WYROK TRYBUNAŁU (ósma izba)

z dnia 30 czerwca 2011 r.*

W sprawie C-212/08

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Conseil d'État (Francja) postanowieniem z dnia 9 maja 2008 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 21 maja 2008 r., w postępowaniu

Zeturf Ltd

przeciwko

Premier ministre,

TRYBUNAŁ (ósma izba),

w składzie: K. Schiemann (sprawozdawca), prezes izby, C. Toader i A. Prechal, sędziowie,

* Język postępowania: francuski.

rzecznik generalny: N. Jääskinen,
sekretarz: R. Şereş, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 8 grudnia 2010 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu spółki Zeturf Ltd przez O. Delgrange'a oraz M. Riedla, avocats,

— w imieniu Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain przez P. de Montalemberta, P. Pagèsa oraz C.L. Saumona, avocats,

— w imieniu rządu francuskiego przez E. Belliard, N. Rouam, G. de Berguesa oraz B. Messmera, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu belgijskiego przez C. Pochet oraz L. Van den Broeck, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez P. Vlæmmincka, advocaat,

— w imieniu rządu niemieckiego przez M. Lummę oraz B. Kleina, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu greckiego E.M. Mamounę, M. Tassopoulou oraz G. Papadaki, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu maltańskiego przez A. Buhagiar, S. Camillerego oraz J. Borga, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu portugalskiego przez L. Ineza Fernandesa oraz P. Mateusa Calada, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez C. Vrignon oraz E. Traversę, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 49 WE i 50 WE.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy spółką Zeturf Ltd (zwaną dalej „spółką Zeturf"), spółką prawa maltańskiego, a Premier ministre (prezesem rady ministrów Republiki Francuskiej, zwanym dalej „premierem") w przedmiocie dorozumianej decyzji premiera odmawiającej uchylenia przepisów krajowych, na mocy których we Francji monopol na urządzanie i prowadzenie zakładów wzajemnych na wyścigi konne poza torami wyścigowymi przysługuje Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain (konsorcjum Miejskie Zakłady Wzajemne, zwanego dalej „konsorcjum PMU").

Ramy prawne

Uregulowania Unii

3 Dyrektywa Rady 90/428/EWG z dnia 26 czerwca 1990 r. w sprawie handlu zwierzętami z rodziny koniowatych przeznaczonymi do udziału w zawodach oraz ustanawiająca warunki udziału w takich zawodach (Dz.U. L 224, s. 60) ma na celu, zgodnie z jej motywem drugim, ustanowienie na szczeblu Wspólnoty zasad wewnątrzwspólnotowego handlu zwierzętami z rodziny koniowatych przeznaczonymi do udziału w zawodach.

4 Motyw piąty tej dyrektywy stanowi, jak następuje:

„[H]andel zwierzętami z rodziny koniowatych przeznaczonymi do udziału w zawodach konnych i udział w takich zawodach może być utrudniony z uwagi na różnice istniejące w zasadach przeznaczania części kwot nagród pieniężnych lub zysków na ochronę, rozwój i doskonalenie hodowli w państwach członkowskich […]".

5 Zgodnie z art. 1 tej dyrektywy, „ustanawia [ona] zasady regulujące handel zwierzętami z rodziny koniowatych przeznaczonymi do udziału w zawodach oraz zasady regulujące ich udział w takich zawodach".

6 Zgodnie z art. 2 akapit drugi dyrektywy 90/428, „»zawody konne« oznaczają każde konne współzawodnictwo".

7 Artykuł 3 tej dyrektywy stanowi, że zasady dotyczące zawodów konnych nie mogą dyskryminować koniowatych zarejestrowanych lub pochodzących z państwa członkowskiego innego niż państwo, w którym organizowane są zawody.

8 Artykuł 4 tej dyrektywy stanowi:

„1. Obowiązki zawarte w art. 3 stosuje się w szczególności do:

[…]

c) nagród pieniężnych lub zysków, które mogą pochodzić z zawodów konnych.

2. Jednakże,

[…]

— w przypadku poszczególnych zawodów konnych lub rodzajów zawodów konnych, państwa członkowskie są upoważnione do wskazania [zastrzeżenia], poprzez właściwe organy zatwierdzone lub uznane [za pośrednictwem podmiotów oficjalnie licencjonowanych lub uznanych] w tym celu, określonej części kwot nagród pieniężnych lub zysków, o których mowa w ust. 1 lit. c), z przeznaczeniem na ochronę, rozwój i doskonalenie hodowli.

[…]”.

Prawo krajowe

Urządzanie wyścigów konnych

9 Artykuł 1 loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux (ustawy z dnia 2 czerwca 1891 r. regulującej udzielanie zezwoleń na urządzanie wyścigów konnych oraz ich urządzanie, *Bulletin des lois* 1891, nr 23707) w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu przed sądem krajowym (zwanej dalej „ustawą z 1891 r.") stanowi:

„Tor wyścigów konnych nie może zostać otwarty bez uprzedniego zezwolenia ministra właściwego do spraw rolnictwa".

10 Artykuł 2 ustawy z 1891 r. stanowi:

„Dopuszczalne są jedynie wyścigi konne mające za cel wyłącznie ulepszanie ras koni i organizowane przez spółki, których statuty zostały zatwierdzone przez ministra właściwego do spraw rolnictwa po zasięgnięciu opinii wyższej rady ds. stadnin".

11 Artykuł 1 décret nº 97-456, du 5 mai 1997, relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel (dekretu nr 97-456 z dnia 5 maja 1997 r. w sprawie spółek urządzających wyścigi konne i zakładów wzajemnych, JORF z dnia 8 maja 1997 r., s. 7012) w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu przed sądem krajowym (zwany dalej „dekretem z 1997 r.") stanowi, jak następuje:

„Spółki urządzające wyścigi konne podlegają przepisom loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association (ustawy z dnia 1 lipca 1901 r. o umowie stowarzyszenia) w zakresie, w jakim przepisy tej ustawy nie są niezgodne z przepisami [ustawy z 1891 r.] oraz z rozporządzeniami wykonawczymi do niej.

Zadaniem spółek urządzających wyścigi konne jest urządzanie wyścigów konnych oraz prowadzenie działalności bezpośrednio powiązanej z tym zadaniem lub z innymi zadaniami, jakie spółki te mogą realizować zgodnie z ustawą.

Statuty spółek podlegają zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw rolnictwa i powinny w szczególności spełniać wymogi określone w niniejszym tytule. Statuty spółek urządzających wyścigi konne […] powinny być zgodne ze statutami wzorcowymi ustalonymi przez ministra".

12 W okresie właściwym dla stanu faktycznego sprawy przed sądem krajowym spółki urządzające wyścigi konne były zobowiązane przekazywać ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa statuty zgodne ze statutami wzorcowymi stanowiącymi załącznik do arrêté du 26 décembre 1997 relatif aux statuts types des sociétés de courses de chevaux (zarządzenia z dnia 26 grudnia 1997 r. w sprawie statutów wzorcowych spółek urządzających wyścigi konne, JORF z dnia 14 lutego 1998 r., s. 2344).

