

**Vec C-695/21**

**Návrh na začatie prejudiciálneho konania**

**Dátum podania:**

19. november 2021

**Vnútroštátny súd:**

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Belgicko)

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

8. november 2021

**Žalobkyne:**

Recreatieprojecten Zeeland BV

Casino Admiral Zeeland BV

Supergame BV

**Žalovaný:**

Belgische Staat

---

... [omissis]

**NEDERLANDSTALIGE  
RECHTBANK VAN EERSTE  
AANLEG BRUSSEL  
(Nerlandofónny prvostupňový  
súd v Bruseli, Belgicko)**

... [omissis]

... [omissis]

**V právnom spore ... [omissis]**

Spoločnosť **BV RECREATIEPROJECTEN ZEELAND...** [omissis]

žalobkyňa,

... [omissis]

**proti**

**BELGISCHE STAAT (Belgický štát) ... [omissis]**

žalovanému

... [omissis]

**V právnom spore ... [omissis]**

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

žalobkyňa,

... [omissis]

**proti**

**BELGISCHE STAAT (Belgický štát) ... [omissis]**

žalovanému

... [omissis]

**V právnom spore ... [omissis]**

**BV SUPERGAME... [omissis]**

žalobkyňa,

... [omissis]

**proti**

BELGISCHE STAAT (Belgický štát) ... [omissis]

žalovanému

... [omissis]

\*\* \*\* \*

... [omissis] [Priebeh vnútroštátneho konania]

1. Skutkový stav, okolnosti predchádzajúce sporu a návrhy

1,1.

... [omissis] Žalobkyňa v prvom rade... [omissis] prevádzkuje herňu s hazardnými hrami „Casino Admiral Sluis“.

... [omissis] Žalobkyňa v druhom rade... [omissis] prevádzkuje herňu s hazardnými hrami „Casino Admiral Hulst“.

... [omissis] Žalobkyňa v treťom rade... [omissis] prevádzkuje herňu s hazardnými hrami „Casino Admiral Heerle“.

... [omissis]

1.2.

Všetky vyššie uvedené herne s hazardnými hrami sa nachádzajú v Holandsku.

Od 3. decembra 2018 do 25. júna 2019 bola herňa žalobkyne v prvom rade propagovaná na belgickom území prostredníctvom fyzických nosičov.

Rovnako boli propagované aj zariadenia žalobkyň v druhom a treťom rade v období od 20. marca 2019 do 2. apríla 2019.

Rozhodnutiami z 11. decembra 2020 uložila Kansspelcommissie (Komisia pre hazardné hry, Belgicko) na základe článku 15/3 Kansspelwet (zákon o hazardných hrách) žalobkyňi v prvom rade pokutu vo výške 6 500 eur, žalobkyňi v druhom rade pokutu vo výške 3 000 eur a žalobkyňi v treťom rade pokutu vo výške 2 800 eur za porušenie článku 4 § 2 Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (zákon zo 7. mája 1999 o hazardných hrách, stávkach, kasínach a ochrane hráčov, ďalej len: „Kansspelwet“).

1.3.

Svojimi jednotlivými podaniami predloženými 15. januára 2021 podali žalobkyne žalobu proti uvedeným rozhodnutiam z 11. decembra 2020.

... [omissis]

V konaní vo veci samej sa žalobkyne v rámci hlavného žalobného dôvodu v zásade domáhajú zrušenia napadnutých rozhodnutí.

1.4.

... [omissis]

[Žalovaný] v rámci hlavného tvrdenia v podstate spochybňuje opodstatnenosť žalôb podaných žalobkyňami.

2. Spojenie vecí

[Veci sa spájajú na ďalšie konanie]... [omissis]

3. O prípustnosti

[Žaloby sú prípustné]... [omissis]

4. Odôvodnenie

4.1.

Napadnutými rozhodnutiami z 11. decembra 2020 uložila Kansspelcommissie, orgán žalovaného, na základe článku 15/3 Kansspelwet žalobkyniam pokutu za porušenie článku 4 § 2 Kansspelwet, ktorý mali žalobkyne porušiť.

Dotknuté ustanovenie článku 4 § 2 zákona Kansspelwet znie:

*„Nikto ... nesmie ... propagovať herňu s hazardnými hrami..., ak vie, že ide o prevádzku hazardných hier alebo o herňu s hazardnými hrami, ktorej nebolo vydané povolenie v súlade s týmto zákonom.“*

Inak povedané, na základe tohto ustanovenia sa s výnimkou prípadu, ak páchatel nemá vedomosť o takejto skutočnosti, zavádza všeobecný zákaz propagácie herní s hazardnými hrami, z ktorého sú vyňaté len herne s hazardnými hrami, ktorým Kansspelcommissie vydala povolenie.

