ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

3. června 2010 *

Ve věci C-258/08,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Hoge Raad der Nederlanden (Nizozemsko) ze dne 13. června 2008, došlým Soudnímu dvoru dne 18. června 2008, v řízení

Ladbrokes Betting & Gaming Ltd,

Ladbrokes International Ltd

proti

Stichting de Nationale Sporttotalisator,

* Jednací jazyk: nizozemština.

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení J. N. Cunha Rodrigues (zpravodaj), předseda senátu, P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus a A. Arabadjiev, soudci,

generální advokát: Y. Bot,
vedoucí soudní kanceláře: R. Şereş, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 12. listopadu 2009,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Ladbrokes Betting & Gaming Ltd a Ladbrokes International Ltd W. Hoyngem, a M. Meulenbeltem, advocaten, zmocněnými S. Konem a M. Evansem, solicitors,

– za Stichting de Nationale Sporttotalisator E. Pijnackerem Hordijkem, J. van Manenem a M. van Wissenem, advocaten,

– za nizozemskou vládu C. Wissels jakož i M. de Gravem a Y. de Vriesem, jako zmocněnci,

– za belgickou vládu A. Hubert a L. Van den Broeck, jako zmocněnkyněmi, ve spolupráci s P. Vlaemminckem, advocaat,

– za dánskou vládu J. Bering Liisbergem a V. Pasternak Jørgensen, jako zmocněnci,

– za německou vládu M. Lummou a B. Kleinem, jako zmocněnci,

– za řeckou vládu A. Samoni-Rantou, O. Patsopoulou a M. Tassopoulou, jako zmocněnkyněmi,

– za španělskou vládu F. Díezem Morenem, jako zmocněncem,

– za rakouskou vládu C. Pesendorfer, jako zmocněnkyní,

– za finskou vládu A. Guimaraes-Purokoski, jako zmocněnkyní,

– za norskou vládu P. Wenneråsem a K. Moe Winther, jako zmocněnci,

– za Komisi Evropských společenství E. Traversou, A. Nijenhuisem a S. Noëem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 17. prosince 2009,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 49 ES.

2 Otázky byly položeny v rámci sporu mezi Stichting de Nationale Sporttotalisator, nadací podle nizozemského práva (dále jen „De Lotto“), a společnostmi Ladbrokes Betting & Gaming Ltd a Ladbrokes International Ltd, se sídlem ve Spojeném království (dále jen „společnosti Ladbrokes“), ve věci možného protiprávního jednání těchto posledně uvedených společností na nizozemském trhu hazardních her.

Právní rámec

3 Článek 1 zákona o hazardních hrách (Wet op de kansspelen, dále jen „Wok“) stanoví:

„S výhradou ustanovení hlavy Va tohoto zákona je zakázáno:

a. umožnit účast v soutěži o ceny nebo prémie, pokud k určení vítězů dochází výhradně díky náhodě, na kterou účastníci obecně nemohou mít převažující vliv, pokud k tomu nebylo podle tohoto zákona uděleno povolení;

b. vybízet k účast v soutěži ve smyslu písmene a) pořádané bez povolení podle tohoto zákona nebo v obdobné soutěži pořádané mimo Nizozemské království v Evropě nebo mít pro tyto účely v držení dokumenty určené ke zveřejnění nebo šíření; […]“

4 Článek 16 Wok zní následovně:

„1. Ministr spravedlnosti a ministr sociální péče, zdraví a kultury mohou za účelem podpory zájmů obecně prospěšných zařízení, zejména v oblasti sportu a tělesné výchovy, kultury, sociální péče a zdraví obyvatelstva, udělit právnické osobě s plnou právní způsobilostí na dobu, kterou určí, povolení k organizování sportovních sázek.

2. Příjmy z organizování sázky […] se použijí na účel, který hodlá právnická osoba organizováním a provozováním sázek na sportovní události podporovat.

3. K výplatě cen je určeno nejméně 47,5 % celkových příjmů z hazardních her organizovaných na základě této hlavy nebo hlavy IVa, vypočtených na základě kalendářního roku. […]“

5 Článek 21 Wok uvádí:

„1. Ministři uvedení v článku 16 stanoví pravidla pro vydávání povolení k organizování sázek na sportovní události.

