Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 14 juni 2017*

”Begäran om förhandsavgörande — Artikel 49 FEUF — Etableringsfrihet — Artikel 56 FEUF — Frihet att tillhandahålla tjänster — Hasardspel — Restriktiv lagstiftning i en medlemsstat — Administrativa sanktioner av straffrättslig karaktär — Tvingande skäl av allmänintresse — Proportionalitet — Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna — Artikel 47 — Rätt till ett effektivt domstolsskydd — Nationella bestämmelser enligt vilka domstolen är skyldig att på eget initiativ utreda omständigheterna i det vid den domstolen anhängiggjorda målet i samband med utredningen av administrativa förseelser av straffrättslig karaktär — Förenlighet”

I mål C-685/15,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Regional administrativ domstol i Oberösterreich, Österrike) genom beslut av den 14 december 2015, som inkom till domstolen den 18 december 2015, i målet

Online Games Handels GmbH,

Frank Breuer,

Nicole Enter,

Astrid Walden

mot

Landespolizeidirektion Oberösterreich,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič samt domarna A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (referent) och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren I. Illéssy,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 10 november 2016,

* Rättegångsspråk: tyska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Online Games Handels GmbH, genom P. Ruth, och D. Pinzger, Rechtsanwälte,

— Frank Breuer samt av Nicole Enter och Astrid Walden, genom F. Maschke, Rechtsanwalt,

— Österrikes regering, genom C. Pesendorfer, F. Herbst och G. Trefil, samtliga i egenskap av ombud,

— Belgiens regering, genom L. Van den Broeck och M. Jacobs, båda i egenskap av ombud, biträdda av P. Vlaemminck och R. Verbeke, advocaten,

— Europeiska kommissionen, genom H. Tserepa-Lacombe och M. G. Braun, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 9 mars 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 49 EG och 56 EG, såsom dessa artiklar har tolkats i dom av den 30 april 2014, Pgleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281), mot bakgrund av artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

2 Begäran har framställts i mål mellan å ena sidan Online Games Handels GmbH (nedan kallat Online Games), Frank Breuer, Nicole Enter och Astrid Walden och å andra sidan Landespolizeidirektion Oberösterreich (Regionala polismyndigheten för Oberösterreich) angående administrativa sanktioner av straffrättslig karaktär som nämnda polismyndighet påfört de förstnämnda på grund av att de utan tillstånd bedrivit spel med spelautomater.

Nationell rätt

Den federala författningen

3 Kapitel 3 i Bundes-Verfassungsgesetz (lag om den federala författningen, BGBl. 1/1930), i ändrad lydelse (BGBl. I, 102/2014) (nedan kallad B-VG), har rubriken ”Fullgörandet av förbundsstaten” och innehåller bland annat artiklarna 90 och 94 B-VG. I artikel 90 B-VG föreskrivs följande:

”(1) Om ej annat anges i lag, ska förhandlingar i civil- och straffrättsliga mål inför ordinarie domstolar vara muntliga och offentliga.

(2) I straffrättsliga förfaranden ska den ackusatoriska principen gälla.”

4 Artikel 94 första stycket B-VG har följande lydelse:

”Rättsväsendet är i alla instanser skilt från förvaltningen.”

5 Kapitel 7 B-VG har rubriken ”Författningens och förvaltningens garantier”. Kapitlet innehåller artikel 130 B-VG, som har följande lydelse:

”(1) Förvaltningsdomstolarna [Verwaltungsgerichte] prövar

1. överklaganden av beslut som meddelats av förvaltningsmyndigheter då rättsstridighet åberopats,

…

(4) I överklaganden enligt första stycket första punkten i straffrättsliga förfaranden ska förvaltningsdomstolen avgöra målet i sak. …

…”

Förbundslagen om hasardspel

6 50 § i Glücksspielgesetz (Förbundslagen om hasardspel, BGBl 620/1989, i den lydelse som följer av den ändring som offentliggjordes i BGB1. I, 76/2011) (nedan kallad GSpG 2011) har följande lydelse:

”(1) För straffrättsliga förfaranden och stängning av företag enligt denna lag är i första instans de regionala (Bezirk) förvaltningsmyndigheterna behöriga … och i andra instans de oberoende förvaltningsdomstolarna enligt 51 § första stycket i Verwaltungsstrafgesetz [(förvaltningsstrafflagen)].

