

DOMSTOLENS DOM (STORA AVDELNINGEN)

den 8 september 2010\*

I de förenade målen C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, från Verwaltungsgericht Gießen (Tyskland) (C-316/07, C-409/07 och C-410/07) och Verwaltungsgericht Stuttgart (Tyskland) (C-358/07–C-360/07), av den 7 maj (C-316/07), den 24 juli (C-358/07–C-360/07) respektive den 28 augusti 2007 (C-409/07 och C-410/07), som inkom till domstolen den 9 juli, den 2 augusti respektive den 3 september 2007, i målen

**Markus Stoß** (C-316/07),

Avalon Service-Online-Dienste GmbH (C-409/07),

Olaf Amadeus Wilhelm Happel (C-410/07)

\* Rättegångsspråk: tyska.

mot

Wetteraukreis,

och

Kulpa Automaten-service Asperg GmbH (C-358/07),

SOBO Sport & Entertainment GmbH (C-359/07),

Andreas Kunert (C-360/07)

mot

Land Baden-Württemberg, meddelar

I - 8100

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot och P. Lindh samt domarna K. Schiemann (referent), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Löhmus, A. Ó Caoimh och L. Bay Larsen,

generaladvokat: P. Mengozzi,  
justitiesekreterare: handläggaren B. Fülöp,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 december 2009,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Markus Stoß, Andreas Kunert och Avalon Service-Online-Dienste GmbH, genom R. Reichert och M. Winkelmüller, Rechtsanwälte,
- Olaf Happel, genom R. Reichert, Rechtsanwalt,
- Kulpa Automaten-Service Asperg GmbH, genom M. Maul, Rechtsanwalt, och R. Jacchia, avvocato,



- Frankrikes regering, genom G. de Bergues, i egenskap av ombud,
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- Italiens regering, genom I.M. Braguglia, I. Bruni och G. Palmieri, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av P. Gentili och F. Arena, avvocati dello Stato,
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- Litauens regering, genom D. Kriauciūnas, i egenskap av ombud,
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- Nederländernas regering, genom C. Wissels och M. de Grave, båda i egenskap av ombud,
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- Österrikes regering, genom C. Pesendorfer, i egenskap av ombud,
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- Portugals regering, genom L. Inez Fernandes, i egenskap av ombud, biträdd av A. Barros, advogada,
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- Sloveniens regering, genom N. Pintar Gosenca, i egenskap av ombud,
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- Finlands regering, genom J. Heliskoski, i egenskap av ombud,

- Norges regering, genom P. Wennerås och K.B. Moen, båda i egenskap av ombud,
  
- Europeiska kommissionen, genom E. Traversa, P. Dejmek och H. Krämer, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 4 mars 2010 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### **Dom**

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 43 EG och 49 EG.
  
- 2 Respektive begäran har framställts i mål mellan, å ena sidan, Markus Stoß, Avalon Service-Online-Dienste GmbH (nedan kallat Avalon) och Olaf Happel och, å andra sidan, Wetteraukreis samt, å ena sidan, Kulpa Automatenservice Asperg GmbH (nedan kallat Kulpa), SOBO Sport & Entertainment GmbH (nedan kallat SOBO) och Andreas Kunert och, å andra sidan, Land Baden Württemberg (nedan kallad delstaten Baden-Württemberg). Målen rör de två myndigheternas beslut att vid äventyr av böter förbjuda de berörda att bedriva verksamhet i syfte att möjliggöra eller underlätta

för företag med hemvist i andra medlemsstater än Förbundsrepubliken Tyskland att anordna vadhållning som rör sporttävlingar.

### **Tillämpliga nationella bestämmelser**

#### *Federal lagstiftning*

- 3 Artikel 284 i brottsbalken (Strafgesetzbuch, nedan kallad StGB) har följande lydelse:

”1) Den som anordnar eller tillhandahåller hasardspel som är tillgängligt för allmänheten utan att ha myndigheternas tillstånd eller som tillhandahåller utrustning som behövs därför döms till böter eller fängelse i högst två år.

...

- 3) Den som agerar i de fall som anges i första punkten

1. i yrkesmässig verksamhet ...

...

döms till fängelse i lägst tre månader och högst fem år.

...”

- 4 Med undantag för vadhållning i samband med officiella hästtävlingar, vilket bland annat regleras i lagen om vadhållning i samband med hästkapplöpningar och lotterier (Rennwett- und Lotteriegesetz, nedan kallad RWLG), samt installation och drift av spelautomater med vinstmöjlighet på andra platser än kasinon (spelhallar, kaféer, restauranger, hotell), vilka bland annat regleras i lagen om näringsverksamhet (Gewerbeordnung) och förordningen om spelautomater och andra spel med vinstmöjlighet (Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit), kan de olika delstaterna bestämma villkoren för att bevilja tillstånd för att anordna hasardspel, i den mening som avses i 284 § punkt 1 StGB.

- 5 1 § RWLG har följande lydelse:

”En förening som vill bedriva verksamhet med ömsesidig vadhållning i samband med offentliga hästkapplöpningar eller andra offentliga hästtävlingar måste ha erhållit tillstånd av behörig myndighet i enlighet med delstatens lagstiftning.”



- 6 2 § punkt 1 RWLG har följande lydelse:

”Den som i förvärvssyfte vill anordna vadhållning vid offentliga hästtävlingar eller tjäna som förmedlare av sådan vadhållning (bookmakers) måste ha erhållit tillstånd av behörig myndighet i enlighet med delstatens lagstiftning.”

*LottStV*

- 7 Genom statsfördraget om lotterier i Tyskland (Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, nedan kallat LottStV), vilket trädde i kraft den 1 juli 2004, utarbetade delstaterna en enhetlig ram för anordnande, genomförande och förmedling av hasardspel i förvärvssyfte, med undantag av kasinon.
- 8 1 § LottStV har följande lydelse:

”Fördraget syftar till

1. att på ett ordnat och kontrollerat sätt kanalisera befolkningens naturliga böjelse för spel och i synnerhet undvika att den styrs till otillåtna hasardspel,
2. att motverka överdrivet lockande till spel,

3. att utestänga verksamhet som med privata eller kommersiella vinstsyften utnyttjar böjelsen för spel,
  
  4. att garantera att hasardspel bedrivs regelenligt och att det går att förstå hur spelet fungerar, och
  
  5. att garantera att en betydande del av intäkterna från hasardspel används för att främja allmänna ändamål eller ändamål som har en privilegierad skatterättslig ställning, i den mening som avses i skattelagen.”
- 9 I 5 § punkterna 1 och 2 LottStV föreskrivs följande:

”1. Delstaterna är skyldiga att inom ramen för de syften som anges i 1 § tillse att det finns ett tillräckligt utbud av hasardspel.

2. Delstaterna kan med stöd av lagen själva utföra denna uppgift eller överlåta den åt offentliga juridiska personer eller sådana privata juridiska personer i vilka offentliga juridiska personer direkt eller indirekt äger en betydande andel.”

*Delstaten Hessens lagstiftning*

- 10 Följande anges i 1 § lagen om statlig sportvadhållning och statliga nummerlotterier och tilläggsnummerlotterier i Hessen (Gesetz über staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen) av den 3 november 1998 (GVBl. 1998 I, s. 406), i dess senast ändrade lydelse av den 13 december 2002 (GVBl. 2002 I, s. 797, nedan kallad GSZZ H):

”1) Delstaten Hessen är ensam behörig att anordna sportvadhållning inom delstaten. ...

2) Delstaten Hessen anordnar nummerlotterier.

...

4) Delstaten Hessen kan ge en privat juridisk person i uppdrag att bedriva verksamhet med sportvadhållning och lotterier som anordnas av delstaten.

...”

- 11 Enligt 1 § punkterna 1 och 4 GSZZ H ska sportvadhållning anordnas och drivas av Hessische Lotterieverwaltung (delstaten Hessens lotteriförvaltning) i delstaten Hessens namn, medan Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen ansvarar för det tekniska utförandet.
- 12 5 § punkt 1 GSZZ H har följande lydelse:

”Den som i delstaten Hessen utan tillstånd från delstaten

1. marknadsför,
2. uppmanar eller erbjuder sig att sluta eller förmedla spelavtal till, eller
3. tar emot erbjudanden för att sluta eller förmedla spelavtal till

sportvadhållning eller nummerlotterier, döms till böter eller fängelse i upp till två år, i den mån som gärningen inte omfattas av 287 § i brottsbalken.”

*Delstaten Baden-Württembergs lagstiftning*

- <sup>13</sup> 2 § i lagen om statlig vadhållning samt statliga lotterier och utlottningar i delstaten Baden-Württemberg (Gesetz über staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen) av den 14 december 2004 (GBl. 2004, s. 894, nedan kallad StLG BW) har följande lydelse:

”1) Delstaten anordnar följande former av hasardspel:

1. Lotto
2. Sportlotto
3. Skraplotter.

...

4) Finansministeriet beslutar hur statliga hasardspel ska anordnas. Finansministeriets beslut om att anordna nya hasardspel kräver delstatsparlamentets godkännande. Finansministeriet kan överlåta uppdraget att genomföra de hasardspel som anordnas av delstaten till en privaträttslig juridisk person i vilken denna direkt eller indirekt äger en betydande andel.

