



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 30 april 2014 *

”Artikel 56 FEUF — Frihet att tillhandahålla tjänster — Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna — Artiklarna 15–17, 47 och 50 — Fritt yrkesval och rätt att arbeta, näringsfrihet, äganderätt, rätt till en rättvis rättegång och rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol, principen ne bis in idem — Artikel 51 — Tillämpningsområde — Tillämpning av unionsrätten — Hasardspel — En medlemsstats inskränkande lagstiftning — Administrativa och straffrättsliga sanktioner — Tvingande skäl av allmänintresse — Proportionalitet”

I mål C-390/12,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (numera Landesverwaltungsgericht Oberösterreich, Österrike), genom beslut av den 10 augusti 2012, som inkom till domstolen den 20 augusti 2012, i mål som anhängiggjorts av

Robert Pflieger,

Autoart as,

Mladen Vucicevic,

Maroxx Software GmbH,

Hans-Jörg Zehetner,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešić samt domarna C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader (referent) och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 17 juni 2013,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Mladen Vucicevic, genom A. Rabl och A. Auer, Rechtsanwälte,

* Rättegångsspråk: tyska.

— Maroxx Software GmbH, genom F. Wennig och F. Maschke, Rechtsanwälte,
— Hans-Jörg Zehetner, genom P. Ruth, Rechtsanwalt,
— Österrikes regering, genom C. Pesendorfer, i egenskap av ombud,
— Belgiens regering, genom M. Jacobs och L. Van den Broeck, båda i egenskap av ombud, biträdda av P. Vlaemminck, advocaat,
— Nederländernas regering, genom K. Bulterman och C. Wissels, båda i egenskap av ombud,
— Polens regering, genom B. Majczyna och M. Szpunar, båda i egenskap av ombud,
— Portugals regering, genom L. Inez Fernandes, A. Silva Coelho och P. de Sousa Inês, samtliga i egenskap av ombud,
— Europeiska kommissionen, genom B.-R. Killmann och I. Rogalski, båda i egenskap av ombud,
och efter att den 14 november 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 56 FEUF och artiklarna 15–17, 47 och 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 2 Begäran har framställts i mål som anhängiggjorts av Robert Pfleger, Autoart as (nedan kallad Autoart), Mladen Vucicevic, Maroxx Software GmbH (nedan kallad Maroxx) och Hans-Jörg Zehetner angående administrativa sanktioner som vidtagits mot dem på grund av driften av spelautomater utan tillstånd.

Tillämpliga österrikiska bestämmelser

Förbundslagen om hasardspel

- 3 2 § i förbundslagen om hasardspel av den 28 november 1989 (Glücksspielgesetz, BGBl. I, 620/1989, i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i de nationella målen (nedan kallad GSpG), har följande lydelse:

”(1) Lotterier utgör hasardspel

1. som en näringsidkare arrangerar, anordnar, erbjuder eller tillgängliggör och
2. vid vilka spelarna eller andra personer erlägger en penningprestation (insats) i samband med speldeltagandet, och
3. vid vilka näringsidkaren, spelarna och andra personer kan förvänta sig att erhålla en motprestation i form av pengar (vinst).

(2) Näringsidkare är den som självständigt bedriver varaktig verksamhet som utövas för att erhålla en intäkt från anordnandet av hasardspel, även om det saknas ett vinstsyfte. Om en sammanslutning av personer som genom avtal med varandra erbjuder deltjänster för genomförande av hasardspel med

sådana penningprestationer som avses ovan i styckena 2 och 3, ska de personer betraktas som näringsidkare vilka omedelbart deltar i anordandet av hasardspel, även om de för sig inte är att anse som näringsidkare och även om de enbart deltar vid arrangerande, anordnandet eller erbjudandet av hasardspelet.

(3) Lotteri med spelautomat föreligger när spelresultatet inte beror på ett centralt beslut utan bestäms genom en mekanisk eller elektronisk anordning i själva spelautomaten. ...

(4) Förbudet lotteri föreligger när det inte lämnats någon koncession eller något tillstånd enligt denna lag för spelen, och de inte är undantagna hasardspelsmonopolet enligt 4 § i denna lag.”

