Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 24. januarja 2013*

„Člena 43 ES in 49 ES — Nacionalna zakonodaja, po kateri je izključna pravica upravljanja, organiziranja in prirejanja iger na srečo podeljena enemu samemu podjetju, ki ima pravno obliko delniške družbe in kotira na borzi — Oglaševanje iger na srečo in širitev v druge države članice Evropske unije — Državni nadzor“

V združenih zadevah C-186/11 in C-209/11,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je vložilo Symvoulio tis Epikrateias (Grčija) z odločbama z dne 21. januarja 2011, ki sta na Sodišče prispeli 20. aprila 2011 in 4. maja 2011, v postopkih

Stanleybet International Ltd (C-186/11),

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

William Hill plc (C-186/11),

Sportingbet plc (C-209/11)

proti

Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,

Ypourgos Politismou,

ob udeležbi

Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP),

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi L. Bay Larsen v funkciji predsednika četrtega senata, J.-C. Bonichot, sodnik, C. Toader (poročevalka), A. Prechal, sodnici, in E. Jarašiūnas, sodnik,

generalni pravobranilec: J. Mazák,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 13. junija 2012,

* Jezik postopka: grščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Stanleybet International Ltd G. Dellis, P. Kakouris, G. Troufakos, R. A. Jacchia, I. Picciano, A. Terranova in D. Agnello, odvetniki,

— za William Hill Organization Ltd in William Hill Plc G. A. Antonakopoulos, odvetnik,

— za Sportingbet Plc S. Alexandris in P. Anestis, odvetnika,

— za Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon in Ypourgos Politismou S. Detsis, agent,

— za Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP) G. Gerapetritis in G. Ganotis, odvetnika,

— za grško vlado G. Papadaki in E.-M. Mamouna, skupaj z E. Synoikisom in I. Bakopoulosom, agentoma,

— za belgijsko vlado M. Jacobs in L. Van den Broeck, agentki, skupaj s P. Vlaemminckom, odvetnikom,

— za poljsko vlado D. Lutostańska, P. Kucharski in M. Szpunar, agenti,

— za portugalsko vlado A. Silva Coelho, agentka,

— za Evropsko komisijo M. Patakia in I. Rogalski, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 20. septembra 2012

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago členov 43 ES in 49 ES.

2 Ta predloga sta bila vložena v okviru dveh sporov, v prvi zadevi (C-186/11) med družbo Stanleybet International Ltd (v nadaljevanju: Stanleybet) ter družbama William Hill Organization Ltd in William Hill Plc (v nadaljevanju: skupaj:William Hill) in v drugi zadevi (C-209/11) med družbo Sportingbet Plc (v nadaljevanju: Sportingbet) ter Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (minister za gospodarstvo in finance) in Ypourgos Politismou (minister za kulturo), in sicer zaradi odločbe zaradi molka organa, s katero grški organi niso odobrili prošnje družb Stanleybet, William Hill in Sportingbet za izdajo dovoljenja za opravljanje storitev stav v Grčiji, družba Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP) (v nadaljevanju: OPAP) pa je intervenientka v obeh sporih.

Pravni okvir

Grško pravo

Zakon 2433/1996

3 Iz uvodnih pojasnil k zakonu 2433/1996 (FEK A' 180), ki je določil monopol države nad sektorjem organiziranja iger na srečo, je razvidno, da je glavni cilj te ureditve ukrepati proti nezakonitim stavam, ki so „v [Grčiji] v zadnjih letih dosegle razsežnosti epidemije“, medtem ko je potreba po povečanju prihodkov, namenjenih športu, stranski cilj. Poleg tega je v teh uvodnih pojasnilih poudarjeno, da „se uvedba stavnega listka za vsako vrsto stave […] zdi nujna, da bi se [v Grčiji] povečala učinkovitost ukrepov proti nezakonitim stavam, ki med drugim neposredno povzročajo odliv deviz, saj družbe, ki trenutno organizirajo nezakonite stave v Grčiji, sodelujejo s tujimi družbami in prav tako sklepajo tovrstne stave na njihov račun“.

