



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

30. april 2014 *

»Artikel 56 TEUF — fri udveksling af tjenesteydelser — Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — artikel 15-17, 47 og 50 — erhvervsfrihed og ret til at arbejde, frihed til at oprette og drive egen virksomhed, ejendomsret, adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol, ne bis in idem-princippet — artikel 51 — anvendelsesområde — gennemførelse af EU-retten — hasardspil — restriktiv lovgivning i en medlemsstat — administrative og strafferetlige sanktioner — tvingende almene hensyn — forholdsmæssighed«

I sag C-390/12,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (nu Landesverwaltungsgericht Oberösterreich, Østrig) ved afgørelse af 10. august 2012, indgået til Domstolen den 20. august 2012, i sagerne anlagt af

Robert Pflieger,

Autoart as,

Mladen Vucicevic,

Maroxx Software GmbH,

Hans-Jörg Zehetner,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader (refererende dommer) og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. juni 2013,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Mladen Vucicevic ved Rechtsanwälte A. Rabl og A. Auer

* Processprog: tysk.

- Maroxx Software GmbH ved Rechtsanwälte F. Wennig og F. Maschke
 - Hans-Jörg Zehetner ved Rechtsanwalt P. Ruth
 - den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget
 - den belgiske regering ved M. Jacobs og L. Van den Broeck, som befuldmægtigede, bistået af advocaat P. Vlaemminck
 - den nederlandske regering ved K. Bulterman og C. Wissels, som befuldmægtigede
 - den polske regering ved B. Majczyna og M. Szpunar, som befuldmægtigede
 - den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes, A. Silva Coelho og P. de Sousa Inês, som befuldmægtigede
 - Europa-Kommissionen ved B.-R. Killmann og I. Rogalski, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. november 2013, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 56 TEUF og artikel 15-17, 47 og 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en række sager, der er anlagt af Robert Pfleger, Autoart as (herefter »Autoart«), Mladen Vucicevic, Maroxx Software GmbH (herefter »Maroxx«) og Hans-Jörg Zehetner vedrørende administrative sanktioner, som sagsøgerne er blevet pålagt for drift af spilleautomater uden tilladelse.

Østrigske retsforskrifter

Glücksspielgesetz

- 3 Glücksspielgesetz (forbundsstatslov om hasardspil) af 28. november 1989 (BGBl. 620/1989) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisterne i hovedsagen (herefter »GSpG«), bestemmer i § 2 under overskriften »Lotteri«:
 - »(1) Lotteri er hasardspil,
 - 1. der foranstalles, 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, spillere eller andre personer.

(2) En erhvervsdrivende er en person, der selvstændigt og varigt udøver virksomhed med henblik på at oppebære indtægter fra afholdelsen af hasardspil, selv hvis denne virksomhed ikke er rettet mod at modtage gevinster. Når flere personer sammen indgår en aftale om at udbyde delydelser med henblik på afholdelse af hasardspil med pengeydelse som omhandlet i stk. 1, nr. 2 og 3, på et bestemt sted, anses alle de personer, der direkte deltager i afholdelsen af hasardspillet, for erhvervsdrivende, selv hvis enkelte af dem ikke har til hensigt at oppebære indtægter, og selv hvis de blot medvirker ved at foranstalte, afholde eller udbyde hasardspillet.

(3) Der foreligger lotteri ved hjælp af spilleautomater, når beslutningen om spilleresultatet 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.»

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

5 I henhold til GSpG's § 5 reguleres hasardspil ved hjælp af spilleautomater dog i delstaterne. Endvidere fastsættes det i denne paragraf, at hver af de ni delstater 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. Sådanne spil, der kaldes »mindre hasardspil«, kan enten afholdes i spillehaller med mindst ti og højst 50 spilleautomater, en indsats på højst 10 EUR og en gevinst på højst 10 000 EUR pr. spil eller ved, at spilleautomater stilles til rådighed individuelt, i alt højst tre spilleautomater, med en indsats på højst 1 EUR og en gevinst på højst 1 000 EUR pr. spil. Antallet af tilladelser til drift af spilleautomater i en periode på højst 15 år kan ikke overstige tre pr. delstat.

