten, på uppdrag av S. Kon och M. Evans, solicitors,

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

— Nederländernas regering, genom C. Wissels och M. de Grave och Y. de Vries, samtliga i egenskap av ombud,

— Belgiens regering, genom A. Hubert och L. Van den Broeck, båda i egenskap av ombud, biträdda av P. Vlaemminck, advocaat,

— Danmarks regering, genom J. Bering Liisberg och V. Pasternak Jørgensen, båda i egenskap av ombud,

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

— Greklands regering, genom A. Samoni-Rantou, O. Patsopoulou och M. Tassopoulou, samtliga i egenskap av ombud,

— Spaniens regering, genom F. Díez Moreno, i egenskap av ombud,

— Österrikes regering, genom C. Pesendorfer, i egenskap av ombud,

— Finlands regering, genom A. Guimaraes-Purokoski, i egenskap av ombud,

— Norges regering, genom P. Wennerås och K. Moe Winther, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom E. Traversa, A. Nijenhuis och S. Noë, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 17 december 2009 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 49 EG.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Stichting de Nationale Sporttotalisator, en stiftelse som är bildad enligt nederländsk rätt (nedan kallad De Lotto) och å andra sidan bolagen Ladbrokes Betting & Gaming Ltd och Ladbrokes International Ltd, etablerade i Förenade kungariket (nedan kallade Ladbrokes). Målet gäller frågan huruvida Ladbrokes har agerat rättsstridigt på den nederländska marknaden för hasardspel.

Tillämpliga bestämmelser

3 I artikel 1 i Wet op de kansspelen (lotterilagen) (nedan kallad Wok) föreskrivs följande:

”Det är, med förbehåll för bestämmelserna i avdelning Va i denna lag, förbjudet att

’a) ge tillfälle att tävla om priser där vinnarna enbart utses genom slumpen som deltagarna i allmänhet har föga möjlighet att påverka, såvida inte tillstånd för sådan verksamhet beviljats enligt denna lag,

b) främja deltagande i sådan verksamhet som beskrivs ovan under a, utan att tillstånd beviljats enligt denna lag, eller i liknande verksamhet som anordnas utanför Konungariket Nederländerna i Europa, eller att förvara material avsett att göra reklam för eller sprida sådan verksamhet. …’

4 Artikel 16 i Wok har följande lydelse:

’1. Justitieministern och ministern för välfärd, folkhälsa och kultur får bevilja tillstånd åt en juridisk person med full rättslig handlingsförmåga att anordna vadslagningar på sportområdet under en tidsperiod som ministrarna fastställer. Detta ska ske med beaktande av intressena hos allmännyttiga organisationer som är verksamma i synnerhet på området för sport och idrottsundervisning, kultur, samhällets välstånd och folkhälsa.’

2. Intäkterna från en vadslagning… ska användas för syften som den juridiska personen önskar att främja genom att anordna och driva vadslagningar på sportområdet.

3. Minst 47,5 procent av de totala intäkterna från hasardspel som har anordnats med stöd av denna avdelning eller avdelning IVa under ett kalenderår ska delas ut som vinster. …"

5 I artikel 21 i Wok stadgas följande:

"1. De ministrar som anges i artikel 16 fastställer de villkor som ska gälla för att få tillstånd att anordna vadslagningar på sportområdet.

2. Dessa villkor avser bland annat:

a. antalet vadslagningar som anordnas,

b. hur resultaten och priserna ska fastställas,

c. förvaltning och täckning av kostnaderna för att anordna vadslagningarna;

d. hur överskottet ska fördelas;

e. den form under vilken den juridiska personen ska driva sin verksamhet och de bestämmelser som gäller för denne;

f. myndighetskontroll av att bestämmelserna följs;

g. utarbetande och publicering av en årsredovisning över den juridiska personens verksamhet och ekonomiska resultat.”

Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

6 Den nederländska lagstiftningen om hasardspel grundas på ett system med exklusiva tillstånd. Enligt detta system är det förbjudet att anordna och främja hasardspel såvida inte ett administrativt tillstånd härför har beviljats. Vidare beviljar nationella myndigheter endast ett tillstånd för varje tillåtet hasardspel.

