



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

14. oktober 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – fri udveksling af tjenesteydelser – artikel 56 TEUF – hasardspil – udbydelse af ulovlige lotterier – sanktioner – proportionalitet – minimumsbøder – sammenlægning – intet loft – forvandlingsstraf – bidrag, der står i forhold til sagsomkostningerne – artikel 49, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder«

I sag C-231/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) ved afgørelse af 27. april 2020, indgået til Domstolen den 3. juni 2020, i sagen

MT

mod

Landespolizeidirektion Steiermark,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af formanden for Første Afdeling, A. Arabadjiev, som fungerende formand for Anden Afdeling, og dommerne I. Ziemele (refererende dommer), T. von Danwitz, P.G. Xuereb og A. Kumin,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- MT ved Rechtsanwältin P. Ruth og D. Pinzger,
- den østrigske regering ved A. Posch og J. Schmoll, som befuldmægtigede,

* Processprog: tysk.

- den belgiske regering ved L. Van den Broeck og M. Jacobs, som befuldmægtigede, bistået af advocaat P. Vlaeminck og avocate M. Thibault,
- den ungarske regering ved B.R. Kissné, M.Z. Fehér og G. Koós, som befuldmægtigede,
- den portugisiske regering ved P. Barros da Costa, A. Silva Coelho og L. Inez Fernandes, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved G. Braun, L. Malferrari og L. Armati, som befuldmægtigede,

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

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 56 TEUF og artikel 49, stk. 3, i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem MT og Landespolizeidirektion Steiermark (det regionale politidirektorat i Steiermark, Østrig) vedrørende sanktioner, som MT er blevet pålagt som følge af lovovertrædelser bestående i erhvervsmæssig udbydelse af ulovlige lotterier.

Retsforskrifter

GSpG

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

»(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, spillerne eller andre personer.

[...]

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

[...]«

4 GSpG's § 52 med overskriften »Bestemmelser om administrative sanktioner« er affattet således:

»(1) Der begås en administrativt sanktioneret overtrædelse, som af myndighederne straffes med en bøde på op til 60 000 EUR i de tilfælde, der er omhandlet i nr. 1, og på op til 22 000 EUR i de tilfælde, som er omhandlet i nr. 2-11,

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) I tilfælde af overtrædelse af stk. 1, nr. 1, ved hjælp af mindst tre spilleautomater eller andre ulovlige genstande pålægges der for hver spilleautomat eller anden ulovlig genstand en bødestraf på mellem 1 000 og 10 000 EUR, såfremt der er tale om en første lovovertrædelse, eller på mellem 3 000 og 30 000 EUR i gentagelsestilfælde; i tilfælde af overtrædelse ved hjælp af mere end tre spilleautomater eller andre ulovlige genstande pålægges der for hver spilleautomat eller anden ulovlig genstand en bødestraf på mellem 3 000 og 30 000 EUR, såfremt der er tale om en første lovovertrædelse, eller på mellem 6 000 og 60 000 EUR i gentagelsestilfælde.«

VStG

5 § 9 i Verwaltungsstrafgesetz (administrativ straffelov, BGBl. 52/1991) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »VStG«), og med overskriften »Særlige ansvarstilfælde« har følgende ordlyd:

»(1) Hvad angår juridiske personers [...] overholdelse af de administrative bestemmelser er den strafferetligt ansvarlige person den, der fungerer som repræsentant udadtil, medmindre andet fremgår af de administrative bestemmelser, eller der er blevet udpeget en ansvarlig bemyndiget (stk. 2).

[...]

(7) Juridiske personer [...] og de i stk. 3 omhandlede fysiske personer hæfter solidarisk for en bødestraf, som er blevet pålagt en person, der fungerer som repræsentant udadtil, eller en ansvarlig bemyndiget, for andre i penge opgjorte sanktioner som følge af en retsstridig handling og for sagsomkostningerne.«

6 VStG's § 16 med overskriften »Forvandlingsstraf« fastsætter:

»(1) Såfremt en bødestraf pålægges, skal der samtidig for det tilfælde, at bøden ikke kan inddrives, fastsættes en forvandlingsstraf.

(2) Forvandlingsstraffen må ikke overskride den maksimale frihedsstraf, som er fastsat for den administrative lovovertrædelse, eller to uger for det tilfælde, at der ikke er fastsat nogen frihedsstraf, og andet ikke er bestemt. En forvandlingsstraf på over seks uger er ulovlig. Forvandlingsstraffen skal fastsættes i medfør af strafudmålingsreglerne uden hensyn til § 12.

