TEISINGUMO TEISMO (aštuntoji kolegija) SPRENDIMAS

2011 m. birželio 30 d.*

Byloje C-212/08

dėl *Conseil d'État* (Prancūzija) 2008 m. gegužės 9 d. sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2008 m. gegužės 21 d., pagal EB 234 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

Zeturf Ltd

prieš

Premier ministre

TEISINGUMO TEISMAS (aštuntoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas K. Schiemann (pranešėjas), teisėjai C. Toader ir A. Prechal,

* Proceso kalba: prancūzų.

generalinis advokatas N. Jääskinen,
posėdžio sekretorė R. Şereş, administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2010 m. gruodžio 8 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

— *Zeturf Ltd*, atstovaujamos *avocats* O. Delgrange ir M. Riedel,

— *Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain*, atstovaujamos *avocats* P. de Montalembert, P. Pagès ir C.-L. Saumon,

— Prancūzijos vyriausybės, atstovaujamos E. Belliard, N. Rouam, G. de Bergues ir B. Messmer,

— Belgijos vyriausybės, atstovaujamos C. Pochet ir L. Van den Broeck, padedamų *advocaat* P. Vlæmminck,

— Vokietijos vyriausybės, atstovaujamos M. Lumma ir B. Klein,

— Graikijos vyriausybės, atstovaujamos E.-M. Mamouna, M. Tassopoulou ir G. Papadaki,

— Maltos vyriausybės, atstovaujamos A. Buhagiar, S. Camilleri ir J. Borg,

— Portugalijos vyriausybės, atstovaujamos L. Inez Fernandes ir P. Mateus Calado,

— Europos Komisijos, atstovaujamos C. Vrignon ir E. Traversa,

atsižvelgęs į sprendimą, priimtą susipažinus su generalinio advokato nuomone, nagrinėti bylą be išvados,

priima šį

Sprendimą

1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą susijęs su EB 49 ir 50 straipsnių išaiškinimu.

2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant ginčą tarp *Zeturf Ltd* (toliau – *Zeturf*), pagal Maltos teisę įsteigtos bendrovės, ir Prancūzijos *Premier ministre* (Ministras Pirmininkas) dėl jo priimto implicitinio sprendimo atsisakyti panaikinti nacionalines priemones, kuriomis Prancūzijoje ekonominių interesų grupei *Pari Mutuel Urbain* (toliau – PMU) suteiktas monopolis rengti žirgų lenktynių lažybas už hipodromo ribų.

Teisinis pagrindas

Sąjungos teisės aktai

3 1990 m. birželio 26 d. Tarybos direktyvos 90/428/EEB dėl prekybos varžyboms skirtais arklinių šeimos gyvūnais ir nustatančios dalyvavimo varžybose sąlygas (OL L 224, p. 60; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 3 sk., 10 t., p. 170) antroje konstatuojamojoje dalyje nustatytas tikslas – Bendrijos lygiu nustatyti prekybos arklinių šeimos gyvūnais, skirtais varžyboms, Bendrijos viduje taisykles.

4 Šios direktyvos penkta konstatuojamoji dalis suformuluota taip:

„kadangi prekybą varžyboms skirtais arklinių šeimos gyvūnais ir dalyvavimą varžybose gali apsunkinti skirtumai, esantys taisyklėse dėl laimėjimų ir pelno sumos dalies panaudojimo veislininkystei apsaugoti, plėsti ir gerinti valstybėse narėse; <...>“

5 Šios direktyvos 1 straipsnyje teigiama, kad joje: „[nustatomos] prekybą varžyboms skirtais arklinių šeimos gyvūnais ir jų dalyvavimą varžybose [reglamentuojančios sąlygos]“.

6 Direktyvos 90/428 2 straipsnio antroje pastraipoje numatyta, kad „<...> „varžybos“ reiškia bet kurias jojimo varžybas <...>“.

7 Šios direktyvos 3 straipsnyje draudžiama bet kokia arklinių šeimos gyvūnų, registruotų ar kurių kilmė yra kitoje valstybėje narėje nei ta, kurioje organizuojamos varžybos, diskriminacija nustatant sportinių varžybų taisykles.

8 Tos pačios direktyvos 4 straipsnyje nustatyta:

„1. 3 straipsnyje išvardyti įpareigojimai visų pirma galioja:

<...>

c) iš varžybų gaunamiems laimėjimams ir pelnui.

2. Tačiau:

<...>

— nuo kiekvienų varžybų ar varžybų rūšies, tarpininkaujant oficialiai šiam tikslui patvirtintoms ar pripažintoms institucijoms, valstybėms narėms leidžiama pasilikti tam tikrą procentą nuo [šio straipsnio 1 dalies c punkte nurodytų laimėjimų ar pelno sumos veislininkystei apsaugoti, plėtoti ir gerinti].

<...>“

Nacionalinės teisės aktai

Žirgų lenktynių organizavimas

9 Pagrindinei bylai taikytinos redakcijos 1891 m. birželio 2 d. įstatymo, kuriuo reglamentuojami žirgų lenktynių veiklos leidimai ir vykdymas (*Bulletin des lois* 1891 m., Nr. 23707, toliau – 1891 m. įstatymas), 1 straipsnyje numatyta:

„Be išankstinio Žemės ūkio ministro leidimo negali būti atidarytas joks hipodromas.

10 1891 m. įstatymo 2 straipsnyje teigiama:

„Leidžiamos tik tokios žirgų lenktynės, kurių vienintelis tikslas – žirgų veislės gerinimas, ir kurias organizuoja bendrovės, kurių įstatus patvirtino Žemės ūkio ministras, susipažinęs su Vyresniosios žirgų veislininkystės tarybos (*Conseil supérieur des haras*) nuomone.“

11 Pagrindinei bylai taikytinos redakcijos 1997 m. gegužės 5 d. dekreto Nr. 97-456 dėl žirgų lenktynes organizuojančių bendrovių ir abipusių lažybų (JORF, 1997 m. gegužės 8 d., p. 7012, toliau – 1997 m. dekretas) 1 straipsnis suformuluotas taip:

„Žirgų lenktynių bendrovėms taikomas 1901 m. liepos 1 d. Asociacijos sutarties įstatymas tiek, kiek jo nuostatos neprieštarauja [1891m.] įstatymo ir jam įgyvendinti priimtų teisės aktų nuostatoms.

Lenktynių bendrovių tikslas – organizuoti žirgų lenktynes ir su šiuo tikslu tiesiogiai susijusią veiklą arba veiklą, kurią vykdyti joms suteikti įgaliojimai pagal įstatymą.

Bendrovių įstatus tvirtina už žemės ūkį atsakingas ministras ir jie turi atitikti, be kita ko, šioje antraštinėje dalyje numatytas sąlygas. Lenktynių bendrovių įstatai <...> turi atitikti ministro patvirtintus pavyzdinius įstatus.“

12 Pagrindinės bylos aplinkybių susidarymo dieną lenktynių bendrovės turėjo Žemės ūkio ministrui pateikti įstatus, atitinkančius 1997 m. gruodžio 26 d. potvarkio dėl pavyzdinių žirgų lenktynių bendrovių įstatų (JORF, 1998 m. vasario 14 d., p. 2344) priede esančius pavyzdinius įstatus.

