

Sprawa C-695/21

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data wpływu:

19 listopada 2021 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Belgia)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

8 listopada 2021 r.

Strony skarżące:

Recreatieprojecten Zeeland BV

Casino Admiral Zeeland BV

Supergame BV

Strona przeciwna:

Belgische Staat

[...]

**NEDERLANDSTALIGE
RECHTBANKVAN EERSTE
AANLEG BRUSSEL
(niderlandzkojęzyczny sąd
pierwszej instancji w Brukseli)**

[...]

[...]

W sprawie [...]

Spółka RECREATIEPROJECTEN ZEELAND BV [...]

strona skarżąca,

[...]

przeciwko:

BELGISCHE STAAT [PAŃSTWU BELGIJSKIEMU] [...]

strona przeciwna;

[...]

W sprawie [...]

CASINO ADMIRAL ZEELAND BV [...]

strona skarżąca,

[...]

przeciwko:

BELGISCHE STAAT [...]

strona przeciwna;

[...]

W sprawie [...]

SUPERGAME BV [...]

strona skarżąca,

[...]

przeciwko:

BELGISCHE STAAT [...]

strona przeciwna;

[...]

** ** *

[...] [Przebieg postępowania krajowego]

1. Okoliczności faktyczne, postępowanie poprzedzające wydanie orzeczenia i żądania.

1.1.

[...] *Pierwsza skarżąca [...]* jest podmiotem prowadzącym salon gier hazardowych „*Casino Admiral Sluis*”.

[...] *Druga skarżąca [...]* jest podmiotem prowadzącym salon gier hazardowych „*Casino Admiral Hulst*”.

[...] *Trzecia skarżąca [...]* jest podmiotem prowadzącym salon gier hazardowych „*Casino Admiral Heerle*”.

[...]

1.2.

Każdy z wyżej wymienionych salonów gier hazardowych znajduje się w Niderlandach.

W okresie od 3 grudnia 2018 r. do 25 czerwca 2019 r. salon pierwszej skarżącej był reklamowany na terytorium Belgii za pomocą nośników fizycznych.

To samo miało miejsce w odniesieniu do salonów drugiej i trzeciej skarżącej w okresie od 20 marca 2019 r. do 2 kwietnia 2019 r.

Na mocy odpowiednich decyzji kansspelcommissie (komisji ds. gier hazardowych) z dnia 11 grudnia 2020 r. na podstawie art. 15/3 Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o grach hazardowych, zakładach wzajemnych, salonach gier hazardowych i ochronie graczy, zwanej dalej w skrócie „*Kansspelwet*”) na pierwszą skarżącą nałożono administracyjną karę pieniężną w wysokości 6500,00 EUR, na drugą skarżącą - karę pieniężną w wysokości 3000,00 EUR, a na trzecią skarżącą - karę pieniężną w wysokości 2800,00 EUR. Każda z kar została nałożona za naruszenie art. 4 § 2 *Kansspelwet*.

1.3.

Odpowiednimi pismami złożonymi w dniu 15 stycznia 2021 r. skarżące wniosły rozpatrywane w postępowaniu głównym środki odwoławcze od wyżej wymienionych decyzji z dnia 11 grudnia 2020 r.

[...]

Zasadniczo domagają się one w postępowaniu głównym w pierwszej kolejności uchylenia zaskarżonych decyzji.

1.4.

[...]

[Strona przeciwna] kwestionuje w postępowaniu głównym w pierwszej kolejności zasadność środków odwoławczych wniesionych przez skarżące.

2. Połączenie spraw do wspólnego rozpoznania.

[Sprawy zostały połączone do wspólnego rozpoznania] [...]

3. Dopuszczalność.

[Środki odwoławcze są dopuszczalne] [...]

4. Co do istoty.

4.1.

Zaskarżonymi decyzjami z dnia 11 grudnia 2020 r. kansspelcommissie, będąca organem strony przeciwnej, nałożyła na skarżące na podstawie art. 15/3 Kansspelwet administracyjne kary pieniężne z powodu naruszeń art. 4 § 2 Kansspelwet, których miały się one dopuścić.

Artykuł 4 § 2 Kansspelwet stanowi, w zakresie, jaki ma znaczenie w niniejszej sprawie, co następuje:

„Zabrania się jakiegokolwiek osobie [...] reklamowania [...] salonu gier hazardowych [...], jeżeli osoba ta wie, że reklama ta dotyczy prowadzenia gry hazardowej lub salonu gier hazardowych, które nie działają w oparciu o zezwolenie wydane na podstawie niniejszej ustawy”.

Innymi słowy przepis ten ustanawia ogólny zakaz reklamowania salonów gier hazardowych, za wyjątkiem tych salonów, które działają w oparciu o zezwolenie wydane przez kansspelcommissie, chyba że sprawca nie miał świadomości braku takiego zezwolenia.

