

Mål C-695/21

Begäran om förhandsavgörande

Datum för ingivande:

19 november 2021

Domstol som begär förhandsavgörande:

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Belgien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

8 november 2021

Klagande:

Recreatieprojecten Zeeland BV

Casino Admiral Zeeland BV

Supergame BV

Motpart:

Belgische Staat

[utelämnas]

**NEDERLANDSTALIGE
RECHTBANK VAN EERSTE
AANLEG BRUSSEL**

[utelämnas]

meddelar följande BESLUT

[utelämnas]

i målet [utelämnas]

bolaget BV RECREATIEPROJECTEN ZEELAND [utelämnas]

klagande,

[utelämnas]

mot

BELGISCHE STAAT [utelämnas]

motpart,

[utelämnas]

i målet [utelämnas]

CASINO ADMIRAL ZEELAND BV [utelämnas]

klagande,

[utelämnas]

mot

BELGISCHE STAAT [utelämnas]

motpart,

[utelämnas]

i målet [utelämnas]

BV SUPERGAME [utelämnas]

klagande,

[utelämnas]

mot

BELGISCHE STAAT [utelämnas]

motpart,

[utelämnas]

** ** *

[utelämnas] [det nationella förfarandet]

1. Bakgrund och yrkanden

1.1

[utelämnas] *Den första klaganden* [utelämnas] driver spelhallen ”*Casino Admiral Sluis*”.

[utelämnas] *Den andra klaganden* [utelämnas] driver spelhallen ”*Casino Admiral Hulst*”

[utelämnas] *Den tredje klaganden* [utelämnas] driver spelhallen ”*Casino Admiral Heerle*”.

[utelämnas]

1.2

De ovannämnda spelhallarna är alla etablerade i Nederländerna.

Under perioden 3 december 2018–25 juni 2019 gjorde fysiska reklambärare reklam i Belgien för den första klagandens spelhall.

Under perioden 20 mars 2019–2 april 2019 gjordes på samma sätt reklam för den andra och den tredje klagandens spelhall.

Genom separata beslut av kansspelcommissie (den belgiska spelkommissionen) av den 11 december 2020 ålades den första klaganden att i enlighet med artikel 15/3 i Kansspelwet (spellagen) betala en administrativ straffavgift på 6 500,00 euro, den andra klaganden att betala en administrativ straffavgift på 3 000,00 euro och den tredje klaganden att betala en administrativ straffavgift på 2 800,00 euro, i samtliga fall för överträdelse av artikel 4.2 i Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (lagen av den 7 maj 1999 om hasardspel, vadhållning, spelhallar med hasardspel och skydd av spelare) (nedan kallad spellagen).

1.3

Genom svarsskrivelser av den 15 januari 2021 överklagade klagandena ovannämnda beslut av den 11 december 2020.

[utelämnas]

Klagandena har i första hand yrkat att de överklagade besluten ska upphävas.

1.4

[utelämnas]

[Belgische Staat (belgiska staten)] har i första hand yrkat att överklagandena ska ogillas.

2. Förening av mål

[Målen förenas] [utelämnas]

3. Upptagande till sakprövning

[Överklagandena kan prövas i sak] [utelämnas]

4. Skäl

4.1

Genom det beslut som spelkommissionen, ett statligt belgiskt organ, den 11 december 2020 meddelade med stöd av artikel 15/3 i spellagen ålades klagandena att betala en administrativ straffavgift för en påstådd överträdelse av artikel 4.2 i spellagen.

Det relevanta avsnittet i artikel 4.2 i spellagen har följande lydelse:

”Det är förbjudet att ... göra reklam för en ... spelhall med hasardspel ... när den som står bakom reklamen vet att det rör sig om tillhandahållande av en form av hasardspel eller en spelhall för vilken tillstånd inte har meddelats i enlighet med denna lag.”

Genom denna lag infördes med andra ord ett allmänt förbud – förutom vid okunnighet från lagöverträdarens sida – för reklam för spelhallar med hasardspel, med undantag för spelhallar för vilka spelkommissionen meddelat tillstånd.

