

PRESUDA SUDA

26. lipnja 1997.(*)

„Mjere s istovrsnim učinkom – Distribucija periodičnih publikacija – Nagradne igre – Nacionalna zabrana”

U predmetu C-368/95,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku, na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u, koji je uputio Handelsgericht Wien (Trgovački sud u Beču, Austrija), u postupku koji se vodi pred tim sudom između

Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH

i

Heinrich Bauer Verlag,

o tumačenju članka 30. Ugovora o EZ-u,

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida i L. Sevón, predsjednici vijeća, C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, P. Jann, H. Ragnemalm, M. Wathelet (izvjestitelj) i R. Schintgen, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Tesauro,

tajnik: H. von Holstein, zamjenik tajnika,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za Heinrich Bauer Verlag, Michael Winischhofer, odvjetnik u Beču,
- za austrijsku vladu, Franz Cede, *Botschafter* u Saveznom ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta,
- za belgijsku vladu, Jan Devadder, upravni direktor u Odjelu pravnih poslova Ministarstva vanjskih poslova, u svojstvu agenta,
- za njemačku vladu, Ernst Röder, *Ministerialrat* u Saveznom ministarstvu gospodarstva, i Sabine Maass, *Regierungsrätin z.A.* u istom ministarstvu, u svojstvu agenata,
- za nizozemsku vladu, J. G. Lammers, zamjenik pravnog savjetnika u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta,

- za portugalsku vladu, Luis Fernandes, direktor Odjela pravnih poslova u Glavnoj upravi za Europske zajednice Ministarstva vanjskih poslova, Antonio Silva Ferreira, *Inspector Geral de Jogos* u Ministarstvu gospodarstva, i Angelo Cortesao Seiça Neves, pravnik u Glavnoj upravi za Europske zajednice Ministarstva vanjskih poslova, u svojstvu agenata,
- za Komisiju Europskih zajednica, Claudia Schmidt, članica pravne službe, u svojstvu agenta,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja društva Heinrich Bauer Verlag, koje zastupaju Michael Winischhofer, Harald Koppehele, odvjetnik u Hamburgu, i Torsten Stein, profesor na Sveučilištu u Saarbrückenu, austrijske vlade, koju zastupa Christine Stix-Hackl, *Legationsrätin* u Saveznom ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, njemačke vlade, koju zastupa Bernd Kloke, *Oberregierungsrat* u Saveznom ministarstvu gospodarstva, u svojstvu agenta, nizozemske vlade, koju zastupa J. S. van den Oosterkamp, pravni savjetnik u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, portugalske vlade, koju zastupa Angelo Cortesao Seiça Neves, i Komisije, koju zastupa Claudia Schmidt, na raspravi održanoj 12. studenoga 1996.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 13. ožujka 1997.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Odlukom od 15. rujna 1995., koju je Sud zaprimio 29. studenoga 1995., Handelsgericht Wien (Trgovački sud u Beču) uputio je Sudu na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u prethodno pitanje o tumačenju članka 30. tog Ugovora.
- 2 To je pitanje upućeno u okviru tužbe koju je društvo Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH, austrijski novinski izdavač, podnijelo protiv društva Heinrich Bauer Verlag, novinskog izdavača s poslovnim nastanom u Njemačkoj, kako bi se potonjem naložilo da prestane u Austriji prodavati publikacije u kojima se čitateljima nudi mogućnost sudjelovanja u nagradnim igrama, jer takvom prodajom krši Gesetz über unlauteren Wettbewerb iz 1992. (austrijski Zakon o nepoštenom tržišnom natjecanju, u daljnjem tekstu: UWG).
- 3 Heinrich Bauer Verlag u Njemačkoj izdaje tjednik „Laura”, koji isto tako distribuira u Austriji. Izdanje od 22. veljače 1995. sadržavalo je križaljku. Čitatelji koji su poslali točno rješenje imali su pravo sudjelovati u izvlačenju dviju nagrada od 500 DM. Isto je izdanje sadržavalo dvije dodatne zagonetke s nagradama u iznosu od 1 000 DM i 5 000 DM koje su se izvlačenjem isto tako trebale dodijeliti osobama koje su poslale točne odgovore. U sljedećim izdanjima nudile su se slične nagradne igre. U svakom je izdanju bilo navedeno da će sljedećeg tjedna biti još nagradnih zagonetki.