(2) Dessa myndigheter kan förlita sig på medverkan av offentliga tillsynsorgan och för att avgöra frågor rörande faktiska omständigheter i samband med bestämmelser i denna lag utnyttja godkända experter enligt 1 § tredje stycket. Till offentliga tillsynsorgan hör i vart fall den offentliga säkerhetstjänstens organ och skattemyndigheterna.

…”

7 52 § GSpG 2011, med rubriken ”Bestämmelser om administrativa sanktioner”, hade följande lydelse:

”(1) En administrativ förseelse, som kan beivras med böter av förvaltningsmyndigheten på upp till 22 000 euro, begås av den som:

1. genom att inom landet genomföra, anordna eller, yrkesmässigt tillgängliggöra spel, som är förbjudna enligt 2 § stycke 4, eller som, yrkesmässigt i den mening som avses i 2 § stycke 2, deltar i sådan verksamhet

…

(2) Om spelare eller andra personer, i samband med deltagande i lotterier, betalar mer än 10 euro för ett spel, ska denna betalning inte längre betraktas som en ringa summa varför straffansvar enligt 168 § i Strafgesetzbuch [(strafflagen)] ska ha företräde framför straffansvar enligt denna lag.

…”

8 I 53 § GSpG 2011 föreskrivs följande:

”(1) Förvaltningsmyndigheten kan förordna om att spelautomaterna ska beslagtas … om

1. misstanke föreligger om att
   a) spelautomaterna …, vilka medför ett åsidosättande av det federala spelmonopolet, även fortsättningsvis kommer att användas i strid med bestämmelserna i 52 § första stycket, eller

…”

9 En ny ändring av den federala lagen om hasardspel har offentliggjorts i BGBl. I, 13/2014 (nedan kallad den ändrade lydelsen av GSpG 2014).

10 I 50 § första stycket GSpG 2014 föreskrivs följande:

”För straffrättsliga förfaranden och stängning av företag enligt denna lag är i första instans de regionala (Bezirk) förvaltningsmyndigheterna behöriga … Deras beslut kan överklagas till en regional förvaltningsdomstol.”

11 52 § GSpG 2014 har följande lydelse:

”(1) En administrativ förseelse, som kan bevivras med böter av förvaltningsmyndigheten med upp till 60.000 euro i de fall som avses i första punkten, och med upp till 22.000 euro i de fall som avses i punkterna 2–11, begås av den som:

1. genom att inom landet genomföra, anordna eller, yrkesmässigt tillgängliggöra spel, som är förbjudna enligt 2 § stycke 4, eller som, yrkesmässigt i den mening som avses i 2 § stycke 2, deltar i sådan verksamhet,

…

(3) För en gärning som utgör såväl en administrativ förseelse enligt 52 § som en gärning enligt 168 § i strafflagen, ska påföljd enbart utdömas enligt bestämmelserna om administrativ förseelse enligt 52 §.

…”

Förvaltningsprocesslagen

12 18 § i Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (förvaltningsprocesslagen, BGBl. I, 33/2013, i dess lydelse enligt den ändring som offentliggjordes i BGBl. I, 122/2013) (nedan kallad VwGVG), har följande lydelse:

”Även den myndighet mot vilken överklagande ingetts utgör part.”

13 I 38 § VwGVG föreskrivs följande:

”I den mån inte annat anges i förevarande lag, ska på förfarandet rörande överklaganden enligt artikel 130.1 B-VG förvaltningsstrafflagen 1991 tillämpas när det gäller administrativa straffrättsliga mål … och i övrigt en analog tillämpning av processrättsliga bestämmelser i federala och regionala lagstiftningar som myndigheten har tillämpat eller borde ha tillämpat i förfarandet som föregick förfarandet vid Vervaltungsgericht [(förvaltningsdomstolen)].”

14 46 § första stycket VwGVG har följande lydelse:

”Verwaltungsgericht [(förvaltningsdomstol)] ska samla in den bevisning som är nödvändig för att avgöra målet.”

15 I 50 § VwGVG föreskrivs följande:

”I den mån överklagandet inte ska avvisas eller förfarandet vilandeförklaras, ska Verwaltungsgericht [(förvaltningsdomstolen)] själv avgöra överklagandet i sak enligt artikel 130.1 punkt 1 B-VG.”