6 GSpG's § 52 med overskriften »Bestemmelser om administrative sanktioner« fastsætter:

»(1) Der begås en administrativt sanktioneret overtrædelse, som straffes med bøde på højst 22 000 EUR, der pålægges af myndighederne:

1. såfremt en person med henblik på deltagelse fra det nationale område foranstalter, afholder eller som erhvervsdrivende giver adgang til forbudt lotteri som omhandlet i § 2, stk. 4, eller medvirker hertil i sin egenskab af erhvervsdrivende som defineret i § 2, stk. 2

[...]

(2) Såfremt spillere eller andre personer i forbindelse med deltagelse i lotteri betaler beløb, der er større end 10 EUR for ét spil, anses det ikke for et ubetydeligt beløb, og følgelig må en eventuel strafskyldighed i henhold til denne forbundsstatslov vige for strafskyldighed efter § 168 i Strafgesetzbuch [(den østrigske straffelov, herefter »StGB«)].

(3) Såfremt administrativt sanktionerede overtrædelser som omhandlet i stk. 1 ovenfor ikke begås på det nationale område, anses de for at være blevet begået på det sted, hvorfra deltagelse på det nationale område har fundet sted.

(4) Deltagelse i elektronisk lotteri, hvortil der ikke er givet koncession af forbundsfinansministeren, straffes, når de påkrævede indsatser er blevet indbetalt fra det nationale område. Overtrædelse af dette forbud straffes med bøde på højst 7 500 EUR, hvis overtrædelsen er begået forsætligt, og med bøde på højst 1 500 EUR i øvrige tilfælde.

[...]«

- 7 I henhold til GSpG's §§ 53, 54 og 56a er myndighedernes kompetence til at pålægge straf ledsaget af omfattende beføjelser til at vedtage sikringsforanstaltninger for at undgå yderligere overtrædelser af monopollet på hasardspil i GSpG's § 3. Beføjelserne omfatter midlertidig eller endelig beslaglæggelse af spilleautomater og andre anvendte genstande, konfiskation heraf med efterfølgende tilintetgørelse og lukning af det etablissement, hvor automaterne er blevet stillet til rådighed for offentligheden, som fastsat i henholdsvis § 53, stk. 1 og 2, § 54, stk. 1 og 3, og § 56a i GSpG.

Strafgesetzbuch

- 8 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 Østrig. I henhold til StGB's § 168, stk. 1, 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. StGB's § 168, stk. 2, fastsætter, at samme straf finder anvendelse på »den, der som erhvervsdrivende medvirker ved et sådant hasardspil«.

Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 9 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen såvel som sagsakterne for Domstolen, at baggrunden for den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse er fire verserende sager for den forelæggende ret, som har det fællestræk, at der efter kontroller udført forskellige steder i delstaten Oberösterreich blev iværksat midlertidig beslaglæggelse af spilleautomater, som blev drevet uden tilladelse og dermed blev anvendt til afholdelse af den form for hasardspil, som er forbudt i medfør af GSpG.
- 10 I den første hovedsag foretog den økonomiske politimyndighed en kontrol den 29. marts 2012 i etablissementet »Cash-Point« beliggende i Perg (Østrig), hvorefter der blev iværksat midlertidig beslaglæggelse af seks spilleautomater, som myndighederne ikke havde tilladt. Den 12. juni 2012 traf Bezirkshauptmannschaft i Perg (en lokal administrativ myndighed) afgørelser, der bekræftede den midlertidige beslaglæggelse over for Robert Pfleger i dennes ejendoms af arrangør af forbudt hasardspil, og over for det i Republikken Tjekkiet etablerede selskab Autoart i dets ejendoms af formodet ejer af de beslaglagte automater.
- 11 I den anden hovedsag foretog den økonomiske politimyndighed en kontrol den 8. marts 2012 i etablissementet »SJ-Bet Sportbar« beliggende i Wels (Østrig), hvorefter der blev iværksat midlertidig beslaglæggelse af otte spilleautomater, som myndighederne ikke havde tilladt. Den 4. juli 2012 traf Bundespolizeidirektion (forbundspolitidirektoratet) i Wels en afgørelse, der bekræftede den midlertidige beslaglæggelse over for den serbiske statsborger Mladen Vucicevic, der er den formodede ejer af to af de otte beslaglagte automater.
- 12 I den tredje hovedsag foretog den økonomiske politimyndighed en kontrol den 30. november 2010 på en servicestation i Regau (Østrig), hvorefter der blev iværksat midlertidig beslaglæggelse af to spilleautomater, som myndighederne ikke havde tilladt, og som tilhørte det østrigske selskab Maroxx. Den 16. december 2010 traf Bezirkshauptmannschaft i Vöcklabruck en afgørelse, der bekræftede den midlertidige beslaglæggelse over for den tyske statsborger Jacqueline Baumeister, som bestyrer den pågældende servicestation og er erhvervsdrivende i GSpG's forstand. Den forelæggende ret afviste Jacqueline Baumeisters søgsmål til prøvelse af denne afgørelse, da det var anlagt for sent. Ved afgørelse af 31. maj 2012 traf Bezirkshauptmannschaft i Vöcklabruck endvidere bestemmelse om konfiskation af de to beslaglagte automater.

- 13 I den fjerde hovedsag foretog den økonomiske politimyndighed en kontrol den 13. november 2010 på en servicestation i Enns (Østrig), hvorefter der blev iværksat midlertidig beslaglæggelse af tre spilleautomater, som myndighederne ikke havde tilladt. Der blev af Bezirkshauptmannschaft i Vöcklabruck truffet en afgørelse, der bekræftede beslaglæggelsen over for ejeren af automaterne, Maroxx.
- 14 Ved afgørelse af 3. juli 2012 pålagde nævnte myndighed den østrigske statsborger Hans-Jörg Zehetner, som bestyrer tankstationen, en bøde på 1 000 EUR med forvandlingsstraf af hæfte i 15 timer i tilfælde af manglende betaling, og ved samme afgørelse blev ejeren og udlejeren af automaterne, Maroxx, pålagt en bøde på 10 000 EUR med forvandlingsstraf af hæfte i 152 timer.
- 15 Samtlige disse afgørelser er blevet indbragt til prøvelse for den forelæggende ret.
- 16 Ifølge den forelæggende ret har de østrigske myndigheder ikke godtgjort i overensstemmelse med dom Dickinger og Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582), at kriminalitet og/eller spilafhængighed reelt var et væsentligt problem i den omhandlede periode. Myndighederne har endvidere ikke godtgjort, at det virkelige mål med monopolordningen for hasardspil er kriminalitetsbekæmpelse og spillerbeskyttelse og ikke blot en maksimering af statens indtægter. Retten finder ligeledes, at der afholdes »enorme reklameudgifter« som led i en »aggressiv« kampagne, og derfor er monopolindehaverens forretningspolitik ikke begrænset til en kontrolleret udvidelse med en tilbageholdende reklame.
- 17 Ud fra en helhedsvurdering finder den forelæggende ret således, at den retlige ordning, der er til bedømmelse i det foreliggende tilfælde, ikke er af en sådan beskaffenhed, at den kan sikre den kohærens, der kræves efter Domstolens praksis (jf. bl.a. dom Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, præmis 69 og 71), og følgelig er den ikke forenelig med den ved artikel 56 TEUF garanterede frie udveksling af tjenesteydelser.
- 18 Såfremt Domstolen alligevel skulle finde, at artikel 56 TEUF og chartrets artikel 15-17 ikke er til hinder for en sådan national lovgivning af de ovenfor anførte grunde, ønsker den forelæggende ret oplyst, om artikel 56 TEUF og chartrets artikel 15-17, 47 og 50 under alle omstændigheder er til hinder for en national lovgivning, hvorefter begrebet erhvervsdrivende, der er den potentielt straffbare person i tilfælde af drift af spilleautomater uden tilladelse, defineres meget bredt og er karakteriseret ved, at den i mangel af klare lovbestemmelser gør anvendelsen af administrative og strafferetlige sanktioner uforudsigelig.
- 19 På denne baggrund har Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er proportionalitetsprincippet som udtrykt i artikel 56 TEUF og i [chartrets] artikel 15-17 til hinder for en national ordning som den, der følger af de for hovedsagen relevante bestemmelser, navnlig GSpG's §§ 3-5, 14 og 21, og hvorefter afholdelse af hasardspil ved hjælp af automater kun er mulig på den betingelse – sanktioneret med straf og trussel om et umiddelbart indgreb i materielle genstande – at der forinden er meddelt en tilladelse, der kun er til rådighed i begrænset antal, selv om staten hidtil – så vidt ses – ikke i en eneste rets- eller forvaltningssag har godtgjort, at en dermed forbunden kriminalitet og/eller spilafhængighed reelt er et væsentligt problem, som ikke kan afhjælpes ved en kontrolleret udvidelse af antallet af lovlige spilleaktiviteter til mange individuelle udbydere, men kun ved en enkelt monopolindehavers (henholdsvis ganske få oligopolisters) forretningsudvidelse, der alene er forbundet med en tilbageholdende reklame?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende: Er proportionalitetsprincippet som udtrykt i artikel 56 TEUF og i [chartrets] artikel 15-17 til hinder for en national ordning som den, der følger af GSpG's §§ 52-54 og 56a og StGB's § 168, hvorefter der på grund af vage love begreber

