Europski ombudsman

Prijevod ove stranice generiran je strojnim prevođenjem [Poveznica]. *Strojno prevedeni tekstovi mogu sadržavati pogreške koje mogu narušiti jasnoću i točnost. Europski ombudsman ne prihvaća nikakvu odgovornost za bilo kakve nepodudarnosti. Najpouzdanije informacije i pravnu sigurnost jamči izvorna inačica na engleski jeziku koja je dostupna putem gornje poveznice. Više informacija potražite u našem odjeljku o* jezičnoj politici i prevođenju [Poveznica].

Odluka Europskog ombudsmana u predmetu 425/2017/ANA o navodnoj neuspješnoj provedbi od strane Europske komisije zakona EU-a o uslugama internetskih igara na sreću u određenim državama članicama

Odluka

Slučaj 425/2017/ANA - **Otvoren** 10/04/2017 - **Odluka donesena** 02/03/2018 - **Predmetna institucija** Europska komisija (Nije utvrđen nepravilan rad uprave) |

Europska udruga za igre na sreću i klađenje (EGBA) koje predstavlja priređivače internetskih igara na sreću i klađenja u Europskoj uniji podnijelo je Europskoj komisiji brojne pritužbe zbog povrede prava tvrdeći da regulatorni okvir za internetske igre na sreću u nekim državama članicama nije u skladu sa zakonima EU-a.

EGBA je iskazala zabrinutost što Komisija nije istražila pritužbe ni pokrenula otvoreni dijalog s dionicima te se obratila europskoj ombudsmanici.

Ombudsmanica je istražila predmet. Tijekom istrage Komisija je odlučila zaključiti sve pritužbe zbog povrede prava. Ombudsmanica je napomenula da Komisija ima veliko diskrecijsko pravo odlučiti hoće li istražiti slučajeve povrede prava i na koji način te da je navedena odluka donesena u okviru granica tog diskrecijskog prava. Ombudsmanica je pregledala dokumentaciju Komisije koja se odnosi na nekoliko država članica kako bi procijenila postupanje Komisije s pritužbama zbog povrede prava uzimajući u obzir relevantna pravila i načela. Pregledom je utvrdila da nije bilo nepravilnosti u postupanju Komisije i stoga je zatvorila predmet.

Kontekst pritužbe

1. Pritužbu je podnijelo Europsko udruženje za igre na sreću i klađenje (EGBA) [1] koje

predstavlja nekoliko priređivača igara na sreću i klađenja koji su licencirani u Europskoj uniji [2] .

2. EGBA je zauzela stajalište da Europska komisija nije osigurala usklađenost regulatornog okvira za usluge internetskih igara na sreću određenih država članica s pravom EU-a, posebno sa slobodom pružanja usluga (članak 56. UFEU-a), slobodom poslovnog nastana (članak 49. UFEU-a) i obvezama koje proizlaze iz Direktive 2015/1535 [3] (dalje u tekstu „Direktiva o TBT-u").

3. S tim u vezi, EGBA je zajedno sa sedam udruga internetskih igara na sreću 14. prosinca 2016. Europskoj komisiji uputila dopis kako bi se žalila na sljedeće:

— izostanak djelovanja u vezi sa službenim postupkom zbog povrede prava koji je 2013. pokrenuo protiv zakona o igrama na sreću Belgije, Cipra, Češke, Litve, Poljske i Rumunjske;

— nepodnošenje predmeta protiv Švedske Sudu Europske unije 2014. unatoč tome što Švedska nije izmijenila svoje zakone o igrama na sreću;

— izostanak djelovanja u vezi s drugim državama članicama koje su u svoje nacionalno zakonodavstvo uvele ili zadržale povrede prava EU-a;

— izostanak djelovanja nakon presuda [4] kojima se utvrđuje da njemački međudržavni ugovor o igrama na sreću nije u skladu s pravom EU-a;

— nedostatak transparentnosti u pogledu pitanja zastupnika u Europskom parlamentu, pristupa dokumentima i sastanaka s dionicima.

