

Zadeva C-719/23

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

23. november 2023

Predložitveno sodišče:

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Španija)

Datum predložitvene odločbe:

26. september 2023

Tožče stranke:

Salones Comatel, S. L.

Inversiones Comatel, S. L.

Recreativos del Este, S. L.

SOS Hostelería

Unión de Trabajadores de Salones de Juego (UTSAJU)

ASVOMAR

Tožena stranka:

Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat Valenciana (ministrstvo za finance in gospodarski model vlade skupnosti Valencia, Španija)

Predmet postopka v glavni stvari

Ureditev iger na srečo – Predpisi, ki jih je avtonomna skupnost sprejela za ureditev iger na srečo – Obveznost glede najmanjše razdalje 500 metrov med igralnicami – Obveznost glede najmanjše razdalje 850 metrov med igralnicami in izobraževalnimi ustanovami – Obveznost glede najmanjše razdalje 850 metrov med igralnicami in izobraževalnimi ustanovami, naložena retroaktivno – Začasna ukinitvev izdajanja novih licenc ali dovoljenj za igralnice in avtomate tipa B

(igralni avtomati na kovance) za obdobje največ petih let – Obveznosti, ki niso naložene igralnicam v državni lasti

Predmet in pravna podlaga za sprejetje predhodne odločbe

Člen 267 PDEU – Predlog za razlago – Združljivost nacionalne ureditve s členi 26, 49 in 56 PDEU – Primernost, nujnost in sorazmernost – Obstoj manj omejevalnih ukrepov – Enako obravnavanje – Izkrivljanje konkurence

Vprašanja za predhodno odločanje

1. Ali je treba člene 26, 49 in 56 PDEU, ki določajo načela svobode gospodarske pobude, svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, razlagati tako, da so združljivi z nacionalno ureditvijo (kot je člen 5 uredbe sveta skupnosti Valencia 97/2021 z dne 16. julija 2021, s katerim se izvajata člena 45(5) in 45(6) zakona skupnosti Valencia 1/2020 o ureditvi iger na srečo in preprečevanju zasvojenosti z igrami na srečo v skupnosti Valencia), ki določa razdaljo najmanj 500 metrov med igralnimi saloni ter 850 metrov med igralnimi saloni in izobraževalnimi ustanovami, če ta ureditev že določa druge, manj omejevalne ukrepe, ki se lahko štejejo za enako učinkovite za zaščito potrošnikov, splošnega interesa in zlasti mladoletnikov: (a) kot je prepoved vstopa in sodelovanja za mladoletne osebe, osebe, ki jim je bila poslovna sposobnost odvzeta s pravnomočno sodbo, vodstvene delavce športnih subjektov in sodnike v dejavnostih, v zvezi s katerimi potekajo stave, vodstvene delavce in delničarje podjetij za stave, oborožene osebe, osebe pod vplivom alkohola ali psihotropnih snovi, ki bi motile potek iger na srečo, ter osebe iz registra posameznikov, ki jim je bil dostop do iger na srečo onemogočen, ter (b) prepoved oglaševanja, promocije ali sponzorstva in vseh vrst reklam, vključno na daljavo prek družbenih komunikacijskih omrežij, ter promocije iger na srečo zunaj prostorov, statičnega oglaševanja na javnih cestah in prevoznih sredstvih, plakatov ali slik na katerem koli mediju?

2. Ne glede na odgovor na prejšnje vprašanje: Ali je treba člene 26, 49 in 56 PDEU razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, kot je druga prehodna določba zakona vlade skupnosti Valencia 1/2020 z dne 11. julija 2020 o ureditvi iger na srečo in preprečevanju zasvojenosti z igrami na srečo v skupnosti Valencia, ki določa razdaljo med igralnimi saloni in izobraževalnimi ustanovami, ki ne sme biti manjša od 850 metrov, z retroaktivnim učinkom za igralne salone, ki so bili zgrajeni brez upoštevanja te razdalje, ko zaprosijo za podaljšanje licence ali dovoljenja po začetku veljavnosti zakona 1/2020, ker taka zahteva ni združljiva z navedenimi načeli svobode gospodarske pobude, svobode ustanavljanja in svobode opravljanja dejavnosti?

3. Ne glede na odgovora na prejšnji vprašanji: Ali je treba člene 26, 49 in 56 PDEU razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, kakršna je

deseta prehodna določba zakona vlade skupnosti Valencia 1/2020 z dne 11. julija 2020 o ureditvi iger na srečo in preprečevanju zasvojenosti z igrami na srečo v skupnosti Valencia, ki določa petletni moratorij od začetka veljavnosti zakona 1/2020 na izdajo novih licenc ali dovoljenj za igralnice, ker taka začasna ukinitvev izdajanja dovoljenj za največ pet let ni združljiva z načeli svobode gospodarske pobude, svobode ustanavljanja in svobode opravljanja dejavnosti?

