

Predmet C-695/21

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

19. studenoga 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Belgija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

8. studenoga 2021.

Tužitelji:

Recreatieprojecten Zeeland BV

Casino Admiral Zeeland BV

Supergame BV

Tuženik:

Belgijska Država

[...] [*omissis*]

**NEDERLANDSTALIGE
RECHTBANK VAN EERSTE
AANLEG BRUSSEL
(Prvostupanjski sud na
nizozemskom jeziku u
Bruxellesu, Belgija)**

[...] [*omissis*]

[...] [*omissis*]

U sporu [...] [omissis]

BV RECREATIEPROJECTEN ZEELAND [...] [omissis]

tužitelj,

[...] [omissis]

protiv

BELGIJSKE DRŽAVE [...] [omissis]

tuženika,

[...] [omissis]

U sporu [...] [omissis]

CASINO ADMIRAL ZEELAND BV [...] [omissis]

tužitelj,

[...] [omissis]

protiv

BELGIJSKE DRŽAVE [...] [omissis]

tuženika,

[...] [omissis]

U sporu [...] [omissis]

BV SUPERGAME [...] [omissis]

tužitelj,

[...] [omissis]

protiv

BELGIJSKE DRŽAVE [...] [omissis]

tuženika,

[...] [omissis]

** ** *

[...] [omissis] [tijek nacionalnog postupka]

1. Činjenično stanje, okolnosti spora i zahtjevi

1.1.

[...] [omissis] *Prvi tužitelj* [...] [omissis] upravlja objektom za igre na sreću „Casino Admiral Sluis”.

[...] [omissis] *Drugi tužitelj* [...] [omissis] upravlja objektom za igre na sreću „Casino Admiral Hulst”.

[...] [omissis] *Treći tužitelj* [...] [omissis] upravlja objektom za igre na sreću „Casino Admiral Heerle”.

[...] [omissis]

1.2.

Svi prethodno navedeni objekti za igre na sreću nalaze se u Nizozemskoj.

Objekt prvog tužitelja oglašavao se u fizičkom obliku u razdoblju od 3. prosinca 2018. do 25. lipnja 2019. na belgijskom državnom području.

Isti slučaj bio je s objektima drugog i trećeg tužitelja u razdoblju od 20. ožujka 2019. do 2. travnja 2019.

Odlukama od 11. prosinca 2020. Kansspelcommissie (Komisija za igre na sreću, Belgija) izrekla je primjenom članka 15. stavka 3. Kansspelweta (Zakona o igrama na sreću) novčanu kaznu prvom tužitelju u iznosu od 6500 eura, drugom tužitelju u iznosu od 3000 i trećem tužitelju u iznosu od 2800 eura zbog povrede članka 4. stavka 2. Weta van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen,

de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (Zakon od 7. svibnja 1999. o igrama na sreću, klađenju, objektima za igre na sreću i zaštiti igrača, u daljnjem tekstu: Zakon o igrama na sreću).

1.3.

Tužbama podnesenima 15. siječnja 2021. tužitelji su pokrenuli postupak za poništenje tih odluka od 11. prosinca 2020.

[...] [omissis]

Kad je riječ o meritumu, u bitnome traže, kao glavni zahtjev, poništenje pobijanih odluka.

1.4.

[...] [omissis]

[Tuženik] u bitnome prije svega osporava osnovanost tužbi tužitelja.

2. Spajanje

[Predmeti se spajaju] [...] [omissis]

3. Dopuštenost

[Tužbe su dopuštene] [...] [omissis]

4. Osnovanost

4.1.

Pobijanim odlukama od 11. prosinca 2020. Kansspelcommissie (Komisija za igre na sreću), tuženikovo tijelo, izrekla je tužiteljima novčanu kaznu primjenom članka 15. stavka 3. Zakona o igrama na sreću tužiteljima zbog povrede članka 4. stavka 2. tog zakona, koju su navodno počinili.

Relevantni tekst članka 4. stavka 2. Zakona o igrama na sreću glasi kako slijedi:

„Nitko ne smije [...] za [...] oglašavati objekt za igre na sreću [...], ako mu je poznato da se radi o gospodarskom iskorištavanju igre na sreću ili objekta za igre na sreću koji nisu odobreni u skladu s ovim zakonom.”

