



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 12. junija 2014 *

„Predhodno odločanje — Svoboda opravljanja storitev — Člen 56 PDEU — Igre na srečo — Ureditev, ki določa prepovedi v zvezi z igrami na srečo na internetu, ki v omejenem obdobju niso veljale v eni zvezni enoti države članice — Skladnost — Sorazmernost“

V zadevi C-156/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Bundesgerichtshof (Nemčija) z odločbo z dne 24. januarja 2013, ki je prispela na Sodišče 28. marca 2013, v postopku

Digibet Ltd,

Gert Albers

proti

Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG,

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,

sodna tajnica: A. Impellizzeri, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 2. aprila 2014,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Digibet Ltd in G. Albers R. Reichert, U. Karpenstein in R. A. Jacchia, odvetniki,
- za Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG M. Hecker, M. Ruttig in M. Pagenkopf, odvetniki,
- za nemško vlado T. Henze in J. Möller, agenta,
- za belgijsko vlado L. Van den Broeck, M. Jacobs in C. Pochet, agentke, ter R. Verbeke, odvetnik,
- za malteško vlado A. Buhagiar, agentka,

* Jezik postopka: nemščina.

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

— za Evropsko komisijo F. W. Bulst, I. V. Rogalski in H. Tserepa-Lacombe, agenti,

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 družbo Digibet Ltd (v nadaljevanju: Digibet) in G. Albersom ter družbo Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG (v nadaljevanju: Westdeutsche Lotterie) zaradi prepovedi družbi Digibet ponujanja iger na srečo na internetu.

Nemški pravni okvir

- 3 V skladu s členoma 70 in 72 nemškega temeljnega zakona zakonodaja na področju iger na srečo spada v pristojnost zveznih dežel.
- 4 Šestnajst zveznih dežel je tako sprejelo državno pogodbo o igrah na srečo 2008 (Glücksspielstaatsvertrag, v nadaljevanju: GlüStV 2008), s katero so določile skupna pravila na tem področju. V tej pogodbi je bilo določeno, da začne veljati s 1. januarjem 2008 za obdobje štirih let, s čimer je bilo torej določeno, da preneha veljati 31. decembra 2011.
- 5 Leta 2012 je GlüStV 2008 nasledila pogodba o spremembah iger na srečo (Glücksspieländerungsstaatsvertrag, v nadaljevanju: GlüStV 2012), ki je začela veljati 1. julija 2012. To pogodbo so sprva ratificirale vse zvezne dežele razen dežele Schleswig-Holstein.
- 6 Zvezna dežela Schleswig-Holstein je namreč 20. oktobra 2011 sprejela zakon o reorganizaciji iger na srečo (Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels, GVOBl. Sch.-H, str. 280, v nadaljevanju: GlSpielG SH), ki je začel veljati 1. januarja 2012 z namenom liberalizacije ureditve na področju iger na srečo.
- 7 Člen 26 GlSpielG SH je drugače kot člen 5(3) GlüStV 2008 načeloma dovoljeval oglaševanje javnih iger na srečo na televiziji ali internetu.
- 8 Prirejanje javnih iger na srečo in posredovanje pri njih na internetu v skladu z GlSpielG SH ni več prepovedano. Čeprav je bilo za tako dejavnost še vedno potrebno dovoljenje pristojnega deželnega organa, je bilo treba dovoljenje za prodajo javnih stav, če so bili izpolnjeni nekateri objektivni pogoji, podeliti vsakemu državljanu in vsaki pravni osebi v Evropski uniji.
- 9 V vseh drugih zveznih deželah je v skladu s členoma 4(4) in 5(3), prvi stavek, GlüStV 2012 prirejanje javnih iger na srečo in posredovanje pri njih na internetu ter oglaševanje teh iger na srečo na televiziji, internetu in s telekomunikacijskimi sredstvi načeloma še naprej prepovedano. V skladu s to pogodbo je namreč uporaba interneta v te namene dovoljena le izjemoma in pod nekaterimi pogoji za loterije in športne stave, namen katerih je ponujanje primerne alternative nezakoniti ponudbi iger na srečo in preprečevanje razvoja in širitve nezakonitih iger na srečo.