4 Enligt 3 § GSpG, med rubriken ”Hasardspelsmonopol”, är rätten att anordna hasardspel förbehållen staten.

5 Enligt 5 § GSpG regleras lotterier med spelautomater i förbundslagstiftningen. I denna artikel föreskrivs dessutom att vart och ett av de nio förbundsländerna, genom koncession, kan överföra rätten att anordna lotterier med spelautomater till tredje part, under förutsättning att koncessionsinnehavarna uppfyller dels vissa offentligrättsliga minimikrav som fastställs däri, dels särskilda åtföljande åtgärder till skydd för speldeltagarna. Sådana lotterier, även kallade ”småhasard” kan anordnas på två sätt, antingen i spelhallar, med minst tio och högst 50 automater, en minimiinsats på 10 euro och en maximal vinst på 10 000 euro per automat, eller i form av ett individuellt tillförogandeställande av högst tre spelautomater med en högsta insats på 1 euro och en högsta vinst per spel på 1 000 euro samt det högsta tillåtna antalet automater. Det högsta antalet tillstånd för drift av spelautomater för en tid av längst 15 år får inte överstiga tre per delstat.

6 52 § GSpG, i dess lydelse som var tillämplig på omständigheterna i de nationella målen, med rubriken ”Bestämmelser om administrativa sanktioner”, har följande lydelse:

”(1) En administrativ förseelse begår, och kan påföras böter av den behöriga myndigheten på upp till 22 000 euro, den som:

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

...

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

(3) Om en administrativ förseelse enligt stycke 1 ovan inte begås inom landet ska den anses ha begåtts på den ort från vilken deltagandet i landet skett.

(4) Deltagande i elektroniska lotterier för vilka koncession inte har tilldelats av förbundsfinansministern är straffbart när den nödvändiga insatsen har gjorts inom landet. Överträdelse av detta förbud straffas vid uppsåt med böter upp till 7 500 euro, och i övriga fall med böter upp till 1 500 euro.

...”

7 I enlighet med 53, 54 och 56a §§ GSpG har myndigheterna, utöver denna befogenhet att utfärda sanktioner, även vittgående befogenheter att vidta säkerhetsåtgärder för att förhindra övriga överträdelser av hasardspelsmonopolet i den mening som avses i 3 § GSpG. Dessa befogenheter består

i att tillfälligt eller permanent ta spelmaskiner eller andra föremål genom vilka överträdelserna begåtts i beslag, genom att förverka dem och sedan förstöra dem, samt genom att stänga de inrättningar i vilka dessa maskiner gjorts tillgängliga för allmänheten, i enlighet med vad som föreskrivs i 53 styckena 1 och 2, 54 styckena 1 och 3 och 56a §§ GSpG.

Strafflagen

- 8 Utöver de administrativa sanktioner som föreskrivs i GSpG kan anordnandet av hasardspel med vinstsyfte och i avsaknad av koncession även sanktioneras straffrättsligt i Österrike. Enligt 168 § stycke 1 i StGB döms "[d]en som anordnar ett spel som uttryckligen är förbjudet eller vars utgång helt eller till väsentlig del beror på slumpen eller den som främjar en sammankomst för att anordna ett sådant spel i syfte att bereda sig eller någon annan ekonomisk vinning av detta anordnande eller denna sammankomst". För detta brott kan dömas till fängelse i högst sex månader eller till högst 360 dagsböter. Enligt 168 § stycke 2 StGB kan "[d]en som yrkesmässigt deltar i sådan spelverksamhet" straffas på samma sätt.

