Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 30. junija 2016*

„Predhodno odločanje — Člen 56 PDEU — Svoboda opravljanja storitev — Igre na srečo — Ureditev države članice, ki prepoveduje obratovanje naprav za prirejanje iger na srečo z nizkimi dobitki (kleines Glücksspiel), če za to pristojni organ ni dal dovoljenja, sicer se naložijo kazenske sankcije — Omejitev — Upravičenost — Sorazmernost — Presoja sorazmernosti na podlagi cilja ureditve v času njenega sprejetja in njenih učinkov pri izvajanju te ureditve — Učinki, ki jih je empirično mogoče z gotovostjo ugotoviti“

V zadevi C-464/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Landesgericht Wiener Neustadt (deželno sodišče v Wiener Neustadtu, Avstrija) z odločbo z dne 26. avgusta 2015, ki je prispela na Sodišče 2. septembra 2015, v postopku

Admiral Casinos & Entertainment AG

proti

Balmatic Handelsgesellschaft mbH,

Robert Schnitzer,

Suayip Polat KG,

Ülkü Polat,

Attila Juhas,

Milazim Rexha,

SODIŠČE (sedmi senat),

v sestavi C. Toader (poročevalka), predsednica senata, A. Prechal, sodnica, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

* * Jezik postopka: nemščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Admiral Casinos & Entertainment AG M. Aixberger, odvetnik,

— za Balmatic Handelsgesellschaft mbH in Suayip Polat KG ter za R. Schnitzerja, Ü. Polata, A. Juhasa in M. Rexho P. Ruth, odvetnik,

— za avstrijsko vlado C. Pesendorfer, agentka,

— za belgijsko vlado L. Van den Broeck in M. Jacobs, agentki, skupaj z B. Van Voorenom in P. Vlaemminckom, odvetnikoma,

— za češko vlado M. Smolek, T. Müller in J. Vláčil, agenti,

— za estonsko vlado, K. Kraavi-Käerdi, agentka,

— za grško vlado E. Causi in A. Dimitrakopulu, agentki,

— za francosko vlado D. Colas in R. Coesme, agenta,

— za portugalsko vlado L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, P. de Sousa Inês in A. Silva Coelho, agenti,

— za Evropsko komisijo G. Braun in H. Tserepa-Lacombe, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

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

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Admiral Casinos & Entertainment AG (v nadaljevanju: Admiral Casinos) in Balmatic Handelsgesellschaft mbH, Suayip Polat KG, Robertom Schnitzerjem, Ülküjem Polatom, Attilo Juhasem ter Milazimom Rexho glede zahteve za prenehanje nezakonitega obratovanja igralnih avtomatov v Avstriji.

Pravni okvir

Avstrijsko pravo

Zvezni zakon o igrah na srečo

3 Glücksspielgesetz (zvezni zakon o igrah na srečo) z dne 28. novembra 1989 (BGBl. 620/1989) v različici, ki se uporablja za spore o glavni stvari (v nadaljevanju: GSpG), v členu 2 z naslovom „Loterije“ določa:

„1. Loterije so igre na srečo,

1. ki jih izvaja, prireja in ponuja izvajalec,

2. pri katerih igralci ali druge osebe vplačajo denarni vložek (stavo) za sodelovanje v igri in

3. v katerih izvajalec, igralci ali druge osebe pričakujejo denarno korist (dobiček).

[…]

3. Za loterijo z uporabo igralnih avtomatov gre, kadar odločitev o izidu igre ni sprejeta centralno, temveč z mehansko ali elektronsko napravo, ki je v avtomatu […]

4. Prepovedane loterije so tiste, za katere ni bila izdana koncesija ali dovoljenje na podlagi tega zakona ter ki niso izključene iz monopola zvezne države nad igrami na srečo iz člena 4.“

4 Na podlagi člena 3 GSpG z naslovom „Monopol nad igrami na srečo“ je pravica prirejanja iger na srečo pridržana zvezni državi.

5 Člena 4 in 5 GSpG pa določata izjeme od tega monopola za loterije z uporabo igralnih avtomatov, za ureditev katerih je pristojen zakonodajalec zveznih držav.

6 Med drugim člen 5 GSpG določa, da lahko katera koli od devetih *Länder* (avstrijskih zveznih dežel) podeli koncesijo za loterijo z uporabo igralnih avtomatov tretji osebi ob spoštovanju v tej določbi navedenih minimalnih zakonskih zahtev javnega reda za prosilce in ob spoštovanju posebnih spremljevalnih ukrepov za varstvo igralcev.

