



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 14 oktober 2021 \*

”Begäran om förhandsavgörande – Frihet att tillhandahålla tjänster – Artikel 56 FEUF – Hasardspel – Tillhandahållande av förbjudna lotterier – Påföljder – Proportionalitet – Lägsta bötesbelopp – Sammanläggning – Ingen begränsning – Frihetsberövande påföljd som alternativ till böter – Proportionellt bidrag till kostnaderna för förfarandet – Artikel 49.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna”

I mål C-231/20,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike) genom beslut av den 27 april 2020, som inkom till domstolen den 3 juni 2020, i målet

**MT**

mot

**Landespolizeidirektion Steiermark**

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av ordföranden på första avdelningen A. Arabadjiev, tillika tillförordnad ordförande på andra avdelningen, samt domarna I. Ziemele (referent), T. von Danwitz, P.G. Xuereb och A. Kumin,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- MT, genom P. Ruth och D. Pinzger, Rechtsanwälte,
- Österrikes regering, genom A. Posch och J. Schmoll, båda i egenskap av ombud,

\* Rättegångsspråk: tyska.

- Belgiens regering, genom L. Van den Broeck och M. Jacobs, båda i egenskap av ombud, biträdda av P. Vlaemminck, advocaat, och M. Thibault, avocate,
- Ungerns regering, genom B.R. Kissné, Z. Fehér och G. Koós, samtliga i egenskap av ombud,
- Portugals regering, genom P. Barros da Costa, A. Silva Coelho och L. Inez Fernandes, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom G. Braun, L. Malferrari och L. Armati, samtliga i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

### **Dom**

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 56 FEUF och artikel 49.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan MT och Landespolizeidirektion Steiermark (den regionala polismyndigheten i Steiermark, Österrike) angående påföljder som MT ålagts på grund av brott bestående i att i kommersiellt syfte tillhandahålla otillåtna lotterier.

### **Tillämpliga bestämmelser**

#### ***Förbundslagen om hasardspel***

- 3 I Glücksspielgesetz (förbundslagen om hasardspel) av den 28 november 1989 (BGBl. 620/1989), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad GSpG), föreskrivs följande i 2 §, med rubriken "Lotterier":

”(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).

...

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

...”

4 52 § GSpG, med rubriken ”Bestämmelser om administrativa sanktioner”, har följande lydelse:

”(1.) En administrativ förseelse, som kan beivras med böter av förvaltningsmyndigheten med upp till 60 000 euro i de fall som avses i första punkten, och med upp till 22 000 euro i de fall som avses i punkterna 2–11, begås av den som:

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

...

(2.) Vid överträdelse av punkt 1 led 1, med maximalt tre spelautomater eller andra föremål som strider mot lagstiftningen, ska för varje spelautomat eller andra föremål som strider mot bestämmelserna dömas till böter på mellan 1 000 och 10 000 euro om det är fråga om en första överträdelse eller 3 000–30 000 euro för upprepade överträdelser. Vid överträdelse med mer än tre spelautomater eller andra föremål som strider mot lagstiftningen, ska för varje spelautomat eller annat syfte som strider mot lagstiftningen dömas till böter på mellan 3 000 och 30 000 euro om det rör sig om en första överträdelse eller böter på mellan 6 000 och 60 000 euro vid upprepade överträdelser.”

### **VStG**

5 I 9 § Verwaltungsstrafgesetz (lag om administrativa sanktioner, BGBL., 52/1991), i den lydelse som var tillämplig på omständigheterna i det nationella målet, med rubriken ”Bestämmelser om administrativa sanktioner”, anges följande:

”1. När det gäller juridiska personers ... iakttagande av administrativa bestämmelser ska, om inte annat föreskrivs i administrativa bestämmelser och i den mån ansvariga ombud inte har utsetts (punkt 2), den som ska företräda bolaget i förhållande till tredje man anses vara ansvarig.

...

7. De juridiska personer... och de fysiska personer som avses i punkt 3 är solidariskt ansvariga för de böter som åläggs personer som ska företräda bolaget gentemot tredje man eller ett ansvarigt ombud, andra skador uttryckta i pengar och kostnader för förfarandet.”

6 I 16 § VStG, med rubriken ”Frihetsberövande påföljd som alternativ till böter”, föreskrivs följande:

”1. Om böter åläggs ska det samtidigt fastställas en frihetsberövande påföljd som alternativ till böter för det fall böterna inte kan drivas in.

