

Sag C-695/21

Anmodning om præjudiciel afgørelse

Dato for indlevering:

19. november 2021

Forelæggende ret:

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Belgien)

Afgørelse af:

8. november 2021

Sagsøgere:

Recreatieprojecten Zeeland BV

Casino Admiral Zeeland BV

Supergame BV

Sagsøgt:

Belgische Staat

[Udelades]

**NEDERLANDSTALIGE
RECHTBANK VAN EERSTE
AANLEG BRUSSEL (den
nederlandssprogede ret i første
instans i Bruxelles, Belgien)**

[Udelades]

[Udelades]

I sagen [udelades]

mellem selskabet **BV RECREATIEPROJECTEN ZEELAND** [udelades]

sagsøger,

[udelades]

mod

BELGISCHE STAAT [udelades]

sagsøgt,

[udelades]

I sagen [udelades]

mellem **CASINO ADMIRAL ZEELAND BV** [udelades]

sagsøger,

[udelades]

mod

BELGISCHE STAAT [udelades]

sagsøgt,

[udelades]

I sagen [udelades]

mellem **BV SUPERGAME** [udelades]

sagsøger,

[udelades]

mod

BELGISCHE STAAT [udelades]

sagsøgt,

[udelades]

** ** *

[Udelades] [den nationale sags forløb]

1. Faktiske omstændigheder, administrativ procedure og påstande

1.1.

[Udelades] *Sagsøger nr. 1* [udelades] driver hasardspilsforetagendet »*Casino Admiral Sluis*«.

[Udelades] *Sagsøger nr. 2* [udelades] driver hasardspilsforetagendet »*Casino Admiral Hulst*«.

[Udelades] *Sagsøger nr. 3* [udelades] driver hasardspilsforetagendet »*Casino Admiral Heerle*«.

[Udelades]

1.2.

Alle de nævnte hasardspilsforetagender har hjemsted i Nederlandene.

Fra den 3. december 2018 til den 25. juni 2019 blev der på belgisk område ved hjælp af fysiske medier reklameret for sagsøger nr. 1's foretagende.

Det samme var tilfældet for sagsøger nr. 2 og 3's foretagender i perioden fra den 20. marts 2019 til den 2. april 2019.

Ved afgørelser af 11. december 2020 udstedte Kansspelcommissie (hasardspilskommissionen, Belgien) i henhold til artikel 15/3, i Kansspelwet (lov om hasardspil) en bøde på 6 500 EUR til sagsøger nr. 1, på 3 000 EUR til sagsøger nr. 2 og på 2 800 EUR til sagsøger nr. 3, i alle tre tilfælde for en overtrædelse af artikel 4, § 2, i Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (lov af 7.5.1999 om hasardspil, væddemål, hasardspilsforetagender og beskyttelse af spillerne, herefter »lov om hasardspil«).

1.3.

Med deres respektive søgsmål indleveret den 15. januar 2021 indbragte sagsøgerne disse afgørelser af 11. december 2020 for retten til prøvelse.

[Udelades]

I hovedsagen har de nærmere bestemt nedlagt påstand om annullation af de anfægtede afgørelser.

1.4.

[Udelades]

[Sagsøgte] anfægter nærmere bestemt og som sit vigtigste anbringende, at sagsøgernes søgsmål er begrundede.

2. Forening af sager

[Sagerne forenes] [udelades]

3. Formaliteten

[Sagerne kan antages til realitetsbehandling] [udelades]

4. Realiteten

4.1.

Med de anfægtede afgørelser af 11. december 2020 pålagde Kansspelcommissie (hasardspilskommissionen), et organ under sagsøgte, i henhold til artikel 15, stk. 3, i lov om hasardspil sagsøgerne bøder for overtrædelser af lov om hasardspils artikel 4, § 2, som disse skal have begået.

Den relevante ordlyd i lov om hasardspils artikel 4, § 2, lyder:

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

Med denne bestemmelse indføres der med andre ord et generelt forbud – undtagen ved manglende kendskab hos overtræderen – mod reklame for hasardspilsforetagender, idet der alene gælder en undtagelse for de hasardspilsforetagender, som hasardspilskommissionen har tildelt en licens.

Det bestrides ikke, at sagsøgerne i de pågældende perioder reklamerede for de hasardspilsforetagender, som de driver i Nederlandene, på belgisk område.