- 10 Manj omejevalna ureditev iger na srečo v zvezni deželi Schleswig-Holstein je prenehala veljati 9. februarja 2013, ko je ta zvezna dežela pristopila h GlüStV 2012, s čimer so skupne določbe te pogodbe nadomestile določbe GlSpielG SH. Vendar je zvezna dežela Schleswig-Holstein v času veljave GlSpielG SH izdala upravljavcem vrsto dovoljenj za ponujanje iger na srečo na internetu, ki v prehodnem obdobju ostajajo veljavna tudi po razveljavitvi GlSpielG SH.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 11 Družba Westdeutsche Lotterie je državna loterija dežele Severno Porenje -Vestfalija. Družba Digibet, ki ima sedež v Gibraltarju, na spletni strani digibet.com v nemškem jeziku ponuja igre na srečo in športne stave proti denarnemu vložku. Navedena družba je imetnica licence za igre na srečo, ki je bila izdana v Gibraltarju. G. Albers je poslovodja družbe Digibet.
- 12 Družba Westdeutsche Lotterie meni, da je ponudba družbe Digibet zaradi kršitev nekaterih določb o igrah na srečo protikonkurenčna. Landgericht Köln je na podlagi tožbe, ki jo je pri njem vložila družba Westdeutsche Lotterie, izdalo sodbo z dne 22. oktobra 2009, s katero je družbi Digibet in G. Albersu med drugim naložilo, naj v poslovnem prometu za namene konkurence osebam, ki so na nemškem ozemlju, prenehata na internetu ponujati igre na srečo proti plačilu.
- 13 Oberlandesgericht Köln, pri katerem sta družba Digibet in G. Albers vložila pritožbo, je 3. septembra 2010 potrdilo sodbo prvostopenjskega sodišča.
- 14 Družba Digibet in G. Albers sta zoper to sodbo vložila revizijo pri predložitvenem sodišču, s katero sta zahtevala, naj se opustitvena tožba, ki jo je vložila družba Westdeutsche Lotterie, v celoti zavrne.
- 15 Bundesgerichtshof meni, da zaradi zakonodajnih sprememb, ki so v zvezni deželi Schleswig-Holstein začele veljati 1. januarja 2012, ni mogoče izključiti, da bi bila lahko revizija z vidika kršitve svobode opravljanja storitev na podlagi prava Unije uspešna. Opozarja, da morajo biti na podlagi sodne prakse Sodišča izjeme in omejitve ureditve, ki omejuje dejavnosti iger na srečo, predmet preskusa skladnosti, s katerim se preskusi, ali vplivajo na primernost te ureditve za uresničevanje legitimnih splošnih interesov (glej sodbo Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, točka 106 in naslednje). V teh okoliščinah bi lahko pravna ureditev v eni zvezni deželi, ki se razlikuje od pravne ureditve v drugih zveznih deželah, pripeljala do tega, da se omejitve prodaje in oglaševanja iger na srečo na internetu v drugih zveznih deželah zaradi kršitve prava Unije ne bi mogle uporabiti, zaradi česar ne bi bila več podana podlaga za prepoved posredovanja in prirejanja iger na srečo na internetu.
- 16 Vendar Sodišče meni, da ne bi bilo niti primerno niti združljivo z načelom sorazmernosti, če bi se drugim zveznim deželam pravico, priznано s pravom Unije, presoјati, ali je nujno v celoti ali delno prepovedati določene dejavnosti iger na srečo ali jih zgolj omejiti, in za ta namen predvideti bolj ali manj strog nadzor (glej sodbo Carmen Media Group, EU:C:2010:505, točka 58), preprečilo izvrševati samo zato, ker želi samo ena zvezna dežela uvesti odstopajočo ureditev. Predložitveno sodišče v zvezi s tem pojasnjuje, da v skladu z zvezno ustavo niti zvezna država niti druge zvezne dežele ne morejo prisiliti zvezne dežele, naj sprejme določeno ureditev na področju, ki je v pristojnosti zveznih dežel.
- 17 Nazadnje, predložitveno sodišče ugotavlja, da se na neusklajenih sektorjih, kot je sektor iger na srečo, praktični učinek morebitne neskladnosti na notranjem trgu, ki je posledica razlik med deželami zvezne države, ne sme razlikovati od morebitnih odstopajočih ureditev med manjšimi in večjimi državami članicami, ki jih je z vidika prava Unije treba sprejeti.