- 4 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je ta praksa protivna austrijskom pravu. Člankom 9.a stavkom 1. točkom 1. UWG-a općenito se zabranjuje potrošačima nuditi besplatne darove povezane s prodajom robe ili pružanjem usluga. Člankom 9.a stavkom 2. točkom 8. UWG-a odobrene su nagradne igre i izvlačenja kod kojih „vrijednost pojedinačnih kupona za sudjelovanje, koja je dobivena tako da se ukupni iznos nagrada podijeli s brojem distribuiranih kupona za sudjelovanje (srećki), ne prelazi 5 šilinga i da ukupna vrijednost nagrada ne prelazi 300 000 šilinga”, što je zakonom o izmjenama iz 1993. proglašeno neprimjenjivim na tisak. Stoga od tada više ne postoji nikakvo izuzeće od propisa kojim se izdavačima periodičnih publikacija zabranjuje pozivati potrošače na sudjelovanje u izvlačenjima.
- 5 Budući da u njemačkom pravu o nepoštenom tržišnom natjecanju ne postoji odredba s istim učinkom, Handelsgericht Wien (Trgovački sud u Beču) ocijenio je da zabrana prodaje periodičnih publikacija u skladu s UWG-om može utjecati na trgovinu unutar Zajednice. Stoga je prekinuo postupak i uputio Sudu sljedeće prethodno pitanje:
- „Trebali li članak 30. Ugovora o EZ-u tumačiti u smislu da mu se protivi primjena zakonodavstva države članice A kojim se poduzeću s poslovnim nastanom u državi članici B zabranjuje da periodičnu publikaciju proizvedenu u državi članici B prodaje i u državi članici A ako ta publikacija sadržava nagradne zagonetke ili igre koje su zakonito organizirane u državi članici B?”
- 6 Prvo valja podsjetiti da su u skladu s člankom 30. Ugovora količinska ograničenja uvoza i sve mjere s istovrsnim učinkom zabranjeni među državama članicama.
- 7 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, svaka mjera koja može izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno, ograničiti trgovinu unutar Zajednice smatra se mjerom s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje (presuda od 11. srpnja 1974., *Dassonville*, 8/74, Zb., str. 837, t. 5.).
- 8 U tom pogledu potrebno je podsjetiti da, sukladno sudskoj praksi iz predmeta *Cassis de Dijon* (presuda od 20. veljače 1979., *Rewe-Zentral*, 120/78, Zb., str. 649.) mjere s istovrsnim učinkom zabranjene člankom 30. čine one prepreke slobodnom kretanju robe koje su, u nedostatku usklađivanja [usklađenosti] zakonodavstava, rezultat primjene na robu porijeklom iz drugih država članica, u kojima je zakonito proizvedena i stavljena u promet, pravila koja se odnose na uvjete kojima ta roba treba udovoljiti (poput onih koji se odnose na naziv, oblik, dimenzije, težinu, sastav, prezentaciju, označavanje, pakiranje), čak i kad se ta pravila bez razlike primjenjuju na sve proizvode, i kada se njihova primjena ne može opravdati ciljem javnoga interesa koji ima prednost pred slobodnim kretanjem robe (presuda od 24. studenoga 1993., *Keck i Mithouard*, C-267/91 i C-268/91, Zb., str. I-6097., t. 15.).
- 9 Za razliku od toga, primjena na proizvode iz drugih država članica nacionalnih odredaba koje ograničavaju ili zabranjuju određene načine prodaje ne ograničava izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno, trgovinu između država članica u smislu gore navedene presude *Dassonville*, pod pretpostavkom da se te odredbe primjenjuju na sve relevantne trgovce koji obavljaju djelatnost na nacionalnom području i pod pretpostavkom da na isti način utječu, pravno ili činjenično, na stavljanje u promet domaćih proizvoda i proizvoda iz drugih država članica (gore navedena presuda *Keck i Mithouard*, t. 16.).