13 Artykuł 3 dekretu z dnia 1997 r. stanowi:

„Zezwolenia na urządzanie wyścigów konnych udziela, po zasięgnięciu opinii prefekta, minister właściwy do spraw rolnictwa na okres jednego roku; zezwolenie może zostać cofnięte przed upływem jego okresu ważności, w wypadku gdy spółka naruszy przepisy ustaw lub rozporządzeń albo uchybi swym obowiązkom statutowym.

Statuty powinny stanowić, że spółka urządzająca wyścigi konne, której nie udzielono zezwolenia na urządzanie wyścigów przez trzy lata z rzędu, podlega rozwiązaniu z mocy samego prawa".

Urządzanie zakładów wzajemnych na wyścigi konne

14 Zakłady wzajemne na wyścigi konne podlegają ogólnej zasadzie zakazu urządzania, która wynika z art. 4 ustawy z 1891 r., na mocy której kto w jakimkolwiek miejscu i w jakiejkolwiek formie oferuje przyjęcie lub przyjmuje zakład na wyścigi konne, bezpośrednio lub z udziałem pośrednika, podlega karze pozbawienia wolności i karze grzywny.

15 Równocześnie jednak państwo zezwala niektórym spółkom urządzającym wyścigi konne na urządzanie zakładów na takie wyścigi. Zgodnie więc z art. 5 akapit pierwszy ustawy z 1891 r.:

„[…] spółki spełniające wymogi określone w art. 2 mogą, na mocy szczególnego zezwolenia ministra właściwego do spraw rolnictwa, które może zostać cofnięte w każdym czasie, oraz przy wnoszeniu stałej opłaty na rzecz lokalnych podmiotów dobroczynnych i hodowlanych, urządzać zakłady wzajemne, przy czym zezwolenie takie nie uchybia pozostałym przepisom art. 4".

16 W zakresie wskazanej możliwości urządzania zakładów na wyścigi konne przez spółki urządzające takie wyścigi art. 27 dekretu z 1997 r. w następujących słowach przyznaje konsorcjum PMU monopol w zakresie przyjmowania zakładów poza torami wyścigów konnych:

„Spółki urządzające wyścigi konne, którym udzielono zezwolenia na urządzanie zakładów wzajemnych poza torami wyścigów konnych, na zasadach określonych w art. 5 [ustawy z 1891 r.], o której była mowa wyżej, powierzają prowadzenie takich zakładów na ich rachunek konsorcjum, które tworzą wspólnie na zasadach określonych w ordonnance du 23 septembre 1967 (rozporządzeniu z 23 września 1967 r.), o którym była mowa wyżej. Statut tego podmiotu, noszącego nazwę Pari mutuel urbain (PMU), podlega zatwierdzeniu przez ministrów właściwych do spraw rolnictwa i do spraw budżetu.

Spółki dominujące określone w art. 2 mogą także powierzyć wskazanemu konsorcjum prowadzenie na ich rachunek zakładów wzajemnych odbywających się na torach wyścigów konnych.

Gdy wskazane konsorcjum zezwala osobom prywatnym na prowadzenie punktów zawierania zakładów, zezwolenie takie może być wydane jedynie po przeprowadzeniu dochodzenia przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz wydaniu przez niego pozytywnej opinii".

17 Arrêté du 13 septembre 1985 portant règlement du pari mutuel (zarządzenie z dnia 13 września 1985 r. regulujące zakłady wzajemne, JORF z dnia 18 września 1985 r., s. 10714) w brzmieniu zmienionym na mocy arrêté du 29 août 2001 (JORF z dnia 28 września 2001 r., s. 15333) (zwane dalej „zarządzeniem z 1985 r.") dodaje możliwość zawierania zakładów przez internet. Strona internetowa konsorcjum PMU jest jednym z pięciu największych handlowych portali internetowych we Francji.

Organizacja konsorcjum PMU i zasady jego działalności

18 Artykuł 3 statutu konsorcjum PMU stanowi:

„[Konsorcjum PMU] ma na celu wdrażanie, z korzyścią dla każdej z należących do niego spółek urządzających wyścigi konne, ogółu środków technicznych, administracyjnych, prawnych, finansowych i kadrowych niezbędnych do ciągłej i nieprzerwanej obsługi zakładów wzajemnych poza torami wyścigów konnych, jak również na torach wyścigów konnych należących do spółek dominujących w odniesieniu do całości lub części organizowanych przez nie gonitw.

Konsorcjum może przejąć i zapewniać zarządzanie wszelkimi udziałami w spółkach, konsorcjach lub podmiotach prawnych, francuskich lub zagranicznych, mających udziały we Francji lub za granicą, bezpośrednio lub pośrednio, w urządzaniu zakładów wzajemnych, jak również świadczeniu wszelkich innych usług powiązanych z tą działalnością.

Konsorcjum prowadzi wszelką działalność dodatkową, która jest bezpośrednio użyteczna z punktu widzenia osiągnięcia jej celu zasadniczego.

Podobnie jak w wypadku spółek członkowskich, cel [konsorcjum PMU] jest bezinteresowny, nienastawiony na zysk i ma charakter obywatelski".

19 Artykuł 29 dekretu z 1997 r. stanowi na temat składu zarządu konsorcjum PMU, co następuje:

„[Konsorcjum PMU] kieruje zarząd złożony z 10 członków powołanych przez zgromadzenie:

prezesa [konsorcjum PMU], powoływanego spośród kandydatów zaproponowanych przez spółki członkowskie, także spoza grona członków zgromadzenia; musi on zostać zatwierdzony przez ministrów właściwych do spraw rolnictwa i budżetu;

dyrektora zarządzającego, powoływanego na wniosek prezesa, który musi zostać zatwierdzony przez ministrów właściwych do spraw rolnictwa i budżetu;

czterech przedstawicieli spółek członkowskich [konsorcjum PMU];

czterech przedstawicieli Skarbu Państwa, dwóch powoływanych na wniosek ministra właściwego do spraw rolnictwa i dwóch na wniosek ministra właściwego do spraw budżetu.

Kadencja prezesa [konsorcjum PMU] trwa cztery lata; dopuszczalne jest jego powołanie na kolejną kadencję. Kadencja dyrektora zarządzającego upływa z chwilą upływu kadencji prezesa, który zgłosił jego kandydaturę.

W czasie obrad zarządu każdemu z jego członków przysługuje jeden głos; jednakże w razie równego rozłożenia głosów głos prezesa jest rozstrzygający. Kontroler państwowy oraz komisarz rządowy biorą udział w obradach zarządu bez prawa głosu".

20 Artykuł 40 dekretu z 1997 r. przewiduje kontrolę wyścigów konnych oraz zakładów na wyścigi konne na następujących zasadach:

„Kontrolę i nadzór nad wyścigami konnymi oraz zakładami wzajemnymi zapewniają wspólnie pracownicy dyrekcji obszarów wiejskich i leśnictwa Ministerstwa Rolnictwa, funkcjonariusze służby policyjnej odpowiedzialni za wyścigi konne w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych oraz wyżsi rewidenci skarbu państwa lub ich przedstawiciele.