4. Podnositelj pritužbe zatražio je od Komisije da:

— pokrenuti postupak zbog povrede protiv onih država članica čije je nacionalno zakonodavstvo u sektoru igara na sreću protivno temeljnim slobodama Ugovora EU-a;

— ispitati zakonodavstvo država članica koje nisu poštovale obvezu obavješćivanja o nacrtima zakona kojima se uspostavljaju tehnički propisi u skladu s Direktivom o TBT-u i poduzeti mjere za odvraćanje od te prakse;

— uputiti predmet protiv Švedske Sudu Europske unije, kako je najavljeno 2014., zbog nepoštovanja prava EU-a;

— održavati otvoren dijalog s dionicima, kao što su zastupnici u Europskom parlamentu i industrija.

5. Komisija je podnositelju pritužbe odgovorila 20. siječnja 2017. i tvrdila da surađuje s državama članicama i nastoji postići usklađenost s pravom EU-a u sektoru internetskih igara na sreću praćenjem postupaka zbog povrede i održavanjem otvorenog dijaloga s dionicima.

6. Nezadovoljan odgovorom Komisije, podnositelj pritužbe obratio se Europskom ombudsmanu 10. ožujka 2017.

Istraga

7. Ombudsmanica je pokrenula istragu o navodnom propustu Komisije da pravilno riješi niz pritužbi zbog povrede prava povezanih sa sektorom internetskih igara na sreću.

8. Tijekom istrage istražni tim Ombudsmana proveo je 26. rujna 2017. inspekciju u Europskoj komisiji. Svrha pretrage bila je pojasniti status predmeta zbog povrede prava povezanih s internetskim igrama na sreću uvidom u konkretne spise o povredama, odnosno: a) sve spise iz paketa o povredama iz 2013., kao i spis koji se odnosi na Švedsku; i b) najmanje tri spisa drugih predmeta zbog povrede koji su još bili u tijeku, posebno onih koji se odnose na neispunjavanje obveza država članica na temelju Direktive o TBT-u (klauzula o kršenju statusa mirovanja, izostanak obavijesti itd.).

9. Podnositelj pritužbe obavijestio je 26. listopada 2017. Ombudsmana da je primio dopise prije zaključenja za sve pritužbe koje je podnio te da je pozvan da u roku od četiri tjedna dostavi nove materijale.

10. Podnositelj pritužbe poslao je 10. studenoga 2017. primjedbe na izvješće o inspekciji Ombudsmana i neke dodatne informacije.

11. Komisija je 7. prosinca 2017. objavila priopćenje za medije [5] u kojem je navela da je odlučila zaključiti sve postupke zbog povrede prava i pritužbe u sektoru igara na sreću.

12. Podnositelj pritužbe izrazio je neslaganje s tom odlukom u daljnjoj korespondenciji s Ombudsmanom, kao i u priopćenju za medije EGBA-e [6] .

13. U odluci ombudsmanice uzimaju se u obzir sve informacije i argumenti koje je primila tijekom istrage.

Argumenti izneseni Europskom ombudsmanu

14. Podnositelj pritužbe tvrdio je da je Komisija odlučila zaključiti pritužbe isključivo na temelju političkih razloga.

15. Nadalje, podnositelj pritužbe tvrdio je da Komisija nije poduzela daljnje mjere u vezi s pritužbama zbog povrede i da je neopravdano odgodila njihovo rješavanje. Konkretno, podnositelj pritužbe tvrdio je da je vrijeme koje je proteklo otkad je Komisija zaprimila pritužbe zbog povrede i odlučilo uputiti Švedsku Sudu Europske unije nerazumno [7] . Podnositelj pritužbe smatra da Komisija dionicima nije pružila nikakvo obrazloženje za to kašnjenje. Podnositelj pritužbe nadalje je tvrdio da je Ombudsman 2006. u predmetu odlučio da politički

razlozi ne predstavljaju dobar razlog za odgađanje rješavanja pritužbe [8] .

16. Podnositelj pritužbe tvrdio je i da postupci Komisije nisu bili transparentni.

17. Komisija je u svojem odgovoru tvrdila da je predana postizanju usklađenosti s pravom EU-a u sektoru internetskih igara na sreću te je uputila na svoju Komunikaciju iz 2012. „ *Prema sveobuhvatnom europskom okviru za internetske igre na sreću* ” [9] , koja sadržava inicijative i mjere u vezi s internetskim igrama na sreću. Komisija je navela da je pratila sve postupke zbog povrede prava pokrenute 2013., analizirajući sve relevantne promjene u nacionalnom zakonodavstvu do kojih je došlo nakon pokretanja paketa o povredama.