7 Av de handlingar i det nationella målet som den hänskjutande domstolen tillställt domstolen framgår dessutom att det inte finns någon möjlighet att erbjuda interaktiva hasardspel i Nederländerna.

8 De Lotto är en privaträttslig stiftelse utan vinstsyfte som har tillstånd att anordna sportvadhållning, lotto och sifferspel. De Lotto har enligt sin stiftelseurkund till syfte att samla in medel genom att anordna hasardspel och fördela dessa medel mellan institutioner som verkar för det allmänna intresset, i synnerhet på området för sport, idrott, socialt välbefinnande, folkhälsa och kultur.

9 Ladbrokes verksamhet består i att anordna sportvadhållning, och bolagen är bland annat kända för sin bookmakerverksamhet. På sin hemsida på Internet erbjuder de ett antal huvudsakligen sportorienterade hasardspel. Ladbrokes erbjuder vidare möjlighet att, genom att slå ett gratis telefonnummer, delta i vadhållningar som de organiserar. Ladbrokes utövar ingen fysisk verksamhet i Nederländerna.

10 De Lotto begärde vid Rechtbank Arnhem (domstol i första instans i Arnhem) att interimistiska åtgärder skulle vidtas med innebörden att Ladbrokes, som via Internet hade erbjudit hasardspel till personer som bodde i Nederländerna utan att inneha ett sådant tillstånd som krävs enligt Wok, skulle förpliktas att upphöra med denna verksamhet.

11 Genom beslut av den 27 januari 2003 biföll den domare vid Rechtbank Arnhem som tagit befattning med ärendet De Lottos begäran om interimistiska åtgärder och ålade Ladbrokes att blockera tillträde till sin hemsida på Internet för personer som är bosatta i Nederländerna och att omöjliggöra för dem att delta i vadhållning över telefon. Åtgärderna bekräftades i domar från Gerechtshof te Arnhem (domstol i andra instans i Arnhem) och av Hoge Raad der Nederlanden (den nederländska högsta domstolen) av den 2 september 2003 respektive den 18 februari 2005.

12 De Lotto väckte den 21 februari 2003 även talan i sak mot Ladbrokes vid Rechtbank Arnhem. De Lotto yrkade att Rechtbank skulle fastställa de bindande åtgärder som Ladbrokes ålagts genom beslutet om interimistiska åtgärder. Rechtbank biföll talan genom dom av den 31 augusti 2005 och ålade Ladbrokes, under hot om vite, att upprätthålla åtgärder som blockerade tillträde till deras spel via Internet och via telefon för personer som är bosatta i Nederländerna. Domen fastställdes av Gerechtshof te Arnhem i dom av den 17 oktober 2006, varefter Ladbrokes överklagade domen till den hänskjutande domstolen.

13 Hoge Raad der Nederlanden anser att det, för att den ska kunna avgöra målet, är nödvändigt att tolka unionsrätten, och den beslutade därför att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Uppfyller en restriktiv nationell politik på hasardspelsområdet – vars syfte är att kanalisera spelbehovet och som faktiskt bidrar till att de målsättningar som åsyftas med den nationella lagstiftningen, det vill säga att motverka spelberoende och bekämpa bedrägeri, uppnås, eftersom det tillåtna utbudet av hasardspel är (mycket) mindre till följd av denna politik än det hade varit utan den – även villkoret enligt praxis från Europeiska gemenskapernas domstol, framför allt i dom av den 6 november 2003 i mål C-243/01, Gambelli [m.fl.], REG 2003, s. I-13031, att inskränkningarna på ett sammanhängande och systematiskt sätt ska bidra till att inskränka vadhållningsverksamheten, även om tillståndsinnehavaren/tillståndsinnehavarna tillåts att göra sitt/sina utbud av hasardspel attraktiva genom att introducera nya spel och genom att rikta den breda allmänhetens uppmärksamhet på sitt/sina utbud medelst reklam och således avhålla (potentiella) spelare från att delta i förbjudna hasardspel (se dom av den 6 mars 2007 i de förenade målen C-338/04, C-359/04 och C-360/04, Placanica [m.fl.], REG 2007, s. I-1891, punkt 55 *in fine*)?