Urzędnicy sprawujący kontrolę i nadzór nad wyścigami konnymi oraz zakładami wzajemnymi mogą żądać okazania wszelkich dokumentów i akt mających związek z tą działalnością. Mają oni dostęp przed wyścigami, w ich trakcie oraz po ich zakończeniu do wszelkich pomieszczeń i urządzeń, w których zakłady są zawierane i centralizowane, zarówno na terenie torów wyścigowych, jak i poza nimi. […]".

21 Gdy chodzi o sposoby i rodzaje zakładów, jakie konsorcjum PMU może urządzać, art. 39 dekretu z 1997 r. stanowi:

„Rozporządzenie w sprawie zakładów wzajemnych wydają ministrowie właściwi do spraw rolnictwa i budżetu na wniosek [konsorcjum PMU] i po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Rozporządzenie podlega ogłoszeniu w *Journal officiel de la République française* (dzienniku urzędowym Republiki Francuskiej)".

22 Zgodnie z art. 1 zarządzenia z 1985 r.:

„Zakłady będące przedmiotem niniejszego zarządzenia polegają na przewidzeniu zdarzenia związanego z wynikiem jednego lub więcej wyścigów konnych organizowanych przez spółki posiadające stosowne zezwolenie wydane przez ministra rolnictwa na torach wyścigowych objętych zezwoleniem na otwarcie, przy czym przebieg gonitw jest regulowany przez poszczególne kodeksy wyścigów.

Zarządzenie ministra rolnictwa określa rodzaje zakładów, jakie mogą być zawierane przez poszczególne spółki".

23 Artykuł 2 akapit pierwszy zarządzenia z 1985 r. stanowi:

„Zasada zakładów wzajemnych oznacza, że stawki wpłacane przez zawierających zakład w zakresie określonego zakładu są rozdzielane pomiędzy tych spośród nich, którzy wygrali w ramach tego samego typu zakładu, po odliczeniu opłat ustalonych przez obowiązujące przepisy".

24 Artykuł 8 akapit pierwszy zarządzenia z 1985 r. potwierdza zasadę ogólnego zakazu zakładów konnych w następujących słowach:

„Nikomu nie wolno urządzać ani zawierać zakładów na gonitwy organizowane we Francji bez korzystania z usług francuskich zakładów wzajemnych".

25 Około 74% kwoty stawek wpłacanych w ramach zakładów urządzanych przez konsorcjum PMU jest redystrybuowane pomiędzy zawierających zakład. Około 12% jest pobierane jako opłata na rzecz państwa, około 8% przeznaczane jest na cele rozrodu koni, a około 5% pokrywa koszty przyjmowania i prowadzenia zakładów przez konsorcjum PMU.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

26 Spółka Zeturf świadczy usługi w zakresie zawierania w internecie zakładów na wyścigi konne. Posiada zezwolenie udzielone przez maltański organ regulacji gier hazardowych i oferuje na swojej stronie internetowej w szczególności zakłady na francuskie wyścigi konne.

27 W dniu 18 lipca 2005 r. spółka Zeturf zwróciła się do ministre de l'Agriculture (ministra rolnictwa, zwanego dalej „ministrem") o uchylenie art. 27 dekretu z 1997 r., a w szczególności pierwszego akapitu tego artykułu, który przyznaje konsorcjum PMU monopol na urządzanie i prowadzenie zakładów na wyścigi konne poza torami wyścigów konnych.

28 Minister nie udzielił żadnej odpowiedzi na ten wniosek, z czego wynika, iż wydał on dorozumianą decyzję negatywną, którą spółka Zeturf zaskarżyła przed sądem krajowym. Spółka ta również zażądała, by sąd krajowy zobowiązał premiera i ministra do uchylenia art. 27 akapit pierwszy dekretu z 1997 r. pod groźbą okresowej kary pieniężnej w wysokości 150 EUR za każdy dzień zwłoki, licząc od dnia doręczenia orzeczenia nakazującego takie działanie.

29 Skarga złożona przez spółkę Zeturf do Conseil d'État (Rady Stanu) oparta jest w szczególności na zarzucie naruszenia gwarantowanej przez art. 49 WE swobody świadczenia usług.

30 Sąd krajowy stwierdził w tym zakresie, że art. 27 akapit pierwszy dekretu z 1997 r. stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług, gdyż ogranicza on, w odniesieniu do usługodawców z państw członkowskich innych niż Republika Francuska, możliwość prowadzenia działalności w zakresie zakładów na wyścigi konne poza torami wyścigów konnych we Francji.

31 Niemniej jednak sąd ten uznaje, że tego rodzaju ograniczenie może być uznane za dopuszczalne tytułem odstępstw przewidzianych przez traktat WE lub też uzasadnione przez nadrzędne względy interesu ogólnego, jeżeli odpowiada ono wymogom określonym przez prawo Unii w zakresie proporcjonalności.

32 W postępowaniu przed sądem krajowym spółka Zeturf twierdziła w szczególności, że właściwe organy krajowe nie wykazały istnienia nadrzędnego względu interesu ogólnego, który uzasadniałby tego rodzaju ograniczenie, a także – nawet zakładając, że istnienie takich względów można byłoby udowodnić – ograniczenie to nie jest proporcjonalne w stosunku do celów, do jakich osiągnięcia zmierza, a konsorcjum PMU prowadzi agresywną politykę handlową opartą na nakłanianiu do gry i ponoszenia wydatków, co jest nie do pogodzenia z celami właściwych przepisów krajowych.

33 Z drugiej strony organy krajowe twierdziły przed sądem krajowym, że monopol udzielony konsorcjum PMU ma na celu ochronę porządku społecznego z uwzględnieniem skutków wywieranych przez gry na jednostki i na społeczeństwo, a także ma on na celu ochronę porządku publicznego w postaci walki z wykorzystywaniem gier hazardowych do celów przestępczych lub popełniania oszustw; ponadto tego rodzaju monopol przyczynia się do rozwoju obszarów wiejskich poprzez finansowanie hodowli koni. Polityka rozwoju konsorcjum PMU jest także, ich zdaniem, uzasadniona celem w postaci skutecznej walki przeciwko pokusie gry poprzez utrzymywanie zgodnej z prawem i atrakcyjnej oferty, tak by ukierunkować graczy na działania objęte zezwoleniami i podlegające regulacjom.

34 W tych okolicznościach Conseil d'État postanowił zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy art. 49 [WE] i 50 [WE] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie krajowym regulacjom przewidującym system polegający na zastrzeżeniu wyłączności w zakresie zakładów na wyścigi konne poza torami wyścigów konnych na rzecz jednego podmiotu gospodarczego nienastawionego na zysk, którym to regulacjom, choć zdają się one być odpowiednie do osiągnięcia celu walki z przestępczością, a zatem do ochrony porządku publicznego w sposób bardziej skuteczny, niżby to mogło mieć miejsce przy pomocy mniej restrykcyjnych

środków, towarzyszy, w celu zneutralizowania ryzyka pojawienia się ośrodków gry działających bez zezwolenia oraz skłonienia graczy do korzystania z legalnej oferty, dynamiczna polityka handlowa tego podmiotu, która w związku z tym nie realizuje w pełni celu ograniczania sposobności do gry?

