

Věc C-695/21

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

19. listopadu 2021

Předkládající soud:

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Belgie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

8. listopadu 2021

Žalobkyně:

Recreatieprojecten Zeeland BV

Casino Admiral Zeeland BV

Supergame BV

Žalovaný:

Belgische Staat

[*omissis*]

**NEDERLANDSTALIGE
RECHTBANK VAN EERSTE
AANLEG BRUSSEL
(Nizozemskojazyčný soud
prvního stupně v Bruselu, Belgie)**

[*omissis*]

[*omissis*]

Ve sporu [*omissis*]

společnosti BV RECREATIEPROJECTEN ZEELAND [*omissis*]

žalobkyně,

[*omissis*]

proti

BELGISCHE STAAT (Belgický stát) [*omissis*]

žalovanému

[*omissis*]

Ve sporu [*omissis*]

CASINO ADMIRAL ZEELAND BV [*omissis*]

žalobkyně,

[*omissis*]

proti

BELGISCHE STAAT (Belgický stát) [*omissis*]

žalovanému

[*omissis*]

Ve sporu [*omissis*]

BV SUPERGAME [*omissis*]

žalobkyně,

[*omissis*]

proti

BELGISCHE STAAT (Belgický stát) [omissis]

žalovanému

[omissis]

** ** *

[omissis] [průběh vnitrostátního řízení]

1. Skutkový stav, postup před zahájením soudního řízení a návrhy

1.1.

[omissis] Žalobkyně 1 [omissis] je provozovatelkou zařízení pro hazardní hry „Casino Admiral Sluis“.

[omissis] Žalobkyně 2 [omissis] je provozovatelkou zařízení pro hazardní hry „Casino Admiral Hulst“.

[omissis] Žalobkyně 3 [omissis] je provozovatelkou zařízení pro hazardní hry „Casino Admiral Heerle“.

[omissis]

1.2.

Všechna výše uvedená zařízení pro hazardní hry mají sídlo v Nizozemsku.

Od 3. prosince 2018 do 25. června 2019 probíhala na území Belgie reklama na zařízení žalobkyně 1 na fyzických nosičích.

Tatáž reklama probíhala na zařízení žalobkyní 2 a 3 v době od 20. března 2019 do 2. dubna 2019.

Rozhodnutími ze dne 11. prosince 2020 uložila Kansspelcommissie (komise pro hazardní hry, Belgie) za použití článku 15/3 Kansspelwet (zákon o hazardních hrách) pokutu ve výši 6 500 eur žalobkyni 1, ve výši 3 000 eur žalobkyni 2 a ve výši 2 800 eur žalobkyni 3, a sice za porušení čl. 4 § 2 Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (zákon ze dne 7. května 1999 o hazardních hrách, sázkách, zařízeních pro hazardní hry a ochraně hráčů, dále jen „zákon o hazardních hrách“)

1.3.

Svémi podáními ze dne 15. ledna 2021 žalobkyně podaly žalobu proti těmto rozhodnutím ze dne 11. prosince 2020.

[*omissis*]

Jejich hlavním žalobním návrhem ve věci samé je v zásadě návrh na zrušení napadených rozhodnutí.

1.4.

[*omissis*]

[Žalovaný] jako svůj hlavní argument uvádí neopodstatněnost žalob podaných žalobkyněmi.

2. Spojení

[Věci se spojují] [*omissis*]

3. Přípustnost

[Žaloby jsou přípustné] [*omissis*]

4. Opodstatněnost

4.1.

Kansspelcommissie (dále jen „komise pro hazardní hry“) jako orgán žalovaného uložila napadenými rozhodnutími ze dne 11. prosince 2020 podle článku 15/3 zákona o hazardních hrách žalobkyním pokutu za porušení čl. 4 § 2 zákona o hazardních hrách, kterého se měly dopustit žalobkyně.

Relevantní znění čl. 4 § 2 zákona o hazardních hrách zní takto:

„Nikdo nesmí [...] propagovat [...] zařízení pro hazardní hry [...], je-li mu známo, že se jedná o provozování hazardní hry nebo zařízení pro hazardní hry, které nejsou registrovány podle tohoto zákona.“

Tímto ustanovením se jinými slovy stanoví obecný zákaz – s výjimkou v případě neznalosti osoby dopouštějící se porušujícího jednání – propagace zařízení pro hazardní hry, přičemž tento zákaz neplatí pouze pro taková zařízení pro hazardní hry, jimž komise pro hazardní hry udělila licenci.

