Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

12. juli 2012*

»Artikel 56 TEUF — restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser — hasardspil — en medlemsstats lovgivning, som forbyder reklamering for spillekasinoer beliggende i andre stater, når det lovmæssige beskyttelsesniveau for spillere i disse stater ikke svarer til det, der er sikret på nationalt plan — begrundelse — tvingende almene hensyn — proportionalitet«

I sag C-176/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof (Østrig) ved afgørelse af 28. marts 2011, indgået til Domstolen den 14. april 2011, i sagen:

HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica,

HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd

mod

Bundesminister für Finanzen,

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, og dommerne A. Prechal, L. Bay Larsen, C. Toader (refererende dommer) og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: J. Mazák

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 9. februar 2012,

efter at der er afgivet indlæg af:

— HIT hoteli igralnice, turizem dd Nova Gorica og HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd ved Rechtsanwalt R. Vouk

— den østrigske regering ved C. Pesendorfer og J. Bauer, som befuldmægtigede

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

* Processprog: tysk.

— den græske regering ved E.-M. Mamouna, som befuldmægtiget

— den spanske regering ved S. Centeno Huerta, som befuldmægtiget

— den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes, A. Barros, A. Silva Coelho og P.I. Valente, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved G. Braun og I. Rogalski, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. april 2012,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 56 TEUF.

2 Dette spørgsmål er blevet rejst i forbindelse med en tvist mellem HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica og HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd (herefter samlet »HIT og HIT LARIX«) på den ene side og Bundesminister für Finanzen (forbundsfinansministeren, herefter »ministeriet«) på den anden side vedrørende sidstnævntes afslag på HIT og HIT LARIX's ansøgninger om tilladelse til i Østrig at reklamere for spillekasinoer, som de driver i Slovenien.

Retsforskrifter

Nationale bestemmelser

3 Artikel 21 i Glücksspielgesetz (forbundslov om hasardspil) af 28. november 1989 (BGBl. I, 620/1989, i den affattelse, som er offentliggjort i BGBl. I, 54/2010, herefter »GSpG«) med overskriften »Spillekasinoer, koncession« fastsætter nærmere betingelserne for tildeling af koncessioner til spillekasinodrift i Østrig. Den bestemmer bl.a., at koncessionshaveren skal være et i Østrig etableret kapitalselskab med bestyrelse og skal råde over en aktiekapital på mindst 22 mio. EUR, og det skal, henset til de foreliggende omstændigheder, kunne forventes, at selskabet er bedst til at udøve koncessionen under overholdelse af bestemmelserne i GSpG om beskyttelse af spillerne og forebyggelse af hvidvaskning af penge.

4 GSpG's artikel 25 med overskriften »Spillekasinokunder« indeholder i det væsentlige en række tiltag, der har til formål at beskytte spillerne mod de med spil forbundne risici, såsom udviklingen af ludomani eller tilskyndelsen til overdrevent forbrug (bl.a. adgang til kasinoet indskrænket til myndige personer, forpligtelse for spillekasinoets ledelse til at indhente oplysninger om spillere, der ser ud til at være spilafhængige, hos et uafhængigt organ, som er beføjet til at udlevere oplysninger om personernes betalingsdygtighed, i givet fald samtaler med spilleren med henblik på at fastlægge, om personens deltagelse i spillet truer hans konkrete eksistensminimum, midlertidigt eller definitivt adgangsforbud).

5 Denne artikel fastsætter ligeledes, at kunderne i spillekasinoerne, inden for en frist på tre år efter det af kunderne lidte tab, indrømmes en direkte adgang til at anlægge civilretlige søgsmål mod den spillekasinoledelse, som har forsømt de forpligtelser, der er pålagt den med henblik på at beskytte spillerne. Spillekasinoledelsens ansvar for så vidt angår gyldigheden af spilleaftalen eller tab på grund af spil reguleres udtømmende i denne artikel og er begrænset til det konkrete eksistensminimum.

