



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

14. juni 2017*

»Præjudiciel forelæggelse — artikel 49 TEUF — etableringsfrihed — artikel 56 TEUF — fri udveksling af tjenesteydelser — hasardspil — restriktiv lovgivning i en medlemsstat — administrative sanktioner af strafferetlig karakter — tvingende almene hensyn — proportionalitet — Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — artikel 47 — retten til en effektiv domstolsbeskyttelse — national lovgivning, der fastsætter en pligt for domstolen til at foretage en undersøgelse ex officio af de forhold, som er indbragt for den i forbindelse med retsforfølgningen af administrative lovovertrædelser af strafferetlig karakter — forenelighed«

I sag C-685/15

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (den regionale forvaltningsdomstol i Oberösterreich, Østrig) ved afgørelse af 14. december 2015, indgået til Domstolen den 18. december 2015, i sagen

Online Games Handels GmbH,

Frank Breuer,

Nicole Enter,

Astrid Walden

mod

Landespolizeidirektion Oberösterreich,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne A. Prechal, A. Rosas, C. Toader (refererende dommer) og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: fuldmægtig I. Illéssy,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. november 2016,

* Processprog: tysk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- Online Games Handels GmbH ved Rechtsanwälte P. Ruth og D. Pinzger,
- Frank Breuer, Nicole Enter og Astrid Walden ved Rechtsanwalt F. Maschke,
- den østrigske regering ved C. Pesendorfer, F. Herbst og G. Trefil, som befuldmægtigede,
- den belgiske regering ved L. Van den Broeck og M. Jacobs, som befuldmægtigede, bistået af advocaten P. Vlaeminck og R. Verbeke,
- Europa-Kommissionen ved H. Tserepa-Lacombe og G. Braun, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 9. marts 2017, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 49 TEUF og 56 TEUF, således som disse bestemmelser er fortolket i bl.a. dom af 30. april 2014, Pflieger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281), sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en række tvister mellem på den ene side Online Games Handels GmbH (herefter »Online Games«), Frank Breuer, Nicole Enter og Astrid Walden og på den anden side Landespolizeidirektion Oberösterreich (det regionale politidirektorat i Oberösterreich) vedrørende administrative sanktioner af strafferetlig karakter, som sidstnævnte har pålagt dem for drift af spilleautomater uden tilladelse.

Østrigsk ret

Forbundsforfatningen

- 3 Under overskriften »Iværksættelse af forbundsstaten« indeholder kapitel 3 i Bundes-Verfassungsgesetz (forbundsforfatningen, BGBl. 1/1930), som ændret (BGBl. I, 102/2014) (herefter »B-VG«), bl.a. B-VG's §§ 90 og 94. B-VG's § 90 har følgende ordlyd:
 - »1. Retsforhandlingerne for den almindelige påkendende domstol i civile sager og straffesager er mundtlige og offentlige. Undtagelser bestemmes ved lov.
 - 2. Straffesager er genstand for en kontradiktorisk procedure.«
- 4 B-VG's § 94, stk. 1, er sålydende:
 - »Domstolene er adskilt fra forvaltningen i alle instanser.«

- 5 B-VG's kapitel 7 har overskriften »Forfatnings- og forvaltningsretlige garantier«. Kapitlet indeholder B-VG's § 130, der fastsætter:

»1. Forvaltningsdomstolene påkender sager:

- (1) der er anlagt med påstand om annullation af afgørelser fra forvaltningsmyndigheder på grund af ulovlighed

[...]

- (4) I forvaltningsretlige straffesager skal forvaltningsdomstolen selv træffe afgørelse om sagens realitet i de sager, der er omhandlet i stk. 1, nr. 1). [...]«

Forbundsloven om hasardspil

- 6 Glücksspielgesetz (lov om hasardspil, BGBl. 620/1989) fastsatte i den affattelse, der følger af ændringen offentliggjort i BGBl. I, 76/2011 (herefter »GSpG 2011«), følgende i § 50:

»(1) I straffesager og på området for virksomhedslukninger i henhold til nærværende forbundslov tilhører kompetencen i første instans de regionale forvaltningsmyndigheder og i anden instans de uafhængige forvaltningsnævn, som er omhandlet i § 51, stk. 1, i Verwaltungsstrafgesetz [(administrativ straffelov)].