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 9 Det framgår av beslutet om hänskjutande och de handlingar som domstolen har tillgång till, att bakgrunden till de nationella mål som anhängiggjorts vid den hänskjutande domstolen har som gemensam nämnare att spelautomater, vilka drivits utan tillstånd och som således använts vid anordnandet av hasardspel vilka är förbjudna enligt GSpG, tillfälligt tagits i beslag i samband med kontroller som genomförts på olika platser i Oberösterreich.
- 10 Omständigheterna i det första nationella målet är i korthet följande. Den 29 mars 2012 genomförde tjänstemän vid finanspolisen en kontroll på inrättningen "CASH-POINT" i Perg (Österrike). I samband med denna kontroll togs sex spelautomater för vilka tillstånd saknades tillfälligt i beslag. Den 12 juni 2012 antog Bezirkshauptmannschaft (regional administrativ myndighet) ett beslut i vilket det fastställdes att det tillfälliga beslaget skulle bestå gentemot Robert Pfleger i egenskap av anordnare av otillåtna hasardspel, och mot Autoart, Tjeckien, i egenskap av påstådd ägare till de beslagtagna automaterna.
- 11 Omständigheterna i det andra nationella målet är i korthet följande. Den 8 mars 2012 genomförde tjänstemän vid finanspolisen en kontroll på inrättningen "SJ-Bet Sportbar" i Wels (Österrike). I samband med denna kontroll togs åtta spelautomater för vilka tillstånd saknades i beslag. Den 4 juli 2012 antog Bundespolizeidirektion (den federala polisledningen) ett beslut i vilket det fastställdes att beslaget skulle bestå gentemot Mladen Vucicevic, serbisk medborgare och förmodad ägare till två av de åtta beslagtagna automaterna.
- 12 Omständigheterna i det tredje nationella målet är i korthet följande. Den 30 november 2010 genomförde tjänstemän vid finanspolisen en kontroll på en bensinstation i Regau (Österrike). I samband med denna kontroll togs två spelautomater för vilka tillstånd saknades och vilka tillhörde Maroxx, ett bolag bildat enligt österrikisk rätt, tillfälligt i beslag. Den 16 december 2010 antog Bezirkshauptmannschaft i Vöcklabruck ett beslut gentemot Jaqueline Baumeister, tysk medborgare som driver nämnda bensinstation och är näringsidkare i den mening som avses i GSpG, i vilket det fastställdes att det tillfälliga beslaget skulle bestå. Den hänskjutande domstolen avvisade Jaqueline Baumeisters överklagande av detta beslut med hänvisning till att det kommit in för sent. Genom beslut av den 31 maj 2012 slog Bezirkshauptmannschaft i Vöcklabruck även fast att de två automaterna skulle förverkas.

- 13 Omständigheterna i det fjärde nationella målet är i korthet följande. Den 13 november 2010 genomförde tjänstemän vid finanspolisen en kontroll på en bensinstation i Enns (Österrike). I samband med denna kontroll togs tre spelautomater för vilka tillstånd saknades tillfälligt i beslag. Bezirkshauptmannschaft i Vöcklabruck antog ett beslut gentemot ägaren av automaterna, Maroxx, i vilket det fastställdes att det tillfälliga beslaget skulle bestå.
- 14 I beslut av den 3 juli 2012 påförde nämnda myndighet bensinstationsinnehavaren Hans-Jörg Zehetner böter på 1 000 euro som, för det fall att böterna inte betalades, kunde omvandlas till fängelse i 15 timmar. I samma beslut påfördes automaternas innehavare och upplåtare Maroxx böter på 1 000 euro som, för det fall att böterna inte betalades, kunde omvandlas till fängelse i 152 timmar.
- 15 Alla dessa beslut överklagades till den hänskjutande domstolen.
- 16 Enligt den domstolen har de österrikiska myndigheterna inte visat, i den mening som avses i domen i målet Dickinger och Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582), att brottslighet och spelberoende verkligen var ett betydande problem i Österrike under den aktuella perioden. Myndigheterna har inte heller visat att det är brottsbekämpning och spelarskyddet, och inte ökade intäkter till staten, som är det verkliga syftet med hasardspelsmonopolet. Den hänskjutande domstolen anser vidare att "kolossala reklamkostnader" betalats i en "aggressiv" kampanj, med den följd att monopolinnehavarnas marknadsföringspolicy inte enbart begränsades till en kontrollerad expansion åtföljd av en väl avvägd marknadsföring.
- 17 Den hänskjutande domstolen anser också att det rättsliga system som är föremål för bedömning i förevarande fall, i sin helhet, inte kan garantera det inre sammanhang som krävs enligt domstolens praxis (se, bland annat, dom Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punkterna 69 och 71) och att systemet därför inte är förenligt med friheten att tillhandahålla tjänster, som garanteras i artikel 56 FEUF.
- 18 För det fall att domstolen trots allt skulle anse att artikel 56 FEUF och artiklarna 15–17 i stadgan inte, av de ovannämnda skälen, utgör hinder mot en sådan nationell lagstiftning, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i om inte artikel 56 FEUF och artiklarna 15–17, 47 och 50 i stadgan, under alla omständigheter, utgör hinder mot en nationell lagstiftning i vilken begreppet näringsidkare, såsom person som kan straffas för drift av spelautomater utan tillstånd, definieras mycket vitt och, i avsaknad av tydliga lagregler, karaktäriseras av oförutsägbarhet vad gäller påförandet av administrativa och straffrättsliga sanktioner.
- 19 Det är mot denna bakgrund som Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:
- "1) Utgör proportionalitetsprincipen som kommer till uttryck i artikel 56 FEUF och i artiklarna 15–17 i stadgan hinder mot en nationell lagstiftning, såsom den som i de nationella målen följer av de relevanta bestämmelserna i 3-5 §§ samt 14 och 21 §§ GSpG, som underkastar anordnadet av hasardspel med spelautomater med det villkoret – vilket både är förenat med straffansvar och kan medföra direkta tvångsmedel i form av ingrepp i äganderätten – att ett föregående tillstånd har beviljats, varvid enbart ett begränsat antal tillstånd finns tillgängliga, trots att staten hittills, såvitt framgår, inte vid något enda förfarande vid domstol eller administrativt förfarande har styrkt att därmed sammanhängande kriminalitet och/eller spelberoende faktiskt utgör ett betydande problem som inte kan avhjälpas genom en kontrollerad utökning av tillåten spelverksamhet till ett stort antal enskilda tjänsteleverantörer, utan endast genom en kontrollerad expansion, åtföljd av en väl avvägd marknadsföring, genom en monopolist (eller ett fåtal oligopolister)?