- 10 Austrijska vlada smatra da predmetna zabrana nije obuhvaćena člankom 30. Ugovora. Prema njezinu mišljenju, mogućnost da se čitateljima periodične publikacije ponudi prilika za sudjelovanje u nagradnim igrama samo je jedna metoda promidžbe prodaje i stoga način prodaje u smislu gore navedene presude Keck i Mithouard.
- 11 U ovom slučaju valja utvrditi da, čak i ako je relevantno nacionalno zakonodavstvo usmjereno protiv određene metode promidžbe prodaje, u ovom se slučaju ono odnosi na stvarni sadržaj proizvoda jer su predmetne nagradne igre sastavni dio časopisa u kojem se pojavljuju. Stoga se predmetno nacionalno zakonodavstvo koje je primijenjeno na činjenice predmeta ne odnosi na način prodaje u smislu gore navedene presude Keck i Mithouard.
- 12 Isto tako, budući da se njome od trgovaca s poslovnim nastanom u drugim državama članicama zahtijeva izmjena sadržaja periodične publikacije, predmetnom zabranom sprječava se pristup predmetnog proizvoda tržištu države članice uvoza i time ometa slobodno kretanje robe. Stoga je ona u načelu mjera s istovrsnim učinkom u smislu članka 30. Ugovora.
- 13 Međutim, austrijska vlada i Komisija tvrde da je cilj predmetnog nacionalnog zakonodavstva održati pluralizam tiska, što može predstavljati važan razlog u smislu članka 30. Ugovora.
- 14 U tom pogledu ističu da se ubrzo nakon stupanja na snagu Zakona o deregulaciji tržišnog natjecanja 1992. u Austriji, kojim je liberalizirana, među ostalim, organizacija nagradnih igara, među izdavačima periodičnih publikacija razvilo agresivno tržišno natjecanje kao posljedica ponude sve većih darova, osobito u obliku mogućnosti sudjelovanja u nagradnim igrama.
- 15 Bojeći se da se mali izdavači možda neće moći dugoročno oduprijeti nemilosrdnom tržišnom natjecanju, austrijski je zakonodavac 1993. izuzeo tisak iz primjene članka 9.a stavka 2. točke 8. UWG-a, kojim se, kako je navedeno u točki 4. ove presude, u određenoj mjeri odobrava organizacija nagradnih igara i izvlačenja povezanih s prodajom proizvoda ili pružanjem usluga.
- 16 U obrazloženju odgovarajućeg prijedloga zakona austrijska vlada osobito je istaknula da, s obzirom na relativno nisku prodajnu cijenu periodičnih publikacija, posebno dnevnih novina, postoji rizik, unatoč ograničenjima iznosa iz članka 9.a stavka 2. točke 8. UWG-a, da bi potrošači mogli pridati više važnosti mogućnosti osvajanja nagrade nego kvaliteti publikacije (obrazloženje vladinog prijedloga zakona, RV 365 Blg br. 18. GP).
- 17 Austrijska vlada i Komisija isto tako ističu vrlo visoka razina koncentracije tiska u Austriji. Austrijska vlada navodi da je u ranim 1990-im tržišni udjel najveće izdavačke kuće bio 54,5 % u Austriji u usporedbi sa 34,7 % u Ujedinjenoj Kraljevini i 23,9 % u Njemačkoj.
- 18 Valja napomenuti da održavanje pluralizma tiska može predstavljati važan razlog kojim se opravdava ograničavanje slobodnog kretanja robe. Takvim se pluralizmom pridonosi očuvanju slobode izražavanja koja je zaštićena člankom 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i koja je jedno od temeljnih

prava zajamčenih pravnim poretom Zajednice (vidjeti presude od 25. srpnja 1991., Komisija/Nizozemska, C-353/89, Zb., str. I-4069., t. 30., i od 3. veljače 1993., Veronica Omroep Organisatie, C-148/91, Zb., str. I-487., t. 10.).