2. Den frihetsberövande påföljden som alternativ till böter får inte överstiga det högsta frihetsberövande straff som ådömts för den administrativa överträdelsen och, för det fall varken ett frihetsberövande straff eller något annat föreskrivs, en period på två veckor. En frihetsberövande påföljd som alternativ till böter på mer än sex veckor är olaglig. En sådan påföljd ska fastställas i enlighet med reglerna för fastställande av påföljd, utan hänsyn till 12 §.

...”

- 7 I 19 § VStG, med rubriken ”Fastställande av påföljd”, anges följande:

”1. Påföljden ska fastställas i förhållande till omfattningen av det skyddade rättsliga intresset och allvaret i den skada som överträdelsen medför.

...”

- 8 I 20 § VStG, med rubriken ”Exceptionell nyansering av påföljden”, föreskrivs följande:

”Om det finns klart fler förmildrande omständigheter än försvårande omständigheter eller om den förmodade gärningsmannen är minderårig, kan den lägsta påföljden minskas med hälften.”

- 9 I 64 § VStG, med rubriken ”Kostnader för sanktionsförfarandet”, föreskrivs följande:

”1. Varje beslut om åläggande av en sanktion ska medföra att den som påförts sanktionen förpliktas att betala ersättning för kostnaderna för sanktionsförfarandet.

2. Detta belopp ska, för det [administrativa] förfarandet, beräknas till 10 procent av den utdömda påföljden, dock minst 10 euro; för fängelsestraff ska en dags fängelse i beräkningen motsvara 100 euro. ...

...”

### ***Förvaltningsprocesslagen***

- 10 I 38 § i Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (förvaltningsprocesslagen, BGBl. I, 33/2013), i den lydelse som är tillämplig i målet vid den nationella domstolen, föreskrivs att bland annat bestämmelserna i VStG ska tillämpas inom ramen för det administrativa förfarandet.

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

- 11 Mellan den 30 april och den 3 maj 2016 tillhandahöll det bolag som företräds av MT för kommersiella ändamål tio spelautomater i en viss anläggning. Hasardspelsorganisatören i fråga är ett bolag i Slovakien.
- 12 Genom ett förvaltningsbeslut befanns klaganden i det nationella målet, i enlighet med 9 § VStG, ha gjort sig skyldig till överträdelser av 52§ punkt 1 första ledet GSpG, begångna av detta bolag. Med stöd av 52 § punkt 2 i denna lag ålade den administrativa myndigheten honom, för varje överträdelse, en administrativ sanktionsavgift på 10 000 euro samt, med stöd av 16 § VStG, som var tillämplig i förvaltningsmål enligt 38 § i förvaltningsprocesslagen, i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, en frihetsberövande påföljd som alternativ till böter på tre dagar, det vill säga sammanlagt 100 000 euro för de tio spelautomaterna och ett frihetsstraff på 30 dagar. Myndigheten beslutade även, med stöd av 64 § punkt 2 VStG, att bolaget skulle betala 10 000 euro i bidrag till kostnaderna för förfarandet.
- 13 Detta beslut överklagades till Landesverwaltungsgericht Steiermark (Regionala förvaltningsdomstolen i Steiermark, Österrike), som ogillade överklagandet.