2) a) Ska den nationella domstolen, förutsatt att en nationell lagstiftning om hasardspel är förenlig med artikel 49 EG, vid tillämpningen av denna lagstiftning i varje enskilt fall pröva om en åtgärd, såsom att med hjälp av en mjukvara göra utbud av hasardspel på en websida otillgängligt för personer som bor i den berörda medlemsstaten, i det enskilda fallet och i sig uppfyller villkoret att den verkligen bidrar till att de målsättningar som anförts som skäl för åtgärden uppfylls, liksom om de inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster som följer av lagstiftningen och dess tillämpning inte är oproportionerliga?

b) Har det någon betydelse för svaret på fråga 2a om den berörda åtgärden inte vidtas i anslutning till myndigheternas kontroll av att den nationella lagstiftningen följs utan i anslutning till ett civilrättsligt mål, i vilket den organisation som anordnar hasardspel och som har det lagstadgade tillståndet för denna verksamhet har yrkat att en åtgärd vidtas eftersom tillståndet har åsidosatts, och där åsidosättandet utgörs av att motparten inte har följt den aktuella nationella lagstiftningen och således har skapat sig en otillåten fördel i förhållande till den part som har det lagstadgade tillståndet?

3) Ska artikel 49 EG tolkas så att tillämpning av denna artikel medför att den i medlemsstaten behöriga myndigheten, med hänvisning till ett i medlemsstaten gällande slutet system för tillstånd att erbjuda hasardspelstjänster, inte kan förbjuda en tjänstetillhandahållare, som redan har tillstånd i en annan medlemsstat för att tillhandahålla sina tjänster via Internet, att även tillhandahålla dessa tjänster via Internet i den förstnämnda medlemsstaten?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Prövning av den första frågan

14 Den hänskjutande domstolen har ställt sin första fråga för att få klarhet i huruvida en nationell lagstiftning, likt den i målet vid den nationella domstolen, vars syfte är att begränsa beroendet av hasardspel och att bekämpa bedrägeri och som faktiskt bidrar till att uppfylla dessa syften, kan anses begränsa vadhållningsverksamhet på ett sammanhängande och systematiskt sätt, även om tillståndsinnehavaren/innehavarna tillåts att göra sitt/sina hasardspel attraktiva genom att introducera nya hasardspel och genom att göra reklam för dem.

15 Enligt artikel 49 EG ska varje inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster avskaffas – även om den är tillämplig på inhemska tjänsteleverantörer och tjänsteleverantörer från andra medlemsstater utan åtskillnad – när den kan innebära att tjänster som tillhandahålls av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat, där denne lagligen utför liknande tjänster, förbjuds, hindras eller blir mindre attraktiva. Dessutom avser friheten att tillhandahålla tjänster såväl den som tillhandahåller tjänster som den som mottar dessa (dom av den 8 september 2009 i mål C-42/07, Liga Portugesa de Futebol Profissional och Bwin International, REG 2009, s. I-7633, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

16 Det är fastslaget att lagstiftning i en medlemsstat, i vilken det föreskrivs en ensamrätt för en enda aktör att anordna och göra reklam för hasardspel och enligt vilken det är förbjudet för alla andra aktörer, inbegripet en aktör från en annan medlemsstat, att via Internet tillhandahålla tjänster på den första medlemsstatens territorium, utgör en inskränkning i den frihet att tillhandahålla tjänster som garanteras i artikel 49 EG (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Liga Portugesa de Futebol Profissional och Bwin International, punkt 52, och dom av dagens datum i mål C-203/08, Sporting Exchange, REG 2010, s. I-4695, punkt 22).

17 Det ska dock undersökas huruvida den i det nationella målet aktuella inskränkningen kan godtas på grund av att den omfattas av de undantag som uttryckligen anges i artiklarna 45 EG och 46 EG, som är tillämpliga på området med stöd av artikel 55 EG, eller om de i enlighet med domstolens praxis kan anses vara motiverade av tvingande skäl av allmänintresse (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, punkt 55).

18 Enligt artikel 46.1 EG är inskränkningar som grundas på skäl avseende allmän ordning, säkerhet eller hälsa tillåtna. Domstolen har dessutom i sin praxis godtagit ett antal tvingande skäl av allmänintresse, såsom bland annat att skydda konsumenterna, att förhindra bedrägerier samt att medborgarna lockas till överdrivna spelutgifter liksom att förhindra att ordningen i samhället störs (domen i det ovannämnda målet Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, punkt 56).