- 2) För det fall att den första frågan ska besvaras nekande: Utgör proportionalitetsprincipen som kommer till uttryck i artikel 56 FEUF och artiklarna 15–17 i stadgan hinder för sådana nationella bestämmelser som 52–54 §§ GSpG, 56a § GSpG och 168 § StGB, vilka genom obestämda legaldefinitioner medför ett nästintill fullständigt straffrättsligt ansvar även för olika personkategorier (eventuellt med hemvist i andra medlemsstater i Europeiska unionen) som endast är ytterst indirekt delaktiga (såsom sådana personer som enbart driver, arrenderar ut eller hyr ut spelautomater)?
- 3) För det fall att även den andra frågan ska besvaras nekande: Utgör de demokratiska krav som rättsstaten ställer upp och som uppenbart ligger till grund för artikel 16 i stadgan och/eller kravet på skälighet och effektivitet i artikel 47 i stadgan och/eller skyldigheten att lämna insyn enligt artikel 56 FEUF och/eller förbudet mot dubbelbestraffning i artikel 50 i stadgan hinder för sådana nationella bestämmelser som 52–54 §§ GSpG, 56a § GSpG och 168 § StGB, vars inbördes avgränsning i avsaknad av entydig lagstiftning medborgarna knappast kan förutse i förhand, utan vilken först kan klarläggas i det enskilda fallet genom ett kostsamt formellt förfarande som emellertid är förenat med långtgående skillnader ifråga om behörighet (förvaltningsmyndighet eller domstol), ingripandebefogenheter, den stigmatisering som är kopplad till dessa och den processuella ställningen (till exempel omvänd bevisbörda)?
- 4) För det fall att en av frågorna 1–3 ska besvaras jakande: Utgör artikel 56 FEUF och/eller artiklarna 15–17 i stadgan och/eller 50 i stadgan hinder mot att sanktioner vidtas mot personer som har en nära anknytning till spelautomater (vilka avses i 2 § stycke 2 punkt 1 och 2 § stycke 2 GSpG) och/eller att dessa automater tas i beslag eller förverkas och/eller att sådana personers företag stängs helt?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Domstolens behörighet