...”

## Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

*Målen C-316/07, C-409/07 och C-410/07*

- 14 Markus Stoß, Avalon och Olaf Happel innehar var och en affärslokaler i Wetteraukreis (delstaten Hessen) i Tyskland, i vilka de bland annat förmedlar sportvadhållning (anläggande av vad, insamling av satsade belopp och utbetalning av spelvinster). De båda förstnämnda bedriver sin verksamhet för Happybet Sportwetten GmbH (nedan kallat Happybet Österrike), vilket är ett bolag med säte i Klagenfurt (Österrike), och den sistnämnda för Happy Bet Ltd (nedan kallat Happy Bet UK), vilket är ett bolag med säte i London (Förenade kungariket).
  
- 15 Happybet Österrike har Kärntens delstatsregerings tillstånd att ingå vad avseende sportevenemang i regionen Klagenfurt. Happy Bet UK har på samma sätt tillstånd från behöriga myndigheter i Förenade kungariket.
  
- 16 Genom beslut av den 11 februari 2005, den 18 augusti respektive den 21 augusti 2006 förbjöd Wetteraukreis polismyndighet Olaf Happel, Markus Stoß och Avalon att marknadsföra och i sina lokaler ingå sportvadhållning för andras räkning än Hessische Lotterieverwaltung eller att tillhandahålla anordningar i detta syfte eller att marknadsföra motsvarande erbjudanden. Som skäl för dessa beslut anfördes att varken de berörda eller de vadhållningsorganisationer för vars räkning de arbetar hade delstaten Hessens tillstånd till sådan verksamhet. De hade dessutom varken ansökt om sådant tillstånd eller försökt att få en utredning av rättsläget genom att väcka talan

vid domstol. Enligt besluten ålades de att upphöra med denna otillåtna verksamhet inom sju dagar, vid äventyr av böter på 10 000 euro.

- 17 Olaf Happels begäran om omprövning av beslutet av den 11 februari 2005 ledde till att beslutet vidhölls genom beslut av den 20 februari 2007. Markus Stoß och Avalons begäran om omprövning av besluten av den 18 och den 21 augusti 2006 ledde till att besluten vidhölls genom beslut av den 8 december 2006.
  
- 18 Markus Stoß, Olaf Happel och Avalon väckte talan vid Verwaltungsgericht Gießen (Gießens förvaltningsdomstol) och yrkade att de vidhållna besluten skulle ogiltigförklaras, med motiveringen att de strider mot gemenskapsrättens regler, i vilka etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster garanteras. Enligt dem strider sportvadhållningsmonopolet, som de omtvistade besluten grundar sig på, mot artiklarna 43 EG och 49 EG. Happybet Österrike och Happy Bet UK innehar dessutom, i de medlemsstater där de har sina respektive säten, nödvändigt tillstånd för att anordna sportvadhållning, och de tyska myndigheterna borde erkänna dessa tillstånd.
  
- 19 Verwaltungsgericht Gießen anmärkte att Markus Stoß, Olaf Happel och Avalon i likhet med Happybet Österrike och Happy Bet UK saknar nödvändigt tillstånd enligt 284 § StGB och 5 § punkt 1 GSZZ H för att bedriva sådan verksamhet. Förvaltningsdomstolen anmärkte vidare att med hänsyn till delstaten Hessens monopol vad avser att anordna sportvadhållning enligt 1 § punkt 1 GSZZ H, och med hänsyn till att det helt saknas regler som rör under vilka förutsättningar tillstånd i förekommande fall kan beviljas en privat aktör, kan en ansökan från de berörda aldrig leda till att de meddelas ett sådant tillstånd.

- 20 Nämnda domstol förklarade att den är tveksam till huruvida de inskränkningar i etableringsfriheten och i friheten att tillhandahålla tjänster som följer av detta rättsläge kan anses motiverade av mål av allmänt intresse, såsom att motverka att allmänheten lockas till överdrivna spelutgifter eller att bekämpa spelberoende, då det aktuella spelmonopolet inte uppfyller proportionalitetsprincipens krav. Om sådant rättfärdigande saknas, utgör artiklarna 43 EG och 49 EG, såsom framgår bland annat av dom av den 6 november 2003 i mål C-243/01, Gambelli m.fl. (REG 2003, s. I-13031), och 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), hinder mot att vidta straffrättsliga åtgärder enligt 284 § StGB och 5 § punkt 1 GSZZ H och mot de omtvistade åtgärder som polismyndigheten vidtagit.
- 21 Nämnda domstol är tveksam till huruvida monopolen i fråga är förenliga med unionsrätten i tre avseenden.
- 22 Verwaltungsgericht Gießen har med hänvisning till dom av den 13 november 2003 i mål C-42/02, Lindman (REG 2003, s. I-13519), för det första frågat sig huruvida en medlemsstat har rätt att återropa det angivna målet att motverka att allmänheten lockas till överdrivna spelutgifter och att bekämpa spelberoende som skäl för att vidta en frihetsinskränkande åtgärd när denna medlemsstat inte kan hänvisa till en utredning som har genomförts innan åtgärden vidtogs och som behandlar proportionalitetsfrågan. En sådan utredning – vilken måste innefatta en undersökning av spelmarknaden, dess faror och möjligheten att motverka desamma samt vilka verkningar de föreslagna frihetsinskränkningarna kommer att få – hade i de aktuella fallen inte genomförts innan LottStV och GSZZ H antogs.
- 23 För det andra är det tveksamt om de bestämmelser som är aktuella i målen vid den nationella domstolen har inskränkts till vad som är absolut nödvändigt, eftersom det eftersträfvade målet även kan uppnås genom åtgärder som syftar till att se till att privaträttsliga spelbolag följer reglerna för olika typer av spel och avseende



marknadsföringsmetoder och reklam, på ett sätt som gör att de friheter som har stadfästas i EG-fördraget inskränks i mindre mån.

- 24 För det tredje kan det – i syfte att se till att myndigheternas politik för att motverka att allmänheten lockas till överdrivna spelutgifter och att bekämpa spelberoende förs på ett sammanhängande och systematiskt sätt, såsom krävs enligt domstolens praxis bland annat i domen i det ovannämnda målet Gambelli m.fl. – vara nödvändigt att endast ta hänsyn till vilka villkor som gäller för tillstånd för samtliga former av spel och inte bara utreda vad som gäller för de spel som omfattas av det monopol som är i fråga i målen vid den nationella domstolen.
- 25 I delstaten Hessen har det emellertid inte förts en sammanhängande och systematisk politik för begränsning av hasardspel, särskilt då innehavaren av det statliga monopolen avseende sportvadhållning uppmuntrar till andra hasardspel. Vad gäller spel på kasinon har delstaten även öppnat upp för nya spelmöjligheter, bland annat på Internet, och delstatens lagstiftning tillåter att privata aktörer anordnar andra former av hasardspel.
- 26 Med hänsyn till att Happybet Österrike och Happy Bet UK innehar ett tillstånd att erbjuda sportvadhållning genom moderna tekniska hjälpmedel och till att dessa bolag i den medlemsstat där de har sitt säte sannolikt är underkastade ett system som möjliggör kontroll och sanktioner, ställer sig den hänskjutande domstolen frågan huruvida artiklarna 43 EG och 49 EG inte medför att de tyska myndigheterna måste erkänna dessa tillstånd.

27 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgericht Gießen att vilandeförklara de tre målen och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen i vart och ett av dessa:

- ”1) Ska artiklarna 43 EG och 49 EG tolkas så, att de utgör hinder för ett nationellt monopol på vissa hasardspel, som till exempel sportvadhållning, om det i medlemsstaten i fråga saknas en sammanhängande och systematisk politik för att begränsa hasardspel, särskilt genom att de nationella tillståndshavare som anordnar spel uppmuntrar till deltagande i andra spel – som statliga lotterier och kasinospel – och att andra spel med samma eller högre förmodad risk för spelberoende – som vadhållning vid bestämda sportevenemang (hästkapplöpningar) och automatspel – får tillhandahållas av privata tjänsteleverantörer?
  
- 2) Ska artiklarna 43 EG och 49 EG tolkas så, att ett tillstånd att anordna sportvadhållning som inte är begränsat till en medlemsstat och som har utfärdats av det behöriga statliga organet i medlemsstaten ger tillståndsinnehavaren och även av denne befullmäktigade tredje män rätt att i andra medlemsstater erbjuda och genomföra sina erbjudanden om slutande av avtal, utan att först ansöka om de nationella tillstånd som krävs där?”

*Målen C-358/07– C-360/07*

28 SOBO, Andreas Kunert och Allegro GmbH (nedan kallat Allegro) innehar var och en affärslokaler i Stuttgart (Tyskland). Allegro hyr sin lokal av Kulpa.

