DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

8. september 2010 *

I sag C-46/08,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tyskland) ved afgørelse af 30. januar 2008, indgået til Domstolen den 8. februar 2008, i sagen:

Carmen Media Group Ltd

mod

Land Schleswig-Holstein,

Innenminister des Landes Schleswig-Holstein,

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot og P. Lindh samt dommerne K. Schiemann (refererende dommer), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh og L. Bay Larsen,

generaladvokat: P. Mengozzi
justitssekretær: fuldmægtig B. Fülöp,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 8. december 2009,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Carmen Media Group Ltd ved Rechtsanwälte W. Hambach, M. Hettich og S. Münstermann samt ved professor C. Koenig

— Land Schleswig-Holstein og Innenminister des Landes Schleswig-Holstein ved L.-E. Liedke og D. Kock, som befuldmægtigede, bistået af Rechtsanwälte M. Hecker og M. Ruttig

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

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

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

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

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

— den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget

— den norske regering ved K. Moen, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved E. Traversa, P. Dejmek og H. Krämer, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 4. marts 2010,

afsagt følgende

Dom

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

2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem Carmen Media Group Ltd (herefter »Carmen Media«) på den ene side og Land Schleswig-Holstein og Innenminister des Landes Schleswig-Holstein på den anden side vedrørende de sidstnævntes afslag på en anmodning fra Carmen Media om, at dette selskab anerkendes at være berettiget til at udbyde sportsvæddemål via internettet i nævnte delstat.

Nationale retsforskrifter

Forbundsret

3 § 284 i den tyske straffelov (Strafgesetzbuch) bestemmer:

»1) Den, der offentligt organiserer eller afholder hasardspil uden myndighedernes tilladelse, eller som stiller faciliteter til rådighed for sådanne, kan straffes med op til to års fængsel eller en bøde.

[...]

3) Den, som handler på den i stk. 1 anførte måde

1. erhvervsmæssigt [...]

[...]

straffes med fængsel fra tre måneder til fem år.

[...]«

4 Med undtagelse af væddemål om officielle hestevæddeløb, som navnlig henhører under loven om spil på væddeløb og lotterier (Rennwett- und Lotteriegesetz, herefter »RWLG«), og opstilling og drift af spilleautomater med mulighed for gevinst i andre etablissementer end kasinoer (spillesaloner, cafeer, restauranter, hoteller), som navnlig henhører under næringsloven (Gewerbeordnung) og er omfattet af bekendtgørelse om spillemaskiner og andre spil med mulighed for gevinst (Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit), sker fastsættelsen af betingelserne for tildeling af de i straffelovens § 284, stk. 1, nævnte tilladelser på hasardspilområdet i de forskellige delstater.

5 RWLG's § 1, stk. 1, bestemmer:

»Foreninger, som vil drive totalisatorspil om offentlige hestevæddeløb eller andre offentlige præstationsprøver for heste, skal have en tilladelse hertil fra den kompetente myndighed ifølge delstatens lovgivning.«

6 RWLG's § 2, stk. 1, bestemmer:

»Den, der erhvervsmæssigt vil indgå væddemål om offentlige præstationsprøver for heste eller virke som formidler af sådanne væddemål (Bookmakers), skal have tilladelse fra den kompetente myndighed ifølge delstatens lovgivning.«

GlüStV

7 Ved statsaftalen om lotterier i Tyskland (Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, herefter »LottStV«), der trådte i kraft den 1. juli 2004, skabte delstaterne en ensartet ramme for erhvervsmæssig organisering, drift og formidling af hasardspil, med undtagelse af kasinoer.

8 Bundesverfassungsgericht har i dom af 28. marts 2006 vedrørende bestemmelserne om gennemførelse af LottStV i delstaten Bayern fastslået, at det offentlige monopol på sportsvæddemål i nævnte delstat tilsidesatte den tyske grundlovs § 12, stk. 1, om den frie erhvervsudøvelse. Bundesverfassungsgericht fandt navnlig, at nævnte monopol, idet det udelukkede private foretagender fra at foranstalte væddemål uden imidlertid at være ledsaget af en lovgivningsmæssig ramme, som er egnet til strukturelt og indholdsmæssigt såvel retligt som faktisk at sikre, at målene bestående i at begrænse spillelysten og bekæmpe ludomani effektivt forfølges, udgjorde et uforholdsmæssigt indgreb i den således sikrede frie erhvervsudøvelse.

9 Som det fremgår af forklaringerne fra den forelæggende ret, indfører statsaftalen om hasardspil (Glücksspielstaatsvertrag, herefter »GlüStV«), som er indgået mellem delstaterne, og som trådte i kraft den 1. januar 2008, en ny ensartet ramme for organisering, drift og formidling af hasardspil, som har til formål at opfylde de betingelser, som Bundesverfassungsgericht stiller i nævnte dom af 28. marts 2006.

10 Den forelæggende ret har desuden anført, at det navnlig fremgår af de forklarende bemærkninger til forslaget til GlüStV (herefter »de forklarende bemærkninger«), at hovedformålet med sidstnævnte er at forhindre og bekæmpe afhængighed af hasardspil. Ifølge de forklarende bemærkninger viser en undersøgelse fra april 2006, som efter anmodning fra Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber blev foretaget af det schweiziske institut for komparativ ret vedrørende markedet for hasardspil i Den Europæiske Union, tydeligt den effektive virkning, som strenge bestemmelser vedrørende og en streng kanalisering af den omhandlede virksomhed herved kan have.

11 Hvad særligt angår sektoren for sportsvæddemål angives det i de forklarende bemærkninger, at selv om sådanne væddemål for langt størstedelen af spillerne kun har karakter af afslapning og underholdning, forholder det sig ikke desto mindre således, at der ved en betydelig udvidelse af udbuddet af disse væddemål er stor sandsynlighed for, at potentialet for afhængighed, som kan følge af disse, er betydeligt, som det kan konkluderes af de elementer, som er indeholdt i de tilgængelige videnskabelige undersøgelser og ekspertrapporter. Det er derfor nødvendigt at vedtage foranstaltninger for at forebygge en sådan afhængighed ved at fastsætte grænser for foranstaltning, markedsføring og drift af sådanne hasardspil. Kanaliseringen og begrænsningen af markedet for nævnte spil ved GlüStV bør herved navnlig opnås ved at fastholde det monopol, som findes med hensyn til foranstaltning af sportsvæddemål og lotterier med et særligt risikopotentiale.

12 Ifølge GlüStV 's § 1 er formålene med denne følgende:

»1. at forhindre afhængighed af hasardspil og væddemål og at skabe forudsætningerne for en virksom bekæmpelse af denne afhængighed

2. at begrænse udbuddet af hasardspil og at lede befolkningens spilleaktiviteter over i ordnede og overvågede baner, og særligt forhindre, at der vælges hasardspil, som ikke er tilladte

3. at sikre beskyttelsen af mindreårige og af spillerne

4. at sikre, at hasardspillene afvikles på ordentlig vis, at beskytte spillerne mod bedrageriske handlinger og at forebygge kriminalitet, der opstår ved eller er en følge af hasardspil.«

13 GlüStV's § 2 præciserer, at hvad angår kasinoer, finder kun GlüStV's § 1, 3-8, 20 og 23 anvendelse.

14 GlüStV's § 4 bestemmer:

»1. Offentlige hasardspil må kun foranstaltes eller formidles med tilladelse fra den kompetente myndighed i den pågældende delstat. Enhver form for foranstaltning og formidling af sådanne spil er forbudt uden denne tilladelse (ulovligt hasardspil).

2. Der gives afslag på tilladelse, når foranstaltningen eller formidlingen ville være i strid med formålene i § 1. Der bør ikke meddeles tilladelse til formidling af ulovlige hasardspil i henhold til denne statsaftale. Der består ingen velerhvervet ret til opnåelse af en tilladelse.

[...]

4. Foranstaltning og formidling af offentlige hasardspil på internettet er forbudt.«

15 GlüStV's § 10 bestemmer:

»1. Delstaterne har for at nå målene i § 1 den forvaltningsmæssige opgave at sikre et passende udbud af hasardspil. De bistås af et teknisk udvalg sammensat af specialister i bekæmpelsen af afhængighed af hasardspil.

