

[PDF udgave \(54 KB\)](#)

Skatteministeriet
Den

J.nr. 2003-518-63

Spørgsmål 113 113

Til
Folketingets Skatteudvalg

Hermed fremsendes svar på spørgsmål nr.113 af den 2. december 2003.
(Alm. del - bilag 135).

Svend Erik Hovmand

/Lars Henry Nielsen

Spørgsmål:

Ministeren bedes kommentere henvendelsen fra Bech-Bruun Dragsted Advokatfirma vedrørende notat om EF-domstolens dom i Gambelli-sagen, jf. alm. del - bilag 134.

Svar:

I advokat Jon Iversens notat - der er udarbejdet efter anmodning fra den britiske bookmaker-virksomhed Unibet - redegøres der bl.a. for

Den danske spillelovgivning, især for straffebestemmelserne i tipsloven Gambelli-dommen og tidligere praksis fra EF-Domstolen samt Gambelli-dommens betydning for den danske spillelovgivning.

Det er navnlig advokat Jon Iversens overordnede konklusioner, at

staten ikke kan fremkomme med en EU-retligt holdbar begrundelse for de restriktioner, som den danske spillelovgivning udgør for etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser, restriktionerne strider mod det EU-retlige proportionalitetsprincip. staten gennem Tipstjenesten ansporer og opmuntrer forbrugerne til at spille med henblik på at generere profit til almennyttige formål, samt at spillelovgivningen ikke har til formål at reducere spillemulighederne på en sammenhængende og systematisk måde.

I notatet gennemgår advokat Jon Iversen desuden både de retsskridt, som spiludbydere som Unibet vil kunne anvende med henblik på at få fastslået, at Tipstjenestens monopol i relation til udbud af en række spil strider mod EU-retten, og de retsskridt, som staten/Tipstjenesten vil kunne anvende med henblik på at håndhæve den eksisterende spillelovgivning.

Det er i den henseende navnlig advokat Jon Iversens vurderinger, at

Unibet under et anerkendelsessøgsmål vil få medhold i, at Tipstjenestens monopol strider mod EU-retten.

staten vil være erstatningsansvarlig, såfremt Unibet forhindres i at iværksætte

udbud, formidling eller markedsføring af spil i Danmark.

eventuelle straffesager mod Unibet og/eller fysiske eller juridiske personer, der

formidler, markedsfører eller medvirker ved Unibets udbud af spil, vil falde ud til frifindelse.

Unibets virksomhed i Danmark ikke vil kunne standses ved fysiske foranstaltninger, herunder med politiets bistand.

fogedforbud mod Unibet mv. ikke vil kunne nedlægges, dels fordi tipslovens straffebestemmelser udgør et tilstrækkeligt værn imod aktiviteter, der udøves i strid med loven, dels fordi tipslovens forbudsbestemmelser under alle omstændigheder strider mod EU-retten.

Hvad angår spørgsmålet om, i hvilket omfang den danske spillelovgivning strider mod EU-retten, må jeg konstatere, at alle de synspunkter, som advokat Jon Iversen fremfører, allerede har været vurderet i Kammeradvokatens notat, jf. bilag 132. Der er således intet nyt i advokat Jon Iversens notat.

Kammeradvokatens samlede vurdering er, at den overordnede danske ordning, der blev skabt med lotteriforbudsloven, og som løbende er blevet tilpasset samfundsudviklingen i en række senere love, må anses for at være i overensstemmelse med EF-Domstolens praksis på spilleområdet, således som denne praksis senest er kommet til udtryk i Gambelli-sagen.

Den danske lovgivning er kendetegnet ved, at der på hele spilleområdet er indført sammenhængende og systematiske begrænsninger i adgangen til at udbyde spil, idet udgangspunktet på hele spilleområdet er, at spiludbud er forbudt, medmindre det sker på grundlag af en forudgående tilladelse, og idet de tilladte spil er undergivet en lovgivningsmæssig kontrol i form af krav til gevinstudbetalinger og kontrol af udbyderne.

Baggrunden for de lovændringer, der har muliggjort en udvidelse af Tipstjenestens spiludbud, har været, at det er blevet vurderet, at den almindelige samfundsudvikling og udviklingen i forbrugernes spillemuligheder ”udenom” de tilladte spil, har indebåret, at

der ikke længere forelå en tilstrækkelig begrundelse for at opretholde de samme snævre rammer for Tipstjenestens spiludbud. De pågældende lovændringer er derfor ikke udtryk for, at lovgivningsmagten ikke længere har fundet behov for et system, der indebærer en begrænsning af spillemulighederne og en hensyntagen til forbrugernes interesser i kraft af, at spiludbud kun er lovligt inden for de kontrollerede spiludbyderes rammer.