6 GSpG's artikel 56 med overskriften »Tilladt reklame« fastsætter:

»(1) Koncessionshavere og bevillingsindehavere i henhold til denne lov skal anvende en ansvarsfuld målestok, når de reklamerer. Det tilkommer udelukkende Bundesminister für Finanzen at føre tilsyn med, at den ansvarsfulde målestok anvendes, og spørgsmålet kan ikke være genstand for en klage i henhold til §§ 1 ff. i UWG [forbundslov om illoyal konkurrence]. Stk. 1, første punktum, er ikke en lov, der medfører beskyttelse, som omhandlet i § 1311 i ABGB [civillovbogen].

(2) Spillekasinoer fra medlemsstater i Den Europæiske Union eller stater i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde må i indlandet reklamere for besøg på deres udenlandske driftssteder, der er beliggende i [EU-]medlemsstater […] eller stater i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, såfremt principperne i stk. 1 overholdes, og den, der driver spillekasinoet, har fået bevilling hertil fra [ministeriet]. En sådan bevilling skal udstedes, hvis den, der driver spillekasinoet, over for [ministeriet] har påvist,

1. at den koncession, der er tildelt på drift af spillekasinoet, svarer til § 21 og udøves i det land, der har tildelt koncessionen, og som er en [EU-]medlemsstat […] eller en stat i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, og

2. at lovreglerne om beskyttelse af spillerne i denne medlemsstat i Den Europæiske Union eller stat i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde som minimum svarer til de indenlandske.

Opfylder reklametiltagene ikke kravene i stk. 1, kan [ministeriet] forbyde den, der driver det udenlandske spillekasino, at reklamere.«

De faktiske omstændigheder i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

7 HIT og HIT LARIX er to aktieselskaber med hjemsted i Slovenien. Her er de indehavere af koncessioner på at afholde bestemte hasardspil i Slovenien, og de tilbyder faktisk disse ydelser i flere etablissementer, der er beliggende i denne medlemsstat.

8 HIT og HIT LARIX ansøgte om i henhold til GSpG's artikel 56 at få tilladelse til i Østrig at reklamere for deres spilleetablissementer i Slovenien, bl.a. spillekasinoer. Ved to afgørelser af 14. juli 2009 blev disse ansøgninger afslået af ministeriet med den begrundelse, at HIT og HIT LARIX ikke havde bevist, at de slovenske lovbestemmelser på området for hasardspil (herefter »den slovenske lovgivning«) sikrede et spillerbeskyttelsesniveau, som kunne sammenlignes med det i Østrig fastsatte, skønt opfyldelsen af en sådan betingelse i henhold til GSpG's artikel 56, stk. 2, nr. 2, er nødvendig for tildeling af de ansøgte tilladelser.

9 HIT og HIT LARIX anlagde et søgsmål til prøvelse af disse afgørelser om afslag, idet de i det væsentlige gjorde gældende, at de nævnte afgørelser blev truffet i strid med den ret til fri udveksling af tjenesteydelser, som disse selskaber indrømmes i henhold til EU-retten.

10 Ministeriet har for den forelæggende ret gjort gældende, at HIT og HIT LARIX ikke har godtgjort, at den slovenske lovgivning fastsætter, at spillekasinoledelsen har en lovfæstet forpligtelse til at advare mod og udelukke fra spil eller til at indføre et tilsynssystem, der kan sammenlignes med de i østrigsk ret eksisterende. Ministeriet har heller ikke fundet det godtgjort, at den slovenske lovgivning indeholder nærmere regler på området for beskyttelse af mindreårige i spillehallerne, eller at kunderne i spillekasinoerne har en direkte adgang til at fremsætte krav ved de civile retter i Slovenien, såfremt koncessionshaveren ikke har opfyldt sine forpligtelser.