2) Czy w celu dokonania oceny, czy krajowe regulacje, takie jak regulacje obowiązujące we Francji, przewidujące system polegający na zastrzeżeniu wyłączności w zakresie zakładów na wyścigi konne poza torami wyścigów konnych na rzecz jednego podmiotu gospodarczego nienastawionego na zysk, naruszają art. 49 [WE] i 50 [WE], naruszenie swobody świadczenia usług oceniać należy jedynie z punktu widzenia ograniczeń narzucanych w zakresie internetowej oferty zakładów na wyścigi konne, czy też należy brać pod uwagę cały sektor zakładów na wyścigi konne, bez względu na formę, w jakiej są one oferowane i udostępniane graczom?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

35 Jak zostało wskazane w pkt 30 niniejszego wyroku, sąd krajowy stwierdził, że francuskie przepisy regulujące zakłady na wyścigi konne będące przedmiotem sporu przed tym sądem stanowią ograniczenie swobody świadczenia usług. Zadane przez sąd krajowy pytania dotyczą zatem jedynie tego, czy tego rodzaju ograniczenie można uznać za uzasadnione.

W przedmiocie pytania pierwszego

36 Celem udzielenia odpowiedzi na pytanie pierwsze należy wpierw zbadać, w jakich okolicznościach art. 49 WE zezwala na ustanowienie systemu wyłączności w zakresie urządzania zakładów na wyścigi konne poza torami wyścigów konnych na rzecz jednego podmiotu gospodarczego, takiego jak podmiot w sprawie przed sądem

krajowym, a następnie w jakim zakresie prowadzenie dynamicznej polityki handlowej przez taki podmiot gospodarczy korzystający z tego rodzaju prawa wyłącznego może być zgodne z celami, do jakich zmierza system wyłączności.

Przesłanki dopuszczalności ustanowienia systemu wyłączności w zakresie urządzania zakładów na wyścigi konne

37 Tytułem wstępnym należy przypomnieć, że ograniczenie swobody świadczenia usług, takie jakiego dopatrzył się sąd krajowy, może zostać dopuszczone na zasadzie odstępstw wyraźnie przewidzianych w art. 45 WE i 46 WE, mających zastosowanie w tej dziedzinie na podstawie art. 55 WE, lub uzasadnione zgodnie z orzecznictwem Trybunału nadrzędnymi względami interesu ogólnego (wyrok z dnia 8 września 2009 r. w sprawie C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, Zb.Orz., s. I-7633, pkt 55).

38 Jeśli chodzi dokładniej o możliwe do przyjęcia uzasadnienie, Trybunał zauważył, że cele założone w przepisach krajowych wydanych w dziedzinie gier hazardowych są w swoim ogóle związane najczęściej z ochroną usługobiorców danych usług, a bardziej ogólnie konsumentów, oraz z ochroną porządku społecznego. Trybunał podkreślił również, że takie cele należą do nadrzędnych względów interesu ogólnego mogących uzasadnić ograniczenia swobody świadczenia usług (wyrok z dnia 8 września 2010 r. w sprawach połączonych C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07 Stoß i in., Zb.Orz. s. I-8069, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo).

39 Ponadto Trybunał wielokrotnie podkreślał, że względy moralne, wyznaniowe lub kulturowe, jak też konsekwencje moralnie i finansowo szkodliwe dla jednostek i społeczeństwa, które wiążą się z grami hazardowymi, mogą uzasadniać istnienie uznaniowych kompetencji władz krajowych wystarczających dla ustalenia, zgodnie z ich

własną skalą wartości, wymogów w zakresie ochrony konsumentów i porządku społecznego (ww. wyrok w sprawie Stoß i in., pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo).

40 Państwa członkowskie korzystają co do zasady ze swobody w ustalaniu celów swojej polityki w dziedzinie gier hazardowych i w razie potrzeby w szczegółowym określeniu poziomu ochrony, do którego dążą (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, pkt 59).

41 Państwo członkowskie zmierzające do zapewnienia szczególnie wysokiego poziomu ochrony może w konsekwencji – jak przyznał to zresztą Trybunał w swym orzecznictwie – w sposób zasadny uznać, że jedynie nadanie praw wyłącznych jednemu podmiotowi, poddanemu ścisłemu nadzorowi ze strony organów władzy publicznej, może pozwolić zapanować nad ryzykiem związanym z branżą gier hazardowych i realizować zgodny z prawem cel obejmujący przeciwdziałanie zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami oraz zwalczanie uzależnienia od gier w sposób wystarczająco skuteczny (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Stoß i in., pkt 81, 83).

42 Dopuszczalne jest bowiem, aby krajowe organy władzy publicznej uważały, że okoliczność, iż jako nadzorca podmiotu posiadającego monopol będą dysponować, poza prawnymi mechanizmami regulacyjnymi i nadzorczymi, dodatkowymi środkami pozwalającymi im wpływać na jego postępowanie, może zapewnić im lepsze panowanie nad ofertą gier hazardowych i lepsze gwarancje skuteczności przy wdrażaniu prowadzonej przez nie polityki niż w wypadku, gdyby działalność tę wykonywały konkurujące ze sobą podmioty prywatne, nawet gdyby podmioty te objęte były systemem zezwoleń i podlegały systemowi kontroli i sankcji (ww. wyrok w sprawie Stoß i in., pkt 82).

43 Niemniej jednak nałożone ograniczenia powinny odpowiadać wymogom wynikającym z orzecznictwa Trybunału gdy chodzi o ich proporcjonalność; badanie tego aspektu jest zadaniem sądów krajowych (ww. wyroki: w sprawie Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, pkt 59, 60; w sprawie Stoß i in., pkt 77 i 78).

44 W stanie faktycznym sprawy przed sądem krajowym, a także w świetle uwag przedłożonych Trybunałowi należy w tym zakresie poczynić pewne uściślenia dotyczące po pierwsze weryfikacji celów, do których zmierzają przepisy krajowe, oraz po drugie w zakresie skuteczności nadzoru nad konsorcjum PMU sprawowanego przez organy władzy publicznej.

— W przedmiocie celów realizowanych przez przepisy krajowe

45 Z akt sprawy przekazanych Trybunałowi przez sąd krajowy, a także przedstawionych mu uwag rządu francuskiego wynika, że przepisy krajowe mają na celu osiągnięcie trzech celów, spośród których dwa mają charakter zasadniczy, to jest, po pierwsze, walka z oszustwami oraz praniem pieniędzy w branży zakładów na wyścigi konne oraz, po drugie, ochrona porządku społecznego przed skutkami, jakie gry hazardowe wywierają na jednostki i społeczeństwo. Trzeci cel, powoływany przez konsorcjum PMU i rząd francuski jedynie tytułem pomocniczym, polega na przyczynianiu się do rozwoju obszarów wiejskich poprzez finansowanie hodowli koni.

46 Pierwsze dwa cele, jak zostało to wskazane w pkt 38 niniejszego wyroku, należą do celów mogących uzasadniać ograniczenia swobody świadczenia usług w odniesieniu do gier hazardowych. Niemniej jednak, jak zostało to przypomniane w pkt 41 niniejszego wyroku, wprowadzenie środka w takim stopniu ograniczającego jak monopol może być uzasadnione jedynie celem w postaci zapewnienia szczególnie wysokiego poziomu ochrony w zakresie tych celów.

