



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 30. aprila 2014 *

„Člen 56 PDEU — Svoboda opravljanja storitev — Listina Evropske unije o temeljnih pravicah — Členi 15, 16, 17, 47 in 50 — Svoboda izbire poklica in pravica do dela, svoboda gospodarske pobude, lastninska pravica, pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča, načelo ne bis in idem — Člen 51 — Področje uporabe — Izvajanje prava Unije — Igre na srečo — Omejevalna ureditev države članice — Upravne in kazenske sankcije — Nujni razlogi v splošnem interesu — Sorazmernost“

V zadevi C-390/12,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (zdaj Landesverwaltungsgericht Oberösterreich, Avstrija) z odločbo z dne 10. avgusta 2012, ki je prispela na Sodišče 20. avgusta 2012, v postopku, ki so ga sprožili

Robert Pflieger,

Autoart as,

Mladen Vucicevic,

Maroxx Software GmbH,

Hans-Jörg Zehetner,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh, sodnika, C. Toader (poročevalka), sodnica, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodni tajnik: K. Malacek, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 17. junija 2013,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za M. Vučićevića A. Rabl in A. Auer, odvetnika,

— za družbo Maroxx Software GmbH F. Wennig in F. Maschke, odvetnika,

* Jezik postopka: nemščina.

- za M. Zehetner P. Ruth, odvetnik,
- za avstrijsko vlado C. Pesendorfer, agentka,
- za belgijsko vlado M. Jacobs in L. Van den Broeck, agentki, skupaj s P. Vlaemminckom, odvetnikom,
- za nizozemsko vlado K. Bulterman in C. Wissels, agentki,
- za poljsko vlado B. Majczyna in M. Szpunar, agenta,
- za portugalsko vlado L. Inez Fernandes, A. Silva Coelho in P. de Sousa Inês, agenti,
- za Evropsko komisijo B.-R. Killmann in I. Rogalski, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 14. novembra 2013,
izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 56 PDEU ter členov 15, 16, 17, 47 in 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru postopkov, ki so jih sprožili R. Pfleger, družba Autoart as (v nadaljevanju: Autoart), M. Vučićević, družba Maroxx Software GmbH (v nadaljevanju: Maroxx) in H.-J. Zehetner zaradi upravnih sankcij, ki so bile sprejete zoper njih zaradi uporabe igralnih avtomatov brez dovoljenja.

Avstrijski pravni okvir

Zvezni zakon o igrah na srečo

- 3 Zvezni zakon o igrah na srečo (Glücksspielgesetz, BGBl. 620/1989) z dne 28. novembra 1989 v različici, ki se uporablja za spore v 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).

(2) Izvajalec je oseba, ki neodvisno opravlja trajno dejavnost z namenom doseganja dobička od prirejanja iger na srečo, tudi če namen te dejavnosti ni doseganje dobička. Če se več oseb dogovori, da na določenem kraju ponujajo posamezne storitve z namenom prirejanja iger na srečo z denarnim vložkom v smislu zgornjega odstavka 1, točki 2 in 3, se vse osebe, ki neposredno sodelujejo pri prirejanju iger na srečo štejejo za izvajalce, čeprav nimajo namena doseganja dobička ali sodelujejo le pri izvajanju, prirejanju ali ponujanju iger na srečo.

(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) Nezakonite 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 Vendar je loterija z uporabo igralnih avtomatov v skladu s členom 5 GSpG urejena v pravu zveznih dežel. Poleg tega ta člen določa, da lahko katera koli od devetih avstrijskih zveznih dežel podeli koncesijo za loterijo z uporabo igralnih avtomatov ob spoštovanju v tej določbi navedenih minimalnih zakonskih zahtev javnega reda za proslce in ob spoštovanju posebnih spremljevalnih ukrepov za varstvo igralcev. Take loterije, imenovane „igre na srečo manjšega obsega“, se lahko prirejajo bodisi v salonih z igralnimi avtomati, pri čemer je teh avtomatov najmanj deset in največ 50, najvišja stava 10 EUR in najvišji dobiček 10.000 EUR na igro, bodisi z ločenimi igralnimi avtomati, in sicer z največ tremi avtomati, pri čemer je najvišja stava 1 EUR in najvišji dobiček 1 000 EUR na igro, največje število dovoljenj za uporabo igralnih avtomatov z najdaljšim trajanjem petnajstih let pa je omejeno na tri na deželo.

