

Zadeva C-695/21

Predlog za sprejetje predhodne odločbe

Datum vložitve:

19. november 2021

Predložitveno sodišče:

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Belgija)

Datum predložitvene odločbe:

8. november 2021

Tožeče stranke:

Recreatieprojecten Zeeland BV

Casino Admiral Zeeland BV

Supergame BV

Tožena stranka:

Belgische Staat

[...] (ni prevedeno)

**NEDERLANDSTALIGE
RECHTBANK VAN EERSTE
AANLEG BRUSSEL
(PRVOSTOPENJSKO
SODIŠČE V BRUSLJU ZA
POSTOPKE V
NIZOZEMŠČINI, BELGIJA)**

[...] (ni prevedeno)

[...] (ni prevedeno)

V zadevi [...] (ni prevedeno)

Družba BV RECREATIEPROJECTEN ZEELAND [...] (ni prevedeno)

tožeča stranka,

[...] (ni prevedeno)

proti:

BELGISCHE STAAT (BELGIJSKA DRŽAVA) [...] (ni prevedeno)

tožena stranka;

[...] (ni prevedeno)

V zadevi [...] (ni prevedeno)

CASINO ADMIRAL ZEELAND BV [...] (ni prevedeno)

tožeča stranka,

[...] (ni prevedeno)

proti:

BELGISCHE STAAT [...] (ni prevedeno)

tožena stranka;

[...] (ni prevedeno)

V zadevi [...] (ni prevedeno)

BV SUPERGAME [...] (ni prevedeno)

tožeča stranka,

[...] (ni prevedeno)

proti:

BELGISCHE STAAT [...] (ni prevedeno)

tožena stranka;

[...] (ni prevedeno)

** ** *

[...] (ni prevedeno) [potek nacionalnega postopka]

1. Dejansko stanje, predhodni postopek in zahtevki

1.1.

[...] (ni prevedeno) Prva tožeča stranka [...] (ni prevedeno) upravlja igralnico „Casino Admiral Sluis“.

[...] (ni prevedeno) Druga tožeča stranka [...] (ni prevedeno) upravlja igralnico „Casino Admiral Hulst“.

[...] (ni prevedeno) Tretja tožeča stranka upravlja igralnico „Casino Admiral Heerle“.

[...] (ni prevedeno)

1.2.

Vse zgoraj navedene igralnice imajo sedež na Nizozemskem.

Od 3. decembra 2018 do 25. junija 2019 se je na belgijskem ozemlju prek fizičnih nosilcev oglaševala igralnica prve tožeče stranke.

Enako je veljalo za igralnici druge in tretje tožeče stranke od 20. marca 2019 do 2. aprila 2019.

Z odločbami Kansspelcommissie (komisija za igre na srečo, Belgija) z dne 11. decembra 2020 je bila prvi tožeči stranki na podlagi člena 15/3 Kansspelwet (zakon o igrah na srečo) zaradi kršitve člena 4(2) Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (zakon z dne 7. maja 1999 o igrah na srečo, stavah, igralnicah in zaščiti igralcev (v nadaljevanju: zakon o igrah na srečo)) naložena globa v znesku 6500,00 EUR, drugi tožeči stranki globa v znesku 3000,00 EUR in tretji tožeči stranki globa v znesku 2800,00 EUR.

1.3.

Tožeče stranke so 15. januarja 2021 vložile vsaka svojo tožbo zoper zgoraj navedene odločbe z dne 11. decembra 2020.

[...] (ni prevedeno)

Z vsebinskega vidika v bistvu primarno predlagajo, naj se izpodbijane odločbe razglasijo za nične.

1.4.

[...] (ni prevedeno)

[Tožena stranka] v bistvu primarno izpodbija utemeljenost tožb, ki so jih vložile tožeče stranke.

2. Združitev

[Zadeve se združijo.] [...] (ni prevedeno)

3. Dopustnost

[Tožbe so dopustne.] [...] (ni prevedeno)

4. Vsebinska presoja

4.1.

Komisija za igre na srečo, ki je organ tožene stranke, je tožečim strankam z izpodbijanimi odločbami z dne 11. decembra 2020 na podlagi člena 15/3 zakona o igrah na srečo naložila globo zaradi domnevnih kršitev člena 4(2) zakona o igrah na srečo.

Upoštevno besedilo člena 4(2) zakona o igrah na srečo določa:

„Vsakomur je prepovedano [...] oglaševati [...] igralnico, če zadevna oseba ve, da gre za prirejanje iger na srečo ali igralnico, za katero ni bilo izdano dovoljenje v skladu s tem zakonom.“

Povedano drugače, s to določbo je uvedena splošna prepoved – razen če gre za nevedenje kršitelja – oglaševanja igralnic, pri čemer so edina izjema igralnice, ki jim je komisija za igre na srečo izdala dovoljenje.