- 29 SOBO, Andreas Kunert och Allegro utövar en verksamhet som bland annat innefattar förmedling av sportvadhållning (antagande av vad och elektronisk vidarebefordran av vaden till spelbolaget). SOBO utför sin verksamhet för Web.coin GmbH (nedan kallat Web.coin), vilket är ett bolag med säte i Wien (Österrike), Kundert för Tipico Co Ltd (nedan kallat Tipico), vilket har sitt hemvist på Malta, och Allegro för Digibet Ltd (nedan kallat Digibet), vilket har sitt hemvist i Gibraltar.
- 30 Digibet, Tipico och Web.coin innehar samtliga tillstånd att anordna sportvadhållning från de myndigheter som är behöriga där bolagen har sina respektive hemvist.
- 31 Genom beslut av den 24 augusti 2006, den 23 november 2006 och den 11 maj 2007 förbjöd Regierungspräsidium Karlsruhe SOBO, Kulpa och Andreas Kunert att anordna, förmedla, marknadsföra eller stödja sportvadhållning i delstaten Baden-Württemberg. De ålades även att upphöra med sådan verksamhet inom två veckor, vid äventyr av vite på 10 000 euro.
- 32 SOBO, Kulpa och Andreas Kunert väckte talan vid Verwaltungsgericht Stuttgart och yrkade att dessa beslut skulle ogiltigförklaras, med motiveringen att sportspelsmonopolet, som de omtvistade besluten grundar sig på, strider mot artiklarna 43 EG och 49 EG. De menade vidare att de tyska myndigheterna måste erkänna de tillstånd som Digibet, Web.coin och Tipico innehar.
- 33 Verwaltungsgericht Stuttgart anmärkte att ett spelmonopol enligt domstolens praxis i förekommande fall kan vara förenligt med artiklarna 43 EG och 49 EG och att medlemsstaterna på detta område förfogar över ett visst utrymme för eget skön men förklarade sig tveksam till att så är fallet vad gäller det monopol som gäller för

sportvadhållning i delstaten Baden-Württemberg, såsom detta följer av 5 § punkt 2 LottStV och 2 § första stycket punkt 2 StLG BW.

- 34 Nämnda domstols tvivel liknar i stora delar dem som Verwaltungsgericht Gießen har uttryckt.
- 35 För det första har varken LottStV eller StLG BW föregåtts av någon utredning av riskerna för spelberoende och om olika möjligheter att minska dessa risker.
- 36 För det andra uppfyller de inskränkningar som gäller för sportvadhållning inte de i domstolens praxis fastställda kraven på inre sammanhang och systematik vad avser spelbekämpning. Hänsyn har nämligen inte tagits till samtliga former av hasardspel ur ett helhetsperspektiv och ingen jämförelse har gjorts avseende de risker för överdrivet spel eller spelberoende som är förenade med de olika spelformerna var och en för sig.
- 37 Detaljerade villkor för tillstånd till kasinoverksamhet och skyddsföreskrifter för spelautomater som tillåts på restauranger, kaféer och barer föreskrivs förvisso i lagen om näringsverksamhet. Faktum är dock att sådana hasardspel får erbjudas av privata aktörer, trots att spelautomater är mer ägnade att leda till spelberoende än sportvadhållning.

- 38 Dessutom har förordningen om spelautomater och andra spel med vinstmöjlighet nyligen ändrats så att ett större antal automater kan tillåtas i en restaurang eller en spelhall, samtidigt som den minsta tid ett spel varar har minskats och maximigränsen för potentiella förluster har höjts.
- 39 Att det inte tillämpas en sammanhängande och systematisk politik framgår vidare av den aggressiva marknadsföring av de egna spelen som det statliga monopolet har ägnat sig åt. Massiva reklamkampanjer har genomförts för lotterier, bland annat på Internet och genom affischering, i syfte att öka spelinkomsterna genom att hänvisa till att dessa används för att stödja social verksamhet, kultur och idrott och till att dylika verksamheter behöver finansiering. Staten har fastställt en högsta gräns för den vinst som ska gå till dessa verksamheter och vad som återstår ska gå till statens finanser. Vinstmaximering framstår således som det främsta målet med spelpolitiken snarare än som en ren bieffekt av densamma.
- 40 Verwaltungsgericht Stuttgart ställer sig för det tredje, vad avser bedömningen av huruvida det monopol som är i fråga i målen vid den nationella domstolen utgör ett lämpligt medel för att uppnå de angivna målen, frågan huruvida det inte borde beaktas att spelbolag med hemvist i andra medlemsstater ofta är tillgängliga över Internet, varigenom kunder i Tyskland direkt kan göra insatser elektroniskt, och att det därför rör sig om ett gränsöverskridande fenomen, vilket gör att de nationella myndigheternas inflytande är begränsat och rent nationella åtgärder inte blir särskilt effektiva.
- 41 Vidare uppkommer frågan huruvida de tillstånd att erbjuda sportvadhållning över Internet som Digibet, Web.coin och Tipico har meddelats i de medlemsstater där de har sina respektive hemvist inte borde omfattas av ett ömsesidigt erkännande mellan medlemsstaterna, som gör att de inte behöver skaffa sig ett tillstånd i Tyskland.

42 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgericht Stuttgart att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen i de tre målen, vilka har nästan samma lydelse som Verwaltungsgericht Gießens frågor:

”1) Ska artiklarna 43 EG och 49 EG tolkas så, att de utgör hinder för ett nationellt monopol i en medlemsstat på vissa hasardspel, som till exempel vadhållning i samband med sportevenemang och lotterier, om det i medlemsstaten i fråga saknas en sammanhängande och systematisk politik för att begränsa hasardspel, genom att de nationella koncessionsinnehavare som anordnar spel uppmuntrar och gör reklam för deltagande i andra spel – som vadhållning vid statliga sportspel och lotterier – och dessutom andra spel med samma eller högre risk för spelberoende – som vadhållning vid bestämda sportevenemang (som hästkapplöpning), automatspel och statliga kasinon – får tillhandahållas av privata tjänsteleverantörer?

2) Ska artiklarna 43 EG och 49 EG tolkas så, att ett tillstånd att anordna vadhållning i samband med sportevenemang som inte är begränsat till en medlemsstat och som har utfärdats av det behöriga statliga organet i medlemsstaten ger tillståndsinnehavaren och även av denne befullmäktigade tredje män rätt att i andra medlemsstater erbjuda och genomföra sina erbjudanden om slutande av avtal, utan att först ansöka om ytterligare nationella tillstånd där?”

43 Domstolens ordförande beslutade den 15 oktober 2007 att förena målen C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

## Begäran om återupptagande av det muntliga förfarandet

- 44 Markus Stoß, Olaf Happel, Andreas Kunert och Avalon har i skrivelse av den 21 juni 2010 begärt att domstolen ska återuppta det muntliga förfarandet. Till stöd för sin begäran har de i huvudsak anført att det i tysk press nyligen har avslöjats att den utredning från år 2009 som hade beställts av de tyska delstaterna, och som avser riskerna för att sportvadhållning leder till spelberoende och lämpliga åtgärder för att minska sådana risker, har manipulerats i viss mån. Enligt sökandena i målen vid de hänskjutande domstolarna, vilka härvid har hänvisat till de tvivel som de hänskjutande domstolarna har anført vad avser följderna av den ovannämnda domen i målet Lindman, hade delstaterna under dessa förutsättningar inte rätt att grunda sig på denna utredning för att komma till slutsatsen att de inskränkande åtgärder som är i fråga i målen vid de hänskjutande domstolarna var proportionerliga.
- 45 Domstolen vill härvid anmärka att den på eget initiativ eller på förslag från generaladvokaten, eller på parternas begäran, kan återuppta det muntliga förfarandet i enlighet med artikel 61 i sina rättegångsregler, om den anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet eller om detsamma ska avgöras på grundval av ett argument som inte har kunnat avhandlas mellan parterna (se bland annat dom av den 8 september 2009 i mål C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Professional och Bwin International, REG 2009, s. I-7633, punkt 31 och där angiven rättspraxis).
- 46 Domstolen vill vidare anmärka att i ett förfarande enligt artikel 234 EG, som grundar sig på en tydlig funktionsfördelning mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen, är det den nationella domstolen som ska bedöma omständigheterna i målet. EU-domstolen är endast behörig att tolka eller pröva giltigheten av en gemenskapsrättsakt på grundval av de uppgifter om de faktiska omständigheterna som har lämnats av den nationella domstolen. Det ankommer därvid på den nationella domstolen att fastställa de faktiska omständigheter som har gett upphov till tvisten och att bedöma vilka följder dessa får för det avgörande som den har att meddela (se bland

annat dom av den 8 maj 2008 i mål C-491/06, Danske Svineproducenter, REG 2008, s. I-3339, punkt 23 och där angiven rättspraxis).

- 47 I förevarande fall är det tillräckligt att anmärka att de hänskjutande domstolarna i respektive begäran om förhandsavgörande inte har nämnt den utredning som Stoß, Happel, Kunert och Avalon har hänvisat till i sin begäran om att det muntliga förfarandet ska återupptas liksom det faktum att utredningen är från år 2009, vilket är en tidpunkt som ligger långt efter den tidpunkt då dessa domstolar begärde förhandsavgörande.
- 48 Domstolen finner mot denna bakgrund och efter att ha hört generaladvokaten att den i förevarande fall förfogar över alla uppgifter som är nödvändiga för att den ska kunna besvara respektive begäran om förhandsavgörande och att det inte är aktuellt att pröva dessa med hänvisning till ett argument som inte har avhandlats vid domstolen.
- 49 Begäran om återupptagande av det muntliga förfarandet ska följaktligen avslås.