[...]«

- 7 VStG's § 19, som har overskriften »Strafudmåling«, er sålydende:

»(1) Straffen udmåles i forhold til betydningen af det strafferetligt beskyttede retsgode og grovheden af den krænkelse heraf, som følger af lovovertrædelsen.

[...]«

- 8 VStG's § 20 med overskriften »Ekstraordinær strafnedsættelse« bestemmer:

»Vejer de formildende omstændigheder i betragtelig grad tungere end de skærpene omstændigheder, eller er den tiltalte mindreårig, kan minimumsstraffen nedsættes med op til halvdelen.«

- 9 VStG's § 64, der har overskriften »Omkostninger i forbindelse med straffeproceduren«, fastsætter:

»(1) I forbindelse med enhver sanktionsafgørelse skal den straffede person pålægges at betale et bidrag til omkostningerne i forbindelse med straffeproceduren.

(2) Størrelsen på dette bidrag skal for så vidt angår [den administrative procedure] fastsættes til 10% af den pålagte sanktion, dog mindst 10 EUR; ved frihedsstraffe svarer én dags frihedsstraf til 100 EUR med henblik på beregningen af sagsomkostningerne. [...]

[...]«

Lov om proceduren ved forvaltningsdomstolene

- 10 § 38 i Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (lov om proceduren ved forvaltningsdomstolene, BGBl. I, 33/2013) fastsætter i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, at bestemmelserne i bl.a. VStG finder anvendelse inden for rammerne af en forvaltningsretssag.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 11 I perioden mellem den 30. april 2016 og den 3. maj 2016 stillede det ved MT repræsenterede selskab ti spilleautomater til rådighed på et bestemt forretningssted i erhvervsmæssigt øjemed. Den pågældende hasardspiludbyder er et selskab med hjemsted i Slovakiet.
- 12 Ved en administrativ afgørelse blev sagsøgeren i hovedsagen i overensstemmelse med VStG's § 9 kendt skyldig i de af selskabet begåede lovovertrædelser af GSpG's § 52, stk. 1, nr. 1, tredje gerningsindholdsbeskrivelse. I medfør af denne lovs § 52, stk. 2, blev han af den retshåndhævende administrative myndighed for hver lovovertrædelse pålagt en administrativ bøde på 10 000 EUR og på grundlag af VStG's § 16 – der finder anvendelse inden for rammerne af en forvaltningsretssag i medfør af § 38 i lov om proceduren ved forvaltningsdomstolene i den affattelse, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen – idømt en forvandlingsstraf på 3 dage, dvs. i alt, for de 10 spilleautomater, en bøde på 100 000 EUR og en forvandlingsstraf på 30 dage. I medfør af VStG's § 64, stk. 2, pålagde den nævnte myndighed ham ligeledes at betale 10 000 EUR i bidrag til sagsomkostningerne.