Ni sporno, da so tožeče stranke v navedenih obdobjih na belgijskem ozemlju oglaševale igralnice, ki jih upravljajo na Nizozemskem.

Prav tako ni sporno, da belgijska komisija za igre na srečo tem nizozemskim igralnicam ni izdala dovoljenja.

Zato je vsaki od tožečih strank dokazana kršitev člena 4(2) zakona o igrah na srečo.

Vendar tožeče stranke v okviru teh tožb navajajo, da je prepoved oglaševanja iz člena 4(2) zakona o igrah na srečo v nasprotju s svobodo opravljanja storitev, kot je zagotovljena s členom 56 Pogodbe o delovanju Evropske unije z dne 25. marca 1957 (v nadaljevanju: PDEU), zaradi česar naj se ta nacionalna zakonska določba ne bi smela uporabiti.

4.2.

Očitno je, da je področje krajevne uporabe zakona o igrah na srečo omejeno na ozemlje Belgische Staat.

To ne vodi zgolj do tega, da navedena prepoved oglaševanja velja samo na belgijskem ozemlju.

Posledica tega je tudi, da lahko komisija za igre na srečo izda dovoljenja samo za igralnice s sedežem na belgijskem ozemlju.

Poleg tega zakon o igrah na srečo ne določa možnosti, da bi upravljavec tuje igralnice od belgijskih organov pridobil dovoljenje, da bi z odstopanjem od splošne prepovedi oglaševanja te dejavnosti oglaševal v Belgiji.

4.3.

Iz navedenega izhaja, da tožeče stranke dejansko nimajo nobene možnosti, da bi lahko svoje igralnice, ki imajo sedež na Nizozemskem, oglaševale na belgijskem ozemlju.

Po eni strani namreč njihove igralnice nimajo sedeža v Belgiji, tako da za njihovo upravljanje kot tako ni mogoče pridobiti dovoljenja od belgijske komisije za igre na srečo. Posledično je izključeno, da bi te igralnice po samem zakonu lahko spadale v izjemo, ki je določena s samim členom 4(2) zakona o igrah na srečo, od prepovedi oglaševanja, določeno s tem zakonom.

Po drugi strani v belgijskem pravu ne obstaja dovoljenje, za katero bi lahko zaprosile tožeče stranke in na podlagi katerega bi bilo igralnicam s sedežem v tujini dovoljeno oglaševanje v Belgiji.

Povedano drugače, z belgijsko nacionalno zakonodajo je načeloma v Belgiji na splošno prepovedano oglaševanje igralnic. Za igralnice, ki imajo v Belgiji sedež in izdano dovoljenje, velja po samem zakonu izjema od te prepovedi. Take igralnice je v Belgiji dovoljeno oglaševati. Nasprotno pa za igralnice s sedežem zunaj Belgije je in bo ostala v veljavi prepoved oglaševanja v Belgiji ne glede na to, ali imajo dovoljenje v državi sedeža. Te igralnice nimajo nobene možnosti, da bi se zanje uporabila izjema od splošne prepovedi oglaševanja.

Vprašanje, ali je taka ureditev v zvezi z upravljavci igralnic s sedežem ne v Belgiji, ampak v drugih državah članicah, združljiva z načelom svobode opravljanja storitev, je vsaj legitimno vprašanje, ki zahteva temeljitejšo preučitev.

4.4.

Ni sporno, da prepoved oglaševanja igralnic iz člena 4(2) zakona o igrah na srečo pomeni omejevalni ukrep v zvezi s svobodo opravljanja storitev v smislu člena 56 PDEU. Prepoved, da bi se na belgijskem ozemlju oglaševale igralnice s sedežem v drugi državi članici, kar zadeva upravljavce teh igralnic in njihove morebitne stranke, dejansko pomeni oviro, da bi prebivalci Belgije uporabljali zadevne ponujene storitve.¹

Tako je treba preveriti, ali je ta omejevalni ukrep upravičen z nujnim razlogom v splošnem interesu, pri čemer se zahteva, da je ta ukrep primeren za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja in da ne presega tega, kar je nujno za njegovo uresničitev.²

Prepoved oglaševanja iz člena 4(2) zakona o igrah na srečo z dne 7. maja 1999 je bila uvedena s členom 6 Wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen (zakon z dne 10. januarja 2010 o spremembi zakonodaje o igrah na srečo).