18. Komisija je istaknula da je nakon 2013. pokrenula nove istrage, među ostalim protiv država članica obuhvaćenih početnim postupkom zbog povrede u 2013. U slučaju Švedske Komisija je tvrdila da je Švedska uložila znatne napore u reformu svojeg nacionalnog okvira za pružanje usluga internetskih igara na sreću.

19. Kad je riječ o transparentnosti, Komisija je izjavila da održava otvoreni dijalog s dionicima iz industrije igara na sreću putem stručnih skupina; surađivala je i s nacionalnim regulatornim tijelima iz država članica u cilju jačanja i osiguravanja odgovarajuće zaštite potrošača, sprečavanja kaznenih djela povezanih s igrama na sreću, pranja novca i namještanja utakmica u sportskim priredbama.

20. Tijekom inspekcije Ombudsmana Komisija je pružila potpunija objašnjenja o razvoju događaja u pogledu postupanja s predmetnim pritužbama zbog povrede prava.

21. Što se tiče razloga zbog kojih još nije uputila predmet Sudu Europske unije zbog povrede njezinih obveza iz prava EU-a, Komisija je dostavila dokaze kojima se dokazuje da su, uz izmjene relevantnog švedskog zakonodavstva, unutar Komisije postojale interne razmjene i neslaganja o tome predstavlja li pravna situacija u Švedskoj dovoljno jasan slučaj povrede prava EU-a kako bi se opravdalo pokretanje sudskog postupka. Stoga je Komisija odlučila nastaviti dijalog sa švedskim tijelima, a ne pokrenuti postupak pred Sudom Europske unije.

22. Kad je riječ o drugim pritužbama zbog povrede, Komisija je dostavila informacije kako bi prikazala mjere koje je poduzela u postupanju s paketom povreda. Kao što je pokazala inspekcija, ti su predmeti bili u tijeku u okviru internog kruga odobrenja Komisije, ali Komisija je tek nakon početka istrage Ombudsmana odlučila zaključiti sve predmete zbog povrede prava koji se odnose na aktivnosti internetskih igara na sreću.

23. U priopćenju za medije od 7. prosinca 2017. Komisija je branila svoju odluku o zatvaranju svih slučajeva povrede upućivanjem na svoju predanost većoj strateškoj provedbi prava EU-a, usredotočujući se na političke prioritete, kako je opisano u Komunikaciji Komisije „Pravo *EU-a: „Boljom primjenom do boljih rezultata* ” (dalje u tekstu „ *Komunikacija iz 2017* .”). [10] Također je napomenuo činjenicu da je Sud EU-a u više navrata priznao prava država članica da ograniče usluge igara na sreću te je pohvalio stalne napore država članica da moderniziraju svoje pravne okvire za internetske igre na sreću.

24. EGBA je u svojim primjedbama izrazila snažne prigovore na odluku Komisije. Tvrdio je da se odluka Komisije temeljila isključivo na političkim razlozima [11] i da predstavlja zlouporabu ovlasti. Osim toga, naveo je da je Komisija time što je cijeli sektor internetskih igara na sreću isključila iz Komisijinih provedbenih prioriteta povrijedila svoju dužnost čuvara Ugovorâ. Prema mišljenju EGBA-e, odlukom Komisije diskriminira se sektor internetskih igara na sreću i ometa jedan od trenutačnih prioriteta Komisije, razvoj jedinstvenog digitalnog tržišta.

Procjena Europskog ombudsmana

25. Komisija ima široko diskrecijsko pravo pri odlučivanju o tome hoće li i na koji način nastaviti postupak zbog povrede prava [12] Odluka o zatvaranju pritužbi zbog povrede prava na temelju činjenice da one ne predstavljaju prioritet za Komisiju u određenom trenutku obuhvaćena je tom širokom diskrecijskom ovlašću. Uloga Europskog ombudsmana odnosi se na administrativno i postupovno postupanje Komisije u predmetima zbog povrede. Ombudsman se ne može miješati u izvršavanje diskrecijskog prava Komisije sve dok Komisija djeluje u granicama svojih pravnih ovlasti. Međutim, Ombudsman može, kao pitanje dobre uprave, nastojati osigurati da Komisija pravilno objasni kako i zašto je iskoristila svoju diskrecijsku ovlast.