Der er således ikke grundlag for at antage, at den danske ordning ikke reelt er begrundet i hensyn til forbrugerne samt hensyn til begrænsning af ludomani og økonomisk kriminalitet.

Hensynet til at begrænse den private indtjening fra spil om penge og kanalisere hovedparten til almennyttige formål har således alene spillet en rolle i forhold til den nærmere organisering, regulering og beskatning af de spilleformer, som Folketinget har tilladt inden for den danske ordning. EF-Domstolen har udtrykkeligt anerkendt - bl.a. i Gambelli-dommen - at hensynet til, at indtægter ved spillevirksomhed kommer almennyttige formål til gode, er et hensyn, som medlemsstaterne lovligt kan tage ved udformningen af spillelovgivningen, når blot dette hensyn ikke udgør den reelle begrundelse for begrænsningerne i spiludbuddet mv.

Når advokat Jon Iversen når til et andet resultat end Kammeradvokaten, har det sammenhæng med, at han fejlfortolker Gambelli-dommen på i hvert fald to væsentlige punkter:

Han lægger for det første til grund, at den vedrører et italiensk monopol på spiludbud. Men det gør den ikke. Problemet i den italienske sag var tværtimod, at den italienske stat gav en lang række virksomheder - mere end 1000 - adgang til at udbyde spil for at øge statens indtægter. Herom fastslår dommen, at hvis et medlemsland vælger at foretage udbud, skal alle have lige adgang. I Danmark er der som bekendt ikke tale om, at der er givet en lang række nye spiludbydere adgang til markedet med henblik på at øge statens indtægter.

Selv om den italienske stat med den ene hånd væsentligt slækkede begrænsningerne i

relation til spiludbud, opretholdt staten med den anden hånd en række restriktioner, der oven i købet i nogle henseender var direkte diskriminerende over for udenlandske spiludbydere. Problemet med den italienske lovgivning var altså, at man påberåbte sig hensynet til at begrænse spillemulighederne, men i praksis samtidig gennemførte en lovgivning, der fundamentalt stred imod dette hensyn, og som tværtimod var begrundet i et ønske om at øge statens indtægter.

Som det fremgår af Kammeradvokatens notat, er Gambelli-dommen netop ikke til hinder

for et monopol på spilleområdet.

Tværtimod bekræfter dommen den hidtidige retspraksis, som går ud på, at det ligger inden for medlemslandenes skøn i relation til spillelovgivningen at opretholde et monopol, når dette begrundes i tvingende almene hensyn. Det følger heraf bl.a., at medlemslandene kan sikre, at spil foregår under kontrollerede former inden for rammerne af et monopol, og at spil dirigeres hen til monolet.

Advokat Jon Iversen lægger for det andet til grund, at Gambelli-dommen reelt forhindrer Dansk Tipstjeneste i at markedsføre sine spil.

Der er også her tale om en fejlfortolkning, idet dommens præmis 69 om, at staten ikke kan opretholde restriktioner for den frie adgang til spiludbud mv., hvis staten samtidig ansporer eller opmuntrer forbrugerne til deltagelse i spil med henblik på at de offentlige finanser kan drage fordel heraf på det økonomiske plan, skal læses i lyset af faktum i den konkrete sag. Den italienske stat havde således direkte i lovforarbejderne anført, at den betydelige udvidelse af markedet og den samtidige stramning af straffebestemmelserne i lovgivningen skete med henblik på at opnå flere indtægter til statskassen.

Den præmis i Gambelli-dommen, som advokat Jon Iversen bygger sin fortolkning på, kan derfor ikke tages til indtægt for, at et nationalt spilmonopol ikke må udbyde nye spil og markedsføre sine spil over for forbrugerne.

Advokat Jon Iversens fortolkning ville i realiteten hindre varetagelsen af det hensyn, som ligger til grund for den danske ordning, om at begrænse spiludbuddet og kanalisere

spillelysten ind i ordnede rammer. Dette hensyn, som EF-Domstolen udtrykkeligt har anerkendt berettigelsen af, kan kun varetages ved, at Dansk Tipstjeneste i et rimeligt omfang, bl.a. gennem markedsføring, ansporer og opmuntrer danskerne til at spille hos Tipstjenesten.

