TEISINGUMO TEISMO (ketvirtoji kolegija) SPRENDIMAS

2013 m. sausio 24 d.*

„EB 43 ir 49 straipsniai — Nacionalinės teisės aktai, kuriais išimtinė teisė rengti, administruoti, organizuoti ir vykdyti azartinius lošimus suteikiama vienai įmonei, turinčiai vertybinių popierių biržoje kotiruojamos akcinės bendrovės teisinę formą — Azartinių lošimų reklama ir išplėtimas į kitas Europos Sąjungos valstybes nares — Valstybės vykdoma kontrolė“

Sujungtose bylose C-186/11 ir C-209/11

dėl *Symvoulio tis Epikrateias* (Graikija) 2011 m. sausio 21 d. sprendimais, kuriuos Teisingumo Teismas gavo atitinkamai 2011 m. balandžio 20 d. ir 2011 m. gegužės 4 d., pagal SESV 267 straipsnį pateiktų prašymų priimti prejudicinį sprendimą bylose

Stanleybet International Ltd (C-186/11),

William Hill Organization Ltd (C-186/11),

William Hill plc (C-186/11),

Sportingbet plc (C-209/11)

prieš

Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,

Ypourgos Politismou,

dalyvaujant

Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP),

TEISINGUMO TEISMAS (ketvirtoji kolegija),

kurį sudaro ketvirtosios kolegijos pirmininko pareigas einantis L. Bay Larsen, teisėjai J.-C. Bonichot, C. Toader (pranešėja), A. Prechal ir E. Jarašiūnas,

generalinis advokatas J. Mazák,

posėdžio sekretorė L. Hewlett, vyriausioji administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2012 m. birželio 13 d. posėdžiui,

* Proceso kalba: graikų.

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

— *Stanleybet International Ltd*, atstovaujamos *dikigoroi* G. Dellis, P. Kakouris ir G. Troufakos bei *avvocati* R. A. Jacchia, I. Picciano, A. Terranova ir D. Agnello,

— *William Hill Organization Ltd* ir *William Hill plc*, atstovaujamų *dikigoros* G. A. Antonakopoulos,

— *Sportingbet plc*, atstovaujamos *dikigoroi* S. Alexandris ir P. Anestis,

— *Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon* ir *Ypourgos Politismou*, atstovaujamų S. Detsis,

— *Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP)*, atstovaujamos *dikigoroi* G. Gerapetritis ir G. Ganotis,

— Graikijos vyriausybės, atstovaujamos G. Papadaki ir E.-M. Mamouna bei M. E. Synoikis ir I. Bakopoulos,

— Belgijos vyriausybės, atstovaujamos M. Jacobs ir L. Van den Broeck, padedamų *advocaat* P. Vlaemminck,

— Lenkijos vyriausybės, atstovaujamos D. Lutostańska, P. Kucharski ir M. Szpunar,

— Portugalijos vyriausybės, atstovaujamos A. Silva Coelho,

— Europos Komisijos, atstovaujamos M. Patakia ir I. Rogalski,

susipažinęs su 2012 m. rugsėjo 20 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Prašymai priimti prejudicinį sprendimą pateikti dėl EB 43 ir 49 straipsnių aiškinimo.

2 Šie prašymai pateikti nagrinėjant du ginčus tarp, pirma (C-186/11), *Stanleybet International Ltd* (toliau - *Stanleybet*) ir *William Hill Organization Ltd* bei *William Hill plc* (toliau kartu - *William Hill*) ir, antra (C-209/11), *Sportingbet plc* (toliau - *Sportingbet*) prieš *Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon* (ūkio ir finansų ministras) ir *Ypourgos Politismou* (kultūros ministras) dėl Graikijos valdžios institucijų netiesioginio atsisakymo patenkinti atitinkamai *Stanleybet*, *William Hill* ir *Sportingbet* pateiktus prašymus suteikti licenciją teikti lažybų paslaugas Graikijoje. *Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP)* (toliau - OPAP) šiuose dviejuose ginčuose yra įstojusi į bylą šalis.

Teisinis pagrindas

Graikijos teisė

Įstatymas Nr. 2433/1996

3 Iš Įstatymo Nr. 2433/1996 (FEK A' 180), kuriuo nustatytas valstybės monopolis azartinių lošimų organizavimo sektoriuje, aiškinamojo rašto matyti, kad pagrindinis šio teisės akto tikslas – griežčiau kovoti su neteisėtomis lažybomis, kurios „pastaraisiais metais (Graikijoje) plinta kaip epidemija", o poreikis padidinti pajamas sportui yra tik šalutinis tikslas. Be to, šiame aiškinamajame rašte nurodyta, jog „manoma, kad yra būtina numatyti bet kokių lažybų bilietus <...> siekiant (Graikijoje) veiksmingiau kovoti su neteisėtomis lažybomis, kurios, be kita ko, turi tiesioginį poveikį pinigų eksportui, nes šiuo metu neteisėtus azartinius lošimus Graikijoje organizuojančios bendrovės bendradarbiauja su užsienio bendrovėmis ir taip pat jų vardu organizuoja lažybas".