18 V teh okoliščinah je Bundesgerichtshof prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali gre za neskladno omejitev sektorja iger na srečo, če je po eni strani v državi članici, ki je organizirana kot zvezna država, na podlagi prava, ki velja v večini zveznih dežel, načeloma prepovedano prirejanje javnih iger na srečo in njihovo posredovanje po internetu, in se lahko – ne da bi obstajala pravica do tega – izjemoma dovoli samo za loterijo in športne stave zaradi zagotavljanja primerne alternative nezakoniti ponudbi iger na srečo ter preprečevanju njenega razvoja in širitve, če je po drugi strani treba v zvezni deželi te države članice na podlagi tam veljavnega prava pod podrobneje določenimi objektivnimi pogoji izdati dovoljenje za prodajo športnih stav po internetu vsakemu državljanu Unije in vsaki pravni osebi, ki je z njim izenačena, kar lahko vpliva na primernost omejitev prodaje iger na srečo po internetu, ki veljajo na preostalem območju zveze, za doseg legitimnih ciljev v splošnem interesu, ki jim sledi?
2. Ali je pri odgovoru na prvo vprašanje pomembno, ali odstopajoča pravna ureditev v eni zvezni deželi razveljavlja ali znatno vpliva na primernost omejitev iger na srečo, ki veljajo v drugih zveznih deželah, za doseg legitimnih ciljev v splošnem interesu, ki jim sledijo?
3. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali se neskladje odpravi, če zvezna dežela z odstopajočo ureditvijo prevzame omejitve iger na srečo, ki veljajo v preostalih zveznih deželah, čeprav dosedanja ugodnejša ureditev spletnih iger na srečo v tej zvezni deželi ob upoštevanju že podeljenih koncesij na tem območju velja še naprej za večletno prehodno obdobje, ker teh dovoljenj ni mogoče preklicati ali pa jih je mogoče preklicati samo proti plačilu visokih odškodnin, ki za to zvezno deželo pomenijo težko breme?
4. Ali je pri odgovoru na tretje vprašanje pomembno, da se v večletnem prehodnem obdobju odpravi ali znatno vpliva na primernost omejitev iger na srečo, ki veljajo v preostalih zveznih deželah?“

Vprašanja za predhodno odločanje

- 19 Najprej je treba poudariti, da je zvezna dežela Schleswig-Holstein po sprejetju predložitvene odločbe pristopila h GlStV 2012 in razveljavila GlSpielG SH z učinkom od 8. februarja 2013, pri čemer je določila, da izdana dovoljenja v prehodnem obdobju ostanejo v veljavi.
- 20 Glede na to pojasnilo je treba ugotoviti, da predložitveno sodišče z vprašanji, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 56 PDEU razlagati v tako, da nasprotuje skupni ureditvi večine zveznih enot države članice z zvezno ureditvijo, ki načeloma prepoveduje prirejanje iger na srečo in njihovo posredovanje na internetu, pri čemer je samo ena zvezna enota v omejenem obdobju ohranila v veljavi manj omejevalno zakonodajo, ki je obstajala poleg omejevalne zakonodaje drugih zveznih enot, in je izdala upravljavcem dovoljenja za ponujanje iger na internetu, ki ostanejo veljavna v prehodnem obdobju po razveljavitvi te manj omejevalne ureditve.
- 21 Ni sporno, da ureditev države članice, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki načeloma prepoveduje oglaševanje in prirejanje javnih iger na srečo in njihovo posredovanje na internetu, pomeni omejitev svobode opravljanja storitev, ki je zagotovljena v členu 56 PDEU (glej sodbo 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 68 in navedena sodna praksa).
- 22 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 uporabijo tudi za področje svobodnega opravljanja storitev na podlagi člena 62 PDEU, oziroma ali jo je mogoče v skladu s sodno prakso Sodišča upravičiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu (sodbi Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, točka 35, ter Stanleybet International in drugi, C-186/11 in C-209/11, EU:C:2013:33, točka 22 in navedena sodna praksa).