- 14 Klaganden i det nationella målet överklagade denna domstols dom till Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike). Sistnämnda domstol fastställde domen i den del den avsåg skuldfrågan, men upphävde den såvitt avsåg beslutet om påföljden.
- 15 Efter återförvisning av målet satte Landesverwaltungsgericht Steiermark (Regionala förvaltningsdomstolen i Steiermark) ned bötesbeloppet till 4 000 euro och fastställde en frihetsberövande påföljd som alternativ till böter på en dag, det vill säga sammanlagt 40 000 euro för de tio spelautomaterna och en frihetsberövande påföljd som alternativ till böter på tio dagar. Domstolen fastställde även kostnaderna för förfarandet till 4 000 euro.
- 16 Klaganden i det nationella målet överklagade fastställandet av denna påföljd till den hänskjutande domstolen.
- 17 Den hänskjutande domstolen har påpekat att Landesverwaltungsgericht Steiermark (Regionala förvaltningsdomstolen i Steiermark) i första instans prövade det aktuella monopolets ingrepp i friheten att tillhandahålla tjänster, genom att göra en helhetsbedömning mot bakgrund av de kriterier som EU-domstolen fastställt, och kom fram till att bestämmelserna i GSpG, enligt vilka anordnande av hasardspel utan nödvändiga tillstånd straffbelades, inte stred mot unionsrätten.
- 18 Den hänskjutande domstolen har emellertid påpekat att dess bedömning av påföljdens lagenlighet beror på huruvida bestämmelserna i GSpG, jämförda med bestämmelserna i VStG, vilka Landesverwaltungsgericht Steiermark (Regionala förvaltningsdomstolen i Steiermark) ska tillämpa för att fastställa påföljden, är förenliga med artikel 56 FEUF och, i förekommande fall, med artikel 49.3 i stadgan.
- 19 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
  - ”1. Måste den nationella domstolen i ett brottmål som drivs för att skydda ett monopol pröva den påföljdsbestämmelse som denna domstol ska tillämpa mot bakgrund av friheten att tillhandahålla tjänster, om den redan tidigare har prövat monopolbestämmelsen i enlighet med Europeiska unionens domstols anvisningar och denna prövning har visat att monopolbestämmelsen är motiverad?
  2. Om den första tolkningsfrågan besvaras jakande:
    - a) Ska artikel 56 FEUF tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell bestämmelse som föreskriver att kommersiellt tillgängliggörande av förbjudna hasardspel ovillkorligen ska straffas med böter per spelautomat utan att någon absolut övre gräns för det totala påförda bötesbeloppet föreskrivs enligt [GSpG]?
    - b) Ska artikel 56 FEUF tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell bestämmelse som föreskriver att kommersiellt tillgängliggörande av förbjudna hasardspel ovillkorligen ska straffas med böter om minst 3 000 euro per spelautomat enligt [GSpG]?
    - c) Ska artikel 56 FEUF tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell bestämmelse som föreskriver att kommersiellt tillgängliggörande av förbjudna hasardspel enligt den österrikiska lagen om hasardspel ska straffas med frihetsberövande påföljd som alternativ till böter per spelautomat utan någon absolut övre gräns för det sammanlagda antalet frihetsberövande påföljder?

- d) Ska artikel 56 FEUF tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell bestämmelse som, i samband med utdömande av påföljd på grund av kommersiellt tillgängliggörande av förbjudna hasardspel, föreskriver betalning av ett bidrag till kostnaderna för det straffrättsliga förfarandet med 10 procent av det påförda bötesbeloppet enligt [GSpG]?
3. Om den första frågan besvaras nekande:
- a) Ska artikel 49.3 i [stadgan] tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell bestämmelse enligt vilken kommersiellt tillgängliggörande av förbjudna hasardspel enligt den österrikiska lagen om hasardspel ovillkorligen ska straffas med böter per spelautomat utan att någon absolut övre gräns för det totala påförda bötesbeloppet föreskrivs?
- b) Ska artikel 49.3 i [stadgan] tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell bestämmelse som föreskriver att kommersiellt tillgängliggörande av förbjudna hasardspel enligt den österrikiska lagen om hasardspel ovillkorligen ska straffas med böter om minst 3 000 euro per spelautomat?
- c) Ska artikel 49.3 i [stadgan] tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell bestämmelse som föreskriver att kommersiellt tillgängliggörande av förbjudna hasardspel enligt [GSpG] ska dömas till en frihetsberövande påföljd som alternativ till böter per spelautomat utan någon absolut övre gräns för det sammanlagda antalet frihetsberövande påföljder?
- d) Ska artikel 49.3 i [stadgan] tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell bestämmelse som, i samband med bestraffning på grund av kommersiellt tillgängliggörande av förbjudna hasardspel enligt [GSpG], föreskriver betalning av ett bidrag till kostnaderna för det administrativa förfarandet med 10 procent av det påförda bötesbeloppet?"

## Prövning av tolkningsfrågorna

### *Den första frågan*

### *Huruvida tolkningsfrågan kan tas upp till prövning*

- 20 Klaganden i det nationella målet har gjort gällande att den första frågan är hypotetisk, eftersom den hänskjutande domstolen, inom ramen för det nationella målet och i motsats till vad frågans lydelse antyder, inte själv har kontrollerat den aktuella monopolordningen i enlighet med de kriterier som domstolen fastställt.
- 21 Det ska erinras om att det inom ramen för det samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna som har införts genom artikel 267 FEUF uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och som har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen av en unionsbestämmelse (dom av den 13 november 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, punkt 20, och dom av den 2 april 2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, punkt 23 och där angiven rättspraxis).

