WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 3 czerwca 2010 r.*

W sprawie C-258/08

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Hoge Raad der Nederlanden (Niderlandy) postanowieniem z dnia 13 czerwca 2008 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 18 czerwca 2008 r., w postępowaniu

Ladbrokes Betting & Gaming Ltd,

Ladbrokes International Ltd

przeciwko

Stichting de Nationale Sporttotalisator,

* Język postępowania: niderlandzki.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: J.N. Cunha Rodrigues (sprawozdawca), prezes izby, P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus i A. Arabadjiev, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,
sekretarz: R. Şereş, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 12 listopada 2009 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Ladbrokes Betting & Gaming Ltd oraz Ladbrokes International Ltd przez W. Hoynga, oraz M. Meulenbelta, advocaten, upoważnionych przez S. Kona oraz M. Evansa, solicitors,

— w imieniu Stichting de Nationale Sporttotalisator przez E. Pijnackera Hordijka, J. van Manena oraz M. van Wissena, advocaten,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez C. Wissels oraz przez M. de Grave'a oraz Y. de Vriesa, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu belgijskiego przez A. Hubert oraz L. Van den Broeck, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez P. Vlaemmincka, advocaat,

— w imieniu rządu duńskiego przez J. Beringa Liisberga oraz V. Pasternak Jørgensen, działających w charakterze pełnomocników,

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

— w imieniu rządu greckiego przez A. Samoni-Rantou, O. Patsopoulou oraz M. Tassopoulou, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu hiszpańskiego przez F. Díeza Morenę, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu austriackiego przez C. Pesendorfer, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu fińskiego przez A. Guimaraes-Purokoski, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu norweskiego przez P. Wenneråsa oraz K. Moe Winther, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez E. Traversę, A. Nijenhuisa oraz S. Noë'go, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 17 grudnia 2009 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy interpretacji art. 49 WE.

2 Wniosek ten złożony został w ramach sporu pomiędzy Stichting de Nationale Sporttotalisator, fundacją prawa niderlandzkiego (zwaną dalej „De Lotto") oraz spółkami Ladbrokes Betting & Gaming Ltd i Ladbrokes International Ltd, z siedzibą w Zjednoczonym Królestwie (zwanymi dalej „spółkami Ladbrokes"), w przedmiocie zarzucanego nieprawidłowego działania tych spółek na niderlandzkim rynku gier losowych.

Ramy prawne

3 Artykuł 1 Wet op de kansspelen (ustawy o grach losowych, zwanej dalej „Wok") stanowi:

„Z zastrzeżeniem przepisów tytułu Va niniejszej ustawy zakazane jest:

a) urządzanie gier z nagrodami, jeżeli określenie zwycięzcy następuje w drodze przypadku, na który uczestnicy co do zasady nie mogą wywierać przeważającego wpływu, i jeżeli na taką działalność nie udzielono zezwolenia zgodnie z niniejszą ustawą;

b) zachęcanie do udziału w grze, w rozumieniu lit. a), urządzanej bez zezwolenia udzielonego zgodnie z niniejszą ustawą, lub zachęcanie do udziału w grze poza terytorium Królestwa Niderlandów lub przechowywanie dokumentów przeznaczonych do publikacji lub dystrybucji; […]".

4 Artykuł 16 Wok ma następujące brzmienie:

„1. Minister Sprawiedliwości i Minister Opieki Społecznej, Zdrowia Publicznego i Kultury mogą udzielić jednej osobie prawnej, posiadającej pełną zdolność prawną, zezwolenia na urządzanie zakładów sportowych na określony przez nie czas z uwzględnieniem interesów organizacji o celach niezarobkowych, w szczególności prowadzących działalność w zakresie sportu i wychowania fizycznego, kultury, opieki społecznej i zdrowia społecznego.

2. Wpływy z organizacji zakładów […] zagospodarowywane są zgodnie z interesami, jakim osoba prawna ma zamiar służyć organizując i prowadząc zakłady na wydarzenia sportowe.