13 1997 m. dekreto 3 straipsnyje numatyta:

„Leidimą organizuoti žirgų lenktynes vieniems metams suteikia už žemės ūkį atsakingas ministras, susipažinęs su prefekto nuomone; leidimas gali būti atimtas anksčiau laiko iš bendrovių, kurios nesilaikė įstatymų ar kitų teisės aktų nuostatų arba neįvykdė iš jų įstatų kylančių pareigų.

Įstatuose turi būti numatyta, kad lenktynių bendrovės, kuriai trejus metus iš eilės nesuteikiamas leidimas organizuoti žirgų lenktynes, veikla automatiškai nutraukiama.“

Žirgų lenktynių lažybų organizavimas

14 Žirgų lenktynių lažyboms taikomas bendrasis draudimo principas, išplaukiantis iš 1891 m. įstatymo 4 straipsnio, kuriame numatyta, jog tas, kuris tiesiogiai ar per tarpininką, nesvarbu, kurioje vietoje ir kokia forma, siūlo priimti ar priima lažybas dėl žirgų lenktynių, baudžiamas laisvės atėmimu ir bauda.

15 Tačiau valstybė leidžia tam tikroms žirgų lenktynių bendrovėms organizuoti Žirgų lenktynių lažybas. Pavyzdžiui, 1891 m. įstatymo 5 straipsnio pirmoje pastraipoje teigiama:

„<...> bendrovės, atitinkančios 2 straipsnyje nustatytas sąlygas, galės pagal specialų Žemės ūkio ministro išduotą leidimą, kuris bet kuriuo metu gali būti atšauktas, ir už fiksuoto dydžio rinkliavą, skirtą vietos labdaringai ir gyvulininkystės veiklai, organizuoti abipuses lažybas, tačiau šis leidimas neturi pažeisti kitų 4 straipsnio nuostatų."

16 Dėl šios lenktynių bendrovėms suteiktos galimybės organizuoti žirgų lenktynių lažybas pažymėtina, kad 1997 m. dekreto 27 straipsnyje nustatomas PMU monopolis priimti lažybas už hipodromo ribų tokiomis sąlygomis:

„Lenktynių bendrovės, kurioms leidžiama organizuoti abipuses lažybas už hipodromo ribų minėto [1891 m.] įstatymo 5 straipsnyje nustatytomis sąlygomis, administruoti lažybas jų sąskaita paveda iš jų sudarytai ekonominių interesų grupei minėtu 1967 m. rugsėjo 23 d. nutarimu nustatytomis sąlygomis. Šios organizacijos, kuri vadinasi – *Pari mutuel urbain* (PMU), įstatus tvirtina už žemės ūkį ir biudžetą atsakingi ministrai.

2 straipsnyje apibrėžtos patronuojančios bendrovės taip pat gali šiai ekonominių interesų grupei patikėti jų sąskaita administruoti abipuses lažybas jų hipodromuose.

Tuo atveju, kai ši ekonominių interesų grupė leidžia privatiems asmenims eksploatuoti lažybų registracijos punktus, šis leidimas turi būti suteiktas po to, kai Vidaus reikalų ministras atliko tyrimą ir pateikė palankią nuomonę.“

17 1985 m. rugsėjo 13 d. potvarkiu dėl abipusių lažybų reglamento (JORF, 1985 m. rugsėjo 18 d., p. 10714) su pakeitimais, padarytais 2001 m. rugpjūčio 29 d. potvarkiu (JORF, 2001 m. rugsėjo 28 d., p. 15333, toliau – 1985 m. potvarkis), papildomai numatyta lažybų internetu galimybė. PMU interneto svetainė yra viena iš penkių didžiausių Prancūzijoje komercinių svetainių.

PMU organizavimas ir jos veiklos reglamentavimas

18 PMU įstatų 3 straipsnyje numatyta:

„[PMU] tikslas – kiekvienos [PMU] sudarančios lenktynių bendrovės naudai įgyvendinti visas technines, administracines, teisines, finansines ir personalo priemones, būtinas užtikrinti nuolatines ir nenutrūkstamas abipusių lažybų paslaugas už hipodromo ribų ir patronuojančių bendrovių hipodromuose, visiems ar daliai jų organizuojamų susirinkimų.

Ji gali įgyti visų Prancūzijos ar užsienio bendrovių, grupių ar teisės subjektų, kurie Prancūzijoje ar užsienyje tiesiogiai ar netiesiogiai dalyvauja organizuojant abipuses lažybas ir teikiant bet kokias su šia veikla susijusias paslaugas, kapitalo dalių ir užtikrinti jų administravimą.

Ji įgyvendina bet kokią papildomą ir jos pagrindiniam tikslui įgyvendinti tiesiogiai naudingą veiklą.

Kaip ir kiekvienos ją sudarančios bendrovės narės, [PMU] tikslas – naudos sau ir pelno nesiekianti civilinio pobūdžio veikla.“

19 Dėl PMU valdybos 1997 m. dekreto 29 straipsnyje teigiama:

„[PMU] administruoja valdyba, kurią sudaro dešimt visuotinio susirinkimo skiriamų narių:

[PMU] valdybos pirmininkas-generalinis direktorius, siūlomas bendrovių narių, kuris gali būti pasirenkamas ne iš susirinkimo narių ir kurį turi patvirtinti už žemės ūkį ir biudžetą atsakingi ministrai;

generalinio direktoriaus pavaduotojas, kurį pasiūlo generalinis direktorius ir kurį turi patvirtinti už žemės ūkį ir biudžetą atsakingi ministrai;

keturi [PMU] bendrovių narių atstovai;

keturi valstybės atstovai, iš kurių du pasiūlo už žemės ūkį atsakingas ministras, o kitus du – už biudžetą atsakingas ministras.

[PMU] generalinio direktoriaus įgaliojimų laikas – ketveri metai su galimybe atnaujinti. Generalinio direktoriaus pavaduotojo įgaliojimai baigiasi tuo pačiu metu kaip ir generalinio direktoriaus, kuris jį pasiūlė.

Valdybos svarstymuose kiekvienas narys turi vieną balsą; tačiau balsams pasiskirsčius po lygiai generalinio direktoriaus balsas yra lemiamas. Valstybės kontrolierius ir vyriausybės komisaras valdybos posėdžiuose dalyvauja, tačiau nebalsuoja.“

20 1997 m. dekreto 40 straipsnyje numatyta žirgų lenktynių ir žirgų lenktynių lažybų kontrolė tokiomis sąlygomis:

„Žirgų lenktynių ir abipusių lažybų kontrolę ir priežiūrą bendrai užtikrina Žemės ūkio ministerijos Kaimo ir miškų direkcijos darbuotojai, Policijos tarnybos, Vidaus reikalų ministerijoje atsakingos už žirgų lenktynes, pareigūnai ir Iždo vyresnieji auditoriai arba jų atstovai.