- 22 Av detta följer att frågor som rör unionsrätten presumeras vara relevanta. En fråga från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet, då frågorna är hypotetiska eller då EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 13 november 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, punkt 21, och dom av den 2 april 2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, punkt 24 och där angiven rättspraxis).
- 23 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen, såsom påpekats i punkt 17 i förevarande dom, angett att Landesverwaltungsgericht Steiermark (Regionala förvaltningsdomstolen i Steiermark) i första instans prövade huruvida bestämmelserna i GSpG, enligt vilka hasardspel utan erforderligt tillstånd är straffbelagt, är förenliga med unionsrätten. Mot bakgrund av detta konstaterande, som det inte ankommer på EU-domstolen att ifrågasätta inom ramen för ett förfarande enligt artikel 267 FEUF, önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida det specifikt ankommer på den att inom ramen för sin prövning av lagenligheten av den påföljd som ålagts klaganden i det nationella målet med stöd av bestämmelserna i GSpG, jämförd med bestämmelserna i VStG, göra en bedömning av denna påföljd mot bakgrund av artikel 56 FEUF. Det kan således inte bestridas att frågan huruvida det avgörande som den hänskjutande domstolen ska meddela är förenligt med unionsrätten beror på svaret på den ställda tolkningsfrågan, vilket innebär att denna inte är hypotetisk.
- 24 Därav följer att den första frågan kan tas upp till sakprövning.

### *Prövning i sak*

- 25 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 56 FEUF ska tolkas så, att under ett förfarande för åläggande av påföljder för överträdelser av ett monopol på området för hasardspel, ska den nationella domstolen, vilken har att pröva lagenligheten av en påföljd som påförts för en sådan överträdelse, särskilt bedöma huruvida de påföljder som föreskrivs i den tillämpliga lagstiftningen är förenliga med artikel 56 FEUF, när det redan har slagits fast att ett sådant monopolsystem är förenligt med nämnda bestämmelse.
- 26 Den österrikiska och den belgiska regeringen samt, i huvudsak, den ungerska regeringen har hävdats att det inte är nödvändigt att, mot bakgrund av artikel 56 FEUF, göra en separat prövning av de nationella påföljdsbestämmelserna som syftar till att säkerställa monolets efterlevnad, eftersom dessa bestämmelser i princip redan har prövats inom ramen för en helhetsbedömning av omständigheterna kring antagandet och genomförandet av den aktuella inskränkande lagstiftningen. Den portugisiska regeringen, Europeiska kommissionen och, i huvudsak, MT har däremot gjort gällande att sådana regler ska prövas separat mot bakgrund av denna bestämmelse och i synnerhet mot bakgrund av proportionalitetsprincipen.
- 27 Det ska i detta hänseende erinras om att domstolen redan har slagit fast att när det gäller lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken utövandet av en verksamhet inom hasardspelssektorn bland annat villkoras av en skyldighet att inneha koncession och polistillstånd och i vilka det föreskrivs straffrättsliga påföljder för det fall den aktuella lagstiftningen åsidosätts, ska det prövas separat för var och en av de inskränkningar som föreskrivs i den nationella lagstiftningen, inklusive de sanktioner som föreskrivs i denna lagstiftning, bland annat om den är ägnad att säkerställa förverkligandet av den målsättning som medlemsstaten har åberopat och om den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål som medlemsstaten har åberopat (se, för

ett liknande resonemang, dom av den 6 mars 2007, Placanica m.fl., C-338/04, C-359/04 och C-360/04, EU:C:2007:133, punkterna 40 och 49). Domstolen har därefter upprepade gånger erinrat om detta krav (dom av den 8 september 2010, Stoß m.fl., C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, EU:C:2010:504, punkt 93, dom av den 28 februari 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, punkt 22, och beslut av den 18 maj 2021, Fluctus m.fl., C-920/19, ej publicerat, EU:C:2021:395, punkt 29).