2. I medfør af loven kan delstaterne enten udføre denne opgave selv eller ved hjælp af offentligretlige juridiske personer eller privatretlige selskaber, som offentligretlige juridiske personer direkte eller indirekte har en bestemmende andel i.

[...]

5. Andre personer end dem, der er nævnt i stk. 2, kan kun foranstalte lotterier og spil i overensstemmelse med bestemmelserne i tredje afsnit.«

16 Tredje afsnit i GlüStV vedrører lotterier med et svagt farepotentiale, til hvilke der kan gives tilladelse under meget restriktive betingelser og udelukkende til arrangører, som varetager almennyttige eller velgørende formål.

17 GlüStV's § 25, stk. 6, bestemmer:

»Delstaterne kan i højst et år fra ikrafttrædelsen af statsaftalen og som en fravigelse af § 4, stk. 4, tillade foranstaltning og formidling af lotterier på internettet, når der ikke foreligger nogen afslagsgrunde i medfør af § 4, stk. 2, og følgende betingelser er opfyldt:

— udelukkelse af mindreårige og af personer med spilleforbud sikret ved identificerings- og autentiseringsforanstaltninger under overholdelse af Kommissionens direktiver om beskyttelse af mindreårige som en lukket gruppe af mediebrugere

— begrænsning af indsatsen som fastsat i tilladelsen til 1 000 EUR pr. måned og garanti for forbud mod kreditgivning

— forbud mod særlige incitamenter til afhængighed ved hurtig lodtrækning og mod mulighed for interaktiv deltagelse med øjeblikkelig offentliggørelse af resultaterne; hvad angår lotterier begrænsning til to vindende lodtrækninger pr. uge

— lokalisering ved hjælp af de mest moderne metoder for at sikre, at kun personer, som falder inden for anvendelsesområdet for tilladelsen, kan deltage

— indførelse og anvendelse af et program for sociale foranstaltninger, som er tilpasset de specifikke betingelser, som gælder for internettet, hvis effektivitet skal gøres til genstand for en videnskabelig vurdering.«

18 Den forelæggende ret har understreget, at ifølge de forklarende bemærkninger tilsigter overgangsbestemmelsen i GlüStV's § 25, stk. 6, at tilbyde en kompensation ud fra rimelighedsbetragtninger af hensyn til to erhvervsmæssige spiludbydere, som næsten udelukkende opererer på internettet, og som har henholdsvis 140 og 151 ansatte, idet de gives tilstrækkelig tid til at bringe deres virksomhed i overensstemmelse med de distributionskanaler, som er tilladt i henhold til GlüStV.

Lovgivningen i delstaten Schleswig-Holstein

19 GlüStV er blevet gennemført af delstaten Schleswig-Holstein ved lov om gennemførelse af statsaftalen om hasardspil i Tyskland (Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland) af 13. december 2007 (GVOBl. 2007, s. 524, herefter »GlüStV AG«).

20 GlüStV AG's § 4 bestemmer:

»1. For at nå de mål, som er fastlagt i GlüStV's § 1, varetager delstaten Schleswig-Holstein kontrollen med hasardspil, sikrer, at der udbydes hasardspil i tilstrækkeligt omfang, og har ansvaret for den videnskabelige forskning for at undgå og forebygge de risici for afhængighed, som er forbundet med hasardspil.

2. I henhold til GlüStV's § 10, stk. 1, opfylder delstaten Schleswig-Holstein denne opgave gennem NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG (NordwestLotto Schleswig-Holstein), hvis selskabsandele direkte eller indirekte, fuldt ud eller hovedsageligt ejes af delstaten. [...]

3. NordwestLotto Schleswig-Holstein kan foranstalte tallotterier, skrabelodsspil og sportsvæddemål samt yderligere lotterier og spil på området.

[...]«

21 GlüStV AG's § 5, stk. 1, bestemmer:

»Tilladelsen i henhold til GlüStV's § 4, stk. 1, til hasardspil, som ikke er lotterier med et svagt farepotentiale (§ 6), forudsætter

1) at der ikke foreligger nogen af de afslagsgrunde, som er nævnt i GlüStV's § 4, stk. 2, første og andet punktum

2) overholdelse af

   a) betingelserne vedrørende beskyttelse af mindreårige i overensstemmelse med GlüStV's § 4, stk. 3

   b) forbuddet vedrørende internettet i GlüStV's § 4, stk. 4

   c) begrænsningerne vedrørende reklame i GlüStV's § 5

   d) kravene vedrørende et program for sociale foranstaltninger fastsat i GlüStV's § 6, og

   e) kravene vedrørende forklaringer om risiciene for afhængighed i overensstemmelse med GlüStV's § 7

3) pålideligheden af arrangøren eller mellemmanden, som navnlig skal sikre, at foranstaltningen og formidlingen sker på behørig vis og nemt kan kontrolleres af deltagerne i spillene og af de kompetente myndigheder

4) det tekniske udvalgs deltagelse i overensstemmelse med GlüStV's § 9, stk. 5, i indførelsen af nye udbud af hasardspil eller nye distributionskanaler eller i en væsentlig udvidelse af eksisterende distributionskanaler og garanti for, at der udarbejdes en rapport om de sociale konsekvenser af et nyt eller udvidet udbud af hasardspil

5) garanti for arrangørernes deltagelse som omhandlet i GlüStV's § 10, stk. 2, i det samordnede system for forbud mod visse spillere i overensstemmelse med GlüStV's § 8 og 23

6) garanti for udelukkelse af personer med spilleforbud i overensstemmelse med GlüStV's § 21, stk. 3, første punktum, og § 22, stk. 2, første punktum, og

7) overholdelse af betingelserne i GlüStV's § 19 ved formidlerne af erhvervsmæssige spil.

Hvis betingelserne i første punktum er opfyldt, meddeles tilladelsen.«

22 GlüStV AG's § 9 bestemmer:

»Som en fravigelse af GlüStV's § 4, stk. 4, kan der hvad angår lotterier gives tilladelse til foranstaltning og formidling på internettet indtil den 31. december 2008, hvis overholdelsen af betingelserne i GlüStV's § 25, stk. 6, er sikret. […]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

23 Carmen Media er etableret i Gibraltar, hvor selskabet har opnået en licens til foranstaltning af sportsvæddemål. Af skattemæssige årsager er denne licens imidlertid begrænset til foranstaltning af sådanne væddemål i udlandet (»offshore bookmaking«).

24 Carmen Media, som ønskede at udbyde sådanne væddemål via internettet i Tyskland, indgav i februar 2006 en ansøgning til delstaten Schleswig-Holstein med henblik på at få fastslået, at denne virksomhed var lovlig, henset til licensen, som selskabet havde i Gibraltar. Subsidiært anmodede det om at få udstedt en tilladelse til denne virksomhed eller i mangel heraf, at denne virksomhed blev tolereret indtil indførelsen af en tilladelsesprocedure for private tjenesteydere, som er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

25 Carmen Media fik afslag på disse anmodninger den 29. maj 2006, hvorefter selskabet den 30. juni 2006 anlagde sag ved Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (forvaltningsdomstolen i Schleswig-Holstein). Til støtte for søgsmålet gjorde det navnlig gældende, at det offentlige monopol på sportsvæddemål, som var gældende i delstaten Schleswig-Holstein, er i strid med artikel 49 EF. I modsætning til de betingelser, som stilles af Domstolen, navnlig i dom af 6. november 2003, Gambelli m.fl.

(sag C-243/01, Sml. I, s. 13031), gør den retlige og praktiske udformning af det offentlige monopol på sportsvæddemål og lotterier, som følger af LottStV, det ikke muligt at sikre en sammenhængende og systematisk bekæmpelse af ludomani. Ifølge Carmen Media er andre former for spil og væddemål, såsom spillemaskiner, hestevæddeløb eller spil udbudt af spilleetablissementer, ikke omfattet af et sådant offentligt monopol og oplever en større og større udbredelse, selv om sådanne spil og væddemål indebærer en større risiko for ludomani end sportsvæddemål og lotterier. Carmen Media har under sagen gjort gældende, at sådanne uoverensstemmelser fortsat består efter ikrafttrædelsen af GlüStV og GlüStV AG.

