SODBA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 30. junija 2011 *

V zadevi C-212/08,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Conseil d'État (Francija) z odločbo z dne 9. maja 2008, ki je prispela na Sodišče 21. maja 2008, v postopku

Zeturf Ltd

proti

Premier ministre,

SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi K. Schiemann (poročevalec), predsednik senata, C. Toader in A. Prechal, sodnici,

* Jezik postopka: francoščina.

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,
sodna tajnica: R. Şereş, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 8. decembra 2010,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Zeturf Ltd O. Delgrange in M. Riedel, odvetnika,

– za Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain P. de Montalembert, P. Pagès in C.-L. Saumon, odvetniki,

– za francosko vlado E. Belliard, N. Rouam, G. de Bergues in B. Messmer, zastopniki,

– za belgijsko vlado C. Pochet in L. Van den Broeck, zastopnici, skupaj s P. Vlæmminckom, odvetnikom,

– za nemško vlado M. Lumma in B. Klein, zastopnika,

– za grško vlado E.-M. Mamouna, M. Tassopoulou in G. Papadaki, zastopnice,

– za malteško vlado A. Buhagiar, S. Camilleri in J. Borg, zastopniki,

– za portugalsko vlado L. Inez Fernandes in P. Mateus Calado, zastopnika,

– za Evropsko komisijo C. Vrignon in E. Traversa, zastopnika,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 49 ES in 50 ES.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Zeturf Ltd (v nadaljevanju: Zeturf), družbo malteškega prava, in francoskim predsednikom vlade, ker je ta z molkom zavrnil odpravo nacionalnih ukrepov, s katerimi se v Franciji monopol za prirejanje konjskih stav zunaj hipodromov podeljuje gospodarskemu interesnemu združenju Pari Mutuel Urbain (v nadaljevanju: PMU).

Pravni okvir

Ureditev Unije

3 V skladu z drugo uvodno izjavo Direktive Sveta 90/428/EGS z dne 26. junija 1990 o prometu s kopitarji, namenjenimi tekmovanjem, in o določitvi pogojev za udeležbo na tekmovanjih (UL L 224, str. 60) je namen te direktive določiti skupnostna pravila o ureditvi prometa s kopitarji, namenjenimi tekmovanjem, znotraj Skupnosti.

4 V peti uvodni izjavi te direktive je navedeno:

„ker je [sta] lahko promet s kopitarji, namenjenimi tekmovanjem, in sodelovanje v takih tekmovanjih oviran [ovirana] z obstoječimi razlikami v pravilih glede razdelitve deleža denarja od nagrad ali dobička za zaščito, razvoj in napredek reje v državah članicah; […]“

5 Člen 1 te direktive določa, da „[t]a direktiva določa pogoje o prometu s kopitarji, namenjenimi tekmovanjem, in pogoje za njihovo udeležbo na tekmovanjih“.

6 V skladu s členom 2, drugi odstavek, Direktive 90/428 „‚tekmovanje‘ pomeni vsako konjeniško tekmovanje“.

7 Člen 3 te direktive glede tekmovalnih pravil prepoveduje vsakršno diskriminacijo do kopitarjev, ki so registrirani ali ki izvirajo iz države članice, ki ni država članica, v kateri prireditev poteka.

8 Člen 4 te direktive določa:

„1. Obveznosti iz člena 3 se še posebej nanašajo na:

[…]

c) denarne nagrade ali dobiček, ki se lahko ustvari na tekmovanju.

2. Vendar pa:

[…]

– za vsako tekmovanje ali vrsto tekmovanja bodo države članice pooblaščene, da prek organov, ki so v ta namen uradno priznani ali odobreni, pridržijo določen delež denarnega nagradnega sklada ali dobička iz odstavka 1(c) za zaščito, razvoj in izboljšanje reje.

[…]“

Nacionalna ureditev

Prirejanje konjskih dirk

9 Člen 1 zakona z dne 2. junija 1891 o ureditvi dovoljenj in poteka konjskih dirk (*Bulletin des lois* 1891, št. 23707) v različici, ki se uporablja v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: zakon iz leta 1891), določa:

„Nobeno dirkališče ne sme biti odprto brez predhodnega dovoljenja ministra za kmetijstvo."

10 Člen 2 zakona iz leta 1891 določa:

„Dovoljene so zgolj konjske dirke, katerih edini cilj je plemenitenje konj in ki jih priredijo družbe, katerih statut je po pridobitvi mnenja vrhovnega sveta kobilarn odobril minister za kmetijstvo."

11 Člen 1 odloka št. 97-456 z dne 5. maja 1997 o družbah za prirejanje konjskih dirk in o stavah z nagradnim skladom (JORF z dne 8. maja 1997, str. 7012) v različici, ki se uporablja v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: odlok iz leta 1997), določa:

„Družbe za prirejanje konjskih dirk so urejene z določbami zakona z dne 1. julija 1901 o pogodbah o pridružitvi, če te določbe niso v nasprotju z določbami zakona [iz leta 1891] in uredb za njegovo izvajanje.

Namen družb za prirejanje dirk je organizacija konjskih dirk in z njimi neposredno povezanih dejavnosti ali dejavnosti, za katere so pooblaščene z zakonom.

Statute družb odobri minister, pristojen za kmetijstvo, in morajo biti v skladu zlasti s pogoji iz tega naslova. Statuti družb za prirejanje dirk […] morajo biti v skladu z vzorčnimi statuti, ki jih izda minister."

12 V času nastanka dejstev v postopku v glavni stvari so morale družbe za prirejanje dirk ministru za kmetijstvo predložiti statute, ki so bili v skladu z vzorčnimi statuti iz priloge k odloku z dne 26. decembra 1997 o vzorčnih statutih družb za prirejanje konjskih dirk (JORF z dne 14. februarja 1998, str. 2344).

13 Člen 3 odloka iz leta 1997 določa:

„Dovoljenje za prirejanje konjskih dirk na podlagi mnenja prefekta izda minister, pristojen za kmetijstvo, za eno leto; to dovoljenje se lahko pred iztekom rednega obdobja prekliče družbam, ki kršijo zakon ali predpise ali ki ne izpolnjujejo obveznosti iz svojega statuta.

