



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 12 juli 2012*

”Artikel 56 FEUF — Inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster — Hasardspel — Lagstiftning i en medlemsstat som innebär förbud mot reklam för kasinon i andra medlemsstater när den lagstadgade skyddsnivån för spelare i den aktuella medlemsstaten inte anses motsvara den nationella skyddsnivån — Skäl — Tvingande skäl av allmänintresse — Proportionalitet”

I mål C-176/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgerichtshof (Österrike) genom beslut av den 28 mars 2011, som inkom till domstolen den 14 april 2011, i målet

HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica,

HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd

mot

Bundesminister für Finanzen,

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot, samt domarna A. Prechal, L. Bay Larsen, C. Toader (referent) och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: J. Mazák,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 9 februari 2012,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica och HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd, genom R. Vouk, Rechtsanwalt,
- Österrikes regering, genom C. Pesendorfer och J. Bauer, båda i egenskap av ombud,
- Belgiens regering, genom L. Van den Broeck och M. Jacobs, båda i egenskap av ombud, biträdda av P. Vlaeminck, advocaat,

* Rättegångsspråk: tyska.

- Greklands regering, genom E.-M. Mamouna, i egenskap av ombud,
 - Spaniens regering, genom S. Centeno Huerta, i egenskap av ombud,
 - Portugals regering, genom L. Inez Fernandes samt genom A. Barros, A. Silva Coelho, och P.I. Valente, samtliga i egenskap av ombud,
 - Europeiska kommissionen, genom G. Braun och I. Rogalski, båda i egenskap av ombud,
- och efter att den 17 april 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 56 FEUF.
- 2 Frågan har framställts i ett mål mellan å ena sidan HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica och HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd (nedan gemensamt kallade HIT och HIT LARIX) och å andra sidan Bundesminister für Finanzen (den federala finansministern) (nedan kallad ministeriet). Målet gäller ministeriets beslut att avslå HIT:s och HIT LARIX ansökan om tillstånd att göra reklam i Österrike för sina kasinon i Slovenien.

Tillämpliga bestämmelser

Den nationella lagstiftningen

- 3 I 21 § i förbundslagen om hasardspel (Glücksspielgesetz) av den 28 november 1989 (BGBl. I, 620/1989, i den lydelse som publicerades i BGBl. I, 54/2010) (nedan kallad GSpG), med rubriken ”Kasinon, tillstånd”, preciseras villkoren för att bevilja koncession att driva kasinon i Österrike. I nämnda bestämmelse preciseras bland annat att koncessionsinnehavaren ska vara ett kapitalbolag med en styrelse som utövar tillsyn och att bolaget måste ha sitt säte i Österrike. Vidare ska bolaget ha ett bolagskapital om minst 22 miljoner euro och det ska med hänsyn till omständigheterna kunna förväntas att koncessionen utnyttjas i enlighet med bestämmelserna i GSpG rörande skydd för spelarna och förhindrande av penningtvätt.
- 4 25 § GSpG har rubriken ”Kasinons kunder” och innehåller huvudsakligen en rad åtgärder som syftar till att skydda spelarna från faror som hänger samman med spel, till exempel att utveckla spelberoende eller uppmuntra till överdrivna spelutgifter (bland annat får tillträde till kasinon endast beviljas myndiga personer, vidare är kasinoleeningen skyldig att begära upplysningar om spelaren från ett oberoende kreditupplysningsorgan, om spelaren visar tecken på spelberoende. I förekommande fall ska kasinoleeningen hålla ett samtal med spelaren för att utröna om spelandet kan hota dennes existensminimum. Spelare får tillfälligt eller definitivt vägras tillträde till kasinot).
- 5 I samma bestämmelse föreskrivs även en möjlighet för kasinokunder att väcka en direkt talan i tvistemål mot en kasinoleening som åsidosatt sina skyldigheter att skydda spelarna. Talan ska väckas inom tre år från det den förlust som kunderna lidit uppstod. Kasinoleeningens ansvar såvitt avser giltigheten av spelavtalet eller såvitt avser spelförluster regleras uttömmande i denna bestämmelse. Ansvaret är begränsat till ett konkret existensminimum.

6 I 56 § GSpG, med rubriken ”Reklam som är tillåten enligt lag”, föreskrivs följande:

”(1) Koncessionsinnehavare och tillståndsinnehavare i den mening som avses i denna lag ska inta en ansvarsfull attityd i sin reklam. Förbundsfinansministeriet är ensamt ansvarigt för tillsyn på detta område och ingripanden kan endast ske med stöd av 1 § och följande paragrafer i förbundslagen om illojal konkurrens. Den ovannämnda skyldigheten utgör inte en skyddsregel i den mening som avses i 1311 § i civillagen.