Den allmänna lagen om förvaltningsförfarandet

16 I 8 § Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (allmänna lagen om förvaltningsförfarandet, BGBl. I, 51/1991), i dess lydelse enligt den ändring som offentliggjordes i BGBl. I, 161/2013 (nedan kallad AVG) anges följande:

”Personer som vänder sig till myndigheten eller personer som berörs av myndighetens verksamhet är delaktiga i förfarandet och de utgör parter i den mån de är delaktiga i ärendet genom en rättighet eller ett rättsligt intresse.”

17 I 37 § AVG föreskrivs följande:

”Syftet med utredningsförfarandet är att fastställa de relevanta sakomständigheterna för att kunna avgöra förvaltningsärendet och ge parterna möjlighet att göra gällande sina rättigheter och rättsliga intressen.

…”

18 39 § AVG har följande lydelse:

”(1) För genomförandet av utredningsförfarandet gäller förvaltningsrättsliga bestämmelser.

(2) I den mån de förvaltningsrättsliga bestämmelserna inte innehåller några föreskrifter härvidlag, får myndigheten agera på eget initiativ och fastställa genomförandet av utredningsförfarandet med iakttagande av bestämmelserna i detta kapitel. Myndigheten kan i synnerhet på eget initiativ eller på begäran genomföra en muntlig förhandling och förena flera förvaltningsärenden till gemensam handläggning och avgörande eller på nytt särskilja ärendena. Myndigheten ska vid antagandet av sådana åtgärder för processledning låta sig ledas av största möjliga hänsyn till ändamålsenlighet, snabbhet, enkelhet och kostnadseffektivitet.

…”

Lag om administrativa påföljder

19 24 § i Verwaltungsstrafgesetz (lag om administrativa påföljder, BGBl. 52/1991), i dess lydelse enligt den ändring som offentliggjordes i BGBl. I, 33/2013) (nedan kallad VStG), har följande lydelse:

”I den mån det i denna lag inte föreskrivs annorledes, gäller AVG även i förfaranden rörande administrativa påföljder. …”

20 I 25 § i VStG föreskrivs följande:

”(1) Administrativa förseelser ska … utredas ex officio.

(2) Förmildrande omständigheter till förmån för den tilltalade ska beaktas i samma utsträckning som försvårande omständigheter.

…”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

21 Två mål har anhängiggjorts vid Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (regional förvaltningsdomstol för Oberösterreich). Det första målet gäller lagenigheten av beslag av utrustning vars användning kan innebära ett åsidosättande av det monopol som innehas av förbundsstaten på området för hasardspel, och det andra målet gäller lagenligheten av böter som ålagts för anordnande av hasardspel med sådana automater eller för att ha tillåtit ett sådant anordnande.

22 Det första målet är resultatet av en kontroll som genomfördes av skattemyndigheten den 8 mars 2012 på begäran av den regionala polismyndigheten för Oberösterreich på restaurangen ”SJ-Bet Sportbar” i Wels (Österrike).

23 Efter det att skattemyndigheten konstaterat att det fanns åtta automater beträffande vilka det misstänktes att de användes i strid med den österrikiska förbundsstatens monopol på harsardspel, tog myndigheten automaterna i beslag. I samband med kontrollen gjordes gällande att automaterna tillhörde Online Games.

24 I beslut av den 17 april 2012 förordnade den regionala polismyndigheten för Oberösterreich att den automat som presumerades tillhöra Online Games skulle tas i beslag på obestämd tid i enlighet med 53 § första stycket första punkten a GSpG 2011.

25 Online Games överklagade detta beslut till Unabhängiger Verwaltungssenat Oberösterreich (den oberoende administrativa avdelningen för Oberösterreich) numera Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (regional förvaltningsdomstol för Oberösterreich). Genom dom av den 21 maj 2012 ogillade denna domstol överklagandet.

26 I dom av den 1 oktober 2015 biföll Verwaltungsgerichtshof (adminstrativ domstol i andra instans, Österrike) Online Games överklagande av domen av den 21 maj 2012 och upphävde domen med motiveringen att storleken på de högsta insatser som spelarna hade kunnat inge i de beslagtagna automaterna inte med tillräcklig säkerhet hade konstaterats för att fastställa att de normala straffrättsliga eller administrativa domstolarna var behöriga i det aktuella målet. Målet återförvisades därför till Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (regional förvaltningsdomstol för Oberösterreich).