4 Šio įstatymo 2 ir 3 straipsniai suformuluoti taip:

„2 straipsnis

1. Prezidento dekretu <...> leidžiama išduoti lažybų bilietus su „fiksuoto ar kintamo dydžio laimėjimais" individualių ar komandinių sporto šakų varžyboms, taip pat renginiams, dėl kurių galima rinkti statymus <...>. [OPAP] skiriama šiuos bilietus administruojančia bendrove <...>.

2. Asmeniui, kuris verčiasi lažybų veikla be leidimo <...>, skiriama laisvės atėmimo bausmė <...>.

3 straipsnis

1. Azartinių lošimų <...>, kuriuos OPAP organizuoja ar organizuos ateityje, metinės reklamos išlaidos proporcingai paskirstomos OPAP ir kitiems subjektams, kurie naudojasi teisėmis, suteiktomis kiekvienam OPAP azartiniam lošimui <...>.

5. OPAP turi teisę nemokėdama jokio užmokesčio naudotis iki 10 % reklamos stendų ploto valstybės, savivaldybių ir visuomeniniuose stadionuose bei sporto salėse savo produktams reklamuoti <...>"

Prezidento dekretas Nr. 228/1999

5 Prezidento dekreto Nr. 228/1999 (FEK A' 193) 1 ir 2 straipsniuose numatyta:

„1 straipsnis

Įsteigiama akcinė bendrovė [OPAP]. <...> Bendrovė veikia viešojo intereso tikslais pagal privatiems ūkio subjektams taikomas taisykles. <...>

2 straipsnis

„1. [OPAP]:

a) pavesta vienai arba bendradarbiaujant su trečiaisiais asmenimis organizuoti, vykdyti ir rengti PRO–PO <...>, taip pat bet kokius kitus azartinius lošimus, kuriuos bendrovės valdyba nuspręs ateityje rengti visoje šalyje ar užsienyje Graikijos valstybės vardu <...>;

b) priklauso išimtinė teisė Graikijos valstybės vardu administruoti šias lažybas ir kitus azartinius lošimus, įskaitant tuos, kurie bus rengiami ateityje <...>.“

Įstatymas Nr. 2843/2000

6 Įstatymo Nr. 2843/2000 (FEK A’ 219), iš dalies pakeisto Įstatymu Nr. 2912/2001 (FEK A’ 94, toliau - Įstatymas Nr. 2843/2000), 27 straipsnis suformuluotas taip:

„1. Valstybė per Atėnų vertybinių popierių biržą gali siūlyti investuotojams įsigyti iki 49 % [OPAP] akcijų.

2.

a) Pagal sutartį tarp Graikijos valstybės, atstovaujamos finansų ministro ir kultūros ministro, atsakingo už sporto klausimus, <...> ir OPAP, dvidešimties (20) metų laikotarpiui OPAP suteikiama išimtinė teisė rengti, administruoti, organizuoti ir vykdyti šiuo metu jos pagal galiojančias teisės aktų nuostatas administruojamus lošimus, taip pat žaidimus „Bingo Lotto“, „Kino“ <...>

b) OPAP valdyba sprendimu, patvirtintu finansų ministro ir kultūros ministro, atsakingo už sporto klausimus, priima kiekvieno OPAP lošimo reglamentą, kuriame numatomas lošimo dalykas, bendri organizavimo ir vykdymo klausimai, finansinės lošimo rengimo sąlygos ir visų pirma – procentinė sumos dalis, išmokama lošėjams kaip laimėjimai, kiekvienai laimėtojų kategorijai tenkanti laimėjimų procentinė dalis, kaina už stulpelį ir agentų komisiniam atlyginimui skirta procentinė dalis. <...>

c) 2 dalies a punkte minėtoje sutartyje nustatomos tame punkte numatytos OPAP teisės įgyvendinimo ir pratęsimo sąlygos, atlygis už šios teisės suteikimą, jo mokėjimo tvarka, specifinės OPAP pareigos ir, be kita ko, aptariami su lošimų rengimo procedūrų skaidrumu ir viešosios tvarkos bei lošėjų apsaugos principais susiję klausimai <...>

9.

a) Tuo atveju, kai pagal įstatymą leidžiama rengti kokį nors 2 dalies a punkte nenurodytą naują lošimą, sudaromas specialus komitetas, kuris nustato teisės rengti lošimą suteikimo OPAP tvarką, sąlygas ir atlygį. <...> Jei OPAP atsisako rengti lošimą, valstybė gali jį rengti pati. Jei rengti atitinkamą lošimą leidžiama pavesti trečiajam asmeniui, atlygis negali būti mažesnis už tą, kuris buvo siūlomas OPAP. Visus su sporto varžybomis susijusius lošimus ateityje gali rengti išimtinai tik OPAP.“

Įstatymas Nr. 3336/2005

7 Įstatymo Nr. 3336/2005 (FEK A’ 96) 14 straipsnio 1 dalimi buvo pakeistas Įstatymo Nr. 2843/2000 27 straipsnis, kuriame nuo šiol numatyta:

„Valstybė per Atėnų vertybinių popierių biržą gali siūlyti investuotojams įsigyti iki 66 % [OPAP] akcijų. Valstybei priklausanti OPAP akcijų dalis negali būti mažesnė nei 34 %.“

Įstatymas Nr. 3429/2005

8 Iš Įstatymo Nr. 3429/2005 (FEK A’ 314) 20 straipsnio matyti, kad valstybės teisė skirti daugumą valdybos narių buvo panaikinta.