2. Tato pravidla upraví zejména:

a. počet organizovaných sázek;

b. způsob určování výsledků a rozdělování cen;

c. správu a krytí nákladů spojených s organizací;

d. účel, na který budou použity příjmy z organizovaných sázek;

e. stanovy a předpisy týkající se právnické osoby;

f. kontrolu dodržování právních předpisů prováděnou orgány veřejné moci;

g. předložení a zveřejnění zprávy o činnostech a finančních výsledcích, kterou musí právnická osoba každoročně vypracovat."

Spor v původním řízení a předběžné otázky

6 Nizozemská právní úprava hazardních her je založena na systému výhradních povolení, v němž je zakázáno organizovat nebo propagovat hazardní hry, pokud k tomu nebylo vydáno správní povolení, a v němž vnitrostátní orgány udělují pouze jediné povolení pro každou z povolených hazardních her.

7 Ze spisu ve věci v původním řízení, který byl předložen Soudnímu dvoru předkládajícím soudem, dále vyplývá, že v Nizozemsku neexistuje žádná možnost nabízet interaktivním způsobem hazardní hry po internetu.

8 De Lotto je neziskovou nadací založenou podle soukromého práva, která je držitelkou povolení k organizování sportovních sázek, loterií a číselných her. Za předmět činnosti má podle svých stanov získávání prostředků prostřednictvím organizování hazardních her a rozdělování těchto prostředků mezi instituce sloužící obecnému zájmu, zejména v oblasti sportu, tělesné výchovy, veřejného blaha, veřejného zdraví a kultury.

9 Společnosti Landbrokes se zabývají organizováním sportovních sázek a jsou známy zejména svými činnostmi v oblasti kursovních sázek („bookmaking“). Na své internetové stránce nabízí několik hazardních her, jež souvisejí hlavně se sportem. Krom toho nabízí možnost účastnit se prostřednictvím bezplatného telefonního čísla jimi organizovaných sázek. Uvedené společnosti na nizozemském území fyzicky nevykonávají žádnou činnost.

10 De Lotto, která společnostem Landbrokes vytýká, že osobám s bydlištěm v Nizozemsku nabízí prostřednictvím internetu hazardní hry, na které nemají povolení vyžadované na základě Wok, se na soudce příslušného pro rozhodování o předběžných opatřeních u Rechtbank Arnhem (soud prvního stupně v Arnhem) obrátila s návrhem, aby bylo těmto společnostem uloženo tyto činnosti ukončit.

11 Rozsudkem ze dne 27. ledna 2003 soudce uvedeného soudu příslušný pro rozhodování o předběžných opatřeních tomuto návrhu vyhověl a nařídil společnostem Landbrokes přijmout opatření k zablokování přístupu na jejich internetovou stránku pro osoby s bydlištěm v Nizozemsku a k zabránění tomu, aby tyto osoby měly možnost účastnit se sázek prostřednictvím telefonu. Tato opatření byla potvrzena rozsudky Gerechtshof te Arnhem (odvolací soud v Arnhem) a Hoge Raad der Nederlanden (kasační soud) ze dne 2. září 2003 a ze dne 18. února 2005.

12 Dne 21. února 2003 podala De Lotto u Rechtbank Arnhem proti společnostem Ladbrokes žalobu ve věci samé. Ve své žalobě se De Lotto domáhá, aby byla potvrzena omezující opatření, která byla uvedeným společnostem uložena soudcem příslušným pro rozhodování o předběžných opatřeních. Rozsudkem ze dne 31. srpna 2005 tento soud vyhověl žalobě, která mu byla předložena De Lotto, a uložil uvedeným společnostem, pod hrozbou sankce, zachovat pro osoby s bydlištěm v Nizozemsku opatření blokující přístup k hazardním hrám prostřednictvím internetu a telefonu. Vzhledem k tomu, že tento rozsudek byl potvrzen rozsudkem Gerechtshof te Arnhem ze dne 17. října 2006, podaly společnosti Ladbrokes u předkládajícího soudu kasační opravný prostředek.