6 Člen 52 GSpG z naslovom „Določbe o upravnih sankcijah“ določa:

„(1) Upravni prekršek, za katerega lahko upravni organ naloži globo do 22.000 EUR, stori:

1. kdor kot izvajalec z namenom sodelovanja z nacionalnega ozemlja izvaja, prireja ali ponuja loterije, prepovedane na podlagi člena 2(4), ali pri njih sodeluje kot izvajalec v smislu člena 2(2);

[...]

(2) Če v okviru sodelovanja pri loterijah igralci ali druge osebe plačajo več kot 10 EUR za igro, se to ne šteje za minimalni znesek in je zato morebitna odgovornost, ki izhaja iz tega zveznega zakona, podredna glede na odgovornost, ki izhaja iz člena 168 kazenskega zakona [(Strafgesetzbuch)].

(3) Če upravni prekrški iz odstavka 1 zgoraj niso storjeni na nacionalnem ozemlju, se šteje, da so bili storjeni v kraju, iz katerega je sodelovanje na nacionalnem ozemlju izvršeno.

(4) Sodelovanje v elektronskih loterijah, za katere zvezni minister za finance ni izdal koncesije, je sankcionirano, če so bili potrebni vložki plačani z državnega ozemlja. Kršitev te prepovedi, če je storjena naklepno, je sankcionirana z globo do 7 500 EUR, v drugih primerih pa z globo do 1 500 EUR.

[...]“

7 V skladu s členi 53, 54 in 56a GSpG pristojnost upravnega organa za izrek sankcij spremljajo široka pooblastila, kar zadeva varnostne ukrepe, da bi se preprečile druge kršitve monopola nad igrami na srečo v smislu člena 3 GSpG. Ta pooblastila za ukrepanje obsegajo začasen ali dokončen zaseg igralnih avtomatov in drugih predmetov, njihov odvzem in uničenje ter zaprtje objekta, v katerem so bili ti avtomati na razpolago javnosti, kot je to določeno v členih 53(1) in (2), 54(1) in (3) ter 56a GSpG.

Kazenski zakon

- 8 Poleg upravnih sankcij, ki se lahko naložijo na podlagi GSpG, je v Avstriji prirejanje iger na srečo s pridobitnim namenom s strani osebe, ki nima koncesije, tudi kazensko preganjano. Člen 168(1) avstrijskega kazenskega zakona (Strafgesetzbuch) 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 zakona določa, da se enaka kazen uporabi za „vsakogar, ki sodeluje pri taki igri na srečo kot izvajalec“.