26 Delstaten Schleswig-Holstein har anført, at den omstændighed, at den licens, som Carmen Media er indehaver af, er begrænset til »offshore bookmaking«, er til hinder for, at selskabet kan påberåbe sig fællesskabsbestemmelserne om den frie udveksling af tjenesteydelser, idet det ikke lovligt udbyder sådanne tjenesteydelser i den medlemsstat, hvor det er etableret. Delstaten Schleswig-Holstein har desuden gjort gældende, at fællesskabsretten ikke indeholder et krav om en overordnet sammenhæng mellem alle bestemmelser om hasardspil. De forskellige spillesektorer er således ikke sammenlignelige, og eventuelle mangler i en af disse sektorer kan ikke have betydning for lovligheden af den ordning, som finder anvendelse på de andre sektorer. Et offentligt monopols overensstemmelse med fællesskabsretten skal således kun vurderes ud fra den omhandlede spillesektor. Ifølge delstaten Schleswig-Holstein er der i den foreliggende sag klart en sådan overensstemmelse, navnlig efter ikrafttrædelsen af GlüStV og GlüStV AG.

27 Den forelæggende ret har understreget, at besvarelsen af anmodningen fra Carmen Media om som privat tjenesteyder at kunne udbyde sportsvæddemål via internettet i delstaten Schleswig-Holstein navnlig afhænger af den besvarelse, som skal gives vedrørende disse to argumenter fremsat af delstaten Schleswig-Holstein.

28 Hvad angår det første af disse argumenter er den forelæggende ret af den opfattelse, at det, for at bestemmelserne om den frie udveksling af tjenesteydelser kan anvendes på en tjenesteyder, som ønsker at udbyde tjenesteydelser via internettet, er tilstrækkeligt, at den omhandlede virksomhed ikke er forbudt i den medlemsstat, hvor tjenesteyderen er etableret. Spørgsmålet om, hvorvidt en sådan tjenesteydelse reelt præsteres dér eller ej af nævnte tjenesteyder, er derimod ikke af relevans. Udbud af væddemål er ikke forbudt i Gibraltar, og det er i den foreliggende sag kun af skattemæssige årsager, at tilladelsen udstedt til Carmen Media kun dækker væddemål i udlandet.

29 Hvad angår det andet argument rejser den forelæggende ret — som har præciseret, at den nationale lovgivning, som der nu skal tages hensyn til, er den, som følger af GlüStV og af GlüStV AG — spørgsmålet om, hvorvidt det offentlige monopol og den hermed forbundne udelukkelse af private foretagender hvad angår sportsvæddemål og lotterier, som ikke har et svagt farepotentiale, som følger af GlüStV's § 10, stk. 1, 2 og 5, sammenholdt med GlüStV AG's § 4, stk. 2, er i strid med artikel 49 EF.

30 Den foreliggende ret har anført, at som det navnlig fremgår af de forklarende bemærkninger, er hovedformålet med GlüStV at forhindre og bekæmpe ludomani. Det er herved den forelæggende rets opfattelse, at det følger af Domstolens praksis, at selv om medlemsstaternes skønsbeføjelse hvad angår fastsættelsen af målene med deres politik på hasardspilområdet, navnlig med hensyn til at føre en politik, som består i at forhindre incitamenter for borgerne til overdrevent forbrug på dette område ved præcist at definere det tilstræbte beskyttelsesniveau, i princippet tillader dem at skabe et monopol, er det imidlertid på betingelse af, at de vedtagne bestemmelser med henblik herpå opfylder proportionalitetsprincippet, idet den forelæggende ret herved navnlig henviser til dom af 21. september 1999, Läärä m.fl. (sag C-124/97, Sml. I, s. 6067, præmis 39). Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt det i hovedsagen omhandlede offentlige monopol på sportsvæddemål opfylder kravet om en sammenhængende og systematisk bekæmpelse af ludomani, som følger af præmis 67 i dommen i sagen Gambelli m.fl.

31 Den forelæggende ret har herved for det første anført, at hvad angår spillemaskiner, med hensyn til hvilke det på videnskabens nuværende udviklingstrin, og som det navnlig fremgår af de forklarende bemærkninger, er bevist, at de har det største risikopotentiale for afhængighed blandt hasardspil, har forbundsministeren for økonomi for nylig lempet betingelserne for erhvervsmæssig drift af disse ved at ændre bekendtgørelsen om spillemaskiner og andre spil med mulighed for gevinst (BGBl. 2006 I, s. 280). Blandt de ændringer, som herved trådte i kraft den 1. januar 2006, er en forhøjelse af antallet af tilladte spillemaskiner på cafeer fra to til tre, en nedsættelse af minimumsoverfladen pr. maskine i spillesaloner fra 15 m2 til 12 m2 og en forhøjelse af det maksimale antal maskiner i disse saloner fra 10 til 12. Ligeledes er minimumsspilletiden pr. maskine blevet reduceret fra 12 til 5 sekunder, og tabsgrænsen er blevet fastsat til 80 EUR i stedet for 60 EUR.

32 For det andet består der en modsigelse mellem på den ene side de mål, som begrunder det offentlige monopol på sportsvæddemål, og på den anden side den ekspansive politik, som de tyske myndigheder har ført på kasinospilområdet, hvis risikopotentiale for ludomani imidlertid også er større end ved sportsvæddemål. Antallet af kasinoer, til hvilke der er blevet givet tilladelse, er således steget fra 66 til 81 i perioden fra 2000 til 2006.

33 For det tredje er offentlige hestevæddeløb eller andre offentlige præstationsprøver for heste udelukket fra anvendelsesområdet for GlüStV og reguleres navnlig i RWLG, som tillader erhvervsmæssig drift af væddemål ved private virksomheder.

34 Efter den forelæggende rets opfattelse skal sammenhængen i bestemmelserne på hasardspilområdet vurderes inden for rammerne af en global vurdering af det tilladte udbud af hasardspil, som er den eneste måde, hvorpå det gøres muligt for lovgiver effektivt at afbøde risiciene for ludomani.

35 Ifølge den forelæggende ret bør den omstændighed, at disse forskellige former for spil og væddemål i nogle tilfælde er omfattet af delstaternes kompetence, i andre af forbundsstatens kompetence, herved ikke have betydning for vurderingen af, hvorvidt det i hovedsagen omhandlede monopol er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

36 Hvis Domstolen besvarer de to første spørgsmål fra den forelæggende ret med, at artikel 49 EF finder anvendelse på en situation, som den sagsøgeren i hovedsagen befinder sig i, og at nævnte monopol tilsidesætter denne bestemmelse, opstår spørgsmålet om, under hvilken form den nationale ret skal opfylde forpligtelsen til at sikre beskyttelsen af den ret, som de erhvervsdrivende har i henhold til denne bestemmelse, og mere præcist, om GlüStV's § 4, stk. 2, som underlægger muligheden for at opnå en tilladelse de betingelser, som er fastsat i denne bestemmelse, er i overensstemmelse med artikel 49 EF.

37 Ligeledes opstår spørgsmålet om, hvorvidt forbuddet mod foranstaltning og formidling af offentlige hasardspil på internettet i GlüStV's § 4, stk. 4, er foreneligt med artikel 49 EF. Den forelæggende ret er herved i tvivl om, hvorvidt en sådan foranstaltning kan anses for egnet til at virkeliggøre de mål, som her forfølges, bestående i beskyttelse af mindreårige og bekæmpelse af risikoen for ludomani.

38 Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 49 EF fortolkes således, at påberåbelse af den frie udveksling af tjenesteydelser forudsætter, at tjenesteyderen efter bestemmelserne i den medlemsstat, hvor han er etableret, også må levere tjenesteydelsen der (i det foreliggende tilfælde begrænsning af Gibraltars hasardspillicens til »offshore bookmaking«)?

2) Skal artikel 49 EF fortolkes således, at den er til hinder for et nationalt monopol på at foranstalte sportsvæddemål og lotterier (med mere end blot ringe risikopotentiale), der i det væsentlige er begrundet i hensynet til bekæmpelse af risikoen for ludomani, når andre hasardspil med betydeligt risikopotentiale for ludomani i denne medlemsstat må udbydes af private udbydere af tjenesteydelser, og den forskellige lovregulering af sportsvæddemål og lotterier på den ene side og andre hasardspil på den anden side beror på delstaternes og forbundsstatens forskellige lovgivningskompetencer?