4. Ne glede na odgovore na prejšnja vprašanja: Ali je treba člene 26, 49 in 56 PDEU razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, kakršna je določena v členih 45(5) in 45(6) navedenega zakona vlade skupnosti Valencia 1/2020 o ureditvi iger na srečo in preprečevanju zasvojenosti z igrami na srečo v skupnosti Valencia, ker sta zavezujoča le za igralne salone v zasebni lasti, ne pa tudi za igralne salone v javni lasti, za katere prav tako ne veljajo omejitve glede oglaševanja in nadzora dostopa, ki veljajo za prvonavedene, tako da so izvzeti iz izpolnjevanja naslednjih obveznosti: (a) upoštevanje razdalje najmanj 500 metrov med igralnimi saloni ter najmanj 850 metrov med igralnimi saloni in izobraževalnimi ustanovami; (b) retroaktivno upoštevanje razdalje med igralnimi saloni in izobraževalnimi ustanovami, ki ne sme biti manjša od 850 metrov, za že zgrajene igralne salone, ki te prostorske zahteve ne izpolnjujejo, ko zaprosijo za podaljšanje licence ali dovoljenja po začetku veljavnosti navedenega zakona 1/2020; (c) naložitev moratorija, ki traja največ pet let po začetku veljavnosti navedenega zakona 1/2020, za podelitev novih licenc ali dovoljenj za igralnice in stavnice ter uporabo igralnih avtomatov?

Ali načela enotnosti trga, enakosti in enakega obravnavanja akterjev v sektorju iger na srečo ter nediskriminacije med njimi nasprotujejo tem določbam nacionalne zakonodaje? Ali opisani položaj pomeni prednost, ki negativno vpliva na konkurenco v tem sektorju in jo izkrivlja?

Navedene določbe prava Unije

PDEU, člani 26, 49, 56, 106(1) in 107(1).

Navedene določbe nacionalnega prava

Zakon 1/2020

Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (zakon vlade skupnosti Valencia 1/2020 z dne 11. junija 2020 o ureditvi iger na srečo in preprečevanju zasvojenosti z igrami na srečo v skupnosti Valencia, v nadaljevanju: zakon 1/2020) v členu 45(5) in (6) določa:

„5. Igralnice, ki ustrezajo vrstam iz odstavkov 3(c) in (e) tega člena, ne smejo biti oddaljene manj kot 850 metrov od izobraževalne ustanove, ki jo je ministrstvo avtonomne skupnosti, pristojno za izobraževanje, akreditiralo za izvajanje obveznega srednješolskega izobraževanja, gimnazijskega programa, osnovnega poklicnega usposabljanja in poklicnega umetniškega izobraževanja. Ta omejitev razdalje ne velja za igralnice, ki se nahajajo zunaj stanovanjskih območij.

6. Igralnice, ki ustrezajo vrstam iz odstavka 3(b), (c) in (e) tega člena, ne smejo biti oddaljene manj kot 500 metrov od drugih prostorov, ki spadajo v eno od vrst iz odstavka 3(b), (c) in (e) tega člena.“

Člen 45(3)(c) in (e) se nanaša na igralne salone oziroma stavnice. Točka (b) istega odstavka 3 se nanaša na dvorane za igro bingo.

Člen 8 tega zakona v odstavkih 1, 2 in 6 določa:

„1. Na področju iger na srečo v avtonomni skupnosti in v zvezi z družbami, ki prirejajo igre na srečo, ki jim je Generalitat (vlada avtonomne skupnosti) izdala dovoljenje, so omejene vse vrste oglaševanja, promocije, sponzorstva in vse oblike komercialnih sporočil – vključno s tistimi, ki se izvajajo na daljavo prek družbenih komunikacijskih omrežij –, ki se nanašajo na igralniške dejavnosti in prostore, v katerih se te izvajajo.

2. V Comunitat Valenciana (skupnost Valencia) so prepovedani oglaševanje in promocija iger na srečo zunaj igralnih prostorov ter statično oglaševanje iger na srečo na javnih cestah ali prevoznih sredstvih.

[...]