Drugim riječima, tom se odredbom uvodi opća zabrana oglašavanja objekata za igre na sreću, osim u slučaju neznanja počinitelja povrede, pri čemu se ona ne primjenjuje na objekte za igre na sreću za koje je Kansspelcommissie (Komisija za igre na sreću) izdala dozvolu.

Nesporno je sâmo po sebi da su tijekom predmetnih razdoblja tužitelji na belgijskom državnom području oglašavali objekte za igre na sreću kojima su upravljali u Nizozemskoj.

Također nije sporno da belgijska Kansspelcommissie (Komisija za igre na sreću) nije izdala dozvolu za te nizozemske objekte.

Stoga je utvrđeno da je svaki od tužitelja materijalno povrijedio članak 4. stavak 2. Zakona o igrama na sreću.

Međutim, tužitelji u okviru ove tužbe ističu da je zabrana oglašavanja koja je predviđena člankom 4. stavkom 2. Zakona o igrama na sreću u suprotnosti sa slobodom pružanja usluga u smislu članka 56. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU), zbog čega tu nacionalnu zakonsku odredbu treba izuzeti iz primjene.

4.2.

Očito je da je teritorijalno područje primjene Zakona o igrama na sreću ograničeno na državno područje Belgije.

Posljedica toga nije samo to da se prethodno navedena zabrana oglašavanja primjenjuje isključivo na belgijskom državnom području.

Naprotiv, to također znači da Kansspelcommissie (Komisija za igre na sreću) može izdati dozvole isključivo za objekte za igre na sreću koje se nalaze na belgijskom državnom području.

Osim toga, Zakonom o igrama na sreću ne predviđa se mogućnost da upravitelj inozemnog objekta za igre na sreću dobije od belgijskih tijela dozvolu za oglašavanje te djelatnosti u Belgiji, odstupajući od opće zabrane oglašavanja.

4.3.

Iz prethodno navedenog proizlazi da tužitelji zapravo nipošto nisu mogli na belgijskom državnom području oglašavati svoje objekte za igre na sreću u Nizozemskoj.

Naime, s jedne strane, njihovi objekti nisu u Belgiji, tako da belgijska Kansspelcommissie (Komisija za igre na sreću) ne može izdati dozvolu za njihovo gospodarsko iskorištavanje kao takvih. Zbog toga je isključeno da se ti objekti mogu na temelju zakona izuzeti od zabrane oglašavanja predviđene člankom 4. stavkom 2. sâmog Zakona o igrama na sreću, kojim se utvrđuje zabrana oglašavanja.

S druge strane, belgijskim pravom ne predviđa se mogućnost izdavanja dozvole za oglašavanje u Belgiji objekata za igra na sreću u inozemstvu, koju bi tužitelji mogli zatražiti.

Drugim riječima, belgijskim nacionalnim propisima predviđa se, općenito govoreći, načelna primjena opće zabrane oglašavanja u Belgiji objekata za igre na sreću. Odobreni objekti u Belgiji izuzeti su na temelju zakona od te zabrane. Takvi objekti mogu se oglašavati u Belgiji. Nasuprot tomu, objekti za igre na sreću koji nisu u Belgiji u svakom slučaju podliježu i dalje zabrani oglašavanja u Belgiji, neovisno o, na primjer, statusu odobrenog objekta u državi u kojoj se nalaze. Ti se objekti ne mogu izuzeti od opće zabrane oglašavanja.

Pitanje je li takav propis u skladu s načelom slobodnog pružanja usluga u pogledu subjekata koji upravljaju objektima za igre na sreću u drugim državama članicama osim Belgije u najmanju je ruku legitimno pitanje koje je potrebno detaljnije ispitati.

4.4.

Nije sporno da zabrana oglašavanja objekata za igre na sreću, predviđena člankom 4. stavkom 2. Zakona o igrama na sreću predstavlja ograničenje slobode pružanja usluga u smislu članka 56. UFEU-a. Zabrana oglašavanja na belgijskom državnom području objekata za igre na sreću u drugim državama članicama osim Belgije zapravo predstavlja sa stajališta kako subjekata koji upravljaju tim objektima tako i potencijalnih klijenata prepreku koja se odnosi na nemogućnost pružanja usluga koje se nude belgijskim državljanima¹.