Spori o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 9 Iz predložitvene odločbe in spisa pri Sodišču izhaja, da navedeni predlog temelji na štirih sporih pred predložitvenim sodiščem, ki jim je skupno to, da so bili po pregledih, opravljenih v različnih krajih Gornje Avstrije, začasno zaseženi igralni avtomati, ki so se uporabljali brez dovoljenja in so torej služili prirejanju iger na srečo, ki so na podlagi GSpG prepovedane.
- 10 V okviru prvega postopka v glavni stvari so 29. marca 2012 operativni agenti finančne policije izvedli pregled objekta „Cash-Point“ v Pergu (Avstrija) in začasno zasegli šest igralnih avtomatov, za katere ni obstajalo upravno dovoljenje. Bezirkshauptmannschaft (okrajni upravni organ) v Pergu je 12. junija 2012 sprejel odločbi o potrditvi začasnega zasega zoper R. Pflegerja kot organizatorja nezakonitih iger na srečo in družbo Autoart s sedežem v Češki republiki kot domnevno lastnico zaseženih avtomatov.
- 11 V okviru drugega postopka v glavni stvari so 8. marca 2012 operativni agenti finančne policije izvedli pregled objekta SJ-Bet Sportbar v Welsu (Avstrija) in začasno zasegli osem igralnih avtomatov, za katere ni obstajalo upravno dovoljenje. Bundespolizeidirektion (uprava zvezne policije) v Welsu je 4. julija 2012 sprejela odločbo o potrditvi začasnega zasega zoper srbskega državljana M. Vučićevića, domnevnega lastnika dveh od osmih zaseženih avtomatov.
- 12 V okviru tretjega postopka v glavni stvari so 30. novembra 2010 operativni agenti finančne policije izvedli pregled na bencinskem servisu v Regauu (Avstrija) in začasno zasegli dva igralna avtomata v lasti družbe avstrijskega prava Maroxx, za katera ni obstajalo upravno dovoljenje. Bezirkshauptmannschaft v Vöcklabrucku je 16. decembra 2010 sprejelo odločbo o potrditvi začasnega zasega zoper nemško državljanke J. Baumeister, upraviteljico tega bencinskega servisa in izvajalko v smislu GSpG. Predložitveno sodišče je tožbo J. Baumeister proti tej odločbi zavrglo kot prepozno. Z odločbo z dne 31. maja 2012 je Bezirkshauptmannschaft v Vöcklabrucku odredilo tudi odvzem teh dveh zaseženih avtomatov.
- 13 V okviru četrtega postopka v glavni stvari so 13. novembra 2010 operativni agenti finančne policije izvedli pregled na bencinskem servisu v Ennsu (Avstrija) in začasno zasegli tri igralne avtomate, za katere ni obstajalo upravno dovoljenje. Bezirkshauptmannschaft v Vöcklabrucku je sprejel odločbo o potrditvi začasnega zasega zoper družbo Maroxx kot lastnico avtomatov.
- 14 Z odločbo z dne 3. julija 2012 je navedeni organ upravitelju bencinskega servisa H.-J. Zehetnerju, avstrijskemu državljanu, naložil globo 1 000 EUR, ki jo je mogoče spremeniti v zaporno kazen 15 ur zapora v primeru neplačila, in z isto odločbo lastnici in zakupodajalki avtomatov, družbi Maroxx, naložil kazen 10.000 EUR, ki jo je mogoče spremeniti v zaporno kazen v trajanju 152 ur.
- 15 Vse te odločbe so bile predmet tožbe pred predložitvenim sodiščem.