V statutih mora biti določeno, da družba za prirejanje dirk, ki ji tri leta zapored ni bilo izdano dovoljenje za prirejanje konjskih dirk, preneha po samem zakonu."

Prirejanje konjskih stav

14 Glede konjskih stav velja splošno načelo prepovedi, ki izhaja iz člena 4 zakona iz leta 1891. Na podlagi tega člena se vsakdo, ki kjer koli in kakor koli ponudi sprejem ali sprejme konjske stave, bodisi neposredno bodisi prek posrednika, kaznuje z zaporom in denarno kaznijo.

15 Vseeno pa država nekatere družbe za prirejanje konjskih dirk pooblasti za prirejanje konjskih stav. Tako člen 5, prvi odstavek, zakona iz leta 1891 določa:

„[…] družbe, ki izpolnjujejo pogoje iz člena 2, lahko na podlagi posebnega dovoljenja ministra za kmetijstvo, ki ga lahko ta kadar koli prekliče, in s plačilom fiksne dajatve v korist lokalnih dobrodelnih dejavnosti in dejavnosti konjereje prirejajo stave, vendar to dovoljenje ne razveljavlja preostalih določb člena 4."

16 Glede te možnosti, da družbe za prirejanje konjskih dirk prirejajo konjske stave, člen 27 odloka iz leta 1997 ustvarja monopol v korist združenja PMU za sprejemanje stav zunaj hipodromov:

„Družbe za prirejanje konjskih dirk, ki imajo na podlagi člena 5 zgoraj navedenega zakona [iz leta 1891] dovoljenje za prirejanje stav z nagradnim skladom zunaj hipodromov, to na svoj račun zaupajo v upravljanje gospodarskemu interesnemu združenju, ki ga ustanovijo med seboj pod pogoji, določenimi v zgoraj navedenem sklepu z dne 23. septembra 1967. Statute te tvorbe, imenovane Pari mutuel urbain (PMU), odobrita ministra, pristojna za kmetijstvo in proračun.

Matične družbe, opredeljene v členu 2, lahko temu gospodarskemu interesnemu združenju na svoj račun zaupajo tudi upravljanje stav na njihovih hipodromih.

Če to gospodarsko interesno združenje dovoljuje uporabo mest za sprejem stav zasebnikom, mora biti to dovoljenje izdano po pregledu in odobritvi ministra za notranje zadeve."

17 V odloku z dne 13. septembra 1985 o ureditvi stav z nagradnim skladom (JORF z dne 18. septembra 1985, str. 10714), kakor je bil spremenjen z odlokom z dne 29. avgusta 2001 (JORF z dne 28. septembra 2001, str. 15333, v nadaljevanju: odlok iz leta 1985), je dodana možnost spletnih stav. Spletno mesto združenja PMU je eno od petih največjih poslovnih spletnih mest v Franciji.

Organizacija združenja PMU in okvir njegovih dejavnosti

18 Člen 3 statuta združenja PMU določa:

„[PMU] v korist vsake od družb za prirejanje konjskih dirk, ki je članica [PMU], izvaja vse tehnične, administrativne, pravne, finančne in kadrovske storitve, ki so potrebne za trajno in nepretrgano upravljanje stav z nagradnim skladom zunaj hipodromov ter tudi na hipodromih matičnih družb za vse ali nekatere dogodke, ki jih te prirejajo.

Lahko prevzame in zagotovi upravljanje vseh deležev v francoskih ali tujih družbah, združenjih ali pravnih tvorbah, ki v Franciji ali v tujini neposredno ali posredno sodelujejo pri prirejanju stav z nagradnim skladom ali pri vsaki storitvi, ki je povezana s to dejavnostjo.

Izvaja vse dejavnosti, ki dopolnjujejo njegov glavni namen in so neposredno koristne za izpolnjevanje tega namena.

Kot velja za vse družbe, ki so njegove članice, je združenje [PMU] dobrodelno in nepridobitno ter izpolnjuje civilne potrebe."

19 Člen 29 odloka iz leta 1997 glede sestave upravnega odbora združenja PMU določa:

„[PMU] upravlja odbor desetih članov, ki jih imenuje skupščina:

generalni direktor združenja PMU – ki ga predlagajo družbe članice, vendar mu ni treba biti član skupščine – ki ga potrdita minister, pristojen za kmetijstvo, in minister, pristojen za proračun;

namestnik generalnega direktorja – ki ga predlaga generalni direktor – ki ga potrdita minister, pristojen za kmetijstvo, in minister, pristojen za proračun;

štirje predstavniki družb članic [PMU];

štirje predstavniki države, od katerih dva predlaga minister, pristojen za kmetijstvo, dva pa minister, pristojen za proračun.

Mandat generalnega direktorja [PMU] traja štiri leta in se lahko obnovi. Mandat namestnika generalnega direktorja preneha z iztekom mandata generalnega direktorja, ki ga je predlagal.

Pri posvetovanjih odbora ima vsak član en glas; vendar je v primeru neodločenega izida glasovanja glas generalnega direktorja odločilen. Državni nadzornik in vladni komisar sodelujeta na sestankih odbora, toda ne glasujeta."

20 Člen 40 odloka iz leta 1997 določa nadzor nad konjskimi dirkami in konjskimi stavami:

„Nadzor in spremljanje konjskih dirk in stav z nagradnim skladom skupaj zagotavljajo uslužbenci oddelka za podeželje in gozdove v okviru ministrstva za kmetijstvo, uradniki oddelka policije, pristojnega za konjske dirke pri ministrstvu za notranje zadeve, in višji računovodje državne blagajne ali njihovi predstavniki.

Uradniki, pristojni za nadzor in spremljanje konjskih dirk in stav z nagradnim skladom, lahko zahtevajo predložitev vseh dokumentov in dokazil v zvezi s tema dejavnostma. Pred in med dirkami ter po njih imajo dostop do vseh prostorov in objektov za sprejemanje in zbiranje stav na hipodromih in zunaj njih. […]"

21 Glede načinov in vrst stav, ki jih združenje PMU lahko ponuja, člen 39 odloka iz leta 1997 določa:

„Ureditev stav z nagradnim skladom predpišeta minister, pristojen za kmetijstvo, in minister, pristojen za proračun, na predlog [PMU] in po pridobitvi mnenja ministra za notranje zadeve. Objavi se v *Journal officiel de la République française*."