11 Ministeriet har gjort gældende, at den Republikken Østrig påhvilende forpligtelse til at beskytte de forbrugere, der befinder sig på dens område, ikke forsvinder, når disse forbrugere ved hjælp af reklamer tilskyndes til at besøge spillekasinoer i andre medlemsstater, der anvender beskyttelsesnormer, som er betydeligt mindre omfattende end de i Østrig gældende, idet såvel den nævnte reklamering som de faktiske besøg i disse etablissementer, der foretages af østrigske borgere, som tiltrækkes af en sådan reklamering, kan have følger, som moralsk og økonomisk er skadelige for såvel det enkelte individ som samfundet, og dermed udgøre en alvorlig trussel mod de i Østrig bosiddende personer og familier og den offentlige sundhed. Endvidere følger nødvendigheden af at undersøge, om der foreligger sammenlignelige beskyttelsestiltag, af det EU-retlige krav om sammenhæng.

12 Den forelæggende ret har henvist til Domstolens faste praksis og anført, at GSpG's artikel 56, stk. 2, i lyset af denne praksis i princippet udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 56 TEUF. En sådan restriktion kan under forudsætning af, at den er forholdsmæssig, imidlertid begrundes i tvingende almene hensyn.

13 Den forelæggende ret har således anført, at de tvingende almene hensyn, som i henhold til Domstolens praksis kan begrunde en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, bl.a. omfatter de mål, som forfølges med de nationale lovgivninger på området for spil og væddemål, der har til formål at beskytte såvel modtagerne af de pågældende ydelser som, mere generelt, forbrugerne samt den offentlige orden. Den forelæggende ret har tilføjet, at det i mangel af en på europæisk plan harmoniseret lovgivning på området for hasardspil tilkommer hver enkelt medlemsstat at fastlægge det beskyttelsesniveau, som den agter at sikre.

14 I det foreliggende tilfælde udelukker den forelæggende ret ikke, at de hensyn, der ligger bag den omhandlede nationale lovgivning, kan begrunde restriktionen for den frie udveksling af tjenesteydelser, henset til den skønsbeføjelse, som på dette område indrømmes medlemsstaterne i henhold til Domstolens praksis.

15 På denne baggrund har Verwaltungsgerichtshof besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er en medlemsstats bestemmelser, der kun tillader, at der i denne medlemsstat reklameres for spillekasinoers driftssteder, som er beliggende i udlandet, såfremt lovreglerne om beskyttelse af spillerne på disse driftssteder svarer til de indenlandske lovregler, forenelige med den frie udveksling af tjenesteydelser?«

Om det præjudicielle spørgsmål

Spørgsmålet, om der foreligger en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser

16 Artikel 56 TEUF kræver ophævelse af enhver restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, også selv om restriktionen gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater, når den kan udelukke, indebære ulemper for eller gøre den virksomhed mindre tiltrækkende, som udøves af tjenesteydere fra andre medlemsstater, som dér lovligt leverer tilsvarende tjenesteydelser. Desuden omfatter den frie udveksling af tjenesteydelser såvel udbyderen som modtageren af tjenesteydelserne (jf. bl.a. dom af 4.10.2011, forenede sager C-403/08 og C-429/08, Football Association Premier League m.fl., Sml. I, s. 9083, præmis 85 og den deri nævnte retspraksis).

17 Nærmere bestemt har Domstolen på området for reklame for hasardspil allerede fastslået, at en national bestemmelse, der har til virkning at forbyde reklame i en medlemsstat for hasardspil, der afholdes lovligt i andre medlemsstater, udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. i denne retning dom af 8.7.2010, forenede sager C-447/08 og C-448/08, Sjöberg og Gerdin, Sml. I, s. 6921, præmis 33 og 34).

18 Desuden udgør en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, for så vidt som den generer de i Østrig bosiddende forbrugeres adgang til de ydelser, der tilbydes af spillekasinoer i en anden medlemsstat, idet fremmende foranstaltninger i Østrig for denne virksomhed er underlagt en tilladelsesordning, der bl.a. kræver, at den, der driver det pågældende spillekasino, beviser, at de lovbestemmelser, der på området for spillerbeskyttelse er vedtaget i den medlemsstat, hvor spillekasinoet drives, minimum svarer til de østrigske lovbestemmelser på området (herefter »den anfægtede betingelse«).

