Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 12. julija 2012*

„Člen 56 PDEU — Omejitev svobode opravljanja storitev — Igre na srečo — Ureditev države članice, ki prepoveduje oglaševanje igralnic, ki so v drugih državah, če raven pravnega varstva igralcev v teh državah ni enakovredna ravni pravnega varstva, ki je zagotovljena na nacionalni ravni — Utemeljenost — Nujni razlogi v splošnem interesu — Sorazmernost“

V zadevi C-176/11,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof (Avstrija) z odločbo z dne 28. marca 2011, ki je prispela na Sodišče 14. aprila 2011, v postopku

**HIT hoteli, igralnice, turizem d.d. Nova Gorica,**

**HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem d.d.**

proti

**Bundesminister für Finanzen,**

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi J.-C. Bonichot, predsednik senata, A. Prechal, sodnica, L. Bay Larsen, sodnik, C. Toader (poročevalka), sodnica, in E. Jarašiūnas, sodnik

generalni pravobranilec: J. Mazák,

sodni tajnik: K. Malacek, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 9. februarja 2012,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za HIT hoteli, igralnice, turizem d.d. Nova Gorica in HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem d.d. R. Vouk, odvetnik,

— za avstrijsko vlado C. Pesendorfer in J. Bauer, zastopnika,

— za belgijsko vlado L. Van den Broeck in M. Jacobs, zastopnici, ob sodelovanju P. Vlaemmincka, odvetnika,

— za grško vlado E.-M. Mamouna, zastopnica,

* Jezik postopka: nemščina.

— za špansko vlado S. Centeno Huerta, zastopnica,

— za portugalsko vlado L. Inez Fernandes, A. Barros, A. Silva Coelho in P. I. Valente, zastopniki,

— za Evropsko komisijo G. Braun in I. Rogalski, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 17. aprila 2012,

izreka naslednjo

**Sodbo**

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 56 PDEU.

2 Predlog je bil vložen v okviru spora med družbama HIT hoteli, igralnice, turizem d.d. Nova Gorica in HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem d.d. (v nadaljevanju: skupaj: HIT in HIT LARIX) ter Bundesminister für Finanzen (zvezni minister za finance, v nadaljevanju: ministrstvo), ki je nastal, ker je ministrstvo zavrnilo prošnje za dovoljenje, da se igralnice, s katerimi ti družbi upravljata v Sloveniji, oglašujejo v Avstriji.

## Pravni okvir

*Nacionalna ureditev*

3 Člen 21 zveznega zakona o igrah na srečo (Glücksspielgesetz) z dne 28. novembra 1989 (BGBl. I, 620/1989, v različici, objavljeni v BGBl. I, 54/2010, v nadaljevanju: GSpG) z naslovom „Igralnice, koncesija“ določa pogoje za dodelitev koncesij za igralnice v Avstriji. Med drugim določa, da mora biti koncesionar kapitalska družba z nadzornim svetom in sedežem v Avstriji, da mora imeti najmanj 22 milijonov EUR osnovnega kapitala in da mora biti mogoče na podlagi okoliščin pričakovati, da bo ob upoštevanju pravil GSpG o zaščiti igralcev in preprečevanju pranja denarja koncesijo najbolje izvajal.

4 Člen 25 GSpG z naslovom „Obiskovalci igralnic“ v bistvu vsebuje več ukrepov, katerih namen je varstvo igralcev pred nevarnostmi, povezanimi z igrami na srečo, kot sta razvoj zasvojenosti z igrami na srečo ali nagnjenost k pretiranim izdatkom (med drugim je vstop v igralnico dovoljen le polnoletnim osebam; vodstvo igralnice mora neodvisno ustanovo, ki je pooblaščena za dajanje bonitetnih ocen o igralcih, zaprositi za podatke o igralcih, za katere se zdi, da so zasvojeni z igrami na srečo; z igralcem se po potrebi opravi razgovor, da se ugotovi, ali igranje ogroža njegov eksistenčni minimum; začasno ali trajno je mogoče prepovedati vstop).