V zásadě není popíráno, že žalobkyně v dotčeném období na belgickém území propagovaly zařízení pro hazardní hry, která na belgickém území provozují.

Rovněž je nesporné, že belgická komise pro hazardní hry neudělila těmto nizozemským zařízením licenci.

Je tedy v zásadě rovněž nesporné, že každá z žalobkyň porušila čl. 4 § 2 zákona o hazardních hrách.

Žalobkyně ovšem v dotčené žalobě tvrdí, že zákaz reklamy podle čl. 4 § 2 zákona o hazardních hrách porušuje volný pohyb služeb ve smyslu článku 56 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), což musí vést k tomu, že se toto vnitrostátní zákonné ustanovení nepoužije.

4.2.

Je nasnadě, že územní působnost zákona o hazardních hrách je omezena na území belgického státu.

Tato skutečnost vede nejen k tomu, že výše uvedený zákaz reklamy platí pouze na belgickém území.

Rovněž je jejím důsledkem, že komise pro hazardní hry může poskytovat licence pouze těm zařízením pro hazardní hry, které mají sídlo na belgickém území.

Zákon o hazardních hrách krom toho nestanoví pro provozovatele zahraničního zařízení pro hazardní hry žádnou možnost získat licenci od belgických úřadů, aby odchýlně od obecného zákazu reklamy mohl tuto činnost v Belgii propagovat.

4.3.

Z výše uvedeného výkladu vyplývá, že žalobkyně fakticky nemají možnost propagovat na belgickém území svá zařízení pro hazardní hry, která mají sídlo v Nizozemsku.

Zaprvé, jejich zařízení nemají sídlo v Belgii, takže belgická komise pro hazardní hry jim nemůže pro jejich provoz udělit licenci. Je proto vyloučeno, aby tato zařízení ze zákona spadala do výjimky ze zákazu reklamy, kterou stanoví samotný čl. 4 § 2 zákona o hazardních hrách, který zakotvuje zákaz reklamy.

Zadruhé, belgické právo nestanoví žádnou možnost udělit licenci pro propagaci zařízení pro hazardní hry se sídlem v zahraničí, o níž by žalobkyně mohly požádat.

Jinak řečeno: Důsledkem belgického vnitrostátního ustanovení je, že v Belgii zásadně platí obecný zákon reklamy na zařízení pro hazardní hry. Na zařízení, která mají sídlo v Belgii a jsou zde registrována, se vztahuje zákonná výjimka z tohoto zákazu. Takováto zařízení je možné v Belgii propagovat. Na zařízení pro hazardní hry, která nemají sídlo v Belgii, se naproti tomu vztahuje zákaz reklamy v Belgii, a je tomu tak v každém případě nehledě například na statut

registrovaného zařízení v zemi usazení. Tato zařízení nemají žádnou možnost, jak získat výjimku z obecného zákazy reklamy.

Otázka, zda je takováto právní úprava ve vztahu k provozovatelům zařízení pro hazardní hry usazeným v jiném členském státě než Belgii slučitelná se zásadou volného pohybu služeb, je přinejmenším legitimní otázka, kterou je nutno podrobit bližšímu přezkumu.

4.4.

Je nesporné, že zákaz reklamy na zařízení pro hazardní hry podle čl. 4 § 2 zákona o hazardních hrách představuje omezení volného pohybu zboží ve smyslu článku 56 SFEU. Zákaz reklamy na zařízení pro hazardní hry, která mají sídlo v jiném členském státě, na území Belgie skutečně představuje jak z pohledu provozovatelů těchto zařízení, tak i z pohledu potenciálních zákazníků omezení v té podobě, že nabízené služby nemohou být poskytovány rezidentům Belgie¹.

Je tedy nutno přezkoumat, zda je toto omezující opatření odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu, přičemž toto opatření musí být vhodné pro dosažení sledovaného cíle a nesmí překračovat rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné².

Zákaz reklamy podle čl. 4 § 2 zákona o hazardních hrách ze dne 7. května 1999 byl zaveden článkem 6 Wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen (zákon ze dne 10. ledna 2010, kterým se pozměňují právní předpisy o hazardních hrách).