Iz pripravljanih dokumentov v zvezi s to zakonodajno spremembo je razvidno, da si belgijski zakonodajalec po lastnih navedbah prizadeva za izvajanje politike iger na srečo, katere cilji so:

- zaščita igralca,
- finančna preglednost in nadzor nad finančnimi tokovi,
- nadzor nad igrami in
- identifikacija organizatorjev in nadzor nad njimi.³

V zvezi s tem se zdi, da belgijski zakonodajalec izhaja iz načela, da je pri človeku vsekakor prisotna potreba po igranju. V duhu tako imenovane „zamisli o usmerjanju“ se je v zvezi s tem odločil, da bo igre na srečo uredil tako, da se bo

¹ Glej med drugim sodbo Sodišča z dne 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, C-42/07, <http://curia.europa.eu/>.

² *Ibid.*

³ Predlog spremembe zakona z dne 7. maja 1999 o igrah na srečo, igralnicah in zaščiti igralcev, zakonika o davkih, podobnih davkom na dohodek, zakona z dne 26. junija 1963 o spodbujanju telesne vzgoje, športa in bivanja na prostem ter nadzoru podjetij, ki organizirajo športne stave, zakona z dne 19. aprila 2002 o racionalizaciji delovanja in upravljanja nacionalne loterije, *Parl. St. odbor*, 2008–09, št. 1992/001, 4.

boril proti nezakonitemu ponujanju iger na srečo in bo igralca usmeril k zakonitemu ponujanju, ki je dovoljeno v omejenem obsegu.⁴

Taka omejitev ponujanja na regulirano število ponudnikov iger na srečo ali denarnih iger z lastno posebno ponudbo po mnenju belgijskega zakonodajalca prispeva k omejevanju sodelovanja pri igrah na srečo, zaradi česar so igralci zaščiteni pred zasvojenostjo z igrami na srečo.⁵

Ni sporno, da varstvo potrošnikov pred negativnimi učinki iger na srečo, vključno s tveganjem za zasvojenost, pomeni nujni razlog v splošnem interesu.⁶

Trditev tožečih strank, da je resnični cilj sporne prepovedi oglaševanja zgolj zaščita interesov belgijske blagajne s tem, da belgijski igralci raje izberejo igralnice s sedežem v Belgiji in ne igralnic s sedežem v tujini, ni podprta – kaj šele dokazana – z nobenim konkretnim elementom. Takoj jo je treba zavrniti.

4.5.

Tako ostaja vprašanje, ali je zadevna prepoved oglaševanja, kot izhaja iz člena 4(2) zakona o igrah na srečo, sorazmerna z zastavljenim ciljem.

Iz pripravljanih dokumentov za spremembo iz leta 2010 zakona o igrah na srečo, upoštevni v obravnavani zadevi, je mogoče razumeti, da je zakonodajalca k tej zakonodajni spremembi v veliki meri vodila želja po ureditvi tedaj nastajajočega pojava igranja iger na srečo na spletu. Kar zadeva posebej prepoved uvedenega oglaševanja, je v obrazložitvenem memorandumu zadevnega predloga zakona omenjeno zgolj upravljanje spletnih mest in spletnih igralnic.⁷ Igralnice s sedežem v tujini v tem okviru niso izrecno omenjene.

Vendar je mogoče trditi, da zadevna prepoved oglaševanja prispeva k omejevanju dostopa do iger na srečo, kar vpliva na potrošnika s prebivališčem v Belgiji. Nič sicer formalno ne nasprotuje temu, da bi se ta potrošnik napotil v tuje igralnice in igral igre, ki so tam na voljo. Vendar je mogoče razumno sklepati, da neobstoje oglaševanja takih igralnic zmanjšuje njihovo privlačnost.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Glej med drugim sodbi Sodišča z dne 6. marca 2007, Placanica in drugi, C-338/04, C-359/04 in C-360/04, <http://curia.europa.eu/>, in z dne 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, C-42/07, <http://curia.europa.eu/>.

⁷ Predlog spremembe zakona z dne 7. maja 1999 o igrah na srečo, igralnicah in zaščiti igralcev, zakonika o davkih, podobnih davkom na dohodek, zakona z dne 26. junija 1963 o spodbujanju telesne vzgoje, športa in bivanja na prostem ter nadzoru podjetij, ki organizirajo športne stave, zakona z dne 19. aprila 2002 o racionalizaciji delovanja in upravljanja nacionalne loterije, *Parl. St. odbor*, 2008–09, št. 1992/001, 18.