Pagrindinės bylos ir prejudiciniai klausimai

9 *Stanleybet*, *William Hill* ir *Sportingbet* yra bendrovės, su nuolatinėmis buveinėmis Jungtinėje Karalystėje, kurioje joms buvo išduotas leidimas organizuoti azartinius lošimus.

10 Kaip matyti iš sprendimų pateikti prašymus priimti prejudicinį sprendimą, Graikijoje įstatymais Nr. 2433/1996 ir Nr. 2843/2000 bei tarp OPAP ir Graikijos valstybės sudaryta sutartimi išimtinė teisė rengti, organizuoti, vykdyti ir administruoti azartinius lošimus ir lažybų bilietus su fiksuoto ar kintamo dydžio laimėjimais 20 m., t. y. iki 2020 m., buvo suteikta OPAP.

11 OPAP, kuri iš pradžių buvo 100 % Graikijos valstybei priklausanti viešoji įmonė, 1999 m. pertvarkyta į akcinę bendrovę ir 2001 m. jos akcijos buvo kotiruotos Atėnų vertybinių popierių biržoje, o valstybė, po akcijų kotiravimo šioje vertybinių popierių biržoje, išsaugojo 51 % OPAP įstatinio kapitalo.

12 2005 m. valstybė nusprendė tapti smulkiuoju akcininku, išsaugodama tik 34 % OPAP akcijų. Įsigaliojus Įstatymui Nr. 3336/2005, nors Graikijos valstybė turėjo tik nedidelę OPAP kapitalo dalį, ji turėjo teisę skirti daugumą šios bendrovės valdybos narių. Šios teisės ji neteko pagal Įstatymo Nr. 3429/2005 20 straipsnį, nes ši išimtinė teisė prieštaravo kodifikuotam Įstatymui Nr. 2190/1920 dėl akcinių bendrovių (FEK A' 37), kuriame numatyta, kad akcinių bendrovių valdybos nariai renkami tik visuotiniame akcininkų susirinkime.

13 Vis dėlto Graikija ir toliau vykdė OPAP kontrolę, be kita ko, tvirtindama jos veiklą reguliuojančius reglamentus ir prižiūrėdama lošimų organizavimo tvarką. Tačiau dauguma prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo kolegijos narių mano, kad valstybė OPAP prižiūri tik paviršutiniškai.

14 OPAP išplėtė savo veiklą tiek į Graikiją, tiek į užsienį. Taip 2005 m. kovo 31 d. OPAP jau buvo įsteigusi 206 agentūras Kipre, remdamasi šioje srityje sudaryta Graikijos ir Kipro sutartimi. Be to, siekdama plėsti savo veiklą Kipre, OPAP 2003 m. įsteigė bendrovę *OPAP Kyprou* ir 2004 m. - bendrovę *OPAP International*.

15 Akivaizdu, kad OPAP nustato maksimalią statymo ir laimėjimo sumą loterijos bilietams, o ne žaidėjams ir kad, kalbant apie jos organizuojamus azartinius lošimus, ji naudojasi palankesnėmis sąlygomis, nes turi teisę nemokamai naudoti iki 10 % reklamos stendų valstybės, savivaldybių ir visuomeniniuose stadionuose bei sporto salėse.

16 2004 m. lapkričio 25 d. *Stanleybet* pareiškė ieškinį prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui, kuriuo prašoma panaikinti Graikijos valdžios institucijų netiesioginį atsisakymą patenkinti jos prašymą išduoti leidimą Graikijos teritorijoje organizuoti sporto lažybas. Kiti du ieškiniai, kurių dalykas panašus, prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui buvo pateikti atitinkamai *William Hill* (2007 m. liepos 18 d.) ir *Sportingbet* (2007 m. sausio 5 d.); pastaroji taip pat paprašė išduoti leidimą organizuoti azartinius lošimus, kurie jau organizuojami Graikijos rinkoje. OPAP buvo leista įstoti į šias bylas.