22 Člen 1 odloka iz leta 1985 določa:

„Stave, za katere velja ta odlok, se nanašajo na predvidevanje dogodka v zvezi z izidom ene ali več konjskih dirk, ki jih prirejajo družbe, ki jih za to pooblasti minister za kmetijstvo, na hipodromih, za katere so bila izdana dovoljenja za odprtje, pri čemer je potek tekmovanj urejen z različnimi predpisi o dirkah.

V odloku ministra za kmetijstvo so za vsako družbo navedene vrste dovoljenih stav."

23 Člen 2, prvi odstavek, odloka iz leta 1985 določa:

„Načelo stave z nagradnim skladom pomeni, da se vložki strank glede dane stave porazdelijo med zmagovalce te stave po odbitku dajatev, ki so določene z veljavno ureditvijo."

24 Člen 8, prvi odstavek, odloka iz leta 1985 potrjuje načelo splošne prepovedi konjskih stav:

„Na dirkah, prirejenih v Franciji, nihče ne sme staviti ali sprejeti stavo izven sistema pari mutuel français."

25 Okoli 74 % zneska od stav, vplačanih pri združenju PMU, se porazdeli med tekmovalce. Okoli 12 % pobere država, okoli 8 % se nameni za konjeniško dejavnost, okoli 5 % pa se rabi za pokritje stroškov združenja PMU s pobiranjem in vodenjem stav.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

26 Zeturf je družba, ki ponuja konjske stave na spletu. Ima dovoljenje malteških organov, pristojnih za urejanje iger na srečo, in na svojem spletnem mestu med drugim ponuja stave na konjskih dirkah v Franciji.

27 Družba Zeturf je 18. julija 2005 od ministra za kmetijstvo zahtevala, naj razveljavi člen 27 odloka iz leta 1997, zlasti njegov prvi odstavek, v katerem je združenju PMU podeljen monopol za upravljanje konjskih stav zunaj hipodromov.

28 Ker minister na to zahtevo ni odgovoril, je to pomenilo zavrnilno odločbo, ki jo je družba Zeturf izpodbijala pred predložitvenim sodiščem. Ta družba je predložitvenemu sodišču predlagala še, naj predsedniku vlade in ministru za kmetijstvo – pod grožnjo naložitve denarne kazni 150 EUR za vsak dan zamude, šteto od obvestila o odločbi, ki bi jo bilo treba sprejeti – naloži, naj se prvi odstavek člena 27 odpravi.

29 Tožba, ki jo je družba Zeturf vložila pri Conseil d'État, temelji med drugim na kršitvi svobode opravljanja storitev, ki je zagotovljena s členom 49 ES.

30 Predložitveno sodišče je glede tega ugotovilo, da člen 27, prvi odstavek, odloka iz leta 1997 pomeni omejitev svobode opravljanja storitev, ker lahko za ponudnike iz drugih držav članic kot Francoske republike pomeni oviro pri poslovanju s konjskimi stavami zunaj hipodromov v Franciji.

31 Vendar priznava, da je taka omejitev – če izpolnjuje zahteve prava Unije glede sorazmernosti – lahko dovoljena na podlagi ukrepov o odstopanju, določenih v Pogodbi o ES, ali upravičena z nujnimi razlogi v splošnem interesu.

32 Družba Zeturf pred predložitvenim sodiščem med drugim trdi, da pristojni nacionalni organi niso dokazali obstoja nujnega razloga v splošnem interesu, s katerim bi bila upravičena taka omejitev, da tudi če bi bilo tak razlog mogoče dokazati, ta omejitev ni sorazmerna s sledenimi cilji ter da združenje PMU izvaja ekspanzivno poslovno politiko, utemeljeno na spodbujanju k igri in trošenju, ki ni v skladu s cilji veljavne nacionalne zakonodaje.

33 Nasprotno pa ti organi pred predložitvenim sodiščem trdijo, da je podelitev monopola združenju PMU glede na učinke, ki ga ima igranje na posameznika in na družbo, namenjena varovanju družbenega reda, zaradi zagotavljanja boja proti izkoriščanju denarnih iger za kriminalne in goljufive namene pa tudi varovanju javnega reda, pri čemer ta monopol prek financiranja konjeniške dejavnosti prispeva še k razvoju podeželja. Poleg tega naj bi bila politika rasti združenja PMU upravičena s ciljem učinkovitega boja proti skušnjavi igranja, ker s privlačno zakonito ponudbo igralce usmerja k dovoljenim in zakonitim dejavnostim.

34 V teh okoliščinah je Conseil d'État prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali je treba člena [49 ES] in [50 ES] razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, ki izključno pravico do prirejanja konjskih stav izven hipodromov podeljuje enemu samemu nepridobitno usmerjenemu izvajalcu, če to ureditev – čeprav kaže, da omogoča učinkovitejše zagotavljanje ciljev boja proti kriminalu in s tem varstva javnega reda kot milejši ukrepi – zaradi preprečevanja nevarnosti

nezakonitih dirkališč in usmerjanja igralcev k zakoniti ponudbi spremlja dinamična poslovna politika izvajalca, ki zato ne izpolnjuje v celoti cilja zmanjšanja priložnosti za igranje iger na srečo?

2. Ali je treba pri presoji, ali je nacionalna ureditev – kot je veljavna ureditev v Franciji, ki podeljuje izključno pravico do prirejanja konjskih stav z nagradnim skladom izven hipodromov enemu samemu nepridobitno usmerjenemu izvajalcu – v nasprotju s členoma [49 ES] in [50 ES], oviranje svobode opravljanja storitev presojati le z vidika omejitev ponujanja konjskih stav na spletu ali pa je treba upoštevati celoten sektor konjskih stav, ne glede na to, v kakšni obliki se ponujajo in so na voljo igralcem?“

Vprašanji za predhodno odločanje

35 Kot je bilo poudarjeno v točki 30 te sodbe, je predložitveno sodišče ugotovilo, da francoska ureditev na področju konjskih stav, ki je predmet postopka v glavni stvari, pomeni omejitev svobode opravljanja storitev. Postavljeni vprašanji se tako nanašata le na upravičenost te omejitve.