5 Ta člen tudi določa, da imajo obiskovalci igralnic v roku treh let od nastale izgube možnost neposredne vložitve civilne tožbe proti vodstvu igralnice, ki ni izpolnilo svojih obveznosti v zvezi z varstvom igralcev. Odgovornost vodstva igralnice v zvezi z veljavnostjo pogodbe o igri ali v zvezi z izgubami zaradi igranja je urejena izključno s tem členom in je omejena na eksistenčni minimum.

6 Člen 56 GSpG z naslovom „Dovoljeno oglaševanje“ določa:

„(1) Koncesionarji in imetniki dovoljenj, ki so bila izdana na podlagi tega zveznega zakona, morajo v oglasnih sporočilih pokazati odgovoren odnos. Upoštevanje tega odgovornega odnosa je pod izključnim nadzorom zveznega ministra za finance in ne more biti predmet tožbe na podlagi člena 1 in naslednjih avstrijskega zveznega zakona o prepovedi nelojalne konkurence. Obveznost iz prvega stavka tega odstavka ne pomeni zaščitnega zakona v smislu člena 1311 civilnega zakonika.

(2) Igralnice iz držav članic Evropske unije ali Evropskega gospodarskega prostora lahko v skladu z načeli iz prvega odstavka na ozemlju Avstrije oglašujejo obisk svojih igralnic, ki so v tujini, in sicer v državah članicah [Unije] ali Evropskega gospodarskega prostora, če je [ministrstvo] upravljavcu igralnice izdalo dovoljenje za oglaševanje. Dovoljenje se izda, če upravljavec igralnice [ministrstvu] izkaže, da:

1. je koncesija za opravljanje dejavnosti igralnice v skladu s členom 21 tega zakona in se dejavnost izvaja v državi članici [Unije] ali Evropskega gospodarskega prostora, v kateri je bila koncesija podeljena, ter

2. zakonske določbe o varstvu igralcev te države članice ustrezajo vsaj avstrijskim zakonskim določbam.

Če dejavnosti oglaševanja ne ustrezajo zahtevam iz prvega odstavka, lahko [ministrstvo] upravljavcu tuje igralnice prepove oglaševanje.“

## Dejansko stanje v postopku v glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

7 Družbi HIT in HIT LARIX sta delniški družbi s sedežem v Sloveniji. Imata koncesijo za prirejanje nekaterih iger na srečo v Sloveniji in te storitve dejansko ponujata na več lokacijah v tej državi članici.

8 Družbi HIT in HIT LARIX sta na podlagi člena 56 GSpG zaprosili za dovoljenje, da bi v Avstriji oglaševali svoje lokacije v Sloveniji, na katerih se prirejajo igre na srečo, med drugim igralnice. Ministrstvo je z odločbama z dne 14. julija 2009 zavrnilo ti prošnji, ker družbi HIT in HIT LARIX nista dokazali, da slovenska ureditev iger na srečo (v nadaljevanju: slovenska ureditev) zagotavlja raven varstva igralcev, ki je primerljiva z ravnijo varstva v Avstriji, pri čemer mora biti za dodelitev zaprošenih dovoljenj ta pogoj na podlagi člena 56(2), točka 2, GSpG nujno izpolnjen.

9 Družbi HIT in HIT LARIX sta zoper ti zavrnilni odločbi vložili tožbo, v kateri sta v bistvu trdili, da je bila s sprejetjem teh odločb kršena svoboda opravljanja storitev, do katere sta ti družbi upravičeni na podlagi prava Unije.

10 Ministrstvo pred predložitvenim sodiščem trdi, da družbi HIT in HIT LARIX nista dokazali, da slovenska ureditev določa, da ima vodstvo igralnice zakonsko obveznost v zvezi z opozarjanjem in izključitvijo igralcev, ali da določa sistem nadzora, ki bi bil primerljiv z rešitvami v avstrijskem pravnem redu. Poleg tega naj ne bi bilo dokazano niti to, da slovenska ureditev vsebuje podrobna pravila o varstvu mladoletnikov v igralnih salonih, niti to, da lahko obiskovalci igralnic, če koncesionar ne izpolni svojih obveznosti, vložijo tožbo neposredno pri slovenskih civilnih sodiščih.