indtræder et mangeartet næsten undtagelsesfrit strafferetligt ansvar for også fjerne deltagende (bl.a. i andre EU-medlemsstater hjemmehørende) personer (herunder også forhandlere, bortforpagtere eller udlejere af automater til hasardspil)?

- 3) Såfremt også det andet spørgsmål besvares benægtende: Er de demokratiske og retsstatlige krav, som klart ligger til grund for [chartrets] artikel 16, og/eller kravet om retfærdighed og effektivitet i [chartrets] artikel 47 og/eller det EU-retlige krav om transparens i artikel 56 TEUF og/eller forbuddet i [chartrets] artikel 50 mod at blive retsforfulgt eller straffet to gange for samme lovovertrædelse, til hinder for en national ordning som den, der følger af GSpG's §§ 52-54 og 56a og StGB's § 168, hvis indbyrdes afgrænsning i mangel af klare lovbestemmelser næppe kan forudses og beregnes ex ante af borgeren, men som i det konkrete tilfælde først må opklares ved en dyr formel procedure, hvortil der knytter sig omfattende forskelle med hensyn til kompetencefordelingen (forvaltninger eller domstole), indgrebskompetencen, den hermed forbundne stigmatisering og den processuelle stilling (f.eks. omvendt bevisbyrde)?
- 4) Såfremt et af disse tre spørgsmål besvares bekræftende: Er artikel 56 TEUF og/eller [chartrets] artikel 15-17 og/eller chartrets artikel 50 til hinder for at straffe personer, som har en sådan tæt forbindelse til en automat til hasardspil som omhandlet i GSpG's § 2, stk. 1, første punktum, og stk. 2, og/eller for at beslaglægge henholdsvis konfiskere disse apparater og/eller lukke sådanne personers samlede virksomhed?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om Domstolens kompetence