Je nesporné, že žalobkyne počas dotknutých období propagovali na belgickom území herne s hazardnými hrami, ktoré prevádzkovali v Holandsku.

Je tiež nesporné, že belgická Kansspelcommissie pre tieto holandské zariadenia nevydala povolenie.

Hmotnoprávne porušenie článku 4 ods. 2 Kansspelwet každou zo žalobkýň je ako také preukázané.

V rámci tejto žaloby však žalobkyne namietajú, že zákaz reklamy podľa článku 4 § 2 Kansspelwet odporuje slobode poskytovania služieb v zmysle článku 56 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), a preto sa toto vnútroštátne zákonné ustanovenie neuplatní.

4.2.

Je zrejmé, že územná pôsobnosť Kansspelwet je obmedzená na územie belgického štátu.

To však znamená nielen to, že uvedený zákaz reklamy platí len na belgickom území.

Ale z tejto skutočnosti ďalej vyplýva, že Kansspelcommissie má právomoc vydať povolenia len pre tie herne s hazardnými hrami, ktoré majú svoje sídlo na belgickom území.

Kansspelwet navyše prevádzkovateľovi zahraničnej herne s hazardnými hrami neumožňuje získať povolenie od belgických orgánov, aby sa mohol odchýliť od zákazu reklamy a propagovať takúto činnosť na území Belgicka.

4.3.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že žalobkyne v skutočnosti nemali nijakú možnosť propagovať na belgickom území svoje herne s hazardnými hrami so sídlom v Holandsku.

Na jednej strane ich prevádzky sa nenachádzajú v Belgicku, a preto belgická Kansspelcommissie nemôže takýmto prevádzkam samým osebe vydať príslušné povolenie. Je preto vylúčené, aby sa na uvedené prevádzky vzťahovala zákonná výnimka zo zákazu reklamy upravená v článku 4 § 2 samotného Kansspelwet, ktorý stanovuje zákaz reklamy.

Na druhej strane belgické právo neupravuje možnosť vydania povolenia na propagáciu herní s hazardnými hrami so sídlom v zahraničí na území Belgicka, o ktoré by žalobkyne mohli požiadať.

Inými slovami: Belgická vnútroštátna právna úprava vo všeobecnosti vychádza z predpokladu, že v Belgicku v zásade platí všeobecný zákaz propagácie herní s hazardnými hrami. Na prevádzky so sídlom a povolením vydaným v Belgicku sa podľa zákona vzťahuje výnimka z tohto zákazu. Takéto prevádzky možno v Belgicku propagovať. Na rozdiel od toho, herne s hazardnými hrami, ktoré v Belgicku nemajú svoje sídlo, podliehajú v Belgicku v každom prípade zákazu reklamy, a to bez ohľadu na to, či majú v štáte svojho sídla postavenie povoleného zariadenia. Takéto prevádzky nemajú možnosť získať výnimku zo všeobecného zákazu reklamy.

Otázka, či je takáto právna úprava vo vzťahu k prevádzkovateľom herní s hazardnými hrami, ktoré majú svoje sídlo v iných členských štátoch, ako v Belgicku, zlučiteľná so zásadou slobodného poskytovania služieb, je prinajmenšom legitímnou otázkou, ktorá si vyžaduje bližšie preskúmanie.

#### 4.4.

Je nesporné, že zákaz propagácie kasín podľa článku 4 ods. 2 Kansspelwet predstavuje obmedzenie slobody poskytovania služieb v zmysle článku 56 ZFEÚ. Zákaz reklamy kasín so sídlom na území iného členského štátu na belgickom území totiž jednak z hľadiska prevádzkovateľa takéhoto zariadenia, ako aj z hľadiska potenciálneho zákazníka predstavuje skutočnú prekážku v tej podobe, že ponúkané služby nemožno poskytovať obyvateľom Belgicka<sup>1</sup>.

Je preto potrebné preskúmať, či je toto obmedzujúce opatrenie ospravedlnené naliehavým dôvodom verejného záujmu, pričom opatrenie musí byť vhodné na dosiahnutie sledovaného cieľa a nesmie prekročiť rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie tohto cieľa<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Pozri okrem iného rozsudok Súdneho dvora z 8. septembra 2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a [Bwin] International, <http://curia.europa.eu/>.

<sup>2</sup> Tamže.

Zákaz reklamy podľa článku 4 § 2 Kansspelwet zo 7. mája 1999 bol prijatý na základe článku 6 Wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen (zákon z 10. januára 2010, ktorým sa menia a dopĺňajú právne predpisy o hazardných hrách).