- 20 Den österrikiska regeringen har gjort gällande att domstolen inte är behörig, eftersom de ställda frågorna avser en rent inhemsk situation och inte uppvisar något som helst samband med unionsrätten då det i förevarande fall inte finns någon gränsöverskridande anknytning.
- 21 Vad gäller artikel 56 FEUF är det i detta avseende riktigt att det, om samtliga omständigheter hänför sig till en och samma medlemsstat, måste kontrolleras huruvida domstolen är behörig att pröva denna bestämmelse (se, för ett liknande resonemang, dom *Duomo Gpa m.fl.*, C-357/10–C-359/10, EU:C:2012:283, punkt 25 och där angiven rättspraxis).
- 22 Såsom framgår av beslutet om hänskjutande fattade förvaltningsmyndigheten i Perg den 12 juni 2012 beslut i vilket det fastställdes att det tillfälliga beslaget skulle bestå. Beslut fattades även gentemot Autoart i dess egenskap av förmodad ägare till de beslagtagna maskinerna.
- 23 Den omständigheten att Autoart, med säte i Republiken Tjeckien, förekommer i de nationella målen visar således under alla omständigheter att dessa mål inte avser en rent inhemsk situation.
- 24 Domstolen är följaktligen behörig att besvara tolkningsfrågorna.

Upptagande till sakprövning

- 25 Den österrikiska regeringen anser vidare att begäran om förhandsavgörande ska avvisas, eftersom beslutet om hänskjutande inte innehåller en tillräckligt klar redogörelse för omständigheterna i de nationella målen för att domstolen ska kunna ge ett användbart svar.

- 26 Domstolen erinrar i detta hänseende om fast rättspraxis enligt vilken nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten, vilka ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen har lämnat på eget ansvar, och vilka det inte ankommer på EU-domstolen att pröva riktigheten av, presumeras vara relevanta. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas av EU-domstolen då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte förfogar över de uppgifter om sakförhållandena eller de rättsliga förhållandena som är nödvändiga för att kunna besvara frågorna på ett ändamålsenligt sätt (dom Melki och Abdeli, C-188/10 och C-189/10, EU:C:2010:363, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 27 Det framgår även av fast rättspraxis att det krävs att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av unionsrätten som är användbar för den nationella domstolen. Begäran om förhandsavgörande måste dessutom ange de närmare skälen till varför den hänskjutande domstolen anser det vara oklart hur unionsrätten ska tolkas och till att den anser det nödvändigt att ställa tolkningsfrågor till EU-domstolen (dom Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, punkt 28 och där angiven rättspraxis).
- 28 Beslutet om hänskjutande innehåller i förevarande fall en tillräcklig redogörelse för de rättsliga och faktiska omständigheterna i de nationella målen, och de uppgifter som lämnats av den nationella domstolen gör det möjligt att avgöra tolkningsfrågans räckvidd.
- 29 Under dessa förhållanden ska begäran om förhandsavgörande tas upp till sakprövning.

Huruvida stadgan är tillämplig

- 30 Den österrikiska, den belgiska, den nederländska och den polska regeringen anser att stadgan inte är tillämplig i de nationella målen, eftersom den nationella hasardspelslagstiftningen, på det icke-harmoniserade området för hasardspel, inte utgör tillämpning av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan.
- 31 Domstolen erinrar härvid om att stadgans tillämpningsområde, med avseende på åtgärder som vidtas av medlemsstaterna, definieras i artikel 51.1 däri, enligt vilken bestämmelserna i stadgan riktar sig till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten (dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 17).
- 32 Denna artikel i stadgan bekräftar därmed domstolens praxis avseende den utsträckning i vilken åtgärder som vidtas av medlemsstaterna måste överensstämma med de krav som följer av de grundläggande rättigheter, vilka garanteras i unionens rättsordning (dom Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, punkt 18).
- 33 Av domstolens fasta praxis framgår nämligen att de grundläggande rättigheter som garanteras i unionens rättsordning är tillämpliga i samtliga fall som regleras av unionsrätten, men inte i andra fall. Domstolen har därför redan påpekat att den inte kan pröva en nationell lagstiftning mot stadgan när lagstiftningen inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde. Om nämnda lagstiftning däremot omfattas av unionsrättens tillämpningsområde ska EU-domstolen, när den tagit emot en begäran om förhandsavgörande, lämna samtliga tolkningsfakta som är nödvändiga för att den nationella domstolen ska kunna avgöra lagstiftningens förenlighet med de grundläggande rättigheterna, vilka EU-domstolen ska säkerställa att de iakttas (dom Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, punkt 19).