- 16 Navedeno sodišče meni, da avstrijski organi niso dokazali, in sicer v smislu sodbe Dickinger in Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582), da sta bili kriminaliteta in/ali odvisnost, povezani z igrami na srečo, v zadevnem obdobju dejansko velika težava. Ti organi naj tudi ne bi dokazali, da sta resnična cilja monopola nad igrami na srečo boj proti kriminaliteti in varstvo igralcev, in ne zgolj maksimiranje državnih prihodkov. Meni tudi, da se v okviru „agresivne“ kampanje potrošijo „velikanski zneski za oglaševanje“, zaradi česar poslovna politika teh monopolistov ni omejena na nadzorovano razširjanje z zmernim oglaševanjem.
- 17 Predložitveno sodišče tako meni, da zakonska ureditev, analizirana v tej zadevi, kot celota ne zagotavlja doslednosti, ki jo zahteva sodna praksa Sodišča (glej med drugim sodbo Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, točki 69 in 71), in zato ni združljiva s svobodo opravljanja storitev, ki jo zagotavlja člen 56 PDEU.
- 18 Če bi Sodišče vseeno menilo, da člen 56 PDEU ter členi 15, 16 in 17 Listine taki nacionalni zakonodaji iz zgoraj navedenih razlogov ne nasprotujejo, pa želi nacionalno sodišče izvedeti, ali člen 56 PDEU ter členi 15, 16, 17, 47 in 50 Listine v vsakem primeru ne nasprotujejo nacionalni zakonodaji, na podlagi katere je pojem izvajalca kot osebe, ki je lahko kaznovana, če uporablja igralne avtomate brez dovoljenja, opredeljen zelo široko in je zanj značilna – ob neobstoju jasnih zakonskih določb – nepredvidljivost pri uporabi upravnih in kazenskih sankcij.
- 19 V teh okoliščinah je Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali načelo sorazmernosti, kot izhaja iz člena 56 PDEU in členov 15, 16 in 17 Listine, nasprotuje nacionalni ureditvi, kakršna je ta v postopku v glavni stvari oziroma njene upoštevne določbe, členi 3, 4, 5, 14 in 21 GSpG, ki prirejanje iger na srečo z igralnimi avtomati pogojuje (pod grožnjo sankcij in ukrepov zasega) s predhodnim dovoljenjem, zadevnih dovoljenj pa je na voljo zgolj omejeno število, čeprav se zdi, da država doslej v kazenskem ali upravnem postopku ni nikoli dokazala, da sta kriminaliteta in/ali odvisnost, povezani z igrami na srečo, dejansko velika težava, ki je ni mogoče odpraviti z nadzorovanim razširjanjem igralniških dejavnosti, dovoljenih številnim posameznim ponudnikom, temveč samo z nadzorovanim širjenjem ponudnika monopolista (ali maloštevilnih ponudnikov oligopolistov), skupaj z zgolj zmernim oglaševanjem?
 2. Če je treba na prvo vprašanje odgovoriti nikalno: ali načelo sorazmernosti, ki je določeno v členu 56 PDEU ter členih 15, 16 in 17 Listine, nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta v členih 52, 53, 54 in 56a GSpG ter v členu 168 kazenskega zakona, s katero je zaradi nenatančnih pravnih pojmov vzpostavljena skoraj dosledna kazenska odgovornost oseb (s sedežem, odvisno od primera, v drugih državah članicah Unije), ki so udeležene zelo posredno (kot so distributerji, zakupodajalci ali najemodajalci igralnih avtomatov)?
 3. Če je treba tudi na drugo vprašanje odgovoriti nikalno: ali demokratične zahteve pravne države, na katerih očitno temelji člen 16 Listine, zahtevi po pravičnosti in učinkovitosti, ki sta razvidni iz člena 47 Listine, zahteva po preglednosti iz člena 56 PDEU in prepoved dvakratnega kazenskega pregona in kaznovanja za isto kaznivo dejanje iz člena 50 Listine nasprotujejo nacionalni ureditvi, kakršna je ta v členih 52, 53, 54 in 56a GSpG ter členu 168 kazenskega zakona, glede na to, da je brez jasnih zakonodajnih določb medsebojna razmejitev med temi določbami za državljana vnaprej težko predvidljiva in je v vsakem posamičnem primeru mogoča samo prek dragega uradnega postopka ter da na teh določbah temeljijo velike razlike v pristojnosti (upravnega ali sodnega organa), pooblastilih za ukrepanje, s temi povezani stigmatizaciji in procesnem položaju (npr. obrnjeno dokazno breme)?

4. Če je treba na eno od prvih treh vprašanj odgovoriti pritrdilno, ali člen 56 PDEU in členi 15, 16, 17 in 50 Listine nasprotujejo temu, da so osebe, ki imajo tesno povezavo z igralnim avtomatom (iz člena 2(1), točka 1, in člena 2(2) GSpG), sankcionirane, in ali nasprotujejo zasegu ali odvzemu teh avtomatov in/ali popolnemu zaprtju podjetja take osebe?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Pristojnost Sodišča

- 20 Avstrijska vlada ugovarja pristojnosti Sodišča, ker naj bi se postavljena vprašanja nanašala na povsem notranji položaj in nimajo nikakršne zveze s pravom Unije, saj v obravnavanem primeru ni čezmejnega elementa.
- 21 V zvezi s tem drži, da je treba, kar zadeva razlago člena 56 PDEU, če so vsi elementi spora o glavni stvari omejeni na eno samo državo članico, preveriti, ali je Sodišče pristojno za odločanje o tej določbi (glej v tem smislu sodbo *Duomo Gpa* in drugi, od C-357/10 do C-359/10, EU:C:2012:283, točka 25 in navedena sodna praksa).
- 22 Vendar iz predložitvene odločbe izhaja, da je okrajni upravni organ v Pergu 12. junija 2012 izdal odločbe, s katerimi je potrdil začasni zaseg tudi zoper družbo *Autoart* kot domnevno lastnico zaseženih avtomatov.
- 23 Udeležba družbe *Autoart* s sedežem v Češki republiki v okviru sporov o glavni stvari kaže, da se ti spori ne nanašajo na povsem notranji položaj.
- 24 Zato je treba ugotoviti, da je Sodišče pristojno, da poda odgovor na zastavljena vprašanja.