- 13 Denne afgørelse blev indbragt for Landesverwaltungsgericht Steiermark (den regionale forvaltningsdomstol i Steiermark, Østrig), som ikke gav ham medhold i appellen.
- 14 Sagsøgeren i hovedsagen iværksatte en første revisionsanke til prøvelse af den nævnte domstols dom ved Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig). Sidstnævnte stadfæstede den nævnte dom for så vidt angår skyldsspørgsmålet, men ophævede den for så vidt angår sanktionen.
- 15 Efter hjemvisning af sagen nedsatte Landesverwaltungsgericht Steiermark (den regionale forvaltningsdomstol i Steiermark) for hver lovovertrædelse størrelsen på den pålagte bøde til 4 000 EUR og idømte en forvandlingsstraf på 1 dag, dvs. i alt, for de 10 spilleautomater, en bøde på 40 000 EUR og en forvandlingsstraf på 10 dage. Den fastsatte endvidere bidraget til sagsomkostningerne til 4 000 EUR.
- 16 Sagsøgeren i hovedsagen har iværksat en ny revisionsanke til prøvelse af fastlæggelsen af denne sanktion ved den forelæggende ret.
- 17 Den forelæggende ret har anført, at inden for rammerne af den revisionsanke, som er blevet iværksat for den, har Landesverwaltungsgericht Steiermark (den regionale forvaltningsdomstol i Steiermark) i første instans foretaget en prøvelse af det indgreb, som den omhandlede monopolordning har gjort i den frie udveksling af tjenesteydelser, ved at foretage en samlet vurdering i lyset af de af Domstolen fastsatte kriterier og er nået frem til den konklusion, at de bestemmelser i GSpG, der gør det strafbart at udbyde automatiseret hasardspil uden den påkrævede koncession, ikke er i strid med EU-retten.
- 18 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at dens bedømmelse af sanktionens lovlighed afhænger af, om de bestemmelser i GSpG, sammenholdt med bestemmelserne i VStG, som skal anvendes af Landesverwaltungsgericht Steiermark (den regionale forvaltningsdomstol i Steiermark) med henblik på strafudmålingen, er forenelige med artikel 56 TEUF og i givet fald med chartrets artikel 49, stk. 3.
- 19 På denne baggrund har Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
 - »1) Skal den nationale ret i en straffesag, som føres med det formål at beskytte en monopolordning, prøve den relevante sanktionsbestemmelse i lyset af den frie udveksling af tjenesteydelser, når retten allerede tidligere har sammenholdt monopolordningen med [Domstolens] principper, og denne undersøgelse har vist, at monopolordningen er lovlig?
 - 2) Såfremt svaret på det første spørgsmål er bekræftende:
 - a) Skal artikel 56 TEUF fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse, som foreskriver obligatorisk pålæggelse af en bøde pr. spilleautomat uden absolut loft over bødernes samlede beløb for erhvervmæssig udbydelse af hasardspil, som er forbudt i medfør af [GSpG]?
 - b) Skal artikel 56 TEUF fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse, som foreskriver obligatorisk pålæggelse af en bøde pr. spilleautomat på mindst 3 000 EUR for erhvervmæssig udbydelse af hasardspil, som er forbudt i medfør af [GSpG]?
 - c) Skal artikel 56 TEUF fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse, som foreskriver pålæggelse af en forvandlingsstraf pr. spilleautomat uden absolut loft over forvandlingsstraffenes samlede omfang for erhvervmæssig udbydelse af hasardspil, som er forbudt i medfør af [GSpG]?

- d) Skal artikel 56 TEUF fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse, som i tilfælde af pålæggelse af sanktion for erhvervsmæssig udbydelse af hasardspil, som er forbudt i medfør af [GSpG], foreskriver betaling af et bidrag til sagsomkostningerne på 10% af de pålagte bøder?
- 3) Såfremt svaret på det første spørgsmål er benægtende:
- a) Skal [chartrets] artikel 49, stk. 3, [...] fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse, som foreskriver obligatorisk pålæggelse af en bøde pr. spilleautomat uden absolut loft over bødernes samlede beløb for erhvervsmæssig udbydelse af hasardspil, som er forbudt i medfør af [GSpG]?
- b) Skal [chartrets] artikel 49, stk. 3, [...] fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse, som foreskriver obligatorisk pålæggelse af en bøde pr. spilleautomat på [mindst] 3 000 EUR for erhvervsmæssig udbydelse af hasardspil, som er forbudt i medfør af [GSpG]?
- c) Skal [chartrets] artikel 49, stk. 3, [...] fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse, som foreskriver pålæggelse af en forvandlingsstraf pr. spilleautomat uden absolut loft over forvandlingsstraffenes samlede omfang for erhvervsmæssig udbydelse af hasardspil, som er forbudt i medfør af [GSpG]?
- d) Skal [chartrets] artikel 49, stk. 3, [...] fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse, som i tilfælde af pålæggelse af bøde for erhvervsmæssig udbydelse af hasardspil, som er forbudt i medfør af [GSpG], foreskriver betaling af et bidrag til sagsomkostningerne på 10% af de pålagte bøder?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

Formaliteten

- 20 Sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at det første spørgsmål er hypotetisk, idet den forelæggende ret – inden for rammerne af hovedsagen og i modsætning til, hvad der synes at fremgå af dette spørgsmåls ordlyd – ikke selv har efterprøvet den pågældende monopolordning i overensstemmelse med de af Domstolen fastsatte kriterier.
- 21 Det skal i denne henseende bemærkes, at det inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold til artikel 267 TEUF er indført mellem Domstolen og de nationale retter, udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken en sag er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, i lyset af den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af en EU-retlig regel, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 13.11.2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, præmis 20, og af 2.4.2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 22 Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af en EU-retlig regel savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk

karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 13.11.2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, præmis 21, og af 2.4.2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