27 I det första målet framkom att den som anordnat det hasardspel som spelarna kunde delta i genom den beslagtagna automaten var ett bolag med begränsat ansvar med hemvist i Brno i Republiken Tjeckien.

28 I det andra målet genomförde skattemyndigheten den 14 augusti 2014 en kontroll på restaurangen ”Café Vegas” i Linz (Österrike).

29 Efter det att skattemyndigheten konstaterat att det fanns åtta automater beträffande vilka det antogs att de användes i strid med förbundsstatens monopol på hasardspel, tog myndigheten automaterna i beslag.

30 Genom beslut av den 24 september 2015 påförde den regionala polismyndigheten för Oberösterreich enligt 52 § första stycket punkt 1 GSpG 2014 Frank Breuer, Nicole Enter och Astrid Walden böter uppgående till 24 000 euro vardera på grund av anordnandet eller deltagande i anordnandet av hasardspel på restaurangen ”Café Vegas”.

31 Frank Breuer, Nicole Enter och Astrid Walden överklagade dessa beslut till den hänskjutande domstolen. De gjorde härvid gällande att de aktuella automaterna var uppkopplade till en spelprogramserver i Slovakien.

32 Föremålet för talan i de aktuella målen är, såsom angetts i begäran om förhandsavgörande, begränsat till frågan huruvida beslaget på obestämd tid av Online Games automat och de böter som påförts Frank Breuer, Nicole Enter och Astrid Walden är rättsenliga och förenliga med unionsrätten.

33 Den hänskjutande domstolen har hållit två muntliga förhandlingar, den 11 november 2015 i det första målet respektive den 11 december 2015 i det andra målet.

34 Vid förhandlingen den 11 november 2015 deltog en företrädare för Online Games och en företrädare för skattemyndigheten i staden Linz. Den regionala polismyndigheten för Oberösterreich deltog inte. Förhandlingen den 11 december 2015 hölls i närvaro av den regionala polismyndigheten för Oberösterreich och skattemyndigheten. Det juridiska ombudet för Frank Breuer, Nicole Enter och Astrid Walden, som inte var närvarande vid denna förhandling, har emellertid tillhandahållit den hänskjutande domstolen den bevisning på vilken deras försvar grundar sig. I såväl det första som det andra målet har skattemyndigheten och den regionala polismyndigheten för Oberösterreich anfört flera grunder för att visa att de berörda nationella lagstiftningarna, det vill säga GspG 2011 och GSpG 2014, är förenliga med unionsrätten.

35 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen och Verwaltungsgerichtshof (förvaltningsdomstol i andra instans) gör olika bedömningar vad gäller räckvidden av den princip som reglerar administrativa förfaranden av straffrättslig karaktär, en princip som innebär att det åligger domstolen i första instans att utreda de faktiska förhållandena och avhjälpa försummelser och brister hos myndigheter som utdömer straff.

36 Den hänskjutande domstolen har härvid angett att den nationella domstol, vid vilken det mål som gav upphov till EU-domstolens dom av den 30 april 2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281) var anhängiggjort, med anledning av denna dom i avgörande av den 9 maj 2014 fastställde att den österrikiska statens spelmonopol strider mot artikel 56 FEUF. Federala finansministeriet överklagade detta avgörande till Verwaltungsgerichtshof (förvaltningsdomstol i andra instans) som upphävde avgörandet den 15 december 2014 och återförvisade målet till den hänskjutande domstolen. Den 29 maj 2015 fastställde den hänskjutande domstolen på nytt att den österrikiska statens spelmonopol strider mot unionsrätten. Denna dom överklagades på nytt till Verwaltungsgerichtshof (förvaltningsdomstol i andra instans).

37 Den hänskjutande domstolen är osäker på om den princip som följer av 38 § VwGVG i förening med 24 och 25 §§ VStG och 39 § första stycket AVG, enligt vilken den berörda domstolen på eget initiativ ska utreda de faktiska omständigheter som kan utgöra administrativa förseelser av straffrättslig karaktär, är förenlig med artikel 47 i stadgan och artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen).

