

EFTA-TILSYNSMYNDIGHEDENS BESLUTNING

Nr. 336/94/KOL

af 30. december 1994

om eksklusive rettigheder til at drive forretning med forlystelsesautomater i Finland

EFTA-TILSYNSMYNDIGHEDEN HAR —

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (herefter benævnt EØS-aftalen), særlig artikel 59, stk. 1 og 3,

under henvisning til artikel 5, stk. 2, i aftalen mellem EFTA-staterne om oprettelse af en tilsynsmyndighed og en domstol (herefter benævnt aftalen om en tilsynsmyndighed og en domstol),

under henvisning til, at den finske regering og virksomheden Raha-automaattiyhdistys (Pening-automatforeningen; herefter benævnt RAY) har haft lejlighed til at fremsætte bemærkninger i sagen, og

ud fra følgende betragtninger:

I. SAGENS FAKTISKE FORHOLD OG PARTERNES ANBRINGENDER

- (1) I afsnit 1 i den finske lov af 27. maj 1976 om forlystelsesautomater (laki ajanvieteauteomaateista, 427/76; herefter benævnt loven om forlystelsesautomater) defineres en forlystelsesautomat som en automat eller anden spilleanordning til offentlig benyttelse mod betaling, hvor spilleren ikke kan vinde kontante gevinster, varer eller andre materielle goder, der repræsenterer en værdi i penge.

Af afsnit 2, stk. 1, i samme lov fremgår det, at kun den offentligretlige forening, der omtales i loven af 1. september 1965 om lotterier (arpajaislaki, 491/65; herefter benævnt lotteriloven) gives tilladelse til at opstille offentligt tilgængelige forlystelsesautomater (jf. afsnit 1 i loven om forlystelsesautomater) og drive forretning med sådanne automater med henblik på at rejse penge til dækning de aktiviteter, der er foreningens egentlige formål. Ifølge afsnit 2, stk. 2, i loven om forlystelsesautomater gælder denne bestemmelse ikke automater, der alene er musikautomater (ofte kaldet »jukebokse»), og heller ikke forlystelsesautomater og spilleanordninger opstillet i forlystelsesparker og omrejsende tivolier.

I henhold til afsnit 1, stk. 3, i bekendtgørelsen af 29. december 1976 om spilleautomater (raha-automaattiasetus, 676/76; herefter benævnt bekendtgørelsen om spilleautomater) er den forening, der omtales i lotteriloven, RAY. De nærmere bestemmelser vedrørende RAY's virke og administration fastsættes i denne bekendtgørelse. RAY's formål er at rejse penge til almennyttige formål (jf. afsnit 3, stk. 4, i lotteriloven).

Bestyrelsen i RAY er sammensat af en formand, to næstformænd og elleve menige medlemmer. Statsrådet udpeger formanden, første næstformand og fem af de menige medlemmer. Social- og Sundhedsministeriet, Indenrigsministeriet og Finansministeriet skal hver have en repræsentant i bestyrelsen.

- (2) I medfør af afsnit 3, stk. 4 i lotteriloven og særlig afsnit 1 i bekendtgørelsen om spilleautomater har RAY lovfæstede eksklusive rettigheder til at arrangere visse former for hasardspil eller spil om penge i egentlig forstand. RAY har en licens på at opstille offentligt tilgængelige spilleautomater, der giver mulighed for at vinde kontante gevinster eller spillemønter, der kan veksles til kontanter, til at opstille offentligt tilgængelige spilleautomater, der giver mulighed for at vinde varegevinster, eller spillemønter, der kan omsættes til varegevinster, med visse begrænsninger, samt til at arrangere kasinospil og til at drive kasino.
- (3) Bekendtgørelse om spilleautomater (afsnit 29-32) fastlægger bestemmelser for anvendelsen af overskuddet af RAY's virksomhed. Som hovedregel opføres overskuddet under en bevilling på statsbudgettet, hvorefter det på forslag fra Social- og Sundhedsministeriet af Statsrådet fordeles til almennyttige organisationer og fonde, hvis formål opfylder kravene i bekendtgørelsen. Der kan imidlertid ikke ydes tilskud til dækning af udgifter, som staten, en kommune eller et religiøst samfund er forpligtet til at dække.

RAY havde i 1993 en omsætning på 2 039 mio. FM, heraf 1 842,1 mio. FM fra spilleautomater og 61,9 mio. FM fra forlystelsesautomater. Nettooverskuddet beløb sig til i alt 1 151,9 mio. FM.

