



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

2. marts 2023 *

»Præjudiciel forelæggelse – fri udveksling af tjenesteydelser – artikel 56 TEUF – restriktioner for den frie udveksling af tjenesteydelser – hasardspil – en medlemsstats lovgivning, der fastsætter et generelt forbud mod reklame for hasardspilsforetagender – automatisk dispensation fra dette forbud for foretagender med en driftslicens udstedt af myndighederne i den pågældende medlemsstat – manglende mulighed for dispensation for foretagender beliggende i en anden medlemsstat«

I sag C-695/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (den nederlandsksprogede ret i første instans i Bruxelles, Belgien) ved afgørelse af 8. november 2021, indgået til Domstolen den 19. november 2021, i sagen

Recreatieprojecten Zeeland BV,

Casino Admiral Zeeland BV,

Supergame BV

mod

Belgische Staat,

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling),

sammensat af dommerne F. Biltgen (refererende dommer), som fungerende afdelingsformand, N. Wahl og J. Passer,

generaladvokat: N. Emiliou

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. november 2022,

* Processprog: nederlandsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- Recreatieprojecten Zeeland BV, Casino Admiral Zeeland BV og Supergame BV ved advokaten T. Bauwens og J. Bocken,
- den belgiske regering ved M. Jacobs, C. Pochet og L. Van den Broeck, som befuldmægtigede, bistået af advokaten J. De fauw, G. Ryelandt, M. Ryś, R. Verbeke og P. Vlaemminck,
- den tjekkiske regering ved O. Serdula, M. Smolek og J. Vlácil, som befuldmægtigede,
- den portugisiske regering ved P. Barros da Costa, C. Chambel Alves, P. de Sousa Inês og S. Veiga, som befuldmægtigede,
- den finske regering ved H. Leppo, som befuldmægtiget,
- den norske regering ved K. Hallsjø Aarvik, F. Bergsjø, S. Hammersvik og K. Moe Winther, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved L. Armati, P.-J. Loewenthal og M. Mataija, som befuldmægtigede,

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

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 56 TEUF.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side tre hasardspilsforetagender med hjemsted i Nederlandene, nemlig Recreatieprojecten Zeeland BV, Casino Admiral Zeeland BV og Supergame BV, og på den anden side Belgische Staat (den belgiske stat) vedrørende bøder, som Kansspelcommissie (hasardspilskommissionen, Belgien) har pålagt dem for at have reklameret for deres virksomheder på belgisk område.

Belgisk ret

- 3 Artikel 4, stk. 1 og 2, i Wet op de kansspelen, de weddenschappen, kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (lov om hasardspil, væddemål, hasardspillesteder og spillerbeskyttelse) af 7. maj 1999 (*Belgisch Staatsblad*, 30.12.1999, s. 50040, herefter »lov om hasardspil«) bestemmer i den affattelse, der følger af Wet tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen (lov om ændring af lov om hasardspil) af 10. januar 2010 (*Belgisch Staatsblad*, 1.2.2010, s. 4309), følgende:

»1. Det er forbudt enhver at drive [...] et hasardspilsforetagende under en hvilken som helst form, fra et hvilket som helst sted og på en hvilken som helst direkte eller indirekte måde, uden at der forudgående er indhentet tilladelse fra hasardspilskommissionen i henhold til denne lov og med forbehold for de i loven fastsatte undtagelser.

2. Ingen må [...] reklamere for et hasardspilsforetagende [...], hvis den pågældende er bekendt med, at det drejer sig om drift [...] af et hasardspilsforetagende, som ikke er godkendt i henhold til denne lov.«

- 4 Bemærkningerne til det lovforslag, der lå til grund for lov om ændring af lov om hasardspil af 10. januar 2010, indeholdt følgende formulering:

»Den belgiske politik for hasardspil sigter mod at varetage formål, der består i at beskytte spillerne, at skabe finansiell gennemsigtighed og kontrollere pengestrømme, at kontrollere spillene samt at identificere og kontrollere arrangørerne.

Hasardspil reguleres på grundlag af en »kanaliseringsmodel«. I betragtning af, at der hos mennesket består et klart ønske om at spille, skal det ulovlige udbud bekæmpes ved at tillade et »begrænset« udbud af lovlige spil.