Det er også uomtvistet, at den belgiske hasardspilskommission ikke har tildelt licens til disse nederlandske foretagender.

Dermed står det også fast, at sagsøgerne hver især har overtrådt lov om hasardspils artikel 4, § 2.

I forbindelse med det foreliggende søgsmål gør sagsøgerne imidlertid gældende, at reklameforbuddet i henhold til lov om hasardspils artikel 4, § 2, er i strid med tjenesteydelsesfriheden i henhold til artikel 56 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) med den konsekvens, at denne nationale lovbestemmelse ikke må finde anvendelse.

4.2.

Det siger sig selv, at lov om hasardspils geografiske anvendelsesområde er begrænset til den belgiske stats område.

Dette indebærer ikke kun, at det nævnte reklameforbud kun gælder på belgisk område.

Tværtimod indebærer det også, at hasardspilskommissionen kun kan tildele licenser til hasardspilsforetagender, som er hjemmehørende på belgisk område.

Derudover indeholder lov om hasardspil ingen mulighed for operatøren af et udenlandsk hasardspilsforetagende for at få en licens fra de belgiske myndigheder med henblik på at reklamere for denne aktivitet i Belgien under fravigelse af det generelle reklameforbud.

4.3.

Som det fremgår af ovenstående, har sagsøgerne i praksis ingen mulighed for at reklamere for deres hasardspilsforetagender med hjemsted i Nederlandene på belgisk område.

For det første er deres foretagender nemlig ikke hjemmehørende i Belgien, og den belgiske hasardspilskommission kan således ikke udstede licens til at drive dem. Som følge heraf er det udelukket, at disse foretagender i kraft af loven omfattes af den undtagelse, som lov om hasardspils artikel 4, § 2, selv fastsætter fra det ved denne bestemmelse indførte reklameforbud.

For det andet indeholder den belgiske lovgivning ingen mulighed for at tildele en licens til reklame for hasardspilsforetagender med hjemsted i udlandet, som sagsøgerne kunne ansøge om.

Udtrykt på en anden måde: Den belgiske nationale bestemmelse går mere generelt udtrykt ud på, at der i Belgien principielt gælder et generelt forbud mod at reklamere for hasardspilsforetagender. Foretagender, som har hjemsted i Belgien og er godkendt i Belgien, er i kraft af loven omfattet af en undtagelse fra dette

forbud. Det er tilladt at reklamere for sådanne foretagender i Belgien. Hasardspilsforetagender, som ikke er hjemmehørende i Belgien, er og bliver derimod under alle omstændigheder – uafhængigt af, om de eksempelvis har status af godkendt foretagende i hjemstaten – underkastet reklameforbuddet i Belgien. For disse foretagender findes der ingen mulighed for at opnå en dispensation fra det generelle reklameforbud.

Spørgsmålet om, hvorvidt en sådan bestemmelse for operatører af hasardspilsforetagender med hjemsted i andre medlemsstater end Belgien er forenelig med princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser, er under alle omstændigheder et legitimt spørgsmål, som kræver en nærmere prøvelse.

4.4.

Det er uomtvistet, at reklameforbuddet for hasardspilsforetagender i henhold til lov om hasardspils artikel 4, § 2, udgør en begrænsning af den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 56 TEUF. Faktisk indebærer forbuddet mod at reklamere for hasardspilsforetagender med hjemsted i en anden medlemsstat på belgisk område såvel for operatørerne af disse foretagender som for de potentielle kunder en hindring i form af, at de tilbudte tjenesteydelser ikke kan leveres til indbyggere i Belgien¹.

Følgelig må det undersøges, om denne begrænsende foranstaltning er begrundet i et tvingende alment hensyn, om foranstaltningen er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det mål, der forfølges, og om den ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå dette mål².

Reklameforbuddet i henhold til lov om hasardspils artikel 4, § 2, af 7. maj 1999 blev indført ved artikel 6 i Wet van 10 januar 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen (lov af 10.1.2010 om ændring af bestemmelserne om hasardspil).

Det fremgår af forarbejderne til denne lovændring, at den belgiske lovgiver ifølge egne oplysninger generelt sigter mod at følge en politik for hasardspil, der styres af følgende mål:

- at beskytte spillerne
- at skabe finansiel gennemsigtighed og kontrollere pengestrømme
- at kontrollere spillene og

¹ – Jf. bl.a. Domstolens dom af 8.9.2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og [Bwin] International, <http://curia.europa.eu/>.