Z legislatívnych materiálov týkajúcich sa tejto legislatívnej zmeny vyplýva, že belgický zákonodarca v zmysle jeho vlastných vyjadrení vo všeobecnosti zamýšľal uplatňovať politiku v oblasti hazardných hier, ktorá má za cieľ:

- chrániť hráčov
- vytvoriť finančnú transparentnosť a kontrolovať finančné toky,
- kontrolovať hry
- identifikovať a kontrolovať organizátorov<sup>3</sup>.

Belgický zákonodarca v tomto ohľade zjavne vychádzal z predpokladu, že ľudia majú v každom prípade potrebu hrať. Prostredníctvom takzvaného „usmerňovacieho prístupu“ reguluje hazardné hry takým spôsobom, že bojuje proti nelegálnym hazardným hrám a hráčov sa snaží nasmerovať na legálnu ponuku hazardných hier, ktorá je povolená v rámci úzko vymedzených hraníc<sup>4</sup>.

Podľa belgického zákonodarcu takéto obmedzenie ponuky na pevne stanovený počet prevádzkovateľov hazardných hier s konkrétnou ponukou prispieva k obmedzeniu účasti na hazardných hrách a takýmto spôsobom posilňuje ochranu hráčov pred závislosťou od hazardných hier.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kanspelinrichtingen 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 (Návrh zákona o zmene zákona zo 7. mája 1999 o hazardných hrách, kasínach a ochrane hráčov, daňového zákonníka upravujúceho dane zodpovedajúce daniam z príjmov, zákona z 26. júna 1963 o podpore telesnej výchovy, športových aktivít a života v prírode a o kontrole podnikov, ktoré organizujú stávky na športové výsledky formou súťaže, zákona z 19. apríla 2002 o racionalizácii prevádzky a riadenia národnej lotérie, *Zbierka parlamentných dokumentov*, 2008-09, č. 1992/001, 4).

<sup>4</sup> Tamže.

<sup>5</sup> Tamže.

Je nepochybné, že ochrana spotrebiteľov pred nepriaznivými dôsledkami hazardných hier vrátane rizika závislosti od hazardných hier predstavuje naliehavý dôvod všeobecného záujmu<sup>6</sup>.

Tvrdenie žalobkýň, že predmetný zákaz reklamy mal v skutočnosti chrániť výlučne záujmy belgickej štátnej pokladnice, keďže belgických hráčov nasmeroval podľa možnosti do herní s hazardnými hrami nachádzajúcich sa v Belgicku namiesto zahraničných prevádzok, nie je v prejednávanej veci podporené nijakou skutočnosťou, a už vôbec nebolo preukázané. Toto tvrdenie preto treba bez ďalšieho skúmania zamietnuť ako irelevantné.

4.5.

Otázne naďalej zostáva, či je predmetný zákaz reklamy v zmysle článku 4 § 2 Kansspelwet primeraný vo vzťahu k sledovanému cieľu.

Z legislatívnych dokumentov týkajúcich sa novely zákona Kansspelwet z roku 2010, ktorá je relevantná v tomto konaní, vyplýva, že zákonodarcu k zmene zákona viedla predovšetkým snaha regulovať v tom čase sa rozmáhajúci fenomén online hazardných hier. Konkrétne sa v dôvodovej správe k predmetnému návrhu zákona v súvislosti s prijatým zákazom reklamy odkazuje len na prevádzku webových stránok a online kasín<sup>7</sup>. Herne s hazardnými hrami so sídlom v zahraničí sa v tejto súvislosti výslovne neuvádzajú.

Napriek tomu možno tvrdiť, že zákaz reklamy v prejednávanej veci podporuje obmedzenie prístupu k hazardným hrám, ktoré sa dotýka spotrebiteľov s bydliskom v Belgicku. Formálne síce týmto spotrebiteľom nič nebráni v tom, aby navštívili herňu s hazardnými hrami a podieľali sa na hrách, ktoré táto herňa ponúka. Dá sa však odôvodnene predpokladať, že chýbajúca reklama na takéto herne negatívne ovplyvňuje ich atraktivnosť.

Belgický zákonodarca sa jednoznačne rozhodol pre systém obmedzenia hazardných hier v úmysle odradiť od účasti na takýchto hrách, pričom jeho cieľom je zabrániť nadmernému hraniu a vzniku závislosti na hazardných hrách. Je zrejmé, že čím viac (potenciálne) závislý spotrebiteľ prichádza do kontaktu s reklamami na hazardné hry, tým viac ho láka podieľať sa na takýchto hrách.