4 Člena 2 in 3 tega zakona določata:

„Člen 2

1. Predsedniška uredba […] dovoljuje izdajo stavnega listka s ‚fiksnim ali spremenljivim dobitkom' za individualne ali ekipne športe katere koli vrste in za dogodke, ki so po svoji naravi predmet pobiranja stav […]. Družba [OPAP] je določena kot upravljavec zadevnega stavnega listka.

2. Kdor organizira stave brez dovoljenja […], se kaznuje z zaporno kaznijo […].

Člen 3

1. Letni stroški oglaševanja iger […], ki jih organizira ali jih bo organizirala družba OPAP, se sorazmerno razdelijo med družbo OPAP in drugimi subjekti, ki so udeleženi pri dobičkih iz vsake igre te družbe.

5. Družba OPAP ima pravico uporabljati 10 % oglasnih prostorov državnih in občinskih stadionov in športnih dvoran, kamor lahko brezplačno postavi reklamne panoje za oglaševanje svojih proizvodov […].“

Predsedniška uredba 228/1999

5 Člena 1 in 2 predsedniške uredbe 228/1999 (FEK A' 193) določata:

„Člen 1

Ustanovi se delniška družba z imenom [OPAP]. […] Družba deluje v javnem interesu v skladu s pravili zasebnega sektorja. […]

Člen 2

1. Cilj [OPAP] je:

(a) organiziranje, prirejanje in upravljanje, s strani te družbe ali v sodelovanju s tretjimi osebami, iger PRO PO […] in vseh drugih iger na srečo, ki bi jih upravni odbor želel določiti v prihodnje, po vsej državi in zunaj nje za račun helenske države […];

(b) upravljanje zgoraj navedenih iger, pa tudi tistih, ki bodo organizirane v prihodnje, zagotavlja izključno družba [OPAP] za račun helenske države […].“

Zakon 2843/2000

6 Člen 27 zakona 2843/2000 (FEK A’ 219), kakor je bil spremenjen z zakonom 2912/2001 (FEK A’ 94, v nadaljevanju: zakon 2843/2000), določa:

„1. Država lahko na borzi v Atenah investitorjem proda do 49 % osnovnega kapitala delniške družbe [OPAP].

2.

(a) S pogodbo, sklenjeno med grško državo, ki jo zastopata minister za finance in minister za kulturo, pristojen za šport, […] in družbo OPAP, se družbi OPAP za dvajset (20) let podeli pravica do upravljanja, organiziranja in prirejanja iger, ki jih v skladu z veljavnimi predpisi organizira zdaj, in iger ‚Bingo Lotto‘, ‚Kino‘ […].

(b) Z odločbo upravnega odbora družbe OPAP, ki jo potrdita minister za finance in minister za kulturo, pristojen za šport, se za vsako igro družbe OPAP izda pravilnik o prirejanju, ki ureja predmet iger, njihovo organizacijo in prirejanje na splošno, finančne pogoje prirejanja in še posebej deleže, izplačane kot dobitek igralcem, deleže za kategorijo dobitnikov, ceno na stolpec in provizije, ki pripadajo posrednikom. […]

(c) V pogodbi iz odstavka 2(a) zgoraj so določeni pogoji, pod katerimi mora družba OPAP izvrševati pravico, ki je določena v navedenem odstavku, in pogoji za morebitno podaljšanje te pravice, nadomestilo za podelitev te pravice, način plačila tega nadomestila in posebne obveznosti družbe OPAP, zlasti tiste v zvezi z načeloma preglednosti v postopkih prirejanja iger ter varstva družbenega reda in igralcev […].

9.

(a) Kadar zakon dovoljuje organizacijo nove igre, razen v primerih iz odstavka 2(a) zgoraj, se ustanovi […] posebna komisija, ki ima nalogo opredeliti pogoje za podelitev pravice do prirejanja igre družbi OPAP in določiti s tem povezano nadomestilo. […] Če družba OPAP zavrne prevzem organizacije igre, lahko organizacijo prevzame država. Če se pravica v zvezi s prirejanjem določene igre lahko podeli tretji osebi, nadomestilo ne sme biti nižje od tistega, ki ga je predlagala družba OPAP. Vsako prihodnjo igro v zvezi s športnimi dogodki pa lahko organizira izključno družba OPAP.“