² – Op. cit.

- at identificere og kontrollere arrangørerne ³.

I denne forbindelse lægger den belgiske lovgiver åbenbart til grund, at mennesket under alle omstændigheder har et behov for spil. På grundlag af en såkaldt »kanaliseringsmodel« regulerer lovgiver i denne forbindelse hasardspil på en sådan måde, at ulovligt udbud af hasardspil bekæmpes, og spillerne henvises til et lovligt spiltilbud, som tillades inden for snævre grænser ⁴.

En sådan begrænsning af udbuddet til et fastlagt antal udbydere af hasardspil med et specifikt tilbud bidrager efter den belgiske lovgivers opfattelse til at inddæmme deltagelsen i hasardspil, hvilket igen fører til, at spillerne beskyttes mod spilafhængighed ⁵.

Det er uomtvistet, at beskyttelsen af forbrugeren mod negative følger af hasardspil, herunder risikoen for spilafhængighed, udgør et tvingende alment hensyn ⁶.

Sagsøgernes argument om, at hensigten med det omhandlede reklameforbud i virkeligheden er at varetage den belgiske statskasses interesser, idet de belgiske spillere så vidt muligt ledes i retning af hasardspilsforetagender med hjemsted i Belgien i stedet for udenlandske foretagender, godtgøres ikke med et eneste element i den foreliggende sag og bevises ikke. Det må uden videre forkastes, da det savner fornødent grundlag.

4.5.

Dermed resterer spørgsmålet om, hvorvidt det omtvistede reklameforbud som omhandlet i lov om hasardspils artikel 4, § 2, er forholdsmæssigt i forhold til det tilstræbte mål.

³ – Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, van de wet van 26 juni 1963 betreffende de aanmoediging van de lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens en het toezicht op de ondernemingen die wedstrijden van weddenschappen op sportuitslagen inrichten, van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij (lovforslag om ændring af lov af 7.5.1999 om hasardspil, hasardspilsforetagender og beskyttelse af spillerne, lov om skatter svarende til indkomstskat, lov af 26.6.1963 om fremme af idræt, sportslig aktivitet og friluftsliv og om kontrol med virksomheder, der organiserer væddemål om sportsbegivenheder i form af en konkurrence, lov af 19.4.2002 om rationalisering af arbejdet og forvaltningen af det nationale lotteri), *Parlamentsdokumente* Kammer, 2008-09, nr. 1992/001, 4).

⁴ – Op. cit.

⁵ – Op. cit.

⁶ – Jf. bl.a. Domstolens dom af 6.3.2007, C-338/04, C-359/04 og C-360/04, Placanica, og af 8.9.2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, <http://curia.europa.eu/>.

Det kan udledes af forarbejderne til den i den foreliggende sag relevante ændring af lov om hasardspil i 2010, at lovgiver i vidt omfang blev foranlediget til denne lovændring af ønsket om at regulere fænomenet online-hazardspil, som opstod i denne periode. Konkret henvises der i begrundelsen til det pågældende lovforslag også hvad angår det indførte reklameforbud kun til driften af websites og online-kasinoer⁷. Hasardspilsforetagender med hjemsted i udlandet nævnes ikke udtrykkeligt i denne forbindelse.

Alligevel kan der argumenteres for, at det foreliggende reklameforbud bidrager til en begrænsning af adgangen til hasardspil, som rammer forbrugere med bopæl i Belgien. Formelt er der ganske vist intet til hinder for, at disse forbrugere begiver sig til et udenlandsk hasardspilsforetagende og deltager i de spil, der tilbydes dér. Det kan imidlertid rimeligvis lægges til grund, at fraværet af reklame for sådanne foretagender også påvirker disse foretagenders tiltrækningskraft negativt.

Den belgiske lovgiver besluttede sig entydigt for et system med begrænsning af udbuddet af hasardspil for at hæmme deltagelsen i sådanne spil, idet lovgiver sigter mod at forebygge overdrevet spil og spilafhængighed. Det er åbenbart, at jo mere den (potentielt) spilafhængige forbruger kommer i kontakt med reklame for hasardspil, jo mere forledes den pågældende til faktisk at deltage i sådanne spil. I denne forstand kan der argumenteres for, at en begrænsning af reklameudbuddet tjener det tilsigtede mål.