Bezsporne jest, że skarżące reklamowały we wskazanych wyżej okresach na terytorium Belgii swoje prowadzone w Niderlandach salony gier hazardowych.

Nie jest też kwestią sporną, że belgijska kansspelcommissie nie wydała zezwolenia na prowadzenie tych salonów w Niderlandach.

Nie ulega zatem wątpliwości, że każda ze skarżących naruszyła w sensie materialnoprawnym art. 4 § 2 Kansspelwet.

Skarżące podnoszą jednak w ramach przedmiotowych środków odwoławczych, że zakaz reklamy ustanowiony w art. 4 § 2 Kansspelwet jest sprzeczny z zasadą swobodnego przepływu usług, zagwarantowaną w art. 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 (TFUE), na skutek czego ten krajowy przepis ustawowy nie powinien być stosowany.

4.2.

Oczywistym jest, że zakres terytorialny Kansspelwet jest ograniczony do terytorium państwa belgijskiego.

Prowadzi to nie tylko do tego, że wyżej opisany zakaz reklamy obowiązuje tylko na terytorium Belgii.

Ma to również i ten skutek, że kansspelcommissie może wydawać zezwolenia wyłącznie dla salonów gier hazardowych znajdujących się na terytorium Belgii.

Ponadto Kansspelwet nie przewiduje możliwości uzyskania przez podmiot prowadzący zagraniczny salon gier hazardowych zezwolenia władz belgijskich, w drodze odstępstwa od ogólnego zakazu reklamy, na reklamowanie tej działalności w Belgii.

4.3.

Z powyższego wynika, że skarżące nie mają *de facto* żadnej możliwości reklamowania na terytorium Belgii swoich salonów gier znajdujących się w Niderlandach.

Z jednej strony salony te nie znajdują się bowiem w Belgii, a zatem nie można uzyskać zezwolenia na ich prowadzenie wydanego przez belgijską kansspelcommissie. Na skutek powyższego wykluczonej jest, aby do salonów tych miał z mocy prawa zastosowanie wyjątek, który art. 4 § 2 Kansspelwet przewiduje od ustanowionego w tym samym przepisie zakazu reklamy.

Z drugiej strony zgodnie z prawem belgijskim nie ma możliwości uzyskania zezwolenia na reklamowanie w Belgii salonów gier hazardowych znajdujących się za granicą, o które mogłyby zawnioskować skarżące.

Innymi słowy, belgijskie uregulowanie krajowe sprowadza się w bardziej ogólnym ujęciu do tego, że w Belgii obowiązuje co do zasady ogólny zakaz

reklamowania salonów gier hazardowych. Salony, które mieszczą się w Belgii i posiadają tamtejsze zezwolenie, korzystają z mocy prawa z wyjątku od tego zakazu. Takie salony mogą być reklamowane w Belgii. Natomiast salony gier hazardowych znajdujące się poza Belgią są w każdym wypadku objęte zakazem reklamy w Belgii – niezależnie od tego, czy posiadają na przykład stosowne zezwolenie w kraju, w którym się znajdują. Takie salony nie mają możliwości uzyskania zwolnienia od ogólnego zakazu reklamy.

Pytanie, czy takie uregulowanie dotyczące podmiotów prowadzących salony gier hazardowych znajdujące się w państwach członkowskich UE innych niż Belgia, jest zgodne z zasadą swobodnego przepływu usług, jest co najmniej zasadne i wymaga dokładniejszego zbadania.

4.4.

Bezspornym jest, że zakaz reklamowania salonów gier hazardowych ustanowiony w art. 4 § 2 Kansspelwet stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług w rozumieniu art. 56 TFUE. Istotnie zakaz reklamowania na terytorium Belgii salonów gier hazardowych, które znajdują się w innym państwie członkowskim stanowi zarówno w odniesieniu do podmiotów prowadzących takie salony, jak i w odniesieniu do ich potencjalnych klientów, ograniczenie w korzystaniu przez mieszkańców Belgii z oferowanych usług¹.

Należy zatem zbadać, czy to ograniczenie jest uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego, przy czym wymaga się, aby był on właściwy dla realizacji zamierzonego celu oraz nie wykraczał poza to, co niezbędne dla możliwości jego osiągnięcia².

Zakaz reklamy ustanowiony w art. 4 § 2 Kansspelwet z dnia 7 maja 1999 r. został wprowadzony na podstawie art. 6 Wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen (ustawy z dnia 10 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych).

