Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

13. oktober 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — tekniske forskrifter i spillesektoren — direktiv 98/34/EF — begrebet »teknisk forskrift« — medlemsstaternes forpligtelse til at sende ethvert udkast til tekniske forskrifter til Europa-Kommissionen — forskrifter, der kan kvalificeres som tekniske forskrifter, som ikke er meddelt Kommissionen, kan ikke bringes i anvendelse«

I sag C-303/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Sąd Okręgowy w Łodzi (den regionale domstol i Łódź, Polen) ved afgørelse af 24. april 2015, indgået til Domstolen den 22. juni 2015, i sagen:

Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.

mod

G. M.,

M. S.,

procesdeltager:

Colin Wiliams sp. z o.o.,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne E. Regan, A. Arabadjiev, C.G. Fernlund, S. Rodin (refererende dommer),

generaladvokat: M. Bobek

justitssekretær: fuldmægtig I. Illéssy,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. april 2016,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł. ved M. Gruszka og M. Ziarko, som befuldmægtigede

— G. M. ved adwokaci S. Sołtysik og M. Górski

* Processprog: polsk.

— den polske regering ved B. Majczyna og D. Lutostańska, som befuldmægtigede

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

— den græske regering ved K. Nasopoulou og S. Lekkou, som befuldmægtigede

— den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes og P. Fragoso Martins, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved G. Braga da Cruz, A. Szmytkowska, H. Tserepa-Lacombe og A. Stobiecka-Kuik, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 7. juli 2016,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 8, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (EFT 1998, L 204, s. 37), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/48/EF af 20. juli 1998 (EFT 1998, L 217, s. 18) (herefter »direktiv 98/34«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en sag mellem Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł. (direktøren for toldkontor I i Ł.) på den ene side og G.M. og M.S. på den anden side vedrørende en overtrædelse af skattelovgivningen.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Artikel 1 i direktiv 98/34 bestemmer følgende:

»I dette direktiv forstås ved:

1) »produkt«: alle produkter, der fremstilles industrielt, og alle landbrugsprodukter, herunder også fiskeriprodukter

2) »tjeneste«: enhver tjeneste i informationssamfundet, dvs. enhver tjeneste, der normalt ydes mod betaling, og som teleformidles ad elektronisk vej på individuel anmodning fra en tjenestemodtager

[...]

3) »teknisk specifikation«: en specifikation, der indeholdes i et dokument, som fastlægger karakteristika for et produkt, som f.eks. kvalitet, brugsegenskaber, sikkerhed, dimensioner, herunder forskrifter for varen vedrørende handelsmæssig betegnelse, terminologi, symboler, prøvning og prøvningsmetoder, emballering, mærkning eller etikettering samt procedurer for overensstemmelsesvurdering

[...]

4) »andet krav«: et krav, der ikke er en teknisk specifikation, og som pålægges et produkt af bl.a. forbruger- eller miljøbeskyttelseshensyn, og som vedrører produktets livscyklus efter markedsføring, såsom betingelser for anvendelse, genanvendelse, genbrug eller bortskaffelse, når disse betingelser kan influere betydeligt på sammensætningen af produktet, dets natur eller afsætningen af det

5) »forskrift vedrørende tjenester«: et krav af generel karakter vedrørende adgang til at optage og udøve virksomhed i forbindelse med tjenester, der er omhandlet i denne artikels nr. 2, navnlig bestemmelser vedrørende tjenesteyderen, tjenesterne og tjenestemodtageren, dog undtaget forskrifter, der ikke specifikt tager sigte på de i samme nr. definerede tjenester

[...]