Heroverfor kan det indvendes, at der også kan argumenteres for, at det samme gælder for et generelt reklameforbud, som uden undtagelse gælder for alle hasardspilsforetagender, der er etableret i Belgien. Også en sådan foranstaltning ville nemlig indebære, at de fristelser, som den (potentielt) spilafhængige forbruger udsættes for, begrænses.

Spørgsmålet er med andre ord, om en national bestemmelse, hvorefter et begrænset og kontrolleret antal af – udelukkende indenlandske – hasardspilsforetagender, selv om det sker for at forfølge et i sig selv legitimt mål, indrømmes en undtagelse fra det generelle reklameforbud i Belgien med hensyn til deres aktiviteter, mens det for alle sammenlignelige foretagender med hjemsted i en anden medlemsstat uden forskel ikke er muligt at opnå en sådan undtagelse, har diskriminerende karakter.

Ganske vist er bestemmelserne vedrørende hasardspil et af de områder, hvor der mellem medlemsstaterne består store moralske, religiøse og kulturelle forskelle med hensyn til synspunkter. Så længe området ikke er harmoniseret på fællesskabsplan, tilkommer det hver medlemsstat på disse områder i

⁷ – Lovforslag om ændring af lov af 7.5.1999 om hasardspil, hasardspilsforetagender og beskyttelse af spillerne, lov om skatter svarende til indkomstskat, lov af 26.6.1963 om fremme af idræt, sportslig aktivitet og friluftsliv og om kontrol med virksomheder, der organiserer væddemål om sportsbegivenheder i form af en konkurrence, lov af 19.4.2002 om rationalisering af arbejdet og forvaltningen af det nationale lotteri, *Parlamentsdokumente* Kammer, 2008-09, Nr. 1992/001, 18.

overensstemmelse med sine egne værdinormer at vurdere de krav, som måtte være nødvendige til beskyttelse af de omhandlede interesser⁸. Imidlertid tillader medlemsstaternes frihed dem naturligvis ikke at regulere dette område på en måde, som er diskriminerende⁹.

Rechtbank (ret i første instans) anser besvarelsen af dette spørgsmål om fortolkningen af artikel 56 TEUF for nødvendig for rettens afgørelse af de foreliggende søgsmål. Hvis det viser sig, at den nationale bestemmelse om reklameforbuddet for hasardspilsforetagender er diskriminerende, kan denne ikke anvendes til at pålægge sagsøgerne de anfægtede bøder.

Rechtbank (ret i første instans) træffer ikke afgørelse i sidste instans som omhandlet i artikel 267, stk. 3, TEUF, da dens dom kan appelleres ved kassationsappel¹⁰.

Alligevel anser Rechtbank (ret i første instans) det i betragtning af omstændighederne i den foreliggende sag for hensigtsmæssigt i henhold til artikel 267, stk. 2, TEUF at forelægge Den Europæiske Unions Domstol det nedenfor anførte spørgsmål om fortolkningen af artikel 56, stk. 1, TEUF til præjudiciel afgørelse, før den træffer afgørelse i sagen.

PÅ GRUNDLAG AF DISSE PRÆMISSER

forelægger RECHTBANK (ret i første instans)

[udelades],

der træffer afgørelse som sidste instans [udelades] [uden relevans for spørgsmålets besvarelse],

Den Europæiske Unions Domstol følgende præjudicielle spørgsmål:

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

⁸ – Jf. bl.a. Domstolens dom af 8.7.2010, C-447/08 og C-448/08, EU:C:2010:415, Sjöberg, og af [8.]9.2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og [Bwin] International, <http://curia.europa.eu/>.

⁹ – Jf. bl.a. Domstolens dom af 22.6.2017, C-49/16, EU:C:2017:491, Unibet International, og af 4.2.2016, C-336/14, EU:C:2016:72, Ince, <http://curia.europa.eu/>.

¹⁰ – Artikel 15/7, § 3, i lov om hasardspil af 7.5.1999.

samme undtagelse fra reklameforbuddet for disse foretagender på medlemsstatens område?

[Slutformular og underskrifter] [udelades]

ARBEJDSDOKUMENT