Zakon 3336/2005

7 Člen 27 zakona 2843/2000 je bil spremenjen s členom 14(1) zakona 3336/2005 (FEK A’ 96), ki zdaj določa:

„Država lahko na borzi v Atenah investitorjem proda do šestinšestdeset odstotkov (66 %) osnovnega kapitala [OPAP]. Delež države v osnovnem kapitalu družbe OPAP ne sme biti nižji od 34 %.“

Zakon 3429/2005

8 Iz člena 20 zakona 3429/2005 (FEK A’ 314) je razvidno, da je bila pravica države, da imenuje večino članov upravnega odbora, ukinjena.

Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

9 Družbe Stanleybet, William Hill in Sportingbet so družbe s sedežem v Združenem kraljestvu, kjer imajo dovoljenje za organizacijo iger na srečo.

10 Kot je razvidno iz predložitvenih odločb, je bila v Grčiji z zakonoma 2433/1996 in 2843/2000 ter pogodbo, ki sta jo leta 2000 sklenili družba OPAP in grška država, izključna pravica v zvezi z upravljanjem, organiziranjem in prirejanjem iger na srečo in stavnih listkov s fiksnim ali spremenljivim dobitkom podeljena družbi OPAP za obdobje 20 let, torej do leta 2020.

11 Družba OPAP, ki je bila sprva javno podjetje v 100-odstotni lasti grške države, se je leta 1999 preoblikovala v delniško družbo in je leta 2001 začela kotirati na borzi v Atenah, pri čemer je država po tem vstopu na borzo ohranila 51 % osnovnega kapitala družbe OPAP.

12 Leta 2005 se je država odločila postati manjšinski delničar in je ohranila le 34 % delnic družbe OPAP. Od začetka veljavnosti zakona 3336/2005 je kljub temu, da je imela grška država le manjšinski delež v kapitalu družbe OPAP, prva vseeno imela pravico imenovati večino članov upravnega odbora te družbe. Ta pravica ji je bila odvzeta s členom 20 zakona 3429/2005, ker je bila ta pristojnost v nasprotju z zakonom 2190/1920 o delniških družbah (FEK A' 37), saj je ta zakon določal, da člane upravnega odbora delniških družb izvoli izključno skupščina.

13 Grška država je kljub temu še naprej nadzorovala družbo OPAP zlasti s tem, da je potrjevala pravilnike v zvezi z njeno dejavnostjo in nadzirala postopek organizacije iger. Vendar po mnenju večine članov predložitvenega sodišča država družbo OPAP nadzoruje le površinsko.

14 Družba OPAP je svojo dejavnost razširila v Grčiji in v tujino. Tako je družba OPAP na podlagi grško-ciprskega sporazuma na tem področju do 31. marca 2005 ustanovila že 206 podružnic na Cipru. Poleg tega je družba OPAP za razvoj svojih dejavnosti na Cipru leta 2003 ustanovila družbo OPAP Kyprou, leta 2004 pa družbo OPAP International.

15 Ni sporno, da družba OPAP določa najvišji mogoči znesek vložka in dobitka na stavni listek, in ne na igralca, in da je v zvezi z oglaševanjem iger na srečo, ki jih organizira, upravičena do ugodnejših pogojev, ker ima pravico brezplačno uporabljati do 10 % oglasnega prostora na nacionalnih in občinskih stadionih ter v nacionalnih in občinskih športnih dvoranah.

16 Družba Stanleybet je 25. novembra 2004 pri predložitvenem sodišču vložila tožbo za razglasitev ničnosti odločbe zaradi molka organa, s katero grški organi niso ugodili njeni prošnji za dovoljenje, da na grškem ozemlju organizira športne stave. Pri predložitvenem sodišču sta bili vloženi še dve drugi tožbi s podobnim predmetom, s strani družbe William Hill 18. julija 2007 in s strani družbe Sportingbet 5. januarja 2007, pri čemer je zadnja prosila tudi za dovoljenje za organiziranje iger na srečo, ki so že na grškem trgu. Družbi OPAP je bila v teh postopkih dovoljena intervencija.