Såfremt det andet spørgsmål besvares bekræftende:

3) Skal artikel 49 EF fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en ansøgning om meddelelse af tilladelse til at foranstalte og formidle hasardspil også er omfattet af tilladelsesmyndighedens skøn, når de ved lov fastsatte betingelser for meddelelsen er opfyldt?

4) Skal artikel 49 EF fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, der forbyder foranstaltning og formidling af offentlige hasardspil på internettet, især når foranstaltning og formidling på internettet samtidigt — om end kun for en overgangsperiode på et år — er gjort mulig, under overholdelse af bestemmelser om beskyttelse af mindreårige og spillere, som kompensation ud fra proportionalitetsprincippet af hensyn til to erhvervsmæssige spiludbydere, der hidtil udelukkende har været aktive på internettet, således at disse kan omstille sig til de forhandlingskanaler, der er tilladte efter GlüStV?«

De præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

39 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om et foretagende, som ønsker at udbyde sportsvæddemål i en anden medlemsstat end den, hvor det er etableret, kan påberåbe sig artikel 49 EF, hvis det ikke råder over en tilladelse til at udbyde sådanne væddemål til personer, der befinder sig i den medlemsstat, på hvis område det er etableret, men udelukkende råder over en tilladelse til at udbyde disse tjenesteydelser til personer, som befinder sig uden for dette område.

40 Det bemærkes herved, at virksomhed, der består i at give personer mulighed for mod betaling at deltage i et pengespil, udgør tjenesteydelser som omhandlet i artikel 49 EF (jf. i denne retning navnlig dom af 24.3.1994, sag C-275/92, Schindler, Sml. I, s. 1039, præmis 25, og af 21.10.1999, sag C-67/98, Zenatti, Sml. I, s. 7289, præmis 24).

41 Sådanne tjenesteydelser er, som det fremgår af fast retspraksis, derfor omfattet af anvendelsesområdet for artikel 49 EF, hvis tjenesteyderen er etableret i en anden medlemsstat end den, hvor tjenesteydelsen udbydes (jf. i denne retning Zenatti-dommen, præmis 24 og 25). Dette gælder navnlig tjenesteydelser, som tjenesteyderen via internettet tilbyder potentielle modtagere etableret i andre medlemsstater, og som han uden nogen flytning yder fra den medlemsstat, hvor han er etableret (jf. i denne retning dommen i sagen Gambelli m.fl., præmis 53 og 54).

42 Den omstændighed, at tilladelsen udstedt til et foretagende etableret i en medlemsstat kun omfatter væddemål, der via internettet udbydes til personer, der befinder sig uden for nævnte medlemsstats område, bevirker ikke i sig selv, at et sådant udbud af væddemål ikke er omfattet af anvendelsesområdet for den frie udveksling af tjenesteydelser som sikret ved artikel 49 EF.

43 Den ret, som en erhvervsdrivende etableret i en medlemsstat i henhold til nævnte bestemmelse har til at udbyde tjenesteydelser i en anden medlemsstat, er således ikke underlagt en betingelse om, at nævnte erhvervsdrivende også udbyder sådanne tjenesteydelser i den medlemsstat, hvor vedkommende er etableret (jf. dom af 5.6.1997, sag C-56/96, VT4, Sml. I, s. 3143, præmis 22). Det bemærkes herved, at artikel 49 EF kun kræver, at tjenesteyderen er etableret i en anden medlemsstat end den, som modtageren er etableret i.

44 En sådan konstatering anfægter desuden ikke den kompetence, som enhver medlemsstat, mod hvis område der rettes et udbud af væddemål, som via internettet stammer fra et sådant foretagende, bevarer til at pålægge dette foretagende at opfylde restriktioner, som er fastsat i dens lovgivning på dette område, forudsat at disse restriktioner opfylder de betingelser, der fremgår af EU-retten, idet de navnlig ikke må være udtryk for forskelsbehandling og skal være forholdsmæssige (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 48 og 49).

45 Det bemærkes herved, at hvad angår de begrundelser, som kan anerkendes med hensyn til nationale foranstaltninger, der begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser, har Domstolen adskillige gange 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 forbrugerne samt den offentlige orden. Domstolen har også understreget, at sådanne mål er blandt dem, der kan betragtes som tvingende almene hensyn, som kan berettige indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. i denne retning navnlig Schindler-dommen, præmis 58, dommen i sagen Läärä m.fl., præmis 33, og Zenatti-dommen, præmis 31, samt dom

af 11.9.2003, sag C-6/01, Anomar m.fl., Sml. I, s. 8621, præmis 73, og dommen i sagen Placanica m.fl., præmis 46).

46 Det følger således af Domstolens praksis, at det tilkommer hver medlemsstat inden for rammerne af de legitime mål, som den forfølger, at vurdere, om det er nødvendigt helt eller delvist at forbyde sådanne aktiviteter eller kun at begrænse dem og herved at fastsætte mere eller mindre strenge kontrolforanstaltninger, idet nødvendigheden og forholdsmæssigheden af de således vedtagne foranstaltninger kun skal vurderes i lyset af de forfulgte mål og det beskyttelsesniveau, som de pågældende nationale myndigheder ønsker at sikre (jf. i denne retning navnlig dommen i sagen Läärä m.fl., præmis 35 og 36, Zenatti-dommen, præmis 33 og 34, og dom af 8.9.2009, sag C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, Sml. I, s. 7633, præmis 58).

47 Den belgiske og den østrigske regering har navnlig under henvisning til dom af 3. februar 1993, Veronica Omroep Organisatie (sag C-148/91, Sml. I, s. 487), og af 12. september 2006, Cadbury Schweppes og Cadbury Schweppes Overseas (sag C-196/04, Sml. I, s. 7995), givet udtryk for tvivl med hensyn til Carmen Medias mulighed for under omstændigheder som dem, der foreligger i hovedsagen, at påberåbe sig bestemmelser vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser med den begrundelse, at nævnte foretagende kun har etableret sig i Gibraltar, idet det herved er skattemæssigt motiveret, for at unddrage sig de strengere regler, som ville finde anvendelse på det, hvis det var etableret i den medlemsstat, mod hvilken dets økonomiske virksomhed er rettet.

48 Det må imidlertid herved bemærkes, at sådanne betragtninger ligger uden for rammerne af denne præjudicielle forelæggelse.

49 Denne præjudicielle forelæggelse vedrører således udelukkende spørgsmålet om, hvorvidt det forhold, at et privat foretagende som Carmen Media ikke er indehaver af en tilladelse fra myndighederne i Gibraltar til også at udbyde væddemål i Gibraltar, kan udelukke det fra anvendelsesområdet for EF-traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser. Den forelæggende ret har derimod ikke fremlagt præcise oplysninger eller givet udtryk for særlig tvivl med hensyn til årsagerne til, at Carmen Media har etableret sig i Gibraltar, eller adspurgt Domstolen om de mulige konsekvenser heraf.

50 Det bemærkes desuden, at Domstolen tidligere har fastslået, at spørgsmålet om, hvorvidt artikel 49 EF finder anvendelse, er uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat kan træffe foranstaltninger for at forhindre, at en tjenesteyder, der er etableret i en anden medlemsstat, unddrager sig den førstnævnte stats lovgivning (jf. i denne retning dom af 5.10.1994, sag C-23/93, TV10, Sml. I, s. 4795, præmis 15, og analogt vedrørende etableringsfriheden dom af 9.3.1999, sag C-212/97, Centros, Sml. I, s. 1459, præmis 18).

51 Under disse betingelser er det ufornødent for Domstolen inden for rammerne af den foreliggende sag at tage stilling til den tvivl, som den belgiske og den østrigske regering således har givet udtryk for.