(2) Disse myndigheder kan samarbejde med de offentlige tilsynsmyndigheder og kan med henblik på fastlæggelsen af de faktiske omstændigheder i forbindelse med nærværende forbundslovs bestemmelser rådføre sig med de i § 1, stk. 3, omhandlede forvaltningssagkyndige. De offentlige tilsynsmyndigheder omfatter under alle omstændigheder de offentlige sikkerhedsmyndigheder og skattemyndighederne.

[...]«

- 7 § 52 i GSpG 2011 med overskriften »Bestemmelser om administrative sanktioner« fastsatte:

»1. Der begås en administrativt sanktioneret overtrædelse, som straffes med bøde på højst 22 000 EUR, der pålægges af myndighederne:

- (1) såfremt en person med henblik på deltagelse fra det nationale område foranstalter, afholder eller som erhvervsdrivende giver adgang til forbudt lotteri som omhandlet i § 2, stk. 4, eller medvirker hertil i sin egenskab af erhvervsdrivende som defineret i § 2, stk. 2

[...]

(2) Såfremt spillere eller andre personer i forbindelse med deltagelse i lotteri betaler beløb, der er større end 10 EUR for ét spil, anses det ikke for et ubetydeligt beløb, og følgelig må en eventuel strafskyldighed i henhold til denne forbundslov vige for strafskyldighed efter § 168 i Strafgesetzbuch [(straffelov)]. [...]

[...]«

- 8 § 53 i GSpG 2011 havde følgende ordlyd:

»1. Forvaltningsmyndigheden kan træffe afgørelse om konfiskation af spilleautomater [...], når

(1) der er mistanke om, at

- a) en eller flere bestemmelser i § 52, stk. 1, vedvarende bliver overtrådt gennem de spilleautomater [...], med hvilke der begås et indgreb i forbundsstatens monopol på hasardspil, eller

[...]«

9 En ny ændring af forbundsloven om hasardspil blev offentliggjort i BGBl. I, 13/2014 (herefter i den ændrede affattelse »GSpG 2014«).

10 § 50, stk. 1, i GSpG 2014 har følgende ordlyd:

»I straffesager og på området for virksomhedslukninger i henhold til nærværende forbundslov tilhører kompetencen de regionale administrative myndigheder [...]. Der kan anlægges sag til prøvelse af disse afgørelser ved den regionale forvaltningsdomstol.«

11 § 52 i GSpG 2014 er sålydende:

»1. Der begås en administrativt sanktioneret overtrædelse, for hvilken myndighederne i de tilfælde, der er omhandlet i nr. (1), pålægger en bøde på højst 60 000 EUR og i de tilfælde, der er omhandlet i nr. (2)-(11), en bøde på højst 22 000 EUR:

- (1) såfremt en person med henblik på deltagelse fra det nationale område foranstalter, afholder eller som erhvervsdrivende giver adgang til forbudt lotteri som omhandlet i § 2, stk. 4, eller medvirker hertil i sin egenskab af erhvervsdrivende som defineret i § 2, stk. 2

[...]

(3) Når en handling både udgør en forvaltningsretlig overtrædelse som omhandlet i § 52 og er omfattet af § 168 i Strafgesetzbuch, skal der alene pålægges straf i henhold til de forvaltningsretlige bestemmelser i § 52.

[...]«

Loven om proceduren ved forvaltningsdomstole

12 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (lov om proceduren ved forvaltningsdomstole, BGBl. I, 33/2013) bestemmer i den affattelse, der følger af ændringen offentliggjort i BGBl. I, 122/2013 (herefter »VwGVG«), følgende i § 18:

»Den sagsøgte myndighed er ligeledes part i sagen.«

13 VwGVG's § 38 har følgende ordlyd:

»Medmindre andet er fastsat i denne forbundslov, finder bestemmelserne i Verwaltungsstrafgesetzes 1991 [...] og i øvrigt enhver forvaltningsretlig bestemmelse i forbundslove eller delstatslove, som myndigheden har eller burde have anvendt i proceduren forud for den ved forvaltningsdomstolen iværksatte procedure, analog anvendelse på proceduren i sager anlagt i henhold til B-VG's § 130, stk. 1, i administrative straffesager.«

14 VwGVG's § 46, stk. 1, er sålydende:

»Forvaltningsdomstolen skal indsamle de beviser, der er nødvendige for at afgøre sagen.«

15 Følgende fremgår af bestemmelserne i VwGVG's § 50:

»For så vidt som sagen ikke skal afvises eller udsættes, skal forvaltningsdomstolen selv træffe afgørelse om sagens realitet i sager anlagt i henhold til B-VG's § 130, stk. 1, nr. (1).«