Kazenski zakonik

7 Poleg upravnih sankcij, ki se lahko naložijo na podlagi GSpG, je prirejanje iger na srečo s pridobitnim namenom s strani osebe, ki nima koncesije, tudi kazensko preganjano. Člen 168(1) Strafgesetzbuch (kazenski zakonik) določa, da „se kaznuje vsak, ki prireja formalno prepovedano igro ali igro, katere ugoden ali neugoden izid je odvisen izključno ali predvsem od naključja, in vsak, ki spodbuja srečevanje z namenom prirejanja take igre, da bi s tem prirejanjem ali srečevanjem zase ali za tretjo osebo pridobil premoženjsko korist“. Kot kazni sta določeni kazen zapora do šestih mesecev ali denarna kazen v višini največ 360 dnevnih zneskov. Člen 168(2) tega zakonika določa, da se enaka kazen uporabi za „vsakogar, ki sodeluje pri taki igri na srečo kot izvajalec“.

Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

8 Admiral Casinos, družba avstrijskega prava, ima dovoljenje za prirejanje igre na srečo v obliki loterije z uporabo avtomatov v Spodnji Avstriji.

9 Tožene stranke v postopku v glavni stvari sta družbi in fizične osebe, ki imajo kavarne in bencinske črpalke v Spodnji Avstriji in v katerih so nameščene te naprave.

10 Upravljavki teh naprav sta družbi s sedežem v Češki republiki in na Slovaškem, ki so jima tožene stranke v postopku v glavni stvari priznale pravico do namestitve naprav v njihovih lokalih. Te tožene stranke v Avstriji nimajo dovoljenj za prirejanje iger na srečo v obliki loterije z uporabo avtomatov.

11 Družba Admiral Casinos je v tožbah, ki jih je vložila pri Landesgericht Wiener Neustadt (deželno sodišče v Wiener Neustadtu, Avstrija), predlagala, naj se toženim strankam v postopku v glavni stvari prepove uporaba igralnih avtomatov, saj za to nimajo potrebnih upravnih dovoljenj.

12 Tožene stranke v bistvu trdijo, da je njihova dejavnost zakonita, ker naj bi bila GSpG in državni monopol nad igrami na srečo v nasprotju s pravom Unije, zlasti s členom 56 PDEU v zvezi z svobodo opravljanja storitev.

13 Iz predložitvene odločbe izhaja, da Landesgericht Wiener Neustadt (deželno sodišče v Wiener Neustadtu) pritrjuje sodni praksi treh vrhovnih avstrijskih sodišč, v skladu s katero je, glede na sodbo z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281), GSpG v skladu s členom 56 PDEU, saj ta zakon ustreza resnični težnji zakonodajalca, naj se obseg iger na srečo zmanjša in prepreči s tem povezana kriminaliteta.

14 Predložitveno sodišče pa se nikakor ne strinja z razlago, ki jo je podalo Oberster Gerichtshof (vrhovno sodišče, Avstrija) glede sodbe z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281), da mora presoja sorazmernosti nacionalne ureditve temeljiti na razvoju, ki je na področju iger na srečo nastal po sprejetju te ureditve.

15 Predložitveno sodišče meni, da lahko na učinke te ureditve po njenem sprejetju vplivajo različni dejavniki, ki jih je težko oceniti, kot so rast prebivalstva, gospodarske razmere, priseljevanje itd. Meni, da skladnosti s pravom Unije, ki so ga vrhovna sodišča ugotovila v času sprejetja te ureditve, pozneje ne bi bilo mogoče izpodbijati z *ex post* presojo sprememb, ki so nastale po tem sprejetju.

16 To sodišče med drugim dvomi o razlagi nemškega izraza „tatsächlich“ („genuinely“ v angleški različici in „véritablement“ v francoski različici) iz točke 56 sodbe z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281), v skladu s katero je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ker ta ureditev v resnici ne teži k zmanjšanju priložnosti za igranje iger na srečo oziroma k boju proti kriminaliteti, povezani s temi igrami, dosledno in sistematično. Sprašuje se torej o tem, ali je treba ta izraz razlagati tako, da potrjuje razlago, ki jo je podalo Oberster Gerichtshof (vrhovno sodišče), da bi bilo treba poleg ciljev ureditve iz postopka v glavni stvari nujno oceniti tudi njene učinke, ki jih je treba ugotoviti empirično z gotovostjo, v okviru *ex post* presoje sorazmernosti.