Z przebiegu prac parlamentarnych nad tą nowelizacją ustawy wynika, że ustawodawca belgijski zamierzał co do zasady prowadzić w zakresie gier losowych politykę zmierzającą do osiągnięcia następujących celów:

- ochrony gracza,
- przejrzystości finansowej i kontroli przepływów pieniężnych,
- kontroli nad grami oraz

¹ por. m.in. wyrok TSUE z dnia 8 września 2009 r., C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Baw International, <http://curia.europa.eu/>.

² *Ibid.*

- identyfikacji i kontroli organizatorów³.

Belgijski ustawodawca wychodzi zatem w sposób oczywisty z założenia, że ludzie mają co do zasady potrzebę brania udziału w grach. Opierając się na tak zwanej „idei ukierunkowywania” decyduje się on na uregulowanie gier hazardowych w taki sposób, aby minimalizować dostępność nielegalnych gier hazardowych i ukierunkować graczy na wybór gier legalnych, które są w ograniczonym zakresie dozwolone⁴.

Takie ograniczenie oferty do określonej liczby podmiotów urządzających gry hazardowe lub liczbowe z ich własną, specyficzną ofertą przyczynia się zdaniem ustawodawcy belgijskiego do ograniczenia uczestnictwa w grach hazardowych, co z kolei skutkuje ochroną graczy przed uzależnieniem od gier.⁵

Nie ulega wątpliwości, że ochrona konsumenta przed niekorzystnymi skutkami gier hazardowych, w tym ryzykiem uzależnienia od takich gier, stanowi nadrzędny wzgląd interesu ogólnego⁶.

Twierdzenie skarżących, jakoby rzeczywistym celem spornego zakazu reklamy była jedynie ochrona interesów belgijskiego skarbu państwa poprzez zachęcanie belgijskich graczy do wyboru salonów gier hazardowych znajdujących się w Belgii, a nie salonów zagranicznych, nie zostało uprawdopodobnione, ani tym bardziej udowodnione przez jakąkolwiek konkretną okoliczność. Należy je zatem całkowicie odrzucić.

4.5.

Pozostaje zatem pytanie, czy przedmiotowy zakaz reklamy, który wynika z art. 4 § 2 Kansspelwet, jest proporcjonalny do zamierzonego celu.

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 (projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o grach hazardowych, salonach gier losowych i ochronie graczy, kodeksu podatkowego dotyczącego podatków zrównanych z podatkiem dochodowym, ustawy z dnia 26 czerwca 1963 r. o wspieraniu wychowania fizycznego, sportu i życia na świeżym powietrzu oraz o nadzorze nad przedsiębiorstwami organizującymi zakłady sportowe, a także ustawy z dnia 19 kwietnia 2002 r. o racjonalizacji działania i zarządzania Loterią Narodową), *Parl.St.* Kamer, 2008–09, nr 1992/001, 4.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ por. m.in. wyrok TSUE z dnia 6 marca 2007 r., C-338/04, C-359/04, C-360/04, Placanica, <http://curia.europa.eu/>; wyrok TSUE z dnia 8 września 2009 r., C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, <http://curia.europa.eu/>.

Z przebiegu prac parlamentarnych nad przedmiotową w niniejszej sprawie nowelizacją Kansspelwet z 2010 r. wynika, że do zmiany ustawy skłoniła ustawodawcę w dużej mierze chęć uregulowania pojawiającego się wówczas zjawiska gier liczbowych za pośrednictwem Internetu. Z uzasadnienia przedmiotowego projektu ustawy wynika w szczególności, że również wprowadzony nią zakaz reklamy dotyczy jedynie prowadzenia stron internetowych i kasyn online⁷. Nie wspomniano w nim natomiast w tym kontekście wprost o salonach gier hazardowych znajdujących się za granicą.

Można jednakowoż argumentować, że przedmiotowy zakaz reklamy przyczynia się do ograniczenia dostępu do gier hazardowych, które są dostępne konsumentom zamieszkałym w Belgii. Wprawdzie z formalnego punktu widzenia nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby konsument udał się do zagranicznego salonu gier i brał udział w dostępnych tam grach. Można jednak w sposób racjonalny założyć, że brak reklamy takich salonów będzie powodował obniżenie ich atrakcyjności.

Ustawodawca belgijski wyraźnie opowiedział się za systemem ograniczania oferty gier hazardowych w celu ograniczenia uczestnictwa w takich grach, aby zapobiec nadmiernemu hazardowi i uzależnieniu od gier. Nie ulega wątpliwości, że im częściej (potencjalnie) chętnie uprawiający hazard konsument będzie spotykać się z reklamami gier hazardowych, tym większa będzie u niego lub u niej pokusa faktycznego wzięcia udziału w takiej grze. Można argumentować, że w tym sensie ograniczenie oferty reklamowej służy zamierzonemu celowi.