Parterna är ense om att klagandena under de aktuella perioderna gjorde reklam i Belgien för de spelhallar som klagandena driver i Nederländerna.

Det är även ostridigt att den belgiska spelkommissionen inte har meddelat tillstånd för dessa nederländska spelhallar.

Var och en av klagandena har således gjort sig skyldig till en materiell överträdelse av artikel 4.2 i spellagen.

Till stöd för förevarande överklagande har klagandena emellertid anfört att reklamförbudet i artikel 4.2 i spellagen strider mot den fria rörlighet för tjänster som garanteras genom artikel 56 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt av den 25 mars 1957 (FEUF), och att ovannämnda nationella system därför inte kan tillämpas.

4.2

Det är uppenbart att det territoriella tillämpningsområdet för spellagen är begränsat till Belgien.

Detta innebär inte enbart att ovannämnda reklamförbud endast gäller i Belgien.

Det gör även att spelkommissionen endast kan bevilja tillstånd för spelhallar som är etablerade i Belgien.

Spellagen ger dessutom inte den som driver en utländsk spelhall möjlighet att hos de belgiska myndigheterna ansöka om tillstånd att, trots det allmänna reklamförbudet, göra reklam för denna verksamhet i Belgien.

4.3

Av det ovan anförda följer att klagandena i praktiken inte hade någon möjlighet att göra reklam i Belgien för de spelhallar som de driver i Nederländerna.

För det första är deras anläggningar inte etablerade i Belgien, vilket gör att den belgiska spelkommissionen inte kan bevilja dem tillstånd att driva dessa. Följaktligen kan dessa spelhallar inte automatiskt omfattas av undantaget från reklamförbudet i artikel 4.2 i spellagen.

För det andra finns det enligt belgisk rätt inget tillstånd för att göra reklam i Belgien för utländska spelhallar som klagandena skulle kunna söka.

I mer allmänna ordalag innebär det nationella belgiska systemet med andra ord att det i Belgien råder ett allmänt förbud mot att göra reklam för spelhallar med hasardspel. Spelhallar som är etablerade och har fått tillstånd att bedriva sin verksamhet i Belgien undantas automatiskt från detta förbud. För sådana anläggningar får reklam göras. Spelhallar som är etablerade utanför Belgien är och förblir däremot – oavsett huruvida de har tillstånd att bedriva verksamhet i etableringsstaten – under alla omständigheter underställda reklamförbudet i Belgien. För sådana spelhallar finns ingen möjlighet att undantas från det allmänna reklamförbudet.

Frågan huruvida ett sådant system för aktörer som driver spelhallar i andra EU-medlemsstater än Belgien är förenligt med principen om fri rörlighet för tjänster är i vart fall en berättigad fråga som måste undersökas närmare.

4.4

Det är ostridigt att reklamförbudet för spelhallar med hasardspel i artikel 4.2 i spellagen utgör en inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster i den mening som avses i artikel 56 FEUF. Ett förbud mot att göra reklam i Belgien för spelhallar i en annan medlemsstat hindrar både de aktörer som driver dessa spelhallar och deras potentiella kunder från att låta invånare i Belgien ta del av de omtvistade tjänsterna i fråga.¹

Det måste därför undersökas om denna inskränkande åtgärd är motiverad av tvingande skäl av allmänintresse, för vilket det krävs att åtgärden är ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.²

Reklamförbudet i artikel 4.2 i spellagen av den 7 maj 1999 infördes genom artikel 6 i Wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen (lagen av den 10 januari om ändring av lagstiftningen om hasardspel).

Av de förberedande arbetena beträffande denna lagändring framgår att den belgiska lagstiftaren enligt egen utsago i allmänhet strävar efter att föra en spelpolitik med följande mål:

- Skydd av spelaren.
- Finansiell öppenhet och kontroll av penningflöden.
- Kontroll av spelet.
- Identifiering och kontroll av spelplanerna.³

¹ Se bland annat EU-domstolens dom av den 8 september 2009 i mål C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Baw International, <http://curia.europa.eu/>.

² Ibidem.