17 V teh okoliščinah je Landesgericht Wiener Neustadt (deželno sodišče v Wiener Neustadtu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da pri presoji sorazmernosti nacionalne ureditve, ki določa monopol na trgu iger na srečo, za dopustnost z vidika prava Unije ni pomemben le zastavljeni cilj ureditve, ampak tudi njeni učinki, ki jih je empirično mogoče z gotovostjo ugotoviti?“

Vprašanje za predhodno odločanje

Pristojnost

18 Avstrijska vlada ugovarja pristojnosti Sodišča glede odgovora na zastavljeno vprašanje , med drugim zaradi dejstva, da naj spori o glavni stvari ne bi vsebovali čezmejnega elementa.

19 V zvezi s tem je treba spomniti, da čeprav mora glede na delitev pristojnosti v okviru postopka za sprejetje predhodne odločbe nacionalno sodišče sámo opredeliti predmet vprašanj, ki jih namerava postaviti Sodišču, pa mora Sodišče v izjemnih primerih preizkusiti okoliščine, v katerih mu je zadevo predložilo nacionalno sodišče, da preveri, ali je zanjo pristojno (glej sodbo z dne 9. novembra 2010, Volker und Markus Schecke in Eifert, C-92/09 in C-93/09, EU:C:2010:662, točka 39).

20 Tako je zlasti, kadar je Sodišču predložen popolnoma hipotetičen problem ali kadar razlaga pravila Unije, ki jo predlaga nacionalno sodišče, nima nikakršne zveze z dejstvi ali predmetom spora o glavni stvari. Zato Sodišče ni pristojno za odgovor na vprašanje, kadar je očitno, da se določba prava Unije, ki je Sodišču predložena v razlago, ne uporablja (glej sodbo z dne 1. oktobra 2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, točka 43 in navedena sodna praksa).

21 Res pa je, da se določbe Pogodbe DEU na področju svobode opravljanja storitev ne uporabljajo za položaj, katerega vsi elementi so združeni v eni državi članici (glej po analogiji sodbo z dne 17. julija 2008, Komisija/Francija, C-389/05, EU:C:2008:411, točka 49).

22 Vendar je treba opozoriti, da čeprav nacionalna ureditev, kot je ta v postopku v glavni stvari – ki se brez razlikovanja uporablja za avstrijske operaterje in za operaterje s sedežem v drugih državah članicah – na splošno spada med določbe o temeljnih svoboščinah, zagotovljenih s Pogodbo DEU, le kadar se ta uporablja za položaje, ki so povezani s trgovino med državami članicami, pa nikakor ni mogoče izključiti, da so subjekti s sedežem v drugih državah članicah, ne pa v Republiki Avstriji, bili ali so zainteresirani za upravljanje igralnih avtomatov v tej državi članici (glej v tem smislu sodbi z dne 19. julija 2012, Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, točka 21, in z dne 13. februarja 2014, Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, točka 10).

23 V tem primeru, kot izhaja iz točk od 8 do 10 te sodbe, čeprav so tožeča stranka in tožene stranke v postopku v glavni stvari res podjetja ali osebe s sedežem ali stalnim prebivališčem na ozemlju Republike Avstrije, pa sta, čeprav nista toženi stranki v postopku v glavni stvari, upravljavki igralnih avtomatov v postopku v glavni stvari družbi s sedežem v Češki republiki in na Slovaškem, ki so jima tožene stranke proti plačilu priznale pravico do namestitve naprav v svojih lokalih.

24 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je Sodišče pristojno, da odgovori na postavljena vprašanja.

Vsebinska presoja

25 Predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da pri presoji sorazmernosti omejevalne nacionalne ureditve na področju iger na srečo ni pomemben le zastavljeni cilj ureditve, kakršen je bil v času njenega sprejetja, ampak so pomembni tudi njeni učinki, ki se presojajo po njenem sprejetju in ki jih je empirično mogoče z gotovostjo ugotoviti.

26 Na prvem mestu, pojasniti je treba, da izraz „učinki, ki jih je empirično mogoče z gotovostjo ugotoviti“ iz besedila vprašanja za predhodno odločanje temelji – kot izhaja iz predložitvene odločbe – na pravnem pomenu izraza „*tatsächlich*“, ki je bil uporabljen v nemški različici točke 56 sodbe z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281).

27 V zvezi s tem je treba navesti, da se različice tega izraza iz točke 56 sodbe z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281), v več jezikih bolj približajo smislu, ki ga ima ta izraz v francoski različici te sodbe. Izraz „véritablement“ je namreč v nemškem jeziku enak izrazu „wirklich“, in ne izrazu „tatsächlich“, saj je bila ta ugotovitev potrjena med drugim z različicami zadevnega izraza iz navedene točke 56 v španskem („verdaderamente“), angleškem („genuinely“), litovskem („tikrai“), poljskem („rzeczywiście“), portugalskem („verdadeiramente“), romunskem („cu adevărat“) in finskem jeziku („todellisuudessa“).

