Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

30. juni 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — artikel 56 TEUF — fri udveksling af tjenesteydelser — hasardspil — en medlemsstats lovgivning, der under trussel om strafferetlige sanktioner forbyder drift af spilleautomater med begrænset gevinst (kleines Glücksspiel) uden koncession fra den kompetente myndighed — restriktion — begrundelse — proportionalitet — bedømmelse af proportionaliteten på grundlag af såvel målet med lovgivningen på tidspunktet for vedtagelsen heraf som virkningerne af denne ved gennemførelsen heraf — virkninger, som er fastslået med sikkerhed empirisk«

I sag C-464/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Landesgericht Wiener Neustadt (regional domstol i Wiener Neustadt, Østrig) ved afgørelse af 26. august 2015, indgået til Domstolen den 2. september 2015, i sagen:

Admiral Casinos & Entertainment AG

mod

Balmatic Handelsgesellschaft mbH,

Robert Schnitzer,

Suayip Polat KG,

Ülkü Polat,

Attila Juhas,

Milazim Rexha,

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Toader (refererende dommer), og dommerne A. Prechal og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* * Processprog: tysk.

efter at der er afgivet indlæg af:

— Admiral Casinos & Entertainment AG ved Rechtsanwalt M. Aixberger

— Balmatic Handelsgesellschaft mbH, Suayip Polat KG, Robert Schnitzer, Ülkü Polat, Attila Juhas og Milazim Rexha ved Rechtsanwalt P. Ruth

— den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget

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

— den tjekkiske regering ved M. Smolek, T. Müller og J. Vláčil, som befuldmægtigede

— den estiske regering ved K. Kraavi-Käerdi, som befuldmægtiget

— den græske regering ved E. Tsaousi og A. Dimitrakopoulou, som befuldmægtigede

— den franske regering ved D. Colas og R. Coesme, som befuldmægtigede

— den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, P. de Sousa Inês og A. Silva Coelho, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved G. Braun og H. Tserepa-Lacombe, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

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

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med tvister mellem Admiral Casinos & Entertainment AG (herefter »Admiral Casinos«) på den ene side og Balmatic Handelsgesellschaft mbH, Suayip Polat KG, Robert Schnitzer, Ülkü Polat, Attila Juhas og Milazim Rexha på den anden side vedrørende et pålæg om ophør med ulovlig drift af spilleautomater i Østrig.

Retsforskrifter

Østrigsk ret

Forbundslov om hasardspil

3 Glücksspielgesetz (forbundslov om hasardspil) af 28. november 1989 (BGBl. 620/1989) fastsætter i den udgave, der finder anvendelse på tvisterne i hovedsagen (herefter »GSpG«), følgende i § 2 med overskriften »Lotterier«:

»(1) Lotteri er hasardspil,

1. der foranstaltes, afholdes, udbydes eller gives adgang til af en erhvervsdrivende

2. hvori spillere eller andre personer betaler en pengeydelse (indsats) i forbindelse med deltagelsen i spillet, og

3. i forbindelse med hvilket der stilles en pengeydelse (gevinst) i udsigt fra den erhvervsdrivende, spillerne eller andre personer.

[…]

(3) Der er tale om lotteri ved hjælp af spilleautomater, når beslutningen om spilleudfaldet ikke træffes centralt, men ved en mekanisk eller elektronisk anordning, der befinder sig inde i selve spilleautomaten […]

(4) Forbudt lotteri er lotteri, hvortil der ikke er givet koncession eller tilladelse i medfør af denne forbundsstatslov, og som ikke er undtaget fra det i § 4 fastsatte forbundsstatsmonopol på hasardspil.«

4 I henhold til GSpG's § 3, der har overskriften »Monopol på hasardspil«, er retten til at afholde hasardspil forbeholdt forbundsstaten.

5 GSpG's §§ 4 og 5 fastsætter imidlertid undtagelser til det nævnte monopol for lotterier ved hjælp af spilleautomater, hvis regulering er forbeholdt delstatens lovgiver.

6 GSpG's § 5 fastsætter bl.a., at hver af de ni *Länder* kan overføre retten til at afholde hasardspil ved hjælp af spilleautomater ved at give koncession til en tredjepart, såfremt aktørerne overholder de deri fastsatte mindstekrav af hensyn til den offentlige orden samt overholder særlige ledsageforanstaltninger til beskyttelse af spillerne.