13 Vzhledem k tomu, že Hoge Raad der Nederlanden má za to, že výklad práva Unie je nezbytný pro to, aby mohl rozhodnout spor, který mu byl předložen, rozhodl se přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Splňuje vnitrostátní restriktivní politika v oblasti hazardních her zaměřená na usměrňování hráčské vášně, která skutečně přispívá k tomu, že cíle sledované touto vnitrostátní právní úpravou, totiž potlačování hráčské závislosti a boj proti podvodům, jsou dosaženy tím, že díky regulované nabídce hazardních her zůstává rozsah sázek (mnohem) omezenější, než jak by tomu bylo bez tohoto vnitrostátního regulačního systému, podmínku uvedenou v judikatuře Soudního dvora Evropských společenství, zejména v rozsudku ze dne 6. listopadu 2003, Gambelli [a další] (C-243/01, Recueil, s. I-13031), aby sázkové činnosti byly koherentním a systematickým způsobem omezeny, i když je držiteli nebo držitelům povolení dovoleno jeho nebo jejich nabídku hazardních her zatraktivnit prostřednictvím zavedení nových hazardních her a přitáhnout pozornost široké veřejnosti prostřednictvím reklamy pro svoji nabídku hazardních her, a izolovat tak (potenciální) hráče od ilegální nabídky hazardních her (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 6. března 2007, Placanica [a další], C-338/04, C-359/04 a C-360/04, Sb. rozh. s. I-1891, bod 55 poslední část)?

2) a) Za předpokladu, že je vnitrostátní právní úprava týkající se politiky hazardních her v souladu s článkem 49 ES, musí vnitrostátní soud při jejím uplatňovaní v konkrétním případě vždy zkoumat, zda ukládané opatření – jako je například příkaz znepřístupnit určitou internetovou stránku obyvatelům daného členského státu prostřednictvím k tomu určeného počítačového programu, aby jim bylo zabráněno účastnit se hazardních her nabízených na této stránce – splňuje jako takové za konkrétních okolností daného případu podmínku, že skutečně slouží cílům, které byly uplatněny pro odůvodnění vnitrostátní právní úpravy, a zda omezení volného pohybu služeb, které z této právní úpravy a jejího použití vyplývá není vzhledem k těmto cílům nepřiměřené?

b) Má na odpověď na druhou otázku písm. a) vliv to, že ukládané opatření není navrženo a uloženo vnitrostátními orgány s cílem zajistit dodržování vnitrostátní právní úpravy, nýbrž v rámci občanskoprávního řízení, ve kterém pořadatel hazardních her vykonávající svou činnost na základě požadovaného povolení navrhuje nařízení opatření na základě jednání namířeného proti němu, které je podle občanského práva nedovolené a které spočívá v tom, že protistrana nedodržuje příslušnou vnitrostátní právní úpravu, čímž si vytváří nedovolenou výhodu ve srovnání s účastníkem řízení, který svoji činnost provozuje na základě požadovaného povolení?

3) Je třeba vykládat článek 49 ES v tom smyslu, že použití tohoto ustanovení vede k tomu, že příslušný orgán členského státu nemůže na základě uzavřeného systému povolení k nabídce služeb v oblasti hazardních her, platného v tomto členském státě, zakázat, aby poskytovatel služeb, kterému již bylo v jiném členském státě uděleno povolení k poskytování těchto služeb prostřednictvím internetu, nabízel tyto služby prostřednictvím internetu rovněž v prvním uvedeném členském státě?“

K předběžným otázkám

K první otázce

14 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda taková vnitrostátní právní úprava, jako ta, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, která má za cíl potlačovat závislost na hazardních hrách, jakož i boj proti podvodům, a která skutečně přispívá k dosažení těchto cílů, může být považována za úpravu, která koherentním a systematickým způsobem omezuje sázkovou činnost, i když je držiteli nebo držitelům výhradního povolení dovoleno zatraktivnit jeho nebo jejich nabídku na trhu prostřednictvím zavedení nových hazardních her a prostřednictvím reklamy.

15 Článek 49 ES vyžaduje odstranění jakéhokoli omezení volného pohybu služeb, byť uplatňovaného bez rozdílu jak na tuzemské poskytovatele, tak na poskytovatele z jiných členských států, je-li takové povahy, že může zakazovat činnosti poskytovatele usazeného v jiném členském státě, kde legálně poskytuje obdobné služby, být na překážku těmto činnostem nebo je činit méně atraktivními. Volný pohyb služeb svědčí jak poskytovateli, tak příjemci služeb (rozsudek ze dne 8. září 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C-42/07, Sb. rozh. s. I-7633, bod 51 a citovaná judikatura).

16 Je nesporné, že právní úprava členského státu, která organizaci a propagaci hazardních her podrobuje režimu exkluzivity ve prospěch jediného hospodářského subjektu a která všem ostatním hospodářským subjektům, včetně hospodářského subjektu usazeného v jiném členském státě, zakazuje nabízet prostřednictvím internetu na území prvního členského státu služby, na které se vztahuje uvedený režim, představuje omezení volného pohybu služeb zaručeného článkem 49 ES (výše uvedený rozsudek Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, bod 52, jakož i rozsudek z dnešního dne Sporting Exchange, C-203/08, Sb. rozh. s. I-4695, bod 24).