(2) I enlighet med de principer som anges i 1 § får kasinon i medlemsstater i Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet genom reklam locka österrikiska kunder att bege sig till anläggningar i ... medlemsstater i Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, under förutsättning att den som driver kasinot har erhållit tillstånd från [ministeriet]. Ett sådant tillstånd ska beviljas när den som driver kasinot, vid [ministeriet] har styrkt att

1. den koncession som denne beviljats uppfyller villkoren i 21 § i denna lag och används i det land som beviljat koncessionen – detta måste vara en medlemsstat i Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet – och
2. de lagbestämmelser som denna medlemsstat har antagit om skydd för spelarna minst motsvarar dem som gäller i Österrike.

Om reklamen inte uppfyller villkoren i punkt 1, kan [ministeriet] förbjuda den som driver det utländska kasinot att göra reklam.”

Bakgrund till målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 7 HIT och HIT LARIX är två aktiebolag hemmahörande i Slovenien. Bolagen innehar koncession för att anordna vissa hasardspel i Slovenien och erbjuder också sådana tjänster på ett flertal anläggningar i samma medlemsstat.
- 8 HIT och HIT LARIX har ansökt om tillstånd enligt 56 § GSpG att göra reklam i Österrike för sina spelanläggningar belägna i Slovenien, bland annat kasinon. Ansökningarna avslogs i två beslut av ministeriet av den 14 juli 2009. Som skäl angavs att HIT och HIT LARIX inte hade visat att bestämmelserna i slovensk lagstiftning om hasardspel (nedan kallad den slovenska lagstiftningen) gav ett skydd för spelare motsvarande det som gäller i Österrike, trots att det är ett krav att uppfylla detta villkor enligt 56 § andra stycket punkt 2 GSpG för att ett sökt tillstånd ska kunna beviljas.
- 9 HIT och HIT LARIX överklagade avslagsbesluten och gjorde gällande att besluten antagits i strid med bolagens frihet att tillhandahålla tjänster enligt unionsrätten.
- 10 Inför den hänskjutande domstolen har ministeriet anfört att HIT och HIT LARIX inte har styrkt att det i den slovenska lagstiftningen föreskrivs en lagstadgad skyldighet för kasinoleeningen att varna eller utesluta en spelare eller att det föreskrivs ett övervakningssystem som motsvarar dem som finns i den österrikiska rättsordningen. Det har inte heller styrkts att den slovenska lagstiftningen innehåller detaljerade regler för skydd av minderåriga i spelanläggningar och inte heller regler om att kasinokunder kan väcka direkt talan inför slovenska domstolar behöriga att pröva tvistemål för det fall koncessionsinnehavaren åsidosätter sina skyldigheter.
- 11 Ministeriet anser att Republiken Österrikes skyldighet att skydda konsumenterna på sitt territorium inte upphör därför att nämnda konsumenter genom reklam lockas att bege sig till kasinon i andra medlemsstater som tillämpar skyddsregler som erbjuder ett nämnvärt sämre skydd än dem som gäller i Österrike. Såväl reklamen som österrikiska medborgares besök på dessa anläggningar efter att ha blivit ditlockade av sådan reklam kan nämligen ha konsekvenser som är moraliskt och ekonomiskt skadliga

för såväl individen som samhället. De kan således utgöra ett allvarligt hot för dessa personer och deras familjer i Österrike samt för folkhälsan. Att det måste kontrolleras att det föreligger jämförbara skyddsregler har sin grund i unionsrättens krav på koherens.

- 12 Den hänskjutande domstolen har hänvisat till domstolens fasta praxis. Enligt nämnda praxis utgör 56 § punkt 2 GSpG i princip en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster i den mening som avses i artikel 56 FEUF. En sådan inskränkning kan emellertid vara berättigad av tvingande skäl av allmänintresse under förutsättning att den är proportionerlig.
- 13 Den hänskjutande domstolen har påpekat att bland de tvingande skäl av allmänintresse som kan berättiga en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster återfinns enligt domstolens praxis de mål som eftersträvas genom nationella lagstiftningar på området för spel och vadhållning, sedda som en helhet, vilka oftast är knutna till skyddet för de personer som köper de berörda tjänsterna och konsumenter i allmänhet samt till skyddet för ordningen i samhället. I avsaknad av harmoniserad lagstiftning ankommer det enligt den hänskjutande domstolen på varje enskild medlemsstat att fastställa nivån på det skydd för spelare som den har för avsikt att säkerställa.
- 14 Med hänsyn till det utrymme för skönsässig bedömning som medlemsstaterna ges enligt domstolens praxis utesluter den hänskjutande domstolen inte i förevarande fall att bakgrunden till den aktuella nationella lagstiftningen kan rättfärdiga en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster.
- 15 Verwaltungsgerichtshof beslutade mot denna bakgrund att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Är det förenligt med friheten att tillhandahålla tjänster att en medlemsstat har infört en regel om att reklam för kasinon som är belägna utanför denna medlemsstats territorium endast är tillåten om för sådana anläggningar tillämpliga bestämmelser angående skydd för spelarna motsvarar medlemsstatens egna bestämmelser?”