19 I detta sammanhang kan de moraliska, religiösa eller kulturella särdrag samt de moraliskt och ekonomiskt skadliga följder för den enskilde och samhället som omgärdar spel och vadhållning vara omständigheter som motiverar att de nationella myndigheterna ges ett tillräckligt utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa vad som krävs för att skydda konsumenterna och ordningen i samhället (domarna i de ovannämnda målen Gambelli m.fl., punkt 63, och Placanica m.fl., punkt 47).

20 Medlemsstaterna är således fria att utifrån sin egen värdegrund fastställa målsättningarna för sin politik i fråga om hasardspel och, vid behov, exakt fastställa den eftersträvade skyddsnivån. De inskränkningar som föreskrivs ska likväl uppfylla de krav som följer av domstolens praxis i synnerhet vad avser deras proportionalitet (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Placanica m.fl., punkt 48, samt Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, punkt 59).

21 De inskränkningar som grundas på sådana hänsyn som anges i punkt 18 i denna dom ska vara ägnade att säkerställa förverkligandet av dessa målsättningar på så sätt att dessa inskränkningar ska bidra till att begränsa vadhållningsverksamheten på ett sammanhängande och systematiskt sätt (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Gambelli m.fl., punkt 67).

22 Enligt domstolens praxis ankommer det på de nationella domstolarna att pröva att medlemsstaternas respektive lagstiftningar verkligen svarar mot de syften som motiverar dem och att de föreskrivna inskränkningarna inte verkar oproportionerliga i förhållande till dessa syften (domarna i de ovannämnda målen Gambelli m.fl., punkt 75, och Placanica m.fl., punkt 58).

23 Det framgår av det sätt som den hänskjutande domstolen har formulerat sin första tolkningsfråga att den hänskjutande domstolen klart har identifierat syftena med Wok, nämligen att skydda konsumenten genom att begränsa beroendet av hasardspel samt att bekämpa bedrägeri, och att den har uppfattningen att den aktuella nationella lagstiftningen faktiskt bidrar till att uppnå dessa syften och att lagstiftningen inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå dem.

24 Den hänskjutande domstolen hyser emellertid tvivel om huruvida den nationella lagstiftningen är sammanhängande och systematisk, eftersom den har de syften som angavs i föregående punkt samtidigt som den medger de aktörer, som innehar ett exklusivt tillstånd att arrangera hasardspel i Nederländerna, exempelvis de Lotto, att erbjuda nya spel och att göra reklam för dem i syfte att göra sitt sortiment mer attraktivt på marknaden.

25 Domstolen har redan tidigare funnit att en kontrollerad expansiv politik på området för hasardspel kan vara helt i överensstämmelse med målet att locka över spelare som ägnar sig åt förbjuden och dold spel- och vadhållningsverksamhet till tillåten och reglerad verksamhet. Detta mål uppnås endast om de lagliga aktörerna utgör ett trovärdigt, men samtidigt attraktivt, alternativ till förbjuden verksamhet – detta kan i sig innebära att tillhandahålla ett omfattande spelsortiment, att göra reklam i viss omfattning och att använda ny distributionsteknik (domen i det ovannämnda målet Placanica m.fl., punkt 55).

26 Även om det är korrekt att skälen i domen i det ovannämnda målet Placanica m.fl. endast hänvisar till syftet att förebygga kriminalitet på hasardspelsområdet, medan den nederländska lagstiftning som aktualiserats i målet vid den nationella domstolen även syftar till att begränsa spelberoendet, är det icke desto mindre så att dessa två syften ska bedömas tillsammans i den utsträckning de avser såväl konsumentskydd som allmän ordning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 mars 1994 i mål C-275/92, Schindler, REG 1994, s. I-1039; svensk specialutgåva, Tillägg, s. 119, punkt 58, av den 21 september 1999 i mål C-124/97, Läärä, m.fl., REG 1999, s. I-6067, punkt 33, och av den 21 oktober 1999 i mål C-67/98, Zenatti, REG 1999, s. I-7289, punkt 31).