Prvo vprašanje

36 Za odgovor na prvo vprašanje je treba preučiti, prvič, pod katerimi pogoji člen 49 ES dovoljuje vzpostavitev sistema izključnosti za prirejanje konjskih stav zunaj hipodromov v korist enega izvajalca, kot je ta v postopku v glavni stvari, in drugič, kdaj je

lahko dinamična poslovna politika tega izvajalca z izključno pravico skladna s cilji tega sistema izključnosti.

Pogoji vzpostavitve sistema izključnosti za prirejanje konjskih stav

37 Najprej je treba opozoriti, da je omejitev svobode opravljanja storitev – kot je ta, ki jo je ugotovilo predložitveno sodišče – lahko dopustna na podlagi odstopanj, izrecno določenih v členih 45 ES in 46 ES, ki se na tem področju uporabljajo na podlagi člena 55 ES, oziroma v skladu s sodno prakso Sodišča upravičena z nujnimi razlogi v splošnem interesu (sodba z dne 8. septembra 2009 v zadevi Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, C-42/07, ZOdl., str. I-7633, točka 55).

38 Sodišče je glede utemeljitev, ki jih je mogoče sprejeti, natančneje poudarilo, da se cilji, ki jim sledijo nacionalne zakonodaje, sprejete na področju iger na srečo in stav, v celoti najpogosteje nanašajo na varstvo prejemnikov zadevnih storitev in splošneje potrošnikov ter na varstvo družbenega reda. Poudarilo je še, da spadajo taki cilji med nujne razloge v splošnem interesu, s katerimi je mogoče utemeljiti posege v svobodo opravljanja storitev (sodba z dne 8. septembra 2010 v združenih zadevah Stoß in drugi, C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 in C-410/07, ZOdl., str. I-8069, točka 74 in navedena sodna praksa).

39 Sodišče je poleg tega večkrat poudarilo, da moralne, verske ali kulturne posebnosti ter škodljive moralne in finančne posledice za posameznika in za družbo, ki so lastne igram na srečo in stavam, lahko upravičijo obstoj dovolj velike diskrecijske pravice nacionalnih organov, da na podlagi lastne lestvice vrednot določijo zahteve, ki izhajajo

iz varstva potrošnikov in družbenega reda (zgoraj navedena sodba Stoß in drugi, točka 76 in navedena sodna praksa).

40 Zato lahko države članice načeloma prosto opredeljujejo cilje svoje politike na področju iger na srečo in po potrebi natančno določijo želeno raven varstva (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 59).

41 Država članica, ki želi zagotoviti posebno visoko raven varstva, zato lahko – kot je potrdilo Sodišče v svoji sodni praksi – utemeljeno meni, da lahko samo s podelitvijo izključnih pravic enemu subjektu, katerega dejavnosti lahko javni organi natančno nadzirajo, obvladuje nevarnosti, povezane s sektorjem iger na srečo, in uresničuje cilj preprečevanja spodbujanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo ter se proti zasvojenosti z njim bori dovolj učinkovito (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Stoß in drugi, točki 81 in 83).

42 Navedenim organom je namreč dovoljeno šteti, da bi lahko okoliščina, da bodo kot nadzorniki subjekta, ki mu je zaupan monopol, imeli dodatne možnosti, s katerimi bi lahko na njegovo delovanje vplivali zunaj zakonskih regulatornih mehanizmov in zakonskega nadzora, zagotavljala boljše obvladovanje ponudbe iger na srečo in boljše možnosti za učinkovitost pri izvajanju njihove politike, kot če bi te dejavnosti opravljali gospodarski subjekti zasebnega prava v konkurenčnih okoliščinah, tudi če bi za zadnje veljal sistem dovoljenj ter nadzora in sankcij (zgoraj navedena sodba Stoß in drugi, točka 82).

43 Vseeno pa morajo biti naložene omejitve v skladu s pogoji, ki izhajajo iz sodne prakse Sodišča glede njihove sorazmernosti, kar morajo preveriti nacionalni organi (zgoraj navedeni sodbi Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točki 59 in 60, in Stoß in drugi, točki 77 in 78).

44 V okviru postopka v glavni stvari in ob upoštevanju stališč, ki so bila predložena Sodišču, je treba v zvezi s tem podati pojasnila glede preverjanja ciljev, ki jim sledi nacionalna ureditev, po eni strani in glede učinkovitega nadzora javnih organov nad združenjem PMU po drugi strani.

– Cilji, ki jim sledi nacionalna reditev

45 Iz spisa, ki ga je predložitveno sodišče poslalo Sodišču, in iz stališč, ki jih je Sodišču predložila francoska vlada, je razvidno, da nacionalna ureditev sledi trem ciljem, od katerih sta glavna cilja boj proti prevaram in pranju denarja v sektorju konjskih stav ter varstvo javnega reda glede na učinke, ki ga ima igranje iger na srečo na posameznika in na družbo. Tretji cilj, ki ga združenje PMU in francoska vlada navajata zgolj podredno, je prispevanje k razvoju podeželja prek financiranja konjeniške dejavnosti.

46 Prva dva od teh ciljev spadata – kot je bilo ugotovljeno v točki 38 te sodbe – med cilje, s katerimi je mogoče upravičiti posege v svobodo opravljanja storitev na področju iger na srečo. Vendar se – kakor je bilo opozorjeno v točki 41 te sodbe – lahko uvedba tako omejujočega ukrepa, kot je monopol, upraviči le z zagotovitvijo posebno visoke ravni varstva glede teh ciljev.

47 Zato mora predložitveno sodišče preveriti, ali so nacionalni organi v času nastanka dejstev v postopku v glavni stvari resnično želeli zagotoviti posebno visoko raven varstva in ali je bilo glede na to želeno raven varstva uvedbo monopola dejansko mogoče šteti za nujno.