47 Zatem do sądu krajowego będzie należało zbadanie, czy organy krajowe miały rzeczywiście na celu – według stanu w dacie właściwej dla stanu faktycznego sprawy przed sądem krajowym – zapewnienie szczególnie wysokiego poziomu ochrony i czy w związku z tym zamierzonym poziomem ochrony ustanowienie monopolu mogło być rzeczywiście uznane za środek niezbędny.

48 Należy w tym kontekście przypomnieć, że sam fakt, że udzielenie zezwoleń pewnej liczbie podmiotów prywatnych i sprawowanie nad nimi nadzoru może być bardziej uciążliwe dla krajowych organów administracji niż sprawowanie nadzoru nad jednym podmiotem, jest bez znaczenia. Z orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że niedogodności natury administracyjnej nie stanowią podstawy mogącej uzasadniać ustanowienie przeszkody dla swobody podstawowej gwarantowanej przez prawo Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 września 2006 r. w sprawie C-386/04 Centro di Musicologia Walter Stauffer, Zb.Orz. s. I-8203, pkt 48; z dnia 27 stycznia 2009 r. w sprawie C-318/07 Persche, Zb.Orz. s. I-359, pkt 55).

49 Gdy chodzi o poziom ochrony, do jakiego zmierzają krajowe organy władzy publicznej w odniesieniu do powołanych celów, spółka Zeturf twierdzi w szczególności, że znaczne kwoty pieniędzy są jakoby prane w sposób regularny poprzez handel wygrywającymi kuponami konsorcjum PMU, co jest możliwe jedynie dlatego, że konsorcjum to przyjmuje zakłady od anonimowych osób i nie jest możliwe ustalenie tożsamości zawierającego zakład. Spółka Zeturf dodaje też, że taka technika prania pieniędzy jest jakoby faktem notoryjnym i potwierdzonym w sprawozdawczości francuskiego podmiotu odpowiedzialnego za zwalczanie prania pieniędzy pod nazwą „Tracfin", który to podmiot podlega ministrom właściwym do spraw gospodarki i finansów, budżetu i rachunków publicznych, jak również służby cywilnej.

50 Zadaniem sądu krajowego jest zbadanie, w jakim stopniu twierdzenia spółki Zeturf są zgodne z rzeczywistością i czy ewentualna pobłażliwość wobec tego typu praktyk jest do pogodzenia z zamiarem zapewnienia wysokiego poziomu ochrony.

51 Gdy chodzi o trzeci cel, do jakiego mają zmierzać przepisy sporne przed sądem krajowym, na który to cel rząd francuski powołał się tytułem pomocniczym, należy stwierdzić, że rozwój obszarów wiejskich, tak jak został określony przez ten rząd, w ramach sporu przed sądem krajowym może zostać uznany za podobny do finansowania działalności bezinteresownej lub leżącej w interesie ogólnym w kontekście stanu faktycznego wyroku z dnia 24 marca 1994 r. w sprawie C-275/92 Schindler, Rec. s. I-1039.

52 W tym względzie Trybunał po wielokroć wskazywał, że choć nie jest mu obojętny fakt, że pobieranie opłat od zalegalizowanych gier hazardowych może przyczyniać się w sposób znaczący do finansowania tego rodzaju działalności, to może on stanowić jedynie pożyteczny skutek uboczny, a nie rzeczywiste uzasadnienie wdrażanej restrykcyjnej polityki (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Schindler, pkt 60; wyrok z dnia 21 października 1999 r. w sprawie C-67/98 Zenatti, Rec. s. I-7289, pkt 36). Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że pobudki gospodarcze nie należą do względów określonych w art. 45 WE i 46 WE i nie stanowią nadrzędnych względów interesu ogólnego, na które można się powoływać celem uzasadnienia ograniczenia swobód przedsiębiorczości i świadczenia usług (zob. podobnie wyroki: z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie C-243/01 Gambelli i in., Rec. s. I-13031, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 6 października 2009 r. w sprawie C-153/08 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-9735, pkt 43).

53 Z powyższego wynika a fortiori, iż tego rodzaju cel nie może uzasadniać wprowadzenia środka tak dalece ograniczającego, jakim jest monopol. Cel pomocniczy, wedle którego ustanowienie monopolu w branży zakładów na wyścigi konne poza torami wyścigów konnych służy przyczynieniu się do rozwoju obszarów wiejskich, nie może w konsekwencji stanowić uzasadnienia przeszkody dla swobody świadczenia usług wprowadzonej na mocy spornych przed sądem krajowym przepisów państwa członkowskiego.

54 Ponadto należy stwierdzić, że wbrew temu, co twierdzi rząd francuski, art. 4 ust. 2 dyrektywy 90/428 nie pozwala ani implicite, ani explicite na przeznaczanie dochodów z zakładów na wyścigi konne na cele ochrony, promocji i ulepszania hodowli koniowatych. Dyrektywa ta nie ma na celu regulowania gier hazardowych powiązanych z gonitwami konnymi. Ma jedynie na celu usunięcie wszelkiej dyskryminacji

w odniesieniu do koni zarejestrowanych w jednym państwie członkowskim lub pochodzących z jednego państwa członkowskiego, innego niż państwo, w którym konie te biorą udział w zawodach. Zawody te zostały zdefiniowane w art. 2 akapit drugi tej samej dyrektywy, a do tego przepisu odwołują się art. 3 i 4 tejże dyrektywy. Umożliwienie państwom członkowskim przez art. 4 zarezerwowania dla siebie określonego odsetka dochodów lub zysków z omawianych wyścigów zawiera wyraźne odwołanie do obowiązków określonych w art. 3. W art. 4 ust. 2 chodzi więc o dochody i zyski przynoszone przez konie, a nie o dochody z zakładów na wyścigi konne urządzanych przy okazji takich zawodów.

— W przedmiocie nadzoru nad działalnością konsorcjum PMU

55 Jak podniosły konsorcjum PMU oraz rządy francuski i portugalski, dane przekazane przez sąd krajowy i streszczone w pkt 19–22 niniejszego wyroku, w szczególności, po pierwsze, w zakresie składu zarządu konsorcjum PMU, kontroli i nadzoru nad wyścigami konnymi oraz nad zakładami wzajemnymi sprawowanych przez dwóch ministrów, jak również, po drugie, sposobów i rodzajów zakładów oferowanych przez konsorcjum PMU, wydają się wskazywać, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd krajowy, że system nadzoru nad spornymi zakładami w sprawie przed sądem krajowym jest analogiczny do systemu w stanie faktycznym wyroku z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-124/97 Läärä i in., Rec. s. I-6067; a także ww. wyroku w sprawie Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International.