Už žirgų lenktynių ir abipusių lažybų kontrolę bei priežiūrą atsakingi tarnautojai gali reikalauti pateikti visus su šia veikla susijusius dokumentus ir įrodymus. Jie turi teisę prieš lenktynes, jų metu ir po jų patekti į visas patalpas ir įrenginius, kuriuose priimamos ir centralizuojamos lažybos hipodromuose ar už jų ribų.<...>“

21 Dėl lažybų, kurias gali siūlyti PMU, tvarkos ir rūšių 1997 m. dekreto 39 straipsnyje numatyta:

„Abipusių lažybų reglamentą tvirtina už žemės ūkį ir biudžetą atsakingi ministrai, [PMU] siūlymu ir susipažinę su Vidaus reikalų ministro nuomone. Jis skelbiamas Prancūzijos Respublikos oficialiajame leidinyje (*Journal officiel de la République française*).“

22 1985 m. potvarkio 1 straipsnyje teigiama:

„Šiuo potvarkiu reglamentuojamas lažybas sudaro spėjimas dėl įvykio, susijusio su vienų ar kelerių žirgų lenktynių, kurias pagal leidimą atidarytuose hipodromuose organizuoja Žemės ūkio ministro tam įgaliotos bendrovės, baigtimi, kai rungtynių eiga reglamentuojama įvairiuose lenktynių kodeksuose.

Žemės ūkio ministro potvarkiu nustatoma, kokios rūšies lažybas leidžiama rengti kiekvienai bendrovei."

23 1985 m. potvarkio 2 straipsnio pirmoje pastraipoje numatyta:

„Abipusių lažybų principas reiškia, kad lošėjo statomos sumos tam tikros rūšies lažybose perskirstomos tarp tos pačios rūšies lažybas laimėjusių lošėjų, atskaičius pagal galiojančius teisės aktus nustatytus atskaitymus."

24 1985 m. potvarkio 8 straipsnio pirmoje pastraipoje dar kartą patvirtinamas bendras žirgų lenktynių lažybų draudimas tokiomis sąlygomis:

„Draudžiama bet kokiam asmeniui lažintis arba priimti lažybas dėl Prancūzijoje organizuojamų lenktynių ne per Prancūzijos abipusių lažybų tarnybas."

25 Per [PMU] vykdomose lažybose įmokėtos sumos iki 74 % perskirstomos lošėjams. Maždaug 12 % atskaito valstybė, apie 8 % skiriama žirgų sektoriui ir apie 5 % skiriama padengti PMU patirtas lažybų surinkimo ir tvarkymo išlaidas.

Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

26 *Zeturf* yra žirgų lenktynių lažybų paslaugas internete teikianti bendrovė. Ji turi Maltos azartinių lošimų reguliavimo tarnybos išduotą licenciją ir savo interneto svetainėje siūlo, be kita ko, lažybas dėl Prancūzijos žirgų lenktynių.

27 2005 m. liepos 18 d. *Zeturf* paprašė Žemės ūkio ministro panaikinti 1997 m. dekreto 27 straipsnį, ypač jo pirmą pastraipą, kuria PMU suteiktas monopolis rengti žirgų lenktynių lažybas už hipodromo ribų.

28 Ministro neatsakymas į šį prašymą lėmė implicitinį sprendimą atmesti, kurį *Zeturf* apskundė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui. Ši bendrovė minėto teismo taip pat prašė nurodyti *Premier ministre* ir Žemės ūkio ministrui paskelbti netekusia galios minėto 27 straipsnio pirmą pastraipą ir kaip sankciją skirti periodinę 150 EUR baudą už kiekvieną vėlavimo dieną skaičiuojant nuo pranešimo apie sprendimą, kuris bus priimtas, dienos.

29 *Zeturf* pateiktas skundas *Conseil d'État*, be kita ko, grindžiamas EB 49 straipsniu garantuojamos laisvės teikti paslaugas pažeidimu.

30 Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas konstatavo, kad 1997 m. dekreto 27 straipsnio pirma pastraipa sudaro laisvės teikti paslaugas apribojimą, nes ji gali riboti kitų nei Prancūzijos Respublikos paslaugų teikėjų galimybę eksploatuoti žirgų lenktynių lažybas už Prancūzijos hipodromų ribų.

31 Tačiau jis pripažįsta, kad toks ribojimas gali būti leidžiamas pagal EB sutartyje numatytas nukrypti leidžiančias priemones arba pateisinamas remiantis privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais, jeigu jis atitinka Sąjungos teisės keliamus proporcingumo reikalavimus.

32 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme *Zeturf*, be kita ko, teigia, kad kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos neįrodė, jog egzistuoja privalomasis bendrojo intereso pagrindas, pateisinantis minėtą apribojimą; kad net darant prielaidą, jog tai gali būti įrodyta, šis apribojimas nėra proporcingas siekiamiems tikslams; ir kad PMU vykdo ekspansinę verslo politiką, pagrįstą lošimų ir išlaidavimo skatinimu, kuri nesiderina su teisės aktuose nustatytas tikslais.

33 Minėtos valdžios institucijos savo ruožtu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme teigia, kad PMU suteikto monopolio tikslas – apsaugoti socialinę tvarką, atsižvelgiant į lošimo poveikį asmenims ir visuomenei, ir viešąją tvarką, siekiant kovoti su piniginių lošimų naudojimu nusikalstamais ar sukčiavimo tikslais, ir kad tokiu monopoliu prisidedama prie kaimo plėtros, finansuojant žirgininkystės sektorių. Be to, PMU vykdoma augimo politika yra pateisinama tikslu veiksmingai kovoti su pagunda lošti išlaikant teisėtą pasiūlą patrauklią, kad lošėjai rinktųsi leidžiamą ir reglamentuotą veiklą.

34 Šiomis aplinkybėmis *Conseil d'État* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar [EB] 49 ir 50 straipsniai turi būti aiškinami kaip draudžiantys nacionalinės teisės aktus, įtvirtinančius vienintelio pelno nesiekiančio subjekto išimtinę teisę rengti žirgų lenktynių lažybas už hipodromo ribų, kurie, nors atrodo tinkami įgyvendinti kovos su nusikalstamumu, taigi viešosios tvarkos apsaugos, tikslą veiksmingiau nei kitos, mažiau ribojančios, priemonės, vis dėlto, siekiant išvengti

neleistinų lošimų grandinės atsiradimo rizikos ir skatinti lošėjus rinktis teisėtą pasiūlą, yra lydimi dinamiškos to subjekto verslo politikos ir dėl to nevisiškai įgyvendina tikslą sumažinti lošimo galimybių skaičių?