52 Henset til det ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 49 EF skal fortolkes således, at et foretagende, som ønsker via internettet at udbyde sportsvæddemål i en anden medlemsstat end den, hvor det er etableret, ikke ophører med at være omfattet af anvendelsesområdet for nævnte bestemmelse, alene fordi nævnte foretagende ikke råder over en tilladelse til at udbyde sådanne væddemål til personer, der befinder sig i den medlemsstat, på hvis område det er etableret, men udelukkende råder over en tilladelse til at udbyde disse tjenesteydelser til personer, som befinder sig uden for dette område.

Det andet spørgsmål

53 Henset til de oplysninger, som er indeholdt i forelæggelsesafgørelsen, således som de er gengivet i denne doms præmis 29-35, ønsker den forelæggende ret med det andet spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om artikel 49 EF skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en regional myndighed indfører et offentligt monopol på foranstaltning af sportsvæddemål og lotterier, som i det væsentlige er begrundet i hensynet til at forhindre incitamenter til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og bekæmpe ludomani, for så vidt som det i den foreliggende sag er tvivlsomt, om dette mål forfølges på en sammenhængende og systematisk måde, når henses til

— for det første at driften af andre hasardspil, såsom hestevæddemål eller automatspil, er tilladt for private foretagender, og

— for det andet at udbuddet af andre hasardspil, såsom kasinospil eller spil på spilleautomater opstillet i spillesaloner, cafeer, restauranter eller hoteller, er genstand for en ekspansiv politik.

54 Den forelæggende ret ønsker endvidere oplyst, om besvarelsen af dette spørgsmål kan påvirkes af den omstændighed, at lovgivningen vedrørende disse andre hasardspil i det mindste delvist henhører under forbundsstatens kompetence.

55 Indledningsvis bemærkes, at Domstolen i præmis 67 i dommen i sagen Gambelli m.fl., efter at have understreget, at restriktioner for spillevirksomhed kan være begrundet i tvingende almene hensyn, såsom beskyttelse af forbrugerne, forebyggelse

af bedrageri og fjernelse af incitamenter for borgerne til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed, fastslog, at dette kun gælder, hvis nævnte restriktioner, der baseres på sådanne hensyn og på hensynet til at forebygge forstyrrelser af samfundsordenen, er egnede til at sikre virkeliggørelsen af disse formål, i den forstand at restriktionerne på en sammenhængende og systematisk måde skal medvirke til at begrænse væddemålsvirksomhed.

56 Som det navnlig fremgår af denne doms præmis 53, rejser den forelæggende ret spørgsmålet om rækkevidden af sidstnævnte krav.

57 Ifølge den forelæggende ret er det således tvivlsomt, om et offentligt monopol som det i hovedsagen omhandlede, der vedrører sportsvæddemål og er indført for at forhindre incitamenter til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og for at bekæmpe ludomani, er egnet til at bidrage til at begrænse væddemålvirksomhed på en sammenhængende og systematisk måde, henset til måden, hvorpå andre former for hasardspil markedsføres.

58 Det bemærkes herved, at som det fremgår af den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 46, tilkommer det hver medlemsstat inden for rammerne af de legitime mål, som den forfølger, at vurdere, om det er nødvendigt helt eller delvist at forbyde sådanne aktiviteter eller blot at begrænse dem og herved fastsætte mere eller mindre strenge kontrolforanstaltninger, idet nødvendigheden og forholdsmæssigheden af de vedtagne foranstaltninger kun skal vurderes i lyset af de således forfulgte mål og det beskyttelsesniveau, som de pågældende nationale myndigheder ønsker at sikre.

59 Domstolen har ligeledes fastslået, at inden for rammerne af en lovgivning, som er forenelig med traktaten, tilkommer valget af foranstaltninger til organisation og kontrol med drift og anvendelse af hasardspil eller pengespil, som eksempelvis krav om indgåelse af en administrativ koncessionskontrakt med staten eller begrænsning af driften og anvendelsen af visse spil til områder, der er forskriftsmæssigt godkendt til dette formål, de nationale myndigheder inden for rammerne af deres skøn (dommen i sagen Anomar m.fl., præmis 88).

60 Domstolen har desuden præciseret, at der på hasardspilområdet i princippet skal foretages en særskilt undersøgelse af hver af de restriktioner, der er pålagt af den nationale lovgivning, navnlig om disse er egnede til at sikre virkeliggørelsen af det eller de mål, som den pågældende medlemsstat har påberåbt sig, og om de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå dette mål (dommen i sagen Placanica m.fl., præmis 49).

61 Domstolen har navnlig i præmis 50-52 i Schindler-dommen, som vedrørte en medlemsstats lovgivning, som forbød lotterier, anført, at selv om andre pengespil, såsom fodboldtipning eller »bingo«, som fortsat var tilladt i nævnte medlemsstat, kan have en lige så stor pulje af indsatser som lotterier, og selv om de har et væsentligt element af tilfældighed, var de dog med hensyn til deres formål, deres regler og deres tilrettelæggelse forskellige fra store lotterier arrangeret i andre medlemsstater og havde således ikke samme karakter som de lotterier, der var forbudt i henhold til nævnte medlemsstats lovgivning, og kunne ikke ligestilles med dem.

62 Som understreget af samtlige de regeringer, der har afgivet indlæg for Domstolen, er det således ubestridt, at de forskellige former for hasardspil kan adskille sig væsentligt fra hinanden navnlig med hensyn til, hvordan de konkret tilrettelægges, omfanget af indsatser og gevinster, som kendetegner dem, antallet af potentielle spillere, hvorledes de udbydes, hvor ofte de udbydes, hvor længe de varer, og hvor tit de gentages, og med hensyn til de reaktioner, som de vækker hos spillerne, eller ud fra, hvorvidt — som

i tilfælde af spil udbudt på kasinoer og spillemaskiner opstillet på disse eller i andre etablissementer — de kræver, at spilleren fysisk er til stede.

63 Under disse omstændigheder kan det forhold, at forskellige former for hasardspil for visses vedkommende er underlagt et offentligt monopol og for andres vedkommende er underlagt en ordning, hvorefter der udstedes en tilladelse til private foretagender, ikke i sig selv fratage foranstaltninger, der i lighed med det offentlige monopol for en umiddelbar betragtning synes at være de mest restriktive og mest effektive, deres begrundelse, henset til de legitime mål, som de forfølger. En sådan forskel mellem lovgivningerne i retlig henseende er således ikke som sådan egnet til at påvirke et sådant offentligt monopols egnethed til at virkeliggøre målet om at forhindre incitamenter for borgerne til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani, med henblik på hvilket det er indført.

64 Som anført i denne doms præmis 55 følger det imidlertid ligeledes af Domstolens praksis, at en medlemsstats indførelse af en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden, som er begrundet med et sådant mål, kun kan være berettiget på betingelse af, at nævnte restriktive foranstaltning er egnet til at sikre virkeliggørelsen af nævnte mål ved at bidrage til at begrænse spillevirksomhed på en sammenhængende og systematisk måde.

65 Domstolen har ligeledes præciseret, at det tilkommer de nationale domstole navnlig for så vidt angår de konkrete bestemmelser for 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 (jf. i denne retning navnlig Zenatti-dommen, præmis 36 og 37, og dommen i sagen Placanica m.fl., præmis 52 og 53).

66 I disse forskellige henseender har Domstolen allerede har fastslået i dommen i sagen Gambelli m.fl. (præmis 7, 8 og 69), at i det omfang myndighederne i en medlemsstat ansporer og opmuntrer forbrugerne til at deltage i lotterier, hasard- eller væddemålsspil med henblik på, at de offentlige finanser kan drage fordel heraf på det økonomiske plan, kan myndighederne i den pågældende stat imidlertid ikke påberåbe sig, at hensynet til den offentlige orden gør det nødvendigt at reducere spillemulighederne som begrundelse for restriktive foranstaltninger, selv om sidstnævnte, som tilfældet var i den nævnte sag, udelukkende vedrører væddemålsvirksomhed.

67 I den foreliggende sag har den forelæggende ret efter at have understreget, at hestevæddeløb og automatspil kan foranstaltes af private foretagender, der er indehavere af en tilladelse, også konstateret, at hvad angår kasinospil og automatspil, som dog har et større risikopotentiale for ludomani end sportsvæddemål, fører de kompetente offentlige myndigheder en politik, som udvider udbuddet. Antallet af kasinoer er således steget fra 66 til 81 mellem 2000 og 2006, mens betingelserne, hvorunder der kan udbydes automatspil i andre etablissementer end kasinoer, såsom spillesaloner, restauranter, cafeer og hoteller, er blevet væsentligt lempet.