- 23 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret, således som det fremgår af nærværende doms præmis 17, anført, at Landesverwaltungsgericht Steiermark (den regionale forvaltningsdomstol i Steiermark) i første instans efterprøvede, hvorvidt de bestemmelser i GSpG, der gør det strafbart at udbyde automatiseret hasardspil uden den påkrævede koncession, er forenelige med EU-retten. I lyset af denne konstatering, som det ikke tilkommer Domstolen at rejse tvivl om inden for rammerne af en procedure anlagt i henhold til artikel 267 TEUF, ønsker den forelæggende ret oplyst, om det inden for rammerne af dennes prøvelse af lovligheden af den sanktion, som sagsøgeren i hovedsagen er blevet pålagt i henhold til bestemmelserne i GSpG, sammenholdt med bestemmelserne i VStG, specifikt påhviler denne ret at foretage en vurdering af sanktionen i lyset af artikel 56 TEUF. Det kan derfor ikke bestrides, at spørgsmålet om, hvorvidt den afgørelse, som den forelæggende ret skal træffe, er forenelig med EU-retten, afhænger af besvarelsen af det forelagte spørgsmål, der derfor ikke er af hypotetisk karakter.
- 24 Det følger heraf, at det første spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten

- 25 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at inden for rammerne af en procedure vedrørende pålæggelse af sanktioner for overtrædelse af et monopol på området for hasardspil skal den nationale ret, der skal efterprøve lovligheden af en sanktion pålagt for en sådan overtrædelse, særligt vurdere, hvorvidt de ved den gældende lovgivning fastsatte sanktioner er forenelige med artikel 56 TEUF, når det allerede er blevet fastslået, at indførelsen af en sådan monopolordning er forenelig med denne bestemmelse.
- 26 Den østrigske og den belgiske regering har, ligesom det i det væsentlige er tilfældet for den ungarske regering, gjort gældende, at det er ufornuddent at undersøge de nationale regler på sanktionsområdet, hvorved det tilsigtes at sikre overholdelsen af monoopolet, særskilt i lyset af artikel 56 TEUF, idet disse principielt allerede er blevet undersøgt inden for rammerne af den samlede bedømmelse af de omstændigheder, der lå til grund for vedtagelsen og gennemførelsen af den pågældende restriktive lovgivning. Den portugisiske regering og Europa-Kommissionen – ligesom i det væsentlige MT – har derimod gjort gældende, at sådanne regler skal være genstand for en særskilt efterprøvelse i lyset af den nævnte bestemmelse og navnlig af proportionalitetsprincippet.
- 27 I denne henseende skal det bemærkes, at Domstolen for så vidt angår en medlemsstats lovgivning, hvorefter udøvelsen af virksomhed inden for hasardspilssektoren i denne stat bl.a. gøres betinget af opnåelse af koncession og indhentelse af polititilladelse, og som fastsætter strafferetlige sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse af den omhandlede lovgivning, allerede har fastslået, at der skal foretages en særskilt undersøgelse af hver af de restriktioner, der er pålagt ved den nationale lovgivning, herunder de heri fastsatte sanktioner, navnlig om hver enkelt af disse restriktioner er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det eller de mål, som den pågældende medlemsstat har påberåbt sig, og om den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå dette mål (jf. i denne retning dom af 6.3.2007, Placanica m.fl., C-338/04, C-359/04 og C-360/04, EU:C:2007:133, præmis 40 og 49). Efterfølgende er dette krav gentagne gange blevet fastslået af

Domstolen (dom af 8.9.2010, Stoß m.fl., C-316/07, C-358/07 – C-360/07, C-409/07 og C-410/07, EU:C:2010:504, præmis 93, og af 28.2.2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, præmis 22, samt kendelse af 18.5.2021, Fluctus m.fl., C-920/19, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:395, præmis 29).