19 Følgelig må det fastslås, at en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved artikel 56 TEUF.

Om en eventuel begrundelse for restriktionen for den frie udveksling af tjenesteydelser

20 Det må undersøges, i hvilket omfang den i hovedsagen omhandlede restriktion kan tillades som en undtagelsesforanstaltning, der er udtrykkeligt fastsat i artikel 51 TEUF og 52 TEUF – som finder anvendelse i medfør af artikel 62 TEUF – eller under henvisning til Domstolens praksis kan begrundes i tvingende almene hensyn.

21 I denne henseende fremgår det af Domstolens praksis, at restriktioner for hasardspilsvirksomhed 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 (jf. i denne retning dom af 8.9.2010, sag C-46/08, Carmen Media Group, Sml. I, s. 8149, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

22 De restriktioner, som pålægges af medlemsstaterne, skal imidlertid for så vidt angår deres forholdsmæssighed opfylde de betingelser, der fremgår af Domstolens praksis, dvs. være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte mål og ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå dette mål. I denne sammenhæng bemærkes desuden, at en national lovgivning kun er egnet til at sikre gennemførelsen af det påberåbte formål, hvis den reelt opfylder hensynet om at nå målet på en sammenhængende og systematisk måde. Disse restriktioner skal under alle omstændigheder anvendes uden forskelsbehandling (jf. i denne retning dom af 8.9.2009, sag C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, Sml. I, s. 7633, præmis 59-61 og den deri nævnte retspraksis).

23 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at det mål, der forfølges med den omhandlede nationale lovgivning, og navnlig den anfægtede betingelse, har til formål at beskytte forbrugerne mod de risici, der er forbundet med hasardspil, hvilket, således som det fremgår af denne doms præmis 21, kan udgøre et tvingende alment hensyn, der kan begrunde restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser.

24 Domstolen har i denne henseende gentagne gange fastslået, at bestemmelserne vedrørende hasardspil er et af de områder, hvor der mellem medlemsstaterne består store moralske, religiøse og kulturelle forskelle med hensyn til synspunkter. Så længe området ikke er harmoniseret, tilkommer det hver medlemsstat på disse områder i overensstemmelse med sine egne værdinormer at vurdere de krav, som måtte være nødvendige til beskyttelse af de omhandlede interesser (dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

25 Den omstændighed, at en medlemsstat har valgt en anden beskyttelsesordning end den, en anden medlemsstat har indført, kan således ikke i sig selv påvirke bedømmelsen af, om de bestemmelser, der er fastsat på området, er forholdsmæssige. Bedømmelsen af bestemmelserne skal alene foretages under hensyn til de mål, der forfølges af de kompetente myndigheder i den pågældende medlemsstat, og under hensyn til det beskyttelsesniveau, som de ønsker at sikre (dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).

26 I det foreliggende tilfælde er den østrigske regering af den opfattelse, at den i hovedsagen omhandlede restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser ikke er uforholdsmæssig i forhold til de forfulgte mål. Således er antallet af spillekasinoer i Østrig begrænset til et maksimum på 15, og de, der driver spillekasinoer, er forpligtet til at overholde strenge regler for beskyttelse af spillerne, såsom pligten til at bevare sidstnævntes identitet i mindst fem år eller spillekasinoledelsens pligt til at observere spillerens adfærd med henblik på at fastlægge, om han deltager så hyppigt og så meget i spillet, at det truer hans eksistensminimum.

27 Ifølge samme regering har anvendelsen af disse regler i praksis ført til en betydelig begrænsning af antallet af spillere, idet mere end 80 000 personer i 2011 blev omfattet af restriktioner eller forment adgang til de østrigske spillekasinoer. Såfremt den nævnte anfægtede betingelse ikke forelå, ville spillerne følgelig i højere grad være tilskyndet til at krydse grænsen og udsætte sig for større risici i spillekasinoer, der er beliggende i andre medlemsstater, hvor der i givet fald ikke er sikret en tilsvarende lovmæssig beskyttelse.