26. U tom slučaju Ombudsman napominje da je Komisija jasno obrazložila svoju odluku o zaključenju predmetnih predmeta zbog povrede. Jasno je navedeno da bi se, s obzirom na to da je Sud EU-a već donio niz presuda o zakonitosti ograničenja država članica u pogledu pružanja usluga internetskih igara na sreću, takve pritužbe mogle riješiti na nacionalnim sudovima koji su, prema potrebi, primijenili prethodni mehanizam iz članka 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Ništa u ovom predmetu ne upućuje na to da bi se prebacivanje Komisijinih provedbenih prioriteta, kad je riječ o uslugama internetskih igara na sreću, na nacionalne sudove moglo smatrati kršenjem granica Komisijine diskrecijske ovlasti. Stoga ombudsmanica smatra da daljnje istrage o odluci Komisije **o zatvaranju predmeta zbog povrede** nisu opravdane.

27. Kad je riječ o postupovnom postupanju Komisije **s pritužbama zbog povrede, a posebno o kašnjenju u rješavanju pritužbi zbog povrede** , Ombudsman napominje da se Komisija [13] obvezala istražiti pritužbe kako bi donijela zaključak o tome treba li predmet zatvoriti ili dovesti do formalne faze postupka zbog povrede, u roku od jedne godine od datuma zaprimanja pritužbe. Iz teksta Komunikacije [14] („u *pravilu* ”) jasno proizlazi da to ne isključuje mogućnost da bi istraga mogla trajati dulje od jedne godine, posebno ako pritužba otvara teška ili složena pitanja ili kada je, kao u ovom slučaju, Komisija obvezna zauzeti sveobuhvatan, dosljedan i dosljedan pristup određenim propisima i praksama koji uključuju mnoge države članice.

28. Ombudsmanica je prihvatila da se Komunikacijom ne utvrđuje apsolutni zahtjev da Komisija donese odluku u roku od jedne godine od dana registracije. Međutim, Ombudsman dosljedno smatra da, u slučaju prekoračenja jednogodišnjeg roka, dobra uprava zahtijeva od Komisije da navede konkretne i valjane razloge za vrijeme potrebno za rješavanje predmeta. [15] Općenito govoreći, Ombudsman će u tom kontekstu utvrditi nepravilnosti u postupanju samo ako je

vrijeme koje je Komisija uzela za rješavanje pritužbi zbog povrede prava nepotrebno produljeno zbog nepažnje Komisije ili neutemeljenih odgoda [16] .

29. Međutim, nakon što je pažljivo pregledao relevantne dokumente u spisima Komisije, Ombudsmanica smatra da je Komisija tijekom godina pomno i pažljivo pratila predmetne postupke zbog povrede te da je dosljedno surađivala s državama članicama i dionicima kako bi se postigla usklađenost nacionalnih pravnih okvira s pravom EU-a. U skladu s tim, čini se da je vrijeme potrebno za rješavanje pritužbi uzrokovano pukom složenošću paketa o povredama koji uključuje velik broj država članica, sudskim predmetima koji su u tijeku, pred nacionalnim sudovima i Sudom EU-a, te internim razmjenama i savjetovanjima.

30. Kad je **riječ o pitanju transparentnosti** , čini se da je Komisija, na temelju činjenica predstavljenih ombudsmanu, u nekoliko navrata i u različitim kontekstima pružila dovoljnu priliku za dijalog s dionicima. Ombudsmanica također napominje da je Komisija tijekom tog razdoblja redovito obavještavala podnositelja pritužbe o svojim pritužbama zbog povrede.

31. Tijekom te istrage podnositelj pritužbe tvrdio je da je Komisija iz političkih razloga odgodila donošenje odluke o pritužbama zbog povrede prava; i, kada je Komisija konačno odlučila o pritužbama zbog povrede, da su se njezine odluke temeljile isključivo na političkim razmatranjima. U prilog tim tvrdnjama podnositelj pritužbe uputio je na odluku Europskog ombudsmana iz 2006. [17] Ombudsman napominje da se odluka iz 2006. odnosila na situaciju u kojoj Komisija (1) nije donijela odluku o predmetnoj pritužbi zbog povrede i (2) izričito je navela da nije donijela odluku zbog toga što je pritužba bila „”. Ombudsmanica ističe da je u ovom slučaju Komisija donijela odluke o predmetnim pritužbama zbog povrede obveze. Ombudsmanica također napominje da, prema njezinu mišljenju, postoje valjani razlozi za kašnjenje u donošenju odluka o tim pritužbama. U skladu s tim, Europski ombudsman ne prihvaća da kašnjenje u tim predmetima, ni eventualne odluke, odražavaju isključivo politička razmatranja.