- 20 Den østrigske regering har gjort gældende, at Domstolen mangler kompetence, henset til, at de forelagte spørgsmål vedrører en rent intern situation, der ikke har nogen som helst forbindelse til EU-retten, eftersom der i det foreliggende tilfælde ikke ses at foreligge noget grænseoverskridende element.
- 21 Herved bemærkes, at det for så vidt angår fortolkningen af artikel 56 TEUF er korrekt, at det, hvis alle elementer i en tvist kun har tilknytning til én medlemsstat, skal undersøges, om Domstolen har kompetence til at udtale sig om denne bestemmelse (jf. i denne retning dom *Duomo Gpa m.fl.*, C-357/10 – C-359/10, EU:C:2012:283, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 22 Som det imidlertid fremgår af forelæggelsesafgørelsen, traf *Bezirkshauptmannschaft i Perg* den 12. juni 2012 en række afgørelser, som bekræftede den midlertidige beslaglæggelse, herunder over for *Autoart* i dennes egenskab af den formodede ejer af de beslaglagte automater.
- 23 Det forhold, at *Autoart*, der er etableret i Den Tjekkiske Republik, er involveret i hovedsagens tvister, viser således, at disse tvister under alle omstændigheder ikke kun vedrører en rent intern situation.
- 24 Følgelig må det fastslås, at Domstolen har kompetence til at besvare de præjudicielle spørgsmål.

Formaliteten

- 25 Den østrigske regering finder tillige, at anmodningen om præjudiciel afgørelse må afvises fra realitetsbehandling på det grundlag, at forelæggelsesafgørelsen ikke i tilstrækkeligt omfang redegør for de faktiske omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan give en brugbar besvarelse.

- 26 I denne henseende bemærkes, at der ifølge fast retspraksis er en formodning for, at de spørgsmål om EU-retten fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan kun afvise en anmodning fra en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dens genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en brugbar besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom Melki og Abdeli, C-188/10 og C-189/10, EU:C:2010:363, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 27 Det følger ligeledes af fast retspraksis, at det for at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, er påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i al fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål. Forelæggelsesafgørelsen skal endvidere angive de nøjagtige grunde til, at den nationale ret har rejst spørgsmål om fortolkningen af EU-retten og har fundet det nødvendigt at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål (dom Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 28 I det foreliggende tilfælde beskriver forelæggelsesafgørelsen i tilstrækkelig grad de retlige og faktiske omstændigheder i tvisterne i hovedsagen, og oplysningerne fra den forelæggende ret gør det muligt at fastlægge rækkevidden af de forelagte spørgsmål.
- 29 Anmodningen om præjudiciel afgørelse skal derfor realitetsbehandles.

Om chartret finder anvendelse

- 30 Den østrigske, den belgiske, den nederlandske og den polske regering finder ikke, at chartret kan finde anvendelse i hovedsagens tvister, eftersom de nationale lovgivninger på det ikke-harmoniserede hasardspilsområde ikke udgør en gennemførelse af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1.
- 31 Hertil bemærkes, at chartrets anvendelsesområde for så vidt angår medlemsstaternes virke er defineret i chartrets artikel 51, stk. 1, hvorefter chartrets bestemmelser kun er rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten (dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 17).
- 32 Denne artikel i chartret bekræfter således Domstolens praksis om, i hvilket omfang medlemsstaternes virke skal efterleve de krav, der følger af de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved Unionens retsorden (dom Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, præmis 18).
- 33 Det følger nemlig i det væsentlige af Domstolens faste praksis, at de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, kan anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten, men ikke uden for sådanne situationer. Det er af denne grund, at Domstolen allerede har udtalt, at den ikke kan bedømme en national lovgivning i henhold til chartret, når denne lovgivning ikke er omfattet af EU-retten. Når en sådan lovgivning er omfattet af EU-retten, skal Domstolen derimod inden for rammerne af en anmodning om præjudiciel afgørelse give alle de oplysninger med hensyn til fortolkningen, som kræves, for at den nationale ret kan vurdere, om denne lovgivning er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte (dom Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, præmis 19).