11) »teknisk forskrift«: en teknisk specifikation eller et andet krav eller en forskrift vedrørende tjenester, herunder de administrative bestemmelser, der gælder herfor, som retligt eller faktisk skal overholdes ved markedsføring, levering eller anvendelse af en tjeneste, eller etablering af en operatør af tjenester i en medlemsstat eller i en væsentlig del af denne stat, samt medlemsstaternes love og administrative bestemmelser vedrørende forbud mod fremstilling, import, markedsføring eller anvendelse af et produkt eller forbud mod levering eller anvendelse af en tjeneste eller mod, at en tjenesteyder etablerer sig, jf. dog artikel 10

[...]«

4 Dette direktivs artikel 8, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Med forbehold af artikel 10 sender medlemsstaterne straks Kommissionen ethvert udkast til teknisk forskrift, medmindre der er tale om en almindelig gengivelse af en international eller europæisk standard, i hvilket tilfælde det vil være tilstrækkeligt at oplyse herom. De meddeler ligeledes Kommissionen grundene til, at det er nødvendigt at indføre en sådan teknisk forskrift, medmindre disse grunde allerede fremgår af udkastet.

[...]«

Polsk ret

5 Artikel 6, stk. 1, i Ustawa o grach hazardowych (lov om hasardspil) af 19. november 2009 (Dz. U. af 2009, nr. 201, pos. 1540) i den affattelse, der finder anvendelse i hovedsagen (herefter »lov om hasardspil«), fastsætter følgende:

»Udbud af roulettespil, kortspil, terningespil og automatspil kræver en tilladelse til at drive et spillekasino.«

6 Nævnte lovs artikel 14, stk. 1, bestemmer:

»Der kan kun lovligt udbydes roulettespil, kortspil, terningespil og automatspil i spillekasinoer.«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

7 G.M. og M.S. er af direktøren for toldkontor I i Łódź blevet indklaget for Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi (ret i første instans i Łódź, Polen) for i perioden fra den 6. juli 2012 til den 23. januar 2013 at have udbudt automatspil uden tilladelse til drift af spillekasino som omhandlet i artikel 6, stk. 1, i lov om hasardspil. En sådan handling betragtes som en overtrædelse af den polske skattelovgivning.

8 Ved kendelse af 13. januar 2015 traf Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi (ret i første instans i Łódź) bestemmelse om, at det var ufornødent at træffe afgørelse i sagen mod G.M. og M.S.

9 Under henvisning til dom af 19. juli 2012, Fortuna m.fl. (C-213/11, C-214/11 og C-217/11, EU:C:2012:495), fandt denne ret, at artikel 6, stk. 1, i lov om hasardspil, i medfør af hvilken virksomhed med automatspil skal udøves på grundlag af en driftstilladelse til spillekasinoer, var af teknisk karakter, og at denne artikel, idet den ikke var blevet meddelt til Kommissionen, ikke kunne gøres gældende over for de tiltalte.

10 Direktøren for toldkontor I i Łódź har kæret kendelsen fra Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi (ret i første instans i Ł.) til den forelæggende ret.

11 Eftersom de i hovedsagen omhandlede spilleautomater var indkøbt i Den Tjekkiske Republik, har denne retsinstans behandlet følgerne af den manglende meddelelse til Kommissionen af artikel 6, stk. 1, i lov om hasardspil.

12 Den forelæggende ret er for det første bekendt med Domstolens praksis, hvorefter en tilsidesættelse af forpligtelsen til at give meddelelse om tekniske forskrifter medfører, at de nævnte regler er uden retsvirkning, således at de ikke kan gøres gældende over for tredjeparter. Denne ret har for det andet henvist til Domstolens praksis, hvorefter medlemsstaterne frit kan fastsætte målene for deres politik på hasardspilsområdet. Den nævnte ret har i øvrigt bemærket, at de restriktioner, som pålægges – ifølge samme retspraksis – udelukkende skal bedømmes i forhold til de mål, som den pågældende medlemsstats nationale myndigheder forfølger, og det ønskede beskyttelsesniveau samt opfylde de betingelser, der fremgår af Domstolens praksis, for så vidt angår deres forholdsmæssighed.