28 I denne forbindelse følger det af den anfægtede betingelse, at tildeling til spillekasinoer, der er etableret i udlandet, af tilladelse til at reklamere i Østrig afhænger af en forudgående sammenligning af det spillerbeskyttelsesniveau, der eksisterer i de forskellige omhandlede retsordener.

29 En sådan tilladelsesordning kan i princippet opfylde proportionalitetsbetingelsen, hvis den indskrænker sig til at betinge tilladelse til at reklamere for spilleetablissementer, der er etableret i en anden medlemsstat, af, at sidstnævntes lovgivning frembyder garantier, som i det væsentlige svarer til dem, der er fastsat i national lovgivning i forhold til det legitime mål om at beskytte egne borgere mod de med hasardspil forbundne risici.

30 Henset til det formål om at beskytte befolkningen mod de med hasardspil forbundne risici, som Domstolen har anerkendt som et tvingende alment hensyn, synes en sådan betingelse ikke at udgøre for stor en byrde for de erhvervsdrivende.

31 Idet medlemsstaterne frit kan fastsætte målene for deres politik på hasardspilsområdet og nøjagtigt fastsætte det ønskede beskyttelsesniveau (dommen i sagen Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis), skal det fastslås, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede ikke går videre end nødvendigt, så længe den som betingelse for at give tilladelse til at reklamere nøjes med at kræve, at det er godtgjort, at gældende ret i den anden medlemsstat sikrer et beskyttelsesniveau mod risiciene ved spil, der i det væsentlige er på samme niveau som det, den selv sikrer.

32 Det ville forholde sig anderledes, og en sådan lovgivning ville således anses for uforholdsmæssig, hvis medlemsstaten krævede, at reglerne i den anden medlemsstat var identiske, eller hvis den pålagde regler, der ikke stod i direkte forhold til beskyttelsen mod risiciene ved spil.

33 Inden for rammerne af proceduren i henhold til artikel 267 TEUF, der er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, henhører enhver bedømmelse af sagens faktiske omstændigheder under den nationale rets kompetence (jf. dom af 8.9.2010, forenede sager C-316/07, C-358/07 - C-360/07, C-409/07 og C-410/07, Stoß m.fl., Sml. I, s. 8069, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

34 Det tilkommer således den forelæggende ret at sikre sig, at den anfægtede betingelse indskrænker sig til at betinge tilladelse til at reklamere for spilleetablissementer, der er etableret i en anden medlemsstat, af, at sidstnævntes lovgivning frembyder garantier, som i det væsentlige svarer til dem, der er fastsat i national lovgivning i forhold til det legitime formål om at beskytte individerne mod de med hasardspil forbundne risici.

35 Den forelæggende ret kan bl.a. tage stilling til, om GSpG's artikel 56, stk. 2, nr. 1 – ved at henvise til artikel 21 – i sin helhed indfører betingelser, der går videre end beskyttelsen af forbrugerne.

36 Henset til det ovenstående skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter reklamering, der har til formål i nævnte medlemsstat at fremme spillekasinoetablissementer, der er beliggende i en anden medlemsstat, kun er tilladt, såfremt de i denne anden medlemsstat vedtagne lovbestemmelser på området for spillerbeskyttelse frembyder garantier, der i det væsentlige svarer til dem, der følger af de tilsvarende gældende lovbestemmelser i den første medlemsstat.

Sagens omkostninger

37 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 (Fjerde Afdeling) for ret:

Artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter reklamering, som har til formål i nævnte medlemsstat at fremme spillekasinoetablissementer, der er beliggende i en anden medlemsstat, kun er tilladt, såfremt de i denne anden medlemsstat vedtagne lovbestemmelser på området for spillerbeskyttelse frembyder garantier, som i det væsentlige svarer til dem, der følger af de tilsvarende gældende lovbestemmelser i den første medlemsstat.

Underskrifter