



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (sedmo vijeće)

30. lipnja 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 56. UFEU-a – Sloboda pružanja usluga – Igre na sreću – Propis države članice kojim se zabranjuje, pod prijetnjom kaznenopravnih sankcija, gospodarsko iskorištavanje automata za igru na sreću s manjim dobitkom (kleines Glücksspiel) bez koncesije nadležnog tijela – Ograničenje – Opravdanje – Proporcionalnost – Ocjena proporcionalnosti cilja propisa u trenutku donošenja te učinaka istog propisa tijekom njegove provedbe – Učinci koji se utvrđuju empirijski i sa sigurnošću“

U predmetu C-464/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Landesgericht Wiener Neustadt (regionalni sud u Wiener Neustadtu, Austrija), odlukom od 26. kolovoza 2015., koju je Sud zaprimio 2. rujna 2015., u postupku

Admiral Casinos & Entertainment AG

protiv

Balmatic Handelsgesellschaft mbH,

Roberta Schnitzera,

Suayip Polat KG,

Ülküja Polata,

Attile Juhasa,

Milazima Rexhe,

SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: C. Toader (izvjestiteljica), predsjednik vijeća, A. Prechal i E. Jarašiūnas, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

* Jezik postupka: njemački

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Admiral Casinos & Entertainment AG, M. Aixberger, *Rechtsanwalt*,
- za Balmatic Handelsgesellschaft mbH i Suayip Polat KG, kao i za R. Schnitzera, Ü. Polata, A. Juhasa i M. Rexhu, P. Ruth, *Rechtsanwalt*,
- za austrijsku vladu, C. Pesendorfer, u svojstvu agenta,
- za belgijsku vladu, L. Van den Broeck i M. Jacobs, u svojstvu agenata, uz asistenciju B. Van Vooren i P. Vlaeminck, *advocaten*,
- za češku vladu, M. Smolek, T. Müller i J. Vlácil, u svojstvu agenata,
- za estonsku vladu, K. Kraavi-Käerdi, u svojstvu agenta,
- za grčku vladu, E. Tsaousi i A. Dimitrakopoulou, u svojstvu agenata,
- za francusku vladu, D. Colas i R. Coesme, u svojstvu agenata,
- za portugalsku vladu, L. Inez Fernandes i M. Figueiredo, kao i P. de Sousa Inês i A. Silva Coelho, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, G. Braun i H. Tserepa-Lacombe, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 56. UFEU-a.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Admiral Casinos & Entertainment AG (u daljnjem tekstu: Admiral Casinos) i Balmatic Handelsgesellschaft mbH, Suayip Polat KG, Roberta Schnitzera, Ülküja Polata, Attile Juhasa i Milazima Rexhe povodom zahtjeva za prestanak nezakonitog iskorištavanja automata za igre na sreću u Austriji.

Pravni okvir

Austrijsko pravo

Savezni zakon o igrama na sreću

- 3 Glücksspielgesetz (savezni zakon o igrama na sreću) od 28. studenoga 1989. (BGBl. 620/1989), u inačici primjenjivoj na spor u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: GSpG), u članku 2. naslovljenom „Lutrije” propisuje:

„(1) Lutrije su igre na sreću

1. koje provodi, organizira, nudi ili stavlja na raspolaganje poduzetnik

2. u kojima igrači ili druge osobe, u okviru sudjelovanja u igri, uplaćuju novčanu činidbu (ulog), a
3. poduzetnik, igrači ili druge osobe očekuju novčanu korist (dobitak).

[...]

(3) O lutriji u vidu automata za igre na sreću riječ je kad se odluka o ishodu igre ne donosi na centralizirani način, nego posredstvom mehaničke ili elektronske naprave koja se nalazi u samom automatu za igre na sreću [...]

(4) Zabranjene lutrije su one za koje nije izdana koncesija ili dozvola na temelju ovog saveznog zakona i koje nisu isključene iz monopola savezne države nad igrama na sreću prema članku 4.”