- 34 Eftersom de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, følgerig skal efterleves, når en national lovgivning falder ind under EU-retten anvendelsesområde, findes der ikke situationer, som henhører under EU-retten, uden at de grundlæggende rettigheder finder anvendelse. Den omstændighed, at EU-retten finder anvendelse, indebærer, at de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, finder anvendelse (dom Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, præmis 21).
- 35 Herved har Domstolen allerede fastslået, at når en medlemsstat påberåber sig tvingende almene hensyn for at begrunde retsforskrifter, som kan begrænse den frie udveksling af tjenesteydelser, skal denne begrundelse, som er hjemlet i EU-retten, fortolkes i lyset af de almindelige EU-retlige grundsætninger, herunder de grundlæggende rettigheder, der nu er sikret ved chartret. De omhandlede nationale retsforskrifter kan derfor kun omfattes af de fastsatte undtagelser, såfremt de er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte (jf. i denne retning dom ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, præmis 43).
- 36 Som det fremgår af disse domme, kan nationale retsforskrifter, når det viser sig, at de kan være til hinder for udøvelsen af en eller flere af de traktatfæstede grundlæggende friheder, alene være omfattet af de undtagelser, der er fastsat i EU-retten for at begrunde en sådan restriktion, såfremt dette er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte. Denne forpligtelse til at overholde de grundlæggende rettigheder henhører klart under EU-retten anvendelsesområde og følgerig under chartrets anvendelsesområde. En medlemsstats anvendelse af undtagelser, der er fastsat i EU-retten for at begrunde en restriktion for en traktatfæstet grundlæggende frihed, skal derfor, således som generaladvokaten har anført i punkt 46 i forslaget til afgørelse, anses for at »gennemføre EU-retten« som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1.
- 37 De forelagte præjudicielle spørgsmål skal besvares på baggrund af disse principper.

Om realiteten

Det første spørgsmål

- 38 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 56 TEUF og chartrets artikel 15-17 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen.
- Undersøgelse i lyset af artikel 56 TEUF
- 39 En national lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen, og som forbyder drift af spilleautomater uden forudgående tilladelse fra myndighederne, udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved artikel 56 TEUF (jf. i denne retning bl.a. dom Placanica m.fl., C-338/04, C-359/04 og C-360/04, EU:C:2007:133, præmis 42).
- 40 Det skal imidlertid undersøges, om en sådan restriktion kan tillades som en undtagelsesforanstaltning af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, der er udtrykkeligt fastsat i artikel 51 TEUF og 52 TEUF – som i medfør af artikel 62 TEUF også finder anvendelse på området for fri udveksling af tjenesteydelser – eller om den under henvisning til Domstolens praksis kan begrundes i tvingende almene hensyn (dom Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Ifølge Domstolens faste praksis kan restriktioner for hasardspillevirksomhed 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 Carmen Media Group, EU:C:2010:505, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