6. Mediji v javni lasti, katerih območje oddajanja je omejeno na del ali celotno ozemlje skupnosti Valencia, ne smejo objavljati oglasov za igre na srečo niti v živo niti prek spleta. Ta prepoved vključuje tudi storitve informacijske družbe, predvajanje oddaj in podob, v katerih voditelji, sodelavci ali gostje igrajo na srečo ali neposredno ali posredno omenjajo ali prikazujejo igralnice, salone ali lokale, povezane z igrami na srečo, razen če je njihov cilj preprečevanje ali ozaveščanje o patološkem igranju na srečo ali zasvojenosti z igrami na srečo. Ministrstvo avtonomne skupnosti, pristojno za igre na srečo, lahko dovoli izjeme od te omejitve v primeru iger na srečo, katerih prireditelj je v javni lasti ali za katere velja državni pridržek.“

Druga prehodna določba navedenega zakona pa določa:

„Dovoljenja, izdana pred začetkom veljavnosti tega zakona, ostanejo v veljavi za obdobje, za katero so bila izdana. Morebitna obnova ali podaljšanje teh dovoljenj po uveljavitvi tega zakona je pogojeno z izpolnjevanjem zahtev, določenih v tem zakonu in izvedbenih predpisih, pri čemer se ne uporablja zahteva po medsebojni oddaljenosti igralnic iz člena 45(6) tega zakona.“

Nazadnje, deseta prehodna določba navedenega zakona določa:

„Za obdobje največ petih let od začetka veljavnosti tega zakona se začasno ukine izdajanje novih dovoljenj za igralnice in novih dovoljenj za uporabo igralnih avtomatov tipa B ali igralnih avtomatov z dobitki, ki so namenjeni namestitvi v gostinskih in podobnih lokalih.

V primeru, da ob vlogi za podaljšanje dovoljenja za igralnico trenutna lokacija te igralnice ne izpolnjuje zahteve glede oddaljenosti, določene v členu 45(5) tega zakona, začasna ukinitiv iz prejšnjega odstavka ne velja za pridobitev novega dovoljenja na drugi lokaciji.

V tem obdobju ministrstvo avtonomne skupnosti, pristojno za igre na srečo, zagotovi študijo, s katero se analizirata družbeni vpliv in vpliv na javno zdravje obstoječih objektov in naprav za igre na srečo (posebni lokali za igre na srečo in igralni avtomati v gostinskih lokalih). Na podlagi rezultatov te študije ministrstvo avtonomne skupnosti, pristojno za igre na srečo, predlaga omejitve na ozemlju skupnosti Valencia glede dopustnega števila in razporeditve lokalov za igre na srečo in igralnih avtomatov tipa B ali igralnih avtomatov z dobitki za gostinske ali podobne lokale, ob upoštevanju meril javnega zdravja, meril v zvezi s prebivalstvom ter socialno-ekonomskih in ozemeljskih meril.“

Uredba 97/2021

Decreto 97/2021, de 16 de julio, del Consell, de medidas urgentes para la aplicación de la Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat Valenciana de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (uredba sveta skupnosti Valencia 97/2021 z dne 16. julija 2007 o nujnih ukrepih za izvajanje zakona vlade skupnosti Valencia 1/2020 z dne 11. junija 2020 o ureditvi iger na srečo in preprečevanju zasvojenosti z igrami na srečo v skupnosti Valencia, v nadaljevanju: izpodbijana uredba) je predpis, zoper katerega so tožeče stranke vložile to tožbo.

Člen 5, naslovljen „Dovoljenja za podaljšanje licenc za igralnice, ki ne izpolnjujejo zahteve glede oddaljenosti“, v odstavku 1 v bistvu določa, da morajo imetniki licenc za podaljšanje licence za igralnice, ki ne izpolnjujejo zahteve glede oddaljenosti iz člena 45(5) zakona 1/2020, ki je navedena v drugem odstavku desete prehodne določbe tega zakona, zaprositi za dovoljenje za novo lokacijo. Odstavek 2 tega člena takim igralnicam omogoča, da začasno ostanejo na trenutni lokaciji, in sicer za največ devet mesecev, če izpolnjujejo določene pogoje.

Člen 9(1) te uredbe določa: „namestitev avtomatov tipa B ali igralnih avtomatov z dobitki v gostinskih lokalih ali podobnih prostorih se lahko dovoli le, če je bilo ustrezno dovoljenje za njihovo uporabo pridobljeno ali zanj zaproseno pred začetkom veljavnosti zakona.“