Dopustnost

- 25 Avstrijska vlada tudi meni, da bi bilo ta predlog za sprejetje predhodne odločbe treba zavreči kot nedopusten, saj v predložitveni odločbi dejanski okvir ni dovolj opredeljen, da bi Sodišče lahko podalo koristen odgovor.
- 26 V zvezi s tem zadostuje spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča zastavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti. Predlog nacionalnega sodišča lahko Sodišče zavrže samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, potrebnih za to, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba *Melki* in *Abdeli*, C-188/10 in C-189/10, EU:C:2010:363, točka 27 in navedena sodna praksa).
- 27 Iz ustaljene sodne prakse je razvidno tudi, da nujnost razlage prava Unije, ki bo koristna za nacionalno sodišče, zahteva, da to sodišče opredeli pravni in dejanski okvir, v katerega se umeščajo vprašanja, ki jih postavlja, ali vsaj pojasni dejanske okoliščine, na katerih temeljijo ta vprašanja. Predložitvena odločba mora poleg tega vsebovati jasne razloge, iz katerih se je nacionalno sodišče spraševalo o razlagi prava Unije in iz katerih je menilo, da je treba Sodišču predložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe (sodba *Mulders*, C-548/11, EU:C:2013:249, točka 28 in navedena sodna praksa).
- 28 V tem primeru pa je treba ugotoviti, da je v predložitveni odločbi zadostno opisan pravni in dejanski okvir sporov o glavni stvari in da je na podlagi navedb predložitvenega sodišča mogoče določiti obseg zastavljenih vprašanj.

29 V teh okoliščinah je treba predlog za sprejetje predhodne odločbe šteti za dopusten.

Uporaba Listine

- 30 Avstrijska, belgijska, nizozemska in poljska vlada menijo, da se Listina za spore o glavni stvari ne uporablja, ker na neusklajenem področju iger na srečo nacionalne ureditve tega področja ne pomenijo izvajanja prava Unije v smislu člena 51(1) Listine.
- 31 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je področje uporabe Listine, kar zadeva ravnanje držav članic, opredeljeno v njenem členu 51(1), v skladu s katerim se določbe Listine uporabljajo za države članice samo, kadar izvajajo pravo Unije (sodba Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, točka 17).
- 32 Ta člen Listine tako potrjuje sodno prakso Sodišča glede obsega, v katerem morajo biti ravnanja držav članic v skladu z zahtevami, ki izhajajo iz temeljnih pravic, zagotovljenih s pravnim redom Unije (sodba Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, točka 18).
- 33 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča namreč v bistvu izhaja, da se temeljne pravice, ki jih zagotavlja pravni red Unije, uporabljajo v vseh položajih, ki jih ureja pravo Unije, ne pa v drugih položajih. S tega vidika je Sodišče že opozorilo, da glede na Listino ne more presoati nacionalne ureditve, ki ne spada v okvir prava Unije. Če pa, nasprotno, taka nacionalna ureditev spada na področje uporabe tega prava, mora Sodišče, ki mu je predložen predlog za sprejetje predhodne odločbe, podati vse elemente razlage, ki jih nacionalno sodišče potrebuje za presojo skladnosti te ureditve s temeljnimi pravicami, katerih spoštovanje zagotavlja (sodba Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, točka 19).
- 34 Ker je zato treba, kadar nacionalna ureditev spada na področje uporabe prava Unije, spoštovati temeljne pravice, ki jih zagotavlja Listina, ne morejo obstajati primeri, v katerih nacionalna ureditev spada na področje uporabe prava Unije, ne da bi se uporabljale te temeljne pravice. Dejstvo, da se uporabi pravo Unije, vključuje uporabo temeljnih pravic, ki jih zagotavlja Listina (sodba Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, točka 21).
- 35 V zvezi s tem je Sodišče že razsodilo, da če se država članica sklicuje na nujne razloge v splošnem interesu, da bi upravičila ureditev, ki bi lahko ovirala uresničevanje svobode opravljanja storitev, je treba to utemeljitev, določeno s pravom Unije, razlagati ob upoštevanju splošnih načel prava Unije in zlasti temeljnih pravic, ki jih odslej zagotavlja Listina. Tako je mogoče zadevno nacionalno ureditev uvrstiti med predpisane izjeme le, če je v skladu s temeljnimi pravicami, katerih spoštovanje zagotavlja Sodišče (glej v tem smislu sodbo ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, točka 43).
- 36 Tako iz navedene sodne prakse izhaja, da če se izkaže, da nacionalna ureditev lahko ovira uresničevanje ene ali več temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Pogodba, je to nacionalno ureditev mogoče uvrstiti med izjeme, ki jih določa pravo Unije za utemeljitev te omejitve, le če je to v skladu s temeljnimi pravicami, katerih spoštovanje zagotavlja Sodišče. Ta obveznost skladnosti s temeljnimi pravicami očitno spada na področje uporabe prava Unije in zato tudi na področje uporabe Listine. Sklicevanje države članice na izjeme, ki jih določa pravo Unije, za utemeljitev omejevanja temeljne svoboščine, ki jo zagotavlja Pogodba, je treba zato šteti, kot je generalna pravobranilka navedla v točki 46 sklepnih predlogov, za „izvajanje prava Unije“ v smislu člena 51(1) Listine.
- 37 Na vprašanja za predhodno odločanje je treba odgovoriti ob upoštevanju navedenih ugotovitev.