- 28 Det følger heraf, at den nationale ret, der skal vurdere lovligheden af en sanktion, som er blevet pålagt for overtrædelse af et monopol på området for hasardspil, særskilt skal undersøge, om denne restriktion er forenelig med artikel 56 TEUF (jf. i denne retning dom af 12.9.2019, Maksimovic m.fl., C-64/18, C-140/18, C-146/18 og C-148/18, EU:C:2019:723, præmis 33), også selv om det allerede er blevet fastslået, at de øvrige restriktioner i forbindelse med indførelsen af dette monopol er forenelige med den nævnte bestemmelse.
- 29 Det fremgår ganske vist af Domstolens praksis, at den nationale ret inden for rammerne af efterprøvelsen af, om en restriktiv lovgivning er forenelig med artikel 56 TEUF, ikke alene skal anlægge en helhedsvurdering af omstændighederne omkring vedtagelsen af denne lovgivning, men også omkring gennemførelsen heraf (jf. i denne retning dom af 30.6.2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, præmis 31, og af 14.6.2017, Online Games m.fl., C-685/15, EU:C:2017:452, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis), hvilket nødvendigvis omfatter den sanktionsordning, der specifikt er fastsat i denne lovgivning, og på grundlag af hvilken sanktionsafgørelsen er blevet vedtaget.
- 30 Den forelæggende ret har i denne henseende præciseret, at Landesverwaltungsgericht Steiermark (den regionale forvaltningsdomstol i Steiermark) inden for rammerne af hovedsagen har fastslået i lyset af de af Domstolen fastsatte kriterier, at de bestemmelser i GSpG, der gør det strafbart at udbyde automatiseret hasardspil uden den påkrævede koncession, ikke er i strid med EU-retten.
- 31 Den østrigske regering har anført, at den konklusion, som Landesverwaltungsgericht Steiermark (den regionale forvaltningsdomstol i Steiermark) er nået frem til, er i overensstemmelse med fast praksis fra de øverste østrigske domstole, der i forbindelse med en sådan prøvelse systematisk tager hensyn til de sanktionsbestemmelser, som er fastsat i GSpG's § 52, og hvorved det tilsigtes at bekæmpe ulovlige hasardspil på effektiv vis.
- 32 Imidlertid har den forelæggende ret for det første ikke anført, om denne prøvelse specifikt vedrørte nævnte paragraf. For det andet fremgår det under alle omstændigheder af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at de sanktioner, som sagsøgeren i hovedsagen er blevet pålagt, ikke alene er blevet fastsat på grundlag af GSpG's § 52, men ligeledes på grundlag af VStG's §§ 16 og 64, der finder anvendelse i forvaltningsretssager, og som fastsætter, at der i forbindelse med enhver sanktionsafgørelse samtidig skal idømmes en forvandlingsstraf og pålægges betaling af et bidrag til sagsomkostningerne i forbindelse med den administrative straffeprocedure.
- 33 Hvad angår den omstændighed, at sådanne sanktioner ikke er fastsat i GSpG, men i de almindelige bestemmelser, som er indeholdt i VStG, skal det bemærkes, at de i hvert enkelt tilfælde, og henset til den konkrete fremgangsmåde for fastsættelsen af disse, skal være forenelige med EU-retten og overholde de grundlæggende friheder, der er sikret ved denne ret (jf. i denne retning dom af 6.3.2007, Placanica m.fl., C-338/04, C-359/04 og C-360/04, EU:C:2007:133, præmis 68, af 20.12.2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, præmis 61, og af 11.2.2021, K.M. (Sanktioner pålagt kaptajn), C-77/20, EU:C:2021:112, præmis 36 og deri nævnte retspraksis).
- 34 Der skal derfor foretages en særlig undersøgelse af den i hovedsagen omhandlede sanktionsordning i lyset af artikel 56 TEUF.

35 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at inden for rammerne af en procedure vedrørende pålæggelse af sanktioner for overtrædelse af et monopol på området for hasardspil skal den nationale ret, der skal efterprøve lovligheden af en sanktion pålagt for en sådan overtrædelse, særligt vurdere, hvorvidt de ved den gældende lovgivning fastsatte sanktioner er forenelige med artikel 56 TEUF, henset til den konkrete fremgangsmåde for fastsættelsen af disse sanktioner.

Det andet spørgsmål

36 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, der i tilfælde af erhvervsmæssig udbydelse af ulovlige lotterier gør det obligatorisk at:

- pålægge en minimumsbøde pr. ulovlig spilleautomat uden loft over de pålagte bøders samlede størrelse,
- idømme en forvandlingsstraf pr. ulovlig spilleautomat uden loft over den samlede varighed af de idømte forvandlingsstraffe og
- fastsætte et bidrag til sagsomkostningerne på 10% af de pålagte bøder.