17 Prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo daugumos teisėjų nuomone, pagrindinėse bylose nagrinėjami nacionalinės teisės aktai, kuriais OPAP suteikiama monopolinė padėtis, negali būti pateisinami atsižvelgiant į EB 43 ir 49 straipsnius. Jie mano, kad nacionalinės teisės aktai, dėl kurių susidarė ši situacija, negali būti pateisinami atsižvelgiant į būtinybę nuosekliai ir veiksmingai sumažinti azartinių lošimų pasiūlą ir riboti su jais susijusią veiklą. Toks ribojimas taip pat negali būti pateisinamas skelbiamu tikslu sumažinti su azartiniais lošimais susijusį nusikalstamumą, nes, remiantis prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo daugumos teisėjų nuomone, azartinių lošimų sektoriaus išplėtimas Graikijoje neturėtų būti laikomas kontroliuojamu.

18 Prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo mažumos teisėjų nuomone, pagrindinėse bylose nagrinėjamais nacionaliniais teisės aktais sukurta monopolio padėtis pateisinama atsižvelgiant į EB 43 ir 49 straipsnius, nes šiais teisės aktais siekiamas pagrindinis tikslas yra ne būtinybė sumažinti azartinių lošimų pasiūlą, bet pažaboti su jais susijusį nusikalstamumą; šio tikslo siekiama pasitelkiant kontroliuojamos azartinių lošimų sektoriaus ekspansijos politiką.

19 Šiomis aplinkybėmis *Symvoulio tis Epikrateias* nusprendė sustabdyti bylų nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar su EB sutarties 43 ir 49 straipsnių nuostatomis suderinami nacionalinės teisės aktai, kuriais, siekiant riboti azartinių lošimų pasiūlą, išimtinė teisė rengti, administruoti, organizuoti ir vykdyti azartinius lošimus suteikiama vienintelei biržoje kotiruojamai akcinei bendrovei, ypač tais atvejais, kai ši bendrovė užsiima rengiamų azartinių lošimų reklama, išplečia savo veiklą į kitas valstybes, lošėjai dalyvauja laisvai, o maksimali statymų ir laimėjimų suma nustatoma bilietui, o ne lošėjui?

2. Jeigu į pirmąjį klausimą būtų atsakyta neigiamai, ar su EB sutarties 43 ir 49 straipsnių nuostatomis suderinami nacionalinės teisės aktai, kuriais, siekiant kovoti su nusikalstamumu kontroliuojant nagrinėjamame sektoriuje veikiančias įmones, kad būtų užtikrinta, jog ši veikla būtų išimtinai vykdoma tik kontroliuojamose sistemose, suteikiama išimtinė azartinių lošimų rengimo, administravimo, organizavimo ir vykdymo teisė vienintelei įmonei, net kai dėl tokio teisės suteikimo taip pat neribotai plečiama susijusi pasiūla? Ar vis dėlto tam, kad toks apribojimas būtų laikomas tinkamu pasiekti tikslą kovoti su nusikalstamumu, reikia, kad pasiūlos ekspansija bet kuriuo atveju būtų kontroliuojama, t. y. būtų tik tokia, kiek būtina šiam tikslui pasiekti? Jeigu ši ekspansija turi būti kontroliuojama, ar gali būti laikoma, kad ji kontroliuojama, kai šiame sektoriuje išimtinė teisė suteikiama subjektui, turinčiam pirmajame klausime išvardytus požymius? Galiausiai, jeigu būtų nuspręsta, kad aptariamos išimtinės teisės suteikimas reiškia, jog azartinių lošimų ekspansija yra kontroliuojama, ar tokios teisės suteikimas vienintelei įmonei viršija tai, kas būtina šiam tikslui pasiekti, nes šį tikslą taip pat būtų galima veiksmingai pasiekti suteikus šią teisę daugiau nei vienai įmonei?

3. Jeigu, atsižvelgiant į abu pirmesnius klausimus, būtų nuspręsta, kad išimtinės azartinių lošimų rengimo, administravimo, organizavimo ir vykdymo teisės suteikimas aptariamais nacionalinės teisės aktais neatitinka EB sutarties 43 ir 49 straipsnių:

a) ar, remiantis minėtomis Sutarties nuostatomis, nacionalinėms valdžios institucijoms leidžiama pereinamuoju laikotarpiu, kurio reikia EB sutartį atitinkančioms nuostatoms priimti, nenagrinėti prašymų leisti verstis šia veikla, kuriuos pateikia kitose valstybėse narėse teisėtai įsteigti subjektai?

b) Jei atsakymas būtų teigiamas, kokiais kriterijais remiantis nustatoma šio pereinamojo laikotarpio trukmė?

c) Jeigu neleidžiama nustatyti pereinamojo laikotarpio, kokiais kriterijais vadovaudamosi nacionalinės valdžios institucijos privalo vertinti šiuos prašymus?“

Dėl prejudicinių klausimų

Dėl pirmojo ir antrojo klausimų

20 Savo pirmuoju ir antruoju klausimais, kuriuos reikia nagrinėti kartu, prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar EB 43 ir 49 straipsniai turi būti aiškinami taip, kad jie draudžia nacionalinės teisės aktus, kaip antai nagrinėjamus pagrindinėse bylose, kuriais

vienam subjektui suteikiama išimtinė teisė rengti, administruoti, organizuoti ir vykdyti azartinius lošimus, jei įmonė, kuriai suteikta ši išimtinė teisė, vykdo ekspansinę komercinę veiklą, nors nacionalinės teisės aktų tikslas yra arba riboti azartinių lošimų pasiūlą, arba skatinti kovoti su nusikalstamumu, susijusiu su azartiniais lošimais.