56 Jeżeli tak jest w istocie, wydaje się, że istnieje szczególnie ścisły nadzór państwowy nad organizacją zakładów na wyścigi konne. Państwo nadzoruje bowiem bezpośrednio działalność podmiotu mającego wyłączność, organizację imprez, w odniesieniu do których zawiera się zakłady, rodzaje dozwolonych zakładów i kanały ich dystrybucji, włączając w to proporcję wygranych w stosunku do stawek, jak również przebieg i kontrolę regulowanej działalności. Sąd krajowy może więc co do zasady być skłonny stwierdzić, że przepisy sporne przed tym sądem są odpowiednie do tego, by zapewnić

realizację celu w postaci zwalczania przestępstw i oszustw powiązanych z grami hazardowymi, jak również celu w postaci ochrony porządku społecznego, biorąc pod uwagę skutki gier hazardowych dla jednostek i dla społeczeństwa.

57 Należy mimo to przypomnieć, że ustawodawstwo krajowe jest właściwe do zapewnienia realizacji wskazanego celu, tylko jeśli odzwierciedla ono rzeczywiste dążenie do jego osiągnięcia w sposób spójny i systematyczny (wyrok z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie C-169/07 Hartlauer, Zb.Orz., s. I-1721, pkt 55).

58 Trybunał orzekł już w tym zakresie, że wprowadzeniu środka tak ograniczającego jak monopol musi towarzyszyć ustanowienie ram prawnych odpowiednich dla zagwarantowania, iż monopolista będzie faktycznie w sposób spójny i systematyczny realizować tak określony cel za pomocą oferty ilościowo współmiernej i jakościowo dostosowanej do wskazanego celu oraz podlegającej ścisłej kontroli ze strony organów władzy publicznej (ww. wyrok w sprawie Stoß i in., pkt 83).

59 Można bowiem przyjąć istnienie pewnego konfliktu interesów po stronie podmiotu gospodarczego, także jeśli jest to podmiot publiczny lub charytatywny, pomiędzy koniecznością zwiększania swych zysków a celem w postaci ograniczania sposobności do gry. Publiczny podmiot gospodarczy lub podmiot gospodarczy niemający celu zarobkowego może – podobnie jak prywatny podmiot gospodarczy – podlegać pokusie zwiększania swych zysków, jak również rozwijania rynku gier hazardowych, podważając tym samym cel w postaci ograniczania sposobności do gry.

60 Jest tak w szczególności w wypadku, gdy wytwarzany dochód jest przeznaczony na realizację celów uznanych za cele leżące w interesie ogólnym, gdy podmiot gospodarczy jest zachęcany do zwiększania zysków pochodzących z gier hazardowych w celu lepszej realizacji takich celów. Przyznanie mu dochodów może ponadto doprowadzić do sytuacji, w której ciężko będzie zrezygnować z sum pochodzących z gier hazardowych, a naturalną tendencją będzie poszerzanie oferty gier i przyciąganie nowych graczy.

61 Powyższe rozważania mają tym bardziej zastosowanie do sytuacji, w której jeden podmiot gospodarczy ma – jak w stanie faktycznym przed sądem krajowym – prawa wyłączne zarówno do urządzania wyścigów konnych, jak i do przyjmowania zakładów na te wyścigi. Taki podmiot gospodarczy znajduje się zatem w sytuacji uprzywilejowanej, by zwiększać w razie potrzeby działalność w zakresie zakładów poprzez mnożenie liczby imprez, na które można przyjmować zakłady.

62 W konsekwencji zadaniem sądu krajowego jest ustalenie, w świetle w szczególności ewolucji rynku gier hazardowych we Francji, czy istniejący co do zasady nadzór państwowy nad konsorcjum PMU jest skutecznie realizowany w celu spójnej i systematycznej realizacji celów, dla których został ustanowiony system wyłączności na rzecz konsorcjum PMU (zob. podobnie wyrok z dnia 3 czerwca 2010 r. w sprawie C-258/08 Ladbrokes Betting & Gaming i Ladbrokes International, Zb.Orz. s. I-4757, pkt 37).

63 W tym względzie należy podnieść, że w omawianym kontekście aspekt, który jest uwypuklony w szczególny sposób w drugiej części pytania pierwszego zadanego przez sąd krajowy, która to część dotyczy polityki handlowej konsorcjum PMU, ma niewątpliwe znaczenie dla oceny sposobu, w jaki cele te są realizowane.

W przedmiocie prowadzenia dynamicznej polityki handlowej

64 Druga część pierwszego pytania dotyczy zakresu, w jakim prowadzenie dynamicznej polityki handlowej przez podmiot gospodarczy posiadający wyłączne prawa do organizacji gier hazardowych jest do pogodzenia z wymogami art. 49 WE.

65 Z pytania prejudycjalnego, jak i uwag przedstawionych Trybunałowi wynika, że dynamiczna polityka handlowa, o której wspomina sąd krajowy, ma szereg cech charakterystycznych. W szczególności jest poza sporem, że konsorcjum PMU posługuje się intensywną i rozwijającą się reklamą w odniesieniu do swych produktów, włączając w to reklamę internetową, a także zwiększa ilość punktów przyjmowania zakładów oraz ilość produktów oferowanych graczom. Ponadto stosuje strategię handlową mającą na celu pozyskanie nowych odbiorców dla proponowanych przez siebie gier.

66 Należy na wstępie przypomnieć w tym kontekście, że w zakresie, w jakim organy władzy państwa członkowskiego zachęcają i nakłaniają konsumentów do udziału w grach hazardowych po to, by Skarb Państwa czerpał z nich korzyści finansowe, nie mogą one powoływać się na porządek publiczny w społeczeństwie oraz związaną z tym potrzebę ograniczenia okazji do gry w celu uzasadnienia ograniczeń swobody świadczenia usług (ww. wyrok w sprawie Gambelli i in., pkt 69).

67 Niemniej jednak Trybunał orzekł, że polityka kontrolowanej ekspansji działalności w zakresie gier hazardowych może być spójna z celem w postaci skanalizowania tychże gier w kontrolowanym obiegu poprzez przyciąganie uczestników gier i zakładów nielegalnych i zabronionych do udziału w działalności licencjonowanej i regulowanej. Tego rodzaju polityka może bowiem być równocześnie spójna zarówno z celem polegającym na przeciwdziałaniu prowadzeniu działalności w zakresie gier hazardowych w celach przestępnych lub popełniania oszustw, jak i z celem w postaci zapobiegania skłanianiu do ponoszenia nadmiernych wydatków na gry oraz walki z uzależnieniem od nich, a to poprzez skierowanie konsumentów do oferty monopolisty publicznego, która jest zarazem wolna od elementów przestępnych, jak też pomyślana tak, by lepiej chronić konsumentów przed nadmiernymi wydatkami i uzależnieniem od hazardu (ww. wyrok w sprawie Stoß i in., pkt 101, 102).

68 Aby osiągnąć ten cel w postaci skłonienia konsumentów w kierunku obiegu kontrolowanego, jest poza sporem, że podmioty licencjonowane muszą stanowić stabilną, lecz jednocześnie atrakcyjną alternatywę w stosunku do działalności nieregulowanej, co może wymagać szerokiej gamy oferowanych gier, dość szerokiej reklamy

i zastosowania nowoczesnych technik dystrybucyjnych (zob. wyrok z dnia 6 marca 2007 r. w połączonych sprawach C-338/04, C-359/04 i C-360/04 Placanica i in., Zb.Orz., s. I-1891, pkt 55; a także ww. wyrok w sprawie Stoß i in., pkt 101).