2. Ar norint nustatyti, ar nacionalinės teisės aktai, kaip antai galiojantys Prancūzijoje, įtvirtinantys vienintelio pelno nesiekiančio subjekto išimtinę teisę administruoti žirgų lenktynių lažybas už hipodromo ribų, prieštarauja [EB] 49 ir 50 straipsniams, būtina laisvės teikti paslaugas pažeidimą vertinti tik vieninteliu – žirgų lenktynių lažybų internete pasiūlos apribojimo – atžvilgiu, ar reikia atsižvelgti į visą žirgų lenktynių lažybų sektorių, nesvarbu, kokia forma jos yra siūlomos ir prieinamos lošėjams?“

Dėl prejudicinių klausimų

35 Kaip buvo pažymėta šio sprendimo 30 punkte, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas konstatavo, kad pagrindinėje byloje nagrinėjami Prancūzijos teisės aktai žirgų lenktynių lažybų srityje sudaro laisvės teikti paslaugas kliūtį. Taigi pateikti klausimai susiję tik su šios kliūties pateisinamumu.

Dėl pirmojo klausimo

36 Norint atsakyti į pirmąjį klausimą, reikia išnagrinėti, pirma, sąlygas, kuriomis EB 49 straipsniu leidžiama nustatyti režimą, pagal kurį išimtinė teisė organizuoti žirgų lenktynių lažybas už hipodromo ribų suteikiama vieninteliam subjektui, koks yra pagrindinėje byloje, ir, antra, kiek tokią išimtinę teisę turinčio subjekto vykdoma

dinamiška verslo politika gali būti suderinama su šiuo išimtinės teisės režimu siekiamais tikslais.

Sąlygos, kuriomis nustatytas išimtinės teisės organizuoti žirgų lenktynių lažybas režimas

37 Pirmiausia reikia priminti, kad laisvės teikti paslaugas apribojimas, kokį konstatavo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, gali būti leidžiamas remiantis EB 45 ir 46 straipsniuose, taikomuose šiai sričiai pagal EB 55 straipsnį, aiškiai numatytomis nukrypti leidžiančiomis nuostatomis arba pateisinamas privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais pagal Teisingumo Teismo praktiką (2009 m. rugsėjo 8 d. Sprendimo *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International*, C-42/07, Rink. p. I-7633, 55 punktas).

38 Konkrečiau dėl pateisinimų, kurie gali būti priimti, Teisingumo Teismas yra pažymėjęs, kad azartinių lošimų ir loterijų srityje priimtais nacionalinės teisės aktais siekiami tikslai, vertinami kaip visuma, dažniausiai susiję su atitinkamų paslaugų gavėjų ir apskritai vartotojų apsauga, taip pat socialinės tvarkos apsauga. Jis taip pat pabrėžė, kad tokie tikslai yra bendrojo intereso pagrindų, galinčių pateisinti paslaugų teikimo laisvės pažeidimus, dalis (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, 74 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

39 Be to, Teisingumo Teismas yra daug kartų pažymėjęs, kad moralės, religijos ar kultūros ypatumais bei asmeniui ir visuomenei morališkai ir finansiškai žalingais padariniais, susijusiais su lošimais ir lažybomis, galima pateisinti pakankamą nacionalinių

valdžios institucijų diskreciją nustatyti vartotojų ir socialinės santvarkos apsaugos reikalavimus, remiantis savo vertybių sistema (minėto Sprendimo *Stoß ir kt.* 76 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

40 Todėl valstybės narės iš principo gali nekliudomos nustatyti savo politikos azartinių lošimų srityje tikslus ir, jei reikia, tiksliai apibrėžti siektiną apsaugos lygį (šiuo klausimu žr. minėto Sprendimo *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International* 59 punktą).

41 Taigi, kaip Teisingumo Teismas yra pripažinęs savo praktikoje, valstybė narė, siekianti užtikrinti ypač aukštą apsaugos lygį, gali pagrįstai nuspręsti, kad vien išimtinių teisių suteikimas vieninteliam valdžios institucijų griežtai kontroliuojamam subjektui gali leisti joms pakankamai veiksmingai suvaldyti su lošimų sektoriumi susijusią riziką ir siekti skatinimo pernelyg išlaidauti lošiant prevencijos bei kovos su priklausomybe nuo lošimų tikslų (šiuo klausimu žr. minėto Sprendimo *Stoß ir kt.* 81 ir 83 punktus).

42 Nacionalinės viešosios valdžios institucijos 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 lošimų 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 *Stoß ir kt.* 82 punktas).

43 Vis dėlto nustatyti apribojimai turi atitikti iš Teisingumo Teismo praktikos kylančias proporcingumo sąlygas, o tai patikrinti turi nacionaliniai teismai (minėtų sprendimų *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International* 59 ir 60 punktai bei *Stoß ir kt.* 77 ir 78 punktai).

44 Atsižvelgiant į pagrindinės bylos kontekstą ir į Teisingumo Teismui pateiktas pastabas, šiuo klausimu reikia pateikti paaiškinimus dėl, pirma, nacionalinės teisės aktais siekiamų tikslų patikrinimo ir, antra, dėl viešosios valdžios institucijų iš tikrųjų vykdomos PMU kontrolės.

— Dėl nacionalinės teisės aktais siekiamų tikslų

45 Iš prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo Teisingumo Teismui perduotos bylos medžiagos ir iš Teisingumo Teisme Prancūzijos vyriausybės išsakytų pastabų matyti, kad nacionalinės teisės aktais siekiama trijų tikslų, kurių pagrindiniai du yra šie: pirma, kovoti su sukčiavimu bei pinigų plovimu žirgų lenktynių lažybų srityje ir, antra, apsaugoti socialinę tvarką, atsižvelgiant į azartinių lošimų poveikį asmenims ir visuomenei. Trečiasis tikslas, kurį PMU ir Prancūzijos vyriausybė nurodo tik papildomai, – prisidėti prie kaimo plėtros, finansuojant žirgininkystės sektorių.

46 Pirmieji du tikslai, kaip pažymėta šio sprendimo 38 punkte, yra vieni iš tų, kurie buvo pripažinti kaip galintys pateisinti laisvės teikti paslaugas azartinių lošimų srityje kliūtis. Tačiau, kaip priminta šio sprendimo 41 punkte, tokios ribojančios priemonės, kaip antai monopolis, nustatymas gali būti pateisinamas tik siekiu užtikrinti ypač aukštą apsaugos lygį, kiek tai susiję su minėtais tikslais.

47 Todėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turės patikrinti, ar pagrindinės bylos aplinkybių susidarymo momentu nacionalinės valdžios institucijos iš tikrųjų siekė užtikrinti ypač aukštą apsaugos lygį, be to, ar, atsižvelgiant į šį siekiamą apsaugos lygį, iš tiesų galėjo būti laikoma būtina nustatyti monopolį.