V členu 18 te uredbe so zelo omejevalno urejene poslovne informacije, ki so lahko prikazane na zunanosti igralnic. Zlasti je prepovedano kakršno koli oglaševanje na njihovi zunanosti.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Tožeče stranke iz postopka v glavni stvari so vložile tožbo zoper izpodbijano uredbo, ki je bila v Diario Oficial de la Generalitat Valenciana (uradni list vlade skupnosti Valencia) objavljena 4. avgusta 2021. Izpodbijajo zlasti njene člene 4, 5, 6, 9 in 18.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 2 Tožeče stranke menijo, da člen 45(5) in (6) ter druga in deseta prehodna določba zakona 1/2020, na katerih temelji ta uredba, kršijo člena 49 in 56 PDEU ter člena 16 in 20 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina). V skladu s temi predpisi skupnosti Valencia domači podjetniki ali podjetniki iz drugih držav članic ne morejo uveljavljati svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev z odpiranjem igralnih salonov in namestitvijo igralnih avtomatov tipa B v skupnosti Valencia in seveda tudi ne svobodno opravljati svojih storitev.
- 3 Menijo, da se ukrep, ki omejuje svobodo ustanavljanja, ki ga je sprejela država članica, lahko šteje za zakonit z vidika prava Unije, če je v skladu s členom 16 Listine in je primeren za zagotovitev uresničitve zadevnih ciljev, pri čemer ne presega tistega, kar je nujno za njihovo uresničitev, kar so parametri, ki jih predpisi skupnosti Valencia očitno kršijo. Podrobna ureditev delovanja igralnih salonov, ki izrecno prepoveduje vstop in prisotnost mladoletnih oseb v njih ter določa stroge kazni za kršitve teh določb, že obstaja. Nacionalni zakonodajalec (Cortes Valencianas (parlament skupnosti Valencia)) ne navaja nobenega nujnega razloga v splošnem interesu, s katerim bi bilo mogoče upravičiti tako nepotrebno in nesorazmerno omejitev. Tožeče stranke se v zvezi s tem sklicujejo na sodbe z dne 6. marca 2007, Placanica (C-338/04, C-359/04 in C-360/04, EU:C:2007:133); z dne 30. aprila 2014, Pflieger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281), in z dne 11. decembra 2014, Komisija/Španija (C-678/11, EU:C:2014:2434).
- 4 Tožena stranka pa meni, da je izpodbijana uredba v celoti skladna s pravom Unije in prestane preizkus sorazmernosti (primernost, nujnost in sorazmernost v ožjem smislu), ki je določen tako v nacionalni zakonodaji kot v ustaljeni sodni praksi Sodišča. V zvezi s tem se sklicuje na sodbo z dne 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519).
- 5 Tožena stranka meni, da so ukrepi, določeni za podaljšanje licenc in dovoljenj, potrebni, ker je izredno pomembno zmanjšati izpostavljenost mladoletnikov ponudbi iger na srečo na njihovih vsakodnevnih poteh v izobraževalne ustanove,

saj, kot izhaja iz predloženih študij in poročil, ta položaj vodi k normalizaciji teh prostorov kot krajev za preživljanje prostega časa v njihovem modelu skupinskega preživljanja prostega časa. V skladu s tem je tudi v Informe núm. 28/20030 (poročilo št. 28/20030), ki ga je 11. marca 2021 izdal Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (sekretariat sveta za enotnost trga, Španija), navedeno, da uvedba razdalje najmanj 500 metrov med dvoranami za bingo, igralnimi saloni in saloni z igralnimi avtomati brez denarnih nagrad ter omejevalni ukrepi za igralne avtomate tipa B ali igralne avtomate z dobitki, nameščene v gostinskih lokalih in podobnih prostorih, pomeni primerno, nujno in sorazmerno omejitev.

- 6 Po mnenju tožene stranke je izjemno pomembno preprečiti razvoj zasvojenosti, povezanih z igrami na srečo, zlasti v mladostniškem obdobju, zato je pomembno in dobro izhodišče, da se mladoletnikom izrecno prepove vstop v take prostore. Vendar naj bi bilo prav tako pomembno preprečiti pretirano izpostavljenost mladoletnikov takim prostorom, saj naj bi zmanjšanje njihove izpostavljenosti na vsakodnevni poteh v izobraževalne ustanove preprečilo normalizacijo teh prostorov kot krajev za preživljanje prostega časa v njihovem modelu skupinskega preživljanja prostega časa.
- 7 Pri tem naj ne bi bilo odveč ponoviti, kar je navedeno v preambuli zakona št. 1/2020, in sicer, da je v skladu s študijo „Mladi, igre na srečo in stave: kvalitativni pristop“, ki sta jo leta 2020 objavila Centro Reina Sofia para la Infancia y la Adolescencia (center kraljice Sofije za otroštvo in mladostništvo) in Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (fundacija za pomoč v boju proti zasvojenosti z drogami), eden glavnih dejavnikov tveganja za razvoj zasvojenosti z igrami na srečo pri mladostnikih in mladih vključitev igranja iger na srečo v model običajnega preživljanja prostega časa mladih.
- 8 Nazadnje, tožena stranka v zvezi z ukrepi oglaševanja trdi, da ima pravica do zdravja prednost pred drugimi, ekonomskimi pravicami, kot je svoboda gospodarske pobude. Očitno naj bi bilo, da igranje iger na srečo in udeležba v stavih močno vplivata na zdravje, zlasti otrok, mladostnikov in drugih ranljivih skupin, kot je navedlo Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija), pri čemer je sledilo prav sodni praksi Sodišča, ki med drugim izhaja zlasti iz sodb z dne 25. julija 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior in Publivia (C-1/90 in C-176/90, EU:C:1991:327).