- 4 Na temelju članka 3. GSpG-a, naslova „Monopol nad igrama na sreću”, savezna država ima isključivo pravo organiziranja igara na sreću.
- 5 Članci 4. i 5. GSpG-a međutim predviđaju izuzeća navedenom monopolu za lutrije koje se provode putem automata za igre na sreću, čija pravila ostaju pridržana za zakonodavce saveznih zemalja.
- 6 Članak 5. GSpG-a predviđa osobito da svaka od devet saveznih pokrajina putem koncesije može pravo organiziranja lutrija u vidu automata za igre na sreću prenijeti na treće, uz poštovanje propisanih minimalnih zahtjeva javnog poretka od strane podnositelja zahtjeva te uz poštovanje posebnih popratnih mjera u području zaštite igrača.

Kazneni zakon

- 7 Pored upravnih sankcija zapriječenih GSpG-om, osoba koja bez koncesije organizira igre na sreću s ciljem stjecanja dobiti izlaže se i kaznenom progonu. Na temelju članka 168. stavka 1. Kaznenog zakona (Strafgesetzbuch) kaznit će se „svatko tko organizira igre koje su formalno zabranjene i čiji povoljan ili nepovoljan ishod ovisi isključivo ili pretežno o slučaju ili tko radi organizacije takvih igara s ciljem da time ostvari novčanu korist ili pribavi takvu korist trećima, potakne okupljanje cilj kojega je organizacija takvih igara”. Predviđene sankcije su kazna zatvora do šest mjeseci ili novčana kazna do 360 dnevnih iznosa. Na temelju članka 168. stavka 2. tog zakona, istim će se sankcijama kazniti i „svatko tko u svojstvu poduzetnika sudjeluje u takvoj igri”.

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 8 Admiral Casinos je austrijsko trgovačko društvo koje je u saveznoj zemlji Donja Austrija nositelj dozvole za iskorištavanje igara na sreću u obliku lutrije putem automata za igru na sreću.
- 9 Tuženici u glavnom postupku su društva i fizičke osobe koje vode ugostiteljske objekte i benzinskim postajama u saveznoj pokrajini Donja Austrija u kojima su ugrađeni ti uređaji.
- 10 Te uređaje iskorištavaju dva društva koja imaju sjedišta u Republici Češkoj i Slovačkoj Republici, kojima su tuženici u glavnom postupku dopustili da, uz naknadu, te automate postave u njihovim prostorijama. Ti tuženici u Austriji nemaju nikakvu dozvolu za iskorištavanje igara na sreću u obliku lutrije putem automata za igru na sreću.
- 11 Cilj tužbi koje je Admiral Casinos podnio pred Landesgericht Wiener Neustadt (regionalni sud u Wiener Neustadtu, Austrija) je da se tuženicima u glavnom postupku naloži da prestanu iskorištavati ili da dopuste iskorištavanje automata za igru na sreću jer nemaju upravne dozvole potrebne u tu svrhu.