Z legislativních podkladů k této změně zákona vyplývá, že belgický zákonodárce podle vlastního vyjádření zamýšlel sledovat takovou politiku v oblasti hazardních her, která se řídí následujícími cíli:

- chránit hráče,
- vytvořit finanční transparentnost a kontrolovat toky peněz,
- kontrolovat hry, a
- identifikovat a kontrolovat organizátory³.

¹– Viz mimo jiné rozsudek Soudního dvora ze dne 8. září 2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a [Bwin] International, <http://curia.europa.eu/>.

²– Tamtéž.

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

Belgický zákonodárce přitom zjevně vychází z toho, že člověk má v každém případě potřebu hrát hry. Formou takzvaného „směřování“ přitom reguluje hazardní hry tím způsobem, že je potírána ilegální nabídka hazardních her a hráči jsou odkázáni na legální nabídku her, která je povolena v úzkém rámci⁴.

Takovéto omezení nabídky na stanovený počet poskytovatelů hazardních her se specifickou nabídkou přispívá podle názoru belgického zákonodárce k omezení účasti na hazardních hrách, což dále vede k tomu, že hráči jsou chráněni před závislostí na hrách⁵.

Není sporu o tom, že ochrana spotřebitele před nepříznivými důsledky hazardních her, včetně rizika závislosti na hazardních hrách, představuje naléhavý důvod obecného zájmu⁶.

Žádný z prvků v projednávané věci hodnověrně nedokládá a již vůbec nedokazuje tvrzení žalobkyň, že záměrem dotčeného zákazu reklamy je ve skutečnosti výlučně ochrana zájmů belgické státního rozpočtu, protože belgičtí hráči jsou směřováni pokud možno na zařízení pro hazardní hry se sídlem v Belgii místo do zahraničních zařízení. Toto tvrzení musí být bez dalšího zamítnuto jako nesprávné.

4.5.

Zůstává proto otázka, zda je dotčený zákaz propagace ve smyslu čl. 4 § 2 zákona o hazardních hrách proporcionalní s ohledem na sledovaný cíl.

Z legislativních podkladů ke změně zákona o hazardních hrách z roku 2010, která je v projednávané věci relevantní, vyplývá, že důvodem této změny zákona bylo do značné míry přání zákonodárce regulovat fenomén online hazardních her, který se v této době začal objevovat. V odůvodnění dotčeného návrhu zákona se i s ohledem na zaváděný zákaz propagace odkazuje pouze na provoz internetových

(návrh zákona o změně zákona ze dne 7. května 1999 o hazardních hrách, zařízeních pro hazardní hry a ochraně hráčů, zákona o daních rovnajících se daním z příjmu, zákona ze dne 26. června 1963 o podpoře tělesné výchovy, sportovních aktivit a života pod širým nebem a o kontrole podniků, které organizují sázky na sportovní události v podobě soutěže, zákona ze dne 19. dubna 2002 o racionalizaci práce a správě národní loterie, *parlamentní dokumenty* Kammer, 2008-09, č. 1992/001, 4).

⁴– Tamtéž.

⁵– Tamtéž.

⁶– Viz mimo jiné rozsudky Soudního dvora ze dne 6. března 2007, C-338/04, C-359/04 a C-360/04, *Placanica*, a ze dne 8. září 2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International*, <http://curia.europa.eu/>.

stránek a online kasin⁷. Zařízení pro hazardní hry se sídlem v zahraničí v této souvislosti nejsou výslovně zmiňovány.

Přesto lze argumentovat, že dotčený zákaz propagace přispěje k omezení přístupu k hazardním hrám, které se dotkne spotřebitelů s bydlištěm v Belgii. Formálně sice nic nebrání tomu, aby se tito spotřebitelé vydali do zahraničního zařízení na hazardní hry a účastnili se her, které jsou v nich nabízeny. Rozumně se ovšem lze domnívat, že neexistence reklamy pro takováto zařízení bude mít nepříznivý dopad na přitažlivost těchto zařízení.