38 Enligt den hänskjutande domstolen kan en sådan skyldighet påverka domstolens opartiskhet, eftersom dess roll sammanfaller med rollen som myndighet med ansvar att utreda förseelsen. En sådan skyldighet skulle således vara oförenlig med artikel 47 i stadgan, tolkad mot bakgrund av artikel 6 i Europakonventionen.

39 Enligt den hänskjutande domstolen följer det av den rättspraxis som hänför sig till dom av den 30 april 2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281), att det åligger de behöriga myndigheterna att visa att de nationella åtgärder som ger staten ett monopol på hasardspel är berättigade i syfte att minska möjligheterna till spel eller bekämpa kriminalitet, samt att i detta avseende förse domstolen i första instans med bevis för att kriminalitet eller spelberoende faktiskt utgjorde ett allvarligt problem vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna. Detta medför således att en skyldighet som åvilar förvaltningsdomstolen att genomföra en särskild utredning i detta avseende strider mot denna rättspraxis.

40 Det var mot denna bakgrund som Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (regionala förvaltningsdomstolen i Oberösterreich) beslutade att vilandeförklara målen och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Ska artikel 56 FEUF respektive artikel 49 och följande artiklar i EUF-fördraget, mot bakgrund av artikel 6 Europakonventionen jämförd med artikel 47 i [stadgan], tolkas så, att dessa bestämmelser med hänsyn till kravet på domstolars objektivitet och självständighet som ställs mot bakgrund av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheternas praxis (se särskilt Europadomstolens dom av den 18 maj 2010 i målet Ozerov mot Ryssland, CE:ECHR:2010:0518JUD006496201, punkt 54) utgöra hinder mot en nationell lagstiftning enligt vilken de bevis som ska åberopas i ett administrativt förfarande av straffrättslig karaktär till stöd för att det straffrättsligt skyddade quasi-monopol som gäller på den nationella spelmarknaden är berättigat, måste, mot bakgrund av EU-domstolens praxis (se särskilt dom av den 30 april 2014, Pfleger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281) i ett första steg på ett helt oberoende sätt anges och begränsas och därefter självständigt utredas och bedömas, inte av den utredande myndigheten (eller något annat statligt organ med ansvar att utreda förseelser) i dess egenskap av ombud för åklagarsidan, utan av den domstol som ska bedöma rättsenligheten av den straffrättsliga åtgärd som har överklagats, vilket sker på eget initiativ och oberoende av parternas agerande i förfarandet (i egenskap av en och samma person/med utövande av samma funktion)?”

Prövning av tolkningsfrågan

Upptagande till prövning

41 Den österrikiska regeringen anser att begäran om förhandsavgörande ska avvisas, eftersom frågan är hypotetisk då den utgår från en felaktig tolkning av nationell rätt och eftersom beslutet om hänskjutande inte innehåller en tillräckligt klar redogörelse för omständigheterna i de nationella målen för att domstolen ska kunna ge ett användbart svar.

42 Domstolen erinrar i detta hänseende om fast rättspraxis enligt vilken nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten, vilka ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen har lämnat på eget ansvar, och vilka det inte ankommer på EU-domstolen att pröva riktigheten av, presumeras vara relevanta. EU-domstolen har endast möjlighet att underlåta att pröva en tolkningsfråga som ställts av en nationell domstol i enlighet med artikel 267 FEUF bland annat när de villkor som rör innehållet i begäran om förhandsavgörande i artikel 94 i rättegångsreglerna inte har iakttagits eller när det är uppenbart att den tolkning eller bedömning av giltigheten av en unionsbestämmelse som begärts av den nationella domstolen inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken eller då frågan är hypotetisk (dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

43 Det framgår även av fast rättspraxis att det krävs att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen. Begäran om förhandsavgörande måste dessutom ange de närmare skälen till varför den hänskjutande domstolen anser det vara oklart hur unionsrätten ska tolkas och till att den anser det nödvändigt att ställa tolkningsfrågor till EU-domstolen (dom av den 18 april 2013, Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, punkt 28 och där angiven rättspraxis).

44 Begäran om förhandsavgörande innehåller i förevarande fall en tillräcklig redogörelse för de rättsliga och faktiska omständigheterna i de nationella målen, och de uppgifter som lämnats av den nationella domstolen gör det möjligt att avgöra tolkningsfrågans räckvidd.