69 W konkretnym wypadku zadaniem sądu krajowego jest zbadanie, w świetle okoliczności toczącego się przed nim sporu, czy polityka handlowa konsorcjum PMU może zostać uznana, zarówno w aspekcie rozmachu działalności reklamowej, jak i tworzenia nowych rodzajów gier przez to konsorcjum, za politykę, która rzeczywiście ma na celu skanalizowanie skłonności do hazardu w zgodnym z prawem obiegu (ww. wyrok w sprawie Ladbrokes Betting & Gaming i Ladbrokes International, pkt 37).

70 W ramach tej oceny zadaniem sądu krajowego jest w szczególności zbadanie, czy, po pierwsze, przestępna i oszukańcza działalność w zakresie gier oraz, po drugie, uzależnienie od hazardu, mogły – w okresie właściwym dla stanu faktycznego sprawy przed sądem krajowym – stanowić problem we Francji i czy tego rodzaju rozszerzenie licencjonowanej i regulowanej działalności mogło ten problem rozwiązać (ww. wyrok w sprawie Ladbrokes Betting & Gaming i Ladbrokes International, pkt 29). Trybunał podkreślił w szczególności, że jeżeli państwo członkowskie zamierza powołać się na cel odpowiedni do uzasadnienia przeszkody w swobodzie świadczenia usług wynikającej z krajowego środka ograniczającego, na zainteresowanym państwie członkowskim ciąży obowiązek przedstawienia sądowi, który ma rozstrzygnąć tę kwestię, wszystkich dowodów, które mogłyby temu organowi pozwolić na ustalenie, że spełnione zostały wszystkie wymogi wynikające z zasady proporcjonalności (ww. wyrok w sprawie Stoß i in., pkt 71). Komisja twierdziła w tym zakresie, że władze krajowe nie wykazały, by rzeczywiście istniał nielegalny rynek zakładów na wyścigi konne, odmiennie niż miało to miejsce w ww. sprawach Placanica i in. oraz Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International.

71 W każdym wypadku ewentualnie prowadzona przez posiadacza monopolu państwowego działalność reklamowa powinna być współmierna i ściśle ograniczona do tego, co jest konieczne, aby ukierunkować konsumentów ku kontrolowanym grom. Taka

działalność reklamowa nie może natomiast mieć na celu wzmacniania naturalnej skłonności konsumentów do gry poprzez stymulację ich czynnego w niej udziału, w szczególności poprzez banalizację gry lub dawanie pozytywnego obrazu związanego z faktem, iż uzyskane dochody przeznacza się na działalność leżącą w interesie ogólnym, lub wreszcie poprzez zwiększenie atrakcyjności gry za pomocą chwytliwych haseł reklamowych kuszących znacznymi wygranymi (ww. wyrok w sprawie Stoß i in., pkt 103).

72 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 49 WE należy interpretować w ten sposób, że:

a) państwo członkowskie zmierzające do zapewnienia szczególnie wysokiego poziomu ochrony konsumentów w branży gier hazardowych może w sposób zasadny uznać, że jedynie nadanie praw wyłącznych jednemu podmiotowi, poddanemu ścisłemu nadzorowi ze strony organów władzy publicznej, może pozwolić zapanować nad ryzykiem związanym z branżą gier hazardowych i realizować cel obejmujący przeciwdziałanie zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami oraz zwalczanie uzależnienia od gier w sposób wystarczająco skuteczny;

b) zadaniem sądu krajowego jest zweryfikowanie, czy:

— organy krajowe miały rzeczywiście na celu – według stanu w dacie właściwej dla stanu faktycznego sprawy przed sądem krajowym – zapewnienie poziomu ochrony szczególnie wysokiego i czy w związku z tym zamierzonym poziomem ochrony ustanowienie monopolu mogło być rzeczywiście uznane za środek niezbędny, a także

— czy istniejący co do zasady nadzór państwowy nad podmiotem posiadającym prawa wyłączne jest skutecznie realizowany w sposób spójny i systematyczny w celu realizacji celów powierzonych temu podmiotowi;

c) aby zapewnić spójność z celami w postaci zwalczania przestępczości oraz ograniczenia sposobności do gry, przepisy krajowe ustanawiające monopol w zakresie gier hazardowych powinny:

— opierać się na stwierdzeniu, że działalność przestępna i oszukańcza powiązana z grami oraz uzależnienie od gier stanowią problem na terytorium zainteresowanego państwa członkowskiego, a rozwój działalności licencjonowanej i regulowanej może problem ten rozwiązać;

— pozwalać jedynie na prowadzenie umiarkowanej działalności reklamowej, ściśle ograniczonej do tego co niezbędne, aby skłonić konsumentów do korzystania z kontrolowanych sieci gier.

W przedmiocie pytania drugiego

73 Drugie pytanie sądu krajowego zmierza w istocie do ustalenia, w jaki sposób należy oceniać zakres ograniczenia swobody świadczenia usług przez system, w ramach którego wyłączność w zakresie urządzania zakładów na wyścigi konne przysługuje jednemu podmiotowi gospodarczemu, a w szczególności czy rynek internetowych zakładów na wyścigi konne może być uznany za odrębny od całego rynku takich zakładów.

74 Tytułem wstępnym należy stwierdzić, że wszelkie ograniczenia dotyczące oferowania przez internet gier hazardowych szkodzą w szczególności podmiotom gospodarczym spoza zainteresowanego państwa członkowskiego, w którym usługobiorcy korzystają z usług, wobec czego wskazane podmioty gospodarcze pozbawione są kanału dystrybucji, który jest szczególnie skuteczny w celu uzyskania dostępu bezpośrednio do tego

rynku w porównaniu z sytuacją podmiotów gospodarczych mających siedzibę w tym państwie członkowskim (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie C-322/01 Deutscher Apothekerverband, Rec. s. I-14887, pkt 74; z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie C-108/09 Ker-Optika, Zb.Orz. s. I-12213, pkt 54).

75 Ponadto z orzecznictwa Trybunału wynika, że internet jest jedynie środkiem służącym do oferowania gier hazardowych (wyrok z dnia 8 września 2010 r. w sprawie C-46/08 Carmen Media Group, Zb.Orz. s. I-8149, pkt 100).

76 Biorąc pod uwagę, że cele spornych przed sądem odsyłającym przepisów krajowych mają przede wszystkim na względzie ochronę konsumentów przed grami hazardowymi, a w szczególności ochronę przed oszustwami popełnianymi przez podmioty gospodarcze, jak również przed nakłanianiem do ponoszenia nadmiernych wydatków na gry oraz uzależnienia od nich, niewątpliwe znaczenie posiada kwestia stopnia zamienności poszczególnych kanałów dystrybucji z punktu widzenia konsumenta. Wykazanie, że konsumenci uznają zawarcie określonego zakładu na wyścigi konne przez internet jako substytut zawarcia takiego samego zakładu za pomocą kanału tradycyjnego, byłoby argumentem na rzecz ogólnej oceny, a nie oceny odrębnej dla każdego z kanałów dystrybucyjnych stosowanych w omawianej branży.