11 Ministrstvo trdi, da obveznost, ki jo ima Republika Avstrija, in sicer da varuje potrošnike, ki so na njenem ozemlju, ne preneha, kadar so ti potrošniki z oglaševanjem spodbujeni, da obiščejo igralnice v drugih državah članicah s precej nižjimi varstvenimi standardi od tistih, ki so veljavni v Avstriji, saj bi lahko imelo tako to oglaševanje kot tudi dejansko obiskovanje teh igralnic s strani avstrijskih prebivalcev, ki bi jih tako oglaševanje pritegnilo, škodljive moralne in finančne posledice tako za posameznika kot za družbo in bi tako lahko resno ogrozilo osebe in družine, ki prebivajo v Avstriji, ter javno zdravje. Poleg tega naj bi obveznost preizkusa obstoja primerljivih varstvenih ukrepov izhajala iz zahteve po doslednosti, ki jo vsebuje pravo Unije.

12 Predložitveno sodišče se sklicuje na ustaljeno sodno prakso Sodišča in navaja, da je v skladu z njo člen 56(2) GSpG v bistvu omejitev svobode opravljanja storitev v smislu člena 56 PDEU. Vendar pa bi bila lahko taka omejitev, če je sorazmerna, utemeljena z nujnimi razlogi v splošnem interesu.

13 Predložitveno sodišče tako opozarja, da so v skladu s sodno prakso Sodišča med nujnimi razlogi v splošnem interesu, s katerimi bi lahko bila utemeljena omejitev svobode opravljanja storitev, cilji nacionalnih zakonodaj na področju iger na srečo in stav, ki se nanašajo na varstvo prejemnikov zadevnih storitev in, bolj na splošno, na varstvo potrošnikov ter družbenega reda. Dodaja, da je zaradi neusklajenosti zakonodaje na področju iger na srečo na evropski ravni naloga vsake države članice, da določi raven varstva igralcev, ki ga namerava zagotavljati.

14 V obravnavani zadevi predložitveno sodišče ne izključuje tega, da bi bilo mogoče – ob upoštevanju diskrecijske pravice, ki je na tem področju državam članicam priznana s sodno prakso Sodišča – z razlogi, na podlagi katerih je bila sprejeta zadevna nacionalna ureditev, utemeljiti omejitev svobodnega opravljanja storitev.

15 V teh okoliščinah je Verwaltungsgerichtshof prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je pravilo države članice, ki oglaševanje igralnic, ki so v tujini, dovoljuje v tej državi članici le, če so zakonske določbe o varstvu igralcev na teh lokacijah v skladu z nacionalnimi predpisi, združljivo s svobodo opravljanja storitev?“

## Vprašanje za predhodno odločanje

*Obstoj omejitev svobode opravljanja storitev*

16 Člen 56 PDEU zahteva odpravo vsakršne omejitve svobode opravljanja storitev, tudi če se ta omejitev uporablja brez razlikovanja za nacionalne ponudnike in ponudnike iz drugih držav članic, če ta omejitev prepoveduje, ovira ali zmanjšuje privlačnost dejavnosti ponudnika s sedežem v drugi državi članici, kjer zakonito ponuja podobne storitve. Poleg tega svobodo opravljanja storitev uživata tako ponudnik kot prejemnik storitev (glej zlasti sodbo z dne 4. oktobra 2011 v združenih zadevah Football Association Premier League in drugi, C-403/08 in C-429/08, ZOdl., str. I-9083, točka 85 in navedena sodna praksa).

17 Natančneje, na področju oglaševanja iger na srečo je Sodišče že presodilo, da nacionalna ureditev, ki učinkuje kot prepoved oglaševanja iger na srečo, ki se zakonito prirejajo v drugih državah članicah, pomeni omejitev svobode opravljanja storitev (glej v tem smislu sodbo z dne 8. julija 2010 v združenih zadevah Sjöberg in Gerdin, C-447/08 in C-448/08, ZOdl., str. I-6921, točki 33 in 34).