21 Akivaizdu, kad valstybės narės teisės aktai, kaip nurodytieji prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo, yra EB 49 straipsniu garantuojamo laisvo paslaugų teikimo arba EB 43 straipsniu garantuojamos įsisteigimo laisvės apribojimas tiek, kiek jais sukuriamas OPAP monopolis ir draudžiama paslaugų teikėjams, kaip antai *Stanleybet*, *William Hill* ir *Sportingbet*, įsisteigusiems kitoje valstybėje narėje, siūlyti azartinius lošimus Graikijos teritorijoje (šiuo klausimu žr. 2010 m. rugsėjo 8 d. Sprendimo *Stoß ir kt.*, C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 ir C-410/07, Rink. p. I-8069, 68 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką).

22 Vis dėlto reikia įvertinti, ar toks apribojimas gali būti leidžiamas remiantis EB 45 ir 46 straipsniuose, taikomuose ir laisvo paslaugų teikimo sričiai pagal EB 55 straipsnį, aiškiai numatytomis leidžiančiomis nukrypti nuostatomis viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir jos sveikatos sumetimais, arba, atsižvelgiant į Teisingumo Teismo praktiką, pateisinamas privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais (2012 m. liepos 19 d. Sprendimo *Garkalns*, C-470/11, 35 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

23 Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką azartinių lošimų veiklos apribojimus galima pateisinti privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais, kaip antai vartotojų apsauga, sukčiavimo ir piliečių skatinimo pernelyg išlaidauti lošiant prevencija (minėto Sprendimo *Garkalns* 39 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

24 Šiuo aspektu Teisingumo Teismas ne kartą nusprendė, kad azartinių lošimų reglamentavimas – tai viena iš sričių, kur valstybėse narėse yra didelių moralinio, religinio ir kultūrinio pobūdžio skirtumų. Kadangi šiuo klausimu nėra suderintų teisės nuostatų Sąjungos lygmeniu, kiekviena valstybė narė, remdamasi savo vertybių skale, turi šiose srityse įvertinti, kokiais reikalavimais reikia apsaugoti atitinkamus interesus (2009 m. rugsėjo 8 d. Sprendimo *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International*, C-42/07, Rink. p. I-7633, 57 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

25 Šiuo atveju dėl tikslų, kurių, kaip nurodyta, siekiama pagrindinėse bylose nagrinėjamais teisės aktais, t. y. azartinių lošimų pasiūlos sumažinimo ir kovos su nusikalstamumu, susijusiu su šiais lošimais, kontroliuojant jų ekspansiją, reikia priminti, kad tai yra tikslai, kurie teismo praktikoje pripažįstami kaip galintys pateisinti pagrindinių laisvių apribojimus azartinių lošimų sektoriuje (šiuo klausimu žr. 2012 m. vasario 16 d. Sprendimo *Costa ir Cifone*, C-72/10 ir C-77/10, 61 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką).

26 Tačiau reikia pabrėžti, kad Teisingumo Teismo pagal SESV 267 straipsnį nagrinėjamoje byloje klausimo, kokių tikslų iš tiesų siekiama nacionalinės teisės aktais, nagrinėjimas priklauso prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo kompetencijai (šiuo klausimu žr. 2011 m. rugsėjo 15 d. Sprendimo *Dickinger ir Ömer*, C-347/09, Rink. p. I-8185, 51 punktą).

27 Be to, reikia priminti, kad valstybių narių nustatyti apribojimai turi atitikti atitinkamas proporcingumo ir nediskriminavimo sąlygas, nustatytas Teisingumo Teismo praktikoje. Taigi nacionalinės teisės aktai yra tinkami garantuoti nurodyto tikslo įgyvendinimą, tik jeigu jais iš tikrųjų nuosekliai ir sistemingai siekiama nurodyto tikslo (šiuo klausimu žr. minėto Sprendimo *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International* 59–61 punktus ir juose nurodytą teismo praktiką).