- 19 Međutim, u skladu s ustaljenom sudskom praksom (gore navedena presuda Cassis de Dijon te presude od 13. prosinca 1990., Pall, C-238/89, Zb., str. I-4827., t. 12. i od 6. srpnja 1995., Mars, C-470/93, Zb., str. I-1923., t. 15.) predmetne nacionalne odredbe moraju biti proporcionalne postavljenom cilju koji nije moguće ostvariti mjerama kojima se manje ograničava trgovina unutar Zajednice.
- 20 Točno je da je u presudi od 24. ožujka 1994., Schindler (C-275/92, Zb., str. I-1039., t. 61.), koja se odnosi na slobodu pružanja usluga, Sud presudio da je zbog posebnih obilježja lutrija opravdano da se u pogledu načina organizacije lutrija, visine uloga i raspodjele dobiti ostvarene lutrijama, nacionalnim tijelima dopusti dovoljna sloboda prosudbe pri utvrđivanu zahtjeva za zaštitu igrača, a s obzirom na posebna društvena i kulturna obilježja svake države članice, i općenito, za očuvanje društvenog poretka. Stoga je Sud smatrao da je na nacionalnim tijelima da ocijene ne samo je li potrebno ograničiti djelatnosti lutrija, već treba li ih zabraniti, pod uvjetom da ta ograničenja nisu diskriminirajuća.
- 21 Međutim, igre kao što su one o kojima je riječ u glavnom postupku nisu usporedive s lutrijama čija su obilježja ispitana u gore navedenoj presudi Schindler.
- 22 Činjenice na kojima se temeljila ta presuda odnosile su se isključivo, kao što je Sud izričito naglasio, na velike lutrije u pogledu kojih je sloboda prosudbe koju uživaju nacionalna tijela bila opravdana visokom vjerojatnošću počinjenja kaznenog djela ili prijevare, s obzirom na iznose koji su se mogli uložiti i dobitke koji su se mogli ponuditi igračima (točke 50., 51. i 60.).
- 23 Za razliku od toga, u ovom slučaju nema takve zabrinutosti za očuvanje društvenog poretka. Prije svega, predmetna izvlačenja organiziraju se u malim razmjerima i s manjim ulozima, nisu samostalna gospodarska djelatnost, već samo jedan aspekt uredničkog sadržaja časopisa te, naposljetku, austrijskim zakonodavstvom izvlačenja su potpuno zabranjena samo u tisku.
- 24 Osim toga, valja napomenuti da ako se država članica poziva na važne razloge kako bi opravdala zakonodavstvo kojim se može narušiti slobodno kretanje robe, to se opravdanje mora tumačiti uzimajući u obzir opća načela prava, a posebno temeljna prava (vidjeti presudu od 18. lipnja 1991., ERT, C-260/89, Zb., str. I-2925., t. 43.).
- 25 Ta temeljna prava uključuju slobodu izražavanja zaštićenu člankom 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (gore navedena presuda ERT, t. 44.).
- 26 Zabranom prodaje publikacija u kojima se nudi mogućnost sudjelovanja u nagradnim igrama može se ugroziti sloboda izražavanja. Međutim, valja podsjetiti da su člankom 10. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda dopuštena odstupanja od te slobode u svrhu održavanja pluralizma tiska ako su propisana zakonom i nužna u demokratskom društvu (vidjeti presudu Europskog suda

za ljudska prava od 24. studenoga 1993., Informationsverein Lentia i dr./Austrija, A br. 276.).