## **Prövning av tolkningsfrågorna**

### *Upptagande till sakprövning*

- 50 Den italienska regeringen anser att den första tolkningsfrågan i de olika målen vid de hänskjutande domstolarna ska avvisas. De hänskjutande domstolarna är ensamma behöriga att avgöra huruvida de monopol som är i fråga i de aktuella målen uppfyller



kravet på ett inre sammanhang vad gäller uppgiften att minska riskerna för spelberoende, och besluten om hänskjutande innehåller inte tillräcklig information vad gäller de rättsliga och faktiska omständigheterna för att det ska vara möjligt att förstå varför nämnda domstolar har svårt att avgöra huruvida de nationella systemen i fråga är förenliga med unionsrätten.

- 51 EU-domstolen gör i detta hänseende följande bedömning. Enligt fast rättspraxis ankommer det, i ett förfarande enligt artikel 267 FEUF, uteslutande på den nationella domstol vid vilken tvisten anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet att, mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet, bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen. Domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av unionsrätten (se bland annat dom av den 13 mars 2001 i mål C-379/98, *PreussenElektra*, REG 2001, s. I-2099, punkt 38, och av den 10 mars 2009 i mål C-169/07, *Hartlauer*, REG 2009, s. I-1721, punkt 24).
- 52 Domstolen får underlåta att besvara en tolkningsfråga som en nationell domstol har ställt endast då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen, när frågan är hypotetisk eller när domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska och rättsliga förhållandena som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (se domarna i de ovannämnda målen *PreussenElektra*, punkt 39, och *Hartlauer*, punkt 25).
- 53 Så är emellertid inte fallet i de aktuella målen. De faktiska och rättsliga omständigheter som beskrivs i besluten om hänskjutande och de tvivel som de hänskjutande domstolarna har uttryckt vad gäller tolkningen av unionsrätten, vilken påverkar hur deras mål ska avgöras, har nämligen ett uppenbart samband med tvisteföremålet i nämnda mål, vilket gör att EU-domstolen är behörig att meddela ett förhandsavgörande.

54 Begäran om förhandsavgörande i de olika målen ska således upptas till sakprövning.

*Frågan vilka bestämmelser i unionsrätten som måste tolkas*

55 Den nederländska regeringen och kommissionen har uttryckt tvivel avseende huruvida tolkningsfrågornas hänvisning till artikel 43 EG är rimlig, med motiveringen att endast artikel 49 EG kan vara tillämplig i situationer av det slag som är i fråga i målen vid de nationella domstolarna.

56 Det ska härvid anmärkas att det framgår av fast rättspraxis att verksamhet som består i att mot ersättning låta användare delta i ett spel om pengar utgör ett tillhandahållande av tjänster, i den mening som avses i artikel 49 EG (se bland annat dom av den 24 mars 1994 i mål C-275/92, Schindler, REG 1994, s. I-1039, punkt 25, svensk specialutgåva, tillägg, s. 119, och av den 21 oktober 1999 i mål C-67/98, Zenatti, REG 1999, s. I-7289, punkt 24). Detsamma gäller för reklam för och förmedling av spel om pengar, eftersom sådan verksamhet endast utgör konkreta steg i den större verksamheten att anordna och driva sådana spel (se bland annat domen i det ovannämnda målet Schindler, punkterna 22 och 23).

57 Tillhandahållandena av de slag som är i fråga i målen vid de nationella domstolarna kan således ingå i tillämpningsområdet för artikel 49 EG, om dessa, såsom är fallet i de aktuella målen, kännetecknas av att åtminstone en av tjänsteleverantörerna har sitt hemvist i en annan medlemsstat än den där tjänsten erbjuds (se bland annat domen i målet Zenatti, punkt 24), om inte artikel 43 EG är tillämplig.

- 58 Vad avser artikel 43 EG ska det erinras om att denna bestämmelse förbjuder inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium. Detta förbud omfattar även inskränkningar vad avser att upprätta kontor, filialer eller dotterbolag (se bland annat domen i det ovannämnda målet Gambelli m.fl., punkt 45).
- 59 Det framgår härvid av domstolens praxis att begreppet etablering är ett mycket vitt-omfattande begrepp som innebär en möjlighet för medborgare i gemenskapen att stadigvarande och kontinuerligt delta i det ekonomiska livet i en annan medlemsstat än ursprungsstaten och dra fördel av detta. Begreppet befrämjar således det ekonomiska och sociala utbytet inom Europeiska gemenskapen på den fria yrkesutövningens område (se bland annat dom av den 30 november 1995 i mål C-55/94, Gebhard, REG 1995, s. I-4165, punkt 25). Den omständigheten att ett företag som har sitt hemvist i en medlemsstat upprätthåller en permanent närvaro i en annan medlemsstat gör således att fördragets bestämmelser om etableringsrätt kan vara tillämpliga, och detta även om denna närvaro inte består av en filial eller agentur, utan endast av ett enkelt kontor som, i förekommande fall, sköts av en självständig person som har fullmakt att varaktigt företräda företaget på samma sätt som en agentur (se bland annat dom av den 4 december 1986 i mål 205/84, kommissionen mot Tyskland, 205/84, REG 1986, s. 3755, punkt 21; svensk specialutgåva, volym 8, s. 741).
- 60 Vad avser spel och vadhållning har domstolen i sin dom i det ovannämnda målet Gambelli m.fl. förklarat att artikel 43 EG är tillämplig när ett företag med hemvist i en medlemsstat är närvarande i en annan medlemsstat och denna närvaro består i att det har avtal med näringsidkare eller förmedlare om upprättande av dataöverföringscentraler i den andra medlemsstaten, varvid dessa centraler ställer elektroniska medel till användarnas förfogande, samlar och registrerar vadhållningsbeställningarna samt överför dem till förstnämnda företag. Om ett företag utövar verksamhet avseende upptagande av vad genom förmedling av en organisation av agenturer som är etablerade i en annan medlemsstat, utgör de inskränkningar som föreskrivs avseende dessa agenturers verksamhet hinder för etableringsfriheten (se bland annat domarna i de ovannämnda målen Gambelli m.fl., punkterna 14 och 46, och Placanica m.fl., punkt 43).

- 61 Begäran om förhandsavgörande i de nu aktuella målen innehåller inte uppgifter om förhållandet mellan de aktörer som anordnar sportvadhållning och som har sitt hemvist i andra medlemsstater och de parter i målen som marknadsför nämnda vadhållning i de två delstaterna som gör det möjligt att vare sig fastställa eller utesluta att sistnämnda aktörer ska anses som filialer, dotterbolag eller kontor som har upprättats av de förstnämnda, i den mening som avses i artikel 43 EG.
- 62 Domstolen vill därför påminna om att det i ett förfarande enligt artikel 267 FEUF, vilket grundar sig på en tydlig funktionsfördelning mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen, är den nationella domstolen som ensam ska bedöma omständigheterna i målet (se bland annat dom av den 25 februari 2003 i mål C-326/00, IKA, REG 2003, s. I-1703, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 63 Såsom har anmärkts i punkt 51 ovan ankommer det uteslutande på den nationella domstolen att såväl bedöma huruvida ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen i detta avseende.
- 64 Det ankommer således på de hänskjutande domstolarna att mot bakgrund av omständigheterna i varje enskilt fall bedöma huruvida de situationer som är i fråga i de aktuella målen omfattas av artikel 43 EG eller av artikel 49 EG.
- 65 Mot denna bakgrund ska tolkningsfrågorna analyseras med hänsyn till både artikel 43 EG och artikel 49 EG.

*Den första tolkningsfrågan i vart och ett av målen*

- 66 Med hänsyn till de uppgifter som framgår av besluten om hänskjutande, såsom dessa har sammanfattats i punkterna 14–25 och 28–40 ovan, ska den första tolkningsfrågan förstås så, att de hänskjutande domstolarna i huvudsak vill få klarhet i huruvida artiklarna 43 EG och 49 EG ska tolkas så, att de utgör hinder för regionala statliga monopol vad rör sportvadhållning, av de slag som är i fråga i målen vid de nationella domstolarna, varvid monopolen har som syfte att motverka att allmänheten lockas till överdrivna utgifter för spel och att bekämpa spelberoende när
- i) myndigheterna i den berörda medlemsstaten inte kan hänvisa till en utredning som har genomförts innan monopolen instiftades och som behandlar frågan huruvida de aktuella monopolen utgör proportionerliga åtgärder,
  - ii) ett sådant mål även kan uppnås genom åtgärder som syftar till att se till att privata aktörer som innehar erforderligt tillstånd följer reglerna för olika typer av vad-hållning, marknadsföringsmetoder och reklam, på ett sätt som gör att de friheter som har stadfästs i fördraget inskränks i mindre mån,
  - iii) nämnda monopol inte kan garantera att det angivna målet uppnås, eftersom de nationella myndigheterna kommer att få det svårt att se till att monopolen verkligen upprätthålls när de har konkurrens från en gränsöverskridande spelmarknad på Internet,

- iv) det i förevarande fall är tveksamt om det angivna målet eftersträvas på ett sammanhängande och systematiskt sätt, eftersom
- för det första, det är tillåtet för privata aktörer att erbjuda andra former av hasardspel, såsom vadhållning vid hästtävlingar, spelautomater och kasinospel,
  
  - för det andra, nämnda statliga monopol, genom omfattande reklamkampanjer i syfte att maximera sina spelinkomster, uppmuntrar till andra former av hasardspel som de anordnar, nämligen lotterier, och
  
  - för det tredje, utbudet av andra former av hasardspel, såsom spel på kasinon eller i automater utplacerade i spelhallar, kaféer, restauranger, barer och hotell, ökar genom en expansiv politik.