27 Det ankommer på den hänskjutande domstolen, att mot bakgrund av de faktiska omständigheterna i målet, pröva huruvida den nationella lagstiftning som aktualiserats i det nationella målet kan anses falla inom ramarna för en expansiv politik på hasardspelsområdet, vars syfte är att kanalisera spelbehovet i lagliga former, när den medger innehavarna av exklusiva tillstånd att erbjuda nya spel och att göra reklam för dem.

28 Om det skulle visa sig att Konungariket Nederländerna för en starkt expansiv politik på hasardspelsområdet, som på ett överdrivet sätt uppmuntrar och uppmanar konsumenterna att delta i dessa spel med det huvudsakliga syftet att samla in medel, och att finansieringen av sociala verksamheter med intäkter som härrör från tillåtna hasardspel därför inte utgör en godartad bieffekt utan är den verkliga motiveringen för den restriktiva politik som förs av denna medlemsstat, kan en sådan politik

inte på ett sammanhängande och systematiskt sätt anses begränsa hasardspelsverksamhet och är därför inte ägnad att säkerställa syftet att begränsa spelberoende hos konsumenterna.

29 Den hänskjutande domstolen ska vid denna bedömning bland annat fastslå huruvida verksamhet med olagliga spel kan utgöra ett problem i Nederländerna och om problemet skulle kunna avhjälpas genom att utöka antalet godkända och reglerade verksamheter.

30 Eftersom syftet att skydda konsumenterna mot spelberoende i princip är svårförenligt med en expansiv politik för hasardspelsområdet, som bland annat kännetecknas av att nya spel införs och att det görs reklam för dem, kan en sådan politik endast anses vara sammanhängande om de olagliga verksamheterna har en avsevärd omfattning och de åtgärder som vidtas syftar till att kanalisera konsumenternas spellust till lagliga former.

31 Den omständigheten att efterfrågan på hasardspel i Nederländerna redan har ökat markant, särskilt med avseende på olagligt utbud, såsom de Lotto har hävdat vid förhandlingen, ska tas i beaktande, under förutsättning att den kan styrkas.

32 Den nationella lagstiftning som aktualiseras i målet vid den nationella domstolen syftar inte endast till att bekämpa bedrägeri och kriminalitet utan syftar även till att skydda konsumenterna. Det krävs således att det sker en korrekt intresseavvägning mellan kravet på en kontrollerad ökning av antalet tillåtna hasardspel i syfte att göra spelen attraktiva för allmänheten och nödvändigheten av att så långt som möjligt begränsa konsumenternas beroende av dessa spel.

33 Vissa uppgifter i de handlingar som ingetts till domstolen skulle kunna vara användbara vid denna bedömning.

34 Enligt ordalydelsen i 2004 års beslut att tilldela Lotto ensamrätt att anordna sportvadhållning ”ska stiftelsen säkerställa att marknadsförings- och reklamåtgärder ges ett återhållet och balanserat innehåll och den ska framför allt säkerställa att överdrivet deltagande i de hasardspel som avses i detta beslut motverkas.”

35 Den nederländske justitieministern har dessutom i skrivelse av den 23 juni 2004 anmodat tillståndsinnehavarna att ”kraftigt begränsa sin reklam och att ge form och innehåll till denna restriktiva politik avseende reklam genom att utarbeta en uppförande- och reklamkodex för de aktörer som erbjuder hasardspel, vilken ska tillämpas av samtliga aktörer”. Denna uppförandekodex trädde i kraft i Nederländerna den 15 februari 2006.

36 Dessa uppgifter skulle kunna visa de nationella myndigheternas avsikt att hålla expansionen av hasardspel i Nederländerna inom snäva gränser.

37 Det ankommer emellertid på den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida utvecklingen på hasardspelsmarknaden i Nederländerna medger slutsatsen att denna medlemsstats myndigheter utövar en effektiv kontroll över expansionen av hasardspel såväl med avseende på omfattningen av den reklam som görs av innehavarna av exklusiva tillstånd som med avseende på deras utbud av nya spel och därmed på ett lämpligt sätt säkerställer att de dubbla syften som anges i den nationella lagstiftningen uppfylls samtidigt.