3. Co najmniej 47,5% całkowitych wpływów z gier losowych organizowanych na podstawie niniejszego tytułu oraz tytułu IVa, obliczanych w okresie roku kalendarzowego, przeznaczone jest na wypłaty nagród. […]".

5 Artykuł 21 Wok stanowi:

„1. Ministrowie, o których mowa w art. 16, ustanawiają zasady dotyczące zezwoleń na organizowanie zakładów na wydarzenia sportowe.

2. Zasady te dotyczą w szczególności:

a. liczby zakładów, które mogą być zorganizowane;

b. sposobu określania wyników i systemu nagród;

c. zarządzania i pokrywania kosztów organizacji;

d. przeznaczenia wpływów z organizowanych zakładów;

e. statutu i regulaminu osoby prawnej;

f. kontroli przestrzegania przepisów ze strony władz;

g. składania i publikacji rocznego sprawozdania z działalności i z osiąganych wyników finansowych przez osobę prawną".

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

6 Niderlandzka regulacja dotycząca gier losowych oparta jest na systemie wyłącznych zezwoleń, zgodnie z którym, po pierwsze, zabronione jest organizowanie gier losowych lub zachęcanie do nich bez uzyskania zezwolenia administracyjnego na takie działania, a po drugie, władze krajowe udzielają tylko jednego zezwolenia dla każdej z dozwolonych gier losowych.

7 Ponadto z akt sprawy przekazanych przez sąd krajowy Trybunałowi wynika, że w Niderlandach nie ma żadnej możliwości oferowania interaktywnych gier losowych przez Internet.

8 De Lotto jest fundacją prawa prywatnego o celach niezarobkowych, która ma zezwolenie na organizowanie zakładów sportowych, gry lotto i gier liczbowych. Jej celem statutowym jest zbieranie funduszy z organizowania gier losowych i rozdzielanie ich pomiędzy instytucje prowadzące działalność publiczną związaną ze sportem, wychowaniem fizycznym, ogólną opieką społeczną i zdrowiem publicznym oraz kulturą.

9 Spółki Ladbrokes zajmują się organizowaniem zakładów sportowych i są znane między innymi z działalności bukmacherskiej („bookmaking"). Na swej stronie internetowej oferują liczne gry losowe, związane głównie ze sportem. Umożliwiają ponadto uczestnictwo w organizowanych przez siebie zakładach za pomocą darmowego połączenia telefonicznego. Spółki te nie prowadzą fizycznie żadnej działalności na terytorium Niderlandów.

10 De Lotto zwróciła się do Rechtbank Arnhem (sądu pierwszej instancji w Arnhem), zarzucając spółkom Ladbrokes oferowanie, za pośrednictwem Internetu, osobom mieszkającym w Niderlandach gier losowych, na które spółki te nie miały zezwolenia wymaganego przez Wok, z wnioskiem o zobowiązanie ich do zaniechania tej działalności.

11 Wyrokiem z dnia 27 stycznia 2003 r. sąd ten uwzględnił powyższy wniosek w ramach zastosowania środków tymczasowych, nakazując spółkom Ladbrokes zablokowanie dostępu do ich strony internetowej osobom zamieszkującym w Niderlandach i uniemożliwienie tym osobom telefonicznego uczestniczenia w zakładach. Środki te zostały utrzymane w mocy wyrokami Gerechtshof te Arnhem (sądu apelacyjnego w Arnhem) i Hoge Raad der Nederlanden (sądu najwyższego) z dnia, odpowiednio, 2 września 2003 r. i 18 lutego 2005 r.