Den almindelige lov om forvaltningsproceduren

16 § 8 i Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (almindelig lov om forvaltningsproceduren, BGBl. I, 51/1991) har i den affattelse, der følger af ændringen offentliggjort i BGBl. I, 161/2013 (herefter »AVG«), følgende ordlyd:

»Personer, som gør brug af myndighedens aktiviteter, eller som berøres heraf, anses for berørte, og såfremt deres interesse i disse aktiviteter beror på et retskrav eller en retlig interesse, anses de for parter.«

17 AVG's § 37 bestemmer:

»Formålet med undersøgelsesproceduren er at fastlægge de faktiske omstændigheder, der er relevante for at afslutte forvaltningssagen, og at give parterne mulighed for at påberåbe sig deres rettigheder og retlige interesser.

[...]«

18 AVG's § 39 har følgende ordlyd:

»(1) Undersøgelsesproceduren gennemføres i henhold til de administrative bestemmelser.

(2) Såfremt de administrative bestemmelser ikke indeholder bestemmelse herom, skal myndigheden af egen drift træffe bestemmelse om undersøgelsesprocedurens forløb under iagttagelse af de i dette afsnit indeholdte forskrifter. Navnlig kan myndigheden af egen drift eller efter anmodning gennemføre en mundtlig retsforhandling og forene flere forvaltningssager med henblik på fælles behandling og afgørelse eller adskille dem på ny. Myndigheden skal i forbindelse med samtlige disse procedureforanstaltninger tilstræbe, at de er så hensigtsmæssige, hurtige, enkle og omkostningsbesparende som muligt.

[...]«

Den administrative straffelov

19 § 24 i Verwaltungsstrafgesetz (administrativ straffelov, BGBl. 52/1991) fastsætter i den affattelse, som følger af ændringen offentliggjort i BGBl. I, 33/2013 (herefter »VStG«), følgende:

»Medmindre andet er fastsat i denne forbundslov, finder AVG ligeledes anvendelse i administrative straffesager. [...]«

20 VStG's § 25 bestemmer:

»(1) Administrative lovovertrædelser skal [...] undersøges af egen drift.

(2) Der skal i lige høj grad tages hensyn til de omstændigheder, der er formildende for den anklagede, som til de skærpende omstændigheder.

[...]«

Tvisterne i hovedsagerne og det præjudicielle spørgsmål

- 21 Der er blevet anlagt to søgsmål for Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (den regionale forvaltningsdomstol i Oberösterreich). Det første søgsmål vedrører lovligheden af beslaglæggelsen af automater, hvis benyttelse kan tilsidesætte det monopol, som forbundsstaten har på hasardspilsområdet, og det andet søgsmål vedrører lovligheden af de bøder, der er blevet pålagt for afholdelse af hasardspil ved hjælp af sådanne maskiner eller for at have tilladt afholdelsen heraf.
- 22 Det første søgsmål er anlagt som følge af den undersøgelse, som skattemyndighederne efter anmodning fra det regionale politidirektorat i Oberösterreich foretog den 8. marts 2012 i etablisementet »SJ-Bet Sportbar«, der er beliggende i Wels (Østrig).
- 23 Idet de nævnte myndigheder konstaterede, at der var otte automater, med hensyn til hvilke der forelå en mistanke om, at de blev anvendt i strid med den østrigske forbundsstats monopol på hasardspilsområdet, beslaglode de automaterne. I forbindelse med den nævnte undersøgelse blev det oplyst, at en af disse automater tilhørte Online Games.
- 24 Ved afgørelse af 17. april 2012 besluttede det regionale politidirektorat i Oberösterreich, at den automat, som hævdedes at tilhøre Online Games, skulle konfiskeres på ubestemt tid i overensstemmelse med § 53, stk. 1, nr. (1), litra a), i GSpG 2011.
- 25 Online Games anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Unabhängiger Verwaltungssenat Oberösterreich (uafhængig forvaltningsdomstol i Oberösterreich), nu Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (den regionale forvaltningsdomstol i Oberösterreich). Ved afgørelse af 21. maj 2012 blev det regionale politidirektorat i Oberösterreich frifundet.
- 26 Ved afgørelse af 1. oktober 2015 gav Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) Online Games medhold i den til prøvelse af afgørelsen af 21. maj 2012 iværksatte appel, idet sidstnævnte afgørelse blev ophævet med den begrundelse, at den maksimale indsats, som spillerne kunne erlægge på de konfiskerede automater, ikke i tilstrækkelig grad var blevet fastlagt med henblik på at fastlægge de almindelige straffedomstoles eller forvaltningsdomstoles kompetence til at påkende den pågældende sag. Sagen blev derfor hjemvist til Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (den regionale forvaltningsdomstol i Oberösterreich).
- 27 I denne førstnævnte sag kom det frem, at udbyderen af de hasardspil, som spillerne kunne deltage i ved hjælp af den konfiskerede automat, var et selskab med begrænset ansvar, der havde hjemsted i Brno, Tjekkiet.
- 28 I forbindelse med den anden sag foretog skattemyndighederne den 14. august 2014 en undersøgelse i etablisementet »Café Vegas«, som er beliggende i Linz (Østrig).
- 29 Idet de nævnte myndigheder konstaterede, at der var otte automater, og idet de var af den opfattelse, at disse blev benyttet i strid med forbundsstatens monopol på hasardspilsområdet, konfiskerede myndighederne disse automater.
- 30 Ved afgørelser af 24. september 2015 blev Frank Breuer, Nicole Enter og Astrid Walden i overensstemmelse med § 52, stk. 1, nr. (1), i GSpG 2014 hver især pålagt en bøde på 24 000 EUR af det regionale politidirektorat i Oberösterreich for afholdelse eller medvirken til afholdelse af hasardspil i etablisementet »Café Vegas«.
- 31 Frank Breuer, Nicole Enter og Astrid Walden har anlagt sag til prøvelse af disse afgørelser ved den forelæggende ret. I denne forbindelse har de anført, at de pågældende automater var koblet til en spilleprogramserver, der befandt sig i Slovakiet.