- 34 De grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan måste således iakttas när en nationell lagstiftning omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, och något fall som sålunda omfattas av unionsrätten, utan att de grundläggande rättigheterna äger tillämplighet, är följaktligen inte möjligt. Är unionsrätten tillämplig innebär detta att de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan är tillämpliga (dom Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, punkt 21).
- 35 I detta avseende har domstolen redan slagit fast att när en medlemsstat åberopar tvingande skäl av allmänintresse som grund för att motivera en lagstiftning som kan hindra utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster, måste denna motivering – som föreskrivs i unionsrätten – tolkas mot bakgrund av de allmänna principerna i unionsrätten och särskilt de grundläggande rättigheterna som numera garanteras i stadgan. Den ifrågavarande nationella lagstiftningen kan därför endast omfattas av föreskrivna undantag om den är förenlig med de grundläggande rättigheter som domstolen ska säkerställa iakttagandet av (se, för ett liknande resonemang, dom ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, punkt 43).
- 36 I enlighet med vad som följer av fast rättspraxis kan en nationell lagstiftning, när det visar sig att den kan hindra utövandet av en eller flera av de grundläggande friheter som är garanterade i fördraget, endast omfattas av de i unionsrätten föreskrivna undantagen i den utsträckning som den är förenlig med de grundläggande rättigheter som domstolen ska säkerställa iakttagandet av. Det är uppenbart att detta krav avseende förenligheten med de grundläggande rättigheterna omfattas av unionsrättens tillämpningsområde och, följaktligen, av stadgans tillämpningsområde. När en medlemstat tillämpar ett undantag enligt unionsrätten för att motivera ett hinder mot en grundläggande frihet som garanteras i fördraget, ska den följaktligen, såsom generaladvokaten slagit fast i punkt 46 i sitt förslag till avgörande, anses "tillämpa unionsrätten", i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan.
- 37 Det är mot bakgrund av dessa principer som tolkningsfrågorna ska besvaras.

Prövning i sak

Fråga 1

- 38 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 1 för att få klarhet i huruvida artikel 56 FEUF och artiklarna 15–17 i stadgan ska tolkas så, att de utgör hinder mot en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i de nationella målen.
- Prövning med avseende på artikel 56 FEUF
- 39 En sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i de nationella målen, som förbjuder drift av spelautomater utan att myndigheterna först har beviljat tillstånd härför, utgör ett hinder mot friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 56 FEUF (dom Placanica m.fl., C-338/04, C-359/04 och C-360/04, EU:C:2007:133, punkt 42).
- 40 Domstolen ska likväl pröva huruvida en sådan inskränkning kan godtas på grund av att den omfattas av de undantag avseende hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa som uttryckligen anges i artiklarna 51 FEUF och 52 FEUF, som är tillämpliga på området för friheten att tillhandahålla tjänster med stöd av artikel 62 FEUF, eller om den i enlighet med domstolens praxis kan anses vara motiverad av tvingande skäl av allmänintresse (dom Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