18 Poleg tega nacionalna ureditev, kot je ta v postopku v glavni stvari, omejuje svobodo opravljanja storitev, ker s tem, da za oglaševanje teh dejavnosti v Avstriji določa pogoj pridobitve dovoljenja, v okviru katerega se med drugim zahteva, da upravljavec zadevne igralnice dokaže, da zakonske določbe o varstvu igralcev, sprejete v državi članici, kjer posluje ta igralnica, ustrezajo vsaj avstrijskim zakonskim določbam na tem področju (v nadaljevanju: sporni pogoj), ovira dostop potrošnikov, ki prebivajo v Avstriji, do storitev, ki se ponujajo v igralnicah v drugi državi članici.

19 Zato je treba ugotoviti, da ureditev, kot je ta v postopku v glavni stvari, omejuje svobodo opravljanja storitev, ki jo zagotavlja člen 56 PDEU.

*Utemeljitev omejitve svobode opravljanja storitev*

20 Treba je preizkusiti, ali je zadevna omejitev v postopku v glavni stvari lahko dopustna na podlagi izjem, ki so izrecno določene v členih 51 PDEU in 52 PDEU, ki se na tem področju uporabljata na podlagi člena 62 PDEU, ali v skladu s sodno prakso Sodišča utemeljena z nujnimi razlogi v splošnem interesu.

21 V zvezi s tem iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je omejitve glede dejavnosti iger na srečo mogoče utemeljiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu, kot sta varstvo potrošnikov ter preprečevanje goljufij in spodbujanja čezmerne porabe državljanov pri igranju iger na srečo (glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2010 v zadevi Carmen Media, C-46/08, ZOdl., str. I-8149, točka 55 in navedena sodna praksa).

22 Vendar morajo biti glede omejitev, ki jih določijo države članice, izpolnjeni pogoji v zvezi s sorazmernostjo, ki izhajajo iz sodne prakse Sodišča, in sicer morajo biti te omejitve primerne za uresničevanje zastavljenega cilja in ne smejo presegati tega, kar je nujno za dosego tega cilja. Poleg tega je treba v okviru tega opozoriti, da je nacionalna zakonodaja za uresničevanje navedenega cilja primerna le, če resnično dosledno in sistematično zagotavlja dosego tega cilja. Vsekakor pa se morajo te omejitve uporabljati nediskriminatorno (glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2009 v zadevi Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, C-42/07, ZOdl., str. I-7633, točke od 59 do 61 in navedena sodna praksa).

23 V obravnavani zadevi ni sporno, da je cilj zadevne nacionalne ureditve in tudi spornega pogoja varstvo potrošnikov pred tveganji, povezanimi z igrami na srečo, kar je, kot izhaja iz točke 21 te sodbe, lahko nujni razlog v splošnem interesu, s katerim se lahko utemeljijo omejitve svobode opravljanja storitev.

24 V zvezi s tem je Sodišče že večkrat presodilo, da je ureditev iger na srečo eno od področij, na katerih se pojavljajo znatna moralna, verska in kulturna razhajanja med državami članicami. Ker to področje ni usklajeno, mora pri teh vprašanjih vsaka država članica na podlagi lastne lestvice vrednot presojati zahteve za varstvo zadevnih interesov (zgoraj navedena sodba Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 57 in navedena sodna praksa).

25 Tako zgolj dejstvo, da je država članica izbrala drugačen sistem varstva, kot ga je sprejela druga država članica, ne more vplivati na presojo sorazmernosti določb, sprejetih na tem področju. Te je treba presojati samo glede na cilje, ki si jih prizadevajo doseči pristojni organi zadevne države članice, in glede na raven varstva, ki ga nameravajo zagotoviti (zgoraj navedena sodba Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 58 in navedena sodna praksa).

26 V obravnavani zadevi avstrijska vlada meni, da omejitev svobode opravljanja storitev, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, ni nesorazmerna z zastavljenimi cilji. Tako naj bi bilo število igralnic v Avstriji omejeno na največ 15, njihovi upravljavci pa naj bi morali upoštevati stroga pravila na področju varstva igralcev, kot sta obveznost najmanj petletne hrambe podatkov o istovetnosti igralcev in obveznost vodstva igralnice, da spremlja vedenje igralcev, da bi se ugotovilo, ali pogostost in intenzivnost njihove udeležbe pri igrah ogroža njihov eksistenčni minimum.