- (4) Den økonomiske aktivitet, der er sagens genstand, består i at drive forretning med forlystelsesautomater, som offentligheden kan benytte mod betaling ⁽¹⁾.
- (5) På grundlag af en række klager om bl.a. driften af forlystelsesautomater har EFTA-Tilsynsmyndigheden ved skrivelse af 10. februar 1994 (1335 D) og 7. juli 1994 (9868 D) dels anmodet den finske regering om at fremsende yderligere oplysninger, dels opfordret regeringen til at fremsætte bemærkninger. Ved skrivelse af 26. oktober 1994 (15780 D) rettede EFTA-Tilsynsmyndigheden en indtrængende opfordring til den finske regering om øjeblikkeligt at tage de fornødne skridt til at bringe lovgivningen om forlystelsesautomater i overensstemmelse med EØS-aftalen. Ved skrivelse til de finske myndigheder af 1. december 1994 (17496 D) meddelte EFTA-Tilsynsmyndigheden, at den havde til hensigt at træffe beslutning i henhold til artikel 59, stk. 3, såfremt Finland ikke omgående bragte forholdet i orden. Ved skrivelse af 1. december 1994 (17496 D) fik RAY underretning om sagen og blev anmodet om at fremsætte bemærkninger.

EFTA-Tilsynsmyndigheden modtog svar på skrivelserne af 1. december 1994 fra Finland og RAY den 19. december 1994. Den finske regering forklarede, at den den 28. oktober 1994 havde forelagt et lovforslag for det finske parlament gående ud på at erstatte loven om forlystelsesautomater med en ny lov, som ophæver de omtvistede eksklusive rettigheder. Den finske regering gjorde imidlertid gældende, at den havde behov for tid til at vedtage og iværksætte en række kontrolforanstaltninger inden den nye lovs ikrafttrædelse, og at loven derfor først kunne træde i kraft den 1. maj 1995, tre måneder efter dens vedtagelse og bekendtgørelse.

RAY anførte i sit svar, at den ikke modsætter sig ophævelsen af de omtvistede eksklusive rettigheder, men at tidsplanen for lovforslagets behandling afhænger af faktorer, som RAY ingen kontrol har over. RAY betonedede nødvendigheden af, at den kan kontrollere spilleaktiviteterne. Endelig bemærkede RAY, at den ikke nødvendigvis finder loven om forlystelsesautomater uforenelig med EØS-aftalen.

II. RETLIG VURDERING

- (6) I henhold til artikel 31 i EØS-aftalen skal statsborgere i et land, der er omfattet af EØS-aftalen, frit kunne etablere sig på et hvilket som helst andet sådant lands område.

Af artikel 36 i EØS-aftalen fremgår det, at der ikke må være restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for de kontraherende parter område, for så vidt angår statsborgere i et land, der er omfattet af EØS-aftalen.

Af artikel 59 i EØS-aftalen fremgår det, at de kontraherende parter, for så vidt angår offentlige virksomheder og virksomheder, som et land, der er omfattet af EØS-aftalen, indrømmer særlige eller eksklusive rettigheder, skal afstå fra at træffe eller opretholde foranstaltninger, som er i strid med EØS-aftalen, særlig artikel 53-63. I henhold til artikel 59, stk. 3, påser EFTA-Tilsynsmyndigheden inden for rammerne af dens kompetence, at bestemmelserne i artikel 59 bringes i anvendelse, og meddeler, såfremt det er påkrævet, de stater, der henhører under dens område, passende foranstaltninger.

I henhold til artikel 1, stk. 2, litra e), i EØS-aftalen indebærer virkeliggørelsen af målene i denne aftale, at der indføres en ordning til at sikre, at konkurrencen ikke fordrejes, og at konkurrencereglerne overholdes.

- (7) Klagerne har henledt EFTA-Tilsynsmyndighedens opmærksomhed på, at forlystelsesautomater, hvor spilleren ikke har mulighed for at vinde materielle gevinster, og spilleautomater, hvor spilleren har en sådan mulighed for at vinde materielle gevinster, afviger fra hinanden på væsentlige områder.

⁽¹⁾ Det bemærkes til orientering, at RAY dels opstiller automater i egne spillehaller, dels lejer sig ind på beværtninger, tankstationer og andre offentligt tilgængelige steder.

EFTA-Tilsynsmyndigheden anser de to former for tjenesteydelser for væsensforskellige, eftersom spilleautomater giver spilleren mulighed for at vinde kontante gevinster eller gevinster, der repræsenterer en værdi i penge, medens spil på forlystelsesautomater udelukkende er fornøjelse, der ikke indebærer nogen materiel gevinstchance. Spændingsfaktoren ved de to spiltyper er således overmåde forskellig, selv om begge måske udøver en vis dragnings- eller ligefrem er vanedannende. Spilleren må nødvendigvis opfatte de to spiltyper helt forskelligt uanset eventuelle ligheder i den måde, hvorpå spillet tilrettelægges, automaternes udseende, lokalerne, hvori de er opstillet, eller andre omstændigheder.