<sup>67</sup> Dessa olika frågor kommer i det följande att tas upp till prövning en efter en.

<sup>68</sup> Det ska för det första erinras om att det är fastslaget att lagstiftning i en medlemsstat som den nu aktuella utgör en inskränkning i den frihet att tillhandahålla tjänster som garanteras i artikel 49 EG, alternativt den etableringsfrihet som garanteras i artikel 43 EG (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet *Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International*, punkt 52).

- 69 I förevarande fall ska det dock, med hänsyn till de tvivel som de hänskjutande domstolarna har uttryckt, undersökas huruvida en sådan inskränkning i enlighet med domstolens praxis kan anses vara motiverad av tvingande skäl av allmänintresse (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Liga Portuguesa de Futebol Professional och Bwin International, punkt 55).

Omständigheten att frågan om statliga monopol av det slag som är i fråga i målen vid de hänskjutande domstolarna inte har föregåtts av en utredning av huruvida monopolen utgör en proportionerlig åtgärd

- 70 De hänskjutande domstolarna har, med hänvisning till domen i det ovannämnda målet Lindman, ställt sig frågan huruvida de berörda nationella myndigheterna, för att kunna vidta sådana inskränkande åtgärder som de här aktuella monopolen, dessförinnan måste ha tillgång till en utredning som visar att åtgärderna är proportionerliga i förhållande till det för åtgärden angivna målet, i detta fall att motverka att allmänheten lockas till överdrivna utgifter för spel och att bekämpa spelberoende.
- 71 Såsom generaladvokaten har anmärkt i punkterna 81 och 82 i sitt förslag till avgörande bygger denna fråga på en felaktig läsning av den ovan nämnda domen. Såsom framgår av punkterna 25 och 26 i nämnda dom och av den senare rättspraxis som hänvisar till den (se bland annat dom av den 13 mars 2008 i mål C-227/06, kommissionen mot Belgien, REG 2008, s. I-46, punkterna 62 och 63 och där angiven rättspraxis) har domstolen understrukt att om en medlemsstat som vill åberopa ett mål som motiverar en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster genom en restriktiv nationell åtgärd, måste den lämna den domstol som har att avgöra målet alla uppgifter som kan göra det möjligt för denna domstol att kontrollera att nämnda åtgärd verkligen uppfyller de krav som följer av proportionalitetsprincipen.

- 72 Det följer däremot inte av denna rättspraxis att en medlemsstat är förhindrad att visa att en sådan intern restriktiv åtgärd uppfyller sådana krav av den enda anledningen att denna medlemsstat inte kan visa upp utredningar som har tjänat som grund för att anta bestämmelserna i fråga.

Frågan huruvida statliga monopol av det slag som är i fråga i målen vid de hänskjutande domstolarna inte är proportionerliga på grund av att ett system med tillstånd till privata aktörer skulle kunna fungera som en åtgärd som i mindre mån inskränker de gemenskapsrättsliga friheterna

- 73 Såsom framgår av punkt 23 ovan ställer sig Verwaltungsgericht Gießen frågan huruvida ett statligt monopol av det slag som är i fråga i de mål som den har att pröva kan vara förenligt med kravet på proportionalitet, när målet att motverka att allmänheten lockas till överdrivna utgifter för spel och att bekämpa spelberoende även kan uppnås genom åtgärder som syftar till att se till att privata aktörer, som innehar erforderligt tillstånd, följer reglerna för olika typer av vadhållning, marknadsföringsmetoder och reklam, på ett sätt som gör att de friheter som har stadfästs i fördraget inskränks i mindre mån.
- 74 Det ska härvid inledningsvis erinras om att domstolen, vad avser skäl som kan utgöra grund för interna åtgärder som inskränker friheten att tillhandahålla tjänster eller etableringsfriheten, har anmärkt att de mål som eftersträvas genom nationella lagstiftningar på området spel och vadhållning, sedda som en helhet, oftast är knutna till skyddet för de personer som köper de berörda tjänsterna och konsumenter i allmänhet samt till skyddet för ordningen i samhället. Domstolen har även understrukt att sådana mål ingår bland de tvingande skäl av allmänintresse som kan rättfärdiga inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster (se bland annat domen i det ovan nämnda målet Schindler, punkt 58, dom av den 21 september 1999 i mål C-124/97, Läära m.fl., REG 1999, s. I-6067, punkt 33, domen i det ovan nämnda målet Zenatti,



punkt 31, dom av den 11 september 2003 i mål C-6/01, Anomar m.fl., REG 2003, s. I-8621, punkt 73, och domen i de ovannämnda målen Placanica m.fl., punkt 46).

- 75 Domstolen har härvid särskilt förklarat att, vad gäller spel och vadhållning, som får negativa sociala följder när de går till överdrift, kan nationella bestämmelser med syfte att undvika att stimulera efterfrågan genom att tvärtom minska det mänskliga spelbegäret vara motiverade (domarna i de ovannämnda målen Schindler, punkterna 57 och 58, Läära m.fl., punkterna 32 och 33, och Zenatti, punkterna 30 och 31).
- 76 I detta sammanhang har domstolen dessutom vid upprepade tillfällen understrukt att de moraliska, religiösa eller kulturella särdrag samt de moraliskt och ekonomiskt skadliga följder för den enskilde och samhället som omgärdar spel och vadhållning kan vara omständigheter som motiverar att de nationella myndigheterna ges ett tillräckligt utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att, med hänsyn till de värderingar som råder i just det landet, fastställa vad som krävs för att skydda konsumenterna och ordningen i samhället (se bland annat domarna i de ovannämnda målen Placanica m.fl., punkt 47 och där angiven rättspraxis, och Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, punkt 57).
- 77 Även om medlemsstaterna således är fria att fastställa målsättningarna för sin politik i fråga om hasardspel och, vid behov, exakt fastställa den eftersträvade skyddsnivån, kvarstår ändå faktum att de inskränkningar som föreskrivs likväl måste uppfylla de krav på proportionalitet som följer av domstolens praxis (se bland annat domen i det ovannämnda målet Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, punkt 59 och där angiven rättspraxis).

- 78 Det ankommer således på de nationella domstolarna att pröva huruvida en inskränkning som har beslutats av en medlemsstat är ägnad att säkerställa förverkligandet av ett eller flera av de mål som den berörda medlemsstaten har åberopat, med hänsyn till den eftersträlvade skyddsnivån, och om den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå desamma (se, för ett liknande resonemang domen i det ovannämnda målet *Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International*, punkt 60).
- 79 Vad närmare rör inrättandet av statliga monopol har domstolen redan förklarat att en nationell ordning enligt vilken tillstånd kan ges för spel om pengar i begränsad omfattning – på så sätt att vissa organisationer ges särskilda eller exklusiva rättigheter, vilket bland annat har den fördelen att spelbegäret och spelverksamheten kanaliseras till en begränsad krets – kan anses motiverad av ovannämnda mål av allmänintresse som består i att skydda konsumenter och ordningen i samhället (se bland annat domarna i de ovannämnda målen *Zenatti*, punkt 35, och *Anomar m.fl.*, punkt 74). Vad gäller frågan huruvida det, för att förverkliga dessa syften, skulle vara att föredra att det, i stället för att ett offentligrättsligt organ med tillstånd beviljas en sådan ensamrätt, antas bestämmelser enligt vilka de berörda aktörerna har att följa vissa där angivna föreskrifter, faller denna fråga inom medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning, under förutsättning att det alternativ som väljs inte framstår som oproportionerligt med hänsyn till det eftersträlvade målet (domen i det ovannämnda målet *Läärä m.fl.*, punkt 39).
- 80 Vad avser sistnämnda fråga ska det emellertid understrykas att det – med hänsyn till medlemsstaternas utrymme för eget skön avseende på vilken nivå skyddet för konsumenter och för ordningen i samhället ska ligga vad gäller hasardspel – inte krävs, för att kravet på proportionalitet ska vara uppfyllt, att en inskränkande bestämmelse som en medlemsstats myndigheter har antagit överensstämmer med en uppfattning som delas av samtliga medlemsstater, vad avser det sätt på vilket det aktuella legitima intresset ska skyddas (se analogt dom av den 28 april 2009 i mål C-518/06, kommissionen mot Italien, REG 2009, s. I-3491, punkterna 83 och 84).