17 Je však třeba posoudit, zda takové omezení může být připuštěno z titulu odchylných opatření výslovně upravených v článcích 45 ES a 46 ES, která se zde použijí na základě článku 55 ES, nebo odůvodněno naléhavými důvody obecného zájmu v souladu s judikaturou Soudního dvora (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, bod 55).

18 Článek 46 odst. 1 ES připouští omezení odůvodněná důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví. Judikatura Soudního dvora stanovila určitý počet naléhavých důvodů obecného zájmu, které mohou odůvodnit rovněž uvedená omezení, jako jsou zejména cíle ochrany spotřebitelů, předcházení podvodům a podněcování občanů k nadměrným výdajům za hru, jakož i předcházení narušením společenského pořádku obecně (výše uvedený rozsudek Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, bod 56).

19 V tomto kontextu mohou zvláštnosti morální, náboženské nebo kulturní povahy, jakož i morálně a finančně škodlivé důsledky pro jednotlivce a společnost, které souvisejí s hrami a sázkami, odůvodnit existenci dostatečné posuzovací pravomoci vnitrostátních orgánů pro stanovení požadavků, které zahrnuje ochrana spotřebitele a společenského pořádku (výše uvedené rozsudky Gambelli a další, bod 63, jakož i Placanica a další, bod 47).

20 Členské státy mohou podle vlastního žebříčku hodnot volně stanovit cíle své politiky v oblasti hazardních her a případně přesně vymezit požadovanou úroveň ochrany. Omezení, která stanoví, však musejí splňovat podmínky, které vyplývají z judikatury Soudního dvora, zejména pokud jde o jejich přiměřenost (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky Placanica a další, bod 48, jakož i Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, bod 59).

21 Konkrétněji omezení založená na důvodech uvedených v bodě 18 tohoto rozsudku musí být způsobilá zaručit uskutečnění uvedených cílů v tom smyslu, že tato omezení musí koherentním a systematickým způsobem přispívat k omezování sázkových činností (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Gambelli a další, bod 67).

22 Podle judikatury Soudního dvora přísluší vnitrostátním soudům ověřit, zda právní úpravy členských států skutečně odpovídají cílům, které by je mohly odůvodnit, a zda se omezení, která ukládají, nejeví jako nepřiměřená vzhledem k těmto cílům (výše uvedené rozsudky Gambelli a další, bod 75, jakož i Placanica a další, bod 58).

23 V projednávaném případě ze znění první otázky předložené předkládajícím soudem vyplývá, že posledně uvedený soud jasně identifikoval cíle sledované Wok, a to ochranu spotřebitelů prostřednictvím potlačování závislosti na hazardních hrách, jakož i boj proti podvodům, a že má za to, že vnitrostátní právní úprava, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, těmto cílům skutečně odpovídá a nejde nad rámec toho, co je nezbytné pro jejich dosažení.

24 Uvedený soud má nicméně pochybnosti, pokud jde o koherentní a systematickou povahu vnitrostátní právní úpravy, neboť vnitrostátní úprava sice sleduje cíle uvedené v předchozím bodu, avšak současně hospodářským subjektům, které v Nizozemsku mají výhradní povolení k organizování hazardních her, ke kterým patří De Lotto, dovoluje za účelem zatraktivnění jejich nabídky na trhu nabízet nové hry a používat reklamní sdělení.

25 Jak již Soudní dvůr rozhodl, kontrolovaná expanzivní politika v odvětví hazardních her může být veskrze koherentní s cílem přilákat hráče provozující zakázané ilegální herní a sázkové činnosti k činnostem povoleným a regulovaným. K dosažení tohoto cíle musejí subjekty s povolením představovat spolehlivou, ale zároveň i atraktivní alternativu k zakázané činnosti, což může samo o sobě znamenat rozšířenou nabídku her, reklamu v určitém rozsahu a využití nových technik distribuce (výše uvedený rozsudek Placanica a další, bod 55).