77 Co do zasady należy zatem oceniać rynek zakładów na wyścigi konne w jego całokształcie, abstrahując od kwestii, czy sporne zakłady są proponowane za pomocą tradycyjnych kanałów dystrybucji – w fizycznej lokalizacji, czy poprzez internet, i należy zbadać ograniczenie działalności przyjmowania zakładów niezależnie od tego, w jaki sposób ma to miejsce.

78 Trybunał miał już okazję podkreślić specyfikę związaną z oferowaniem gier hazardowych za pośrednictwem internetu (zob. ww. wyroki: w sprawie Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, pkt 72; w sprawie Carmen Media Group, pkt 101).

79 Trybunał zauważył zatem w szczególności, że z powodu braku bezpośredniego kontaktu pomiędzy konsumentem a podmiotem prowadzącym gry, gry hazardowe dostępne przez internet wiążą się z innym i bardziej znaczącym ryzykiem w porównaniu z tradycyjnym rynkiem takich gier, jeżeli chodzi o ewentualne oszustwa popełnione przez podmioty prowadzące te gry wobec konsumentów (ww. wyroki: w sprawie Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, pkt 70; w sprawie Carmen Media Group, pkt 102).

80 Trybunał zauważył też, że w stosunku do tradycyjnego rynku takich gier szczególne cechy gier hazardowych oferowanych za pośrednictwem internetu mogą w ten sam sposób okazać się źródłem innego i bardziej znaczącego ryzyka w zakresie ochrony konsumentów, a w szczególności małoletnich i osób mających szczególne skłonności do gry lub u których mogą wystąpić takie skłonności. Poza wspomnianym wcześniej brakiem bezpośredniego kontaktu między konsumentem a podmiotem prowadzącym gry, szczególna łatwość i stały dostęp do gier oferowanych za pośrednictwem internetu, a także obfitość oraz potencjalnie duża częstotliwość takiej oferty o charakterze międzynarodowym w środowisku, które charakteryzuje ponadto izolacja gracza, anonimowość i brak kontroli społecznej, stanowią liczne czynniki mogące sprzyjać rozwojowi uzależnienia od gier i nadmiernym wydatkom związanym z grami, jak też w rezultacie spowodować natężenie związanych z tym negatywnych skutków społecznych i moralnych, wskazywanych w utrwalonym orzecznictwie (ww. wyrok w sprawie Carmen Media Group, pkt 103).

81 W konsekwencji konieczne będzie uwzględnienie ogółu zastępowalnych kanałów dystrybucji, chyba że korzystanie z internetu skutkuje zwiększeniem ryzyka związanego z grami hazardowymi, tak że wykracza ono poza ryzyko istniejące w zakresie gier oferowanych za pomocą tradycyjnych metod.

82 Wobec tego w wypadku przepisów krajowych, takich jak rozpatrywane przez sąd krajowy, które stosuje się w ten sam sposób do oferowania zakładów w internecie oraz za pomocą tradycyjnych kanałów dystrybucji, w których to przepisach ustawodawca

krajowy nie uznał wprowadzenia różnicy pomiędzy poszczególnymi kanałami dystrybucji za konieczne, należy oceniać ograniczenie swobody świadczenia usług z punktu widzenia ograniczeń dotykających całą zainteresowaną branżę.

83 W konsekwencji na drugie pytanie należy odpowiedzieć w ten sposób, że w celu dokonania oceny ograniczenia swobody świadczenia usług poprzez ustanowienie systemu opartego na wyłączności w zakresie urządzania zakładów na wyścigi konne zadaniem sądów krajowych jest uwzględnienie ogółu zastępowalnych kanałów dystrybucji tych zakładów, chyba że korzystanie z internetu skutkuje zwiększeniem ryzyka związanego z danymi grami hazardowymi poza ryzyko istniejące w zakresie gier oferowanych za pomocą tradycyjnych środków. W wypadku przepisów krajowych, które stosuje się w ten sam sposób do oferowania zakładów na wyścigi konne w internecie oraz za pomocą tradycyjnych kanałów dystrybucji, należy oceniać ograniczenie swobody świadczenia usług z punktu widzenia ograniczeń dotykających całą zainteresowaną branżę.

W przedmiocie kosztów

84 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (ósma izba) orzeka, co następuje:

1) Artykuł 49 WE należy interpretować w ten sposób, że:

a) państwo członkowskie zmierzające do zapewnienia szczególnie wysokiego poziomu ochrony konsumentów w branży gier hazardowych może w sposób zasadny uznać, że jedynie nadanie praw wyłącznych jednemu podmiotowi, poddanemu ścisłemu nadzorowi ze strony organów władzy publicznej, może pozwolić zapanować nad ryzykiem związanym z branżą gier hazardowych i realizować cel obejmujący przeciwdziałanie zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami oraz zwalczanie uzależnienia od gier w sposób wystarczająco skuteczny;

b) zadaniem sądu krajowego jest zweryfikowanie, czy:

— organy krajowe miały rzeczywiście na celu – według stanu w dacie właściwej dla stanu faktycznego sprawy przed sądem krajowym – zapewnienie szczególnie wysokiego poziomu ochrony i czy w związku z tym zamierzonym poziomem ochrony ustanowienie monopolu mogło być rzeczywiście uznane za środek niezbędny, a także

— czy istniejący co do zasady nadzór państwowy nad podmiotem posiadającym prawa wyłączne jest skutecznie realizowany w sposób spójny i systematyczny w celu realizacji celów powierzonych temu podmiotowi;

c) aby zapewnić spójność z celami w postaci zwalczania przestępczości oraz ograniczenia sposobności do gry, przepisy krajowe ustanawiające monopol w zakresie gier hazardowych powinny:

— opierać się na stwierdzeniu, że działalność przestępna i oszukańcza powiązane z grami oraz uzależnienie od gier stanowią problem na terytorium zainteresowanego państwa członkowskiego, a rozwój działalności licencjonowanej i regulowanej może problem ten rozwiązać;

— pozwalać jedynie na prowadzenie umiarkowanej działalności reklamowej, ściśle ograniczonej do tego co niezbędne, aby skłonić konsumentów do korzystania z kontrolowanych sieci gier.

2) W celu dokonania oceny ograniczenia swobody świadczenia usług poprzez ustanowienie systemu opartego na wyłączności w zakresie urządzania zakładów na wyścigi konne zadaniem sądów krajowych jest uwzględnienie ogółu zastępowalnych kanałów dystrybucji tych zakładów, chyba że korzystanie z internetu skutkuje zwiększeniem ryzyka związanego z grami hazardowymi poza ryzyko istniejące w zakresie gier oferowanych za pomocą tradycyjnych środków. W wypadku przepisów krajowych, które stosuje się w ten sam sposób do oferowania zakładów na wyścigi konne w internecie oraz za pomocą tradycyjnych kanałów dystrybucji, należy oceniać ograniczenie swobody świadczenia usług z punktu widzenia ograniczeń dotykających całą zainteresowaną branżę.

Podpisy