Vsebinska presoja

Prvo vprašanje

- 38 S prvim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 56 PDEU ter člene 15, 16 in 17 Listine razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, kot je ta v postopku v glavni stvari.
- Preizkus glede na člen 56 PDEU
- 39 Ureditev države članice, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki prepoveduje uporabo igralnih avtomatov brez predhodnega dovoljenja upravnih organov, pomeni omejitev svobode opravljanja storitev, ki jo zagotavlja člen 56 PDEU (glej v tem smislu zlasti sodbo Placanica in drugi, C-338/04, C-359/04 in C-360/04, EU:C:2007:133, točka 42).
- 40 Vendar je treba preučiti, ali je mogoče tako omejitev dovoliti na podlagi izjem iz razlogov javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, izrecno določenih v členih 51 PDEU in 52 PDEU, ki se na podlagi člena 62 PDEU uporabljajo tudi na področju svobodnega opravljanja storitev, oziroma ali jo je mogoče v skladu s sodno prakso Sodišča upravičiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu (sodba Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, točka 35 in navedena sodna praksa).
- 41 Tako je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča mogoče omejitve glede dejavnosti iger na srečo utemeljiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu, kot so varstvo potrošnikov ter preprečevanje goljufij in spodbujanja čezmerne porabe državljanov za igranje iger na srečo (glej v tem smislu sodbo Carmen Media Group, EU:C:2010:505, točka 55 in navedena sodna praksa).
- 42 V tem primeru je treba glede ciljev, ki se ju navaja kot tista, ki se jima sledi z avstrijsko ureditvijo, obravnavano v postopku v glavni stvari, to sta varstvo igralcev z zmanjšanjem ponudbe iger na srečo in boj proti kriminaliteti, povezani s temi igrami, tako, da se igre usmerjajo v okvir nadzorovanega razvoja, opozoriti, da sta ta cilja med tistimi, za katere sodna praksa Sodišča priznava, da lahko upravičijo omejitve temeljnih svoboščin v sektorju iger na srečo (glej v tem smislu sodbo Costa in Cifone, C-72/10 in C-77/10, EU:C:2012:80, točka 61 in navedena sodna praksa).
- 43 Treba pa je spomniti, da morajo omejitve, ki jih določijo države članice, izpolnjevati pogoje v zvezi s sorazmernostjo in nediskriminatornostjo, kot so bili določeni v sodni praksi Sodišča. Tako je nacionalna zakonodaja primerna za zagotavljanje doseganja navedenega cilja le, če resnično teži k doslednem in sistematičnem doseganju tega cilja (glej v tem smislu sodbo Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, točke od 59 do 61 in navedena sodna praksa).
- 44 Zgolj dejstvo, da je država članica izbrala drugačen sistem varstva, kot ga je sprejela druga država članica, ne more vplivati na presojo sorazmernosti predpisov, 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 (sodba HIT in HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, točka 25 in navedena sodna praksa).
- 45 Na tem specifičnem področju prirejanja iger na srečo imajo namreč nacionalni organi dovolj veliko diskrecijsko pravico, da določijo zahteve, ki jih narekuje varstvo potrošnikov in družbenega reda, in če so izpolnjeni tudi pogoji, določeni v sodni praksi Sodišča, mora vsaka država članica presoditi, ali je v okviru legitimnih ciljev, ki jim sledi, nujno v celoti ali delno prepovedati dejavnosti v zvezi z igrami na srečo in stavami ali pa jih je treba zgolj omejiti in za to predvideti bolj ali manj strog nadzor (glej v tem smislu sodbi 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, točka 76, in Carmen Media Group, EU:C:2010:505, točka 46).