³ Förslag till ändring av lagen av den 7 maj 1999 om hasardspel, vadhållning, spelhallar med hasardspel och skydd av spelare, Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen (lagen om avgifter som likställs med inkomstskatt), wet van 26 juni 1963 betreffende de aanmoediging van de lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtleven en het toezicht op de ondernemingen die wedstrijden van weddenschappen op sportuitslagen inrichten (lagen av den 26 juni 1963 om främjande av fysisk fostran, idrott och friluftsliv och tillsyn av företag som anordnar vadslagning om idrottsresultat), och wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij (lagen av den 19 april 2002 om förenkling av Nationale Loterijns verksamhet och förvaltning), *Parl.St.* Kamer, 2008-09, nr 1992/001, 4.

Den belgiska lagstiftaren utgår uppenbarligen från att människor under alla omständigheter har ett spelbehov. Utifrån en idé om hur detta behov på bästa sätt kan kanaliseras har lagstiftaren valt att reglera hasardspel genom att bekämpa olagligt tillhandahållande av hasardspel och i stället locka spelare att spela spel som tillhandahålls på lagligt sätt och som i begränsad utsträckning är tillåtna.⁴

En sådan begräsning av utbudet till ett reglerat antal tillhandahållare av hasardspel med ett eget specifikt utbud bidrar enligt den belgiska lagstiftaren till att stävja deltagandet i hasardspel, vilket i sin tur leder till att spelarna skyddas mot spelberoende.⁵

Det är ostridigt att målet att skydda konsumenten mot de negativa effekterna av hasardspel, däribland risken för spelberoende, utgör ett tvingande skäl av allmänintresse.⁶

Klagandena har inte anfört några konkreta uppgifter till stöd för, och än mindre styrkt, sitt påstående att det verkliga målet för det omtvistade reklamförbudet endast är att värna den belgiska statskassans intressen, genom att locka de belgiska spelarna att företrädesvis spela i spelhallar i Belgien i stället för i utländska spelhallar. Detta påstående måste helt sonika tillbakavisas.

4.5

Det återstår således att besvara frågan huruvida nämnda reklamförbud i artikel 4.2 i spellagen är proportionerligt i förhållande till det eftersträvade målet.

Av förarbetena till den ändring av spellagen från år 2010 som är relevant i förevarande mål framgår att lagstiftaren i hög grad drevs till denna lagändring av en önskan om att reglera det vid den tiden nya fenomenet med vadslagning via internet. Vad mer specifikt gäller det införda reklamförbudet hänvisades det i motiveringen till det berörda lagförslaget endast till tillhandahållande av webbplatser och onlinekasinon.⁷ Det hänvisades i detta sammanhang inte uttryckligen till spelhallar i utlandet.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ Jämför bland annat EU-domstolens dom av den 6 mars 2007 i de förenade målen C-338/04, C-359/04, C-360/04, Placanica, <http://curia.europa.eu/>, och EU-domstolens dom av den 8 september 2009 i mål C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, <http://curia.europa.eu/>.

⁷ Förslag till ändring av lagen av den 7 maj 1999 om hasardspel, vadshållning, hasardspelsanläggningar och skydd av spelare, lagen om avgifter som likställs med inkomstskatt, lagen av den 26 juni 1963 om främjande av fysisk fostran, idrott och friluftsliv och tillsyn av företag som anordnar vadslagning om idrottsresultat, och lagen av den 19 april 2002 om förenkling av Nationale Loterij's verksamhet och förvaltning, *Parl.St.* Kamer, 2008-09, nr 1992/001, 18.

Trots det går det att argumentera för att det nuvarande reklamförbudet bidrar till att begränsa tillgången till hasardspel som konsumenterna bosatta i Belgien exponeras för. Rent formellt finns det visserligen inget som hindrar att dessa konsumenter beger sig till utländska spelhallar och deltar i de spel som erbjuds där. Det är dock rimligt att anta att avsaknad av reklam för sådana spelhallar dämpar deras dragningskraft.