- 12 Navedeni tuženici ističu, u bitnome, da je njihova aktivnost zakonita s obzirom na to da su GSpG i državni monopol na igre na sreću protivni pravu Unije, osobito članku 56. UFEU-a koji se odnosi na slobodu pružanja usluga.
- 13 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da se Landesgericht Wiener Neustadt (regionalni sud u Wiener Neustadtu) oslanja na praksu triju vrhovnih austrijskih sudova prema kojoj je, uzimajući u obzir presudu od 30. travnja 2014., Pflieger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281), GSpG u skladu s člankom 56. UFEU-a jer taj zakon odgovara stvarnoj namjeri zakonodavca da smanji opseg igre na sreću i suzbije kriminalitet koji je s njima povezan.
- 14 Taj sud međutim ne dijeli tumačenje Oberster Gerichtshofa (Vrhovni sud, Austrija) presude od 30. travnja 2014., Pflieger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281), prema kojemu se ocjena proporcionalnosti nacionalnog propisa mora temeljiti na opažanju promjena u području igara na sreću nakon donošenja tog propisa.
- 15 Prema sudu koji je uputio zahtjev, na učinke navedenog propisa nakon njegova donošenja mogu utjecati različiti teško procjenjivi čimbenici kao što su demografski rast, gospodarska konjunktura, useljavanje itd. On smatra da usklađenost s pravom Unije koju su najviši sudovi utvrdili u trenutku donošenja tog propisa ne može naknadno biti dovedena u pitanje ex post ocjenom promjena do kojih je došlo nakon njegova usvajanja.
- 16 Navedeni sud gaji dvojbe glede potrebnog tumačenja njemačkog pojma „*tatsächlich*” („*genuinely*” u inačici na engleskom jeziku i „*véritablement*” u inačici na francuskom jeziku) iz točke 56. presude od 30. travnja 2014., Pflieger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281), prema kojemu članak 56. UFEU-a treba tumačiti na način da se protivi nacionalnom propisu, poput onoga u glavnom postupku, ako stvarni cilj tog propisa nije smanjenje prilika za igranje na sreću ili dosljedna i sustavna borba protiv kriminaliteta povezanog s tim igrama. On se stoga pita treba li taj pojam tumačiti na način koji bi potvrdio tumačenje Oberster Gerichtshoda (Vrhovni sud), prema kojemu bi bilo nužno ocjenjivati ne samo ciljeve dotičnog propisa u glavnom postupku, nego također i njegove učinke, koje je potrebno empirijski utvrditi sa sigurnošću, u okviru naknadne ocjene proporcionalnosti.
- 17 U tim okolnostima Landesgericht Wiener Neustadt (regionalni sud u Wiener Neustadtu) odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 56. UFEU-a tumačiti na način da, prilikom ocjene proporcionalnosti pravila nacionalnog prava koje predviđa monopol nad igrama na sreću, prihvatljivost tog pravila u odnosu na pravo Unije ne ovisi samo o njegovu cilju, već i o njegovim empirijski i sa sigurnošću utvrđenim učincima?”

O prethodnom pitanju

O nadležnosti

- 18 Austrijska vlada osporava nadležnost Suda za odgovor na postavljeno pitanje, osobito iz razloga što spor u glavnom postupku ne sadržava prekogranični element.
- 19 U tom pogledu treba istaknuti da je, uzimajući u obzir podjelu nadležnosti u okviru prethodnog postupka, samo na nacionalnom sudu definiranje predmeta pitanja koje namjerava postaviti Sudu, na kojemu je, u izvanrednim okolnostima, da ispita uvjete pod kojima je nacionalni sudac uputio pitanja kako bi provjerio postojanje vlastite nadležnosti (vidjeti presudu od 9. studenoga 2010., Volker und Markus Schecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, t. 39.).