13 Den forelæggende ret er desuden af den opfattelse, at hovedsagen adskiller sig fra de sager, der gav anledning til dom af 30. april 1996, CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172), og af 8. september 2005, Lidl Italia (C-303/04, EU:C:2005:528), idet de tekniske forskrifter, der ikke var blevet meddelt i de nævnte sager, vedrørte lovgivninger, som ikke var underlagt de samme begrænsninger som hasardspil. Denne ret mener derfor, at det er nødvendigt at fortolke artikel 8 i direktiv 98/34 og at afgøre, om den kan forstås således, at det – under hensyn til artikel 36 TEUF – er tilladeligt at prøve ikke-meddelte bestemmelser i lyset af denne artikel og afvise at anvende de ikke-meddelte bestemmelser, udelukkende når de ikke udgør en restriktion, der er forenelig med nævnte artikel i EUF-traktaten.

14 Endelig har den nævnte ret bemærket, at det er vanskeligt uden forbehold at acceptere den ubetingede konsekvens af den manglende meddelelse af de tekniske forskrifter, uden at det kan vurderes, om de holder sig inden for de grænser, der er fastsat i artikel 36 TEUF. Ifølge den forelæggende ret ville den automatiske uanvendelighed af sådanne regler føre til et fuldkomment frit udbud af hasardspil. Det forhold, at der skulle være en ubetinget konsekvens af den manglende meddelelse, kan ifølge denne ret ligeledes virke destabiliserende på en medlemsstats politik på andre områder.

15 På denne baggrund har Sąd Okręgowy w Łodzi (den regionale domstol i Łódź, Polen) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Kan artikel 8, stk. 1, i direktiv 98/34 fortolkes således, at det ved manglende meddelelse af forskrifter, der er klassificeret som tekniske forskrifter, er muligt at foretage en differentiering, således at den manglende meddelelse af forskrifter, som vedrører frihedsrettigheder, der ikke er omfattet af begrænsningerne i artikel 36 TEUF, skal have som konsekvens, at disse forskrifter ikke må anvendes i en bestemt sag til afgørelse, hvorimod den nationale retsinstans, som samtidig er en EU-retsinstans, i tilfælde af forskrifter, som vedrører frihedsrettigheder, der er omfattet af begrænsningerne i […] artikel 36 TEUF, kan efterprøve, om disse forskrifter trods den manglende meddelelse opfylder kravene i […] artikel 36 TEUF og kan anvendes?«

Om det præjudicielle spørgsmål

16 Indledningsvis bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer denne at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen efter omstændighederne at omformulere de spørgsmål, den forelægges (jf. i denne retning dom af 28.4.2016, Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen kan desuden inddrage EU-retlige regler, som den nationale ret ikke har henvist til i spørgsmålet (kendelse af 14.7.2016, BASF, C-456/15, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:567, præmis 15 og den deri nævnte retspraksis).

17 Det bemærkes i denne henseende, at den forelæggende ret tager udgangspunkt i den forudsætning, at en regel som den, der er indeholdt i artikel 6, stk. 1, i lov om hasardspil, er omfattet af begrebet »teknisk forskrift« i direktiv 98/34's forstand, som er underlagt forpligtelsen til at give meddelelse i henhold til dette direktivs artikel 8, stk. 1, hvis tilsidesættelse sanktioneres med, at en sådan regel ikke kan bringes i anvendelse.

18 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at begrebet »teknisk forskrift« omfatter fire kategorier af forskrifter, nemlig for det første »teknisk specifikation« som omhandlet i artikel 1, nr. 3), i direktiv 98/34, for det andet »andet krav« som defineret i dette direktivs artikel 1, nr. 4), for det tredje »forskrift vedrørende tjenester«, jf. nævnte direktivs artikel 1, nr. 5), og for det fjerde »medlemsstaternes love og administrative bestemmelser vedrørende forbud mod fremstilling, import, markedsføring eller anvendelse af et produkt eller forbud mod levering eller anvendelse af en tjeneste eller mod, at en tjenesteyder etablerer sig« som omhandlet i direktivets artikel 1, nr. 11) (jf. dom af 4.2.2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, præmis 70).