26 Je sice pravda, že v odůvodnění výše uvedeného rozsudku Placanica a další je uváděn pouze cíl prevence kriminality v oblasti hazardních her, zatímco ve věci v původním řízení se nizozemská právní úprava zaměřuje rovněž na potlačování hráčské závislosti, nic to však nemění na skutečnosti, že oba tyto cíle musí být posuzovány jako celek, protože souvisí jak s ochrannou spotřebitelů, tak i se společenským pořádkem (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 24. března 1994, Schindler, C-275/92, Recueil, s. I-1039, bod 58; ze dne 21. září 1999, Läärä, a další, C-124/97, Recueil, s. I-6067, bod 33, jakož i ze dne 21. října 1999, Zenatti, C-67/98, Recueil, s. I-7289, bod 31).

27 Je na předkládajícím soudu, aby s ohledem na okolnosti sporu, který mu byl předložen k rozhodnutí, posoudil, zda vnitrostátní právní úprava, o kterou se jedná v původním řízení, tím, že držitelům výhradního povolení dovoluje nabízet nové hry a provádět reklamu, může být považována za úpravu zapadající do rámce kontrolované expanzivní politiky v odvětví hazardních her zaměřené na účinné usměrňování hráčské vášně do legálních mantinelů.

28 Pokud by vyšlo najevo, že politikou Nizozemského království je silná expanze hazardních her, protože spotřebitele přemrštěným způsobem podněcuje a vybízí k účasti na těchto hrách, přičemž hlavním cílem je získat prostředky, a že financování sociálních činností prostřednictvím odvodu z příjmů pocházejících z povolených hazardních her z tohoto důvodu nepředstavuje užitečný vedlejší výsledek, nýbrž skutečný důvod restriktivní politiky prováděné tímto členským státem, bylo by nutno dospět k závěru,

že takováto politika koherentním a systematickým způsobem neomezuje činnosti hazardních her, a není tedy způsobilá zaručit uskutečnění cíle, který sleduje potlačit závislost spotřebitelů na těchto hrách.

29 V rámci tohoto přezkumu je na předkládajícím soudu, aby ověřil zejména to, zda ilegální hry mohou v Nizozemsku představovat problém a zda by rozšíření povolených a regulovaných činností umožňovalo čelit tomuto problému.

30 Vzhledem k tomu, že cíl chránit spotřebitele před závislostí na hře je v zásadě těžko slučitelný s politikou rozšiřování hazardních her, která se vyznačuje zejména vytvářením nových her a reklamou na tyto nové hry, může být takováto politika považována za koherentní, pokud mají tyto ilegální činnosti značný rozsah a pokud mají přijatá opatření za cíl usměrnit hráčskou vášeň spotřebitelů do legálních mantinelů .

31 Pokud by se potvrdilo, jak na jednání uvedla De Lotto, že poptávka po hazardních hrách v Nizozemsku již zaznamenala, zejména v oblasti ilegální nabídky, značný vzestup, je nutno tuto skutečnost zohlednit.

32 Účelem vnitrostátní právní úpravy, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, je nejen bojovat proti podvodům a trestné činnosti v oblasti hazardních her, nýbrž i zaručit ochranu spotřebitelů. Proto je tedy nutné najít správnou rovnováhu mezi požadavkem kontrolovaného rozvoje povolených hazardních her za účelem zatraktivnění nabídky těchto her pro veřejnost a nezbytností v maximální možné míře snížit závislost spotřebitelů na těchto hrách.

33 Pro účely tohoto posouzení by mohly být užitečné některé skutečnosti uvedené ve spisu, který byl předložen Soudnímu dvoru.

34 Podle rozhodnutí z roku 2004, kterým bylo nadaci De Lotto uděleno výhradní povolení k organizaci sportovních sázek, je tato „nadace zodpovědná za to, že marketingová činnost a reklama bude obsahově zdrženlivá a vyvážená a dbá zejména na to, aby byla utlumena nadměrná účast na hazardních hrách organizovaných podle tohoto rozhodnutí".

35 Krom toho dopisem ze dne 23. června 2004 nizozemský ministr spravedlnosti vyzval držitele povolení „silně omezit množství reklamních sdělení a dát této restriktivní reklamní politice formu a obsah vypracováním kodexu upravujícího jednání a reklamu pořadatelů hazardních her, který bude platit pro všechny tyto pořadatele". Tento kodex vstoupil v Nizozemsku v platnost dne 15. února 2006.

36 Tyto skutečnosti by mohly dokazovat existenci vůle vnitrostátních orgánů vymezit rozvoji hazardních her v Nizozemsku přísné hranice.