38 Den första tolkningsfrågan ska således besvaras enligt följande. En medlemsstats lagstiftning, likt den som är aktuell i det nationella målet, vars syfte är såväl att begränsa beroendet av hasardspel som att bekämpa bedrägeri och som faktiskt bidrar till att uppnå dessa syften, kan anses begränsa vadhållningsverksamhet på ett sammanhängande och systematiskt sätt, även om tillståndsinnehavaren/tillståndsinnehavarna tillåts att göra sitt/sina hasardspelsutbud attraktiva genom att introducera nya hasardspel och genom att göra reklam. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra om olagliga spel skulle kunna utgöra ett problem i den berörda medlemsstaten som skulle kunna motverkas genom att antalet godkända och reglerade spel utökas och att denna ökning inte har en omfattning som är oförenlig med syftet att begränsa spelberoende.

Prövning av den andra frågan

39 Den hänskjutande domstolen har ställt sin andra fråga för att få klarhet i huruvida den nationella domstolen vid tillämpningen av den nationella lagstiftningen om hasardspel, vilken är förenlig med artikel 49 EG, i varje enskilt fall ska pröva om den berörda genomförandeåtgärden, vars syfte är att säkerställa att lagstiftningen följs, är ägnad att uppnå de syften som eftersträvas och att den är förenlig med proportionalitetsprincipen. Den hänskjutande domstolen har även frågat om svaret på denna fråga skulle bli annorlunda om den berörda åtgärden inte utgjorde ett krav från offentliga myndigheter utan gjordes gällande av ett privat rättssubjekt i ett civilrättsligt mål.

40 Såsom har erinrats om i punkt 22 i denna dom ankommer det på nationella domstolar att pröva om en medlemsstats lagstiftning, som hindrar utövandet av en grundläggande frihet i fördraget, är ägnad att säkerställa att de allmänna intressen som skulle kunna motivera den uppnås samt om de inskränkningar som den medför är proportionerliga i förhållande till dessa syften.

41 Det sätt på vilket den andra frågan är formulerad utgår från förutsättningen att den nederländska lagstiftningen om hasardspel är förenlig med artikel 49 EG.

42 I målet vid den nationella domstolen härleds inskränkningen i rätten att fritt tillhandahålla tjänster, som säkerställs i artikel 49 EG, direkt från bestämmelserna i Wok, genom att det i Wok föreskrivs en ensamrätt för en enda aktör att anordna och erbjuda hasardspel och det enligt samma lag är förbjudet för alla andra aktörer, inbegripet en aktör från en annan medlemsstat, att via Internet tillhandahålla tjänster som omfattas av dessa bestämmelser i den berörda medlemsstaten.

43 En tillämpningsåtgärd som vidtagits beträffande den nationella lagstiftning som aktualiseras i målet vid den nationella domstolen, såsom det påbud som den domare som beslutade om interimistiska åtgärder ålade Ladbrokes, att hindra tillgång till sin hemsida på Internet för personer som är bosatta i Nederländerna och att göra det omöjligt för dessa personer att delta i vadhållning över telefon, utgör en oundgänglig del av det skydd mot hasardspel som medlemsstaten försöker att garantera inom sitt territorium och kan således inte anses vara en ytterligare inskränkning då den följer direkt av bestämmelserna i Wok.

44 Tillämpningsåtgärden begränsar sig nämligen till att säkerställa den ändamålsenliga verkan hos den nederländska lagstiftningen om hasardspel. Utan sådana åtgärder skulle det förbud som föreskrivs i Wok vara verkningslöst, eftersom ekonomiska aktörer utan tillstånd från nationella myndigheter då skulle kunna erbjuda hasardspel på den nederländska marknaden.

45 Eftersom den tillämpningsåtgärd som föreskrivs i den nationella lagstiftningen inte i sig innebär ytterligare inskränkningar på marknaden, är prövningen av huruvida den är förenlig med unionsrätten tätt förbunden med den nationella domstolens prövning av huruvida Wok är förenlig med artikel 49 EG.