<sup>6</sup> Pozri okrem iného rozsudky Súdneho dvora zo 6. marca 2007, C-338/04, C-359/04 a C-360/04, Placanica a z 8. septembra 2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, <http://curia.europa.eu/>.

<sup>7</sup> 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, Parlementsdocumente Kammer, 2008-09, Nr. 1992/001, 18.



V tomto ohľade možno argumentovať, že obmedzenie reklamy slúži sledovanému cieľu.

Proti vyššie uvedenému konštatovaniu tomu možno namietat', že rovnaký záver sa uplatní aj v prípade všeobecného zákazu reklamy, ktorý by sa bez výnimky vzťahoval na všetky herne s hazardnými hrami so sídlom v Belgicku. Aj takéto opatrenie by totiž viedlo k obmedzeniu pokúšení, ktorým je (potenciálne) závislý spotrebiteľ od hazardných hier vystavený.

Inými slovami teda vzniká otázka o diskriminačnej povahe vnútroštátnej právnej úpravy, na základe ktorej sa obmedzenému a kontrolovanému počtu (výlučne domácich) herní s hazardnými hrami, hoci v záujme legitímneho cieľa, udelí výnimka zo všeobecného zákazu reklamy platiaceho v Belgicku pre činnosti takýchto prevádzok, kým porovnateľné herne s hazardnými hrami so sídlom v inom členskom štáte nemajú možnosť získať takúto výnimku za rovnakých podmienok.

Právna úprava hazardných hier síce patrí do oblasti, v ktorej medzi členskými štátmi existujú značné morálne, náboženské a kultúrne rozdiely, čo vedie k tomu, že v prípade chýbajúcej harmonizácie zo strany [Únie] prináleží jednotlivým členským štátom, aby v súlade s vlastným hodnotovým systémom posúdili, aké požiadavky vyplývajú z ochrany dotknutých záujmov<sup>8</sup>. Táto sloboda priznaná členským štátom im však nepochybne neumožňuje, aby túto oblasť regulovali diskriminačným spôsobom<sup>9</sup>.

Rechtbank (súd) sa domnieva, že odpoveď na túto otázku týkajúcu sa spôsobu výkladu článku 56 ZFEÚ je nevyhnutná pre rozhodnutie o uvedených žalobách. Ak sa totiž zistí, že vnútroštátna právna úprava zakazujúca reklamu herní s hazardnými hrami má diskriminačnú povahu, nemožno na jej základe uložiť žalobkyniam sporné pokuty.

Rechtbank (súd) nerozhoduje v poslednom stupni v zmysle článku 267 ods. 3 ZFEÚ, keďže proti rozsudku, ktorý má vyhlásiť, možno podať kasačný opravný prostriedok<sup>10</sup>.

Rechtbank (súd) sa však domnieva, že v prípade skutkových okolností v prejednávanej veci je vhodné, aby Súdnemu dvoru Európskej únie v súlade s článkom 267 ods. 2 ZFEÚ pred rozhodnutím vo veci samej predložil návrh na začatie prejudiciálneho konania o nižšie uvedenej otázke, ktorá sa týka výkladu článku 56 ods. 1 ZFEÚ.

<sup>8</sup> Pozri okrem iného rozsudky Súdneho dvora z 8. júla 2010, C-447/08 a C-448/08, EU:C:2010:415, Sjöberg a z [8.] septembra 2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a [Bwin] International, <http://curia.europa.eu/>.

<sup>9</sup> Pozri okrem iného rozsudky Súdneho dvora z 22. júna 2017, C-49/16, EU:C:2017:491, Unibet International, a zo 4. februára 2016, C-336/14, EU:C:2016:72, Ince, <http://curia.europa.eu/>.

<sup>10</sup> Článok 15/7 § 3 zákona Kansspelwet zo 7. mája 1999

## Z TÝCHTO DÔVODOV:

### RECHTBANK (Súd)

#### rozhodol takto:

... [omissis]

Súd rozhodujúci v poslednom stupni ... [omissis] [irelevantné pre odpoveď na otázku].

Predkladá Súdnemu dvoru Európskej únie túto prejudiciálnu otázku:

*Má sa článok 56 ods. 1 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave členského štátu, ktorá priznáva prevádzkovateľom obmedzeného a kontrolovaného počtu herní s hazardnými hrami, ktorým bolo udelené povolenie na jeho území, výnimku zo všeobecného zákazu reklamy pre takéto prevádzky, avšak súčasne prevádzkovateľom herní s hazardnými hrami so sídlom v iných členských štátoch neumožňuje získať pre tieto prevádzky na jeho území rovnakú výnimku zo zákazu reklamy?*

[záverečné vyhlásenia a podpisy]... [omissis]