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 9 Sodišče je določilo omejitve diskrecijske pravice, prepuščene državam članicam pri določanju ciljev in instrumentov njihove politike na področju iger na srečo, pri čemer je zahtevalo, da morajo omejitve, ki jih naložijo nacionalni organi, izpolnjevati naslednje pogoje:
 - (a) v vsakem primeru se morajo uporabljati nediskriminatorno;

- (b) biti morajo skladne in primerne za zagotovitev doseganja ciljev, na katere se sklicujejo nacionalni organi;
 - (c) biti morajo sorazmerne in ne smejo presegati tistega, kar je nujno za dosego cilja oziroma ciljev, na katerih temelji njihovo sprejetje;
 - (d) nacionalni organi ne smejo ravnati samovoljno in zanje zlasti velja zahteva po preglednosti z nekaterimi izjemami.
- 10 V zvezi s prepovedjo diskriminacije je treba opozoriti, da je prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva vrednota Unije in temeljno načelo prava Unije. To pojasnjuje, zakaj se je Sodišče izkazalo za posebej strogo pri zahtevi, da morebitne omejitve, ki jih uvedejo države, ne smejo biti diskriminatorne na podlagi državljanstva in da se za zakonite štejejo samo tiste, ki brez razlikovanja vplivajo na zadevne osebe, ki imajo sedež v kateri koli državi članici. V zvezi s tem je Sodišče v nekaterih sporih v zvezi z obdavčitvijo iger na srečo ugotovilo nezdržljivost državne zakonodaje s pravom Unije. Tako je Sodišče v sodbi z dne 13. novembra 2003, Lindman (C-42/02, EU:C:2003:613), ugotovilo diskriminatornost finske davčne zakonodaje, s katero je bila priznana oprostitev davka od dobitkov na loterijah, organiziranih na Finskem, medtem ko so bili dobitki, izžrebani v drugih državah, zlasti na Švedskem, obdavčeni.
- 11 Pomembnejše je vprašanje, ki je bilo izpostavljeno v sodbi z dne 9. septembra 2010, Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506), v kateri je bila preučena združljivost avstrijske zakonodaje, ki je od koncesionarjev, ki upravljajo igralnice, zahtevala, da imajo pravno obliko delniške družbe, in jih zavezovala, da imajo sedež v Avstriji, s pravom Unije. Sodišče je ugotovilo, da zadnjenavedena obveznost omejuje svobodo ustanavljanja v smislu člena 49 PDEU in diskriminira gospodarske subjekte s sedežem v drugih državah članicah.
- 12 Kar zadeva primernost omejitev glede na cilje politike na področju iger na srečo, pristojnost, ki jo imajo države članice, da določijo cilje svojih nacionalnih politik na področju iger na srečo, vključuje tudi določitev ukrepov, potrebnih za dosego zastavljenega cilja. Države imajo pri tem sicer široko, vendar ne neomejeno diskrecijsko pravico. V skladu z zahtevo po primernosti mora biti nacionalna zakonodaja, ki določa omejevalne ukrepe ali ovire za notranji trg, skladna z zastavljenim ciljem in jo mora biti mogoče upravičiti glede na cilj, na katerem temelji zadevna omejitev. Na splošno je nacionalna zakonodaja primerna za zagotavljanje izpolnitve navedenega cilja le, če je z njo resnično zagotovljena dosledna in sistematična dosega tega cilja.
- 13 Sodišče je navedlo, da morajo nacionalna sodišča oceniti skladnost in doslednost nacionalnih predpisov, pri čemer je navedlo, da morajo presoditi, ali so ukrepi primerni glede na cilje v splošnem interesu, na katerih temeljijo. V ta namen je treba to presojo opraviti v skladu z logiko, ki zahteva, prvič, da se cilji, ki jim sledijo nacionalni organi zadevne države članice, obravnavajo kot celota ali skupaj in, drugič, da se vsaka omejitev, ki jo določa nacionalna zakonodaja, preuči

posebej, da se ugotovi, ali je primerna za zagotovitev uresničevanja navedenih ciljev.