- 27 S obzirom na razmatranja iz točaka od 19. do 26. ove presude, valja provjeriti je li nacionalna zabrana kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku proporcionalna cilju održavanja pluralizma tiska ili se taj cilj može ostvariti mjerama kojima se manje ograničavaju trgovina unutar Zajednice i sloboda izražavanja.
- 28 U tu svrhu valja utvrditi, prvo, je li se novine u kojima se nudi mogućnost osvajanja nagrade u okviru igre, zagonetke ili natječaja, na tržištu natječu s malim novinskim izdavačima, za koje se smatra da ne mogu ponuditi usporedive nagrade i koje se nastoji zaštititi spornim zakonodavstvom te, drugo, je li takva mogućnost dobitka poticaj za kupnju koji može dovesti do pomaka u potražnji.
- 29 Na nacionalnom je sudu da na temelju ispitivanja austrijskog tržišta tiska ocijeni jesu li ti uvjeti zadovoljeni.
- 30 U okviru tog ispitivanja morat će ograničiti tržište predmetnog proizvoda te uzeti u obzir tržišne udjele pojedinačnih izdavača ili izdavačkih kuća i njihov razvoj.
- 31 Osim toga, nacionalni sud morat će isto tako ocijeniti u kojoj se mjeri predmetni proizvod sa stajališta potrošača može zamijeniti novinama u kojima se ne nude nagrade, uzimajući u obzir sve elemente koji mogu utjecati na odluku o kupnji, npr. nalazi li se na naslovnici oglas kojim se upućuje na mogućnost osvajanja nagrade, vjerojatnost osvajanja nagrade, njezina vrijednost ili ovisnost osvajanja nagrade o rješavanju zadatka koji zahtijeva određeni stupanj dosjetljivosti, vještine ili znanja.
- 32 Belgijska i nizozemska vlada smatraju da je austrijski zakonodavac mogao donijeti mjere kojima se slobodno kretanje robe ograničava manje nego izravnom zabranom distribucije novina u kojima se nudi mogućnost osvajanja nagrade, npr. potamnjenje ili uklanjanje stranice s nagradnom igrom iz izdanja namijenjenog za Austriju ili dodavanje izjave da čitatelji u Austriji ne ispunjavaju uvjete za sudjelovanje u nagradnoj igri.
- 33 U tom pogledu iz spisa ne proizlazi da bi predmetna zabrana bila prepreka stavljanju novina na tržište da je bila poduzeta jedna od gore navedenih mjera. Međutim, ako nacionalni sud utvrdi da je to slučaj, zabrana bi bila neproporcionalna.
- 34 S obzirom na prethodno navedena razmatranja, na pitanje nacionalnog suda valja odgovoriti da članak 30. Ugovora o EZ-u treba tumačiti u smislu da mu se ne protivi primjena zakonodavstva države članice čiji je učinak taj da se na njezinu državnom području poduzeću s poslovnim nastanom u drugoj državi članici zabranjuje distribucija periodične publikacije koja je proizvedena u potonjoj državi i sadržava nagradne zagonetke ili igre koje su zakonito organizirane u toj državi, pod uvjetom da je ta zabrana proporcionalna održavanju pluralizma tiska i da se taj cilj ne može ostvariti manje ograničavajućim mjerama. Da bi ti uvjeti bili ispunjeni, podrazumijeva se, među ostalim, da se novine u kojima se nudi mogućnost osvajanja nagrade u okviru igre, zagonetke ili natječaja, na tržištu natječu s malim novinskim izdavačima, za koje se smatra da ne mogu ponuditi usporedive nagrade te da mogućnost dobitka može dovesti do pomaka u potražnji. Osim toga, nacionalna zabrana ne smije biti

prepreka stavljanju na tržište novina u kojima se, unatoč tome što te novine sadržavaju nagradne igre, zagonetke ili natječaje, čitateljima koji borave u predmetnoj državi članici ne nudi mogućnost osvajanja nagrade. Na nacionalnom je sudu da na temelju ispitivanja predmetnog nacionalnog tržišta tiska ocijeni jesu li ti uvjeti zadovoljeni.

Troškovi

- 35 Troškovi austrijske, njemačke, belgijske, nizozemske i portugalske vlade te Komisije Europskih zajednica, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. 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.

Slijedom navedenoga,

SUD,

odlučujući o pitanju koje je odlukom od 15. rujna 1995. uputio Handelsgericht Wien (Trgovački sud u Beču), odlučuje:

Članak 30. Ugovora o EZ-u treba tumačiti u smislu da mu se ne protivi primjena zakonodavstva države članice čiji je učinak taj da se na njezinu državnom području poduzeću s poslovnim nastanom u drugoj državi članici zabranjuje distribucija periodične publikacije koja je proizvedena u potonjoj državi i sadržava nagradne zagonetke ili igre koje su zakonito organizirane u toj državi, pod uvjetom da je ta zabrana proporcionalna održavanju pluralizma tiska i da se taj cilj ne može ostvariti manje ograničavajućim mjerama. Da bi ti uvjeti bili ispunjeni, podrazumijeva se, među ostalim, da se novine u kojima se nudi mogućnost osvajanja nagrade u okviru igre, zagonetke ili natječaja, na tržištu natječu s malim novinskim izdavačima, za koje se smatra da ne mogu ponuditi usporedive nagrade te da mogućnost dobitka može dovesti do pomaka u potražnji. Osim toga, nacionalna zabrana ne smije biti prepreka stavljanju na tržište novina u kojima se, unatoč tome što te novine sadržavaju nagradne igre, zagonetke ili natječaje, čitateljima koji borave u predmetnoj državi članici ne nudi mogućnost osvajanja nagrade. Na nacionalnom je sudu da na temelju ispitivanja predmetnog nacionalnog tržišta tiska ocijeni jesu li ti uvjeti zadovoljeni.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 26. lipnja 1997.

[Potpisi]

* Jezik postupka: njemački