68 Det må herved anerkendes, at den forelæggende ret på grundlag af sådanne konstateringer med rette kan anse, at den omstændighed, at de kompetente myndigheder hvad angår andre hasardspil end dem, der er omfattet af det i hovedsagen omhandlede offentlige monopol, fører politikker, som tilsigter at opfordre til deltagelse i disse spil snarere end at reducere spillemulighederne og begrænse aktiviteterne på dette område på en sammenhængende og systematisk måde, bevirker, at formålet bestående i at forhindre incitamenter til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani, som lå til grund for indførelsen af nævnte monopol, ikke længere effektivt kan forfølges ved hjælp af sidstnævnte, hvorfor dette ikke længere kan begrundes i medfør af artikel 49 EF.

69 Hvad angår den omstændighed, at de forskellige omhandlede hasardspil henhører dels under delstaternes kompetence, dels under forbundsstatens kompetence, bemærkes, at som det fremgår af fast retspraksis, kan en medlemsstat ikke påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser, som følger af EU-retten, ikke overholdes. En medlemsstats interne fordeling af kompetencen navnlig mellem centrale, regionale eller lokale myndigheder, fritager ikke den nævnte medlemsstat for at opfylde disse forpligtelser (jf. i denne retning navnlig dom af 13.9.2001, sag C-417/99, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 6015, præmis 37).

70 Det følger af det foregående, at selv om EU-retten ikke er til hinder for en intern kompetencefordeling, hvorefter visse hasardspil henhører under delstaterne og andre under forbundsmyndigheden, står det sig ikke desto mindre fast i et sådant tilfælde, at myndighederne i den pågældende delstat og forbundsmyndighederne sammen skal opfylde den forpligtelse, som påhviler Forbundsrepublikken Tyskland, til ikke at tilsidesætte artikel 49 EF. Det følger heraf, at disse forskellige myndigheder, så snart overholdelsen af denne bestemmelse kræver det, med henblik herpå skal koordinere udøvelsen af deres respektive kompetencer.

71 Henset til det ovenstående skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 49 EF skal fortolkes således, at når der er blevet indført et offentligt regionalt monopol på sportsvæddemål og lotterier, som forfølger et formål om at forhindre incitamenter til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani, og den nationale ret på en gang har konstateret,

— at driften af andre former for hasardspil er tilladt for private foretagender, som er i besiddelse af en tilladelse, og

— at de kompetente myndigheder med hensyn til andre former for hasardspil, som ikke er omfattet af nævnte monopol, og som desuden har et større risikopotentiale for ludomani end de spil, som er underlagt monopolet, fører en ekspansiv politik med hensyn til udbuddet, som udvikler og stimulerer spillevirksomhed, navnlig med henblik på at maksimere indtægterne fra denne

kan den nævnte nationale ret med rette anse, at et sådant monopol ikke er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det mål, med henblik på hvilket det er blevet indført, ved at bidrage til at reducere spillemulighederne og begrænse aktiviteterne på dette område på en sammenhængende og systematisk måde. Den omstændighed, at de hasardspil, som er omfattet af nævnte monopol, og disse andre hasardspil for førstnævntes vedkommende henhører under de regionale myndigheders kompetence og for sidstnævntes vedkommende henhører under forbundsmyndighedernes kompetence, er herved uden betydning.

Det tredje spørgsmål

72 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 49 EF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en ansøgning om meddelelse af tilladelse til at foranstalte og formidle hasardspil også er omfattet af tilladelsesmyndighedens skøn, når de ved lov fastsatte betingelser for meddelelsen er opfyldt.

73 Der er her kun tale om et subsidiært spørgsmål for det tilfælde, at det fremgår af svaret på det andet spørgsmål, at det i hovedsagen omhandlede monopol tilsidesætter artikel 49 EF. Når imidlertid henses til, at det tilkommer den forelæggende ret på grundlag af Domstolens besvarelse af dette andet spørgsmål at afgøre, om det nævnte monopol kan begrundes under henvisning til de legitime mål af almen interesse, som ligger til grund for dets indførelse, skal Domstolen besvare det tredje spørgsmål.

74 Delstaten Schleswig-Holstein har imidlertid rejst tvivl med hensyn til, om sidstnævnte spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, fordi spørgsmålet ikke er tilstrækkeligt begrundet i forelæggelsesafgørelsen.

75 Det bemærkes herved, at i henhold til fast praksis tilkommer det inden for rammerne af proceduren i artikel 267 TEUF udelukkende den nationale retsinstans, for hvem en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af en bestemmelse i EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom (jf. navnlig dom af 13.3.2001, sag C-379/98, PreussenElektra, Sml. I, s. 2099, præmis 38, og af 10.3.2009, sag C-169/07, Hartlauer, Sml. I, s. 1721, præmis 24).

76 Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national retsinstans, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. PreussenElektra-dommen, præmis 39, og Hartlauer-dommen, præmis 25).

77 I den foreliggende sag bemærkes, at som det fremgår af denne doms præmis 24, tilsigter det af Carmen Media anlagte søgsmål navnlig, nemlig såfremt det i hovedsagen omhandlede monopol anses for at være i strid med EU-retten, at opnå, at de sagsøgte i hovedsagen tilpligtes at give selskabet tilladelse til at markedsføre sportsvæddemål i delstaten Schleswig-Holstein eller subsidiært at tolerere en sådan virksomhed indtil indførelse af en tilladelsesprocedure, som er i overensstemmelse med EU-retten.

78 Desuden fremgår det af de nationale bestemmelser, som finder anvendelse i tvisten i hovedsagen, at GlüStV's § 4, stk. 1 og 2, og GlüStV AG's § 5, stk. 1, indeholder diverse betingelser, som skal være opfyldt, for at tilladelser til foranstaltning og formidling af hasardspil kan meddeles, idet nævnte § 4, stk. 2, i GlüStV imidlertid bl.a. præciserer, at der ikke består nogen velerhvervet ret til opnåelse af en sådan tilladelse.

79 Sådanne oplysninger gør det muligt at forstå, hvorfor den forelæggende ret har stillet det tredje spørgsmål, og at vurdere den eventuelle relevans af dette spørgsmål med henblik på afgørelsen af tvisten i hovedsagen. Disse oplysninger er ligeledes tilstrækkelige til, at Domstolen kan give en hensigtsmæssig besvarelse af det således stillede spørgsmål.

80 Det tredje spørgsmål kan derfor antages til realitetsbehandling.

81 Vedrørende realiteten bemærkes, at selv om det fremgår af oplysningerne fra den forelæggende ret, at delstaten Schleswig-Holstein hvad angår lotterier og sportsvæddemål har indført et offentligt monopol, som NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG er indehaver af, synes muligheden for at meddele tilladelser på dette område i det mindste i teorien at være opretholdt ved GlüStV's § 4, stk. 1 og 2, og GlüStV AG's § 5, stk. 1.

82 Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om en tilladelsesordning som den, der er gennemført ved disse bestemmelser, kan opfylde de krav, som følger af artikel 49 EF, selv om meddelelsen af en tilladelse til at foranstalte og formidle hasardspil også er omfattet af tilladelsesmyndighedens skøn, når de ved nævnte bestemmelser fastsatte betingelser for meddelelsen er opfyldt.

83 Som det fremgår af denne doms præmis 46, tilkommer det hver medlemsstat inden for rammerne af de legitime mål, som den forfølger, at vurdere, om det er nødvendigt helt eller delvist at forbyde hasardspilvirksomhed, eller blot at begrænse den og med henblik herpå at fastsætte mere eller mindre strenge kontrolforanstaltninger.

84 Det fremgår af praksis fra Domstolen, at hvis en medlemsstat forfølger et mål, som består i at reducere spillemulighederne, er det i princippet tilladt for den at indføre en tilladelsesordning og herved at fastsætte restriktioner med hensyn til antallet af tilladte erhvervsdrivende (jf. dommen i sagen Placanica m.fl., præmis 53).