48 Atsižvelgiant į šį kontekstą reikėtų priminti, kad paprasčiausia aplinkybė, jog leidimų išdavimas tam tikram skaičiui privačių subjektų ir jų kontrolė nacionalinės valdžios institucijoms gali kainuoti brangiau nei vieno subjekto atžvilgiu vykdoma priežiūra, neturi reikšmės. Iš Teisingumo Teismo praktikos matyti, kad administraciniai nepatogumai nėra motyvas, galintis pateisinti Sąjungos teisės garantuojamos pagrindinės laisvės kliūtį (šiuo klausimu žr. 2006 m. rugsėjo 14 d. Sprendimo *Centro di Musicologia Walter Stauffer*, C-386/04, Rink. p. I-8203, 48 punktą ir 2009 m. sausio 27 d. Sprendimo *Persche*, C-318/07, Rink. p. I-359, 55 punktą).

49 Dėl apsaugos lygio, kurio nurodytų tikslų atžvilgiu siekė nacionalinės valdžios institucijos, *Zeturf*, be kita ko, teigia, jog nuolat išplaunamos didelės pinigų sumos nelegaliai prekiaujant laimėjusiomis PMU kortelėmis, o tai gali būti įmanoma tik todėl, kad lažybos PMU vykdomos anonimiškai ir dėl to neįmanoma nustatyti lošėjo. Be to, *Zeturf* priduria, kad ši pinigų plovimo technika yra plačiai žinoma ir ją patvirtina Ekonomikos, finansų ir užimtumo bei Biudžeto, viešojo audito ir viešosios tarnybos ministrams pavaldaus Prancūzijos kovos su pinigų plovimu padalinio „Tracfin“ veiklos ataskaitos.

50 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi išnagrinėti, kiek šie teiginiai yra pagrįsti ir ar galimas tokios praktikos toleravimas yra suderinamas su siekiu užtikrinti aukštą apsaugos lygį.

51 Kalbant apie trečiąjį pagrindinėje byloje nagrinėjamų teisės aktų tikslą, kurį papildomai nurodo Prancūzijos vyriausybė, reikia konstatuoti, kad kaimo plėtra, kaip ją apibrėžia ši vyriausybė, pagrindinėje byloje gali būti prilyginta labdaringos ar bendrojo intereso veiklos finansavimui tokiomis aplinkybėmis, kuriomis priimtas 1994 m. kovo 24 d. Sprendimas *Schindler* (C-275/92, Rink. p. I-1039).

52 Šiuo klausimu Teisingumo Teismas ne kartą yra pažymėjęs, jog nors nėra nesvarbu, kad rinkliava nuo pajamų, gautų iš teisėtos azartinių lošimų, gali reikšmingai prisidėti prie tokios veiklos finansavimo, toks motyvas tegali būti teigiama šalutinė pasekmė, o ne realus įgyvendinamos ribojamosios politikos pateisinimas (šiuo klausimu žr. minėto Sprendimo *Schindler* 60 punktą ir 1999 m. spalio 21 d. Sprendimo *Zenatti*, C-67/98, Rink. p. I-7289, 36 punktą). Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką tarp EB 45 ir 46 straipsnyje įtvirtintų sumetimų nėra ekonominių motyvų ir jie nėra privalomasis bendrojo intereso pagrindas, kuriuo galima remtis norint pateisinti įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas apribojimą (šiuo klausimu žr. 2003 m. lapkričio 6 d. Sprendimo *Gambelli ir kt.*, C-243/01, Rink. p. I-13031, 61 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką bei 2009 m. spalio 6 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją*, C-153/08, Rink. p. I-9735, 43 punktą).

53 Iš to *a fortiori* aišku, kad tokiu tikslu negali būti pateisinamas tokios ribojančios priemonės, kokia yra monopolis, nustatymas. Todėl papildomu tikslu, remiantis kuriuo monopolio žirgų lenktynių lažybų už hipodromo ribų srityje įtvirtinimu siekiama prisidėti prie kaimo plėtros, negali būti pateisinama pagrindinėje byloje nagrinėjamais nacionalinės teisės aktais įtvirtinta kliūtis laisvai teikti paslaugas.

54 Be to, reikia konstatuoti, kad, kitaip nei teigia Prancūzijos vyriausybė, Direktyvos 91/428 4 straipsnio 2 dalimi nėra nei aiškiai, nei implicitiškai leidžiama iš žirgų lenktynių lažybų gautų pajamų skirti arklinių šeimos gyvūnų veislininkystei apsaugoti, plėtoti ir gerinti. Šia direktyva nereglamentuojami su žirgų lenktynėmis susiję azartiniai lošimai. Ja siekiama tik panaikinti bet kokią žirgų, kurie įregistruoti ar kurių

kilmė yra kitoje valstybėje narėje nei ta, kurioje jie dalyvauja varžybose, diskriminaciją. Šios varžybos apibrėžiamos tos pačios direktyvos 2 straipsnio antroje pastraipoje ir nurodomos jos 3 ir 4 straipsniuose. 4 straipsnyje valstybėms narėms pripažįstama galimybė pasilikti tam tikrą procentą nuo laimėjimų ar pelno, gautų iš šių varžybų, sumos aiškiai siejama su minėtame 3 straipsnyje nurodytais įpareigojimais. Taigi, šios direktyvos 4 straipsnio 2 dalyje kalbama būtent apie laimėjimus ir pelną, gautus iš šių žirgų, o ne iš žirgų lenktynių lažybų, organizuojamų per tokias varžybas.

— Dėl PMU veiklos kontrolės

55 Kaip pažymėjo PMU ir Prancūzijos bei Portugalijos vyriausybės, panašu, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pateikti bei šio sprendimo 19–22 punktuose apibendrinti duomenys, be kita ko, susiję, pirma, su PMU valdybos sudėtimi, dviejų ministerijų vykdoma žirgų lenktynių ir abipusių lažybų kontrole bei priežiūra ir, antra, su PMU siūlomų lažybų tvarka ir rūšimis, rodo, kad pagrindinėje byloje nagrinėjama lažybų kontrolės sistema yra analogiška sistemai, dėl kurios priimtas 1999 m. rugsėjo 21 d. Sprendimas *Läärä ir kt.* (C-124/97, Rink. p. I-6067) bei minėtas Sprendimas *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International*, tačiau tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

56 Jei taip yra iš tikrųjų, panašu, kad valstybės vykdoma žirgų lenktynių lažybų organizavimo kontrolė itin griežta. Valstybė tiesiogiai kontroliuoja išimtines teises turinčio subjekto veiklą, įvykių, dėl kurių lažinamasi, organizavimą, leidžiamų lažybų rūšis ir jų paskirstymo kanalus, įskaitant laimėjimų procentą nuo statymų ir reglamentuojamos veiklos eigą bei priežiūrą. Taigi, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui iš principo gali tekti konstatuoti, kad pagrindinėje byloje nagrinėjami teisės

aktai yra tinkami užtikrinti kovos su nusikalstama veikla ir sukčiavimu, susijusiais su azartiniais lošimais, tikslą bei socialinės tvarkos siekį, atsižvelgiant į azartinių lošimų poveikį asmenims ir visuomenei.