- 46 Prav tako ni sporno, da je – v nasprotju z vzpostavitvijo svobodne in neizkrivljene konkurence na tradicionalnem trgu – prisotnost take konkurence na zelo specifičnem trgu iger na srečo, torej med več subjekti, ki bi imeli dovoljenje za prirejanje istovrstnih iger na srečo, lahko škodljiva zato, ker bi te subjekte vodila v tekmovanje v inovativnosti glede tega, da bi ponudbo napravili privlačnejšo, s tem pa bi se povečali izdatki potrošnikov za te igre in nevarnost njihove odvisnosti (sodba Stanleybet International in drugi, C-186/11 in C-209/11, EU:C:2013:33, točka 45).
- 47 Vendar spada vprašanje, katerim ciljem dejansko sledi nacionalna ureditev, v okviru zadeve, ki je Sodišču predložena na podlagi člena 267 PDEU, v pristojnost predložitvenega sodišča (glej v tem smislu sodbo Dickinger in Ömer, EU:C:2011:582, točka 51).
- 48 Ob upoštevanju navedb Sodišča spada v pristojnost predložitvenega sodišča tudi preučitev, ali omejitve, ki jih naloži zadevna država članica, izpolnjujejo pogoje glede sorazmernosti, ki izhajajo iz sodne prakse Sodišča (glej sodbo Dickinger in Ömer, EU:C:2011:582, točka 50).
- 49 Predvsem se mora predložitveno sodišče prepričati, da zadevna omejevalna ureditev, zlasti glede na konkretne načine njene uporabe, resnično teži k zmanjšanju priložnosti za igranje iger na srečo, omejitvi dejavnosti na tem področju in k boju zoper z njimi povezano kriminaliteto dosledno in sistematično (glej sodbo Dickinger in Ömer, EU:C:2011:582, točki 50 in 56).
- 50 V zvezi s tem je Sodišče že razsodilo, da če se država članica namerava sklicevati na cilj, s katerim utemeljuje oviro svobode opravljanja storitev, mora ta sodišču, ki odloči o tem vprašanju, predložiti vse potrebne informacije, ki mu lahko omogočijo, da se prepriča o tem, ali navedeni ukrep res izpolnjuje zahteve, ki izhajajo iz načela sorazmernosti (glej sodbo Dickinger in Ömer, EU:C:2011:582, točka 54 in navedena sodna praksa).
- 51 Vendar iz te sodne prakse ni mogoče sklepati, da država članica nima možnosti dokazati, da nacionalni omejevalni ukrep izpolnjuje take zahteve, le zato, ker zadevna država članica ne more predložiti študij, ki naj bi bile osnova za sprejetje zadevnih predpisov (glej v tem smislu sodbo Stoß in drugi, EU:C:2010:504, točka 72).
- 52 Torej mora predložitveno sodišče opraviti celovito presojo okoliščin sprejetja in izvajanja omejevalne ureditve, kot je ta v postopku v glavni stvari.
- 53 Predložitveno sodišče meni, da v tej zadevi nacionalni organi niso dokazali, da sta bili kriminaliteta in/ali odvisnost, povezani z igrami na srečo, v zadevnem obdobju dejansko velika težava.
- 54 Navedeno sodišče očitno tudi meni, da resnična cilja zadevne omejevalne ureditve nista boj proti kriminaliteti in varstvo igralcev, temveč zgolj maksimiranje državnih prihodkov, pri čemer pa je Sodišče že razsodilo, da samo cilj maksimiranja državnih prihodkov ne more dovoliti takega omejevanja svobode opravljanja storitev (glej sodbo Dickinger in Ömer, EU:C:2011:582, točka 55). Ta ureditev pa se zdi v vsakem primeru nesorazmerna, saj ne more zagotavljati doslednosti, ki jo zahteva sodna praksa Sodišča, in gre preko tistega, kar je potrebno za doseganje zastavljenih ciljev, ki naj bi jim ta ureditev sledila.
- 55 Če bo predložitveno sodišče to oceno na koncu potrdilo, bo moralo tudi ugotoviti, da zadevna ureditev ni v skladu s pravom Unije.
- 56 Glede na navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, če ta ureditev dejansko ne sledi ciljem varstva igralcev ali boja proti kriminaliteti ter v resnici ne teži k zmanjšanju priložnosti za igranje iger na srečo oziroma boju proti kriminaliteti, povezani s temi igrami, dosledno in sistematično.