- 20 To je osobito slučaj kada je problem upućen Sudu potpuno hipotetske naravi ili kada tumačenje određenog propisa Unije koje zahtijeva nacionalni sud nema nikakve veze sa stvarnošću ili s predmetom spora u glavnom postupku. Nadalje, Sud nije nadležan za odgovor na postavljeno pitanje kada je očito da odredbu prava Unije čije se tumačenje traži od Suda nije moguće primijeniti (vidjeti presudu od 1. listopada 2009., *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07, EU:C:2009:593, t. 43. i navedenu sudsku praksu).
- 21 Točno je da se odredbe Ugovora o FEU-u u području slobode pružanja usluga ne primjenjuju u situaciji u kojoj se svi elementi ograničavaju na unutarnja pitanja jedne države članice (vidjeti, prema analogiji, presudu od 17. srpnja 2008., *Komisija/Francuska*, C-389/05, EU:C:2008:411, t. 49.).
- 22 Međutim, valja podsjetiti na to da ako odredba nacionalnog prava poput one u predmetu u glavnom postupku – koja se bez razlike primjenjuje na austrijske subjekte i na subjekte koji imaju sjedište u drugim državama članicama – ne može načelno potpadati pod odredbe o temeljnim slobodama zajamčenima Ugovorom, osim u mjeri u kojoj se primjenjuje na situacije u vezi s razmjenom između država članica, nije isključeno ni da subjekti nastanjeni u državama članicama različitim od Republike Austrije jesu ili bi bili zainteresirani za gospodarsko iskorištavanje automata u toj državi članici (vidjeti, u tom smislu, presude od 19. srpnja 2012., *Garkalns*, C-470/11, EU:C:2012:505, t. 21., i od 13. veljače 2014., *Sokoll-Seebacher*, C-367/12, EU:C:2014:68, t. 10.).
- 23 U ovom slučaju, kao što proizlazi iz točaka 8. do 10. ove presude, iako su i tužitelj i tuženici u glavnom postupku poduzetnici, odnosno osobe koje imaju poslovni nastan ili boravište na državnom području Republike Austrije, činjenica je da su, iako nisu među tuženicima u glavnom postupku, korisnici predmetnih automata za igre na sreću u glavnom postupku dva društva koja imaju sjedišta u Republici Češkoj i Slovačkoj, kojima su tuženici dopustili da postave, uz naknadu, automate za igre na sreću u njihovim prostorijama.
- 24 U tim okolnostima valja zaključiti da je Sud nadležan odgovoriti na upućeno pitanje.

O meritumu

- 25 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 56. UFEU-a tumačiti na način da prilikom ocjene proporcionalnosti nacionalnog propisa koji je ograničavajući za područje igara na sreću nije važan samo cilj kojemu taj propis teži, kakav je bio u trenutku njegova donošenja, već također i učinci toga propisa, koji se ocjenjuju nakon njegova donošenja, koje treba utvrđivati empirijski i sa sigurnošću.
- 26 Kao prvo, potrebno je pojasniti da pojmovi „učinci koje treba utvrđivati empirijski i sa sigurnošću”, koji se nalaze u tekstu prethodnog pitanja, počivaju, kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, na pravnom značenju pojma „*tatsächlich*”, koji se primjenjuje u njemačkoj inačici točke 56. presude od 30. travnja 2014., *Pfleger i dr.* (C-390/12, EU:C:2014:281).
- 27 U tom pogledu, treba primijetiti da su inačice navedenog pojma iz točke 56. presude od 30. travnja 2014., *Pfleger i dr.* (C-390/12, EU:C:2014:281), u velikom broju jezika bliže smislu toga pojma u inačici te presude na francuskom jeziku. Naime, pojam „*véritablement*” je ekvivalent pojma „*wirklich*” na njemačkom jeziku, a ne pojam „*tatsächlich*” jer tu ocjenu potvrđuju, osobito, inačice odnosnog pojma iz navedene točke 56. na španjolskom jeziku („*verdaderamente*”), engleskom („*genuinely*”), litavskom („*tikrai*”), poljskom („*rzeczywiście*”), portugalskom („*verdadeiramente*”), rumunjskom („*cu adevărat*”) i finskom („*todellisuudessa*”).
- 28 Osim toga, treba istaknuti da, u pogledu konteksta ustaljene i dobro utvrđene sudske prakse u okviru u kojem je također korištena, njemački pojam „*tatsächlich*” treba u ovom slučaju shvaćati analogno pojmu „*wirklich*” s obzirom na to da se ta dva pojma u navedenom kontekstu doimaju međusobno

zamjenjivima. Nadalje, iako je Sud upotrijebio pojam „tatsächlich” u točki 98. svoje presude od 8. rujna 2010., Stoß i dr. (C-316/07, C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07, EU:C:2010:504), ta točka ipak upućuje na jednako ustaljenu stariju sudsku praksu, u ovom slučaju na točku 37. njegove presude od 21. listopada 1999., Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514), i t. 53. njegove presude od 6. ožujka 2007., Placanica i dr. (C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133), koje u svojim inačicama na njemačkom jeziku i same koriste pojam „wirklich”. Tako se osobito u inačicama na francuskom i njemačkom jeziku točke 36. presude od 24. siječnja 2013., Stanleybet i dr. (C-186/11 i C-209/11, EU:C:2013:33), u istom kontekstu primjenjuju pojmovi „véritablement” i „wirklich”.