32. Zaključno, ombudsmanica smatra da Komisijino postupanje s pritužbama zbog povrede prava u vezi s internetskim igrama na sreću ne predstavlja nepravilnosti u postupanju. Stoga Europski ombudsman zaključuje predmet.

Zaključak

Na temelju istrage ombudsmanica zaključuje ovaj predmet sljedećim zaključkom:

Iz pitanja koja je podnositelj pritužbe postavio u ovom predmetu ne postoje nepravilnosti u postupanju Europske komisije.

Podnositelj pritužbe i Europska komisija bit će obaviješteni o toj odluci **.**

Emily O'Reilly

Europski ombudsman

Strasbourg, 2. ožujka 2018.

[1] http://www.egba.eu/about-us/ [Poveznica].

[2] Branschföreningen för Onlinespel (BOS), dansko udruženje za igre na sreću (DOGA), Deutscher Sportwettenverband e.V. (DSWV), Gibraltarsko udruženje za klađenje i igre na sreću (GBGA), Malta Remote Gaming Council (MRGC), Österreichische Vereinigung für Wetten und Glücksspiel (OVWG), Udruga za igre na sreću na daljinu (RGA).

[3] Direktiva (EU) 2015/1535 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva, SL L 241, 17.9.2015., str. 1.

[4] Spojeni predmeti C-316/07, C-409/07, C-410/07, C-358/07, C-359/07 i C- *360/07 Markus Stoß* , presuda Suda od 8. rujna 2010.; Predmet C-46/08 *Carmen Media Group Ltd* , presuda Suda od 8. rujna 2010.; Predmet C-409/06 *Winner Wetten GmbH* , presuda Suda od 8. rujna 2010.; Predmet C-336/14 *Kazneni postupak protiv Sebata Incea* , presuda Suda od 4. veljače 2016.

[5] Priopćenje za medije Europske komisije od 7. prosinca 2017. „Komisija zaključuje postupke zbog povrede i pritužbe u sektoru igara na sreću". Dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5109_en.htm [Poveznica].

[6] http://www.egba.eu/junckers-political-commission-leaves-gambling-reforms-courts/ [Poveznica].

[7] Na temelju članka 41. Povelje o temeljnim pravima EU-a, članka 17. Europskog kodeksa o dobrom administrativnom ponašanju, kao i Komunikacije Europske komisije Vijeću i Europskom parlamentu „ *Ažuriranje postupanja s podnositeljem pritužbe u pogledu primjene prava Unije* ", COM (2012) 154 final, 2.4.2012.

[8] Predmet 289/2005/(WP) GG.

[9] Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „ *Prema sveobuhvatnom europskom okviru za internetske igre na sreću* ", COM(2012)596 final Strasbourg, 23.10.2012.

[10] Komunikacija Komisije – „Pravo *EU-a: Boljom primjenom do boljih rezultata",* C/2016/8600,

SL C 18, 19.1.2017., str. 10., dostupno na http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2017.018.01.0010.01.ENG&toc=OJ:C:2017:018:T [Poveznica].

[11] U skladu s odlukom Ombudsmana u predmetu 289/2005/(WP)GG.

[12] C-247/87 *Star Fruit protiv Komisije* , ECLI:EU:C:1989:58, točka 11.; C-87/89 *Sonito i drugi protiv Komisije* , C-87/89, ECLI:EU:C:1990:213, točka 6.

[13] Komunikacija Europske komisije Vijeću i Europskom parlamentu „ *Ažuriranje postupanja s podnositeljem pritužbe u vezi s primjenom prava Unije* ", COM (2012) 154 final, 2.4.2012.

[14] Ibid.

[15] Vidjeti, na primjer, odluke Europskog ombudsmana o pritužbama 731/2012/JN, točka 33.; 2944/2004/(GK)(OV)ID, točke 1.6.-1.7.; 706/2007/(WP)BEH, točke 32. – 34.; i 230/2011/(TS)EIS, točke 27. – 28.; kao i istraga na vlastitu inicijativu Europskog ombudsmana OI/5/2016/AB, 14. rujna 2017.

[16] Vidjeti na primjer slučajeve: 706/2007/BEH, 230/2011/EIS, 731/2012/JN.

[17] Odluka Europskog ombudsmana u predmetu 289/2005/(WP)GG