45 När det gäller argumentet att frågan är hypotetisk, grundar det sig på antagandet att den hänskjutande domstolen har gjort en felaktig tolkning av den nationella lagstiftningen. Det ska härvid emellertid erinras om att det inte ankommer på domstolen att uttala sig om tolkningen av nationella bestämmelser. En sådan tolkning omfattas nämligen av de nationella domstolarnas exklusiva behörighet. Domstolen ska således när den har att ta ställning till en begäran om förhandsavgörande från en nationell domstol utgå från den tolkning av den nationella rätten som den hänskjutande domstolen har gjort (se, bland annat, dom av den 27 oktober 2009, ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, punkt 57 och där angiven rättspraxis). Dessutom är det ostridigt att frågan huruvida de domar som den hänskjutande domstolen ska meddela är förenliga med unionsrätten beror på svaret på den ställda frågan.

46 Under dessa förhållanden ska begäran om förhandsavgörande tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

47 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artiklarna 49 och 56 FEUF, såsom dessa har tolkats bland annat i dom av den 30 april 2014, Pgleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281), mot bakgrund av artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att de utgör hinder för nationella förfaranderegler enligt vilka den domstol som – inom ramen för ett administrativt förfarande av straffrättslig karaktär – ska bedöma huruvida bestämmelser som begränsar utövandet av en av de grundläggande friheterna i Europeiska unionen, såsom etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen, är förenliga med unionsrätten, är skyldig att vid prövningen av om det föreligger administrativa förseelser, på eget initiativ utreda omständigheterna i det vid denna domstol anhängiggjorda målet.

48 Domstolen påpekar inledningsvis att i dom av den 30 april 2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281) prövade domstolen de ställda frågorna enbart mot bakgrund av friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 56 FEUF och utan att göra någon bedömning utifrån etableringsfriheten enligt artikel 49 FEUF. Såsom generaladvokaten påpekade i punkt 34 i sitt förslag till avgörande, är den motivering som lämnades i domen avseende friheten att tillhandahålla tjänster, med hänsyn till artikel 62 FEUF, även tillämplig på etableringsfriheten.

49 Det följer således av dom av den 30 april 2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281) att artikel 56 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder mot en nationell lagstiftning, som förbjuder drift av spelautomater utan att myndigheterna först har beviljat tillstånd härför, när lagstiftningen verkligen inte strävar efter att uppnå målet att skydda spelarna eller bekämpa kriminalitet och den heller inte är ägnad att skydda spelarna eller att bekämpa den spelanknutna kriminaliteten på ett sammanhängande och systematiskt sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 april 2014, Pfleger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 56).

50 Domstolen har i detta avseende slagit fast att det ankommer på den medlemsstat som vill åberopa ett mål som motiverar en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster, att förse den domstol som har att avgöra målet med alla uppgifter som kan göra det möjligt för den domstolen att kontrollera att nämnda åtgärd verkligen uppfyller de krav som domstolen uppställt för att kunna anses berättigad (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 april 2014, Pfleger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

51 Den nationella domstolen ska därefter undersöka vilka syften som verkligen eftersträvas med den aktuella nationella lagstiftningen och om inskränkningarna i denna lagstiftning uppfyller de krav som följer av domstolens rättspraxis vad gäller deras proportionalitet. Det åligger särskilt den nationella domstolen att försäkra sig om att lagstiftningen, bland annat med hänsyn till hur den aktuella inskränkande lagstiftningen konkret tillämpas, verkligen är ägnad att minska spelmöjligheterna, att

begränsa verksamheten på detta område och att bekämpa den spelanknutna kriminaliteten på ett sammanhängande och systematiskt sätt (dom av den 30 april 2014, Pfleger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281, punkterna 47–49 och där angiven rättspraxis).

52 EU-domstolen har klargjort att den nationella domstolen följaktligen måste göra en helhetsbedömning av omständigheterna kring antagandet och tillämpningen av en inskränkande lagstiftning.

53 Det tillvägagångssätt som den nationella domstolen tillämpar vid proportionalitetsbedömningen får inte vara statiskt, utan måste vara dynamiskt i den meningen att den nationella domstolen måste beakta utvecklingen av omständigheterna efter antagandet av denna lagstiftning (dom av den 30 juni 2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, punkt 36).