Strafgesetzbuch

7 Foruden de administrative sanktioner, der kan pålægges i medfør af GSpG, kan afholdelse af hasardspil med vinding for øje af en person, der ikke er koncessionshaver, forfølges strafferetligt. I henhold til § 168, stk. 1, i Strafgesetzbuch (straffelov) straffes »den, der foranstalter et spil, hvorved gevinst og tab udelukkende eller overvejende beror på tilfældet, eller som udtrykkeligt er forbudt, eller fremmer et arrangement, der er foranstaltet med henblik på afholdelse af et sådant spil, med henblik på derigennem at skaffe sig selv eller tredjemand en formuefordel«. Straffene er fængsel i indtil seks måneder eller en bøde på indtil 360 dagbøder. § 168, stk. 2, i Strafgesetzbuch fastsætter, at samme straf finder anvendelse på »den, der som erhvervsdrivende medvirker ved et sådant hasardspil«.

Tvisterne i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

8 Admiral Casinos, som er et østrigsk selskab, er i Niederösterreich indehaver af en bevilling til at afholde hasardspil i form af lotteri ved hjælp af spilleautomater.

9 De sagsøgte i hovedsagen er selskaber og fysiske personer, der driver caféer og tankstationer, som er beliggende i Niederösterreich, og hvori sådanne automater er opstillet.

10 Operatørerne for de nævnte automater er to selskaber, der har hjemsted i henholdsvis Den Tjekkiske Republik og Slovakiet, og til hvilke de sagsøgte i hovedsagen mod vederlag har givet ret til at opstille spilleautomaterne på deres forretningssteder. Disse sagsøgte er ikke i Østrig i besiddelse af nogen bevilling til at afholde hasardspil i form af lotteri ved hjælp af spilleautomater.

11 Admiral Casinos har ved de for Landesgericht Wiener Neustadt (regional domstol i Wiener Neustadt, Østrig) indbragte søgsmål nedlagt påstand om, at de sagsøgte i hovedsagen tilpligtes at ophøre med at drive eller tillade at drive spilleautomater, for så vidt som de ikke har den nødvendige myndighedsbevilling hertil.

12 De sagsøgte har i det væsentlige gjort gældende, at deres virksomhed er lovlig, idet GSpG og statsmonopolet på hasardspil er i strid med EU-retten, bl.a. artikel 56 TEUF vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser.

13 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Landesgericht Wiener Neustadt (regional domstol i Wiener Neustadt) har tilsluttet sig praksis fra de tre øverste domstole i Østrig, hvorefter GSpG, henset til dom af 30. april 2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281), er forenelig med artikel 56 TEUF, idet den nævnte lov opfylder lovgivers oprigtige ønske om at begrænse hasardspil og hæmme den hermed forbundne kriminalitet.

14 Den nævnte ret deler imidlertid ikke den af Oberster Gerichtshof (øverste domstol, Østrig) anlagte fortolkning af dom af 30. april 2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281), hvorefter bedømmelsen af, om den nationale lovgivning er forholdsmæssig, skal støttes på udviklingen på hasardspilsområdet siden vedtagelsen af denne lovgivning.

15 Ifølge den forelæggende ret kan forskellige svært evaluerbare forhold have en indflydelse på virkningerne af den nævnte lovgivning efter vedtagelsen heraf, såsom befolkningsvæksten, den økonomiske konjunktur, indvandringen m.m. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at den forenelighed med EU-retten, som de øverste domstole fastslog på tidspunktet for vedtagelsen af denne lovgivning, ikke efterfølgende skal kunne drages i tvivl ved en efterfølgende evaluering af den udvikling, der har fundet sted siden denne vedtagelse.

16 Den forelæggende ret ønsker bl.a. oplyst, hvilken fortolkning der skal anlægges af det tyske ord »*tatsächlich*« (»*genuinely*« i den engelske sprogversion og »*véritablement*« i den franske sprogversion), som er indeholdt i præmis 56 i dom af 30. april 2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281), hvorefter artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, når denne lovgivning ikke reelt [(tatsächlich)] opfylder målet om at reducere spillemulighederne eller bekæmpe spilrelateret kriminalitet på en sammenhængende og systematisk måde. Den forelæggende ret ønsker ligeledes oplyst, om det nævnte ord skal fortolkes på en sådan måde, at ordet bekræfter den af Oberster Gerichtshof (øverste domstol) anlagte fortolkning, hvorefter det i forbindelse med en efterfølgende vurdering af forholdsmæssigheden er nødvendigt ikke alene at evaluere målene med den i hovedsagen omhandlede lovgivning, men også virkningerne heraf, hvilke empirisk skal kunne fastslås med sikkerhed.

17 Under disse omstændigheder har Landesgericht Wiener Neustadt (regional domstol i Wiener Neustadt) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 56 TEUF fortolkes således, at det ved prøvelsen af, hvorvidt en national bestemmelse, som indfører et monopol på hasardspil, er forholdsmæssig, for så vidt angår bestemmelsens overensstemmelse med EU-retten ikke kun kommer an på bestemmelsens mål, men også på dens virkninger, som kan fastslås med sikkerhed empirisk?«

Om det præjudicielle spørgsmål

Om kompetencen

18 Den østrigske regering har bestridt, at Domstolen har kompetence til at besvare det forelagte spørgsmål, bl.a. som følge af, at tvisterne i hovedsagen ikke indeholder nogen grænseoverskridende elementer.