- 29 Iz toga slijedi da se sama primjena pojma „véritablement” u točki 56. presude od 30. travnja 2014., Pflieger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281), ne može tumačiti na način da daje nacionalnim sudovima uputu da utvrđuju „empirijski i sa sigurnošću” postojanje određenih učinaka nacionalnog propisa nakon njegova donošenja.
- 30 Kao drugo, potrebno je proučiti pitanje treba li, tijekom ocjene proporcionalnosti nacionalnog propisa koji je ograničavajući za područje igara na sreću, sud koji je uputio zahtjev uzeti u obzir ne samo cilj toga propisa, kakav je bio u trenutku njegova donošenja, već također i učinke toga propisa, koji se ocjenjuju nakon njegova donošenja.
- 31 U tom pogledu, treba podsjetiti da je, u točki 52. presude od 30. travnja 2014., Pflieger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281), koja je donesena u vezi s istim propisom o kojemu se radi u glavnom postupku, Sud presudio da nacionalni sud mora izvršiti opću ocjenu okolnosti donošenja i primjene ograničavajućih propisa.
- 32 Sud je stoga već presudio da se ocjena proporcionalnosti ne može ograničavati samo na analizu situacije kakva je bila u trenutku donošenja odnosnog propisa, nego da ta ocjena mora također uzeti u obzir i etapu, nužno naknadnu, koja čini provedbu toga propisa.
- 33 U točki 56. presude od 30. travnja 2014., Pflieger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281), Sud je osim toga presudio da članak 56. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis, poput onoga u glavnom postupku, ako stvarni cilj tog propisa nije smanjenje prilika za igranje na sreću ili dosljedna i sustavna borba protiv kriminaliteta povezanog s tim igrama.
- 34 Međutim, iz same primjene pojmova „dosljedno i sustavno” proizlazi da odnosni propis mora odgovarati cilju smanjenja prilika za igranje na sreću ili borbi protiv kriminaliteta povezanog s tim igrama ne samo u trenutku njegova donošenja, već također i nakon toga.
- 35 Osim toga, u točkama 65. i 66. presude od 15. rujna 2011., Dickinger i Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582), Sud je također smatrao da je, u okviru analize proporcionalnosti, na sudu koji je uputio zahtjev da provede provjere koje se odnose na, osobito, promjene u trgovinskoj politici ovlaštenih subjekata te o stanju, u vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku, kriminalnih i prijevornih aktivnosti vezanih uz igre na sreću.
- 36 Iz toga slijedi da, tijekom ocjene proporcionalnosti, pristup suda koji je uputio zahtjev ne smije biti statičan nego dinamičan, na način da mora uzeti u obzir i promjene u okolnostima nakon donošenja toga propisa.
- 37 U pogledu svih prethodnih razmatranja, na postavljeno pitanje treba odgovoriti da članak 56. UFEU-a treba tumačiti na način da, prilikom ocjene proporcionalnosti nacionalnog propisa koji je ograničavajući za područje igara na sreću, nije važan samo cilj kojem taj propis teži, kakav je bio u trenutku donošenja tog propisa, već također i učinci toga propisa, koji se ocjenjuju nakon njegova donošenja.

Troškovi

- 38 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (sedmo vijeće) odlučuje:

Članak 56. UFEU-a treba tumačiti na način da, prilikom ocjene proporcionalnosti nacionalnog propisa koji je ograničavajući za područje igara na sreću, nije važan samo cilj kojem taj propis teži, kakav je bio u trenutku donošenja tog propisa, već također i učinci toga propisa, koji se ocjenjuju nakon njegova donošenja.

Potpisi