48 V tem okviru je treba opozoriti, da je preprosto dejstvo, da bi bili podeljevanje dovoljenj in izvajanje nadzora nad določenim številom zasebnih izvajalcev za nacionalne organe lahko dražji kot nadziranje enega subjekta, nepomembno. Iz sodne prakse Sodišča namreč izhaja, da upravne nevšečnosti niso razlog, ki bi upravičeval omejevanje svobode opravljanja storitev, zagotovljene s pravom Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 14. septembra 2006 v zadevi Centro di Musicologia Walter Stauffer, C-386/04, ZOdl., str. I-8203, točka 48, in z dne 27. januarja 2009 v zadevi Persche, C-318/07, ZOdl., str. I-359, točka 55).

49 Glede ravni varstva, ki jo želijo zagotoviti nacionalni organi v zvezi z navedenimi cilji, družba Zeturf med drugim trdi, da se s prometom z zmagovalnimi lističi združenja PMU redno perejo velike vsote denarja, kar naj bi bilo mogoče zgolj zato, ker stavljenje pri združenju PMU poteka anonimno in tako ni mogoče prepoznati vplačnika stave. Družba Zeturf poleg tega dodaja, da je ta tehnika pranja denarja znana in potrjena s poročili o delovanju francoske enote za boj proti pranju denarja, imenovane Tracfin, ki deluje pod okriljem ministra za gospodarstvo, finance in zaposlovanje ter tudi ministra za proračun, javno porabo in javno upravo.

50 Predložitveno sodišče mora preveriti, koliko so te trditve resnične in ali je morebitna popustljivost do takih dejavnosti skladna z doseganjem visoke ravni varstva.

51 Glede tretjega cilja nacionalne ureditve iz postopka v glavni stvari, ki ga je podredno navedla francoska vlada, je treba ugotoviti, da se razvoj podeželja, kot ga je opredelila ta vlada, v okviru postopka v glavni stvari lahko šteje za financiranje nepridobitnih dejavnosti ali dejavnosti v splošnem interesu v okviru, v katerem je bila izdana sodba z dne 24. marca 1994 v zadevi Schindler (C-275/92, Recueil, str. I-1039).

52 Sodišče je glede tega večkrat pojasnilo, da čeprav je treba priznati, da lahko prihodki od dovoljenih iger na srečo pomembno prispevajo k financiranju takih dejavnosti, pa je to lahko le ugodna stranska posledica, in ne dejanska utemeljitev uvedene restriktivne politike (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Schindler, točka 60, in sodbo z dne 21. oktobra 1999 v zadevi Zenatti, C-67/98, Recueil, str. I-7289, točka 36). Iz ustaljene sodne prakse namreč izhaja, da ekonomski razlogi ne spadajo med razloge iz členov 45 ES in 46 ES ter ne pomenijo nujnega razloga v splošnem interesu, s katerim bi bila lahko upravičena omejitev svobode ustanavljanja ali svobode opravljanja storitev (glej v tem smislu sodbi z dne 6. novembra 2003 v zadevi Gambelli in drugi, C-243/01, Recueil, str. I-13031, točka 61 in navedena sodna praksa, in z dne 6. oktobra 2009 v zadevi Komisija proti Španiji, C-153/08, ZOdl., str. I-9735, točka 43).

53 Zato velja toliko bolj, da s takim ciljem ne sme biti upravičena uvedba tako omejujočega ukrepa, kot je monopol. Podredni cilj, da se z ustvarjenjem monopola na področju konjskih stav zunaj hipodromov prispeva k razvoju podeželja, zato ne sme predstavljati utemeljitve za takšno omejitev svobode opravljanja storitev, kakršna je bila uvedena z nacionalno ureditvijo iz postopka v glavni stvari.

54 Poleg tega je treba ugotoviti, da v nasprotju s trditvijo francoske vlade člen 4(2) Direktive 90/428 niti implicitno niti izrecno ne daje pooblastila za namenitev izkupička od konjskih stav za zaščito, razvoj in izboljšanje konjereje. Cilj te direktive ni urejanje iger na srečo v zvezi s konjskimi dirkami. Namenjena je zgolj odpravi vsakršne

diskriminacije do konj, ki so registrirani ali ki izvirajo iz druge države članice od tiste, v kateri sodelujejo na tekmovanjih. Ta tekmovanja so opredeljena v členu 2, drugi odstavek, te direktive, na to določbo pa se navezujeta njena člena 3 in 4. Možnost, ki je državam članicam priznana v tem členu 4, da lahko obdržijo delež denarnega nagradnega sklada ali dobička v zvezi s temi tekmovanji, se izrecno nanaša na obveznosti iz člena 3. Tako gre v členu 4(2) te direktive za dobičke in nagrade, ki se pridobijo zaradi teh konj, ne pa za izkupiček od konjskih stav, ki se prirejajo ob takih tekmovanjih.

– Nadzor nad delovanjem združenja PMU

55 V skladu z navedbami tako združenja PMU kot francoske in portugalske vlade je iz dokazov, ki jih je poslalo predložitveno sodišče in ki so povzeti v točkah od 19 do 22 te sodbe, zlasti glede sestave upravnega odbora združenja PMU, nadzora in spremljanja konjskih dirk in stav z nagradnim skladom s strani dveh ministrov, po eni strani in glede načinov in vrst stav, ki jih ponuja združenje PMU, po drugi strani, razvidno – pod pogojem, da to potrdi predložitveno sodišče – da je sistem nadzora nad stavami, ki je predmet postopka v glavni stvari, podoben sistemom, glede katerih sta bili izdani sodba z dne 21. septembra 1999 v zadevi Läärä in drugi (C-124/97, Recueil, str. I-6067) in zgoraj navedena sodba Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International.

56 Če to drži, se zdi, da obstaja posebno strog državni nadzor nad prirejanjem konjskih stav. Pod neposrednim nadzorom države so delovanje izvajalca z izključnimi pravicami, prirejanje dogodkov, na katerih se stavi, vrste dovoljenih stav in kanali za njihovo distribucijo, pa tudi deleži dobitkov glede na vložke ter potek in spremljanje urejenih dejavnosti. Predložitveno sodišče tako načeloma lahko meni, da je ureditev iz

postopka v glavni stvari glede na učinke, ki ga ima igranje iger na srečo na posameznika in na družbo, primerna za dosego ciljev boja proti kriminalu in prevaram v zvezi z igrami na srečo ter varovanja družbenega reda.