Belgický zákonodárce se jednoznačně rozhodl pro systém omezení nabídky hazardních her, aby potlačil účast na takovýchto hrách, přičemž jeho záměrem je předcházet nadměrnému hraní a závislosti na něm. Je zjevné, že spotřebitel, který je (potenciálně) závislý na hrách, bude tím více sváděn k účasti na hazardních hrách, čím více se dostane do kontaktu s reklamou na takovéto hry. V tomto smyslu lze argumentovat, že omezení nabídky reklamy slouží sledovanému cíli.

Proti tomu lze namítat, že lze rovněž argumentovat tím, že totéž platí pro obecný zákaz reklamy, která by platila bez výjimky pro všechna zařízení pro hazardní hry se sídlem v Belgii. Rovněž takovéto opatření by totiž vedlo k tomu, že budou omezena lákadla, jimž je vystaven spotřebitel (potenciálně) závislý na hrách.

Jinými slovy vyvstává otázka diskriminující povahy vnitrostátního zákonného ustanovení, podle něž je omezenému a kontrolovanému počtu - výlučně vnitrozemských - zařízení pro hazardní hry, byť za účelem sledování každopádně legitimního cíle, poskytována výjimka ze zákazu reklamy na jejich činnost obecně platného v Belgii, zatímco všechna srovnatelná zařízení usazená v jiném členském státě bez rozdílu nemají možnost takovouto výjimku obdržet.

Je pravda, že právní úprava hazardních her patří mezi oblasti, v nichž mezi členskými státy existují výrazné rozdíly morální, náboženské a kulturní povahy, což vede k tomu, že při neexistenci harmonizace na úrovni [Unie] je na každém členském státu, aby podle svého vlastního žebříčku hodnot posoudil, jaké nároky vyžaduje ochrana dotčených zájmů⁸. Avšak tato svoboda přiznaná členským

⁷– 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, *parlamentní dokumenty* Kammer, 2008-09, č. 1992/001, 18.

⁸– Viz mimo jiné rozsudky Soudního dvora ze dne 8. července 2010, C-447/08 a C-448/08, EU:C:2010:415, Sjöberg, a ze dne [8.] září 2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a [Bwin] International, <http://curia.europa.eu/>.

státům jim pochopitelně neumožňuje, aby tuto oblast upravovaly diskriminujícím způsobem⁹.

Rechtbank (soud prvního stupně) považuje odpověď na otázku týkající se způsobu výkladu článku 56 SFEU za nezbytnou pro své rozhodnutí o dotčených žalobách. Prokáže-li se totiž, že vnitrostátní úprava zákazu reklamy na zařízení pro hazardní hry je diskriminující, nelze jej použít pro uložení napadených pokut žalobkyním.

Rechtbank (soudní prvního stupně) nerozhoduje v posledním stupni ve smyslu čl. 267 odst. 3 SFEU, protože proti jeho rozsudku může být podán kasační opravný prostředek¹⁰.

Rechtbank (soudní prvního stupně) nicméně s ohledem na dotčený skutkový stav považuje za vhodné předložit na základě čl. 267 druhého pododstavce SFEU Soudnímu dvoru Evropské unie níže uvedenou předběžnou otázku týkající se výkladu čl. 56 prvního pododstavce SFEU před rozhodnutím ve věci.

Z TĚCHTO DŮVODŮ

RECHTBANK (soudní prvního stupně)

[omissis]

rozhodující jako soud posledního stupně [omissis] [není relevantní pro zodpovězení otázky]

předkládá Soudnímu dvoru Evropské unie následující předběžnou otázku:

Musí být čl. 56 první pododstavec SFEU vykládán v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu zákonnému ustanovení členského státu, které provozovatelům omezeného a kontrolovaného počtu registrovaných zařízení pro hazardní hry na svém území poskytuje výjimku z obecného zákazu reklamy na takováto zařízení, aniž současně stanoví možnost, aby provozovatelé zařízení pro hazardní hry usazení v jiných členských státech mohli na jeho území získat pro takováto zařízení stejnou výjimku ze zákazu reklamy?

[závěr a podpisy] [omissis]

⁹– Viz rozsudky Soudního dvora ze dne 22. června 2017, C-49/16, EU:C:2017:491, Unibet International, a ze dne 4. února 2016, C-336/14, EU:C:2016:72, Ince, <http://curia.europa.eu/>.

¹⁰– Článek 15/7 § 3 zákona o hazardních hrách ze dne 7. května 1999.