37 Nicméně je na předkládajícímu soudu, aby přezkoumal, zda vývoj trhu hazardních her v Nizozemsku dovoluje konstatovat existenci účinné kontroly šíření hazardních her prováděné orgány tohoto členského státu, a to jak na úrovni rozsahu reklamy prováděné držiteli výhradního povolení, tak i na úrovni vytváření nových her těmito držiteli, a přiměřeným způsobem tedy vzájemně skloubit současné naplnění cílů sledovaných vnitrostátní právní úpravou.

38 S ohledem na výše uvedené úvahy je nutno na první otázku odpovědět, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je ta, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, která má za cíl potlačovat závislost na hazardních hrách, jakož i boj proti podvodům, a která skutečně přispívá k dosažení těchto cílů, může být považována za úpravu, která koherentním a systematickým způsobem omezuje sázkovou činnost, i když je držiteli nebo držitelům výhradního povolení dovoleno zatraktivnit jeho nebo jejich nabídku na trhu prostřednictvím zavedení nových hazardních her a prostřednictvím reklamy. Je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda ilegální hry mohou v dotyčném členském státě představovat problém, kterému by bylo možné čelit rozšířením povolených a regulovaných činností a zda toto rozšíření není takového rozsahu, který by ho mohl učinit neslučitelným s cílem potlačovat uvedenou závislost.

Ke druhé otázce

39 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda je při použití právní úpravy členského státu týkající se hazardních her, která je v souladu s článkem 49 ES, vnitrostátní soud povinen v každém konkrétním případě ověřit, zda je prováděcí opatření k zajištění dodržování této právní úpravy způsobilé zaručit uskutečnění cíle sledovaného touto právní úpravou a zda je v souladu se zásadou proporcionality. Uvedený soud se rovněž táže, zda na tuto otázku bude dána jiná odpověď, pokud opatření, jež má být přijato, není navrhováno veřejnými orgány, nýbrž jednotlivcem v rámci občanskoprávního řízení.

40 Jak bylo uvedeno v bodě 22 tohoto rozsudku, je na vnitrostátním soudu, aby ověřil, zda jsou právní úpravy členských států, které omezují základní svobody zakotvené ve Smlouvě, způsobilé zaručit uskutečnění cílů obecného zájmu, které by je mohly odůvodnit a zda se omezení, která ukládají, nejeví jako nepřiměřená vzhledem k těmto cílům.

41 Formulace druhé otázky je založena na předpokladu, že nizozemská právní úprava týkající se hazardních her je slučitelná s článkem 49 ES.

42 Ve věci v původním řízení vychází omezení volného pohybu služeb zaručeného článkem 49 ES přímo z ustanovení Wok, neboť tato ustanovení podrobují organizaci a propagaci hazardních her režimu exklusivity ve prospěch jediného hospodářského subjektu a všem ostatním hospodářským subjektům, včetně hospodářského subjektu usazeného v jiném členském státě, zakazují nabízet prostřednictvím internetu na území dotyčného členského státu služby, na které se uvedený režim vztahuje.

43 Prováděcí opatření vnitrostátní právní úpravy, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, jako například příkaz soudce příslušného pro rozhodování o předběžných opatřeních adresovaný společnostem Ladbrokes zablokovat přístup na svoji internetovou stránku osobám s bydlištěm v Nizozemsku a zabránit tomu, aby tyto osoby měly možnost účastnit se sázek prostřednictvím telefonu, je prvkem, který je nezbytný pro ochranu, kterou tento členský stát hodlá v oblasti hazardních her na svém území zajistit a v porovnání s omezeními, která vyplývají přímo z ustanovení Wok, tedy nemůže být považováno za dodatečné omezení.

44 Uvedené prováděcí opatření totiž pouze zajišťuje užitečný účinek nizozemské právní úpravy v oblasti hazardních her. Bez takovéhoto opatření by zákaz stanovený ve Wok nebyl účinný, neboť hospodářské subjekty, které nemají povolení vnitrostátních orgánů, by na nizozemském trhu mohly hazardní hry nabízet.

45 Vzhledem k tomu, že prováděcí opatření nařízené vnitrostátním soudem samo o sobě nevyvolává dodatečná omezení na trhu, je přezkum jeho slučitelnosti s právem Unie úzce spjat s přezkumem, který vnitrostátní soud provedl v souvislosti se slučitelností Wok s článkem 49 ES.