Dansk Tipstjenestes markedsadfærd kan nemlig ikke ses isoleret. Udviklingen af ny grænseoverskridende teknologi, hvorved muligheden for at spille døgnet rundt på spil, der efter dansk ret ikke lovligt kan udbydes her i landet, er blevet kraftigt forøget. Det gør det stadig vigtigere at udvikle attraktive danske tilbud af hensyn til at undgå en erodering af den danske ordning.

Men hertil kommer, at der under alle omstændigheder ikke er belæg for at karakterisere Dansk Tipstjenestes markedsføring som særligt aggressiv. Som nævnt i

Kammeradvokatens notat, så vurderede Rigsrevisionen i sin beretning om Dansk Tipstjeneste af 6. februar 2003, at Dansk Tipstjeneste har markedsføringsomkostninger af en størrelsesorden, som målt på spilleomsætningen procentuelt er beskedene.

Samlet set er det min opfattelse, at advokat Jon Iversens vurdering, hvorefter den danske spillelovgivning strider mod EU-retten, er uholdbar.

Hvad angår advokat Jon Iversens vurderinger af, hvad der vil være resultatet af retssager mv. på området, så forudsætter alle disse vurderinger, at han har ret i, at den danske spillelovgivning strider mod EU-retten. Men denne forudsætning anser jeg som nævnt for uholdbar.

Skulle en retssag om Tipstjenestens monopol mod forventning falde ud til, at domstolene anser den danske spillelovgivning for at være i strid med EU-retten, vil det ikke indebære, at staten - som antaget af advokat Jon Iversen - bliver erstatningsansvarlig over for f.eks. udenlandske spiludbydere, der er blevet forhindret i at udøve deres virksomhed her i landet.

Som Kammeradvokatens notat viser, er der nemlig i det mindste en sådan tvivl om, hvorvidt den danske spillelovgivning strider mod EU-retten, at en eventuel tilsidesættelse

af EU-retten ikke kan anses for "kvalificeret", hvilket efter EU-retten er en forudsætning for, at medlemsstaterne ifalder erstatningsansvar for at have handlet i strid med EU-retten. Under disse omstændigheder ses heller ikke almindelige danske erstatningsretlige principper (*culpa*) at kunne begrunde et erstatningsansvar.

Videre bemærkes, at jeg ikke kan tiltræde advokat Jon Iversens vurdering, hvorefter det vil være umuligt at få nedlagt forbud mod f.eks. en udenlandsk spiludbyder, der tilsidesætter tipslovens bestemmelser.

Advokat Jon Iversen anfører herom, for det første, at fogedretten vil være forpligtet til at vurdere, om lovgivningen strider mod EU-retten. Det er korrekt, men selv hvis fogedretten nærer nogen tvivl herom, vil det ikke være tilstrækkeligt til at begrunde, at en forbudsbegæring afvises. I retspraksis er det således fastslået, at selv i et tilfælde, hvor Østre Landsret fandt, at det var nødvendigt at forelægge præjudicielle spørgsmål for EF-Domstolen for at få afklaret retstilstanden, kunne denne tvivl ikke begrunde, at forbud ikke blev nedlagt.

Advokat Jon Iversen anfører for det andet, at fagedretten må forryentes at afvise en eventuel forbudsbegæring med henvisning til, at tipslovens straffebestemmelser udgør et tilstrækkeligt værn mod en ulovlig adfærd. Men hvis en udenlandsk spiludbyder f.eks. vælger at udbyde sine spil i Danmark, så er det jo netop et bevis for, at de pågældende straffebestemmelser ikke udgør et tilstrækkeligt værn mod den ulovlige adfærd.

Det bemærkes, at nedlægges der et forbud, og viser dette sig senere at have været uberettiget, gælder der efter retsplejeloven en regel om objektivt ansvar for forbudsrekvirenten. I netop denne situation er det altså korrekt, at staten vil kunne pådrage sig et erstatningsansvar, hvis spillelovgivningen anses for at stride mod EU-retten.

Endelig vil jeg gerne på ny henvise til, at der i Kammeradvokatens notat redegøres detaljeret for spørgsmålet om spillelovgivningens forenelighed med EU-retten.