Z drugiej strony można równocześnie argumentować, że to samo dotyczyłoby ogólnego zakazu reklamy, który obowiązywałby wszystkie znajdujące się w Belgii salony gier hazardowych. Również i taki środek skutkowałby wszak ograniczeniem pokus, na jakie narażony jest (potencjalnie) chętnie uprawiający hazard konsument.

Innymi słowy, powstaje pytanie, czy regulacja ustawowa -, która przyznaje, w celu realizacji całkowicie uzasadnionego prawnie celu, ograniczonej i kontrolowanej liczby salonów gier hazardowych – do których należą wyłącznie salony krajowe – możliwość skorzystania z wyjątku od ogólnego, obowiązującego w Belgii zakazu reklamy ich działalności, podczas gdy wszystkie podobne salony

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 (projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o grach hazardowych, salonach gier losowych i ochronie graczy, kodeksu podatkowego dotyczący podatków zrównanych z podatkiem dochodowym, ustawy z dnia 26 czerwca 1963 r. o wspieraniu wychowania fizycznego, sportu i życia na świeżym powietrzu oraz o nadzorze nad przedsiębiorstwami organizującymi zakłady sportowe, a także ustawy z dnia 19 kwietnia 2002 r. o racjonalizacji działania i zarządzania Loterią Narodową), *Parl.St.* Kamer, 2008–09, nr 1992/001, 18.

znajdujące się w innych państwach członkowskich, bez różnicy nie mają możliwości skorzystania z takiego wyjątku, - ma charakter dyskryminujący.

Wprawdzie regulowanie gier hazardowych należy do dziedzin, w których pomiędzy państwami członkowskimi istnieją znaczne rozbieżności dotyczące wartości moralnych, religijnych i kulturowych, co oznacza, że w braku harmonizacji wspólnotowej w tym zakresie do każdego państwa członkowskiego z osobna należy ocena w tych dziedzinach według własnej skali wartości wymogów związanych z ochroną wchodzących w grę interesów⁸. Jednakże swoboda ta nie pozwala oczywiście państwom członkowskim na działanie w sposób dyskryminujący⁹.

Sąd odsyłający uważa, że odpowiedź na to pytanie dotyczące sposobu dokonywania wykładni art. 56 TFUE jest niezbędna do wydania orzeczenia w przedmiocie środków odwoławczych będących przedmiotem niniejszego postępowania. Gdyby bowiem okazało się, że uregulowanie krajowe ustanawiające zakaz reklamy salonów gier hazardowych okazało się mieć charakter dyskryminujący, to nie mogłoby ono stanowić podstawy nałożenia na skarżące przedmiotowych kar administracyjnych.

W zakresie, w jakim od mającego zapasć w niniejszej sprawie wyroku sądu odsyłającego przysługuje jeszcze skarga kasacyjna¹⁰, sąd ten nie jest sądem najwyższej instancji w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE.

Niemniej jednak, w obecnym stanie rzeczy sąd odsyłający uznaje za stosowne skierować przed wydaniem orzeczenia co do istoty sprawy do Trybunału Sprawiedliwości na podstawie art. 267 akapit trzeci sformułowane poniżej pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni art. 56 akapit pierwszy TFUE.

Z POWYŻSZYCH WZGLĘDÓW

SĄD ODSYLAJĄCY

[...]

Orzekając w najwyższej instancji [...] [Kwestie pozbawione znaczenia dla odpowiedzi na pytanie prejudycjalne]

⁸ por. także wyrok TSUE z dnia 8 lipca 2010 r., C-447/08, C-448/08, ECLI:EU:C:2010:415, Sjöberg, <http://curia.europa.eu/>; wyrok TSUE z września 2009 r., C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Baw International, <http://curia.europa.eu/>.

⁹ por. m.in. wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 2017 r., C-49/16, ECLI:EU:C:2017:491, Unibet International, <http://curia.europa.eu/>; wyrok TSUE z dnia 4 lutego 2016 r., C-336/14, ECLI:EU:C:2016:72, Ince, <http://curia.europa.eu/>.

¹⁰ 10 art. 15/7 § 3 Kansspelwet z dnia 7 maja 1999 r.

Kieruje do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej następujące pytanie prejudycjalne:

Czy art. 56 akapit pierwszy TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, aby uregulowanie krajowe państwa członkowskiego przyznawało ograniczonej i kontrolowanej liczbie podmiotów prowadzących posiadające zezwolenie salony gier hazardowych możliwość skorzystania na terytorium tego państwa członkowskiego z wyjątku od obowiązującego powszechnie zakazu reklamy takich salonów, bez jednoczesnego zagwarantowania możliwości skorzystania z takiego wyjątku podmiotom prowadzącym salony gier hazardowych znajdujące się w innych państwach członkowskich w odniesieniu do prowadzonych przez nie salonów?

[Formuła końcowa i podpisy] [...]