54 Det följer vidare av fast rättspraxis att det ankommer på medlemsstaternas domstolar att, enligt principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU, säkerställa domstolsskyddet för de rättigheter som enskilda har enligt unionsrätten. Enligt artikel 19.1 FEU ska medlemsstaterna dessutom tillhandahålla sådana möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd i den mening som avses i bland annat artikel 47 i stadgan inom de områden som omfattas av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 50 och där angiven rättspraxis).

55 Tillämpningsområdet för denna artikel i stadgan, när det gäller medlemsstaternas åtgärder, definieras i artikel 51.1 däri, enligt vilken bestämmelserna i stadgan riktar sig till medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten. Nämnda artikel 51.1 bekräftar domstolens fasta praxis enligt vilken de grundläggande rättigheter som garanteras i unionens rättsordning är tillämpliga i samtliga fall som regleras av unionsrätten, men inte i andra fall (dom av den 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 51).

56 När en medlemsstat, såsom generaladvokaten påpekade i punkt 30 i sitt förslag till avgörande, vidtar en åtgärd som utgör ett undantag från en grundläggande frihet som garanteras av EUF-fördraget, såsom etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen, omfattas denna åtgärd av unionsrättens tillämpningsområde.

57 I artikel 47.1 i stadgan föreskrivs att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i den artikeln.

58 Det är vidare klarlagt att klagandena i de nationella målen hävdar att den rätt att tillhandahålla tjänster och den etableringsfrihet som de garanteras enligt artiklarna 56 FEUF och 49 FEUF har åsidosatts genom de beslagsåtgärder och de sanktioner som de vid den hänskjutande domstolen har yrkat ska upphävas. Artikel 47 i stadgan är således tillämplig i förevarande fall.

59 De skyldigheter som åligger de nationella domstolarna vad gäller prövningen av huruvida den lagstiftning som inskränker en grundläggande frihet i Europeiska unionen är berättigad har visserligen fastställts i domstolens praxis, men det är emellertid en fråga för varje medlemsstats interna rättsordning att reglera de processuella regler för överklaganden som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten. I avsaknad av unionslagstiftning på området, bär nämligen medlemsstaterna ansvaret för att dessa rättigheter i varje enskilt fall tillförsäkras ett effektivt skydd och ska i synnerhet säkerställa rätten till effektiva rättsmedel och opartiska domstolar i enlighet med artikel 47 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie, C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 65).

60 När det gäller rätten till en oavhängig och opartisk domstol enligt artikel 47 andra stycket i stadgan, omfattar begreppet oavhängig, som utgör en inneboende del av domstolens uppgift, två aspekter. Den första är en yttre aspekt som förutsätter att domstolen är skyddad mot yttre inblandning eller påtryckningar som kan äventyra dess ledamöters oberoende prövning av de tvister som de ska avgöra (dom av den 9 oktober 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

61 Den andra är en inre aspekt som hänger samman med begreppet opartiskhet och innebär att domstolen ska hålla samma avstånd i förhållande till parterna i målet och till parternas respektive intressen med avseende på saken i målet. Denna aspekt, som den hänskjutande domstolen befarar åsidosätts i förevarande fall, förutsätter att kravet på objektivitet iakttas och att det inte finns något annat intresse för målets utgång än en strikt tillämpning av rättsreglerna (dom av den 9 oktober 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

62 Dessa skyddsregler för oberoende ställning och opartiskhet förutsätter att det finns regler, särskilt vad gäller stadgeregler och rättegångsregler, som utesluter allt rimligt tvivel som de enskilda skulle kunna hysa beträffande domstolens pålitlighet i förhållande till yttre omständigheter och domstolens neutralitet i förhållande till de intressen som konfronteras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 oktober 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

63 I förevarande fall följer det av bestämmelserna i nationell rätt, som nämns ovan i punkterna 3–5 och 12–20, att förvaltningsmyndigheternas beslut kan överklagas till förvaltningsdomstolarna på grund av rättsstridighet med yrkande om att beslutet ska upphävas, varvid dessa domstolar prövar om det finns grund för överklagandet. Domstolen är på eget initiativ skyldig att utreda omständigheterna i det mål som den har att avgöra inom ramen för sin behörighet, varvid förmildrande och försvårade omständigheter ska beaktas i samma mån. I dessa förfaranden har den förvaltningsmyndighet som har påfört den administrativa sanktionen av straffrättslig karaktär ställning av part.