[...] Ved at begrænse det lovlige udbud opfyldes en af grundpillerne i denne politik, nemlig beskyttelsen af spilleren mod spilafhængighed.«

- 5 Artikel 15/3, stk. 1, i lov om hasardspil i den affattelse, der følger af Wet tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, en tot invoeging van artikel 37/1 in de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij (lov om ændring af lov af 7.5.1999 om hasardspil, væddemål, hasardspilsforetagender og beskyttelse af spillerne og om indsættelse af artikel 37/1 i lov af 19.4.2002 om rationalisering af driften og forvaltningen af Nationale Loterij) af 7. maj 2019 (*Belgisch Staatsblad*, 15.5.2019, s. 46589), fastsætter:

»Med forbehold for de foranstaltninger, der er fastsat i artikel 15/2, kan [hasardspilskommissionen pålægge ophavsmændene en administrativ bøde i tilfælde af overtrædelse af [artikel] 4 [...]«

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 6 Recreatieprojecten Zeeland, Casino Admiral Zeeland og Supergame reklamerede mellem den 3. december 2018 og den 25. juni 2019 for førstnævntes vedkommende og mellem den 20. marts og den 2. april 2019 for de to sidstnævntes vedkommende i Belgien for deres respektive foretagender, der er beliggende i Nederlandene tæt ved den belgiske grænse, ved hjælp af fysiske medier.
- 7 Den 11. december 2020 pålagde hasardspilskommissionen i henhold til artikel 15/3 i lov om hasardspil i den affattelse, der følger af lov af 7. maj 2019, hver af sagsøgerne i hovedsagerne en administrativ bøde for overtrædelse af denne lovs artikel 4, stk. 2, som forbyder reklame for de hasardspilsforetagender, der ikke er i besiddelse af en licens udstedt af denne kommission.
- 8 Sagsøgerne i hovedsagen har anlagt sag til prøvelse af disse bøder ved den forelæggende ret, idet de har gjort gældende, at dette reklameforbud er i strid med den frie udveksling af tjenesteydelser, som er sikret ved artikel 56 TEUF.
- 9 Den forelæggende ret har for det første anført, at hasardspilskommissionen ikke kan udstede licens til foretagender, der er beliggende uden for Belgien. For det andet giver belgisk ret ikke mulighed for at indrømme operatører af hasardspilsforetagender, såsom sagsøgerne i hovedsagen, tilladelse til at reklamere i Belgien for deres hasardspilsforetagender, som er

beliggende i en anden medlemsstat. Desuden findes der i Belgien et generelt forbud mod reklame for hasardspilsforetagender. De hasardspilsforetagender, der har hjemsted i Belgien, og som har en driftslicens dér, er imidlertid uden videre omfattet af en undtagelse fra dette forbud. Det er således tilladt at reklamere for sådanne foretagender i Belgien. Derimod er hasardspilsforetagender med hjemsted i en anden medlemsstat under alle omstændigheder omfattet og vil fortsat være omfattet af forbuddet mod reklame i Belgien.

- 10 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede har karakter af forskelsbehandling, for så vidt som en undtagelse fra det generelle forbud mod reklame i Belgien indrømmes et begrænset og kontrolleret antal af – udelukkende indenlandske – hasardspilsforetagender med hensyn til deres aktiviteter, selv om denne lovgivning forfølger et legitimt formål såsom at forhindre overdreven spilleadfærd og spilafhængighed, mens det uden forskel er umuligt for alle tilsvarende foretagender med hjemsted i en anden medlemsstat at opnå en sådan undtagelse.
- 11 På denne baggrund har Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (den nederlandsksprogede ret i første instans i Bruxelles, Belgien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 56, stk. 1, TEUF fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse i en medlemsstat, som indrømmer operatørerne af et begrænset og kontrolleret antal godkendte hasardspilsforetagender på sit område en undtagelse fra det generelle forbud mod reklame for sådanne foretagender uden samtidig at fastsætte en mulighed for, at operatører af hasardspilsforetagender med hjemsted i andre medlemsstater kan opnå samme undtagelse fra reklameforbuddet for disse foretagender på medlemsstatens område?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 12 Med det præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 56, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der indrømmer operatører af et begrænset og kontrolleret antal hasardspilsforetagender, som er beliggende på denne medlemsstats område, en automatisk undtagelse fra det reklameforbud, der generelt finder anvendelse på sådanne foretagender, uden at fastsætte en mulighed for, at operatører af hasardspilsforetagender, som er beliggende i en anden medlemsstat, kan opnå en tilsvarende undtagelse.
- 13 Med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål skal det først bemærkes, at artikel 56 TEUF kræver ophævelse af enhver restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, også selv om restriktionen gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater, når den kan udelukke, indebære ulemper for eller gøre den virksomhed mindre attraktiv, som udøves af tjenesteydere fra andre medlemsstater, som dér lovligt leverer tilsvarende tjenesteydelser. Desuden omfatter den frie udveksling af tjenesteydelser såvel udbyderen som modtageren af tjenesteydelserne (dom af 8.9.2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, præmis 51, og af 3.12.2020, BONVER WIN, C-311/19, EU:C:2020:981, præmis 18).
- 14 Bestemmelserne vedrørende hasardspil er et af de områder, hvor der mellem medlemsstaterne består store moralske, religiøse og kulturelle forskelle. Så længe området ikke er harmoniseret på EU-plan, tilkommer det hver medlemsstat på disse områder i overensstemmelse med sine egne