57 Tačiau šioje vietoje primintina, kad nacionalinės teisės aktai gali garantuoti nurodyto tikslo įgyvendinimą, tik jeigu jais iš tikrųjų nuosekliai ir sistemiškai siekiama šio tikslo (2009 m. kovo 10 d. Sprendimo *Hartlauer*, C-169/07, Rink. p. I-1721, 55 punktas).

58 Šiuo klausimu Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad tokia ribojamoji priemonė, kaip antai monopolis, turi būti priimama kartu su teisės aktais, galinčiais užtikrinti, kad šio monopolio turėtojas iš tikrųjų galės nuosekliai ir sistemiškai siekti tokių nustatytų tikslų, tiekdamas minėto tikslo atžvilgiu kiekybiškai apskaičiuotą ir kokybiškai pritaikytą pasiūlą, kurią griežtai kontroliuotų viešosios valdžios institucijos (minėto Sprendimo *Stoß ir kt.* 83 punktas).

59 Galima manyti, kad kiekvienam ūkio subjektui, įskaitant turinčius viešosios ar labdaringos organizacijos statusą, egzistuoja interesų konfliktas tarp poreikio didinti savo pajamas ir siekio sumažinti progas lošti. Viešoji ar pelno nesiekianti organizacija, kaip ir bet kuris privatus subjektas, gali norėti maksimizuoti savo pajamas bei išplėtoti azartinių lošimų rinką ir taip trukdyti siekti progų lošti sumažinimo.

60 Tai ypač būdinga tuo atveju, kai gaunamos pajamos yra skirtos įgyvendinti tikslus, kurie pripažįstami kaip tarnaujantys bendram interesui, nes ūkio subjektas yra skatinamas didinti iš azartinių lošimų gaunamas pajamas tam, kad galėtų geriau įvykdyti šiuos tikslus. Be to, pajamų skyrimas šiems tikslams gali lemti situaciją, kai sunku atsisakyti iš azartinių lošimų gaunamų sumų, todėl natūraliai linkstama didinti lošimų pasiūlą ir pritraukti naujų lošėjų.

61 Tai juo labiau pasakytina apie aplinkybes, kai išimtines teises kartu ir organizuoti žirgų lenktynes, ir rengti lažybas dėl šių lenktynių turi vienintelis ūkio subjektas, kaip yra pagrindinėje byloje. Šis ūkio subjektas yra privilegijuotoje padėtyje ir gali prireikus išplėsti lažybų veiklą, padidindamas įvykių, dėl kurių galima lažintis, skaičių.

62 Todėl prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, atsižvelgdamas, be kita ko, į azartinių lošimų rinkos Prancūzijoje raidą, turi patikrinti, ar valstybė iš tikrųjų vykdo kontrolę, kuri iš principo taikoma PMU veiklai, nuosekliai ir sistemiškai siekdama tikslų, nustatytų įtvirtinant išimtinės teisės PMU naudai sistemą (šiuo klausimu žr. 2010 m. birželio 3 d. Sprendimo *Ladbrokes Betting & Gaming ir Ladbrokes International*, C-258/08, Rink. p. I-4757, 37 punktą).

63 Šiuo klausimu pažymėtina, kad, atsižvelgiant į šį kontekstą, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pirmojo klausimo antroje dalyje konkrečiai pabrėžiamas aspektas, susijęs su PMU vykdoma verslo politika, yra neabejotinai reikšmingas vertinant, kaip yra siekiama minėtų tikslų.

Dėl dinamiškos verslo politikos vykdymo

64 Pirmojo klausimo antra dalis susijusi su tuo, kiek ūkio subjekto, turinčio išimtinę teisę organizuoti azartinius lošimus, vykdoma dinamiška verslo politika gali būti laikoma suderinama su EB 49 straipsnio reikalavimais.

65 Iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą ir iš Teisingumo Teismui pateiktų pastabų matyti, kad dinamišką verslo politiką, kurią nurodo šį prašymą pateikęs teismas, apibūdina keli aspektai. Visų pirma, neginčijama, kad PMU intensyviai ir vis daugiau reklamuoja savo produktus, taip pat internete, ir didina lažybų punktų ir lošėjams skirtų produktų skaičių. Be to, ji naudoja tokią verslo strategiją, kuria siekiama į siūlomus lošimus privilioti naujų lošėjų.

66 Šiomis aplinkybėmis pirmiausia primintina: jeigu valstybės narės valdžios institucijos ragina ir skatina vartotojus dalyvauti azartiniuose lošimuose ar lažybose, siekdamos, kad valstybės iždas iš to gautų finansinės naudos, šios valstybės valdžios institucijos, kad pateisintų kliūtis laisvai teikti paslaugas, negali kaip pateisinimo nurodyti viešosios socialinės tvarkos, kylančios iš būtinybės mažinti progas lošti (minėto Sprendimo *Gambelli ir kt.* 69 punktas).

67 Tačiau Teisingumo Teismas nusprendė, jog kontroliuojama ekspansinė azartinių lošimų veiklos politika gali būti suderinama su tikslu padaryti šią veiklą kontroliuojamą ir paskatinti draudžiamoje nelegalioje lošimų ir lažybų veikloje dalyvaujančius žaidėjus dalyvauti leidžiamoje ir reglamentuojamoje veikloje. Tokia politika gali iš tiesų būti kartu suderinama tiek su tikslu užkirsti kelią azartinių lošimų veiklą panaudoti nusikalstamiems ir sukčiavimo tikslams, tiek su tikslu užkirsti kelią skatinti pernelyg išlaidauti lošiant ir kovoti su priklausomybe nuo lošimų, nukreipiant vartotojus rinktis valstybės monopolio turėtojo pasiūlą, kuri laikoma esanti apsaugota nuo kriminalinės veiklos ir sukurta taip, kad geriau apsaugotų vartotojus nuo pernelyg didelio išlaidavimo ir priklausomybės nuo lošimo (minėto Sprendimo *Stoß ir kt.* 101 ir 102 punktai).

68 Neginčijama, kad norint pasiekti tikslą padaryti šią veiklą kontroliuojamą, leidimą vykdyti veiklą turintys ūkio subjektai turi būti patikima, tačiau kartu ir patraukli alternatyva nereglamentuojamai veiklai, o tai savaime gali reikšti plačią lošimų asortimento pasiūlą, tam tikro masto reklamą ir naujų platinimo būdų naudojimą (žr.

2007 m. kovo 6 d. Sprendimo *Placanica ir kt.*, C-338/04, C-359/04 ir C-360/04, Rink. p. I-1891, 55 punktą bei minėto Sprendimo *Stoß ir kt.* 101 punktą).