Stoga valja ispitati je li ta mjera ograničavanja opravdana važnim razlogom u općem interesu, pri čemu ona mora biti prikladna za ostvarenje cilja kojem se teži te se njome ne smije prekoračiti ono što je nužno za postizanje tog cilja².

Zabrana oglašavanja predviđena člankom 4. stavkom 2. Zakona o igrama na sreću od 7. svibnja 1999. uvedena je člankom 6. Weta van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen (Zakon o izmjeni zakonodavstva o igrama na sreću od 10. siječnja 2010.).

Iz pripremnih akata te zakonodavne izmjene proizlazi da belgijski zakonodavac, prema vlastitim riječima, općenito ima namjeru voditi politiku igara na sreću na temelju sljedećih ciljeva:

- zaštita igrača,
- financijska transparentnost i nadzor novčanih tokova,
- nadzor igara te
- utvrđivanje i nadzor organizatora³.

¹ Vidjeti, među ostalim, presudu od 8. rujna 2009., Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519).

² Ibid.

Belgijski zakonodavac očito smatra u tom pogledu da u svakom slučaju postoji ljudska potreba za igranjem. U tom smislu na temelju takozvanog „kanalizirajućeg pristupa” uređuje igre na sreću na način da se suzbija nezakonita ponuda igara na sreću i da se igrač upućuje na zakonitu ponudu igara, koja je dopuštena u strogim granicama⁴.

Takvim ograničenjem ponude na određeni broj pružatelja usluga igara na sreću koji imaju posebnu ponudu pridonosi se – prema mišljenju belgijskog zakonodavca – ograničavanju sudjelovanja u igrama na sreću, što pak dovodi do zaštite igrača od ovisnosti o igranju⁵.

Nije sporno da zaštita potrošača od štetnih posljedica igara na sreću, uključujući rizik od ovisnosti o igri, predstavlja važan razlog u općem interesu⁶.

Tvrđnja tužiteljâ da sporna zabrana oglašavanja zapravo ima isključivo za cilj zaštititi interese belgijskog proračuna, usmjeravajući belgijske igrače što je moguće više na objekte za igru u Belgiji, a ne na objekte u inozemstvu, nije u ovom predmetu nijednim elementom učinjena vjerojatnom, a još je manje dokazana. Nedvojbeno ju treba odbiti kao neosnovanu.

4.5.

Stoga ostaje pitanje je li predmetna zabrana oglašavanja proporcionalna utvrđenom cilju u smislu članka 4. stavka 2. Zakona o igrama na sreću.

Iz zakonodavnih dokumenata o izmjeni Zakona o igrama na sreću iz 2010., koja je relevantna u ovom predmetu, proizlazi da je zakonodavac na tu zakonodavnu izmjenu bio uvelike potaknut željom da se u to vrijeme uredi fenomen internetskih igara na sreću. Konkretno, u obrazloženju prijedloga predmetnog zakona upućuje se, također u pogledu uvedene zabrane oglašavanja, isključivo na upravljanje

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 (Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o igrama na sreću, klađenju, objektima za igre na sreću i zaštiti igrača od 7. svibnja 1999., Zakonika o porezima izjednačenim s porezima na dohodak, Zakona o promicanju tjelesnog odgoja, sporta i života na otvorenom i o nadzoru poduzetnika koji organiziraju klađenje na sportske rezultate u obliku natjecanja od 26. lipnja 1963., Zakona o racionalizaciji rada i upravljanja nacionalnom lutrijom od 19. travnja 2002., *dokumenti Parlamenta* Kammer, 2008-09, br. 1992/001, 4).

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Vidjeti, među ostalim, presude od 6. ožujka 2007., Placanica i dr. (C-338/04, C-359/04 i C-360/04), i od 8. rujna 2009., Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519).

internetskim stranicama i internetskim kasinima⁷. U tom smislu ne navode se izričito objekti za igre na sreću u inozemstvu.

Unatoč tomu, može se tvrditi da se predmetnom zabranom oglašavanja pridonosi ograničavanju pristupa igrama na sreću usmjerenima na potrošače u Belgiji. Točno je da se u formalnom smislu ništa ne protivi tomu da ti potrošači odu u objekt za igre na sreću u inozemstvu i sudjeluju u igrama koje se nude u njemu. Međutim, razumno je smatrati da neoglašavanje takvih objekata negativno utječe na njihovu privlačnost.