85 Den skønsbeføjelse, som medlemsstaterne råder over med hensyn til at begrænse udbuddet af hasardspil, fritager dem imidlertid ikke for at sikre sig, at de restriktioner, som pålægges, opfylder de betingelser, der fremgår af Domstolens praksis navnlig hvad angår deres forholdsmæssighed (jf. navnlig dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

86 Det bemærkes imidlertid, at det følger af fast retspraksis, at når der i en medlemsstat er indført en tilladelsesordning, der forfølger legitime hensyn, som er anerkendt i retspraksis, kan denne tilladelsesordning ikke begrunde, at de nationale myndigheder træffer skønsmæssige afgørelser, som kan føre til, at EU-rettens bestemmelser — herunder særligt en grundlæggende frihed, såsom den frie udveksling af tjenesteydelser — mister deres effektive virkning (jf. navnlig dom af 3.6.2010, sag C-203/08, Sporting Exchange, Sml. I, s. 4695, præmis 49).

87 For at en ordning med forudgående administrativ tilladelse kan være begrundet, skønt den fraviger en grundlæggende frihed, må den tillige bygge på objektive kriterier, der ikke er udtryk for forskelsbehandling, og på forinden kendte forhold, således at de lægger en ramme for myndighedernes skønsudøvelse, der dermed ikke bliver udtryk for vilkårlighed. Desuden skal enhver, der berøres af en restriktiv foranstaltning som følge af en sådan fravigelse, have adgang til en effektiv domstolsprøvelse (jf. Sporting Exchange-dommen, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

88 Delstaten Schleswig-Holstein har i sine skriftlige bemærkninger navnlig gjort gældende, hvad angår tilladelsen omhandlet i GlüStV's § 4, at den skønsbeføjelse, som den kompetente myndighed råder over, ikke er absolut, men begrænset af det forfulgte lovgivningsmæssige formål, proportionalitetsprincippet og de grundlæggende rettigheder. Dette udelukker navnlig enhver form for vilkårlig behandling og tillader en domstolskontrol, som opfylder kravene i en retsstat. Ifølge delstaten Schleswig-Holstein konkretiserer GlüStV AG's § 5, stk. 1, desuden grænserne for den skønsbeføjelse, som den nævnte myndighed råder over, ved at fastsætte diverse betingelser og ved at præcisere, at hvis disse er opfyldt, bør nævnte tilladelse indrømmes. Den tyske regering har anført, at den tyske retsorden indeholder passende retsmidler med hensyn til prøvelse af administrationens skønsmæssige afgørelser, som viser sig at være vilkårlige.

89 Det er den nationale domstol, som har enekompetence til at fortolke den nationale ret, og som det i givet fald tilkommer at efterprøve, om den i hovedsagen omhandlede lovgivning, herunder navnlig GlüStV's § 4, stk. 1 og 2, og GlüStV AG's § 5, stk. 1, opfylder de krav, som følger af EU-retten, og som er nævnt i denne doms præmis 85-87.

90 Henset til det ovenstående skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 49 EF skal fortolkes således, at når der i en medlemsstat er indført en ordning med forudgående administrativ tilladelse med hensyn til udbuddet af visse former for hasardspil,

kan en sådan ordning, som fraviger den frie udveksling af tjenesteydelser som sikret ved nævnte bestemmelse, kun opfylde de betingelser, der følger af denne, hvis den bygger på objektive kriterier, der ikke er udtryk for forskelsbehandling, og på forinden kendte forhold, således at den lægger en ramme for myndighedernes skønsudøvelse, der dermed ikke bliver udtryk for vilkårlighed. Desuden skal enhver person, som rammes af en restriktiv foranstaltning, der er baseret på en sådan fravigelse, have adgang til en effektiv domstolsprøvelse.

Det fjerde spørgsmål

91 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 49 EF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, der forbyder foranstaltning og formidling af hasardspil på internettet, især når foranstaltning og formidling på internettet fortsat er tilladt i en overgangsperiode på et år for at gøre det muligt for spiludbydere, der hidtil udelukkende har været aktive på internettet, at omstille deres virksomhed til andre forhandlingskanaler, der er tilladte, under overholdelse i overgangsperioden af diverse bestemmelser vedrørende beskyttelse af mindreårige og spillere.

92 Delstaten Schleswig-Holstein har gjort gældende, at det ud fra ordlyden af dette spørgsmål ikke klart fremgår, om det udelukkende vedrører spørgsmålet om, hvorvidt en overgangsperiode som den, der er omfattet af lovgivningen i hovedsagen, er i overensstemmelse med EU-retten, eller om det ligeledes vedrører det principielle forbud mod at udbyde hasardspil på internettet.

93 Der er imidlertid intet grundlag for en sådan tvivl.

94 For det første fremgår det således af formuleringen af dette præjudicielle spørgsmål, at den forelæggende ret generelt og principielt ønsker oplyst, om et forbud mod foranstaltning og formidling af hasardspil på internettet er i overensstemmelse med EU-retten, mens der kun, som det fremgår af anvendelsen af adverbiet »især«, henvises til ovennævnte overgangsbestemmelser som et særligt forhold, som der også skal tages hensyn til i hovedsagen.

95 Dernæst bemærkes, at som det fremgår af denne doms præmis 37, vedrører den tvivl, som er udtrykt i forelæggelsesafgørelsen, generelt spørgsmålet om, hvorvidt et forbud som det, der er indeholdt i GlüStV's § 4, stk. 4, kan anses for egnet til at virkeliggøre mål bestående i at bekæmpe risikoen for ludomani og beskytte mindreårige, som angiveligt ligger til grund for vedtagelsen af den i hovedsagen omhandlede lovgivning.

96 Endelig er det naturligvis kun på betingelse af, at det principielle forbud mod at anvende internettet til at udbyde hasardspil kan anses for egnet til at virkeliggøre de forfulgte legitime mål, at det er nødvendigt at rejse spørgsmålet om, hvorvidt anvendelsen af en overgangsperiode som den, der er omhandlet i hovedsagen, kan påvirke denne egnethed.

97 Hvad for det første angår forbuddet mod foranstaltning og formidling af hasardspil på internettet bemærkes, at den forelæggende ret har begrænset sig til at rejse tvivl med hensyn til dette forbuds overensstemmelse med EU-retten i meget generelle termer, som er nævnt i denne doms præmis 95.

98 Da den forelæggende ret ikke yderligere har præciseret arten af den tvivl, som den herved nærer, idet den begrænser sig til at henvise til de tilgange, som Kommissionen har valgt i en detaljeret udtalelse, som er tilstilet Forbundsrepublikken Tyskland som følge af, at sidstnævnte har underrettet Kommissionen om forslaget til GlüStV, uden imidlertid må nogen måde nærmere at forklare disse, vil Domstolen begrænse sin undersøgelse til spørgsmålet om, hvorvidt en foranstaltning i form af et forbud mod hasardspil via internettet som den, der er indeholdt i GlüStV's § 4, stk. 4, i princippet kan anses for egnet til at virkeliggøre målene bestående i at forhindre incitamenter til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani samt at beskytte unge mennesker.

99 Det bemærkes herved indledningsvis, at Domstolen tidligere har anerkendt, at en foranstaltning i form af et generelt forbud mod at praktisere en form for hasardspil på en medlemsstats område, i daværende tilfælde lotterier, kan begrundes i sådanne tvingende almene hensyn (jf. Schindler-dommen).

100 I hovedsagen vedrører det omtvistede forbud ikke forhandlingen af en særlig form for hasardspil, men en kanal, via hvilken hasardspil kan udbydes, nemlig internettet.

101 Domstolen har allerede haft lejlighed til at fremhæve de særlige forhold, som gør sig gældende med hensyn til udbud af hasardspil via internettet (jf. dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 72).

102 Domstolen har således navnlig anført, at de hasardspil, som er tilgængelige via internettet, på grund af den manglende direkte kontakt mellem forbrugeren og den erhvervsdrivende indebærer en øget risiko af en anden art end den, som gælder på de traditionelle spillemarkeder, for eventuel svig begået af de erhvervsdrivende mod

forbrugerne (dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 70).