- 32 Genstanden for hovedsagerne er, således som det er anført i forelæggelsesafgørelsen, afgrænset til spørgsmålet om, hvorvidt den endelige konfiskation af den automat, der tilhører Online Games, og de bøder, som Frank Breuer, Nicole Enter og Astrid Walden er blevet pålagt, er i overensstemmelse med lovgivningen, herunder EU-retten.
- 33 Den forelæggende ret har afholdt to retsmøder, hvoraf det ene blev afholdt den 11. november 2015 inden for rammerne af den første sag og det andet den 11. december 2015 inden for rammerne af den anden sag.
- 34 I retsmødet den 11. november 2015 deltog en repræsentant for Online Games og en repræsentant for skattemyndighederne i byen Linz. Det regionale politidirektorat i Oberösterreich var ikke repræsenteret i retsmødet. Retsmødet den 11. december 2015 havde deltagelse af det regionale politidirektorat i Oberösterreich og skattemyndighederne. Frank Breuers, Nicole Enters og Astrid Waldens repræsentant, der ikke var til stede i sidstnævnte retsmøde, har imidlertid for den forelæggende ret fremlagt de beviser, som disses forsvar bygger på. I forbindelse med såvel den første som den anden sag har skattemyndighederne og det regionale politidirektorat i Oberösterreich anført forskellige anbringender med henblik på at begrunde, at de omhandlede nationale bestemmelser, dvs. bestemmelserne i GSpG 2011 og GSpG 2014, er i overensstemmelse med EU-retten.
- 35 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den forelæggende ret og Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) er uenige om rækkevidden af det princip, der regulerer de administrative procedurer af strafferetlig karakter, som indrømmer den domstol, der realitetsbehandler sagen, en aktiv rolle i fastlæggelsen af sandheden, og hvorefter det tilkommer denne at afhjælpe de retshåndhævende myndigheders mangler og undladelser.
- 36 Den forelæggende ret har i denne henseende præciseret, at som følge af dommen afsagt af Domstolen den 30. april 2014, Pflieger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281), fastslog den nationale retsinstans, for hvilken den sag, der gav anledning til den nævnte dom, var blevet indbragt, ved afgørelse af 9. maj 2014, at den østrigske stats monopol på hasardspilsområdet var uforeneligt med artikel 56 TEUF. Som følge af en revisionsanke iværksat af forbundsfinansministeriet ophævede Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) den 15. december 2014 den nævnte afgørelse, og sagen blev hjemvist til den forelæggende ret. Den 29. maj 2015 fastslog sidstnævnte på ny, at det monopol, som den østrigske stat besidder på hasardspilsområdet, er uforeneligt med EU-retten. Denne afgørelse er på ny blevet appelleret til Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol).
- 37 Den forelæggende ret ønsker oplyst, om det princip, hvorefter det tilkommer den påkendende ret at foretage en undersøgelse ex officio af de faktiske omstændigheder, der kan udgøre administrative lovovertrædelser af strafferetlig karakter – således som dette princip er fastsat i VwGVG's § 38, sammenholdt med VStG's §§ 24 og 25 samt AVG's § 39, stk. 1 – er forenelig med chartrets artikel 47 og med artikel 6 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«).
- 38 Ifølge den forelæggende ret kan en sådan forpligtelse berøre upartiskheden hos domstolen, hvis rolle smelter sammen med den rolle, som den anklagende myndighed spiller. Forpligtelsen er derfor i strid med chartrets artikel 47, sammenholdt med EMRK's artikel 6.
- 39 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at det fremgår af den retspraksis, der følger af dom af 30. april 2014, Pflieger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281), at det tilkommer de kompetente myndigheder at godtgøre, at de nationale foranstaltninger, med hvilke det tilsigtes at tildele staten et monopol på hasardspilsområdet, er begrundet i formålet om at reducere spillemulighederne eller bekæmpe kriminaliteten, og i denne henseende at give den ret, som skal træffe afgørelse vedrørende sagens realitet, beviserne for, at kriminaliteten eller ludomanien faktisk udgjorde et alvorligt problem på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, således at enhver pligt for den administrative domstol til i denne henseende at foretage specifikke undersøgelser er i strid med denne retspraksis.