- 23 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 pri igranju iger na srečo (sodbi Garkalns, EU:C:2012:505, točka 39, ter Stanleybet International in drugi, EU:C:2013:33, točka 23 in navedena sodna praksa).
- 24 V zvezi s tem je Sodišče že večkrat presodilo, da je ureditev iger na srečo eno od področij, na katerih med državami članicami obstajajo precejšnje moralne, verske in kulturne razlike. Ker ta ureditev ni usklajena na ravni Unije, mora na teh področjih vsaka država članica na podlagi lastne lestvice vrednot presojati zahteve za varstvo zadevnih interesov (sodbi Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, točka 57, ter Stanleybet International in drugi, EU:C:2013:33, točka 24 in navedena sodna praksa), pri čemer vprašanje, katere cilje, ki jih dejansko uresničuje nacionalna zakonodaja, v zadevi, ki je Sodišču predložena na podlagi člena 267 PDEU, spada v pristojnost predložitvenega sodišča (sodbi Dickinger in Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, točka 51, ter Stanleybet International in drugi, EU:C:2013:33, točka 26).
- 25 Predložitveno sodišče v obravnavanem primeru ne postavlja vprašanj, ki se nanašajo na upravičenost zadevne omejitve svobode opravljanja storitev.
- 26 Vendar pa Sodišče sprašuje glede zahteve, da morajo omejitve, ki jih določijo države članice, izpolnjevati pogoje v zvezi z njihovo sorazmernostjo in nediskriminatornostjo, kot so bili določeni v sodni praksi, in glede pogoja, v skladu s katerim je nacionalna zakonodaja primerna za zagotavljanje navedenega cilja le, če resnično zagotavlja skladno in sistematično doseg tega cilja (glej sodbo Stanleybet International in drugi, EU:C:2013:33, točka 27 in navedena sodna praksa).
- 27 Predložitveno sodišče tako sprašuje, ali je sorazmernost in skladnost celotne omejevalne ureditve iz postopka v glavni stvari ogrožena zaradi manj omejevalne zakonodaje, ki v omejenem obdobju velja zgolj v deželi Schleswig-Holstein.
- 28 Družba Digibet, G. Albers in malteška vlada trdijo, da je neskladnost nemške ureditve iz postopka v glavni stvari mogoče ugotoviti ob upoštevanju točk 69 in 70 sodbe Carmen Media Group (EU:C:2010:505), v skladu s katerima so organi zadevne zvezne dežele in zvezni organi zavezani k skupnemu izpolnjevanju obveznosti Zvezne republike Nemčije, da ne krši člena 56 PDEU, pri čemer morajo zato usklajevati izvrševanje svojih pristojnosti.
- 29 Poleg tega se sklicujejo na zvezno ureditev Zvezne republike Nemčije, pri čemer opozarjajo na točko 61 sodbe Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503), v skladu s katero ni mogoče dopustiti, da bi predpisi nacionalnega prava, čeprav so ustavnopravni, posegali v enotnost in učinkovitost prava Unije.
- 30 Družba Westdeutsche Lotterie ter nemška, belgijska in portugalska vlada in Komisija pa menijo, da je treba na prvo vprašanje odgovoriti nikalno in da GlüStV 2012 v okoliščinah iz postopka v glavni stvari ne pomeni nesorazmerne omejitve svobode opravljanja storitev.
- 31 V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, da so igre na srečo posebno področje, pri katerem – v nasprotju z uvedbo svobodne in neizkrivljene konkurence na tradicionalnem trgu – lahko uporaba take konkurence na tem posebnem trgu, torej med več subjekti, ki bi imeli dovoljenje za opravljanje istovrstnih iger na srečo, škodljiva, ker bi te subjekte vodila v tekmovanje v inovativnosti, da bi bila njihova ponudba privlačnejša od ponudbe njihovih konkurentov, s tem pa bi se povečali izdatki potrošnikov za te igre in nevarnost za odvisnost (glej sodbo Stanleybet International in drugi, EU:C:2013:33, točka 45).
- 32 Iz tega razloga in razlogov, navedenih v točki 24 te sodbe, imajo nacionalni organi na posebnem področju iger na srečo dovolj veliko diskrecijsko pravico, da določijo zahteve, ki izhajajo iz varstva potrošnikov in družbenega reda, in če so izpolnjeni pogoji, določeni v sodni praksi Sodišča, mora vsaka država članica presoditi, ali je v okviru legitimnih ciljev, ki jih uresničuje, nujno v celoti ali

delno prepovedati igre na srečo in prirejanje stav ali pa jih je treba zgolj omejiti in za to predvideti bolj ali manj strog nadzor (glej v tem smislu sodbi Dickinger in Ömer, EU:C:2011:582, točka 99, ter Stanleybet International in drugi, EU:C:2013:33, točka 44).