- 14 Sodišče se na splošno nagiba k temu, da se ukrepi, ki jih sprejmejo nacionalni organi, štejejo za skladne. Vendar je v nekaterih primerih odkrito podvomilo o doslednosti naloženih omejitev, na primer v sodbi z dne 6. novembra 2003, Gambelli in drugi (C-243/01, EU:C:2003:597), v kateri je navedlo, da če „organi države članice napeljujejo in spodbujajo potrošnike k sodelovanju pri loterijah, igrah na srečo ali igrah s stavami, da bi zagotovili pritek finančnih sredstev v državno blagajno, se ne morejo sklicevati na javni družbeni red, povezan s potrebo po zmanjšanju priložnosti za igro, da bi tako utemeljili ukrepe, kakršni so sporni ukrepi iz postopka v glavni stvari“. Prav tako je menilo, da odločitev italijanskih organov, da samodejno, brez javnega razpisa, podaljšajo koncesije, potrebne za upravljanje in prirejanje stav na konjske dirke, ni izpolnjevala cilja preprečevanja goljufivih ali kaznivih dejanj gospodarskih subjektov, ki prirejajo igre na srečo.
- 15 Sodišče je v sodbi z dne 8. septembra 2010, Stoß in drugi (C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 in C-410/07, EU:C:2010:504), podvomilo o doslednosti javnih monopolov na področju športnih stav, ki sta jih vzpostavili zvezni deželi Hessen in Baden-Württemberg z namenom preprečitve spodbujanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo in boja proti zasvojenosti z njimi. V zvezi s tem se je strinjalo s pristopom predložitvenih sodišč, ki so dvomila, da je takšen monopol skladen s cilji zakonodaje, s katero je zaščiten.
- 16 Zelo nazorno je razlogovanje v sodbi z dne 3. junija 2010, Ladbrokes Betting & Gaming in Ladbrokes International (C-258/08, EU:C:2010:308), v kateri je bila analizirana združljivost nizozemske zakonodaje, ki določa sistem ekskluzivnosti v korist enega samega izvajalca za prirejanje ali spodbujanje iger na srečo, s pravom Unije. V tej zadevi je nizozemsko vrhovno sodišče izrazilo dvome o doslednosti in sistematičnosti zakonodaje, ki kljub temu, da so njeni cilji varstvo potrošnikov ter boj proti odvisnosti od iger na srečo in goljufijam, imetnikom izključnih pravic omogoča, da razširijo svojo ponudbo iger na srečo in uporabljajo reklamna sporočila za povečanje privlačnosti te ponudbe. Sodišče je poudarilo, da sočasen obstoj dveh ciljev (varstvo potrošnikov ter preprečevanje goljufij in kaznivih dejanj na področju iger na srečo) zahteva vzpostavitev pravičnega ravnovesja med njima. Kot je bilo že navedeno v sodbi z dne 6. marca 2007, Placanica (C-338/04, C-359/04 in C-360/04, EU:C:2007:133), je razvoj politike nadziranega širjenja, ki je dejansko namenjena usmerjanju nagnjenja k igranju iger na srečo v zakonite okvire, v skladu s ciljem preprečevanja goljufij in kriminala.
- 17 V ta namen morajo biti pooblaščen subjekt zanesljiva in privlačna alternativa nezakonitim igram ter jim morajo biti zato omogočeni ponujanje širokega nabora iger, oglaševanje v določenem obsegu in uporaba novih načinov distribucije. Vendar je takšno politiko nadzorovane širitve sektorja iger na srečo težko uskladiti s ciljem zaščite potrošnikov pred zasvojenostjo z igrami na srečo, tako da se takšna politika lahko šteje za skladno le, če je obseg nezakonitih dejavnosti precejšen in če so sprejeti ukrepi namenjeni usmerjanju nagnjenosti potrošnikov k

igranju iger na srečo v zakonite okvire in ne povečanju prihodkov od dovoljenih iger na srečo, kar je le postranska korist.