- 81 Mot denna bakgrund medger domstolen att en medlemsstats myndigheter kan ha rätt att, med hänsyn till deras utrymme för eget skön på detta område, göra bedömningen att åtgärden att ge ensamrätter till ett offentligt organ, vars verksamhet ligger under statens direkta tillsyn, eller till en privat aktör, som statliga myndigheter har möjlighet att utöva närgående kontroll över, gör det möjligt för nämnda myndighet att få kontroll över de risker som är förenade med hasardspel och att uppfylla det legitima målet att motverka att allmänheten lockas till överdrivna utgifter för spel och att bekämpa spelberoende på ett mer effektivt sätt än vad som blir fallet i ett system där flera aktörer kan ges erforderliga tillstånd och inga ensamrätter beviljas (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen *Läärä m.fl.*, punkterna 40–42, och *Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International*, punkterna 66 och 67, och dom av den 3 juni 2010 i mål *C-203/08, Sporting Exchange*, REU 2010, s. I-4695, punkt 59).
- 82 Dessa myndigheter kan nämligen göra bedömningen att den omständigheten att de i egenskap av kontrollinstans för det organ som har tilldelats ett monopol har ytterligare möjligheter att påverka detta organs beteende och att detta inflytande går utöver lagens mekanismer för reglering och övervakning, vilket gör att de har en större kontroll över utbudet av hasardspel och är säkrare på att de på ett effektivt sätt kan genomföra sin politik än när privata aktörer bedriver verksamheten i konkurrens, även om dessa aktörer måste ha tillstånd och är underkastade ett system med kontroller och sanktioner.
- 83 Faktum är emellertid att en så ingripande åtgärd som ett monopol, som endast kan vara motiverad om monopolet införs för att säkerställa ett särskilt starkt konsumentskydd, måste åtföljas av ett regelverk som garanterar att monopolinnehavaren verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt kan sträva mot det sålunda fastställda målet genom ett utbud som är kvantitativt begränsat och kvalitativt utformat i förhållande till nämnda mål och som strikt kontrolleras av behöriga myndigheter.

Påståendet att monopol av de slag som är i fråga i målen vid de hänskjutande domstolarna inte kan fungera effektivt när det, på grund av Internet, föreligger en gränsöverskridande spelmarknad

<sup>84</sup> Såsom framgår av punkt 40 ovan har de tvivel som Verwaltungsgericht Stuttgart har uttryckt sin grund i att de nationella myndigheterna i en medlemsstat som har infört statliga monopol av de slag som är aktuella i målen vid de hänskjutande domstolarna, i en sådan gränsöverskridande miljö som den som uppkommit genom Internet får svårigheter att se till att dessa monopol även respekteras av aktörer som anordnar spel och vadhållning och som inte har sin hemvist i denna medlemsstat, på så sätt att dessa aktörer inte, i strid med dessa monopol, via Internet antar vad från personer som omfattas av dessa myndigheters territoriella jurisdiktion.

<sup>85</sup> Såsom generaladvokaten har anmärkt i punkt 79 i sitt förslag till avgörande räcker en sådan omständighet emellertid inte för att det ska kunna ifrågasättas huruvida sådana monopol är förenliga med unionsrätten.

<sup>86</sup> För det första är det förvisso så, att olagliga transaktioner över Internet, särskilt när de sker över landsgränserna, är svårare att kontrollera och bestraffa än andra lagöverträdelser, men detta gäller inte bara för spel och vadhållning. En medlemsstat har dock rätt att även vad gäller Internettransaktioner tillämpa ensidiga begränsande regler som har antagits för att uppnå legitima mål av allmänintresse, och denna rätt begränsas inte av den enda anledningen att Internet i hög grad fungerar gränsöverskridande.

- 87 För det andra står det klart att staterna på intet sätt saknar juridiska möjligheter att så effektivt som möjligt se till att deras regelverk respekteras av aktörer som verkar över Internet när dessa aktörers verksamhet av olika skäl omfattas av deras jurisdiktion.

Kravet att begränsningar för hasardspel måste vara systematiska och sammanhängande

- 88 Det ska inledningsvis anmärkas att domstolen i punkt 67 i domen i det ovannämnda målet Gambelli m.fl., efter att ha understrukit att inskränkningar i anordnandet av spelverksamhet kan vara berättigade av tvingande skäl av allmänintresse, såsom skyddet av konsumenter samt för att förhindra bedrägerier och att medborgarna lockas till överdrivna spelutgifter, har förklarat att nämnda restriktioner, som grundar sig på sådana hänsyn och på nödvändigheten av att förhindra att ordningen i samhället störs, även måste vara ägnade att säkerställa förverkligandet av dessa mål på så sätt att dessa inskränkningar bidrar till att begränsa vadhållningsverksamheten på ett sammanhängande och systematiskt sätt.
- 89 Såsom framgår bland annat av punkt 66 ovan har de hänskjutande domstolarna ställt en fråga om hur omfattande detta krav är.
- 90 Enligt dessa domstolar är det nämligen tveksamt huruvida statliga monopol av det slag som är i fråga i de mål som de har att avgöra, vilka rör sportvadhållning och vilka har instiftats för att motverka att allmänheten lockas till överdrivna utgifter för spel och för att bekämpa spelberoende, verkligen är ägnade att bidra till att begränsa vadhållningen på ett sammanhängande och systematiskt sätt, när man beaktar hur andra former av hasardspel marknadsförs.

- 91 Det ska i detta sammanhang erinras om att domstolen redan har förklarat att det ankommer på varje enskild medlemsstat att bedöma om det, med hänsyn till de legitima mål som denna stat önskar uppnå, är nödvändigt att helt eller delvis förbjuda aktiviteter av sådan art eller att endast inskränka dem och att i det syftet föreskriva mer eller mindre strikta kontrollmetoder. Huruvida de bestämmelser som sålunda antas är nödvändiga och proportionerliga ska endast bedömas med hänsyn till de ändamål som de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten eftersträvar och den skyddsnivå som de avser att säkerställa (se bland annat domarna i de ovan nämnda målen *Läärä m.fl.*, punkterna 35 och 36, *Zenatti*, punkterna 33 och 34, och *Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International*, punkt 58).
- 92 Domstolen har vad avser samma fråga även förklarat att det, inom ramen för en lagstiftning som är förenlig med fördraget, ankommer på de nationella myndigheterna att, inom ramen för deras skönsmässiga bedömning, välja närmare bestämmelser om organisation och kontroll av anordnande och utövande av hasardspel eller spel om pengar, såsom ingående av ett förvaltningsrättsligt koncessionsavtal med staten eller begränsning av anordnande och utövande av vissa spel till platser som vederbörligen har godkänts för detta ändamål (domen i det ovan nämnda målet *Anomar m.fl.*, punkt 88).
- 93 Domstolen har vidare preciserat att vad avser hasardspel ska det i princip, för varje inskränkning som föreskrivs i den nationella lagstiftningen, undersökas särskilt om den är ägnad att säkerställa förverkligandet av den målsättning som den berörda medlemsstaten har åberopat och om den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning (domen i de ovan nämnda målen *Placanica m.fl.*, punkt 49).
- 94 I punkterna 50–52 i domen i det ovan nämnda målet *Schindler*, vilken rör en medlemsstats bestämmelser om förbud mot lotterier, har domstolen bland annat anmärkt att andra spel om pengar – såsom fotbollstips och bingo, vilka var tillåtna i medlemsstaten, trots att de kan ge upphov till insatser som är jämförbara med dem i lotterier och trots att de till betydande del innehåller element av slump – ändå skiljer sig från de storskaliga lotterier som anordnas i andra medlemsstater i fråga om syfte, regler och det sätt de anordnas. Domstolen ansåg därför att situationen för de tillåtna

spelformerna inte var jämförbar med situationen för de lotterier som var förbjudna enligt den medlemsstatens lagstiftning och att de därför inte kunde jämnas med sådana lotterier.

- 95 Såsom samtliga regeringar som har ingett yttranden har anmärkt står det nämligen klart att olika hasardspel kan skilja sig åt på väsentliga punkter, bland annat vad avser hur de konkret organiseras, hur stor omsättning de kännetecknas av vad gäller insatser och vinster, hur många som kan tänkas vilja ägna sig åt respektive spel, hur spelen presenteras, hur ofta ett spel kan spelas, hur lång tid ett spel tar eller om det går att spela gång på gång och hur spelarna reagerar på spelen eller, slutligen, såsom generaladvokaten har anmärkt i punkt 75 i sitt förslag till avgörande, huruvida de, i likhet med vad som är fallet med de spel som erbjuds på kasinon och de spelautomater som finns uppställda på kasinon eller andra etablissemang, kräver att spelaren är fysiskt närvarande.
- 96 Mot denna bakgrund medför den omständigheten att olika former av hasardspel ibland omfattas av statliga monopol och ibland av system med tillstånd som kan beviljas privata aktörer inte i sig att åtgärder som, i likhet med statliga monopol, vid ett första påseende framstår som mer ingripande och mer effektiva inte kan anses motiverade utifrån de legitima mål som eftersträvas med dessa åtgärder. Att regelverken skiljer sig åt i så hög grad kan nämligen inte i sig påverka frågan huruvida ett sådant statligt monopol utgör en lämplig åtgärd för att uppnå det för monopolet angivna målet att motverka att medborgarna lockas till överdrivna utgifter för spel och att bekämpa spelberoende.
- 97 Såsom har anmärkts i punkt 88 ovan framgår det även av domstolens praxis att en medlemsstats åtgärd att inskränka friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten med hänvisning till ett sådant mål inte kan vara berättigad annat än om

nämnda åtgärd är ägnad att säkerställa att detta mål uppnås genom att bidra till att möjligheterna till vadhållning begränsas på ett sammanhängande och systematiskt sätt.