69 Konkrečiai prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, atsižvelgdamas į nagrinėjamo ginčo aplinkybes, turi įvertinti, ar PMU verslo politika reklamos masto ir naujų lošimų kūrimo požiūriu gali būti laikoma dalimi tokios kontroliuojamos ekspansinės politikos azartinių lošimų sektoriuje, kuria iš tiesų siekiama polinkį lošti padaryti kontroliuojamą (minėto Sprendimo *Ladbrokes Betting & Gaming ir Ladbrokes International* 37 punktas).

70 Atlikdamas šį vertinimą, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, be kita ko, turi patikrinti, ar, pirma, su lošimais susijusi nusikalstama veikla ir sukčiavimas ir, antra, priklausomybė nuo lošimo pagrindinės bylos aplinkybių atsiradimo momentu Prancūzijoje galėjo būti problema ir ar licencijuotos bei reglamentuotos veiklos ekspansija būtų galėjusi tokią problemą išspręsti (minėto Sprendimo *Ladbrokes Betting & Gaming ir Ladbrokes International* 29 punktas). Teisingumo Teismas visų pirma pabrėžė, kad jeigu valstybė narė ketina remtis tikslu, kuriuo galima pateisinti laisvės teikti paslaugas kliūtį, atsiradusią dėl ribojamosios nacionalinės priemonės, jis turi pateikti sprendimą šiuo klausimu turinčiam priimti teismui visą informaciją, kuri leistų šiam įsitikinti, jog minėta priemonė atitinka iš proporcingumo principo kylančius reikalavimus (minėto Sprendimo *Stoß ir kt.* 71 punktas). Komisija šiuo klausimu nurodė, kad, kitaip nei bylose, kuriose priimti minėti sprendimai *Placanica ir kt.* bei *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International*, nacionalinės valdžios institucijos neįrodė realiai esant juodosios žirgų lenktynių lažybų rinkos.

71 Bet kuriuo atveju valstybės monopolio turėtojo galima reklamos veikla turi būti saikinga ir griežtai apribota tuo, kas būtina, norint nukreipti lošėjus rinktis kontroliuojamus lošimo tinklus. Tačiau tokia reklama negali būti pirmiausia siekiama žadinti

natūralų žmonių polinkį lošti, skatinant juos aktyviai dalyvauti lošimuose, visų pirma pristatant lošimus kaip įprastą reiškinį, sukuriant teigiamą įvaizdį, pagrįstą tuo, jog gaunamos pajamos skiriamos bendrojo intereso veiklai, arba didinant lošimų patraukiančiais reklaminiais pranešimais, kuriuose viliojama dideliais laimėjimais (Sprendimo *Stoß ir kt.* 103 punktas).

72 Atsižvelgiant į visus šiuos svarstymus, į pirmąjį klausimą reikia atsakyti, kad EB 49 straipsnis turi būti aiškinamas taip:

a) valstybė narė, siekianti užtikrinti ypač aukštą vartotojų apsaugos lygį azartinių lošimų sektoriuje, gali pagrįstai nuspręsti, kad vien išimtinių teisių suteikimas vieninteliam viešosios valdžios institucijų griežtai kontroliuojamam subjektui gali leisti pakankamai veiksmingai suvaldyti su šiuo sektoriumi susijusią riziką ir siekti skatinimo pernelyg išlaidauti lošiant prevencijos bei kovos su priklausomybe nuo lošimų tikslų;

b) prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi patikrinti, ar:

— pagrindinės bylos aplinkybių susidarymo momentu nacionalinės valdžios institucijos iš tikrųjų siekė užtikrinti tokį ypač aukštą apsaugos lygį, be to, ar, atsižvelgiant į šį siekiamą apsaugos lygį, iš tiesų galėjo būti laikoma būtina nustatyti monopolį, ir

— valstybė iš tikrųjų nuosekliai ir sistemiškai vykdo kontrolę, kuri iš principo taikoma išimtines teises turinčio subjekto veiklai, siekdama šiam subjektui priskirtų tikslų;

c) tam, kad būtų suderinami su tikslais kovoti su nusikalstamumu bei sumažinti progų lošti, nacionalinės teisės aktai, kuriais įtvirtinamas monopolis azartinių lošimų sektoriuje, turi:

— būti pagrįsti konstatavimu, jog su lošimais susijusi nusikalstama veikla ir sukčiavimas bei priklausomybė nuo lošimo atitinkamos valstybės narės teritorijoje yra problema, kurią licencijuotos bei reglamentuotos veiklos ekspansija galėtų išspręsti, ir

— leisti vykdyti tik saikingą reklamą, griežtai apribotą tuo, kas būtina, norint nukreipti lošėjus rinktis kontroliuojamus lošimo tinklus.

Dėl antrojo klausimo

73 Antruoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, kaip reikia vertinti sistemos, kuria įtvirtinama vienintelio ūkio subjekto išimtinė teisė organizuoti žirgų lenktynių lažybas, lemiamą laisvės teikti paslaugas pažeidimą, ir ypač ar žirgų lenktynių lažybų internete rinka gali būti laikoma išskirtina iš viso žirgų lenktynių lažybų sektoriaus.

74 Pirmiausia reikia konstatuoti, kad bet koks azartinių lošimų pasiūlos internete ribojimas labiau varžo ūkio subjektus, įsisteigusius už atitinkamos valstybės narės, kurioje adresatai gauna paslaugas, ribų, nes šie ūkio subjektai netenka ypač veiksmingos tiekimo rinkai priemonės, leidžiančios tiesiogiai patekti į minėtą rinką, palyginti su toje pačioje valstybėje narėje įsisteigusiais ūkio subjektais (šiuo klausimu žr. 2003 m.

gruodžio 11 d. Sprendimo *Deutscher Apothekerverband*, C-322/01, Rink. p. I-14887, 74 punktą ir 2010 m. gruodžio 2 d. Sprendimo *Ker-Optika*, C-108/09, Rink. p. I-12213, 54 punktą).

75 Be to, iš Teisingumo Teismo praktikos matyti, kad internetas tėra būdas siūlyti azartinius lošimus (2010 m. rugsėjo 8 d. Sprendimo *Carmen Media Group*, C-46/08, Rink. p. I-8149, 100 punktas).

76 Kadangi pagrindinėje byloje nagrinėjamų nacionalinės teisės aktų tikslais visų pirma siekiama užtikrinti azartinių lošimų vartotojų apsaugą, konkrečiau kalbant, apsaugą nuo ūkio subjektų sukčiavimo, taip pat nuo skatinimo pernelyg išlaidauti lošiant ir priklausomybės nuo lošimų, labai reikšmingas aspektas yra galimybė vartotojo požiūriu pakeisti vienus kitais įvairius tiekimo rinkai būdus. Jeigu, pavyzdžiui, būtų nustatyta, kad vartotojai mano, jog statymas konkrečiose žirgų lenktynių lažybose internetu yra statymo tose pačiose lažybose tradiciniais būdais pakaitalas, tai būtų pagrindas vertinti bendrai, o ne kiekvieną sektoriaus paskirstymo būdą atskirai.