37 Indledningsvis skal det bemærkes, at selv om straffelovgivningen på området for hasardspil henhører under medlemsstaternes kompetence, følger det af fast retspraksis, at EU-retten fastsætter grænser for denne kompetence, idet en sådan lovgivning nemlig ikke må gøre indskrænkninger i de grundlæggende friheder, som er sikret ved den nævnte ret (jf. i denne retning dom af 8.7.2010, Sjöberg og Gerdin, C-447/08 og C-448/08, EU:C:2010:415, præmis 49, og af 19.11.2020, ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

38 I overensstemmelse med Domstolens faste praksis skal enhver foranstaltning, som forbyder, medfører ulemper for eller gør udøvelsen af retten til fri udveksling af tjenesteydelser mindre attraktiv, anses for restriktioner for denne ret (dom af 12.9.2019, Maksimovic m.fl., C-64/18, C-140/18, C-146/18 og C-148/18, EU:C:2019:723, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

39 I denne henseende kan en national lovgivning såsom den i hovedsagen omhandlede, der fastsætter sanktioner over for den pågældende tjenesteyder ved manglende overholdelse af forpligtelser, som i sig selv udgør restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser, gøre det mindre attraktivt at udøve en sådan frihed, og den udgør derfor en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. i denne retning dom af 12.9.2019, Maksimovic m.fl., C-64/18, C-140/18, C-146/18 og C-148/18, EU:C:2019:723, præmis 33 og 34).

40 Når dette er sagt, følger det ligeledes af fast retspraksis, at nationale foranstaltninger, der kan medføre ulemper for udøvelsen af de ved EUF-traktaten sikrede grundlæggende friheder eller gøre udøvelsen heraf mindre attraktiv, kan tillades, såfremt de forfølger et formål af almen interesse, er egnede til at sikre virkeliggørelsen af dette formål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette formål (dom af 12.9.2019, Maksimovic m.fl., C-64/18, C-140/18, C-146/18 og C-148/18, EU:C:2019:723, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

- 41 Domstolen har i øvrigt præciseret, at medlemsstaterne frit kan fastsætte målene for deres politik på hasardspilsområdet og i givet fald nøjagtigt fastsætte det ønskede beskyttelsesniveau. De restriktioner, som medlemsstaterne pålægger, skal imidlertid opfylde de betingelser, der fremgår af Domstolens praksis for så vidt angår deres forholdsmæssighed (jf. i denne retning dom af 8.7.2010, Sjöberg og Gerdin, C-447/08 og C-448/08, EU:C:2010:415, præmis 39).
- 42 Det fremgår endvidere af Domstolens praksis, at når en medlemsstat påberåber sig tvungende almene hensyn for at begrunde retsfor skrifter, 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 retsfor skrifter kan derfor kun omfattes af de fastsatte undtagelser, såfremt de er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte (dom af 30.4.2014, Pflieger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 I denne henseende skal det for det første fastslås, at for så vidt som medlemsstaterne i henhold til EU-retten kan fravige artikel 56 TEUF og pålægge restriktioner for levering af hasardspilstjenester under forudsætning af, at disse restriktioner er begrundet i tvungende almene hensyn, er egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, der forfølges hermed, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette formål, skal pålæggelsen af administrative eller strafferetlige sanktioner til håndhævelse af disse restriktioner anses for at være begrundet i de samme tvungende almene hensyn som de nævnte restriktioner.
- 44 For det andet skal det fastslås, at pålæggelsen af administrative eller strafferetlige sanktioner for overtrædelse af en restriktiv lovgivning for levering af hasardspilstjenester principielt er af en sådan art, at den kan sikre overholdelsen af denne lovgivning, og at den derfor er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det i denne henseende forfulgte formål.
- 45 For det tredje skal de idømte sanktioner desuden tilpasses overtrædelsernes grovhed, bl.a. ved at sikre en tilstrækkelig afskrækkende virkning samtidig med, at de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det nævnte formål (jf. i denne retning dom af 5.3.2020, OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis), idet et sådant krav bl.a. følger af det i chartrets artikel 49, stk. 3, fastsatte princip om straffes proportionalitet (jf. i denne retning dom af 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 55).
- 46 Hvad for det første angår pålæggelsen af en minimumsbøde for hver ulovlig spilleautomat synes en sådan sanktion ikke i sig selv at stå i misforhold til de pågældende lovovertrædelsers grovhed, idet udbud af ulovlige hasardspil ved hjælp af spilleautomater – hvilke udbud i sagens natur ligger uden for de administrative myndigheders kontrol, og for hvilke det ikke kan kontrolleres, at de ved lov fastsatte foranstaltninger til beskyttelse af spillerne overholdes – kan, således som den østrigske regering har anført, medføre særligt alvorlige skadelige virkninger for samfundet, idet det bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at lotterier udgør en tilskyndelse til pengeforbrug, der kan få socialt skadelige konsekvenser for den enkelte (dom af 24.3.1994, Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, præmis 60; jf. ligeledes i denne retning dom af 6.3.2007, Placanica m.fl., C-338/04, C-359/04 og C-360/04, EU:C:2007:133, præmis 47, af 3.6.2010, Sporting Exchange, C-203/08, EU:C:2010:307, præmis 27, og af 15.9.2011, Dickinger og Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, præmis 45).