Den belgiska lagstiftaren har tydligt valt ett system som begränsar utbudet av hasardspel, för att därigenom begränsa deltagandet i den typen av spel, i syfte förhindra att spelandet spårar ur eller ger upphov till spelberoende. Det säger sig självt att ju mer den (potentiellt) spelsugna konsumenten exponeras för reklam för hasardspel desto större är möjligheterna att han eller hon lockas till att faktiskt delta i sådana spel. I så mening går det att hävda att en begränsning av spelutbudet uppfyller det eftersträvade målet.

Mot detta talar att det även går att argumentera för att detsamma gäller för ett allmänt reklamförbud som utan undantag skulle omfatta alla spelhallar med hasardspel i Belgien. Även en sådan åtgärd skulle nämligen resultera i att den (potentiellt) spelsugna konsumenten i lägre grad skulle lockas till spel.

Med andra ord uppkommer således frågan huruvida nationell lagstiftning är diskriminerande om den, för att eftersträva ett helt legitimt mål, används för att bevilja ett begränsat och kontrollerat antal – uteslutande inhemska – spelhallar med hasardspel ett undantag från det allmänna reklamförbudet i Belgien för deras verksamhet, medan liknande aktörer som är etablerade i en annan EU-medlemsstat inte har någon möjlighet att beviljas ett sådant undantag.

Visserligen är regleringen av hasardspel ett område där det föreligger avsevärda moraliska, religiösa och kulturella skillnader mellan medlemsstaterna, vilket gör att det i avsaknad av en harmonisering på gemenskapsnivå ankommer på varje medlemsstat att i enlighet med sin egen värdeskala fastställa vad som krävs för att skydda de berörda intressena.⁸ Naturligtvis går inte medlemsstaternas handlingsfrihet så långt att de kan agera på ett diskriminerande sätt.⁹

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Nederländskspråkiga förstainstansdomstolen i Bryssel, nedan kallad Rechtbank) anser att det är nödvändigt att besvara frågan om hur artikel 56 FEUF ska tolkas för att kunna avgöra förevarande överklaganden. Om det nationella systemet med reklamförbud för spelhallar med hasardspel skulle visa sig vara diskriminerande kan detta inte

⁸ Se bland annat EU-domstolens dom av den 8 juli 2010 i de förenade målen C-447/08, C-448/08, ECLI:EU:C:2010:415, Sjöberg, <http://curia.europa.eu/>, och EU-domstolens dom av den [8] september 2009 i målet C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Baw International, <http://curia.europa.eu/>.

⁹ Se bland annat EU-domstolens dom av den 22 juni 2017 i mål C-49/16, ECLI:EU:C:2017:491, Unibet International, <http://curia.europa.eu/>, och EU-domstolens dom av den 4 februari 2016 i mål C-336/14, ECLI:EU:C:2016:72, Ince, <http://curia.europa.eu/>.

tillämpas för att ålägga klagandena att betala de aktuella administrativa straffavgifterna.

Eftersom Rechtbanks avgörande fortfarande kan överklagas till högre instans¹⁰ kan Rechtbank inte betraktas som en domstol i sista instans i den mening som avses i artikel 267 FEUF.

Trots det anser Rechtbank att det i nuvarande läge är lämpligt att, innan den avgör målet i sak, i enlighet med artikel 267.2 FEUF begära ett förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol avseende ovannämnda fråga om tolkningen av artikel 56.1 FEUF.

MOT DENNA BAKGRUND,

BEGÄR RECHTBANK,

[utelämnas]

domstol i sista instans [utelämnas] [Irrelevant för besvarandet av frågan]

att Europeiska unionens domstol ska meddela ett förhandsavgörande avseende följande fråga:

Ska artikel 56.1 FEUF tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats nationella lagstiftning enligt vilken aktörer som driver ett begränsat och kontrollerat antal godkända spelhallar med hasardspel undantas från det allmänna förbudet mot reklam för sådana spelhallar i den medlemsstaten, utan att aktörer som driver spelhallar med hasardspel i andra medlemsstater ges möjlighet till samma undantag från reklamförbudet i ovannämnda medlemsstat?

[Avslutningsfras och underskrifter] [utelämnas]

¹⁰ Artikel 15/7.3 i spellagen av den 7 maj 1999