17 Večina članov predložitvenega sodišča meni, da nacionalne ureditve iz postopkov v glavni stvari, s katero je družbi OPAP podeljen monopolističen položaj, ob upoštevanju členov 43 ES in 49 ES ni mogoče šteti za upravičeno. Menijo, da nacionalne ureditve, ki je podlaga za ta položaj, ni mogoče upravičiti ob upoštevanju potrebe po doslednem in učinkovitem zmanjšanju ponudbe iger na srečo in po omejitvi s tem povezanih dejavnosti. Taka omejitev naj tudi ne bi bila upravičena z izraženim ciljem boja proti kriminalu, povezanem z igrami na srečo, saj naj širitve sektorja iger na srečo v Grčiji po mnenju večine članov predložitvenega sodišča ne bi bilo mogoče šteti za nadzorovano.

18 Po mnenju večine članov predložitvenega sodišča je monopolističen položaj, ki je nastal z nacionalno ureditvijo iz postopkov v glavni stvari, upravičen ob upoštevanju členov 43 ES in 49 ES, saj glavni cilj, ki ga uresničuje ta ureditev, ni potreba po zmanjšanju ponudbe iger na srečo, ampak boj proti kriminalu, povezanem s temi igrami, kar je cilj, ki se mu sledi s politiko nadzorovane širitve sektorja iger na srečo.

19 V teh okoliščinah je Symvoulio tis Epikrateias prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je nacionalna ureditev, ki s ciljem omejitve ponudbe iger na srečo daje izključno pravico v zvezi z upravljanjem, organiziranjem in prirejanjem iger na srečo enemu podjetju, ki je ustanovljeno kot delniška družba in kotira na borzi, še zlasti če to podjetje oglašuje igre na srečo, ki jih organizira, in razširi svojo dejavnost na druge države, igralci svobodno sodelujejo in je najvišji znesek stave in dobitka določen po stavnem listku, in ne po igralcu, v skladu z določbami členov 43 ES in 49 ES?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen, ali je nacionalna ureditev, ki sledi izključno cilju boja proti kriminalu z izvajanjem nadzora nad podjetji, ki delujejo v zadevnem sektorju, tako da se zagotovi, da se take dejavnosti opravljajo izključno znotraj nadzorovane ureditve, in ki daje izključno pravico v zvezi z upravljanjem, organiziranjem in prirejanjem iger na srečo enemu podjetju, tudi kadar to hkrati povzroči neomejeno širitev zadevne ponudbe, v skladu s členoma 43 ES in 49 ES? Ali je treba zato, da se taka omejitev šteje za primerno za dosego cilja boja proti kriminaliteti, širitev ponudbe vsekakor nadzirati, to pomeni, da se ohrani v obsegu, ki je potreben za dosego tega cilja, in ga ne preseže? Če je treba omenjeno širitev vendarle nadzirati, ali je glede na to mogoče šteti, da se nadzira, kadar se v tem sektorju da izključna pravica družbi, ki ima značilnosti iz prvega vprašanja za predhodno odločanje? Nazadnje, če se ugotovi, da podelitev omenjene izključne pravice vodi v nadzirano širitev ponudbe iger na srečo, ali podelitev te pravice enemu podjetju presega to, kar je nujno, v smislu, da je mogoče isti cilj nazadnje doseči tudi s podelitvijo te pravice več kot enemu podjetju?

3. Če se glede prvih dveh vprašanj za predhodno odločanje ugotovi, da podelitev izključne pravice v zvezi z upravljanjem, organiziranjem in prirejanjem iger na srečo z zadevnimi nacionalnimi določbami ni v skladu s členoma 43 ES in 49 ES:

a) Ali je na podlagi navedenih določb Pogodbe dopustno, da nacionalni organi v prehodnem obdobju, ki je potreben za sprejetje določb, ki so skladne s Pogodbo ES, opustijo preučitev vlog za začetek teh dejavnosti, ki so jih vložile osebe s sedežem v drugih državah članicah?

b) Če je odgovor pritrdilen, na podlagi katerih meril se določi trajanje tega prehodnega obdobja?