28 Vien aplinkybė, kad valstybė narė pasirinko kitokią apsaugos sistemą, nei taiko kitos valstybės narės, negali turėti įtakos vertinant tokios sistemos reikalingumą ir taikomų priemonių proporcingumą. Jos turi būti vertinamos atsižvelgiant tik į atitinkamos valstybės narės kompetentingų valdžios institucijų siekiamus tikslus ir jų siekiamą užtikrinti apsaugos lygį (2012 m. liepos 12 d. Sprendimo *HIT ir HIT LARIX*, C-176/11, 25 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

29 Todėl, kaip Teisingumo Teismas yra pripažinęs savo praktikoje, valstybė narė, siekianti užtikrinti ypač aukštą apsaugos lygį, gali pagrįstai manyti, kad vien išimtinių teisių suteikimas vieninteliam valdžios institucijų griežtai kontroliuojamam subjektui gali leisti joms pakankamai veiksmingai suvaldyti su azartinių lošimų sektoriumi susijusią riziką ir siekti skatinimo pernelyg išlaidauti lošiant prevencijos bei kovos su priklausomybe nuo lošimų tikslų (žr. 2011 m. birželio 30 d. Sprendimo *Zeturf*, C-212/08, Rink. p. I-5633, 41 punktą).

30 Nacionalinės viešosios valdžios institucijos, laikydamosi minėto proporcingumo reikalavimo, turi teisę manyti, jog aplinkybė, kad kontroliuodamos monopolį turintį subjektą, be teisės aktais nustatytų reguliavimo ir priežiūros mechanizmų, jos turės papildomų priemonių, kuriomis galės daryti įtaką jo elgesiui, gali leisti šioms institucijoms užtikrinti geresnį azartinių lošimų pasiūlos valdymą ir geresnes jų politikos įgyvendinimo veiksmingumo garantijas, nei būtų užtikrinta tuo atveju, jei šia veikla verstųsi konkuruojantys privatūs ūkio subjektai, kuriems būtų taikoma leidimų sistema ir kontrolės bei sankcijų režimas (minėto Sprendimo *Zeturf* 42 punktas).

31 Dėl pirmojo tikslo, susijusio su azartinių lošimų pasiūlos ribojimu, kaip tai nurodyta šio sprendimo 25 punkte, nacionaliniai teismai, atsižvelgdami visų pirma į konkrečias atitinkamos ribojamosios teisės nuostatos taikymo sąlygas, turi įsitikinti, kad ja iš tiesų siekiama sumažinti galimybes lošti ir veiklą šioje srityje riboti nuosekliai ir sistemingai (šiuo klausimu žr. minėto Sprendimo *Garkalns* 44 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką).

32 Šiuo aspektu prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, be kita ko, turi pagrindo atsižvelgti į įvairias aplinkybes, charakterizuojančias OPAP reglamentavimo pagrindą, ir į tai, kaip šis subjektas veikia praktiškai, kaip antai nurodyta sprendimuose pateikti prašymus priimti prejudicinį sprendimą, ir į tai, kad OPAP turi tam tikras teises ir privilegijas tiek, kiek tai susiję su jos organizuojamų azartinių lošimų reklama, arba į tai, kad maksimalus statymas nustatomas loterijos bilietui, o ne žaidėjui. Tačiau būtent minėtas teismas privalo nustatyti, ar tokios ir visos kitos šiuo aspektu reikšmingos aplinkybės gali lemti išvadą, kad pagrindinėse bylose nagrinėjami teisės aktai neatitinka reikalavimų, kurie nurodyti pirmesniame šio sprendimo punkte.

33 Dėl antrojo tikslo, susijusio su kova su nusikalstamumu azartinių lošimų srityje, prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, atsižvelgdamas, be kita ko, į azartinių lošimų rinkos nacionaliniu lygiu raidą, taip pat turi patikrinti, ar valstybė iš tikrųjų vykdo monopolį turinčios įmonės veiklos kontrolę, kurią ji turi vykdyti, nuosekliai ir sistemiškai siekdama tikslų, nustatytų įtvirtinant išimtinės teisės tokios įmonės naudai sistemą (šiuo klausimu žr. minėto Sprendimo *Zeturf* 62 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką).

34 Šiuo klausimu reikia priminti, kad tokios valstybės kontrolės veiksmingumą prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi aiškinti atsižvelgdamas į tai, kad ribojamajai priemonei, kaip antai monopolis, viešosios valdžios institucijos, be kita ko, turi taikyti griežtą kontrolę (šiuo klausimu žr. minėto Sprendimo *Zeturf* 58 punktą).

35 Iš tiesų, nors atrodo, kad tam tikros aplinkybės, nurodytos sprendimuose pateikti prašymus priimti prejudicinį sprendimą, būtent tai, kad OPAP yra vertybinių popierių biržoje kotiruojama akcinė bendrovė, ir vertinimas, kad Graikijos valstybė prižiūri OPAP tik paviršutiniškai, reiškia, jog gali būti, kad netenkinami šio sprendimo 33 ir 34 punktuose nurodyti reikalavimai, tačiau prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas privalo įvertinti, ar taip yra, atsižvelgdamas į šias ir visas kitas aplinkybes, kurios yra reikšmingos šiuo klausimu.