40 På denne baggrund har Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (den regionale forvaltningsdomstol i Oberösterreich) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 56 TEUF og [...] 49 TEUF ff. i lyset af EMRK's artikel 6, sammenholdt med chartrets artikel 47, fortolkes således, at disse bestemmelser med hensyn til domstolenes objektivitet og upartiskhed, som er påkrævet, henset til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis (navnlig dennes dom af 18.5.2010, [Ozerov mod Rusland, CE:ECHR:2010:0518JUD006496201], præmis 54), er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter det ikke er den retshåndhævende myndighed (eller et andet statsligt retsforfølgingsorgan) i dennes funktion som repræsentant for anklagemyndigheden, men derimod den domstol, som skal træffe afgørelse om lovligheden af den påklagede strafferetlige foranstaltning, der (i en og samme person/funktion) af egen drift og uafhængigt af parternes adfærd i første omgang helt selvstændigt skal betegne og afgrænse den dokumentation, som i forbindelse med en administrativ sanktionsprocedure skal fremlægges til begrundelse af den strafferetligt beskyttede monopollignende regulering af det nationale marked for hasardspil, i lyset af Den Europæiske Unions Domstols retspraksis (navnlig dennes dom af 30.4.2014, [Pfleger m.fl.,] C-390/12[, EU:C:2014:281]), og også efterfølgende autonomt og investigativt skal efterforske og bedømme denne?«

Om det præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

- 41 Den østrigske regering har gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling, med den begrundelse, at spørgsmålet for det første er hypotetisk, da det følger af en fejlbehæftet fortolkning af national ret, og at forelæggelsesafgørelsen for det andet ikke i tilstrækkeligt omfang redegør for de faktiske omstændigheder i hovedsagerne, som er nødvendige for, at Domstolen kan give en brugbar besvarelse.
- 42 I denne henseende bemærkes, at der ifølge fast retspraksis er formodning for, at de spørgsmål om EU-retten fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen har alene mulighed for at undlade at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål, der er forelagt af en national ret i henhold til artikel 267 TEUF, når navnlig de krav til indholdet af anmodningen om præjudiciel afgørelse, som er indeholdt i artikel 94 i Domstolens procesreglement, ikke er opfyldt, eller når det klart fremgår, at den af den nationale ret ønskede fortolkning eller vurdering af en EU-retlig bestemmelses gyldighed savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller når problemet er af hypotetisk karakter (dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Det følger ligeledes af fast retspraksis, at det for at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, er påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i al fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål. Forelæggelsesafgørelsen skal endvidere angive de nøjagtige grunde til, at den nationale ret har rejst spørgsmål om fortolkningen af EU-retten og har fundet det nødvendigt at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål (dom af 18.4.2013, Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 I det foreliggende tilfælde beskriver forelæggelsesafgørelsen i tilstrækkelig grad de retlige og faktiske omstændigheder i hovedsagerne, og oplysningerne fra den forelæggende ret gør det muligt at fastlægge rækkevidden af det præjudicielle spørgsmål.