- 98 Domstolen har även preciserat att det ankommer på de nationella domstolarna att, bland annat med hänsyn till hur det aktuella inskränkande regelverket konkret tillämpas, se till att regelverket verkligen uppfyller kravet på att minska möjligheterna till spel och att begränsa verksamheten på detta område på ett sammanhängande och systematiskt sätt (se, för ett liknande resonemang, bland annat domarna i de ovannämnda målen *Zenatti*, punkterna 36 och 37, och *Placanica m.fl.*, punkterna 52 och 53).
- 99 Såsom domstolen redan har fastställt vad avser olika frågor i domen i det ovannämnda målet *Gambelli m.fl.* (punkterna 7, 8 och 69), kan myndigheterna i en medlemsstat, i den mån de lockar och uppmuntrar konsumenter att delta i lotterier, hasardspel eller vadhållning i syfte att stärka statskassan, inte åberopa att hänsyn till allmän ordning gör det nödvändigt att begränsa spelmöjligheterna för att motivera inskränkande åtgärder, och detta även om dessa åtgärder, såsom var fallet i det målet, endast omfattar vadhållning.
- 100 De hänskjutande domstolarna har i förevarande fall anmärkt att vadhållning som rör hästtävlingar, spel på spelautomater och kasinospel kan drivas av privata aktörer med tillstånd, men även förklarat att innehavaren av det statliga monopolen för sportvadhållning, vad rör lotterier som även de omfattas av nämnda monopol, har genomfört massiva reklamkampanjer där det hänvisas till behovet av att finansiera social verksamhet, kultur och idrott, till vilka verksamheter de uppnådda vinsterna används, och därigenom gett stöd för slutsatsen att vinstmaximering för att finansiera sådan verksamhet utgör ett mål i sig för de berörda inskränkande åtgärderna. De hänskjutande domstolarna har vidare konstaterat att de behöriga myndigheterna utvecklar eller tolererar en expansionspolitik vad avser spel på kasinon och spelautomater, trots att dessa spel medför en större risk för spelberoende än sportvadhållning. Nämnda



myndigheter tolererar nämligen nya möjligheter till kasinospel på Internet, samtidigt som villkoren för att ställa ut spelautomater på andra platser än kasinon, såsom spelhallar, restauranger, kaféer och hotell, nyligen har mildrats i hög grad.

101 I detta sammanhang kan det visserligen anmärkas att domstolen, vad avser den nationella lagstiftarens mål att förhindra att hasardspelsverksamhet används i bedrägliga eller brottsliga syften, har förklarat att en genomtänkt expansionspolitik på detta område kan vara förenlig med målet att styra in denna verksamhet i banor som är möjliga att kontrollera, genom att spelare som ägnar sig åt förbjuden och dold spel- och vadhållningsverksamhet lockas över till tillåten och reglerad verksamhet. Detta mål kan nämligen endast uppnås om de lagliga aktörerna utgör ett trovärdigt, men samtidigt attraktivt, alternativ till förbjuden verksamhet. Detta kan i sig innebära att de får tillhandahålla ett omfattande spelsortiment, göra reklam i viss omfattning och använda ny distributionsteknik (se bland annat domen i de ovannämnda målen *Placanica m.fl.*, punkt 55).

102 Såsom generaladvokaten har anmärkt i punkt 61 i sitt förslag till avgörande kan sådana överväganden i princip även göra sig gällande när interna begränsande åtgärder syftar till att skydda konsumenterna, motverka att allmänheten lockas till överdrivna utgifter för spel och bekämpa spelberoende. En viss reklam kan nämligen, utan hinder av de villkor som domstolen har erinrat om i punkterna 97–99 ovan, i förekommande fall bland annat bidra till att styra konsumenterna till utbudet från innehavaren av det statliga monopolet, vilket utbud får förmodas ha inrättats och utformats på just ett sådant sätt som gör det lättare att uppnå detta mål.

- 103 Såsom generaladvokaten även har förklarat i punkt 61 i sitt förslag till avgörande ska det emellertid i detta sammanhang även anmärkas att den reklam som innehavaren av ett statligt monopol eventuellt gör för sitt utbud måste vara måttfull och inte gå utöver vad som är absolut nödvändigt för att styra konsumenterna till tillåtna spel. Reklamen får däremot i synnerhet inte uppmuntra konsumenternas naturliga benägenhet att roas av spel genom att locka dem till aktivt deltagande, såsom genom att banalisera spelandet eller ge det en positiv image genom att hänvisa till att spelintäkterna går till verksamhet av allmänintresse eller genom att förstärka spelens dragningskraft med anslående reklambudskap där stora spelvinster förespeglas.
- 104 Vad avser den omständigheten att det i lotterimonopolinnehavarens reklamkampanjer för sitt utbud har betonats att intäkterna från denna verksamhet går till oegen-nyttig verksamhet eller verksamhet av allmänintresse ska det dessutom erinras om att det framgår av fast rättspraxis att även om det inte är likgiltigt huruvida spel om pengar på ett avgörande sätt kan bidra till finansieringen av sådan verksamhet, så kan ett sådant skäl inte i sig anses utgöra ett objektiva berättigande till inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster. Sådana inskränkningar är nämligen endast tillåtna om exempelvis finansieringen av sådan social verksamhet utgör en positiv bieffekt och inte det verkliga skälet till den restriktiva politiken på området, vilket den nationella domstolen måste förvissa sig om (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Zenatti, punkterna 36 och 37).
- 105 Verwaltungsgericht Stuttgart har för övrigt betonat att resterande överskott, efter det att det i den aktuella lagstiftningen föreskrivna bidraget till bidragsberättigad oegen-nyttig verksamhet har hämtats från verksamhetens totala överskott, ska gå till statskassan. Det kan vidare inte uteslutas att detta ekonomiska bistånd till allmännyttiga organisationer gör det möjligt för dessa att ägna sig åt allmännyttig verksamhet, som staten normalt sett har att understödja eller finansiera, och leder till att statens utgifter härför minskar. EU-domstolen vill därför erinra om att nödvändigheten av att minska statens utgifter inte ingår bland de tvingande skäl av allmänintresse som kan

motivera en inskränkning av en frihet som garanteras i fördraget (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 januari 2009 i mål C-318/07, Persche, REG 2009, s. I-359, punkterna 45 och 46 och där angiven rättspraxis).

<sup>106</sup> Mot denna bakgrund ska det, på grundval av sådana omständigheter som dem som de hänskjutande domstolarna har konstaterat föreligga och som har sammanfattats i punkt 100 ovan, tillstås att dessa domstolar med rätta kan dra slutsatsen att den omständigheten att de behöriga myndigheterna, vad avser hasardspel som inte omfattas av de statliga monopol som är i fråga i de mål som de har att avgöra, bedriver eller tolererar en politik som syftar till att främja dessa andra spel i stället för att minska möjligheterna till spel och att begränsa verksamheten på detta område på ett sammanhängande och systematiskt sätt leder till att målet att motverka att allmänheten lockas till överdrivna utgifter för spel och att bekämpa spelberoende, vilket anges ha varit syftet med inrättandet av monopolet, inte längre på ett effektivt sätt kan uppnås med hjälp av monopolet och att detta därför inte längre kan anses motiverat med hänsyn till artiklarna 43 EG och 49 EG.

<sup>107</sup> Den första tolkningsfrågan i de olika målen ska således besvaras enligt följande. Artiklarna 43 EG och 49 EG ska tolkas så, att

- i) de berörda nationella myndigheterna, för att motivera ett statligt monopol avseende sportvadhållning och lotterier av det slag som är i fråga i målen vid de hänskjutande domstolarna, med hänvisning till målet att motverka att allmänheten lockas till överdrivna utgifter för spel och att bekämpa spelberoende, inte nödvändigtvis måste kunna visa att det före monopolets inrättande har genomförts en utredning som visar att denna åtgärd är proportionerlig,

- ii) den omständigheten att en medlemsstat föredrar ett sådant monopol framför att införa ett system utan sådana ensamrätter, där privata aktörer som innehar erforderligt tillstånd får ägna sig åt sådan verksamhet inom ramen för angivna regler, kan uppfylla proportionalitetskraven, förutsatt att, vad gäller målet att säkerställa ett starkt konsumentskydd, inrättandet av monopolet åtföljs av ett regelverk som säkerställer att den som innehar det verkligt på ett sammanhängande och systematiskt sätt kan sträva mot ett sådant mål genom ett utbud som är kvantitativt begränsat och kvalitativt utformat i förhållande till nämnda mål och som strikt kontrolleras av behöriga myndigheter,
  
- iii) den omständigheten att de behöriga myndigheterna i en medlemsstat kan få svårigheter att se till att ett sådant monopol även respekteras av aktörer som anordnar spel och vadhållning i utlandet, så att dessa aktörer inte, i strid med dessa monopol, via Internet antar vad från personer som omfattas av dessa myndigheters territoriella jurisdiktion, utgör inte i sig en omständighet som gör att ett sådant monopol eventuellt är oförenligt med nämnda bestämmelser i fördraget,
  
- iv) i en situation där en nationell domstol samtidigt kan konstatera
  - att monopolinnehavarens reklam för andra typer av hasardspel som denne även erbjuder inte är begränsad till vad som är nödvändigt för att styra konsumenterna från otillåtna spel till dennes eget utbud, utan även syftar till att stimulera konsumenternas spelaptit och att locka dem att delta aktivt i spelen, i syfte att maximera intäkterna från denna verksamhet,

- att privata aktörer med tillstånd får erbjuda andra typer hasardspel, och
  
- att de behöriga myndigheterna vad avser andra typer av hasardspel som inte omfattas av monopolet och som dessutom medför större risker för spelberoende än de spel som omfattas av monopolet, driver eller tolererar en politik för att utöka spelutbudet, så att spelandet utvecklas och stimuleras, bland annat för att maximera intäkterna från dessa spel,
  
- kan nämnda nationella domstol med rätta göra bedömningen att ett sådant monopol inte är ägnat att säkerställa att det mål som legat till grund för inrättandet av detsamma, nämligen att motverka att allmänheten lockas till överdrivna utgifter för spel och att bekämpa spelberoende genom att bidra till att minska möjligheterna till spel och begränsa verksamheten på detta område på ett sammanhängande och systematiskt sätt, uppnås.