- 42 Hvad angår de erklærede mål med den i hovedsagen omhandlede østrigske lovgivning – dvs. spillerbeskyttelse ved at begrænse udbuddet af hasardspil og bekæmpelse af den til disse spil knyttede kriminalitet ved at lede dem inden for rammerne af en kontrolleret udvikling – bemærkes i den foreliggende sag, at disse mål er blandt dem, der i retspraksis er anerkendt som egnet til at begrunde restriktioner for de grundlæggende friheder på hasardspilsområdet (jf. i denne retning dom *Costa og Cifone*, C-72/10 og C-77/10, EU:C:2012:80, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 I øvrigt bemærkes, at de restriktioner, som medlemsstaterne pålægger, skal opfylde de betingelser om forholdsmæssighed og ikke-forskelsbehandling, der vedrører dem, således som de er udledt af Domstolens praksis. En national lovgivning er således kun egnet til at sikre gennemførelsen af det påberåbte mål, hvis den reelt opfylder hensynet om at nå målet på en sammenhængende og systematisk måde (jf. i denne retning dom *Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, præmis 59-61 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Den omstændighed, at en medlemsstat har valgt en anden beskyttelsesordning end den, en anden medlemsstat har indført, kan 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 (dom *HIT og HIT LARIX*, C-176/11, EU:C:2012:454, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 45 På det specifikke område for afholdelse af hasardspil råder de nationale myndigheder således over et skøn, der omfatter fastsættelsen af de fornødne forskrifter til beskyttelse af forbrugerne og samfundsordenen, og det tilkommer, for så vidt som betingelserne ifølge Domstolens praksis i øvrigt er opfyldt, hver medlemsstat inden for rammerne af de legitime mål, som den forfølger, at vurdere, om det er nødvendigt helt eller delvist at forbyde aktiviteter inden for spil og væddemål, eller kun at begrænse dem og herved at fastsætte mere eller mindre strenge kontrolforanstaltninger (jf. i denne retning domme *Stoß m.fl.*, C-316/07, C-358/07 – C-360/07, C-409/07 og C-410/07, EU:C:2010:504, præmis 76, og *Carmen Media Group*, EU:C:2010:505, præmis 46).
- 46 Det er desuden ubestridt, at til forskel fra indførelsen af fri og ufordrejet konkurrence på et traditionelt marked kan anvendelsen af en sådan konkurrence på det meget særlige marked for hasardspil – dvs. blandt flere erhvervsdrivende, som har bevilling til at drive de samme hasardspil – have en skadelig virkning som følge af, at disse erhvervsdrivende ville være tilbøjelige til at konkurrere om mest opfindsomt at gøre deres spil mere tiltrækkende end deres konkurrenters og derved at forøge forbrugernes omkostninger til spil såvel som deres risiko for spilafhængighed (dom *Stanleybet International m.fl.*, C-186/11 og C-209/11, EU:C:2013:33, præmis 45).
- 47 Inden for rammerne af et præjudicielt søgsmål ved Domstolen i henhold til artikel 267 TEUF henhører fastlæggelsen af de mål, som den nationale lovgivning faktisk forfølger, imidlertid under den forelæggende rets kompetence (jf. i denne retning dom *Dickinger og Ömer*, EU:C:2011:582, præmis 51).
- 48 Endvidere påhviler det også den forelæggende ret under hensyntagen til de af Domstolen givne anvisninger at efterprøve, om de restriktioner, som pålægges af den pågældende medlemsstat, opfylder de betingelser, der fremgår af Domstolens praksis, for så vidt angår deres forholdsmæssighed (jf. dom *Dickinger og Ömer*, EU:C:2011:582, præmis 50).
- 49 Særligt påhviler det den forelæggende ret navnlig for så vidt angår de konkrete bestemmelser for anvendelsen af den omhandlede restriktive lovgivning at sikre sig, at denne reelt opfylder formålet om at reducere spillemulighederne, begrænse aktiviteterne på dette område og bekæmpe spilrelateret kriminalitet på en sammenhængende og systematisk måde (jf. dom *Dickinger og Ömer*, EU:C:2011:582, præmis 50 og 56).