værdinormer at vurdere de krav, som måtte være nødvendige til beskyttelse af de omhandlede interesse (dom af 8.9.2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

- 15 Det er i øvrigt ubestridt, at inden for rammerne af en lovgivning, som er forenelig med EUF-traktaten, tilkommer valget af foranstaltninger til organisering og kontrol med drift og anvendelse af hasardspil eller pengespil de nationale myndigheder inden for rammerne af deres skøn (dom af 28.2.2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).
- 16 Domstolen har desuden præciseret, at der på området for hasardspil i princippet skal foretages en særskilt undersøgelse af hver af de restriktioner, der er pålagt af den nationale lovgivning, navnlig om disse er egnede til at sikre virkeliggørelsen af det eller de mål, som den pågældende medlemsstat har påberåbt sig, og om de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå dette mål (dom af 28.2.2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).
- 17 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning fastsætter et forbud uden undtagelser mod i Belgien at reklamere for de hasardspilsforetagender, der ikke er i besiddelse af en driftslicens udstedt af hasardspilskommissionen. Eftersom denne kommission kun kan udstede en sådan licens til hasardspilsforetagender, der er beliggende i Belgien, medfører den nævnte nationale lovgivning et forbud mod i denne medlemsstat at reklamere for alle hasardspilsforetagender, som er beliggende i andre medlemsstater.
- 18 I denne henseende har Domstolen på området for reklame for hasardspil allerede fastslået, at en national lovgivning, der har til virkning at forbyde reklame i en medlemsstat for hasardspil, der afholdes lovligt i andre medlemsstater, udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser (dom af 12.7.2012, HIT og HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis).
- 19 I det foreliggende tilfælde udgør den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning således en sådan restriktion.
- 20 Det fremgår af Domstolens praksis, at den frie udveksling af tjenesteydelser stiller krav om afskaffelse af enhver form for forskelsbehandling af tjenesteyderen på grund af den pågældendes nationalitet eller på grund af, at tjenesteyderen er etableret i en anden medlemsstat end den, hvor ydelsen præsteres (dom af 28.2.2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, præmis 35).
- 21 I det foreliggende tilfælde begrænser den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning muligheden for at reklamere for et hasardspilsforetagende i Belgien til kun at omfatte foretagender, der er beliggende i Belgien, og som med henblik herpå har en driftslicens, der uden videre giver ret til at reklamere.
- 22 I denne henseende fremgår det af fast retspraksis, at en ordning med koncessioner og tilladelser til foranstaltning af hasardspil skal bygge på objektive kriterier, der ikke er udtryk for forskelsbehandling, og som er kendt på forhånd, således at den opstiller rammer for de nationale myndigheders skønsudøvelse, der dermed ikke kan anvendes vilkårligt (dom af 28.2.2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