- 28 Av detta följer att den nationella domstol som ska bedöma lagenligheten av en påföljd som påförts för åsidosättande av ett monopol på hasardspel specifikt ska bedöma huruvida denna inskränkning är förenlig med artikel 56 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 september 2019, Maksimovic m.fl., C-64/18, C-140/18, C-146/18 och C-148/18, EU:C:2019:723, punkt 33), även om de övriga begränsningarna i detta monopol redan har bedömts vara förenliga med nämnda bestämmelse.
- 29 Det framgår visserligen av domstolens praxis att den nationella domstolen, vid prövningen av huruvida en inskränkande lagstiftning är förenlig med artikel 56 FEUF, redan är skyldig att göra en helhetsbedömning av de omständigheter som hänför sig till såväl antagandet av denna lagstiftning som genomförandet av densamma (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 juni 2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, punkt 31, och dom av den 14 juni 2017, Online Games m.fl., C-685/15, EU:C:2017:452, punkt 52 och där angiven rättspraxis), vilket med nödvändighet inbegriper det sanktionssystem som specifikt föreskrivs i denna lagstiftning och som legat till grund för sanktionsbeslutet.
- 30 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende preciserat att Landesverwaltungsgericht Steiermark (Regionala förvaltningsdomstolen i Steiermark) i det nationella målet, mot bakgrund av de kriterier som EU-domstolen fastställt, fann att bestämmelserna i GSpG, enligt vilka det är förbjudet att anordna hasardspel med spelautomater utan erforderligt tillstånd, inte strider mot unionsrätten.
- 31 Den österrikiska regeringen har för sin del understrukit att den slutsats som Landesverwaltungsgericht Steiermark (Regionala förvaltningsdomstolen i Steiermark) kommit fram till är förenlig med fast praxis från de högsta österrikiska domstolarna, vilka vid en sådan prövning systematiskt beaktar bestämmelserna om de påföljder som föreskrivs i 52 § GSpG, vilka syftar till att effektivt bekämpa olagliga hasardspel.
- 32 Den hänskjutande domstolen har emellertid inte angett huruvida denna bedömning specifikt avsåg räckvidden av denna bestämmelse. Vidare framgår det under alla omständigheter av de handlingar som domstolen har tillgång till att de påföljder som ålagts klaganden i det nationella målet inte enbart har fastställts på grundval av 52 § GSpG, utan även på grundval av 16 § och 64 § VStG, vilka är tillämpliga i administrativa förfaranden. Enligt dessa bestämmelser ska, samtidigt som en påföljd åläggs, en frihetsberövande påföljd som alternativ till böter och en avgift för förfarandet för administrativa sanktioner, ådömas.
- 33 Vad gäller den omständigheten att dessa sanktioner inte föreskrivs i GSpG utan i de allmänna bestämmelserna i VStG, erinrar domstolen om att sådana sanktioner i varje enskilt fall, med hänsyn till de konkreta formerna för att fastställa påföljderna, måste vara förenliga med unionsrätten och iaktta de grundläggande friheter som garanteras i unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 mars 2007, Placanica m.fl., C-338/04, C-359/04



och C-360/04, EU:C:2007:133, punkt 68; dom av den 20 december 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, punkt 61, och dom av den 11 februari 2021, K.M. (Sanktioner mot fartygskaptenen), C-77/20, EU:C:2021:112, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

- 34 Domstolen ska därför göra en särskild prövning av det sanktionssystem som är aktuellt i det nationella målet mot bakgrund av artikel 56 FEUF.
- 35 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras på så sätt att artikel 56 FEUF ska tolkas så, att under ett förfarande för åläggande av påföljder för överträdelser av ett monopol på området för hasardspel, ska den nationella domstolen, vilken har att pröva lagenligheten av en påföljd som påförts för en sådan överträdelse, särskilt bedöma huruvida de sanktioner som föreskrivs i den tillämpliga lagstiftningen är förenliga med artikel 56 FEUF, mot bakgrund av de faktiska villkoren för fastställandet av påföljderna.