- 45 Hvad angår argumentet om, at spørgsmålet er hypotetisk, hviler det på den antagelse, at den forelæggende ret begik en fejl i forbindelse med fortolkningen af den nationale lovgivning. I denne henseende bemærkes imidlertid, at det ikke tilkommer Domstolen at udtale sig om fortolkningen af nationale bestemmelser, idet en sådan fortolkning nemlig henhører under de nationale domstoles enekompetence. Når Domstolen forelægges et præjudicielt spørgsmål af en national domstol, skal den desuden holde sig til den fortolkning af national ret, som den nationale domstol har beskrevet for den (jf. bl.a. dom af 27.10.2009, ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis). Det kan endvidere ikke bestrides, at spørgsmålet om, hvorvidt de domme, som den forelæggende ret skal afsige, er forenelige med EU-retten, afhænger af besvarelsen af det forelagte spørgsmål.
- 46 Under disse omstændigheder kan anmodningen om præjudiciel afgørelse antages til realitetsbehandling.

Realiteten

- 47 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 49 TEUF og 56 TEUF, som fortolket i bl.a. dom af 30. april 2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281), sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at de er til hinder for en national processuel ordning, hvorefter den domstol, der skal træffe afgørelse om, hvorvidt en lovgivning, som indskrænker udøvelsen af en grundlæggende frihedsrettighed i EU, såsom etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser inden for EU, er forenelig med EU-retten, er forpligtet til – inden for rammerne af administrative procedurer af strafferetlig karakter – at foretage en undersøgelse ex officio af forholdene i den sag, som er indbragt for den i forbindelse med efterprøvelsen af, om der foreligger administrative lovovertrædelser.
- 48 Indledningsvis bemærkes, at Domstolen i dom af 30. april 2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281), alene bedømte de forelagte spørgsmål i lyset af den i artikel 56 TEUF fastsatte frie udveksling af tjenesteydelser, uden at efterprøve dem i henhold til den i artikel 49 TEUF fastsatte etableringsfrihed. Som anført af generaladvokaten i punkt 34 i forslaget til afgørelse, kan den nævnte doms begrundelse vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser imidlertid, henset til artikel 62 TEUF, ligeledes finde anvendelse for så vidt angår etableringsfriheden.
- 49 Dernæst bemærkes, at det følger af dom af 30. april 2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281), at artikel 56 TEUF er til hinder for en national lovgivning, som forbyder drift af spilleautomater uden forudgående tilladelse fra myndighederne, når denne lovgivning i virkeligheden ikke efterstræber det påståede mål om spillerbeskyttelse eller kriminalitetsbekæmpelse og ikke reelt opfylder formålet om at reducere spillemulighederne eller bekæmpe spilrelateret kriminalitet på en sammenhængende og systematisk måde (jf. i denne retning dom af 30.4.2014, Pfleger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 56).
- 50 I denne henseende har Domstolen fastslået, at det påhviler de kompetente myndigheder i den medlemsstat, som ønsker at påberåbe sig et mål, der kan begrunde en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, at forsyne den nationale ret, som skal træffe afgørelse om dette spørgsmål, med alle de oplysninger, der kan gøre det muligt for denne at sikre sig, at nævnte foranstaltning opfylder de af Domstolen fastsatte krav for at kunne anses for at være begrundet (jf. i denne retning dom af 30.4.2014, Pfleger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 51 Det påhviler derefter denne nationale ret at efterprøve, hvilke mål der faktisk forfølges med den pågældende nationale lovgivning, og om de restriktioner, som er indført ved denne lovgivning, for så vidt angår deres forholdsmæssighed opfylder de betingelser, der fremgår af Domstolens praksis. Særligt påhviler det den nationale ret for så vidt angår de konkrete bestemmelser for anvendelsen af den omhandlede restriktive lovgivning at sikre sig, at denne reelt opfylder formålet om at reducere

spillemulighederne, begrænse aktiviteterne på dette område og bekæmpe spilrelateret kriminalitet på en sammenhængende og systematisk måde (dom af 30.4.2014, Pfleger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 47-49 og den deri nævnte retspraksis).