Tolkningsfrågan

Huruvida det föreligger inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster

- 16 Enligt artikel 56 FEUF ska varje inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster avskaffas – även om den är tillämplig på inhemska tjänsteleverantörer och tjänsteleverantörer från andra medlemsstater utan åtskillnad – när den kan innebära att tjänster som tillhandahålls av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat, där denne lagligen utför liknande tjänster, förbjuds, hindras eller blir mindre attraktiva. Dessutom avser friheten att tillhandahålla tjänster såväl den som tillhandahåller tjänster som den som mottar dem (se, bland annat, dom av den 4 oktober 2011 i de förenade målen C-403/08 och C-429/08, Football Association Premier League m.fl., REU 2011, s. I-9083, punkt 85 och där angiven rättspraxis).
- 17 Vad gäller reklam för hasardspel har domstolen närmare bestämt redan slagit fast att nationella bestämmelser som innebär ett förbud att i en medlemsstat främja hasardspel som lagligen anordnas i andra medlemsstater utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 juli 2010 i de förenade målen C-447/08 och C-448/08, Sjöberg och Gerdin, REU 2010, s. I-6921, punkterna 33 och 34).
- 18 På samma sätt utgör nationella bestämmelser av den typ som är aktuella i det nationella målet en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster, om de utgör ett hinder för konsumenter boende i Österrike att få tillgång till tjänster som erbjuds på kasinon belägna i en annan medlemsstat genom att reklam för sådan verksamhet omfattas av ett tillståndssystem. Enligt systemet krävs bland annat att

den som driver kasinot visar att lagstadgade bestämmelser om skydd för spelare som antagits i den medlemsstat där kasinot drivs åtminstone motsvarar bestämmelserna i den österrikiska lagstiftningen på området (nedan kallat det omtvistade villkoret).

- 19 Domstolen finner följaktligen att bestämmelser av den typ som är aktuella i det nationella målet utgör en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster som garanteras i artikel 56 FEUF.

Huruvida inskränkningen i friheten att tillhandahålla tjänster kan motiveras

- 20 Domstolen kommer nu att undersöka i vilken utsträckning den inskränkning som är aktuell i det nationella målet kan tillåtas enligt de undantag som uttryckligen föreskrivs i artiklarna 51 FEUF och 52 FEUF, som är tillämpliga i målet enligt artikel 62 FEUF, eller motiveras på grund av tvingande skäl av allmänintresse.
- 21 Det följer härvid av domstolens praxis att inskränkningar i anordnandet av spelverksamhet 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 av den 8 september 2010 i mål C-46/08, Carmen Media Group, REU 2010, s. I-8149, punkt 55 och där angiven rättspraxis).
- 22 Inskränkningar som föreskrivs av medlemsstaterna ska emellertid, i fråga om proportionalitet, uppfylla de villkor som följer av domstolens praxis, det vill säga kunna säkerställa förverkligandet av den eftersträvade målsättningen och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning. Domstolen erinrar i detta sammanhang vidare om att en nationell lagstiftning endast är ägnad att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet om den verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser behovet av att uppnå målet. Inskränkningarna ska under alla omständigheter tillämpas på ett icke diskriminerande sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 september 2009 i mål C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, REG 2009, s. I-7633, punkterna 59–61 och där angiven rättspraxis).
- 23 I förevarande fall är det utrett att den målsättning som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen och i synnerhet med det omtvistade villkoret är att skydda konsumenterna mot riskerna med hasardspel. Detta kan, såsom framgår av punkt 21 i denna dom, utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster.
- 24 Domstolen har vid flera tillfällen framhållit att lagstiftningen om hasardspel tillhör de områden där det föreligger avsevärda moraliska, religiösa och kulturella skiljaktigheter mellan medlemsstaterna. Eftersom det inte finns någon harmonisering om hasardspel ankommer det på varje medlemsstat att på dessa områden i enlighet med sin egen värdeskala fastställa vad som krävs för att skydda de berörda intressena (domen i det ovannämnda målet Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, punkt 57 och där angiven rättspraxis).
- 25 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 skydds nivå som de avser att säkerställa (domen i det ovannämnda målet Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, punkt 58 och där angiven rättspraxis).
- 26 Den österrikiska regeringen anser i förevarande fall att den inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster som är föremål för prövning i det nationella målet inte är oproportionerlig i förhållande till den eftersträvade målsättningen. I Österrike är nämligen antalet kasinon begränsat till femton och de som driver kasinon är skyldiga att iaktta strikta regler om spelarskydd, såsom till exempel att bevara

uppgifter om spelarnas identitet under minst fem år eller skyldigheten för kasinoledningen att observera en spelares uppträdande för att fastslå om spelandets frekvens och omfattning kan hota dennes existensminimum.