19 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at begrebet »teknisk specifikation« forudsætter, at den nationale foranstaltning nødvendigvis vedrører produktet eller dets emballering som sådan og således fastsætter et af de karakteristika, der kræves af et produkt. Når en national bestemmelse derimod fastlægger betingelserne for oprettelse af virksomheder, såsom bestemmelser, der underlægger udøvelsen af en erhvervsmæssig virksomhed en forudgående godkendelse, udgør disse betingelser ikke tekniske specifikationer (jf. i denne retning dom af 21.4.2005, Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, præmis 57 og 59 og den deri nævnte retspraksis).

20 For at kunne blive anset for et »andet krav« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, nr. 4), i direktiv 98/34, skal den pågældende nationale foranstaltning for det andet udgøre en »betingelse«, der kan influere betydeligt på sammensætningen af produktet, dets natur eller afsætningen af det (jf. i denne retning dom af 19.7.2012, Fortuna m.fl., C-213/11, C-214/11 og C-217/11, EU:C:2012:495, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis). Det skal imidlertid efterprøves, om en sådan foranstaltning kan anses for en »betingelse« vedrørende anvendelsen af det

pågældende produkt, eller om der derimod er tale om en national bestemmelse, der henhører under den kategori af tekniske forskrifter, der er nævnt i artikel 1, nr. 11), i direktiv 98/34. Afgørelsen af, om en national bestemmelse tilhører den ene eller den anden af disse kategorier, afhænger af rækkevidden af det forbud, der er indeholdt i denne bestemmelse (jf. i denne retning dom af 21.4.2005, Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, præmis 73 og 74).

21 Begrebet »teknisk forskrift«, der er nævnt i artikel 1, nr. 5), i direktiv 98/34, dækker udelukkende forskrifter for informationssamfundets tjenester, dvs. enhver tjeneste, som teleformidles ad elektronisk vej på individuel anmodning fra en tjenestemodtager (jf. i denne retning dom af 2.6.2005, Mediakabel, C-89/04, EU:C:2005:348, præmis 19).

22 Henset til disse indledende betragtninger skal det forelagte spørgsmål forstås således, at den forelæggende ret ønsker oplyst, om artikel 1 i direktiv 98/34 skal fortolkes således, at en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede er omfattet af begrebet »teknisk forskrift« i dette direktivs forstand.

23 Det må indledningsvis konstateres, at en sådan bestemmelse, som betinger udøvelsen af virksomhed med roulettespil, kortspil, terningespil og automatspil af en driftstilladelse til spillekasino, ikke udgør en »teknisk specifikation« som omhandlet i artikel 1, nr. 3), i direktiv 98/34, idet den ikke vedrører produktet eller dets emballering som sådan og ikke fastsætter et af de kendetegn, der kræves af et produkt.

24 Den nævnte bestemmelse er endvidere ikke omfattet af kategorien »forskrifter vedrørende tjenester« i informationssamfundet som omhandlet i artikel 1, nr. 5), i direktiv 98/34, idet den ikke vedrører »informationssamfundets tjenester« som omhandlet i dette direktivs artikel 1, nr. 2).

25 Med henblik på at afgøre, om artikel 6, stk. 1, i lov om hasardspil er omfattet af enten artikel 1, nr. 4), i direktiv 98/34 eller dette direktivs artikel 1, nr. 11), skal det endelig undersøges, om en sådan bestemmelse kan influere betydeligt på sammensætningen af det pågældende produkt – i den foreliggende sag spilleautomater – dets natur eller afsætningen af det som en »betingelse« vedrørende anvendelsen af det pågældende produkt, eller om der er tale om en national foranstaltning, der henhører under kategorien om forbud, der er nævnt i direktivets artikel 1, nr. 11).