- 52 Domstolen bemærkede, at den nationale ret skal anlægge en helhedsvurdering af omstændighederne omkring vedtagelsen og gennemførelsen af en restriktiv lovgivning (dom af 30.4.2014, Pfleger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 52).
- 53 Desuden skal den nationale rets tilgang i forbindelse med denne prøvelse af forholdsmæssigheden ikke være statisk, men dynamisk, forstået på den måde, at der herved skal tages hensyn til udviklingen af forholdene efter vedtagelsen af den nævnte lovgivning (dom af 30.6.2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, præmis 36).
- 54 Det bemærkes ligeledes, at det ifølge fast retspraksis påhviler medlemsstaternes retsinstanser i medfør af det princip om loyalt samarbejde, der er indeholdt i artikel 4, stk. 3, TEU, at sikre domstolsbeskyttelse af borgernes rettigheder i henhold til EU-retten. Ifølge artikel 19, stk. 1, TEU skal medlemsstaterne i øvrigt indføre de retsmidler, der er nødvendige for at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse, som omhandlet i bl.a. chartrets artikel 47, på de områder, der er omfattet af EU-retten (jf. i denne retning dom af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Anvendelsesområdet for denne artikel i chartret for så vidt angår medlemsstaternes handlinger er defineret i chartrets artikel 51, stk. 1, hvorefter chartrets bestemmelser er rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten, og denne bestemmelse bekræfter Domstolens faste praksis om, at de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, kan anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten, men ikke uden for sådanne situationer (dom af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 51).
- 56 Det bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 30 i forslaget til afgørelse, at når en medlemsstat træffer en foranstaltning, der fraviger en grundlæggende frihed, som er sikret ved EUF-traktaten – såsom etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser inden for EU – er denne foranstaltning omfattet af anvendelsesområdet for EU-retten.
- 57 Det fremgår af chartrets artikel 47, stk. 1, at enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel.
- 58 Det er i forbindelse med hovedsagerne ligeledes ubestridt, at sagsøgerne har hævdet, at den ret til fri udveksling af tjenesteydelser og den ret til etableringsfrihed, som de er tillagt ved henholdsvis artikel 56 TEUF og 49 TEUF, er blevet tilsidesat gennem de konfiskationsforanstaltninger og de bøder, som de af denne grund har søgt annulleret ved den forelæggende ret. Chartrets artikel 47 kan derfor finde anvendelse i det foreliggende tilfælde.
- 59 Selv om de forpligtelser, der påhviler de nationale domstole for så vidt angår efterprøvelsen af begrundelsen for en lovgivning, der begrænser en grundlæggende frihed i EU, således er blevet defineret i Domstolens praksis, skal det bemærkes, at det tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin nationale retsorden at fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg, der skal sikre de rettigheder, som borgerne er tillagt i medfør af EU-retten. Da der ikke findes EU-retlige bestemmelser på området, er medlemsstaterne nemlig forpligtet til konkret at sikre, at disse rettigheder i alle tilfælde beskyttes effektivt, og navnlig til at sikre den i chartrets artikel 47 fastsatte adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol (jf. i denne retning dom af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 65).