– Preizkus z vidika členov 15, 16 in 17 Listine

- 57 Omejevalna nacionalna ureditev na podlagi člena 56 PDEU, kot je ta v postopku v glavni stvari, prav tako lahko omejuje svobodo izbire poklica, svobodo gospodarske pobude in lastninsko pravico, ki jih določajo členi 15, 16 in 17 Listine.
- 58 V skladu s členom 52(1) Listine mora biti taka omejitev, da bi bila dopustna, predpisana z zakonom in mora spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin. Poleg tega je glede na načelo sorazmernosti omejitev dovoljena samo, če je potrebna in če dejansko ustreza ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če je potrebna zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.
- 59 Kot je navedla generalna pravobranilka v točkah od 63 do 70 sklepnih predlogov, v okoliščinah, kakršne so te iz postopka v glavni stvari, neupravičeno in nesorazmerno omejevanje svobode opravljanja storitev iz člena 56 PDEU tudi ni dopustno na podlagi navedenega člena 52(1) Listine v povezavi z njenimi členi 15, 16 in 17.
- 60 Iz tega sledi, da v tem primeru preizkus omejitve, ki izvira iz nacionalne ureditve, obravnavane v postopku v glavni stvari, z vidika člena 56 PDEU, zajema tudi morebitne omejitve pri uresničevanju pravic in svoboščin, določenih v členih 15, 16 in 17 Listine, tako da ločena obravnava v zvezi s tem ni potrebna.

Drugo in tretje vprašanje

- 61 Drugo in tretje vprašanje sta bili postavljeni Sodišču le za primer, če bi bil odgovor na prvo vprašanje nikalen.
- 62 Ob upoštevanju odgovora na prvo vprašanje na drugo in tretje vprašanje ni treba odgovoriti.

Četrto vprašanje

- 63 S četrtim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 56 PDEU ter člene 15, 16, 17 in 50 Listine razlagati tako, da nasprotujejo sankcijam, kot jih določa nacionalna ureditev, obravnavana v postopku v glavni stvari, ki vključujejo odvzem in uničenje igralnih avtomatov ter zaprtje objekta, v katerem so bili ti avtomati na razpolago javnosti.
- 64 V okviru postopkov v glavni stvari je treba poudariti, da ko je na področju iger na srečo vzpostavljena omejevalna ureditev in če je ta ureditev neskladna s členom 56 PDEU, kršitev te ureditve s strani gospodarskega subjekta ne more biti sankcionirana (glej v tem smislu sodbi Placanica in drugi, EU:C:2007:133, točki 63 in 69, in Dickinger in Ömer, EU:C:2011:582, točka 43).

Stroški

- 65 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih 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 (tretji senat) razsodilo:

Člen 56 PDEU je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, če ta ureditev dejansko ne sledi cilju varstva igralcev ali boja proti kriminaliteti ter v resnici ne teži k zmanjšanju priložnosti za igranje iger na srečo oziroma boju proti kriminaliteti, povezani s temi igrami, dosledno in sistematično.

Podpisi