c) Če prehodnega obdobja ni mogoče priznati, na podlagi katerih meril morajo nacionalni organi preučiti zadevne zahtevke?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo in drugo vprašanje

20 S prvim in drugim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, želi predložitveno sodišče v bistvu izvedeti, ali je treba člena 43 ES in 49 ES razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, kot je ta iz postopkov v glavni stvari, s katero je izključna pravica v zvezi z upravljanjem, organiziranjem in

prirejanjem iger na srečo podeljena enemu subjektu, če podjetje, ki mu je podeljena ta pravica – kljub temu da je cilj nacionalne ureditve ali omejiti ponudbo iger na srečo ali spodbujati boj proti kriminalu, povezanem z igrami na srečo – izvaja ekspanzivno tržno politiko.

21 Ni sporno, da ureditev države članice, kot je ta, ki jo opisuje predložitveno sodišče, pomeni omejitev svobode opravljanja storitev, ki jo zagotavlja člen 49 ES, ali svobode ustanavljanja, ki jo zagotavlja člen 43 ES, ker družbi OPAP daje monopol in ponudnikom, kot so družbe Stanleybet, William Hill in Sportingbet, s sedežem v drugi državi članici prepoveduje ponujanje iger na srečo na grškem ozemlju (glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2010 v združenih zadevah Stoß in drugi, C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 in C-410/07, ZOdl., str. I-8069, 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 45 ES in 46 ES, ki se na tem področju uporabljajo na podlagi člena 55 ES, oziroma ali jo je mogoče v skladu s sodno prakso Sodišča upravičiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu (sodba z dne 19. julija 2012 v zadevi Garkalns, C-470/11, točka 35 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 (zgoraj navedena sodba Garkalns, točka 39 in navedena sodna praksa).

24 V zvezi s tem je Sodišče že večkrat razsodilo, da je ureditev iger na srečo del področij, na katerih obstajajo precejšnje moralne, verske in kulturne razlike med državami članicami. Ker to področje ni usklajeno na ravni Skupnosti, mora na teh področjih vsaka država članica na podlagi lastne lestvice vrednot presojati zahteve za varstvo zadevnih interesov (sodba z dne 8. septembra 2009 v zadevi Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, C-42/07, ZOdl., str. I-7633, točka 57 in navedena sodna praksa).

25 Kar v obravnavanem primeru zadeva cilja, ki se jima sledi z ureditvijo iz postopkov v glavni stvari, to sta zmanjšanje ponudbe iger na srečo in boj proti kriminaliteti, povezani s temi igrami, s tem, da se usmerijo v nadzorovani razvoj, je treba opozoriti, da sta med tistimi, glede katerih sodna praksa priznava, da lahko upravičijo omejitve temeljnih svoboščin v sektorju iger na srečo (glej v tem smislu sodbo z dne 16. februarja 2012 v združenih zadevah Costa in Cifone, C-72/10 in C-77/10, točka 61 in navedena sodna praksa).

26 Vendar spada vprašanje, katere cilje ima dejansko nacionalna zakonodaja, v zadevi, ki je Sodišču predložena na podlagi člena 267 PDEU, v pristojnost predložitvenega sodišča (sodba z dne 15. septembra 2011 v zadevi Dickinger in Ömer, C-347/09, ZOdl., str. I-8185, točka 51).

27 Poleg tega je treba spomniti, da morajo omejitve, ki jih določijo države članice, izpolnjevati pogoje v zvezi z njihovo sorazmernostjo in nediskriminatornostjo, kot so bili določeni v sodni praksi Sodišča. Tako je nacionalna zakonodaja primerna za zagotavljanje navedenega cilja le, če resnično zagotavlja dosledno in sistematično dosego tega cilja (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točke od 59 do 61 in navedena sodna praksa).

28 Zgolj dejstvo, da je država članica izbrala drugačen sistem varstva, kot ga je sprejela druga država članica, ne more vplivati na presojo sorazmernosti določb, 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 z dne 12. julija 2012 v zadevi HIT in HIT LARIX, C-176/11, točka 25 in navedena sodna praksa).