46 Za těchto podmínek, na rozdíl od toho, co tvrdí společnosti Ladbrokes, již není nezbytné zkoumat, zda je prováděcí opatření skutečně odůvodněno naléhavým důvodem obecného zájmu, zda je způsobilé dosáhnout cílů zaměřených na omezení závislosti na hře a na boj proti podvodům, ani to, zda nepřekračuje meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné.

47 Krom toho okolnost, zda uvedené prováděcí opatření bylo přijato na základě zásahu orgánů veřejné správy, který má zajistit dodržování vnitrostátní právní úpravy, nebo na základě návrhu jednotlivce v rámci občanskoprávního řízení za účelem ochrany práv, která pro něj vyplývají z uvedené právní úpravy, nemá žádný dopad na rozhodnutí sporu, který byl předkládajícímu soudu předložen.

48 Předmětem tohoto sporu je totiž použití článku 49 ES, jehož ustanovení přiznávají jednotlivcům práva, jež mohou uplatnit před soudem a jimž musí vnitrostátní soudy poskytnout ochranu (viz rozsudky ze dne 3. prosince 1974, Van Binsbergen, 33/74, Recueil, s. 1299, bod 27 a ze dne 11. ledna 2007, ITC, C-208/05, Sb. rozh. s. I-181, bod 67).

49 Je na vnitrostátních soudech, aby nezávisle na tom, na základě jakého procesního prostředku jim byla věc předložena, přijaly všechna nezbytná opatření k tomu, aby ve členském státě v situacích, které spadají do rozsahu působnosti práva Unie, zaručily výkon práva volného poskytování služeb hospodářskými subjekty.

50 Z výše uvedených úvah vyplývá, že na druhou otázku je nutno odpovědět, že při použití právní úpravy členského státu týkající se hazardních her, která je v souladu s článkem 49 ES, není vnitrostátní soud povinen v každém konkrétním případě ověřit, zda je prováděcí opatření k zajištění dodržování této právní úpravy způsobilé zaručit

uskutečnění cíle sledovaného touto právní úpravou a zda je v souladu se zásadou proporcionality, pokud je toto opatření nezbytným prvkem pro zajištění užitečného účinku uvedené právní úpravy a pokud v porovnání s omezeními, která vyplývají z téže právní úpravy, neobsahuje žádné dodatečné omezení. Okolnost, zda bylo prováděcí opatření přijato na základě zásahu orgánů veřejné správy, který má zajistit dodržování vnitrostátní právní úpravy, nebo na základě návrhu jednotlivce v rámci občanskoprávního řízení za účelem ochrany práv, která pro něj vyplývají z této právní úpravy, nemá žádný dopad na rozhodnutí sporu, který byl předkládajícímu soudu předložen.

Ke třetí otázce

51 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 49 ES vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě členského státu, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, která podřizuje organizování a propagaci hazardních her režimu exklusivity ve prospěch jediného hospodářského subjektu a která zakazuje všem ostatním hospodářským subjektům, včetně hospodářských subjektů se sídlem v jiném členském státu, nabízet prostřednictvím internetu na území prvně uvedeného členského státu služby, na něž se tento režim vztahuje.

52 Tato otázka spadá do téhož právního rámce a je totožná s první otázkou předloženou ve věci, v níž byl vydán výše uvedený rozsudek Sporting Exchange.

53 Společnosti Ladbrokes tvrdí, že jsou držitelkami povolení vydaného orgány Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, které jim dovoluje nabízet sportovní sázky a jiné hazardní hry prostřednictvím internetu, jakož i po telefonu a v tomto členském státě podléhají velmi přísné právní úpravě, aby se zabránilo podvodům a závislosti na hazardních hrách. Uvádějí rovněž, že pokud členský stát stanoví omezení vztahující se na organizaci těchto her, musí zohlednit skutečnost, že veřejný zájem, který dotčené omezení odůvodňuje, je již chráněn pravidly stanovenými členským státem, ve kterém poskytovatel služeb disponuje povolením k organizování těchto her. Kontroly a záruky by podle nich neměly být zdvojovány.

54 V tomto ohledu je třeba uvést, že odvětví hazardních her nabízených prostřednictvím internetu není předmětem harmonizace na úrovni Evropské unie. Členský stát je tedy oprávněn mít za to, že pouhá skutečnost, že hospodářský subjekt, jako jsou společnosti Ladbrokes, nabízí legálně služby spadající do tohoto odvětví prostřednictvím internetu v jiném členském státu, v němž je usazen a v němž již v zásadě podléhá podmínkám stanoveným právními předpisy a dohledu ze strany příslušných orgánů tohoto členského státu, nepředstavuje dostatečnou záruku ochrany vnitrostátních spotřebitelů před riziky podvodu a trestné činnosti s ohledem na obtíže, na které mohou v takovém kontextu narazit orgány členského státu usazení, chtějí-li posuzovat profesionální kvality a bezúhonnost hospodářských subjektů (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, bod 69).