64 Det går inte enbart att på grundval av dessa aspekter utgå från att sådana förfaranderegler kan ge upphov till tvivel när det gäller den nationella domstolens opartiskhet, eftersom den är skyldig att utreda det mål som den har att avgöra, inte i syfte att understödja den påstådda förseelsen utan för att fastställa sanningen. Dessutom grundar sig dessa regler i huvudsak på idén att domstolen inte endast avgör ett mål mellan parter utan att den företräder samhällets allmänintresse. Vid fullgörandet av detta intresse ska den nationella domstolen även pröva huruvida en lagstiftning som inskränker en grundläggande frihet i unionen är berättigad mot bakgrund av domstolens rättspraxis.

65 Vad gäller samspelet mellan skyldigheten enligt nationell rätt för nationella domstolar att på eget initiativ utreda omständigheterna i de mål som de har att avgöra och domen av den 30 april 2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281), har det i punkterna 50–52 i förevarande dom erinrats om att det enligt unionsrätten ankommer på de nationella domstolarna att göra en helhetsbedömning av de omständigheter som ligger till grund för antagandet och genomförandet av en inskränkande lagstiftning med stöd av den bevisning som de behöriga myndigheterna i medlemsstaten åberopar för att styrka att det föreligger syften som kan berättiga en begränsning av en grundläggande frihet som skyddas av EUF-fördraget och att denna begränsning är proportionerlig.

66 Dessa domstolar kan visserligen, enligt nationella förfaranderegler, vara skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att underlätta åberopandet av sådan bevisning, men de kan däremot inte, vilket generaladvokaten även framhöll i punkterna 51–56 och 68 i sitt förslag till avgörande, vara skyldiga att i nämnda myndigheters ställe tillhandahålla de berättigande skäl som dessa myndigheter enligt dom av den 30 april 2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281) är skyldiga att tillhandahålla. För det fall sådana skäl inte anförs på grund av att dessa myndigheter inte är närvarande eller förhåller sig passiva, måste de nationella domstolarna dra de nödvändiga konsekvenserna av en sådan brist.

67 Mot bakgrund av det ovanstående ska den ställda frågan besvaras på följande sätt. Artiklarna 49 och 56 FEUF, såsom dessa artiklar har tolkats särskilt i dom av den 30 april 2014, Pgleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281), mot bakgrund av artikel 47 i stadgan, ska tolkas så, att de inte utgör hinder för nationella förfaranderegler enligt vilka den domstol som – inom ramen för ett administrativt förfarande av straffrättslig karaktär – ska bedöma huruvida bestämmelser som begränsar utövandet av en av de grundläggande friheterna i Europeiska unionen, såsom etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster inom Europeiska unionen, är förenliga med unionsrätten, är skyldig att vid prövningen av om det föreligger administrativa förseelser, på eget initiativ utreda omständigheterna i det vid denna domstol anhängiggjorda målet, förutsatt att sådana regler inte innebär att nämnda domstol är skyldig att träda i medlemsstatens behöriga myndigheters ställe, på vilka det ankommer att åberopa den bevisning som är nödvändig för att nämnda domstol ska kunna kontrollera att nämnda begränsning är berättigad.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

Artiklarna 49 och 56 FEUF, såsom dessa artiklar har tolkats särskilt i dom av den 30 april 2014, Pgleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281), mot bakgrund av artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så, att de inte utgör hinder för nationella förfaranderegler enligt vilka den domstol som – inom ramen för ett administrativt förfarande av straffrättslig karaktär – ska bedöma huruvida bestämmelser som begränsar utövandet av en av de grundläggande friheterna i Europeiska unionen, såsom etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster inom Europeiska unionen, är förenliga med unionsrätten, är skyldig att vid prövningen av om det föreligger administrativa förseelser, på eget initiativ utreda omständigheterna i det vid denna domstol anhängiggjorda målet, förutsatt att sådana regler inte innebär att nämnda domstol är skyldig att träda i medlemsstatens behöriga myndigheters ställe, på vilka det ankommer att åberopa den bevisning som är nödvändig för att nämnda domstol ska kunna kontrollera att nämnda begränsning är berättigad.

Underskrifter