### *Den andra frågan*

- 36 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 56 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell tvingande lagstiftning enligt vilken, vid tillhandahållande av förbjudna lotterier i kommersiellt syfte, följande ska utdömas:
- ett lägsta bötesbelopp per spelautomat utan begränsning av det totala beloppet för de böter som ålagts,
  - en frihetsberövande påföljd som alternativ till böter per otillåten spelautomat, utan begränsning av den sammanlagda varaktigheten av de alternativa frihetsberövande straff som utdömts, och
  - ett bidrag till kostnaderna för förfarandet som uppgår till 10 procent av de böter som ålagts.
- 37 Domstolen erinrar inledningsvis om att även om bestämmelser om påföljder för hasardspel omfattas av medlemsstaternas befogenhet, framgår det av fast rättspraxis att unionsrätten sätter gränser för denna befogenhet. En sådan lagstiftning får nämligen inte inskränka de grundläggande friheter som garanteras i unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 juli 2010, Sjöberg och Gerdin, C-447/08 och C-448/08, EU:C:2010:415, punkt 49, och dom av den 19 november 2020, ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 38 Enligt domstolens fasta praxis ska alla åtgärder som förbjuder, försvårar eller gör det mindre attraktivt att utöva friheten att tillhandahålla tjänster anses som inskränkningar i denna frihet (dom av den 12 september 2019, Maksimovic m.fl., C-64/18, C-140/18, C-146/18 och C-148/18, EU:C:2019:723, punkt 30 och där angiven rättspraxis).
- 39 En nationell lagstiftning i vilken det föreskrivs sanktioner mot den berörda tjänsteleverantören för det fall sådana skyldigheter inte uppfylls, vilka i sig utgör inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster, såsom den som är aktuell i det nationella målet, kan göra det mindre attraktivt att utöva en sådan frihet och utgör följaktligen en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 september 2019, Maksimovic m.fl., C-64/18, C-140/18, C-146/18 och C-148/18, EU:C:2019:723, punkterna 33 och 34).

- 40 Det följer även av domstolens fasta praxis att nationella åtgärder som kan göra det svårare eller mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras av EUF-fördraget kan godtas om det mål som eftersträvas med åtgärderna utgör ett tvingande skäl av allmänintresse, om de är ägnade att säkerställa förverkligandet av målet och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta (dom av den 12 september 2019, Maksimovic m.fl., C-64/18, C-140/18, C-146/18 et C-148/18, EU:C:2019:723, punkt 35 och där angiven rättspraxis).
- 41 Vidare är medlemsstaterna, enligt vad domstolen preciserat, således fria att fastställa målsättningarna för sin politik i fråga om vadhållning och spel och att, vid behov, exakt fastställa den eftersträvade skyddsnivån. De inskränkningar som föreskrivs ska likväl uppfylla de krav på proportionalitet som följer av domstolens praxis (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 juli 2010, Sjöberg och Gerdin, C-447/08 och C-448/08, EU:C:2010:415, punkt 39).
- 42 Det framgår vidare av domstolens praxis 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 ifrågasatt nationella lagstiftningen kan därför endast omfattas av föreskrivna undantag om den är förenlig med de grundläggande rättigheter som domstolen ska säkerställa iakttagandet av (dom av den 30 april 2014, Pflger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 35 och där angiven rättspraxis).
- 43 Domstolen finner för det första att i den mån unionsrätten tillåter medlemsstaterna att göra avvikelser från artikel 56 FEUF och införa inskränkningar i tillhandahållandet av hasardspelstjänster, och förutsatt att dessa inskränkningar motiveras av tvingande skäl av allmänintresse, att de är ägnade att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas genom dem och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål, ska åläggandet av administrativa eller straffrättsliga påföljder för att tillämpa dem också anses vara av allmänintresse.
- 44 För det andra konstaterar domstolen att administrativa eller straffrättsliga påföljder för åsidosättande av en inskränkande lagstiftning om tillhandahållande av hasardspel i princip kan säkerställa att denna lagstiftning iakttas och att den följaktligen är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås.
- 45 För det tredje krävs det dessutom att sanktionernas stränghet är anpassad till hur allvarliga de överträdelse är som beivras, bland annat genom att säkerställa att sanktionerna verkligen har en avskräckande verkan, samtidigt som de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå nämnda mål (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 2020, OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, punkt 26 och där angiven rättspraxis). Ett sådant krav följer bland annat av principen att påföljder ska vara proportionerliga, vilken anges i artikel 49.3 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 mars 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 55).
- 46 Vad för det första gäller åläggande av ett lägsta bötesbelopp per spelautomat som saknar tillstånd, framstår en sådan sanktion inte i sig som oproportionerlig med hänsyn till hur allvarliga överträdelseerna i fråga är, eftersom det olagliga utbudet av hasardspel via spelautomater, som till sin natur ligger utanför förvaltningsmyndigheternas kontroll och för vilka iakttagandet av de åtgärder som föreskrivs i lagen för att skydda spelarna inte kan kontrolleras, såsom den österrikiska regeringen har påpekat, kan få särskilt allvarliga konsekvenser för samhället, då domstolen redan har angett att lotterier utgör ett incitament till utgifter som kan få skadliga

konsekvenser för enskilda och för samhället (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 mars 1994, Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, punkt 60; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 6 mars 2007, Placanica m.fl., C-338/04, C-359/04 och C-360/04, EU:C:2007:133, punkt 47, dom av den 3 juni 2010, Sporting Exchange, C-203/08, EU:C:2010:307, punkt 27, och dom av den 15 september 2011, Dickinger och Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, punkt 45).