19 I denne henseende bemærkes, at selv om det under hensyn til kompetencefordelingen inden for rammerne af den præjudicielle procedure tilkommer den nationale ret alene at fastlægge genstanden for de spørgsmål, som den har til hensigt at forelægge Domstolen, tilkommer det i særlige tilfælde sidstnævnte at undersøge de omstændigheder, hvorunder den nationale ret har forelagt sagen, med henblik på at efterprøve sin egen kompetence (jf. dom af 9.11.2010, Volker und Markus Schecke og Eifert, C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 39).

20 Dette er bl.a. tilfældet, når det problem, der er forelagt Domstolen, er af rent hypotetisk karakter, eller når den af den nationale ret ønskede fortolkning af en EU-retlig bestemmelse savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand. Domstolen har således ikke kompetence til at besvare et forelagt spørgsmål, når det er åbenbart, at den EU-retlige bestemmelse, som Domstolen anmodes om at fortolke, ikke kan finde anvendelse (jf. dom af 1.10.2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

21 Det er ganske vist korrekt, at EUF-traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser ikke finder anvendelse på disse situationer, hvis samtlige elementer findes inden for en enkelt medlemsstat (jf. analogt dom af 17.7.2008, Kommissionen mod Frankrig, C-389/05, EU:C:2008:411, præmis 49).

22 Det bemærkes imidlertid, at selv om en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede – som finder anvendelse uden forskel på østrigske erhvervsdrivende og erhvervsdrivende med hjemsted i andre medlemsstater – i almindelighed kun kan være omfattet af bestemmelserne om de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved EUF-traktaten, for så vidt som den vedrører situationer, der har en forbindelse med samhandelen mellem medlemsstaterne, kan det imidlertid på ingen måde udelukkes, at erhvervsdrivende med hjemsted i andre medlemsstater end Republikken Østrig har været eller er interesseret i at drive spilleautomater i sidstnævnte medlemsstat (jf. i denne retning dom af 19.7.2012, Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, præmis 21, og af 13.2.2014, Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, præmis 10).

23 Selv om både sagsøgeren i hovedsagen og de sagsøgte i hovedsagen, således som det fremgår af denne doms præmis 8-10, i det foreliggende tilfælde ganske vist er virksomheder eller personer med hjemsted eller bopæl i Republikken Østrig, forholder det sig ikke desto mindre således, at de i hovedsagen omhandlede spilleautomatsoperatører, selv om de ikke er opført blandt de sagsøgte i hovedsagen, er to selskaber med hjemsted i Den Tjekkiske Republik og Slovakiet, til hvilke disse sagsøgte mod vederlag har givet ret til at opstille spilleautomater på deres forretningssteder.

24 Det må på denne baggrund fastslås, at Domstolen har kompetence til at besvare det forelagte spørgsmål.

Om realiteten

25 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at der i forbindelse med prøvelsen af, hvorvidt en restriktiv national lovgivning på hasardspilsområdet er forholdsmæssig, ikke alene bør tages hensyn til det formål, som blev forfulgt med denne lovgivning på tidspunktet for vedtagelsen heraf, men ligeledes til lovgivningens virkninger, som skal vurderes efter vedtagelsen, og som skal fastslås med sikkerhed empirisk.

26 For det første er det nødvendigt at fastslå, at den i det præjudicielle spørgsmåls tekst indeholdte vending »virkninger, som kan fastslås med sikkerhed empirisk«, er støttet, således som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, på den retlige betydning af ordet »*tatsächlich*« [(»*reelt*«)], der er blevet anvendt i den tyske sprogversion af præmis 56 i dom af 30. april 2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281).

27 I denne henseende skal det bemærkes, at sprogversionerne af det nævnte ord indeholdt i præmis 56 i dom af 30. april 2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281), på et betydeligt antal sprog snarere synes at være nærmere den betydning, som ordet har i den franske sprogversion af den nævnte dom. Ordet »*véritablement*« på fransk svarer nemlig til ordet »*wirklich*« på tysk og ikke til ordet »*tatsächlich*«, idet denne vurdering bl.a. bekræftes af versionerne af det pågældende ord, der er indeholdt i nævnte præmis 56, på spansk (»*verdaderamente*«), engelsk (»*genuinely*«), litauisk (»*tikrai*«), polsk (»*rzeczywiście*«), portugisisk (»*verdadeiramente*«), rumænsk (»*cu adevărat*«) og finsk (»*todellisuudessa*«).