- 18 Sorazmernost pa se nanaša na vsebino in omejitve temeljnih pravic. Ta razsežnost omejevanja javnih posegov pomeni, da je načelo sorazmernosti sestavljeno iz naslednjih elementov:
- (a) primernost, v skladu s katero morajo biti ukrepi, sprejeti na državni ravni, primerni za uresničitev zastavljenega cilja;
 - (b) nujnost, v skladu s katero za dosego zastavljenega cilja ni drugega manj omejevalnega ukrepa, v primeru, da obstaja več alternativ, pa je treba izbrati najmanj omejevalni ukrep;
 - (c) sorazmernost v ožjem smislu, v skladu s katero morajo biti koristi ukrepa za splošni interes v vsakem primeru večje od škode, ki jo povzroči za druge pravice.
- 19 V sodni praksi Sodišča v zvezi z igrami na srečo je poudarjeno, da je treba nujnost in sorazmernost ukrepov, ki jih sprejme država članica, presojati le glede na zastavljene cilje in raven varstva, ki jo želijo zagotoviti zadevni nacionalni organi. V zvezi s tem Sodišče meni, da preizkus sorazmernosti ne zahteva, da omejevalni ukrep ustreza pojmovanju glede načinov varstva legitimnega interesa, ki je skupno vsem državam članicam.
- 20 Zato je izredno težko oblikovati splošne sklepe o sorazmernosti omejitev, ki so jih v posameznih primerih uvedle države članice, saj je raznolikost primerov na tem področju izjemna. Sodišče pa opozarja, da morajo sorazmernost oceniti pravosodni organi zadevne države.
- 21 Sodišče se je sprva odločilo, da ne bo podrobno analiziralo sorazmernosti konkretnih ukrepov in se bo vzdržalo izrecne presoje v zvezi s tem. Tako se v sodbi z dne 24. marca 1994, Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119), monopol na loterije, vzpostavljen z britansko zakonodajo, ni štel za nesorazmeren. Vendar je Sodišče po zadevi Gambelli in predvsem po sodbi Placanica to vprašanje podrobneje in bolj sistematično preučilo in včasih podvomilo o sorazmernosti nekaterih ukrepov, ki so jih uvedle države. V sodbi Placanica je Sodišče menilo, da je zahteva po dovoljenju policije v celoti sorazmerna z zastavljenim ciljem (preprečiti vpletenost gospodarskih subjektov v kriminalne ali goljufive dejavnosti). Vendar je bila v sodbah Placanica in Gambelli prepoved, da bi kapitalske družbe, ki kotirajo na organiziranih trgih drugih držav, lahko bile koncesionarji športnih stav, ocenjena kot nesorazmerna, saj je ta ukrep presegal tisto, kar je bilo nujno za dosego cilja preprečevanja udeležbe subjektov, ki prirejajo igre na srečo, v goljufivih ali kaznivih dejavnostih. Sodišče je zlasti poudarilo, da obstajajo manj omejujoči ukrepi.
- 22 Ta večja odločnost Sodišča pri presoji sorazmernosti omejitev, ki jih določajo nacionalni predpisi o igrah na srečo, je pripeljala do tega, da je Sodišče v

poznejših sodbah podvomilo o izpolnjenosti tega pogoja. Tako je bilo v sodbi z dne 13. septembra 2007, Komisija/Italija (C-260/04, EU:C:2007:508), to, da so italijanski organi podaljšali koncesije za prirejanje konjskih stav brez javnega razpisa, razglašeno za nesorazmerno.

- 23 Ta podrobnejši in celovitejši pristop Sodišču ni preprečil, da bi potrdilo sorazmernost drugih omejitev, ki so jih na tem področju uvedli nacionalni organi. V zvezi s tem je treba navesti podporo nizozemskemu sistemu izključnih licenc za prirejanje športnih stav v sodbi z dne 3. junija 2010, Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307), v kateri je poudarjeno, da se z odločitvijo o izdaji dovoljenja enemu samemu subjektu poenostavi nadzor in prepreči povečana konkurenca med subjekti, ki bi lahko povzročila povečanje odvisnosti od iger na srečo.
- 24 Za zaključek analize tega vprašanja je zanimivo opozoriti na smernice in napotke, naslovljene na nacionalne organe v sodbi Stoß, v zvezi z monopolom na področju športnih stav, ki ga je vzpostavilo več nemških zveznih dežel. Sodišče je najprej poudarilo, da za vzpostavitev monopola organom države članice ni treba dokazati, da so pred vzpostavitvijo zadevnega monopola opravili študijo sorazmernosti tega ukrepa. Dodalo je tudi, da se s sistemom podelitve dovoljenj enemu samemu subjektu (monopol ali izključne pravice) poenostavi nadzor nad ponudbo iger na srečo in zagotavlja večje jamstvo učinkovitosti kot s sistemi delovanja zasebnih subjektov v okviru konkurence. Ne glede na prednosti tega regulativnega modela je Sodišče poudarilo, da je vzpostavitev monopola zelo omejevalen ukrep, ki je upravičen le, če je cilj, ki ga je treba doseči, zagotavljanje posebno visoke ravni varstva potrošnikov; zato je poudarilo, da je treba z regulativnim okvirom zagotoviti, da lahko imetnik monopola ta cilj doseže s ponudbo, ki je kvantitativno odmerjena in kvalitativno načrtovana glede na navedeni cilj ter je pod strogim nadzorom javnih organov.
- 25 V zvezi s špansko nacionalno sodno prakso velja izpostaviti sodbo Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) št. 1408/2019 z dne 22. oktobra 2019, s katero je bil prejšnji sistem skupnosti Valencia za urejanje igralnic, ki je določal razdaljo 800 metrov med igralnicami, razglašen za nezakonit. Vrhovno sodišče je v bistvu menilo, da taka ureditev ni dovolj utemeljena in ni sorazmerna.
- 26 V obravnavani zadevi je treba za presojo združljivosti izpodbijane uredbe s pravom Unije preučiti naslednje elemente: (a) načelo sorazmernosti v povezavi s primernostjo, ustreznostjo in nujnostjo ukrepov ter njihovo nediskriminatornostjo; (b) načela svobode gospodarske pobude, svobode ustanavljanja in dostopa do trga ter svobode opravljanja dejavnosti; (c) načelo enotnosti trga in enakega obravnavanja ne glede na javno ali zasebno lastništvo gospodarskega subjekta, pri čemer so prepovedane vse vrste ugodnosti, ki izkrivljajo konkurenco in zagotavljajo prednost javnemu sektorju, ter (d) v povezavi s prepovedjo diskriminacije, prepoved ugodnosti, ki izkrivljajo konkurenco ali pomenijo prikrita oblike državnega monopola.