29 Država članica, ki želi zagotoviti posebno visoko raven varstva, zato lahko – kot je potrdilo Sodišče v svoji sodni praksi – utemeljeno meni, da lahko samo s podelitvijo izključnih pravic enemu subjektu, čigar dejavnosti lahko javni organi natančno nadzirajo, obvladuje nevarnosti, povezane s sektorjem iger na srečo, in uresničuje cilj preprečevanja spodbujanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo ter se proti zasvojenosti s tem igranjem bori dovolj učinkovito (glej sodbo z dne 30. junija 2011 v zadevi Zeturf, C-212/08, ZOdl., str. I-5633, točka 41).

30 Če spoštujejo zgoraj navedeno zahtevo po sorazmernosti, je namreč nacionalnim javnim organom dovoljeno šteti, da bi lahko okoliščina, da bodo kot nadzorniki subjekta, ki mu je zaupan monopol, imeli dodatne možnosti, s katerimi bi lahko na njegovo delovanje vplivali zunaj zakonskih regulatornih mehanizmov in zakonskega nadzora, zagotavljala boljše obvladovanje ponudbe iger na srečo in boljše možnosti za učinkovitost pri izvajanju njihove politike, kot če bi te dejavnosti opravljali gospodarski subjekti zasebnega prava v konkurenčnih okoliščinah, tudi če bi za zadnje veljal sistem dovoljenj ter nadzora in sankcij (zgoraj navedena sodba Zeturf, točka 42).

31 Kar zadeva prvi cilj v zvezi z omejitvijo ponudbe iger na srečo, kot je omenjen v točki 25 te sodbe, morajo nacionalna sodišča zagotoviti, da zadevna omejevalna ureditev, zlasti glede na konkretne načine njene uporabe, resnično ustreza težnji po zmanjšanju priložnosti za igranje iger na srečo ter doslednem in sistematičnem omejevanju dejavnosti na tem področju (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Garkalns, točka 44 in navedena sodna praksa).

32 V teh okoliščinah lahko predložitveno sodišče zlasti utemeljeno upošteva različne elemente, značilne za ureditveni okvir družbe OPAP in način delovanja tega subjekta v praksi, kakor so bili predstavljeni v predložitveni odločbi, kot je dejstvo, da je imela družba OPAP nekatere pravice in privilegije v zvezi z oglaševanjem iger na srečo, ki jih organizira, ali dejstvo, da naj bi bil najvišji mogoči znesek vložka določen na igralni listek, in ne na igralca. Vendar je v skladu z navedeno sodno prakso treba ugotoviti, ali taki elementi in vsi drugi, ki bi se s tega vidika izkazali za upoštevne, lahko pripeljejo do sklepa, da ureditev iz postopkov v glavni stvari ne izpolnjuje zahtev iz prejšnje točke te sodbe.

33 Kar zadeva drugi cilj v zvezi z bojem proti kriminalu, povezanem z igrami na srečo, mora prav tako predložitveno sodišče – zlasti ob upoštevanju razvoja trga iger na srečo na nacionalni ravni – preveriti, ali se državni nadzor, ki so mu podvržene dejavnosti podjetja, ki ima monopol, izvaja učinkovito in zagotavlja dosledno in sistematično uresničevanje ciljev, zaradi katerih je bil vzpostavljen sistem izključnosti v korist takega podjetja (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Zeturf, točka 62 in navedena sodna praksa).

34 Glede tega je treba opozoriti, da mora predložitveno sodišče presoditi učinkovitost tega državnega nadzora, pri tem pa upoštevati dejstvo, da mora biti tako omejujoč ukrep, kot je monopol, med drugim podvržen strogemu nadzoru javnih organov (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Zeturf, točka 58).

35 Čeprav se namreč zdi, da iz nekaterih elementov, ki so bili izpostavljeni v predložitveni odločbi, zlasti dejstva, da je družba OPAP delniška družba, ki kotira na borzi, in mnenja, da naj bi grška država družbo OPAP nadzirala le površinsko, izhaja, da zahteve, na katere je bilo opozorjeno v točkah 33 in 34 te sodbe, niso izpolnjene, pa je kljub temu naloga predložitvenega sodišča, da presodi, ali je to tako, pri tem pa mora upoštevati navedene elemente in vse druge elemente, ki bi se s tega vidika izkazali za upoštevne.