*Den andra tolkningsfrågan i vart och ett av målen*

<sup>108</sup> De hänskjutande domstolarna har ställt den andra tolkningsfrågan i vart och ett av målen för att få klarhet i huruvida artiklarna 43 EG och 49 EG ska tolkas så, att den omständigheten att en privat aktör, i den medlemsstat där denne har sitt hemvist, innehar ett tillstånd att erbjuda hasardspel medför att denne aktör har rätt att även erbjuda sådana spel i andra medlemsstater, på grund av att dessa eventuellt är skyldiga att erkänna detta tillstånd.

- 109 Domstolen konstaterar härvid, i likhet med vad generaladvokaten har anmärkt i punkt 94 i sitt förslag till avgörande, att när en medlemsstat har infört ett statligt monopol vad avser hasardspel och det framgår att denna åtgärd uppfyller de olika villkor avseende legitima mål av allmänt intresse som enligt rättspraxis kan motivera en sådan åtgärd, är det, även hypotetiskt sett, enbart av den anledningen att ett sådant monopol föreligger uteslutet att det föreligger ett tvång att erkänna tillstånd som har meddelats privata aktörer med sitt hemvist i andra medlemsstater.
- 110 Det är dessutom endast om de monopol som är i fråga i målen vid de hänskjutande domstolarna skulle anses vara oförenliga med artiklarna 43 EG eller 49 EG som frågan om det eventuellt föreligger en sådan ömsesidig skyldighet att erkänna tillstånd som har meddelats i andra medlemsstaterna kan vara relevant för de mål som de hänskjutande domstolarna har att avgöra.
- 111 Det ska härvid emellertid anmärkas att domstolen – vad avser det utrymme för eget skön som det har erinrats om i punkt 76 ovan och som medlemsstaterna har när det gäller att, med hänsyn till de värderingar som råder i just det landet, fastställa vilken nivå av skydd som de avser garantera och vilka krav som detta skydd är förenade med – vid upprepade tillfällen har understrukt att bedömningen av huruvida det skyddssystem som en medlemsstat har infört är proportionerligt bland annat inte får påverkas av den omständigheten att en annan medlemsstat har valt ett annat skyddssystem (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, punkt 58).
- 112 Med hänsyn till detta utrymme för eget skön och till att det på gemenskapsnivå inte har skett någon som helst harmonisering av området, kan en skyldighet att ömsesidigt erkänna tillstånd som har meddelats i andra medlemsstater inte föreligga såsom unionsrätten ser ut för närvarande.

- 113 Av detta följer bland annat att varje medlemsstat fortfarande har rätt att, som villkor för varje aktör som önskar erbjuda hasardspel till konsumenter inom landets gränser, kräva att de innehar ett tillstånd som har meddelats av medlemsstatens behöriga myndigheter, varvid den omständigheten att en viss aktör redan innehar ett tillstånd som har meddelats i en annan medlemsstat inte hindrar att detta krav måste vara uppfyllt.
- 114 Vidare måste ett sådant system med tillstånd, med hänsyn till de hinder som det medför för möjligheten att dra nytta av friheten att tillhandahålla tjänster eller etableringsfriheten, för att kunna vara motiverat enligt artiklarna 43 EG och 49 EG, uppfylla de krav som härvid följer av rättspraxis, bland annat vad avser att systemet måste vara icke-diskriminerande och proportionerligt (se domen i de ovannämnda målen *Placanica* m.fl., punkterna 48 och 49).
- 115 Med hänsyn till *Verwaltungsgericht Gießens* närmare uppgifter om omständigheterna i målen, vilka har sammanfattats i punkt 19 ovan, erinrar domstolen även om att det framgår av fast rättspraxis att en medlemsstat inte får påföra en straffrättslig påföljd för att en administrativ formalitet inte har uppfyllts när den berörda medlemsstaten, i strid med unionsrätten, har nekat eller omöjliggjort fullgörandet av denna formalitet (domen i de ovannämnda målen *Placanica* m.fl., punkt 69).
- 116 Med hänsyn till samtliga ovan angivna omständigheter ska den andra tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Artiklarna 43 EG och 49 EG ska tolkas så, att den omständigheten att en aktör, i den medlemsstat där denne har sitt hemvist, innehar ett tillstånd att erbjuda hasardspel, såsom unionsrätten ser ut för närvarande, inte utgör hinder för att en annan medlemsstat, förutsatt att denna följer unionsrättens krav därför, kräver att denne aktör, för att få erbjuda konsumenter inom den andra statens gränser sådana tjänster, innehar ett tillstånd från dess egna myndigheter.

## Rättegångskostnader

- <sup>117</sup> 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 (stora avdelningen) följande:

**1) Artiklarna 43 EG och 49 EG ska tolkas så, att**

**de berörda nationella myndigheterna, för att motivera ett statligt monopol avseende sportvadhållning och lotterier, av det slag som är i fråga i målen vid de hänskjutande domstolarna, med hänvisning till målet att motverka att allmänheten lockas till överdrivna utgifter för spel och att bekämpa spelberoende, inte nödvändigtvis måste kunna visa att det dessförinnan har genomförts en utredning som visar att denna åtgärd är proportionerlig,**

**den omständigheten att en medlemsstat föredrar ett sådant monopol framför att införa ett system utan sådana ensamrätter, där privata aktörer som innehar erforderligt tillstånd får ägna sig åt sådan verksamhet inom ramen för angivna regler, kan uppfylla proportionalitetskraven, förutsatt att, vad gäller målet att säkerställa ett starkt konsumentskydd, inrättandet av monopollet åtföljs av ett regelverk som säkerställer att den som innehar det**



**verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt kan sträva mot ett sådant mål genom ett utbud som är kvantitativt begränsat och kvalitativt utformat i förhållande till nämnda mål och som strikt kontrolleras av behöriga myndigheter,**

**den omständigheten att de behöriga myndigheterna i en medlemsstat kan få svårigheter att se till att ett sådant monopol även respekteras av aktörer som anordnar spel och vadhållning i utlandet, så att dessa aktörer inte, i strid med dessa monopol, via Internet antar vad från personer som omfattas av dessa myndigheters territoriella jurisdiktion, utgör inte i sig en omständighet som gör att ett sådant monopol eventuellt är oförenligt med nämnda bestämmelser i fördraget,**

**i en situation där en nationell domstol samtidigt kan konstatera**

- att monopolinnehavarens reklam för andra typer av hasardspel som denne även erbjuder inte är begränsad till vad som är nödvändigt för att styra konsumenterna från otillåtna spel till dennes eget utbud, utan även syftar till att stimulera konsumenternas spelaptit och att få dem att delta aktivt i spelen, i syfte att maximera intäkterna från denna verksamhet,**
  
- att privata aktörer med tillstånd får erbjuda andra typer av hasardspel, och**

- att de behöriga myndigheterna, vad avser andra typer av hasardspel som inte omfattas av monopolen och som dessutom medför större risker för spelberoende än de spel som omfattas av monopolen, driver eller tolererar en politik för att utöka spelutbudet, så att spelandet utvecklas och stimuleras, bland annat för att maximera intäkterna från dessa spel,

kan nämnda nationella domstolar med rätta göra bedömningen att ett sådant monopol inte är ägnat att säkerställa att det mål som legat till grund för inrättandet av detsamma, nämligen att motverka att allmänheten lockas till överdrivna utgifter för spel och att bekämpa spelberoende genom att minska möjligheterna till spel och begränsa verksamheten på detta område på ett sammanhängande och systematiskt sätt, uppnås.

- 2) Artiklarna 43 EG och 49 EG ska tolkas så, att den omständigheten att en aktör, i den medlemsstat där denne har sitt hemvist, innehar ett tillstånd att erbjuda hasardspel, såsom unionsrätten ser ut för närvarande, inte utgör hinder för att en annan medlemsstat, förutsatt att denna följer unionsrättens krav därför, kräver att denne aktör, för att få erbjuda konsumenter inom den andra statens gränser sådana tjänster, innehar ett tillstånd från dess egna myndigheter.

Underskrifter