28 Dalje, navesti je treba, da je treba v zvezi z ustaljeno sodno prakso, v kateri se je uporabil, nemški izraz „*tatsächlich*“ v obravnavanem primeru razumeti podobno kot izraz „*wirklich*“, saj se oba izraza v tem besedilu uporabljata izmenično. Čeprav je Sodišče uporabilo izraz „*tatsächlich*“ v točki 98 sodbe 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), ta točka napotuje tudi na prav tako ustaljeno in starejšo sodno prakso, v tem primeru na točko 37 sodbe z dne 21. oktobra 1999, Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514), in točko 53 sodbe z dne 6. marca 2007, Placanica in drugi (C-338/04, C-359/04 in C-360/04, EU:C:2007:133), v katerih se je v nemški različici uporabil izraz „*wirklich*“. Tako se med drugim tudi v nemški in francoski različici točke 36 sodbe z dne 24. januarja 2013, Stanleybet in drugi (C-186/11 in C-209/11, EU:C:2013:33), v enakem sobesedilu uporabljata izraza „*wirklich*“ in „véritablement“.

29 Iz tega izhaja, da zgolj uporabe izraza „véritablement“ v točki 56 te sodbe z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281), ne bi bilo mogoče razlagati tako, da morajo nacionalna sodišča „empirično z gotovostjo“ ugotoviti obstoj določenih učinkov nacionalne ureditve po njenem sprejetju.

30 Na drugem mestu, preučiti je treba, ali mora pri presoji sorazmernosti omejevalne nacionalne ureditve na področju iger na srečo predložitveno sodišče upoštevati poleg cilja te ureditve, kakršen je bil ob njenem sprejetju, tudi njene učinke, ki se presojajo po njenem sprejetju.

31 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v točki 52 sodbe z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi (EU:C:2014:281), ki je bila izdana v zvezi z isto ureditvijo, kot je ta v postopku v glavni stvari, Sodišče presodilo, da mora nacionalno sodišče opraviti celovito presojo okoliščin sprejetja in izvajanja omejevalne ureditve.

32 Sodišče je torej že presodilo, da za presojo sorazmernosti ni mogoče izvesti le analize položaja, kakršen je bil v času sprejetja zadevne ureditve, ampak da je treba pri tej presoji upoštevati fazo, ki je nujno poznejša, in sicer izvajanje te ureditve.

33 V točki 56 sodbe z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi (C-390/12, EU:C:2014:281), je Sodišče presodilo tudi, da je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, če ta ureditev v resnici ne teži k zmanjšanju priložnosti za igranje iger na srečo oziroma k boju proti kriminaliteti, povezani s temi igrami, dosledno in sistematično.

34 Vendar pa iz uporabe izrazov „dosledno in sistematično“ izhaja, da mora zadevna ureditev težiti k zmanjšanju priložnosti za igranje iger na srečo oziroma k boju proti kriminaliteti, povezani s temi igrami, ne le v času njenega sprejetja, ampak tudi po njem.

35 Sodišče je v točkah 65 in 66 sodbe z dne 15. septembra 2011, Dickinger in Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582), menilo tudi, da mora predložitveno sodišče v okviru presoje sorazmernosti izvesti preverjanja zlasti glede razvoja trgovinske politike pooblaščenih izvajalcev ter o stanju kriminala in goljufij v zvezi z igrami na srečo v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari.

36 Iz tega izhaja, da pri presoji sorazmernosti pristop predložitvenega sodišča ne sme biti statičen, ampak dinamičen v smislu, da mora upoštevati razvoj okoliščin po sprejetju zadevne ureditve.

37 Glede na vse zgoraj navedene preudarke je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da pri presoji sorazmernosti omejevalne nacionalne ureditve na področju iger na srečo ni pomemben le cilj te ureditve, kakršen je bil v času njenega sprejetja, ampak so pomembni tudi njeni učinki, ki se presojajo po njenem sprejetju.

Stroški

38 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 (sedmi senat) razsodilo:

Člen 56 PDEU je treba razlagati tako, da pri presoji sorazmernosti omejevalne nacionalne ureditve na področju iger na srečo ni pomemben le cilj te ureditve, kakršen je bil v času njenega sprejetja, ampak so pomembni tudi njeni učinki, ki se presojajo po njenem sprejetju.

Podpisi