- 47 När det gäller det lägsta bötesbeloppet ankommer det på den nationella domstolen att vid proportionalitetsbedömningen beakta förhållandet mellan det bötesbelopp som kan åläggas och den ekonomiska fördel som följer av överträdelsen för att avskräcka dem som gjort sig skyldiga till överträdelsen från att begå en sådan överträdelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 februari 2021, K.M. (Sanktioner mot fartygskaptenen), C-77/20, EU:C:2021:112, punkt 49). Den ska emellertid, med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, försäkra sig om att det lägsta belopp som således har ålagts inte är oproportionerligt i förhållande till denna fördel.
- 48 Vad gäller den omständigheten att det i den nationella lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen inte föreskrivs någon övre gräns för det totala bötesbeloppet, ska det påpekas att kombinationen av ett lägsta föreskrivet belopp och sammanläggningen av böter utan begränsning när överträdelsen avser flera otillåtna spelautomater visserligen kan leda till att böter påförs med avsevärda belopp.
- 49 Såsom den hänskjutande domstolen har anfört med stöd av de skäl som anges i regeringens lagförslag genom vilket de aktuella beloppen infördes i artikel 52.2 GSpG, i likhet med den österrikiska och den belgiska regeringen samt kommissionen, gör en sådan åtgärd det bland annat möjligt att motverka den ekonomiska fördel som de beivrade överträdelserna skulle kunna ge upphov till och på så sätt göra det olagliga tillhandahållandet mindre attraktivt, vilket i sig innebär att proportionalitetsprincipen inte åsidosätts. Det ankommer emellertid även på den nationella domstolen att försäkra sig om att det totala bötesbeloppet inte är oproportionerligt i förhållande till denna fördel.
- 50 Vad för det andra gäller utdömandet av en frihetsberövande påföljd som alternativ till böter, finner domstolen att utdömandet av ett sådant straff inte heller i sig framstår som oproportionerligt med hänsyn till de aktuella brottens art och svårhetsgrad, eftersom syftet, såsom den österrikiska regeringen har påpekat, är att säkerställa att dessa brott faktiskt kan beivras om det är omöjligt att driva in böterna.
- 51 Det ska emellertid erinras om att utdömande av en sådan påföljd, i varje enskilt fall, måste motiveras av ett tvingande allmänintresse (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 19 januari 2021, Lacatus mot Schweiz, ECLI:CE:ECHR:2021:0119JUD001406515, § 110), vilket är synnerligen allvarligt med hänsyn till de konsekvenser som följer för den berörda personen (dom av den 12 september 2019, Maksimovic m.fl., C-64/18, C-140/18, C-146/18 och C-148/18, EU:C:2019:723, punkt 45 och där angiven rättspraxis).
- 52 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att i fråga om sådana brott som de som är aktuella i det nationella målet får den frihetsberövande påföljden som alternativ till böter inte överstiga två veckor per överträdelse.
- 53 Eftersom varje spelautomat som strider mot lagstiftningen kan ligga till grund för ett sådant frihetsstraff och det i den tillämpliga lagstiftningen inte föreskrivs någon övre gräns för den sammanlagda varaktigheten av de alternativa frihetsberövande straff som får dömas ut, kan en

sammanläggning av sådana påföljder leda till ett frihetsberövande straff med en betydande längd, vilket skulle kunna vara olämpligt i förhållande till de konstaterade brottens allvar, för vilka det i den tillämpliga lagstiftningen endast föreskrivs bötesstraff. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra om så är fallet, med hänsyn till längden på det frihetsstraff som faktiskt utdöms.