55 Jelikož mezi spotřebitelem a hospodářským subjektem neexistuje přímý kontakt, nesou s sebou hazardní hry přístupné prostřednictvím internetu oproti tradičním trhům takových her navíc odlišná a zvýšená rizika, pokud jde o případné podvody hospodářských subjektů páchané vůči spotřebitelům (výše uvedený rozsudek Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, bod 70).

56 Na skutečnost, že hospodářský subjekt, který nabízí prostřednictvím internetu hazardní hry, neprovádí v dotyčném členském státu aktivní prodejní politiku, zejména z důvodu okolnosti, že v tomto státu nepoužívá reklamu, nelze pohlížet tak, že je v rozporu s úvahami uvedenými v obou předcházejících bodech. Tyto úvahy jsou založeny pouze na účincích snadné dostupnosti hazardních her prostřednictvím internetu, a nikoli na případných rozdílných důsledcích aktivní nebo pasivní nabídky poskytování služeb tohoto subjektu.

57 Z toho vyplývá, že omezení, o které jde v původním řízení, lze s ohledem na zvláštnosti související s nabízením hazardních her prostřednictvím internetu považovat za omezení odůvodněná cílem boje proti podvodům a trestné činnosti (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, bod 72).

58 Na třetí otázku je tedy třeba odpovědět tak, že článek 49 ES musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě členského státu, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, která podřizuje organizování a propagaci hazardních her režimu exklusivity ve prospěch jediného hospodářského subjektu a která zakazuje všem ostatním hospodářským subjektům, včetně hospodářských subjektů se sídlem v jiném členském státu, nabízet prostřednictvím internetu služby, na něž se vztahuje uvedený režim, na území prvně uvedeného členského státu.

K nákladům řízení

59 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

1) **Taková vnitrostátní právní úprava, jako je ta, o kterou se jedná ve věci v původním řízení, která má za cíl potlačovat závislost na hazardních hrách, jakož i boj proti podvodům a která skutečně přispívá k dosažení těchto cílů, může být považována za úpravu, která koherentním a systematickým způsobem omezuje sázkovou činnost, i když je držiteli nebo držitelům výhradního povolení dovoleno zatraktivnit jeho nebo jejich nabídku na trhu prostřednictvím zavedení nových hazardních her a prostřednictvím reklamy. Je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda ilegální hry mohou v dotyčném členském státě představovat problém, kterému by bylo možné čelit rozšířením povolených a regulovaných činností a zda toto rozšíření nemá rozsah, který by ho mohl učinit neslučitelným s cílem potlačovat uvedenou závislost.**

2) **Při použití právní úpravy členského státu týkající se hazardních her, která je v souladu s článkem 49 ES, není vnitrostátní soud povinen v každém konkrétním případě ověřit, zda je prováděcí opatření k zajištění dodržování této právní úpravy způsobilé zaručit uskutečnění cíle sledovaného touto právní úpravou a zda je v souladu se zásadou proporcionality, pokud je toto opatření nezbytným prvkem pro zajištění užitečného účinku uvedené právní úpravy a pokud v porovnání s omezeními, která vyplývají z téže právní úpravy, neobsahuje žádné dodatečné omezení. Okolnost, zda bylo prováděcí opatření přijato na základě zásahu orgánů veřejné správy, který má zajistit dodržování vnitrostátní právní úpravy, nebo na základě návrhu jednotlivce v rámci občanskoprávního řízení za účelem ochrany práv, která pro něj vyplývají z této právní úpravy, nemá žádný dopad na rozhodnutí sporu, který byl předkládajícímu soudu předložen.**

3) Článek 49 ES musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě členského státu, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, která podřizuje organizování a propagaci hazardních her režimu exkluzivity ve prospěch jediného hospodářského subjektu a která zakazuje všem ostatním hospodářským subjektům, včetně hospodářských subjektů se sídlem v jiném členském státu, nabízet prostřednictvím internetu služby, na něž se vztahuje uvedený režim, na území prvně uvedeného členského státu.

Podpisy.