46 Under dessa omständigheter är det, i motsättning till vad Ladbrokes har hävdat, inte längre nödvändigt att pröva om tillämpningsåtgärden verkligen motiveras av tvingande skäl av allmänintresse, om den är ägnad att uppnå syftet att begränsa spelberoende och bekämpa bedrägeri eller om den går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa syften.

47 Det saknar för övrigt betydelse för målet vid den hänskjutande domstolen, om denna tillämpningsåtgärd har vidtagits till följd av ett myndighetsingripande, i syfte att säkerställa att den nationella lagstiftningen följs, eller på begäran av en enskild i anslutning till en civilrättslig talan, i syfte att skydda de rättigheter som detta rättssubjekt åtnjuter enligt denna lagstiftning.

48 Föremålet för denna tvist avser nämligen tillämpningen av artikel 49 EG, vilken ger enskilda personer rättigheter som de kan åberopa vid domstol och som de nationella domstolarna ska skydda (se dom av den 3 december 1974 i mål 33/74, Van Binsbergen, REG 1974, s. 1299, punkt 27, svensk specialutgåva, volym 2, s. 379, och av den 11 januari 2007 i mål C-208/05, ITC, REG 2007, s. I-181, punkt 67).

49 Det ankommer på nationella domstolar, oberoende av hur ett mål kvalificeras i processuellt avseende, att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer kan utöva sin rätt att fritt tillhandahålla tjänster i medlemsstaten i de situationer som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.

50 Det följer av vad som anförts ovan att den andra frågan ska besvaras enligt följande. Den nationella domstolen ska inte, vid tillämpningen av en nationell lagstiftning om hasardspel som är förenlig med artikel 49 EG, i varje enskilt fall pröva om den berörda tillämpningsåtgärden, vars syfte är att säkerställa att denna lagstiftning följs, är

ägnad att uppnå de syften som eftersträvas och om den är förenlig med proportionalitetsprincipen, om denna åtgärd är nödvändig för att säkerställa denna lagstiftnings ändamålsenliga verkan, vilket inte utgör en ytterligare inskränkning i förhållande till de inskränkningar som följer av samma lagstiftning. Det saknar betydelse för målet vid den nationella domstolen, om tillämpningsåtgärden har vidtagits som en följd av ett myndighetsingripande, i syfte att säkerställa att den nationella lagstiftningen följs, eller som följd av en begäran från en enskild i anslutning till en civilrättslig talan, i syfte att skydda de rättigheter som detta rättssubjekt har enligt samma lagstiftning.

Prövning av den tredje frågan

51 Den hänskjutande domstolen har ställt sin tredje fråga för att få klarhet i huruvida artikel 49 EG ska tolkas så att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, likt den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken anordnande och främjande av hasardspel omfattas av ett exklusivt tillstånd för en enda aktör, där det är förbjudet för alla övriga aktörer, inklusive aktörer som är etablerade i en annan medlemsstat, att via Internet erbjuda tjänster som omfattas av nämnda bestämmelser på den förstnämnda medlemsstatens territorium.

52 Denna fråga ingår i samma rättsliga sammanhang som domen av dagens datum i det ovannämnda målet Sporting Exchange och är identisk med denna fråga.

53 Ladbrokes har gjort gällande att de innehar ett tillstånd som utfärdats av myndigheterna i Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland, vilket ger dem rätt att anordna sportvadhållning och andra hasardspel, via Internet såväl som per telefon, och att de omfattas av en mycket sträng lagstiftning för att förebygga bedrägeri och beroende av hasardspel i denna medlemsstat. Ladbrokes har även hävdat att när en medlemsstat inför inskränkningar för att anordna sådana spel ska det beaktas att det allmänintresse, som utgör motiveringen för inskränkningen, redan skyddas av de bestämmelser som fastställts av den medlemsstat i vilken aktören har tillstånd att anordna dessa spel. Dessa kontroller och garantier ska inte behöva upprepas två gånger.

54 Området för hasardspel som tillhandahålls via Internet har inte blivit föremål för någon harmonisering på unionsnivå. En medlemsstat har således rätt att anse att endast den omständigheten att en operatör som Ladbrokes via Internet lagligen erbjuder tjänster på detta område i en annan medlemsstat, där denne är etablerad och i princip redan föremål för i lag föreskrivna krav och kontroller utförda av de behöriga myndigheterna i den sistnämnda medlemsstaten, inte utgör en tillräcklig garanti för att de inhemska konsumenterna skyddas mot riskerna för bedrägeri och brottslighet, mot bakgrund av de svårigheter som myndigheterna i etableringsmedlemsstaten i ett sådant sammanhang kan ha att bedöma operatörernas yrkesmässiga förtjänster och redbarhet (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, punkt 69).