- 54 Den österrikiska regeringen har i detta sammanhang gjort gällande att det inte finns någon allmän lägsta gräns för en frihetsberövande påföljd som alternativ till böter, men att ett sådant straff ska stå i proportion till de böter som utdömts.
- 55 En sådan omständighet kan emellertid inte vara avgörande, eftersom en frihetsberövande påföljd som alternativ till böter inte kan vara förenlig med proportionalitetsprincipen enbart på grund av att myndigheterna i en medlemsstat, efter eget gottfinnande, kan minska dess längd (se, analogt, dom av den 3 mars 2020, *Google Ireland*, C-482/18, EU:C:2020:141, punkt 53).
- 56 Vad för det tredje gäller påförandet av en avgift för förfarandet på 10 procent av de ålagda böterna, ska det erinras om att enligt domstolens praxis bidrar uttag av domstolsavgifter i princip till att rättssystemet fungerar väl, eftersom det utgör en källa till finansiering av medlemsstaternas dömande verksamhet (dom av den 30 juni 2016, *Toma och Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruleci*, C-205/15, EU:C:2016:499, punkt 49 och där angiven rättspraxis). Det kan således inte anses att åläggandet av en sådan avgift i sig strider mot proportionalitetsprincipen.
- 57 Det ankommer emellertid på den hänskjutande domstolen att försäkra sig om att en sådan avgift – i den mån som avgiften fastställs på grundval av en procentsats av det påförda bötesbeloppet – vid den konkreta beräkningen av avgiftsbeloppet, och med hänsyn till att det inte finns någon övre gräns för dessa kostnader, varken är för stor i förhållande till den faktiska kostnaden för ett sådant förfarande eller strider mot rätten till domstolsprövning enligt artikel 47 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 november 2012, *Otis m.fl.*, C-199/11, EU:C:2012:684, punkt 48).
- 58 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågan besvaras på så sätt att artikel 56 FEUF ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell tvingande lagstiftning enligt vilken följande ska utdömas vid tillhandahållande av förbjudna lotterier i kommersiellt syfte:
- ett lägsta bötesbelopp per otillåten spelautomat, utan begränsning av det totala beloppet för de böter som ålagts, under förutsättning att det totala bötesbeloppet inte är orimligt högt i förhållande till den ekonomiska fördel som de beivrade överträdelsena skulle kunna ge,
  - en frihetsberövande påföljd som alternativ till böter per otillåten spelautomat, utan begränsning av den sammanlagda varaktigheten av de alternativa frihetsberövande straff som utdömts, under förutsättning att det alternativa frihetsberövande straff som dömts ut inte är orimligt högt med hänsyn till hur allvarliga de konstaterade brotten är, och
  - ett bidrag till kostnaderna för förfarandet som uppgår till 10 procent av de böter som ålagts, under förutsättning att detta bidrag inte är oskäligt i förhållande till den faktiska kostnaden för ett sådant förfarande och inte heller strider mot rätten till domstolsprövning enligt artikel 47 i stadgan.

### *Den tredje frågan*

- 59 Med beaktande av svaret på den första frågan saknas det anledning att besvara den tredje frågan.

### **Rättegångskostnader**

- 60 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet 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 (andra avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 56 FEUF ska tolkas så, att under ett förfarande för åläggande av påföljder för överträdelse av ett monopol på området för hasardspel, ska den nationella domstolen, vilken har att pröva lagenligheten av en påföljd som påförts för en sådan överträdelse, särskilt bedöma huruvida de sanktioner som föreskrivs i den tillämpliga lagstiftningen är förenliga med artikel 56 FEUF, mot bakgrund av de faktiska villkoren för fastställandet av påföljderna.**
- 2) **Artikel 56 FEUF ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en nationell tvingande lagstiftning enligt vilken följande ska utdömas vid tillhandahållande av förbjudna lotterier i kommersiellt syfte:**
  - **ett lägsta bötesbelopp per otillåten spelautomat, utan begränsning av det totala beloppet för de böter som ålagts, under förutsättning att det totala bötesbeloppet inte är orimligt högt i förhållande till den ekonomiska fördel som de beivrade överträdelseerna skulle kunna ge,**
  - **en frihetsberövande påföljd som alternativ till böter per otillåten spelautomat, utan begränsning av den sammanlagda varaktigheten av de alternativa frihetsberövande straff som utdömts, under förutsättning att det alternativa frihetsberövande straff som dömts ut inte är orimligt högt med hänsyn till hur allvarliga de konstaterade brotten är, och**
  - **ett bidrag till kostnaderna för förfarandet som uppgår till 10 procent av de böter som ålagts, under förutsättning att detta bidrag inte är oskäligt i förhållande till den faktiska kostnaden för ett sådant förfarande och inte heller strider mot rätten till domstolsprövning enligt artikel 47 i stadgan.**

Underskrifter