36 Atsižvelgiant į visus šiuos argumentus, į pirmąjį ir antrąjį prejudicinius klausimus reikia atsakyti taip: EB 43 ir 49 straipsniai aiškintini taip, kad jie draudžia nacionalinės teisės aktus, kaip antai nagrinėjamus pagrindinėje byloje, pagal kuriuos išimtinė teisė rengti, administruoti, organizuoti ir vykdyti azartinius lošimus suteikiama vienam subjektui, jei, pirma, šiais teisės aktais iš tikrųjų neprisidedama prie galimybių lošti sumažinimo ir nuosekliai bei sistemiškai riboti veiklą šioje srityje ir,

antra, jei neužtikrinama griežta viešosios valdžios institucijų azartinių lošimų sektoriaus ekspansijos kontrolė dėl vienintelės priežasties kovoti su nusikalstamumu, susijusiu su šiais lošimais, o tai turi patikrinti prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

Dėl trečiojo klausimo pirmos ir antros dalių

37 Pagal trečiojo klausimo pirmą dalį prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar tuo atveju, jei nacionalinės teisės aktai, reglamentuojantys azartinius lošimus, nesuderinami su Sutarties nuostatomis, susijusiomis su laisvu paslaugų teikimu ir įsisteigimo laisve, nacionalinės valdžios institucijos pereinamuoju laikotarpiu gali nenagrinėti prašymų, kaip antai nagrinėjamų pagrindinėse bylose, susijusių su leidimų išdavimu azartinių lošimų sektoriuje.

38 Šiuo klausimu Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad dėl tiesiogiai taikytinos Sąjungos teisės viršenybės nacionalinės teisės aktas dėl azartinių lošimų valstybės monopolio, kuriame, nacionalinio teismo konstatavimu, yra su įsisteigimo laisve ir laisve teikti paslaugas nesuderinamų apribojimų, dėl kurių juo neprisidedama nuosekliai ir sistemiškai ribojant lažybų veiklą, negali būti toliau taikomas pereinamuoju laikotarpiu (2010 m. rugsėjo 8 d. Sprendimo *Winner Wetten*, C-409/06, Rink. p. I-8015, 69 punktas).

39 Todėl į trečiojo klausimo pirmą dalį reikia atsakyti taip, kad tuo atveju, jei nacionalinės teisės aktai, reglamentuojantys azartinių lošimų organizavimą, nesuderinami su Sutarties nuostatomis, reglamentuojančiomis laisvą paslaugų teikimą ir įsisteigimo laisvę, nacionalinės valdžios institucijos pereinamuoju laikotarpiu negali nenagrinėti prašymų, kaip antai nagrinėjamų pagrindinėse bylose, susijusių su leidimų išdavimu azartinių lošimų sektoriuje.

40 Atsižvelgiant į atsakymą, pateiktą į trečiojo klausimo pirmą dalį, nereikia nagrinėti jo antros dalies.

Dėl trečiojo klausimo trečios dalies

41 Pagal trečiojo klausimo trečią dalį prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, atsižvelgdamas į atsakymus, pateiktus į ankstesnius klausimus, iš esmės siekia nustatyti kriterijus, kuriais remiantis kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos privalo nagrinėti prašymus išduoti leidimus, kaip antai nagrinėjamus pagrindinėse bylose, ir nustatyti, kokios yra galimo atsisakymo nustatyti pereinamąjį laikotarpį pasekmės tiek, kiek tai susiję su tokių prašymų dėl leidimų nagrinėjimo procedūros baigtimi.

42 Žinoma, iš šio sprendimo 38 punkto matyti, kad tiesiogiai taikytinos Sąjungos teisės viršenybės principas šiuo atveju draudžia nustatyti pereinamąjį laikotarpį.

43 Tačiau dar reikia išsiaiškinti, ar galimas konstatavimas, kad nagrinėjami nacionalinės teisės aktai nesuderinami su EB 43 ir 49 straipsniais, kartu su atsisakymu nustatyti pereinamąjį laikotarpį gali įpareigoti nacionalinės valdžios institucijas išduoti prašomus leidimus, kaip antai nagrinėjamus pagrindinėse bylose, pasibaigus nagrinėjimo procedūrai.

44 Šiuo aspektu reikia priminti, kad konkrečioje azartinių lošimų organizavimo srityje nacionalinės valdžios institucijos turi pakankamą diskreciją nustatyti vartotojų ir socialinės santvarkos apsaugos reikalavimus, ir, jei Teisingumo Teismo praktikoje nustatyti reikalavimai įvykdomi, kiekviena valstybė narė turi įvertinti, ar, atsižvelgiant į jos siekiamus teisėtus tikslus, būtina visiškai arba iš dalies uždrausti su lošimais ir lažybomis susijusią veiklą ar ją tik apriboti, ir šiuo tikslu numatyti daugiau ar mažiau griežtą kontrolės tvarką (žr. minėto Sprendimo *Garkalns* 38 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką).