- 50 I denne forbindelse har Domstolen allerede fastslået, at det påhviler den medlemsstat, som ønsker at påberåbe sig et mål, der kan begrunde en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, at forsyne den ret, der skal træffe afgørelse om dette spørgsmål, med alle de oplysninger, som kan gøre det muligt for denne at sikre sig, at nævnte foranstaltning opfylder de krav, der følger af proportionalitetsprincippet (jf. dom Dickinger og Ömer, EU:C:2011:582, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).
- 51 Det kan derimod ikke udledes af denne retspraksis, at en medlemsstat fratages muligheden for at påvise, at en national restriktiv foranstaltning opfylder disse krav, alene fordi nævnte medlemsstat ikke er i stand til at fremlægge undersøgelser, som har ligget til grund for vedtagelsen af den omhandlede lovgivning (jf. i denne retning dom Stoß m.fl., EU:C:2010:504, præmis 72).
- 52 Det følger heraf, at den nationale ret skal anlægge en helhedsvurdering af omstændighederne omkring vedtagelsen og gennemførelsen af en restriktiv lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen.
- 53 I det foreliggende tilfælde finder den forelæggende ret ikke, at de nationale myndigheder har godtgjort, at kriminalitet og/eller spilafhængighed reelt var et væsentligt problem i den omhandlede periode.
- 54 Desuden synes retten at være af den opfattelse, at det virkelige mål med den omhandlede restriktive ordning ikke er kriminalitetsbekæmpelse og spillerbeskyttelse, men blot en maksimering af statens indtægter. Som Domstolen allerede har fastslået, kan målet om at maksimere statskassens indtægter imidlertid ikke i sig selv begrunde en sådan hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. dom Dickinger og Ömer, EU:C:2011:582, præmis 55). Denne ordning forekommer under alle omstændigheder uforholdsmæssig, idet den ikke kan sikre den ifølge Domstolens praksis krævede kohærens, og idet den går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå de erklærede mål.
- 55 Såfremt den forelæggende ret i sidste ende skulle anlægge denne vurdering, må den konkludere, at den i hovedsagen omhandlede ordning er uforenelig med EU-retten.
- 56 Henset til samtlige disse betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen, når denne lovgivning i virkeligheden ikke efterstræber målet om spillerbeskyttelse eller kriminalitetsbekæmpelse og ikke reelt opfylder formålet om at reducere spillemulighederne eller bekæmpe spilrelateret kriminalitet på en sammenhængende og systematisk måde.

– Undersøgelse i lyset af chartrets artikel 15-17

- 57 En national lovgivning, der er restriktiv i henhold til artikel 56 TEUF, som den, der er omhandlet i hovedsagen, kan også indskrænke erhvervsfriheden, friheden til at oprette og drive egen virksomhed og ejendomsretten som fastsat i chartrets artikel 15-17.
- 58 I henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, kan en sådan begrænsning kun tillades, hvis den er fastlagt i lovgivningen og respekterer de nævnte rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der desuden kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.
- 59 Som generaladvokaten har anført i punkt 63-70 i forslaget til afgørelse, kan en ubegrundet og uforholdsmæssig restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser i artikel 56 TEUF under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende heller ikke tillades i medfør af chartrets artikel 52, stk. 1, set i forhold til chartrets artikel 15-17.

- 60 Det følger heraf, at en undersøgelse af restriktionen i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning i lyset af artikel 56 TEUF i det foreliggende tilfælde tillige omfatter eventuelle restriktioner for udøvelsen af de rettigheder og friheder, der er fastsat i chartrets artikel 15-17, hvorfor en særskilt undersøgelse heraf ikke er nødvendig.

Om det andet og det tredje spørgsmål

- 61 Det andet og det tredje spørgsmål er alene blevet forelagt Domstolen for det tilfælde, at besvarelsen af det første spørgsmål skulle blive negativ.
- 62 Under hensyn til besvarelsen af det første spørgsmål er det ufornuddent at besvare det andet og det tredje spørgsmål.

Om det fjerde spørgsmål

- 63 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 56 TEUF og chartrets artikel 15-17 og 50 skal fortolkes således, at de er til hinder for sanktioner som dem, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, og som omfatter konfiskation og tilintetgørelse af spilleautomater samt lukning af det etablisement, hvor automaterne er blevet stillet til rådighed for offentligheden.
- 64 Det må i forbindelse med hovedsagens tvister understreges, at hvis en restriktiv ordning for hasardspil er blevet indført i en medlemsstat, og denne ordning er uforenelig med artikel 56 TEUF, kan en erhvervsdrivendes overtrædelse af ordningen ikke gøres til genstand for sanktioner (jf. i denne retning domme Placanica m.fl., EU:C:2007:133, præmis 63 og 69, og Dickinger og Ömer, EU:C:2011:582, præmis 43).

Sagens omkostninger

- 65 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 parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

Artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen, når denne lovgivning i virkeligheden ikke efterstræber målet om spillerbeskyttelse eller kriminalitetsbekæmpelse og ikke reelt opfylder formålet om at reducere spillemulighederne eller bekæmpe spilrelateret kriminalitet på en sammenhængende og systematisk måde.

Underskrifter