77 Taigi, žirgų lenktynių lažybų rinka turėtų būti iš principo vertinama bendrai, neatsižvelgiant į tai, ar nagrinėjamos lažybos siūlomos tradiciniais būdais, per fizines vietas, ar internetu, ir reikėtų išnagrinėti lažybų statymų surinkimo veiklos suvaržymus, neatsižvelgiant į tai, kaip jos vykdomos.

78 Tačiau Teisingumo Teismas jau turėjo galimybę pabrėžti tam tikrus ypatumus, susijusius su azartinių lošimų siūlymu internetu (žr. minėtų sprendimų *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International* 72 punktą bei *Carmen Media Group* 101 punktą).

79 Jis, be kita ko, pažymėjo, jog dėl to, kad vartotojas ir ūkio subjektas tiesiogiai nebendrauja, azartiniams lošimams internetu būdingas kitokio pobūdžio ir didesnis pavojus, palyginti su tradicinėmis tokių lošimų rinkomis, turint omenyje galimą ūkio subjektų sukčiavimą, nukreiptą prieš vartotojus (minėtų sprendimų *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International* 70 punktas bei *Carmen Media Group* 102 punktas).

80 Be to, Teisingumo Teismas yra pažymėjęs, kad azartinių lošimų siūlymo internetu požymiai lygiai taip pat gali pasirodyti esą kitokio pobūdžio ir didesnis pavojaus šaltinis, palyginti su tradicinėmis tokių lošimų rinkomis, kalbant apie vartotojų ir ypač apie jaunimo ir asmenų, kurie turi ypatingą polinkį lošti arba kuriems toks polinkis gali išsivystyti, apsaugą. Be ką tik paminėtos vartotojo ir operatoriaus tiesioginio kontakto stokos, itin lengva ir nepertraukiama prieiga prie internetu siūlomų lošimų, taip pat galimas didesnis tokios tarptautinio pobūdžio pasiūlos mastas ir dažnumas aplinkoje, kuriai dar būdinga ir lošėjo izoliacija, anonimiškumas ir socialinės kontrolės nebuvimas, sudaro tiek daug sąlygų, galinčių paskatinti priklausomybę nuo lošimų ir pernelyg daug išlaidauti lošiant bei atitinkamai padidinti su tuo susijusias neigiamas socialines ir moralines pasekmes, kaip išaiškinta nusistovėjusioje teismo praktikoje (minėto Sprendimo *Carmen Media Group* 103 punktas).

81 Todėl reikės atsižvelgti į visus tiekimo rinkai būdus, kurie gali būti pakeisti vieni kitais, nebent dėl interneto naudojimo padidėtų azartinių lošimų keliami pavojai, palyginti su pavojais, kurie kyla tiekiant rinkai lošimus tradiciniais būdais.

82 Vadinasi, esant tokiems nacionalinės teisės aktams, dėl kurių pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą, kurie vienodai taikomi siūlant lažybas internetu ir tradiciniais būdais bei dėl kurių nacionalinis įstatymų leidėjas nenusprendė, jog būtina

daryti skirtumą tarp įvairių tiekimo rinkai būdų, laisvės teikti paslaugas pažeidimą reikės įvertinti atsižvelgiant į visam atitinkamam sektoriui nustatytus apribojimus.

83 Taigi, į antrąjį klausimą reikia atsakyti taip: norėdami įvertinti sistemos, kuria įtvirtinama išimtinė teisė organizuoti žirgų lenktynių lažybas, lemiamą laisvės teikti paslaugas pažeidimą, nacionaliniai teismai turi atsižvelgti į visus šių lažybų tiekimo rinkai būdus, kurie gali būti pakeisti vieni kitais, nebent dėl interneto naudojimo padidėtų atitinkamų azartinių lošimų keliami pavojai, palyginti su pavojais, kurie kyla lošimus tiekiant rinkai tradiciniais būdais. Esant tokiems nacionalinės teisės aktams, kurie vienodai taikomi siūlant žirgų lenktynių lažybas internetu ir tradiciniais būdais, laisvės teikti paslaugas pažeidimą reikia vertinti atsižvelgiant į visam atitinkamam sektoriui nustatytus apribojimus.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

84 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, 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 (aštuntoji kolegija) nusprendžia:

1. EB 49 straipsnis turi būti aiškinamas taip:

a) valstybė narė, siekianti užtikrinti ypač aukštą vartotojų apsaugos lygį azartinių lošimų sektoriuje, gali pagrįstai nuspręsti, kad vien išimtinių teisių suteikimas vieninteliam viešosios valdžios institucijų griežtai kontroliuojamam subjektui gali leisti pakankamai veiksmingai suvaldyti su šiuo sektoriumi susijusią riziką ir siekti skatinimo pernelyg išlaidauti lošiant prevencijos bei kovos su priklausomybe nuo lošimų tikslų;

b) prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi patikrinti, ar:

— pagrindinės bylos aplinkybių susidarymo momentu nacionalinės valdžios institucijos iš tikrųjų siekė užtikrinti tokį ypač aukštą apsaugos lygį, be to, ar, atsižvelgiant į šį siekiamą apsaugos lygį, iš tiesų galėjo būti laikoma būtina nustatyti monopolį, ir

— valstybė iš tikrųjų nuosekliai ir sistemiškai vykdo kontrolę, kuri iš principo taikoma išimtines teises turinčio subjekto veiklai, siekdama šiam subjektui priskirtų tikslų;

c) tam, kad būtų suderinami su tikslais kovoti su nusikalstamumu bei sumažinti progų lošti, nacionalinės teisės aktai, kuriais įtvirtinamas monopolis azartinių lošimų sektoriuje, turi:

— būti pagrįsti konstatavimu, jog su lošimais susijusi nusikalstama veikla ir sukčiavimas bei priklausomybė nuo lošimo atitinkamos valstybės narės teritorijoje yra problema, kurią licencijuotos bei reglamentuotos veiklos ekspansija galėtų išspręsti, ir

— leisti vykdyti tik saikingą reklamą, griežtai apribotą tuo, kas būtina, norint nukreipti lošėjus rinktis kontroliuojamus lošimo tinklus.

2. Norėdami įvertinti sistemos, kuria įtvirtinama išimtinė teisė organizuoti žirgų lenktynių lažybas, lemiamą laisvės teikti paslaugas pažeidimą, nacionaliniai teismai turi atsižvelgti į visus šių lažybų tiekimo rinkai būdus, kurie gali būti pakeisti vieni kitais, nebent dėl interneto naudojimo padidėtų atitinkamų azartinių lošimų keliami pavojai, palyginti su pavojais, kurie kyla lošimus tiekiant rinkai tradiciniais būdais. Esant tokiems nacionalinės teisės aktams, kurie vienodai taikomi siūlant žirgų lenktynių lažybas internetu ir tradiciniais būdais, laisvės teikti paslaugas pažeidimą reikia vertinti atsižvelgiant į visam atitinkamam sektoriui nustatytus apribojimus.

Parašai.