- 47 Hvad angår størrelsen af denne minimumsbøde påhviler det den nationale ret ved vurderingen af dennes forholdsmæssighed at tage hensyn til forholdet mellem størrelsen af den bøde, der kan pålægges, og den økonomiske fordel, som følger af den begåede overtrædelse, med henblik på at afskrække lovovertræderne fra at begå en sådan overtrædelse (jf. i denne retning dom af 11.2.2021, K.M. (Sanktioner pålagt kaptajn), C-77/20, EU:C:2021:112, præmis 49). Den skal imidlertid sikre sig under hensyntagen til samtlige omstændigheder i den konkrete sag, at det således pålagte minimumsbeløb ikke står i misforhold til denne fordel.
- 48 Hvad angår den omstændighed, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning ikke fastsætter noget loft over de pålagte bøders samlede størrelse, skal det bemærkes, at kombinationen af pålæggelse af en minimumsbøde og sammenlægning af bøder uden loft, når lovovertrædelsen vedrører flere ulovlige spilleautomater, ganske vist kan føre til pålæggelse af bødestrafte af betragtelige størrelser.
- 49 Som anført såvel af den forelæggende ret – der har støttet sig på de grunde, som er anført i det regeringslovforslag, hvorved størrelserne på de pågældende sanktioner blev indført i GSpG's § 52, stk. 2 – som af den østrigske og den belgiske regering samt af Kommissionen gør en sådan foranstaltning det imidlertid bl.a. muligt at modvirke den økonomiske fordel, som de sanktionerede lovovertrædelser kan give, og dermed gøre det ulovlige udbud mindre og mindre attraktivt, hvorfor foranstaltningen ikke i sig selv er i strid med proportionalitetsprincippet. Det påhviler imidlertid ligeledes den nationale ret at sikre sig, at de pålagte bøders samlede størrelse ikke står i misforhold til denne fordel.
- 50 Hvad for det andet angår idømmelse af forvandlingsstraffe skal det fastslås, at idømmelse af en sådan sanktion heller ikke i sig selv synes at være uforholdsmæssig i lyset af de pågældende lovovertrædelsers art og grovhed, idet det herved tilsigtes at sikre, således som den østrigske regering har gjort gældende, at disse lovovertrædelser faktisk kan straffes, såfremt bøden ikke kan inddrives.
- 51 Det skal imidlertid bemærkes, at idømmelsen af en sådan sanktion i hvert enkelt tilfælde skal begrundes i tungtvejende samfundsinteresser (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 19.1.2021, Lacatus mod Schweiz, ECLI:CE:ECHR:2021:0119JUD001406515, § 110), idet sanktionen er af en særlig streng karakter, henset til de konsekvenser, der følger deraf for den berørte person (jf. i denne retning dom af 12.9.2019, Maksimovic m.fl., C-64/18, C-140/18, C-146/18 og C-148/18, EU:C:2019:723, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at forvandlingsstraffen for så vidt angår lovovertrædelser som de i hovedsagen omhandlede ikke kan overstige to uger pr. lovovertrædelse.
- 53 I denne henseende skal det fastslås, at for så vidt som hver spilleautomat eller ulovlig genstand kan udgøre grundlaget for idømmelse af en sådan frihedsstraf, og for så vidt som den gældende lovgivning ikke fastsætter noget loft over den samlede varighed af de forvandlingsstraffe, der kan idømmes, kan sammenlægningen af sådanne sanktioner føre til idømmelse af en forvandlingsstraf af en betragtelig varighed, der muligvis kan stå i misforhold til grovheden af de konstaterede lovovertrædelser, for hvilke den gældende lovgivning kun fastsætter bødestrafte. Det er den forelæggende ret, der skal afgøre, om dette er tilfældet i lyset af varigheden af den faktisk pålagte forvandlingsstraf.