- 41 Det följer av domstolens praxis att inskränkningar i anordnandet av hasardspelsverksamhet kan vara motiverade av tvingande skäl av allmänintresse, såsom skyddet av konsumenter samt för att förhindra bedrägerier och förhindra att medborgarna lockas till överdrivna spelutgifter (se, för ett liknande resonemang, dom *Carmen Media Group*, EU:C:2010:505, punkt 55 och där angiven rättspraxis).
- 42 Vad gäller de syften som eftersträvas med den österrikiska lagstiftning som är aktuell i de nationella målen, närmare bestämt att skydda spelarna genom att minska spelmöjligheterna samt att bekämpa den här till knutna kriminaliteten genom att styra in hasardspelsverksamheten i en kontrollerad expansion, konstaterar domstolen att dessa syften enligt rättspraxis kan motivera inskränkningar i de grundläggande friheterna inom hasardspelssektorn (dom *Costa och Cifone*, C-72/10 och C-77/10, EU:C:2012:80, punkt 61 och där angiven rättspraxis).
- 43 Domstolen erinrar dessutom om att de inskränkningar som medlemsstaterna inför ska uppfylla de krav på proportionalitet och icke-diskriminering som följer av dess praxis. En nationell lagstiftning är således endast ägnad att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet om den verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser behovet av att uppnå målet (se, för ett liknande resonemang, dom *Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, punkterna 59–61 och där angiven rättspraxis).
- 44 Endast den omständigheten att en medlemsstat har valt ett annorlunda skyddssystem än det som har antagits i en annan medlemsstat påverkar inte i sig bedömningen av om bestämmelserna på området är proportionerliga. Bestämmelserna ska endast bedömas med hänsyn till de ändamål som de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten eftersträvar och den skyddsnivå som de avser att säkerställa (dom *HIT och HIT LARIX*, C-176/11, EU:C:2012:454, punkt 25 och där angiven rättspraxis).
- 45 På området för anordnande av hasardspel har de nationella myndigheterna nämligen ett tillräckligt stort utrymme för skönsmässig bedömning för att kunna fastställa vad som krävs för att skydda konsumenterna och ordningen i samhället. Så länge de övriga krav som ställs i domstolens praxis uppfylls, ankommer det på varje enskild medlemsstat att bedöma om det, med hänsyn till de legitima mål som denna stat önskar uppnå, är nödvändigt att helt eller delvis förbjuda spel- och vadslagningsaktiviteter eller om det räcker att inskränka dem samt att i det syftet föreskriva mer eller mindre stränga kontrollmetoder (dom *Stoß m.fl.*, C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, EU:C:2010:504, punkt 76, och dom *Carmen Media Group*, EU:C:2010:505, punkt 46).
- 46 Det är också utrett att en tillämpning av fri och icke snedvriden konkurrens inom den mycket säregna hasardspelssektorn, det vill säga mellan flera aktörer som har tillstånd att anordna samma hasardspel, kan ha skadliga verkningar – till skillnad från vad som gäller när en traditionell marknad konkurrensutsätts. Dessa aktörer föranleds nämligen att tävla om att vara uppfinningsrika för att göra sitt erbjudande mer attraktivt än konkurrenternas och på så sätt öka konsumenternas utgifter för spelet samt riskerna för spelberoende (dom *Stanleybet International m.fl.*, C-186/11 och C-209/11, EU:C:2013:33, punkt 45).
- 47 I ett mål vid EU-domstolen enligt artikel 267 FEUF ankommer det på den hänskjutande domstolen att fastställa de mål som verkligen eftersträvas i den nationella lagstiftningen (dom *Dickinger och Ömer*, EU:C:2011:582, punkt 51).
- 48 Det ankommer också på den hänskjutande domstolen att mot bakgrund av vad EU-domstolen angett kontrollera att de inskränkningar som medlemsstaterna föreskriver uppfyller de villkor som framgår av domstolens praxis vad avser deras proportionalitet (dom *Dickinger och Ömer*, EU:C:2011:582, punkt 50).

- 49 Det åligger särskilt den hänskjutande domstolen att försäkra sig om att, bland annat med hänsyn till hur det aktuella inskränkande regelverket konkret tillämpas, regelverket verkligen är ägnat att minska spelmöjligheterna, att begränsa verksamheten på detta område och att bekämpa den spelanknutna kriminaliteten på ett sammanhängande och systematiskt sätt (dom Dickinger och Ömer, EU:C:2011:582, punkterna 50 och 56).
- 50 Domstolen har i detta avseende redan slagit fast att det ankommer på den medlemsstat som vill åberopa ett mål som motiverar en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster, att förse den domstol som har att avgöra målet med alla uppgifter som kan göra det möjligt för den domstolen att kontrollera att nämnda åtgärd verkligen uppfyller de krav som följer av proportionalitetsprincipen (dom Dickinger och Ömer, EU:C:2011:582, punkt 54 och där angiven rättspraxis).
- 51 Av denna rättspraxis kan inte den slutsatsen dras att en medlemsstat är förhindrad att visa att en sådan intern restriktiv åtgärd uppfyller sådana krav av den enda anledningen att denna medlemsstat inte kan visa upp utredningar som har tjänat som grund för att anta bestämmelserna i fråga (dom Stoß m.fl., EU:C:2010:504, punkt 72).
- 52 Den nationella domstolen måste alltså göra en helhetsbedömning av omständigheterna kring antagandet och tillämpningen av en sådan inskränkande lagstiftning som den som är aktuell i de nationella målen.
- 53 I förevarande fall anser den hänskjutande domstolen att de nationella myndigheterna inte har visat att kriminaliteten och/eller spelberoendet verkligen, under den ifrågavarande tidsperioden, utgjorde ett betydande problem.
- 54 Den hänskjutande domstolen verkar dessutom anse att det verkliga målet med det aktuella inskränkande systemet inte är att bekämpa kriminalitet och att skydda spelarna utan enbart att öka statens intäkter. EU-domstolen har emellertid redan slagit fast att enbart målet att öka intäkterna till statskassan inte kan motivera en sådan inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster (se dom Dickinger och Ömer, EU:C:2011:582, punkt 55). I vilket fall som helst verkar detta system vara oproportionerligt, eftersom det inte är ägnat att garantera det inre sammanhang som krävs enligt domstolens praxis och går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de åberopade målen.
- 55 För det fall att den hänskjutande domstolen skulle komma till samma slutsats, ska det i de nationella målen aktuella systemet inte anses vara förenligt med unionsrätten.
- 56 Med hänsyn till det ovanstående ska fråga 1 besvaras enligt följande: Artikel 56 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder mot en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i de nationella målen, när lagstiftningen inte verkligen strävar efter att uppnå målet att skydda spelarna eller bekämpa kriminalitet och den inte heller är verkligt ägnad att minska spelmöjligheterna eller att bekämpa den spelanknutna kriminaliteten på ett sammanhängande och systematiskt sätt.