55 Avsaknaden av direktkontakt mellan konsumenten och operatören gör dessutom att hasardspel som är åtkomliga via Internet medför andra typer av och större risker jämfört med vad som var fallet på de traditionella marknaderna för sådana spel, vad gäller bedrägerier som operatörerna eventuellt kan göra sig skyldiga till gentemot konsumenterna (domen i det ovannämnda målet Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, punkt 70).

56 Den omständigheten att en operatör, som tillhandahåller hasardspel via Internet inte bedriver någon aktiv försäljningspolitik i den berörda medlemsstaten, bland annat på grund av att operatören inte gör reklam i denna medlemsstat, medför inte en annan bedömning än den som angetts i de två föregående punkterna. Detta beror endast på att hasardspel är lättillgängliga på Internet och motiveras inte av de potentiellt olika verkningar av ett aktivt respektive ett passivt tillhandahållande från denna operatörs sida.

57 Av det ovan anförda följer att den inskränkning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen, mot bakgrund av de särdrag som utmärker tillhandahållandet av hasardspel via Internet, kan anses vara motiverad med hänsyn till målet att bekämpa bedrägeri och brottslighet (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, punkt 72).

58 Den tredje frågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 49 EG ska tolkas så att den inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, likt den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken anordnande och främjande av hasardspel omfattas av ett exklusivt system med en enda aktör där det är förbjudet för alla övriga aktörer, inklusive aktörer som är etablerade i en annan medlemsstat, att via Internet erbjuda tjänster som omfattas av nämnda bestämmelser på den förstnämnda medlemsstatens territorium.

Rättegångskostnader

59 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) **En medlemsstats lagstiftning, likt den som är aktuell i det nationella målet, vars syfte är såväl att begränsa beroendet av hasardspel som att bekämpa bedrägeri och som faktiskt bidrar till att uppnå dessa syften, kan anses begränsa vadhållningsverksamhet på ett sammanhängande och systematiskt sätt, även om tillståndsinnehavaren/tillståndsinnehavarna tillåts att göra sitt/sina hasardspelsutbud attraktiva genom att introducera nya hasardspel och genom att göra reklam. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida olagliga spel skulle kunna utgöra ett problem i den berörda medlemsstaten, vilka skulle kunna motverkas genom att antalet godkända och reglerade spel utökas, och huruvida denna ökning har en omfattning som är oförenlig med syftet att begränsa spelberoende.**

2) **Den nationella domstolen ska inte vid tillämpningen av en nationell lagstiftning om hasardspel, som är förenlig med artikel 49 EG, i varje enskilt fall pröva om den berörda tillämpningsåtgärden, vars syfte är att säkerställa att denna lagstiftning följs, är ägnad att uppnå de syften som eftersträvas och att den är förenlig med proportionalitetsprincipen, om denna åtgärd är nödvändig för att säkerställa denna lagstiftnings ändamålsenliga verkan, vilket inte utgör en ytterligare inskränkning i förhållande till de inskränkningar som följer av samma lagstiftning. Det saknar betydelse för målet vid den nationella domstolen, om tillämpningsåtgärden har vidtagits som en följd av ett myndighetsingripande, i syfte att säkerställa att den nationella lagstiftningen följs, eller som en följd av en begäran från en enskild i anslutning till en civilrättslig talan, i syfte att skydda de rättigheter som detta rättsubjekt har enligt samma lagstiftning.**

3) Artikel 49 EG ska tolkas så att den inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, likt den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken anordnande och främjande av hasardspel omfattas av ett exklusivt system med en enda aktör, där det är förbjudet för alla övriga aktörer, inklusive aktörer som är etablerade i en annan medlemsstat, att via Internet erbjuda tjänster som omfattas av nämnda bestämmelser på den förstnämnda medlemsstatens territorium.

Underskrifter