57 Vseeno je treba v tem okviru opozoriti, da je nacionalna zakonodaja primerna za dosego navedenega cilja le, če resnično zagotavlja, da se ta cilj dosega dosledno in sistematično (sodba z dne 10. marca 2009 v zadevi Hartlauer, C-169/07, ZOdl., str. I-1721, točka 55).

58 Sodišče je glede tega že razsodilo, da mora uvedbo tako omejujočega ukrepa, kot je monopol, spremljati vzpostavitev takega zakonskega okvira, ki zagotavlja, da bo lahko imetnik navedenega monopola dejansko dosledno in sistematično uresničeval tako določen cilj s ponudbo, ki je kvantitativno odmerjena in kvalitativno načrtovana glede na navedeni cilj in je pod strogim nadzorom javnih organov (zgoraj navedena sodba Stoß in drugi, točka 83).

59 Mogoče je namreč ugotoviti, da pri poslovanju vsakega izvajalca, vključno z javnimi ali dobrodelnimi ustanovami, obstaja konflikt interesov med nujnostjo povečanja prihodkov in ciljem zmanjšanja priložnosti za igranje iger na srečo. Tako kot zasebnik si lahko tudi javni izvajalec ali izvajalec brez pridobitnega namena prizadeva za maksimizacijo prihodkov in razvoj trga iger na srečo, s čimer ovira cilj zmanjšanja priložnosti za igranje iger na srečo.

60 To velja zlasti, kadar so prihodki namenjeni izpolnjevanju ciljev, za katere se šteje, da so v splošnem interesu, pri čemer je izvajalec zaradi čim boljšega uresničevanja teh ciljev spodbujen k povečanju prihodkov od iger na srečo. Namembnost takih prihodkov lahko poleg tega pripelje do položaja, v katerem se je težko odpovedati zneskom od iger na srečo, zaradi česar se naravno teži k povečanju ponudbe iger in pridobitvi novih igralcev.

61 Te ugotovitve veljajo toliko bolj v okoliščinah, v katerih ima en izvajalec, kot je to v postopku v glavni stvari, izključne pravice za prirejanje tako konjskih dirk kakor z njimi povezanih stav. Tak izvajalec je tako v privilegiranem položaju, da po potrebi s povečanjem števila dogodkov, na katerih je mogoče staviti, razširi dejavnost stav.

62 Predložitveno sodišče mora zato zlasti ob upoštevanju razvoja trga iger na srečo v Franciji preveriti, ali se državni nadzor, ki so mu načeloma podvržene dejavnosti združenja PMU, izvaja učinkovito in zagotavlja dosledno in sistematično uresničevanje ciljev, zaradi katerih je bil vzpostavljen sistem izključnosti v korist združenja PMU (glej v tem smislu sodbo z dne 3. junija 2010 v zadevi Ladbrokes Betting & Gaming in Ladbrokes International, C-258/08, ZOdl., str. I-4757, točka 37).

63 Glede tega je treba ugotoviti, da je v tem okviru vidik – posebej omenjen v drugem sklopu prvega vprašanja, ki ga je postavilo predložitveno sodišče – ki se nanaša na poslovno politiko združenja PMU, dokaj pomemben za presojo tega, kako se uresničujejo ti cilji.

Izvajanje dinamične poslovne politike

64 Drugi sklop prvega vprašanja se nanaša na to, kdaj je lahko dinamična poslovna politika, ki jo izvaja izvajalec z izključno pravico za prirejanje iger na srečo, skladna z zahtevami iz člena 49 ES.

65 Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe in iz stališč, ki so bila predložena Sodišču, je razvidno, da ima dinamična poslovna politika, ki jo navaja predložitveno sodišče, več značilnosti. Natančneje, jasno je, da se združenje PMU zateka k vztrajnemu in rastočemu oglaševanju svojih storitev, tudi na spletu, in da povečuje število prodajnih mest stav in proizvodov, namenjenih igralcem. Poleg tega uporablja poslovno strategijo, s katero želi privabiti nove ciljne skupine za ponujene igre.

66 V tem okviru je najprej treba opozoriti, da če organi države članice potrošnike spodbujajo in opogumljajo k igranju iger na srečo zaradi pridobitve finančnih koristi za javno blagajno, se organi te države ne morejo sklicevati na javni red in z njim povezano nujnost zmanjševanja priložnosti za igranje iger na srečo, da bi upravičili omejitve svobode opravljanja storitev (zgoraj navedena sodba Gambelli in drugi, točka 69).

67 Sodišče je vseeno razsodilo, da je politika nadziranega širjenja dejavnosti iger na srečo lahko v skladu s ciljem njihovega usmerjanja v nadzorovane okvire, tako da se igralce, ki opravljajo nezakonite dejavnosti glede prepovedanih iger in stav, pritegne k dovoljenim in zakonitim dejavnostim. Taka politika je lahko namreč skladna tako s ciljem preprečevanja izkoriščanja dejavnosti iger na srečo za kriminalne in goljufive namene kot s ciljem preprečevanja spodbujanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo in boja proti zasvojenosti z njimi, tako da potrošnike usmerja k ponudbi imetnika javnega monopola, ki naj bi bila brez kriminalnih elementov in zasnovana tako, da potrošnike bolje varuje pred čezmerno porabo in zasvojenostjo z igrami na srečo (zgoraj navedena sodba Stoß in drugi, točki 101 in 102).

68 Za doseganje cilja usmerjanja k nadzorovanim okvirom je jasno, da morajo biti pooblaščeni izvajalci zanesljiva in tudi privlačna alternativa za prepovedane dejavnosti, kar lahko vključuje obsežno ponudbo iger, oglaševanje v določenem obsegu in zatekanje k novim načinom razdelitve (glej sodbo z dne 6. marca 2007 v združenih zadevah

Placanica in drugi, C-338/04, C-359/04 in C-360/04, ZOdl., str. I-1891, točka 55, in zgoraj navedeno sodbo Stoß in drugi, točka 101).