Forskellen mellem forlystelsesautomater og egentlige spilleautomater foranlediger EFTA-Tilsynsmyndigheden til at drage den konklusion, at det er muligt at drive særskilt forretning med forlystelsesautomater, i forhold til spilleautomater, og at en sådan forretning kan drives af andre virksomheder end dem, der driver forretning med spilleautomater. Markedet for forlystelsesautomater må anses for at grænse op til, men dog være adskilt fra det egentlige marked for spilleautomater. Hensyn, der kan begrunde opretholdelsen af ikke-diskriminerende, eksklusive rettigheder på det egentlige spillemarked, så som moralske, religiøse og kulturelle aspekter ved hasardspil, risikoen for kriminalitet og bedrageri, det forhold, at spillefaciliteter udgør en tilskyndelse til at bruge penge, hvilket kan have ødelæggende personlige og sociale konsekvenser, samt at organiseret spil kan give et betragteligt økonomisk afkast til finansiering af velgørende eller almennyttige aktiviteter⁽²⁾, finder ikke tilsvarende anvendelse, når der er tale om spil på forlystelsesautomater.

- (8) RAY er en forening, for hvilken der gælder et særligt sæt vedtægter, som beskrevet ovenfor. Den finske regering har stor indflydelse på foreningens politik og administration, bl.a. via udøvelsen af sin ret til at udpege halvdelen af bestyrelsesmedlemmerne inklusive formanden. RAY er således en virksomhed efter betydningen i artikel 59, stk. 1, i EØS-aftalen. Loven om forlystelsesautomater udgør en foranstaltning som omhandlet i artikel 59 i EØS-aftalen.
- (9) De eksklusive rettigheder, RAY er blevet indrømmet, til at opstille offentligt tilgængelige forlystelsesautomater kan ikke begrundes i særlige omstændigheder ved hasardspil. Ved at have indrømmet RAY eksklusive rettigheder til at opstille forlystelsesautomater, som kan benyttes af offentligheden mod betaling, og ved på denne måde, uden at der foreligger en objektiv nødvendighed eller begrundelse, at have forhindret andre virksomheder i under nogen som helst form at udøve en sådan økonomisk aktivitet i Finland, har den finske regering handlet i modstrid med artikel 59, stk. 1, i EØS-aftalen set i sammenhæng med artikel 31 og 36 i EØS-aftalen om fri etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser.
- (10) De pågældende eksklusive rettigheder fordrejer også konkurrencevilkårene for virksomheder fra andre lande, som er omfattet af EØS-aftalen. De eksklusive rettigheder er således uforenelige med artikel 1, stk. 2, litra e), i EØS-aftalen om indførelse af en ordning til at sikre, at konkurrencen ikke fordrejes, hvilket navnlig ifølge bestemmelserne i artikel 53 og 54 i EØS-aftalen skal tjene dette formål.
- (11) Den finske regering synes at have accepteret forpligtelsen til at ændre lovgivningen og ophæve de eksklusive rettigheder, den har indrømmet RAY til at opstille forlystelsesautomater til brug for offentligheden. Den finske regering har skriftligt meddelt EFTA-Tilsynsmyndigheden, at den vil foretage de behørigte lovændringer, og at den har forelagt parlamentet et lovforslag herom. Imidlertid mener den finske regering at kunne udsætte den nye lovgivnings ikrafttrædelse til den 1. maj 1995.
- (12) EØS-aftalen indeholder ingen bestemmelser om en overgangsperiode, der kan bringes i anvendelse på et tilfælde som det foreliggende, såfremt det skulle vise sig nødvendigt at tilpasse den nationale lovgivning, i henhold til hvilken der indrømmes eksklusive rettigheder. Den finske lovgivning skulle derfor have været bragt i overensstemmelse med EØS-aftalen ved dennes ikrafttræden den 1. januar 1994. De nødvendige ændringer

(²) Jf. Domstolens dom i sag C-275/92, Schindler (1994) Sml. s. I-1039.

er endnu ikke blevet vedtaget. EFTA-Tilsynsmyndigheden finder ingen uafviselig begrundelse for ikke straks at bringe overtrædelsen til ophør.

På baggrund af ovenstående finder EFTA-Tilsynsmyndigheden det nødvendigt at gøre artikel 59 i EØS-aftalen gældende over for den finske regering og pålægge den at træffe de nødvendige foranstaltninger —

VEDTAGET FØLGENDE BESLUTNING:

Artikel 1

Den finske lov af 27. maj 1976 om forlystelsesautomater (laki ajanvieteaumateista, 426/76) er uforenelig med artikel 59, stk. 1, i EØS-aftalen set i sammenhæng med artikel 31 og 36 i EØS-aftalen, for så vidt som den indrømmer eksklusive rettigheder til opstilling af forlystelsesautomater, som mod betaling kan benyttes af offentligheden.

Artikel 2

Finland træffer alle de nødvendige lovgivningsmæssige eller administrative foranstaltninger for snarest muligt at bringe overtrædelsen til ophør. Den finske regering meddeler inden en måned efter, at den har modtaget meddelelse om denne beslutning EFTA-Tilsynsmyndigheden, hvilke foranstaltninger den har truffet for at efterkomme beslutningen.

Artikel 3

Denne beslutning, som er autentisk i den engelske udgave, er rettet til Republikken Finland.

Udfærdiget i Bruxelles, den 30. december 1994.

På EFTA-Tilsynsmyndighedens vegne

Knut ALMESTAD

Formand