- 60 Hvad angår den i chartrets artikel 47, stk. 2, fastsatte adgang til en uafhængig og upartisk domstol omfatter begrebet uafhængighed, der er uløseligt forbundet med domstolsfunktionen, to aspekter. Det første, eksterne, aspekt forudsætter, at organet er beskyttet mod indgreb og pres udefra, der kan bringe dets medlemmers uafhængige bedømmelse af de tvister, de får forelagt, i fare (dom af 9.10.2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 Det andet, interne, aspekt hænger sammen med begrebet upartiskhed og vedrører det forhold, at der skal være den samme afstand til tvistens parter og deres respektive interesser for så vidt angår tvistens genstand. Dette aspekt, som den forelæggende ret frygter tilsidesat i den foreliggende sag, fordrer objektivitet og en fuldstændig mangel på interesse i sagens udfald ud over den strikte anvendelse af retsregler (dom af 9.10.2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 62 Disse garantier om uafhængighed og upartiskhed forudsætter, at der findes regler – bl.a. vedtægtsmæssige og processuelle regler – som gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl i offentligheden om, at organet er uimodtageligt for påvirkninger udefra og neutralt i forhold til de interesser, som står over for hinanden (jf. i denne retning dom af 9.10.2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 63 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de bestemmelser i national ret, som er anført i denne doms præmis 3-5 og 12-20, at der ved forvaltningsdomstolene kan anlægges søgsmål med påstand om annulation af forvaltningsmyndighedernes afgørelser på grund af ulovlighed, hvorved disse domstole træffer afgørelse om realiteten i søgsmålene. I sin egenskab er domstolen forpligtet til at foretage en undersøgelse af forholdene i den sag, som er indbragt for den, inden for rammerne af sagen, og domstolen skal i lige høj grad tage hensyn til de formildende omstændigheder som til de skærpende omstændigheder. Inden for rammerne af disse sager har den forvaltningsmyndighed, der har pålagt den administrative sanktion af strafferetlig karakter, egenskab af part.
- 64 Alene på grundlag af disse forhold kan det ikke fastslås, at en sådan processuel ordning kan rejse tvivl om uafhængigheden hos den nationale domstol, for så vidt som denne ikke er forpligtet til at foretage en undersøgelse af den sag, der er indbragt for den, med henblik på at understøtte anklagen, men med henblik på at fastlægge sandheden. Ordningen hviler desuden i det væsentlige på idéen om, at domstolen ikke alene er dommer i en tvist mellem parterne, men repræsenterer samfundets almene interesse. Det er i forbindelse med varetagelsen af denne interesse, at den nationale ret ligeledes skal efterprøve begrundelsen for en lovgivning, der begrænser en grundlæggende frihed i EU som omhandlet i Domstolens praksis.
- 65 Hvad angår spørgsmålet om sammenhængen mellem den pligt, som nationale domstole i medfør af national ret har til at foretage en undersøgelse ex officio af de faktiske omstændigheder i de sager, der er indbragt for dem, og dom af 30. april 2014, Pflieger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281), er det i nærværende doms præmis 50-52 blevet bemærket, at det i medfør af EU-retten tilkommer disse at foretage en samlet vurdering af omstændighederne omkring vedtagelsen og gennemførelsen af en restriktiv lovgivning på grundlag af de beviser, som medlemsstatens kompetente myndigheder har fremført, og hvorved det tilsigtes at godtgøre dels, at der foreligger mål, som kan begrunde en restriktion for en grundlæggende frihed, der er sikret i EUF-traktaten, dels at restriktionen er forholdsmæssig.
- 66 Selv om disse domstole i henhold til de nationale processuelle regler kan være forpligtet til at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at fremme tilvejebringelsen af sådanne beviser, kan de derimod ikke, således som generaladvokaten har anført i punkt 51-56 og 68 i forslaget til afgørelse, være forpligtet til at træde i de nævnte myndigheders sted med henblik på at tilvejebringe de begrundelser, som disse myndigheder er forpligtet til at tilvejebringe i henhold til dom af 30. april

2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281). Såfremt disse begrundelser ikke bliver tilvejebragt som følge af de nævnte myndigheders fravær eller passivitet, skal de nationale domstole kunne drage enhver konklusion, der følger af en sådan mangel.

- 67 Henset til de ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 49 TEUF og 56 TEUF, som fortolket i bl.a. dom af 30. april 2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281), sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national processuel ordning, hvorefter den domstol, der skal træffe afgørelse om, hvorvidt en lovgivning, som indskrænker udøvelsen af en grundlæggende frihedsrettighed i EU, såsom etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser inden for EU, er forenelig med EU-retten, er forpligtet til – inden for rammerne af administrative procedurer af strafferetlig karakter – at foretage en undersøgelse ex officio af forholdene i den sag, som er indbragt for den i forbindelse med efterprøvelsen af, om der foreligger administrative lovovertrædelser, forudsat at en sådan ordning ikke har til følge, at den nævnte domstol er forpligtet til at træde i stedet for den pågældende medlemsstats kompetente myndigheder, som det tilkommer at tilvejebringe de beviser, der er nødvendige for, at domstolen kan efterprøve, om denne restriktion er begrundet.

Sagsomkostninger

- 68 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

Artikel 49 TEUF og 56 TEUF, som fortolket i bl.a. dom af 30. april 2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281), sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national processuel ordning, hvorefter den domstol, der skal træffe afgørelse om, hvorvidt en lovgivning, som indskrænker udøvelsen af en grundlæggende frihedsrettighed i EU, såsom etableringsfriheden eller den frie udveksling af tjenesteydelser inden for EU, er forenelig med EU-retten, er forpligtet til – inden for rammerne af administrative procedurer af strafferetlig karakter – at foretage en undersøgelse ex officio af forholdene i den sag, som er indbragt for den i forbindelse med efterprøvelsen af, om der foreligger administrative lovovertrædelser, forudsat at en sådan ordning ikke har til følge, at den nævnte domstol er forpligtet til at træde i stedet for den pågældende medlemsstats kompetente myndigheder, som det tilkommer at tilvejebringe de beviser, der er nødvendige for, at domstolen kan efterprøve, om denne restriktion er begrundet.

Underskrifter