- 23 Selv om det i det foreliggende tilfælde er ubestridt, at udstedelsen af en licens til drift af et hasardspilsforetagende i Belgien sker på grundlag af objektive kriterier, der er kendt på forhånd, forholder det sig ikke desto mindre således, at den i hovedsagen omhandlede restriktion ifølge de oplysninger, som den forelæggende ret har anført, og som det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve – dvs. den omstændighed, at et hasardspilsforetagende, der er beliggende i en anden medlemsstat, ikke på nogen måde kan opnå licens til at reklamere i Belgien – i det væsentlige følger af den omstændighed, at dette foretagende er hjemmehørende uden for Belgien. Det følger heraf, at en restriktion af denne art er udtryk for forskelsbehandling.
- 24 Selv om en diskriminerende restriktion eventuelt kan være begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed som fastsat i artikel 52 TEUF (jf. i denne retning dom af 28.2.2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis), kan den imidlertid ikke begrundes i tvingende almene hensyn såsom hensynene til forbrugerbeskyttelse, forebyggelse af bedrageri og fjernelse af incitamenter for borgerne til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed samt hensynet til generelt at forebygge forstyrrelser af samfundsordenen (jf. i denne retning dom af 6.10.2009, Kommissionen mod Spanien, C-153/08, EU:C:2009:618, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).
- 25 I dette tilfælde fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den belgiske politik for hasardspil sigter mod at varetage formål, der består i at beskytte spillerne, at skabe finansiell gennemsigtighed og kontrollere pengestrømme, at kontrollere spillene samt at identificere og kontrollere arrangørerne. Det fremgår i øvrigt af den belgiske regerings skriftlige og mundtlige indlæg, at denne politik ligeledes er begrundet i formål, som består i at beskytte forbrugeren såvel som at bekæmpe svig og ulovlige spilleaktiviteter.
- 26 Det skal i denne henseende først bemærkes, at de nævnte formål, for så vidt som de vedrører tvingende almene hensyn, ikke kan påberåbes, som anført i denne doms præmis 24, med henblik på at begrunde en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, der har karakter af forskelsbehandling.
- 27 Hvis det endvidere lægges til grund, at hensynet til forbrugerbeskyttelse faktisk sigter mod at bekæmpe ludomani, og at dette er omfattet af begrebet »beskyttelse af den offentlige sundhed« som omhandlet i artikel 52 TEUF, skal det bemærkes, at for at en diskriminerende restriktion som den i hovedsagen omhandlede kan tillades, skal det godtgøres, at den udgør en ufravigelig forudsætning for at opnå det tilstræbte formål (jf. i denne retning dom af 28.2.2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 28 Det er imidlertid klart, at en sådan hindring, der kun giver de hasardspilsforetagender, der er beliggende på den pågældende medlemsstats område, og som har en licens til at drive dette foretagende i denne medlemsstat, mulighed for at reklamere i den pågældende medlemsstat, går videre, end hvad der kan anses for forholdsmæssigt, eftersom der findes mindre restriktive foranstaltninger, som gør det muligt at opnå de formål, som den belgiske regering har påberåbt sig (jf. i denne retning dom af 28.2.2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, præmis 43), såsom en tilladelse til at reklamere, der indrømmes foretagender, som er beliggende i en anden medlemsstat, under forudsætning af, at den lovgivning, der er vedtaget og kontrolleres af denne anden medlemsstat, frembyder garantier, som i det væsentlige svarer til dem, der er fastsat i den tilsvarende lovgivning i den pågældende medlemsstat (jf. i denne retning dom af 12.7.2012, HIT og HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, præmis 36).

- 29 Henset til alle ovenstående betragtninger skal det præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 56, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der indrømmer operatører af et begrænset og kontrolleret antal hasardspilsforetagender, som er beliggende på denne medlemsstats område, en automatisk undtagelse fra det reklameforbud, der generelt finder anvendelse på sådanne foretagender, uden at fastsætte en mulighed for, at operatører af hasardspilsforetagender, som er beliggende i en anden medlemsstat, kan opnå en tilsvarende undtagelse.

Sagsomkostninger

- 30 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 (Syvende Afdeling) for ret:

Artikel 56, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der indrømmer operatører af et begrænset og kontrolleret antal hasardspilsforetagender, som er beliggende på denne medlemsstats område, en automatisk undtagelse fra det reklameforbud, der generelt finder anvendelse på sådanne foretagender, uden at fastsætte en mulighed for, at operatører af hasardspilsforetagender, som er beliggende i en anden medlemsstat, kan opnå en tilsvarende undtagelse.

Underskrifter