26 Det skal i denne henseende bemærkes, at det er artikel 14, stk. 1, i lov om hasardspil, som begrænser roulettespil, kortspil, terningespil og automatspil til kun at måtte udbydes i spillekasinoer. Denne bestemmelse blev meddelt til Kommissionen som en »teknisk forskrift«, henset til den omstændighed, at Domstolen allerede har fastslået, dels, at en national foranstaltning, der forbeholder afvikling af visse hasardspil til kasinoerne alene, udgør en »teknisk forskrift« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1, nr. 11), i direktiv 98/34, for så vidt som den kan influere betydeligt på arten eller afsætningen af de i denne sammenhæng anvendte produkter, dels, at et forbud mod at udbyde visse produkter uden for kasinoer kan influere betydeligt på afsætningen af disse produkter ved at nedbringe antallet af kanaler for drift heraf (jf. i denne retning dom af 11.6.2015, Berlington Hungary m.fl., C-98/14, EU:C:2015:386, præmis 98 og 99).

27 Lovens artikel 6, stk. 1, som fastsætter, at en driftstilladelse til spillekasinoer er nødvendig for udøvelsen af virksomhed med roulettespil, kortspil, terningespil og automatspil, blev derimod ikke meddelt.

28 Kommissionens argumentation, hvorefter der er en tæt forbindelse mellem de to omhandlede nationale bestemmelser, som fører til, at der ikke kan ses bort fra artikel 14, stk. 1, i lov om hasardspil i forhold til denne lovs artikel 6, stk. 1, kan ikke tiltrædes. Som generaladvokaten har anført i punkt 38-44 i forslaget til afgørelse, har nævnte lovs artikel 6, stk. 1, og samme lovs artikel 14, stk. 1, således

forskellige funktioner og anvendelsesområder. Det beskrivende element i denne lovs artikel 6, stk. 1, der betegner den omhandlede tilladelse som en tilladelse »til at drive spillekasinoer«, ændrer ikke på denne konklusion.

29 Det må følgelig konstateres, at artikel 6, stk. 1, i lov om hasardspil ikke kan anses for at være et »andet krav« som omhandlet i artikel 1, nr. 4), i direktiv 98/34, idet den tilladelse, der kræves af denne nationale bestemmelse til afholdelsen af hasardspil, udgør en betingelse, som pålægges arrangering af sådanne spil, til forskel fra denne lovs artikel 14, stk. 1, som opstiller betingelser med hensyn til de omhandlede produkter ved at forbyde, at de anvendes uden for kasinoerne.

30 Det er i øvrigt fast retspraksis, at nationale bestemmelser, der begrænser sig til at fastlægge betingelserne for oprettelse af virksomheder eller disses levering af tjenesteydelser, såsom bestemmelser, der underlægger udøvelsen af en erhvervsmæssig virksomhed en forudgående godkendelse, ikke udgør tekniske forskrifter som omhandlet i artikel 1, nr. 11), i direktiv 98/34 (jf. i denne retning dom af 4.2.2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, præmis 76 og den deri nævnte retspraksis).

31 Det må derfor konstateres, at en bestemmelse som artikel 6, stk. 1, i lov om hasardspil ikke udgør en »teknisk forskrift« som omhandlet i direktiv 98/34.

32 Under disse omstændigheder er det ufornødent at undersøge konsekvenserne af en tilsidesættelse af forpligtelsen til at give meddelelse om en teknisk forskrift.

33 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at det forelagte spørgsmål skal besvares med, at artikel 1 i direktiv 98/34 skal fortolkes således, at en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede ikke er omfattet af begrebet »teknisk forskrift« i dette direktivs forstand, som er underlagt forpligtelsen til at give meddelelse i henhold til nævnte direktivs artikel 8, stk. 1, hvis tilsidesættelse sanktioneres med, at en sådan regel ikke kan bringes i anvendelse.

Sagens omkostninger

34 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 (Første Afdeling) for ret:

Artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 8/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/48/EF af 20. juli 1998, skal fortolkes således, at en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede ikke er omfattet af begrebet »teknisk forskrift« i dette direktivs forstand, som er underlagt forpligtelsen til at give meddelelse i henhold til nævnte direktivs artikel 8, stk. 1, hvis tilsidesættelse sanktioneres med, at en sådan regel ikke kan bringes i anvendelse.

Underskrifter