- 27 Enligt samma regering har tillämpningen av dessa preventiva regler i praktiken medfört en kraftig begränsning av antalet spelare. Under år 2011 blev mer än 80 000 personer föremål för restriktioner eller förbjöds tillträde till österrikiska kasinon. Om inte det omtvistade villkoret fanns skulle spelarna i allt större utsträckning lockas att gå över gränsen och att utsätta sig för större risker på kasinon som är belägna i andra medlemsstater där liknande lagstadgade garantier i förekommande fall inte skulle vara säkerställda.
- 28 Det följer härvid av det omtvistade villkoret att beviljande av ett tillstånd att göra reklam i Österrike för kasinon belägna i utlandet är beroende av en föregående jämförelse av de olika skyddsnivåerna för spelare som finns i de olika berörda rättsordningarna.
- 29 Ett sådant tillståndssystem kan i princip uppfylla proportionalitetskravet under förutsättning att villkoren för beviljande av tillstånd för att göra reklam för spelanläggningar i en annan medlemsstat, enligt detta system, begränsas till ett krav på att lagstiftningen i nämnda stat ska ge garantier som motsvarar dem i den nationella lagstiftningen såvitt avser det legitima syftet att skydda medborgarna mot riskerna med hasardspel.
- 30 Ett sådant villkor utgör inte en överdriven börda för aktörerna mot bakgrund av målsättningen, vilken domstolen fastställt är ett tvingande skäl av allmänintresse, att skydda medborgarna mot riskerna med hasardspel.
- 31 Medlemsstaterna är således fria att fastställa målsättningarna för sin politik i fråga om hasardspel och exakt fastställa den eftersträvade skyddsnivån (se domen i det ovannämnda målet Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, punkt 59 och där angiven rättspraxis). Domstolen konstaterar att lagstiftning av den typ som är aktuell i det nationella målet inte går utöver vad som är nödvändigt då det för att bevilja tillstånd för att göra reklam, enligt denna lagstiftning, endast krävs att det styrks att de bestämmelser som är tillämpliga i den andra medlemsstaten tillförsäkrar ett skydd mot riskerna med spel som i huvudsak är jämförligt med det skydd som ges enligt den förstnämnda lagstiftningen.
- 32 Det skulle emellertid förhålla sig annorlunda, och nämnda lagstiftning följaktligen betraktas som oproportionerlig, om det krävdes att reglerna i en annan medlemsstat var identiska eller om det ställdes krav på regler utan direkt samband med skyddet för riskerna med spel.
- 33 I ett förfarande enligt artikel 267 FEUF, som grundar sig på en tydlig funktionsfördelning mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen, är det den nationella domstolen som ska bedöma omständigheterna i målet (se dom av den 8 september 2010 i de förenade målen C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, Stoß m.fl., REU 2010, s. I-8069, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 34 Det ankommer följaktligen på den hänskjutande domstolen att säkerställa att det omtvistade villkoret endast innebär att beviljande av tillstånd för att göra reklam för spelanläggningar i en annan medlemsstat, är begränsat till ett krav på att lagstiftningen i nämnda stat ska ge garantier som i huvudsak motsvarar dem i den nationella lagstiftningen, såvitt avser det legitima syftet att skydda medborgarna mot riskerna med hasardspel.
- 35 Den hänskjutande domstolen kan bland annat undersöka huruvida det i 56 § andra stycket punkt 1 GSpG, genom hänvisningen till 21 § i samma lag, inte föreskrivs villkor som går utöver konsumentskyddet.

- 36 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska den ställda frågan besvaras enligt följande. Artikel 56 FEUF ska tolkas så, att den inte utgör hinder för lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken reklam i denna medlemsstat för kasinon som är belägna i en annan medlemsstat endast är tillåten om de bestämmelser i lag som antagits i den sistnämnda medlemsstaten om skydd för spelare ger garantier som i huvudsak motsvarar dem i gällande lagstiftning i den första medlemsstaten.

Rättegångskostnader

- 37 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella 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 (fjärde avdelningen) följande:

Artikel 56 FEUF ska tolkas så, att den inte utgör hinder för lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken reklam i denna medlemsstat för kasinon som är belägna i en annan medlemsstat endast är tillåten om de bestämmelser i lag som antagits i den sistnämnda medlemsstaten om skydd för spelare ger garantier som i huvudsak motsvarar dem i gällande lagstiftning i den första medlemsstaten.

Underskrifter