- 27 Z vidika zahtev po sorazmernosti, ustreznosti, primernosti in nujnosti ukrepov, s katerimi se uvaja sistem razdalj najmanj 500 metrov med igralnicami ter najmanj 850 metrov med igralnicami in izobraževalnimi ustanovami, so lahko ti ukrepi nezdržljivi s temi zahtevami, če so v zakonodaji že predvideni in uveljavljeni drugi manj omejevalni ukrepi, ki pa se lahko štejejo za enako ustrezne in učinkovite za zaščito potrošnikov, zlasti mladoletnikov, kot na primer: (a) prepoved vstopa in sodelovanja za, med drugim, mladoletne osebe, ter (b) prepoved oglaševanja, promocije ali sponzorstva in vseh vrst reklam, vključno na daljavo prek družbenih komunikacijskih omrežij, ter promocije iger na srečo zunaj prostorov, statičnega oglaševanja na javnih cestah in prevoznih sredstvih, plakatov ali slik na katerem koli mediju.
- 28 Zdi se, da ukrepov iz izpodbijane uredbe ni treba dodati obstoječim omejevalnim ukrepom, navedenim v prejšnjem odstavku, če se slednji štejejo za primerne za doseganje ciljev, ki se jim sledi z zakonodajo, so manj škodljivi in bolj spoštujejo načela svobode gospodarske pobude, svobode ustanavljanja in dostopa do trga ter svobode opravljanja dejavnosti, ki so varovana z določbami prava Unije (členi 26, 49 in 56 PDEU), ter so primerni za doseganje istih ciljev, ne da bi posegali v pravice in jih omejevali.
- 29 Zdi se, da enako velja za določitev razdalje najmanj 850 metrov med igralnicami in izobraževalnimi ustanovami za tiste igralnice, ki so že zgrajene in ki tega pogoja ne izpolnjujejo, ko zaprosijo za podaljšanje licence ali dovoljenja po začetku veljavnosti zakona 1/2020, saj je navedena razdalja naložena retroaktivno.
- 30 Enako je mogoče reči tudi za petletni moratorij od začetka veljavnosti navedenega zakona na izdajo novih dovoljenj za igralnice in novih dovoljenj za uporabo avtomatov tipa B (igralni avtomati na kovance), saj takšna prekinitev za tako dolgo obdobje pomeni neke vrste ukinitve pravice do opravljanja zakonite dejavnosti.
- 31 Zdi se, da taki ukrepi zaradi svoje škodljivosti in prisilnosti pomenijo zatiranje resničnih pravic, kot sta svoboda dostopa do trgov in svoboda ustanavljanja družb in podjetij, ter so v nasprotju z zgoraj navedenimi določbami PDEU.
- 32 Nazadnje, v zvezi z enakim obravnavanjem in doslednostjo naloženih omejitev je Sodišče v sodbi Gambelli navedlo, da „[č]e [...] organi države članice napeljujejo in spodbujajo potrošnike k sodelovanju pri loterijah, igrah na srečo ali igrah s stavami, da bi zagotovili pritok finančnih sredstev v državno blagajno, se ne morejo sklicevati na javni družbeni red, povezan s potrebo po zmanjšanju priložnosti za igro, da bi tako utemeljili ukrepe, kakršni so sporni ukrepi iz postopka v glavni stvari“.
- 33 Šteti je mogoče, da te smernice, ki vključujejo prepoved vseh vrst diskriminacije, v obravnavani zadevi niso izpolnjene, saj so omejitve glede oddaljenosti določene le za zasebne igralnice, ne pa tudi za tiste, ki so opredeljene kot javne ustanove (državne loterije, športne napovedi in stave, ONCE ...), za katere prav tako ne

veljajo omejitve glede oglaševanja in kontrole dostopa, ki veljajo za prve. Zdi se, da tovrstne omejitve, ki veljajo izključno za igralnice v zasebni lasti, izkrivljajo konkurenco in vodijo k državnemu monopolu na področju iger na srečo.

DELOVNI DOKUMENT