– Prövning med avseende på artiklarna 15–17 i stadgan

- 57 En inskränkande nationell lagstiftning i den mening som avses i artikel 56 FEUF, såsom den i de nationella målen, kan även medföra begränsningar i rätten till fritt yrkesval, näringsfriheten och äganderätten, vilka är stadfästa i artiklarna 15–17 i stadgan.
- 58 För att sådana inskränkningar ska vara tillåtna krävs enligt artikel 52.1 i stadgan att de är föreskrivna i lag och förenliga med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Dessutom får begränsningar, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

- 59 Sålös generaladvokaten har funnit i punkterna 63–70 i sitt förslag till avgörande ska, under sådana omständigheter som de i de nationella målen, en inskränkning som varken är motiverad eller proportionerlig i förhållande till friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 56 FEUF, inte heller vara tillåten enligt nämnda artikel 52.1 i stadgan, jämförd med artiklarna 15–17 i stadgan.
- 60 Av detta följer att en prövning av den inskränkning, i den mening som avses i artikel 56 FEUF, som införts genom den ifrågavarande nationella lagstiftningen även omfattar eventuella inskränkningar i utövandet av de rättigheter och friheter som föreskrivs i artiklarna 15–17 i stadgan, och att en särskild prövning härav därför inte är nödvändig.

Frågorna 2 och 3

- 61 Frågorna 2 och 3 har enbart ställts för det fall att fråga 1 besvaras nekande.
- 62 Med hänsyn till det svar som lämnats på fråga 1 finns det ingen anledning att besvara frågorna 2 och 3.

Fråga 4

- 63 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 4 för att få klarhet i huruvida artikel 56 FEUF och artiklarna 15–17 i stadgan ska tolkas så, att de utgör hinder mot sanktioner, såsom de som föreskrivs i den i de nationella målen aktuella lagstiftningen, som bland annat möjliggör förverkande och förstöring av spelmaskiner samt stängning av de inrättningar i vilka dessa maskiner gjorts tillgängliga för allmänheten.
- 64 Med avseende på de nationella målen konstaterar domstolen att när ett inskränkande system har inrättats för hasardspelsverksamhet och detta system är oförenligt med artikel 56 FEUF, kan en näringsidkares överträdelse av systemet inte medföra påföljder (se, för ett liknande resonemang, dom Placanica m.fl., EU:C:2007:133, punkterna 63 och 69, och dom Dickinger och Ömer, EU:C:2011:582, punkt 43).

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Artikel 56 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder mot en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i de nationella målen, när lagstiftningen inte verkligen strävar efter att uppnå målet att skydda spelarna eller bekämpa kriminalitet och den inte heller är verkligt ägnad att minska spelmöjligheterna eller att bekämpa den spelanknutna kriminaliteten på ett sammanhängande och systematiskt sätt.

Underskrifter