69 Predložitveno sodišče mora glede na okoliščine spora, o katerem odloča, presoditi, ali je poslovna politika združenja PMU – tako glede obsežnosti oglaševanja kot ponujanja novih iger – skladna s tako politiko nadziranega širjenja v sektorju iger na srečo, ki učinkovito usmerja željo po igranju k nadzorovanim okvirom (zgoraj navedena sodba Ladbrokes Betting & Gaming in Ladbrokes International, točka 37).

70 Predložitveno sodišče mora v okviru te presoje zlasti preveriti, ali so kriminalne in goljufive dejavnosti v zvezi z igrami na srečo in zasvojenost z igrami na srečo v času nastanka dejstev v postopku v glavni stvari predstavljale problem v Franciji ter ali bi širjenje dovoljenih in reguliranih dejavnosti ta problem lahko rešilo (zgoraj navedena sodba Ladbrokes Betting & Gaming in Ladbrokes International, točka 29). Natančneje, Sodišče je poudarilo, da če se država članica namerava sklicevati na cilj, s katerim utemeljuje omejitev svobode opravljanja storitev, ki izhaja iz nacionalnega omejevalnega ukrepa, mora sodišču, ki je pozvano k odločitvi o tem vprašanju, predložiti vse potrebne informacije, ki mu lahko omogočijo, da se prepriča o tem, ali navedeni ukrep res izpolnjuje zahteve, ki izhajajo iz načela sorazmernosti (zgoraj navedena sodba Stoß in drugi, točka 71). Komisija je glede tega trdila, da nacionalni organi – nasprotno kot v zadevah, v katerih sta bili izdani zgoraj navedeni sodbi Placanica in drugi ter Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International – niso dokazali obstoja črnega trga s konjskimi stavami.

71 Vsekakor mora biti morebitno oglaševanje, ki ga izvaja imetnik javnega monopola, zmerno in strogo omejeno na tisto, kar je nujno za tako usmerjanje potrošnikov k igram na srečo v nadzorovanem okviru. Toda tako oglaševanje zlasti ne more

vključevati podpiranja naravnega nagnjenja potrošnikov do igranja iger na srečo s spodbujanjem aktivnega igranja, predvsem tako, da se igre na srečo predstavljajo kot nekaj vsakdanjega ali se prikazujejo pozitivno – kar je povezano s tem, da so zbrana sredstva uporabljena za dejavnosti v splošnem interesu – ali tako, da se z vabljivimi oglaševalskimi sporočili o velikih dobitkih povečuje privlačnost iger na srečo (sodba Stoß in drugi, točka 103).

72 Glede na vse navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 49 ES razlagati tako:

a) država članica, ki želi zagotoviti posebno visoko raven varstva potrošnikov v sektorju iger na srečo, lahko utemeljeno meni, da lahko samo s podelitvijo izključnih pravic enemu subjektu, podvrženemu strogemu nadzoru javnih organov, obvladuje nevarnosti, povezane s tem sektorjem, in uresničuje cilj preprečevanja spodbujanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo ter se dovolj učinkovito bori proti zasvojenosti z njimi;

b) predložitveno sodišče mora preveriti:

– ali so nacionalni organi v času nastanka dejstev v postopku v glavni stvari resnično želeli zagotoviti posebno visoko raven varstva in ali je bilo uvedbo monopola glede na to želeno raven varstva dejansko mogoče šteti za nujno ter

– ali se državni nadzor, ki so mu načeloma podvržene dejavnosti subjekta z izključnimi pravicami, izvaja učinkovito in ali zagotavlja dosledno in sistematično uresničevanje ciljev, ki so pripisani temu subjektu;

c) da bi bila nacionalna ureditev, ki na področju iger na srečo ustvarja monopol, skladna s ciljema boja proti kriminalu in zmanjšanja priložnosti za igranje iger na srečo, mora:

– temeljiti na ugotovitvi, da kriminalne in goljufive dejavnosti v zvezi z igrami na srečo in zasvojenost z igrami na srečo na ozemlju zadevne države članice predstavljajo problem, ki bi ga širjenje dovoljenih in reguliranih dejavnosti lahko rešilo, in

– dovoljevati zgolj uporabo oglaševanja, ki je zmerno in strogo omejeno na tisto, kar je nujno za usmerjanje potrošnikov k igram na srečo v nadzorovanih okvirih.

Drugo vprašanje

73 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, kako je treba presojati obseg omejitve svobode opravljanja storitev s sistemom, ki podeljuje izključno pravico do prirejanja konjskih stav enemu izvajalcu, in natančneje, ali je treba spletni trg konjskih stav obravnavati ločeno od celotnega sektorja teh.

74 Najprej je treba ugotoviti, da vsako omejevanje ponudbe iger na srečo na spletu škodi predvsem izvajalcem s sedežem zunaj zadevne države članice, v kateri prejemniki teh storitev povprašujejo po njih, saj jim je tako odvzet način trženja, ki je zanje v primerjavi z izvajalci s sedežem v isti državi članici posebno učinkovit za neposreden vstop na ta trg (glej v tem smislu sodbi z dne 11. decembra 2003 v zadevi Deutscher

Apothekerverband, C-322/01, Recueil, str. I-14887, točka 74, in z dne 2. decembra 2010 v zadevi Ker-Optika, C-108/09, ZOdl., str I-12213, točka 54).

75 Poleg tega iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je splet preprost kanal za ponujanje iger na srečo (sodba z dne 8. septembra 2010 v zadevi Carmen Media Group, C-46/08, ZOdl., str. I-8149, točka 100).

76 Ker sta cilja nacionalne ureditve iz postopka v glavni stvari predvsem zagotoviti varstvo igralcev iger na srečo in, natančneje, zagotoviti varstvo pred prevarami izvajalcev in spodbujanjem k presežni porabi v zvezi z igranjem iger na srečo ter zasvojenostjo z njimi, je treba še posebej upoštevati stopnjo zamenljivosti med različnimi kanali trženja z vidika potrošnika. Kolikor bi bilo na primer ugotovljeno, da za potrošnike položitev konjske stave na spletu nadomešča položitev iste stave po običajnih kanalih, bi to govorilo v prid celoviti presoji, in ne presoji, ki mora biti za vsak kanal distribucije v sektorju opravljena posebej.