36 Ob upoštevanju vseh teh preudarkov je treba na prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da je treba člena 43 ES in 49 ES razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, kakršna je ta iz postopkov v glavni stvari, s katero je izključna pravica v zvezi z upravljanjem, organiziranjem in prirejanjem iger na srečo podeljena enemu subjektu, kadar, prvič, ta ureditev dejansko ne sledi ciljema zmanjševanja priložnosti za igranje iger na srečo ter doslednega in sistematičnega omejevanja

dejavnosti na tem področju in, drugič, kadar ni zagotovljen strog nadzor javnih organov nad širitvijo sektorja iger na srečo, če je to potrebno za boj proti kriminalu, povezanem s temi igrami, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

Prvi in drugi del tretjega vprašanja

37 S prvim delom tretjega vprašanja želi predložitveno sodišče v bistvu izvedeti, ali lahko nacionalni organi v primeru nezdružljivosti nacionalne ureditve na področju organiziranja iger na srečo z določbami Pogodbe, ki se nanašajo na svobodo opravljanja storitev in svobodo ustanavljanja, v prehodnem obdobju opustijo odločanje o vlogah za izdajo dovoljenj v sektorju iger na srečo.

38 Sodišče je v zvezi s tem že razsodilo, da se v prehodnem obdobju zaradi primarnosti neposredno uporabljivega prava Unije ne smejo še naprej uporabljati nacionalni predpisi glede javnega monopola na področju iger na srečo, ki glede na ugotovitve nacionalnega sodišča vsebujejo omejitve, neskladne s svobodo ustanavljanja in opravljanja storitev, ker se s temi omejitvami ne prispeva k doslednemu in sistematičnemu omejevanju dejavnosti na področju stav (sodba z dne 8. septembra 2010 v zadevi Winner Wetten, C-409/06, ZOdl., str. I-8015, točka 69).

39 Zato je treba na prvi del tretjega vprašanja odgovoriti, da nacionalni organi v primeru nezdružljivosti nacionalne ureditve na področju organiziranja iger na srečo z določbami Pogodbe, ki se nanašajo na svobodo opravljanja storitev in svobodo ustanavljanja, v prehodnem obdobju ne smejo opustiti odločanja o vlogah, kakršne so te iz postopkov v glavni stvari, za izdajo dovoljenj v sektorju iger na srečo.

40 Ob upoštevanju odgovora na prvi del tretjega vprašanja ni treba preučiti drugega dela tega vprašanja.

Tretji del tretjega vprašanja

41 S tretjim delom tretjega vprašanja želi predložitveno sodišče v bistvu ugotoviti – ob upoštevanju odgovorov na prejšnja vprašanja – na podlagi katerih meril morajo pristojni nacionalni organi preučiti vloge za izdajo dovoljenja, kakršne so te iz postopkov v glavni stvari, in kakšne so posledice morebitne zavrnitve odobritve prehodnega obdobja, kar zadeva izid postopka preučitve takih vlog za izdajo dovoljenja.

42 Iz točke 38 te sodbe je sicer razvidno, da načelo primarnosti neposredno uporabljivega prava Unije nasprotuje temu, da se v obravnavanem primeru odobri prehodno obdobje.

43 Vendar pa je treba odgovoriti še na vprašanje, ali so nacionalni organi po koncu postopka preučitve zavezani izdati zaprošena dovoljenja, kakršna so ta iz postopkov v glavni stvari, če se ugotovi, da je zadevna nacionalna ureditev nezdružljiva s členoma 43 ES in 49 ES in je odobritev prehodnega obdobja zavrnjena.

44 V zvezi s tem je treba spomniti, da imajo na tem posebnem področju nacionalni organi 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 dejavnosti iger na srečo in prirejanje stav ali pa jih je treba zgolj omejiti in za to predvideti bolj ali manj strog nadzor (glej zgoraj navedeno sodbo Garkalns, točka 38 in navedena sodna praksa).