28 Det skal desuden bemærkes, at det tyske ord »*tatsächlich*«, henset til den faste retlige sammenhæng, hvori ordet således er blevet brugt, i det foreliggende tilfælde skal gives en betydning, der er analog med ordet »*wirklich*«, idet disse to ord synes at være indbyrdes udskiftelige i den nævnte sammenhæng. Selv om Domstolen således i præmis 98 i dom af 8. september 2010, Stoß m.fl. (C-316/07, C-358/07 – C-360/07, C-409/07 og C-410/07, EU:C:2010:504), ganske vist har brugt ordet »*tatsächlich*«, forholder det sig ikke desto mindre således, at den nævnte præmis henviser til en både fast og ældre retspraksis, der hidrører fra præmis 37 i dom af 21. oktober 1999, Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514), og præmis 53 i dom af 6. marts 2007, Placanica m.fl. (C-338/04, C-359/04 og C-360/04, EU:C:2007:133), hvor ordet »*wirklich*« bliver anvendt i den tyske sprogversion. Det er ligeledes således, at bl.a. den tyske og den franske sprogversion af præmis 36 i dom af 24. januar 2013, Stanleybet m.fl. (C-186/11 og C-209/11, EU:C:2013:33), i samme sammenhæng indeholder henholdsvis ordet »*wirklich*« og ordet »*véritablement*«.

29 Det følger heraf, at den blotte brug af ordet »*véritablement*« [(»*reelt*«)] i præmis 56 i dom af 30. april 2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281), ikke kan fortolkes således, at den indeholder en indikation til de nationale domstole om »[…] med sikkerhed empirisk« at fastslå, at den nationale lovgivning har haft bestemte virkninger efter vedtagelsen heraf.

30 For det andet skal det undersøges, om den forelæggende ret i forbindelse med prøvelsen af, om en restriktiv national lovgivning på hasardspilsområdet er forholdsmæssig, ikke alene skal tage hensyn til det med denne lovgivning forfulgte mål, således som dette fremstod på tidspunktet for vedtagelsen af lovgivningen, men ligeledes til virkningerne af den nævnte lovgivning som vurderet efter vedtagelsen heraf.

31 I denne henseende bemærkes, at Domstolen i præmis 52 i dom af 30. april 2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281), der blev afsagt vedrørende den samme lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, fastslog, at den nationale ret skal anlægge en helhedsvurdering af omstændighederne omkring vedtagelsen og gennemførelsen af en restriktiv lovgivning.

32 Domstolen har således allerede fastslået, at proportionalitetsprøvelsen ikke kan begrænses til en analyse af situationen på tidspunktet for vedtagelsen af den pågældende lovgivning, men at der ved denne vurdering ligeledes skal tages hensyn til det – nødvendigvis efterfølgende – trin, som gennemførelsen af denne lovgivning udgør.

33 I præmis 56 i dom af 30. april 2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281), fastslog Domstolen desuden, at artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, når denne lovgivning ikke reelt opfylder målet om at reducere spillemulighederne eller bekæmpe spilrelateret kriminalitet på en sammenhængende og systematisk måde.

34 Det fremgår af selve anvendelsen af udtrykket »på en sammenhængende og systematisk måde«, at den pågældende lovgivning ikke alene skal opfylde målet om at reducere spillemulighederne eller bekæmpe spilrelateret kriminalitet på tidspunktet for vedtagelsen heraf, men ligeledes efter denne vedtagelse.

35 I præmis 65 og 66 i dom af 15. september 2011, Dickinger og Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582), fastslog Domstolen endvidere, at det inden for rammerne af vurderingen af forholdsmæssigheden tilkommer den forelæggende ret at foretage en bedømmelse vedrørende bl.a. udviklingen af de autoriserede erhvervsdrivendes markedsføringspolitik og status for de kriminelle og svigagtige aktiviteter i tilknytning til hasardspil på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen.

36 Det må følgelig fastslås, at den forelæggende rets tilgang i forbindelse med prøvelsen af forholdsmæssigheden ikke skal være statisk, men dynamisk, forstået på den måde, at der herved skal tages hensyn til udviklingen af forholdene efter vedtagelsen af den nævnte lovgivning.

37 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at der i forbindelse med prøvelsen af, hvorvidt en restriktiv national lovgivning på hasardspilsområdet er forholdsmæssig, ikke alene bør tages hensyn til det formål, som blev forfulgt med denne lovgivning på tidspunktet for vedtagelsen heraf, men ligeledes til lovgivningens virkninger, som skal vurderes efter vedtagelsen.

Sagens omkostninger

38 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 (Syvende Afdeling) for ret:

Artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at der i forbindelse med prøvelsen af, hvorvidt en restriktiv national lovgivning på hasardspilsområdet er forholdsmæssig, ikke alene bør tages hensyn til det formål, som blev forfulgt med denne lovgivning på tidspunktet for vedtagelsen heraf, men ligeledes til lovgivningens virkninger, som skal vurderes efter vedtagelsen.

Underskrifter