Belgijski zakonodavac jasno se odlučio za sustav ograničenja ponude igara na sreću kako bi smanjio sudjelovanje u takvim igrama nastojeći spriječiti prekomjerno igranje i ovisnost koju ono stvara. Očito je da što je potrošač koji je (potencijalno) ovisan o igranju više u doticaju s oglašavanjem igara na sreću to je skloniji stvarnom sudjelovanju u takvim igrama. U tom smislu može se tvrditi da ograničenje promidžbene ponude odgovara cilju koji se želi postići.

S druge strane, može se tvrditi da isto vrijedi i za opću zabranu oglašavanja, koja se bez iznimke primjenjuje na sve objekte za igre na sreću u Belgiji. Naime, takvom mjerom također bi se ograničila iskušenja kojima je izložen potrošač koji je (potencijalno) ovisan o igranju.

Drugim riječima, postavlja se pitanje diskriminatorne prirode nacionalnog zakonodavstva na temelju kojeg se ograničen i kontroliran broj, isključivo nacionalnih, objekata za igre na sreću, čak i s ciljem postizanja nesumnjivo legitimnog cilja, može izuzeti od opće zabrane oglašavanja njihovih djelatnosti koja je na snazi u Belgiji, dok takva iznimka nije jednako moguća u pogledu usporedivih objekata u drugoj državi članici.

Točno je da je uređenje igara na sreću jedno od područja u kojima između država članica postoje znatne moralne, vjerske i kulturološke razlike i da je, u nedostatku usklađenosti u tom području na razini [Unije], na svakoj državi članici da prema vlastitom sustavu vrijednosti ocijeni koji su uvjeti potrebni za zaštitu uključenih

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, *dokumenti Parlamenta* Kammer, 2008-09, br. 1992/001, 18.

interesa⁸. Međutim, ta sloboda koja im je priznata očito ne omogućuje državama članicama da to područje urede na diskriminirajući način⁹.

Ovaj sud smatra da je odgovor na to pitanje o tumačenju članka 56. UFEU-a potreban kako donio svoju odluku o predmetnim tužbama. Naime, ako se nacionalni propis o zabrani oglašavanja objekata za igre na sreću pokaže diskriminirajućim, nije ga moguće primijeniti u svrhu izricanja pobijanih novčanih kazni tužiteljima.

Ovaj sud ne odlučuje u zadnjem stupnju u smislu članka 267. trećeg stavka UFEU-a s obzirom na to da se protiv presuda koju treba donijeti može podnijeti žalba u kasacijskom postupku¹⁰.

Međutim, ovaj sud smatra da je u ovom predmetu prije donošenja odluke o meritumu svrsishodno Sudu Europske unije uputiti u skladu s člankom 267. drugim stavkom UFEU-a prethodno pitanje navedeno u nastavku, koje se odnosi na tumačenje članka 56. prvog stavka UFEU-a.

SLIJEDOM NAVEDENOG,

OVAJ SUD

[...] [*omissis*]

Odlučujući u posljednjem stupnju [...] [*omissis*] [nebitno za odgovor na prethodno pitanje]

Sudu Europske unije upućuje sljedeće prethodno pitanje:

Treba li članak 56. prvi stavak UFEU-a tumačiti na način da mu se protivi nacionalno zakonodavstvo države članice na temelju kojeg se ograničen i kontroliran broj odobrenih objekata za igre na sreću na njezinu državnom području može izuzeti od opće zabrane oglašavanja takvih objekata, a da se pritom ne predviđa mogućnost jednakog izuzimanja subjekata koji upravljaju objektima za igre u sreću u drugoj državi članici od zabrane oglašavanja na njezinu državnom području?

[završna formulacija i potpisi] [...] [*omissis*]

⁸ Vidjeti, među ostalim, presude od 8. srpnja 2010., Sjöberg i Gerdin (C-447/08 i C-448/08, EU:C:2010:415) i od 8. rujna 2009., Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519).

⁹ Vidjeti, među ostalim, presude od 22. lipnja 2017., Unibet International (C-49/16, EU:C:2017:491), i od 4. veljače 2016., Ince (C-336/14, EU:C:2016:72).

¹⁰ Članak 15/7 stavak 3. Zakona o igrama na sreću od 7. svibnja 1999.