- 33 Dalje, poudariti je treba, da je, kadar so z določbami pogodb ali uredb državam članicam podeljena pooblastila ali naložene obveznosti za uporabo prava Unije, način, kako države članice izvajanje teh pooblastil in obveznosti prepustijo posameznim notranjim organom, odvisen le od ustavnega sistema posamezne države (sodba Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, točka 49). Sodišče je presodilo tudi, da lahko zakonodajalec v državi, kot je Zvezna republika Nemčija, presodi, da zvezne dežele, in ne zvezni organi v interesu vseh zadevnih oseb sprejmejo nekatere zakonodajne ukrepe (glej v tem smislu sodbo Fuchs in Köhler, C-159/10 in C-160/10, EU:C:2011:508, točka 55).
- 34 V obravnavanem primeru razdelitve pooblastil med zveznimi deželami ni mogoče izpodbijati, saj je njena zaščita zagotovljena s členom 4(2) PEU, v skladu s katerim je Unija zavezana spoštovati nacionalno identiteto držav članic, ki je neločljivo povezana z njihovimi temeljnimi političnimi in ustavnimi ureditvami, vključno z regionalno in lokalno samoupravo.
- 35 Poleg tega se okoliščine v obravnavani zadevi razlikujejo od okoliščin v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Carmen Media Group (EU:C:2010:505), saj v postopku v glavni stvari ne gre za razmerje med organi zadevne zvezne dežele in zveznimi organi, ampak za horizontalno razmerje med zveznimi deželami, ki imajo zakonodajne pristojnosti v okviru države članice z zvezno ureditvijo.
- 36 Nazadnje, tudi če bi lahko obstoj ureditve zvezne dežele, ki je manj omejevalna od ureditve v drugih zveznih deželah, ogrozil skladnost celotne zadevne ureditve, je treba ugotoviti, da bi bila v okoliščinah iz postopka v glavni stvari taka morebitna ogrožitev skladnosti omejena *ratione temporis* in *ratione loci* na eno samo zvezno deželo. Zato ni mogoče trditi, da odstopajoča pravna ureditev ene dežele bistveno ogroža primernost omejitev iger na srečo, ki se uporabijo v vseh drugih zveznih deželah, za doseglo legitimnih ciljev v splošnem interesu, ki jim te zvezne dežele sledijo.
- 37 Kot je namreč razvidno iz pisnih stališč nemške vlade in družbe Westdeutsche Lotterie, je manj omejevalna ureditev področja iger na srečo, ki jo je sprejela zvezna dežela Schleswig-Holstein, veljala od 1. januarja 2012 do 8. februarja 2013. V navedeni zvezni deželi se je po tem datumu uporabil GlStV 2012, ki je že veljal v drugih zveznih deželah in je bolj omejevalen.
- 38 Sodne prakse, ki je bila navedena v točkah 28 in 29 te sodbe, v teh okoliščinah ni mogoče razlagati tako, da bi morale petnajst drugih zveznih dežel za omejeno obdobje določiti stopnjo varstva potrošnikov, ki velja le v zvezni deželi Schleswig-Holstein v omejenem obdobju.
- 39 Iz tega sledi, da omejitev svobode opravljanja storitev, določena z ureditvijo iger na srečo iz postopka v glavni stvari, lahko izpolni pogoje sorazmernosti, kot so določeni s sodno prakso Sodišča.
- 40 Vsekakor je treba poudariti, da mora predložitveno sodišče ob upoštevanju smernic Sodišča, preizkusiti, ali omejitve, ki jih je določila zadevna država članica, izpolnjujejo pogoje sorazmernosti, ki izhajajo iz sodne prakse Sodišča (glej sodbo Dickinger in Ömer, EU:C:2011:582, točka 50).
- 41 Glede na te ugotovitve je treba na vprašanja za predhodno odločanje odgovoriti, da je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da ne nasprotuje skupni ureditvi večine zveznih enot države članice z zvezno ureditvijo, ki načeloma prepoveduje prirejanje iger na srečo in njihovo posredovanje na internetu, pri čemer je samo ena zvezna enota v omejenem obdobju ohranila v veljavi manj omejevalno zakonodajo, ki je obstajala poleg omejevalne zakonodaje drugih zveznih enot, če taka ureditev lahko izpolni pogoje sorazmernosti, določene s sodno prakso Sodišča, kar mora preizkusiti predložitveno sodišče.

Stroški

- 42 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 (tretji senat) razsodilo:

Člen 56 PDEU je treba razlagati tako, da ne nasprotuje skupni ureditvi večine zveznih enot države članice z zvezno ureditvijo, ki načeloma prepoveduje prirejanje iger na srečo in njihovo posredovanje na internetu, pri čemer je samo ena zvezna enota v omejenem obdobju ohranila v veljavi manj omejevalno zakonodajo, ki je obstajala poleg omejevalne zakonodaje drugih zveznih enot, če taka ureditev lahko izpolni pogoje sorazmernosti, določene s sodno prakso Sodišča, kar mora preizkusiti predložitveno sodišče.

Podpisi