27 Po mnenju te vlade je uporaba teh varnostnih pravil v praksi povzročila veliko zmanjšanje števila igralcev, saj so omejitve ali prepovedi vstopa v avstrijske igralnice v letu 2011 veljale za več kot 80.000 oseb. Če spornega pogoja ne bi bilo, naj bi bili igralci bolj spodbujeni k prehodu meje in k temu, da se izpostavijo večjim tveganjem v igralnicah, ki so v drugih državah članicah, kjer podobne zakonske varovalke niso povsod zagotovljene.

28 V zvezi s tem iz spornega pogoja izhaja, da se dodelitev dovoljenja za oglaševanje tujih igralnic v Avstriji opravi na podlagi predhodne primerjave ravni varstva igralcev v različnih zadevnih pravnih redih.

29 Taka ureditev pridobitve dovoljenja načeloma lahko izpolnjuje pogoj sorazmernosti, če se za izdajo dovoljenja za oglaševanje lokacij iz druge države članice, na katerih se prirejajo igre na srečo, zahteva le, da ureditev druge države članice za dosego legitimnega cilja varstva svojih prebivalcev pred tveganji, povezanimi z igrami na srečo, dejansko določa enakovredne varovalke kot nacionalna ureditev.

30 Zdi se, da tak pogoj – ob upoštevanju cilja varovanja prebivalstva pred tveganji, povezanimi z igrami na srečo, ki ga je Sodišče priznalo kot nujni razlog v splošnem interesu – za gospodarske subjekte ne pomeni pretiranega bremena.

31 Ker lahko države članice prosto določajo cilje svoje politike na področju iger na srečo in lahko natančno določijo želeno raven varstva (glej zgoraj navedeno sodbo Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 59 in navedena sodna praksa), je treba ugotoviti, da ureditev, kot je ta v postopku v glavni stvari, ne presega tega, kar je nujno, če se za dodelitev dovoljenja za oglaševanje zahteva le, da se dokaže, da upoštevna zakonodaja v drugi državi članici zagotavlja vsebinsko enakovredno varstvo pred tveganji, povezanimi z igrami na srečo, kot je zagotovljeno z omenjeno ureditvijo.

32 Bilo bi drugače, taka ureditev pa bi se štela za nesorazmerno, če bi se zahtevalo, da so v drugi državi članici pravila enaka, ali če bi ta ureditev vsebovala pravila, ki ne bi bila v neposredni zvezi s tveganji, ki izhajajo iz iger na srečo.

33 V okviru postopka iz člena 267 PDEU, ki temelji na jasni ločitvi nalog med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, presoja dejstev spada med pristojnosti nacionalnega sodišča (glej sodbo z dne 8. septembra 2010 v združenih zadevah Stoß in drugi, C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 in C-410/07, ZOdl., str. I-8069, točka 46 in navedena sodna praksa).

34 Tako mora predložitveno sodišče preizkusiti, ali se za izdajo dovoljenja za oglaševanje lokacij iz druge države članice, na katerih se prirejajo igre na srečo, s spornim pogojem zahteva le, da za dosego legitimnega cilja varstva posameznikov pred tveganji, povezanimi z igrami na srečo, ureditev druge države članice določa vsebinsko enakovredne varovalke kot nacionalna ureditev.

35 Predložitveno sodišče bo lahko med drugim preizkusilo, ali člen 56(2), točka 1, GSpG s tem, da se sklicuje na celoten člen 21 GSpG, ne določa pogojev, ki presegajo to, kar je nujno za varstvo potrošnikov.

36 Glede na navedeno je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da ne nasprotuje ureditvi države članice, ki v tej državi članici oglaševanje igralnic iz druge države članice dovoljuje le, če zakonske določbe o varstvu igralcev, ki jih je sprejela ta druga država članica, določajo vsebinsko enakovredne varovalke kot upoštevni predpisi, ki veljajo v prvonavedeni državi članici.

## Stroški

37 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

**Člen 56 PDEU je treba razlagati tako, da ne nasprotuje ureditvi države članice, ki v tej državi članici oglaševanje igralnic iz druge države članice dovoljuje le, če zakonske določbe o varstvu igralcev, ki jih je sprejela ta druga država članica, določajo vsebinsko enakovredne varovalke kot upoštevni predpisi, ki veljajo v prvonavedeni državi članici.**

Podpisi