77 Trg konjskih stav je tako načeloma treba presojati celovito in neodvisno od vprašanja, ali se zadevne stave ponujajo po običajnih kanalih, na fizičnih lokacijah ali po spletu, omejitev dejavnosti zbiranja stav pa je treba presojati neodvisno od načina, na katerega se položijo.

78 Vseeno pa je Sodišče že imelo priložnost, da poudari posebnosti v zvezi s ponujanjem iger na srečo po spletu (glej zgoraj navedeni sodbi Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 72, in Carmen Media Group, točka 101).

79 Tako je zlasti ugotovilo, da igre na srečo, ki so dostopne po spletu, zaradi neobstoja neposrednega stika med potrošnikom in ponudnikom vključujejo drugačne in večje nevarnosti v zvezi z morebitnimi goljufijami ponudnikov v škodo potrošnikov, kot jih vključujejo te igre na zanje običajnih trgih (zgoraj navedeni sodbi Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 70, in Carmen Media Group, točka 102).

80 Sodišče je poleg tega poudarilo, da se značilnosti ponujanja iger na srečo po spletu prav tako lahko izkažejo za vir drugačnih in večjih nevarnosti na področju varstva potrošnikov – zlasti pa v zvezi z mladimi in osebami, ki so posebej nagnjene k igram na srečo ali pri katerih obstaja verjetnost, da se to nagnjenje razvije – kot jih vključujejo te igre na zanje običajnih trgih. Poleg zgoraj navedenega neobstoja neposrednega stika med potrošnikom in ponudnikom so posebno lahka in stalna dostopnost iger na spletu ter morebitna velika obseg in pogostost take mednarodne ponudbe v okolju, v katerem je igralec tudi izoliran in za katero sta značilna anonimnost in neobstoj družbenega nadzora, prav tako dejavniki, ki prispevajo k nastanku zasvojenosti z igrami na srečo in z njo povezane čezmerne porabe ter lahko zato povečajo s tem povezane negativne družbene in moralne posledice, kot so poudarjene v ustaljeni sodni praksi (zgoraj navedena sodba Carmen Media Group, točka 103).

81 Zato je treba upoštevati vse kanale trženja, ki so med seboj zamenljivi, razen če se z uporabo spleta nevarnosti, povezane z igranjem iger na srečo, v primerjavi z nevarnostmi pri igrah, ki se tržijo po običajnih kanalih, povečajo.

82 Tako je treba ob obstoju take nacionalne ureditve, kot je ta, glede katere je bil vložen predlog za sprejetje predhodne odločbe – ki se nanaša tako na spletno ponudbo konjskih stav kot na ponudbo po običajnih kanalih – glede katere nacionalni

zakonodajalec ni menil, da je treba razlikovati med različnimi kanali trženja, oviranje svobode opravljanja storitev presojati z vidika omejitev, s katerimi je prizadet celoten zadevni sektor.

83 Zato je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da morajo nacionalna sodišča pri presoji omejitve svobode opravljanja storitev s sistemom, ki podeljuje izključno pravico do prirejanja konjskih stav, upoštevati vse med seboj zamenljive kanale trženja teh stav, razen če se z uporabo spleta nevarnosti, povezane z igranjem iger na srečo, v primerjavi z nevarnostmi pri igrah, ki se tržijo po običajnih kanalih, povečajo. Ob obstoju take nacionalne ureditve, ki se nanaša tako na spletno ponudbo konjskih stav kot na ponudbo po običajnih kanalih, je treba oviranje svobode opravljanja storitev presojati z vidika omejitev, s katerimi je prizadet celoten zadevni sektor.

Stroški

84 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (osmi senat) razsodilo:

1. Člen 49 ES je treba razlagati tako:

a) država članica, ki želi zagotoviti posebno visoko raven varstva potrošnikov v sektorju iger na srečo, lahko utemeljeno meni, da lahko samo s podelitvijo izključnih pravic enemu subjektu, podvrženemu strogemu nadzoru javnih organov, obvladuje nevarnosti, povezane s tem sektorjem, in uresničuje cilj preprečevanja spodbujanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo ter se dovolj učinkovito bori proti zasvojenosti z njimi;

b) predložitveno sodišče mora preveriti:

– **ali so nacionalni organi v času nastanka dejstev v postopku v glavni stvari resnično želeli zagotoviti posebno visoko raven varstva in ali je bilo uvedbo monopola glede na to želeno raven varstva dejansko mogoče šteti za nujno in**

– **ali se državni nadzor, ki so mu načeloma podvržene dejavnosti subjekta z izključnimi pravicami, izvaja učinkovito ter ali zagotavlja dosledno in sistematično uresničevanje ciljev, ki so pripisani temu subjektu;**

c) da bi bila nacionalna ureditev, ki na področju iger na srečo ustvarja monopol, skladna s ciljema boja proti kriminalu in zmanjšanja priložnosti za igranje iger na srečo, mora:

– **temeljiti na ugotovitvi, da kriminalne in goljufive dejavnosti v zvezi z igrami na srečo in zasvojenost z igrami na srečo na ozemlju zadevne države članice predstavljajo problem, ki bi ga širjenje dovoljenih in reguliranih dejavnosti lahko rešilo, in**

– **dovoljevati zgolj uporabo oglaševanja, ki je zmerno in strogo omejeno na tisto, kar je nujno za usmerjanje potrošnikov k igram na srečo v nadzorovanih okvirih.**

2. Pri presoji omejitve svobode opravljanja storitev s sistemom, ki podeljuje izključno pravico do prirejanja konjskih stav, morajo nacionalna sodišča upoštevati vse med seboj zamenljive kanale trženja teh stav, razen če se z uporabo spleta nevarnosti, povezane z igranjem iger na srečo, v primerjavi z nevarnostmi pri igrah, ki se tržijo po običajnih kanalih, povečajo. Ob obstoju take nacionalne ureditve, ki se nanaša tako na spletno ponudbo konjskih stav kot na ponudbo po običajnih kanalih, je treba oviranje svobode opravljanja storitev presojati z vidika omejitev, s katerimi je prizadet celoten zadevni sektor.

Podpisi