45 Tai pat akivaizdu, kad, skirtingai nei laisvos ir neiškreiptos konkurencijos tradicinėje rinkoje sukūrimas, tokios konkurencijos taikymas itin specifinėje azartinių lošimų rinkoje, t. y. tarp kelių ūkio subjektų, kuriems leidžiama organizuoti tą patį azartinį lošimą, gali turėti žalingą poveikį dėl to, kad šie subjektai bus linkę varžytis išradingumu, siekdami, kad jų pasiūlymas būtų patrauklesnis nei konkurentų, ir taip padidins su lošimu susijusias vartotojų išlaidas ir jų priklausomybės riziką (šiuo klausimu žr. 2010 m. birželio 3 d. Sprendimo *Sporting Exchange*, C-203/08, Rink. p. I-4695, 58 punktą).

46 Todėl reikia konstatuoti, kad atsisakymas suteikti pereinamąjį laikotarpį nacionalinės teisės aktų nesuderinamumo su EB 43 ir 49 straipsniais atveju nebūtinai lemia atitinkamos valstybės narės pareigą liberalizuoti azartinių lošimų rinką, jeigu ji mano, kad toks liberalizavimas nesuderinamas su vartotojų apsaugos lygiu ir socialine santvarka, kuriuos ši valstybė narė siekia užtikrinti. Iš tiesų pagal dabartinę Sąjungos teisę valstybės narės turi monopolio reformos teisę siekiant, kad jis būtų suderinamas su Sutarties nuostatomis, jam, be kita ko, taikant veiksmingą ir griežtą viešosios valdžios institucijų kontrolę.

47 Bet kuriuo atveju, jei atitinkama valstybė narė mano, kad esamo monopolio reforma siekiant, kad jis taptų suderinamas su Sutarties nuostatomis, negalima ir kad azartinių lošimų liberalizavimas labiau atitinka vartotojų apsaugos lygį ir socialinę santvarką, kuriuos ji siekia užtikrinti, ji privalo laikytis pagrindinių Sutarčių nuostatų, visų pirma EB 43 ir 49 straipsnių, vienodo požiūrio ir nediskriminavimo dėl pilietybės principų ir iš jų kylančios skaidrumos pareigos (šiuo klausimu žr. minėto Sprendimo *Costa ir Cifone* 54 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką). Tokiu atveju išankstinio administracinio leidimo sistemos įtvirtinimas šioje valstybėje narėje tiek, kiek tai susiję su tam tikrų rūšių azartinių lošimų pasiūla, turi būti grindžiamas objektyviais, nediskriminaciniais ir iš anksto žinomais kriterijais, užtikrinančiais, kad taip bus pakankamai apribota nacionalinių valdžios institucijų diskrecija tam, kad ji nebūtų naudojama savavališkai (šiuo klausimu žr. 2010 m. rugsėjo 8 d. Sprendimo *Carmen Media Group*, C-46/08, Rink. p. I-8149, 90 punktą ir minėto Sprendimo *Costa ir Cifone* 56 punktą ir juose nurodytą teismo praktiką).

48 Atsižvelgiant į šiuos argumentus į trečiojo klausimo trečią dalį reikia atsakyti taip, kad esant aplinkybėms, kaip antai pagrindinėse bylose, kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos gali vertinti joms pateiktus prašymus leisti organizuoti azartinius lošimus atsižvelgiant į vartotojų apsaugos lygį ir socialinę santvarką, kuriuos jos siekia užtikrinti, tačiau privalo remtis objektyviais ir nediskriminaciniais kriterijais.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

49 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamose bylose, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (ketvirtoji kolegija) nusprendžia:

1. **EB 43 ir 49 straipsnius reikia aiškinti taip, kad jie draudžia nacionalinės teisės aktus, kaip antai nagrinėjamus pagrindinėse bylose, pagal kuriuos išimtinė teisė rengti, administruoti, organizuoti ir vykdyti azartinius lošimus suteikiama vienam subjektui, jei, pirma, šiais teisės aktais iš tikrųjų neprisidedama prie galimybių lošti sumažinimo ir nuosekliai bei sistemiškai riboti veiklą šioje srityje ir, antra, jei neužtikrinama griežta viešosios valdžios institucijų azartinių lošimų sektoriaus ekspansijos kontrolė dėl vienintelės priežasties kovoti su nusikalstamumu, susijusiu su šiais lošimais, o tai turi patikrinti prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.**

2. Tuo atveju, jei nacionalinės teisės aktai, reglamentuojantys azartinių lošimų organizavimą, nesuderinami su Sutarties nuostatomis, reglamentuojančiomis laisvą paslaugų teikimą ir įsisteigimo laisvę, nacionalinės valdžios institucijos pereinamuoju laikotarpiu negali nenagrinėti prašymų, kaip antai nagrinėjamų pagrindinėse bylose, susijusių su leidimų išdavimu azartinių lošimų sektoriuje.

3. Esant aplinkybėms, kaip antai pagrindinėse bylose, kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos gali vertinti joms pateiktus prašymus leisti organizuoti azartinius lošimus atsižvelgiant į vartotojų apsaugos lygį ir socialinę santvarką, kuriuos jos siekia užtikrinti, tačiau privalo remtis objektyviais ir nediskriminaciniais kriterijais.

Parašai.