- 54 I denne sammenhæng har den østrigske regering gjort gældende, at der ikke foreligger nogen generel minimumstærskel for forvandlingsstraffe, idet en sådan straf skal stå i forhold til den pålagte bøde.
- 55 En sådan omstændighed kan imidlertid ikke være afgørende, for så vidt som en forvandlingsstraf ikke bringes i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet alene derved, at myndighederne i en medlemsstat efter eget skøn kan nedsætte varigheden heraf (jf. analogt dom af 3.3.2020, Google Ireland, C-482/18, EU:C:2020:141, præmis 53).
- 56 Hvad for det tredje angår pålæggelsen af betaling af et bidrag til sagsomkostningerne på 10% af de pålagte bøder skal det bemærkes, at det fremgår af Domstolens praksis, at opkrævningen af retsafgifter principielt bidrager til en velfungerende domstolsordning, for så vidt som den udgør en kilde til finansiering af medlemsstaternes domstolsvirksomhed (dom af 30.6.2016, Toma og Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis). Det kan derfor ikke lægges til grund, at pålæggelsen af betaling af et sådant bidrag i sig selv er i strid med proportionalitetsprincippet.
- 57 Den forelæggende ret skal imidlertid sikre sig, at bidraget til de nævnte omkostninger, for så vidt som det fastsættes på grundlag af en procentdel af den pålagte bøde, ved den konkrete fastsættelse af størrelsen herpå, og henset til et manglende loft for denne bøde, hverken er for højt i lyset af de faktiske omkostninger ved en sådan procedure eller er i strid med den adgang til domstolsprøvelse, som er fastsat i chartrets artikel 47 (jf. i denne retning dom af 6.11.2012, Otis m.fl., C-199/11, EU:C:2012:684, præmis 48).
- 58 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en national lovgivning, der i tilfælde af erhvervsmæssig udbydelse af ulovlige lotterier gør det obligatorisk at:
- pålægge en minimumsbøde pr. ulovlig spilleautomat uden loft over de pålagte bøders samlede størrelse, forudsat at de pålagte bøders samlede størrelse ikke står i misforhold til den økonomiske fordel, der kan følge af de sanktionerede lovovertrædelser
 - idømme en forvandlingsstraf pr. ulovlig spilleautomat uden loft over de idømte forvandlingsstraffes samlede varighed, forudsat at den faktisk idømte forvandlingsstraf ikke er for lang i lyset af de konstaterede lovovertrædelsers grovhed, og
 - fastsætte et bidrag til sagsomkostningerne på 10% af de pålagte bøder, forudsat at dette bidrag hverken er for højt i lyset af de faktiske omkostninger ved en sådan procedure eller er i strid med den adgang til domstolsprøvelse, som er fastsat i chartrets artikel 47.

Det tredje spørgsmål

- 59 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål er det ufornuddent at besvare det tredje spørgsmål.

Sagsomkostninger

- 60 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 sagsomkostningerne. Bortset fra de 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 (Anden Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at inden for rammerne af en procedure vedrørende pålæggelse af sanktioner for overtrædelse af et monopol på området for hasardspil skal den nationale ret, der skal efterprøve lovligheden af en sanktion pålagt for en sådan overtrædelse, særligt vurdere, hvorvidt de ved den gældende lovgivning fastsatte sanktioner er forenelige med artikel 56 TEUF, henset til den konkrete fremgangsmåde for fastsættelsen af disse sanktioner.
- 2) Artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en national lovgivning, der i tilfælde af erhvervsmæssig udbydelse af ulovlige lotterier gør det obligatorisk at:
 - pålægge en minimumsbøde pr. ulovlig spilleautomat uden loft over de pålagte bøders samlede størrelse, forudsat at de pålagte bøders samlede størrelse ikke står i misforhold til den økonomiske fordel, der kan følge af de sanktionerede lovovertrædelser,
 - idømme en forvandlingsstraf pr. ulovlig spilleautomat uden loft over de idømte forvandlingsstraffes samlede varighed, forudsat at den faktisk idømte forvandlingsstraf ikke er for lang i lyset af de konstaterede lovovertrædelsers grovhed, og
 - fastsætte et bidrag til sagsomkostningerne på 10% af de pålagte bøder, forudsat at dette bidrag hverken er for højt i lyset af de faktiske omkostninger ved en sådan procedure eller er i strid med den adgang til domstolsprøvelse, som er fastsat i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Underskrifter