45 Prav tako ni sporno, da je – v nasprotju z uvedbo svobodne in neizkrivljene konkurence na tradicionalnem trgu – lahko uporaba take konkurence na posebnem trgu iger na srečo, torej med več subjekti, ki bi imeli dovoljenje za opravljanje istovrstnih iger na srečo, škodljiva zato, 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 odvisnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 3. junija 2010 v zadevi Sporting Exchange, C-203/08, ZOdl., str. I-4695, točka 58).

46 Torej je treba ugotoviti, da posledica tega, da je odobritev prehodnega obdobja v primeru nezdružljivosti nacionalne ureditve s členoma 43 ES in 49 ES zavrnjena, ni nujno obveznost zadevne države članice, da liberalizira trg iger na srečo, če meni, da taka liberalizacija ni združljiva z ravnjo varstva potrošnikov in družbenega reda, ki ga ta država članica želi zagotavljati. Ob sedanjem stanju prava Unije lahko namreč države članice reformirajo obstoječi monopol, da bi ga uskladile z določbami Pogodbe, zlasti s tem, da zagotovijo učinkovit in strog nadzor javnih organov nad tem monopolom.

47 Vendar če država članica meni, da ni treba načrtovati reforme obstoječega monopola, zato da bi ga uskladila z določbami Pogodbe, in da liberalizacija trga iger na srečo bolje ustreza ravni varstva potrošnikov in družbenega reda, ki ga želi zagotoviti, mora spoštovati temeljna pravila Pogodb, zlasti člena 43 ES in 49 ES, načeli enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva ter obveznost preglednosti, ki iz njiju izhaja (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Costa in Cifone, točka 54 in navedena sodna praksa). V takem primeru mora uvedba sistema predhodnega upravnega dovoljenja, ki se nanaša na ponudbo nekaterih vrst iger na srečo, v tej državi članici temeljiti na objektivnih, nediskriminatornih in vnaprej znanih merilih, ki določajo meje diskrecijske pravice javnih organov, tako da je ni mogoče uporabiti samovoljno (glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2010 v zadevi Carmen Media Group, C-46/08, ZOdl., str. I-8149, točka 90, in zgoraj navedeno sodbo Costa in Cifone, točka 56 in navedena sodna praksa).

48 Ob upoštevanju teh preudarkov je treba na tretji del tretjega vprašanja odgovoriti, da pristojni javni organi v okoliščinah, kakršne so te iz postopkov v glavni stvari, lahko preučijo vloge za izdajo dovoljenja za organizacijo iger na srečo, ki so jim bile predložene, ob upoštevanju ravni varstva potrošnikov in družbenega reda, ki ga želijo zagotoviti, vendar na podlagi objektivnih in nediskriminatornih meril.

Stroški

49 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 (četrti senat) razsodilo:

1. **Člena 43 ES in 49 ES je treba razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, kakršna je ta iz postopkov v glavni stvari, s katero je izključna pravica v zvezi z upravljanjem, organiziranjem in prirejanjem iger na srečo podeljena enemu subjektu, kadar, prvič, ta ureditev dejansko ne sledi ciljema zmanjševanja priložnosti za igranje iger na srečo ter doslednega in sistematičnega omejevanja dejavnosti na tem področju in, drugič, kadar ni zagotovljen strog nadzor javnih organov nad širitvijo sektorja iger na srečo, če je to potrebno za boj proti kriminalu, povezanem s temi igrami, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.**

2. **Nacionalni organi v primeru nezdružljivosti nacionalne ureditve na področju organiziranja iger na srečo z določbami Pogodbe, ki se nanašajo na svobodo opravljanja storitev in svobodo ustanavljanja, v prehodnem obdobju ne smejo opustiti odločanja o vlogah, kakršne so te iz postopkov v glavni stvari, za izdajo dovoljenj v sektorju iger na srečo.**

3. Pristojni javni organi v okoliščinah, kakršne so te iz postopkov v glavni stvari, lahko preučijo vloge za izdajo dovoljenja za organizacijo iger na srečo, ki so jim bile predložene, ob upoštevanju ravni varstva potrošnikov in družbenega reda, ki ga želijo zagotoviti, vendar na podlagi objektivnih in nediskriminatornih meril.

Podpisi