103 Det bemærkes, at de forhold, som særligt kendetegner hasardspil via internettet, på samme måde kan vise sig at udgøre en kilde til risici af en anden art og af større betydning hvad angår forbrugerbeskyttelse og navnlig beskyttelse af unge mennesker og personer med en særlig tilbøjelighed til spil, eller som kan udvikle en sådan tilbøjelighed, sammenlignet med de traditionelle markeder for sådanne spil. Foruden den tidligere nævnte manglende direkte kontakt mellem forbrugeren og den erhvervsdrivende udgør den nemme og konstante adgang til spil udbudt på internettet og det potentielt omfattende omfang og den høje hyppighed af et sådant internationalt udbud i et miljø, som desuden er kendetegnet ved spillerens isolation og anonymitet og en mangel på social kontrol, faktorer, som kan favorisere udviklingen af ludomani og overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og derfor øge de hermed forbundne negative sociale og moralske konsekvenser, som de er blevet fremhævet i en fast retspraksis.

104 Det bemærkes desuden, at henset til den skønsbeføjelse, som medlemsstaterne råder over med hensyn til at fastlægge omfanget af beskyttelsen af forbrugerne og den offentlige orden i hasardspilsektoren, er det ikke hvad angår proportionalitetskriteriet nødvendigt, at den restriktive foranstaltning, der er truffet af en medlemsstats myndigheder, svarer til en opfattelse, der er fælles for samtlige medlemsstater med hensyn til de nærmere bestemmelser for beskyttelse af den pågældende legitime interesse (jf. analogt dom af 28.4.2009, sag C-518/06, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3491, præmis 83 og 84).

105 Henset til det ovenstående må det anerkendes, at et forbud, som omfatter alle former for udbud af hasardspil via internettet, i princippet kan anses for egnet til at virkeliggøre de legitime mål om at forhindre incitamenter til overdrevent forbrug i tilknytning

til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani samt at beskytte unge mennesker, selv om udbuddet af sådanne spil via mere traditionelle kanaler fortsat er tilladt.

106 Hvad for det andet angår indførelsen af en overgangsperiode som den i hovedsagen omhandlede må det navnlig undersøges, om denne ikke er til hinder for sammenhængen i den omhandlede lovgivning, idet den bevirker et resultat, som er i strid med det forfulgte mål.

107 Herved bemærkes for det første, at den i hovedsagen omhandlede overgangsforanstaltning udelukkende finder anvendelse på lotterier og ikke på andre former for hasardspil.

108 Dernæst fremgår det af forklaringerne fra den forelæggende ret, at denne overgangsforanstaltning udelukkende tilsigter at gøre det muligt for visse erhvervsdrivende, som indtil da lovligt har udbudt lotterier via internettet i den omhandlede delstat, at omdanne deres virksomhed efter ikrafttrædelsen af forbuddet, som rammer deres oprindelige virksomhed, og at den er begrænset til et år, hvilket ikke kan anses for urimeligt i nævnte perspektiv.

109 Endelig bør det understreges for det første, at det fremgår af GlüStV's § 25, stk. 6, og GlüStV AG's § 9, at de omhandlede erhvervsdrivende i nævnte overgangsperiode har pligt til at overholde en række betingelser vedrørende udelukkelse af mindreårige og personer med spilleforbud, begrænsning af indsatser, fremgangsmåder for og hyppighed af udbuddet af spil samt gennemførelse af sociale foranstaltninger, og for det andet, at delstaten Schleswig-Holstein for Domstolen har gjort gældende, at nævnte overgangsforanstaltning ville kunne anvendes uden forskelsbehandling på alle erhvervsdrivende, der udbyder lotterier, som måtte være berørt.

110 En sådan overgangsperiode, som fremgår at være begrundet i retssikkerhedsmæssige hensyn (jf. analogt dom af 17.7.2008, sag C-347/06, ASM Brescia, Sml. I, s. 5641, præmis 68-71), synes således ikke at kunne påvirke sammenhængen i foranstaltningen

vedrørende forbud mod udbud af hasardspil på internettet og dens egnethed til at nå de legitime mål, som den forfølger (jf. analogt vedrørende en midlertidig fritagelse for forbuddet mod, at apoteker drives af personer, der ikke er farmaceuter, dom af 19.5.2009, forenede sager C-171/07 og C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes m.fl., Sml. I, s. 4171, præmis 45-50).

111 Henset til det ovenstående skal det fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 49 EF skal fortolkes således, at en national lovgivning, som forbyder foranstaltning og formidling af hasardspil på internettet med henblik på at forhindre overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed, at bekæmpe ludomani og at beskytte unge mennesker, i princippet kan anses for egnet til at virkeliggøre sådanne legitime mål, selv om udbuddet af sådanne spil via mere traditionelle kanaler fortsat er tilladt. Den omstændighed, at et sådant forbud er ledsaget af en overgangsforanstaltning som den i hovedsagen omhandlede, bevirker ikke, at det nævnte forbud ikke er egnet til at virkeliggøre sådanne mål.

Sagens omkostninger

112 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 (Store Afdeling) for ret:

1) Artikel 49 EF skal fortolkes således, at et foretagende, som ønsker via internettet at udbyde sportsvæddemål i en anden medlemsstat end den, hvor det

er etableret, ikke ophører med at være omfattet af anvendelsesområdet for nævnte bestemmelse, alene fordi nævnte foretagende ikke råder over en tilladelse til at udbyde sådanne væddemål til personer, der befinder sig i den medlemsstat, på hvis område det er etableret, men udelukkende råder over en tilladelse til at udbyde disse tjenesteydelser til personer, som befinder sig uden for dette område.

2) Artikel 49 EF skal fortolkes således, at når der er blevet indført et offentligt regionalt monopol på sportsvæddemål og lotterier, som forfølger et formål om at forhindre incitamenter til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani, og den nationale ret på en gang har konstateret,

— at driften af andre former for hasardspil er tilladt for private foretagender, som er i besiddelse af en tilladelse, og

— at de kompetente myndigheder med hensyn til andre former for hasardspil, som ikke er omfattet af nævnte monopol, og som desuden har et større risikopotentiale for ludomani end de spil, som er underlagt monopolet, fører en ekspansiv politik med hensyn til udbuddet, som udvikler og stimulerer spillevirksomhed, navnlig med henblik på at maksimere indtægterne fra denne

kan den nævnte nationale ret med rette anse, at et sådant monopol ikke er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det mål, med henblik på hvilket det er blevet indført, ved at bidrage til at reducere spillemulighederne og begrænse aktiviteterne på dette område på en sammenhængende og systematisk måde.

Den omstændighed, at de hasardspil, som er omfattet af nævnte monopol, og disse andre hasardspil for førstnævntes vedkommende henhører under de regionale myndigheders kompetence og for sidstnævntes vedkommende henhører under forbundsmyndighedernes kompetence, er herved uden betydning.

3) Artikel 49 EF skal fortolkes således, at når der i en medlemsstat er indført en ordning med forudgående administrativ tilladelse med hensyn til udbuddet af visse former for hasardspil, kan en sådan ordning, som fraviger den frie udveksling af tjenesteydelser som sikret ved nævnte bestemmelse, kun opfylde de betingelser, der følger af denne, hvis den bygger på objektive kriterier, der ikke er udtryk for forskelsbehandling, og på forinden kendte forhold, således at den lægger en ramme for myndighedernes skønsudøvelse, der dermed ikke bliver udtryk for vilkårlighed. Desuden skal enhver person, som rammes af en restriktiv foranstaltning, der er baseret på en sådan fravigelse, have adgang til en effektiv domstolsprøvelse.

4) Artikel 49 EF skal fortolkes således, at en national lovgivning, som forbyder foranstaltning og formidling af hasardspil på internettet med henblik på at forhindre overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed, at bekæmpe ludomani og at beskytte unge mennesker, i princippet kan anses for egnet til at virkeliggøre sådanne legitime mål, selv om udbuddet af sådanne spil via mere traditionelle kanaler fortsat er tilladt. Den omstændighed, at et sådant forbud er ledsaget af en overgangsforanstaltning som den i hovedsagen omhandlede, bevirker ikke, at det nævnte forbud ikke er egnet til at virkeliggøre sådanne mål.

Underskrifter