Belgijski zakonodajalec se je jasno odločil za sistem omejevanja ponujanja iger na srečo, da bi se omejilo sodelovanje pri takih igrah, s ciljem preprečiti čezmerno igranje iger na srečo in zasvojenost z njimi. Očitno je, da bolj ko se (potencialni) potrošnik, ki je nagnjen k igranju iger na srečo, srečuje z njihovim oglaševanjem, večja bo dejanska skušnjava, da se jim bo v resnici vdal. V tem smislu je mogoče trditi, da je omejitev ponudbe oglaševanja namenjena uresničevanju zastavljenega cilja.

Nasprotno je mogoče enako trditi, da isto velja za splošno prepoved oglaševanja, ki bi brez izjeme veljala za vse igralnice s sedežem v Belgiji. Tudi tak ukrep bi namreč omejil skušnjave, ki bi jim bil izpostavljen (potencialni) potrošnik, ki je nagnjen k igranju iger na srečo.

Povedano drugače, tako se postavlja vprašanje, ali je diskriminatorna nacionalna zakonodajna ureditev, s katero je, in to zaradi uresničitve popolnoma legitimnega cilja, omejenemu in nadzorovanemu številu – izključno nacionalnih – igralnic priznana izjema od splošne prepovedi oglaševanja njihovih dejavnosti v Belgiji, medtem ko nobeni podobni igralnici s sedežem v drugi državi članici Unije brez razlikovanja ni omogočeno, da bi se ji odobrila izjema.

Ureditev iger na srečo je sicer področje, na katerem med državami članicami obstajajo precejšnje moralne, verske in kulturne razlike, kar vodi do tega, da mora ob neobstoju harmonizacije na ravni Skupnosti vsaka država članica v skladu s svojim sistemom vrednot presoditi, kaj je potrebno za varstvo zadevnih interesov.⁸ Vendar seveda ta svoboda držav članic ni namenjena temu, da bi jim omogočila, da bi v zvezi s tem delovale diskriminatorno.⁹

Recthbank (prvostopenjsko sodišče) meni, da je odgovor na to vprašanje o razlagi člena 56 PDEU nujen za odločitev o obravnavanih tožbah. Če bi se namreč nacionalna ureditev v zvezi s prepovedjo oglaševanja igralnic izkazala za diskriminatorno, je ni mogoče uporabiti za to, da se tožečim strankam naložijo sporne upravne sankcije.

Ker je zoper sodbo tega recthbank (prvostopenjsko sodišče), ki bo izdana, še vedno mogoče vložiti kasacijsko pritožbo,¹⁰ se zanj ne šteje, da je sodišče zadnje stopnje v smislu člena 267(1) PDEU.

Vendar rechtbank (prvostopenjsko sodišče) ob sedanjem stanju stvari meni, da je pred vsebinsko odločitvijo primerno na podlagi člena 267, drugi odstavek, PDEU

⁸ Glej med drugim sodbi Sodišča z dne 8. julija 2010, Sjöberg, C-447/08, C-448/08, ECLI:EU:C:2010:415, <http://curia.europa.eu/>, in z dne [8]. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, C-42/07, <http://curia.europa.eu/>.

⁹ Glej med drugim sodbi Sodišča z dne 22. junija 2017, Unibet International, C-49/16, ECLI:EU:C:2017:491, <http://curia.europa.eu/>, in z dne 4. februarja 2016, Ince, C-336/14, ECLI:EU:C:2016:72, <http://curia.europa.eu/>.

¹⁰ 10 člen 15/7(3) zakona o igrah na srečo z dne 7. maja 1999.

Sodišču Evropske unije predložiti to vprašanje za predhodno odločanje o razlagi člena 56(1) PDEU.

IZ TEH RAZLOGOV JE

RECHTBANK (PRVOSTOPENJSKO SODIŠČE)

[...] (ni prevedeno)

Ob odločanju na zadnji stopnji [...] (ni prevedeno) [neupoštevno za odgovor na vprašanje]

Sodišču Evropske unije postavilo to vprašanje za predhodno odločanje:

Ali je treba člen 56(1) PDEU razlagati tako, da nasprotuje temu, da je z nacionalno zakonodajno ureditvijo države članice upravljavcem omejenega in nadzorovanega števila igralnic, ki imajo dovoljenje, na njenem ozemlju, dovoljena izjema od splošne prepovedi oglaševanja takih igralnic, ne da bi bil z njo hkrati upravljavcem igralnic s sedežem v drugih državah članicah omogočen dostop do iste izjeme od prepovedi oglaševanja igralnic na njenem ozemlju?

[sklepne postopkovne navedbe in podpisi] [...] (ni prevedeno)