12 W dniu 21 lutego 2003 r. De Lotto wytoczyła również powództwo merytoryczne przeciwko spółkom Ladbrokes przed Rechtbank Arnhem. W żądaniach swych De Lotto domagała się podtrzymania nakazów nałożonych na te spółki tytułem środków tymczasowych. Wyrokiem z dnia 31 sierpnia 2005 r. sąd ten uwzględnił powództwo De Lotto, nakazując powyższym spółkom, pod rygorem grzywny okresowej, utrzymanie blokady dostępu osobom zamieszkałym w Niderlandach do gier losowych za pośrednictwem Internetu i telefonu. Wyrok ten został utrzymany w mocy wyrokiem Gerechtshof te Arnhem z dnia 17 października 2006 r. W związku z tym spółki Ladbrokes wniosły kasację do sądu krajowego.

13 Uznając, że do rozstrzygnięcia zawisłego przed nią sporu niezbędne jest dokonanie interpretacji prawa Unii, Hoge Raad der Nederlanden postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy restrykcyjna krajowa polityka w zakresie gier losowych nastawiona na ukierunkowanie skłonności do hazardu, która aktywnie przyczynia się do osiągnięcia celów zamierzonych przez krajowe przepisy, a mianowicie ograniczenia uzależnienia od gier losowych i przeciwdziałania oszustwom, ponieważ dzięki regulowanej ofercie gier losowych udział w grach odbywa się na (dużo) mniejszą skalę niż miałoby to miejsce w przypadku braku krajowego systemu regulacji, spełnia sformułowany w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, a zwłaszcza w wyroku z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie C-243/01 Gambelli [i in.], Rec. s. I-13031, warunek, by działalność w zakresie zakładów była ograniczona w sposób spójny i systematyczny, nawet jeżeli posiadacze zezwoleń mogą urozmaicać swoją ofertę poprzez wprowadzanie nowych gier losowych, przyciągać uwagę odbiorców poprzez reklamę swej oferty i w ten sposób utrzymywać (potencjalnych) graczy z dala od nielegalnej oferty gier losowych (zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z dnia 6 marca 2007 r. w sprawach połączonych C-338/04, C-359/04 i C-360/04 Placanica [i in.], Zb.Orz. s. I-1891, końcowa część pkt 55)?

2) a) Przyjmując, że krajowe przepisy dotyczące polityki w zakresie gier losowych są zgodne z art. 49 WE, czy sąd krajowy za każdym razem, gdy przepisy te są stosowane w konkretnym przypadku, musi określić, czy środek, który ma zostać orzeczony, jak na przykład nakazanie uniemożliwienia dostępu do określonej strony internetowej rezydentom danego państwa członkowskiego przy użyciu stworzonego do tego oprogramowania w celu zapobieżenia braniu przez nich udziału w oferowanych na niej grach losowych, spełnia w kontekście danej sprawy warunek, że powinien on służyć celom, które mogą uzasadniać takie krajowe przepisy, oraz czy wynikające z tych przepisów i ich praktycznego zastosowania ograniczenie swobody świadczenia usług jest w świetle tych celów dysproporcjonalne?

b) Czy na odpowiedź udzieloną na pytanie 2a wpływa to, że środek, który ma zostać orzeczony, nie jest zarządzony i nałożony w kontekście stosowania przepisów prawnych przez organy krajowe, ale w ramach postępowania cywilnego, w którym działający w oparciu o wymagane zezwolenie organizator gier losowych wnosi o zasądzenie tego środka z uwagi na dopuszczenie się względem niego czynu niedozwolonego, polegającego na tym, że druga strona nie dostosowała się do rozpatrywanych przepisów krajowych i w ten sposób uzyskała nienależną przewagę nad stroną, która działa w oparciu o wymagane zezwolenie?

3) Czy art. 49 WE należy interpretować w ten sposób, że zastosowanie tego postanowienia prowadzi do tego, że właściwe organy państwa członkowskiego nie mogą na podstawie obowiązującego zamkniętego systemu zezwoleń na oferowanie usług związanych z grami losowym zakazać usługodawcy, któremu zostało już udzielone zezwolenie na świadczenie tych usług przez Internet w innym państwie członkowskim, ich świadczenia przez Internet również w pierwszym państwie członkowskim?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

14 Zwracając się z pierwszym pytaniem, sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy można uznać, że regulacja krajowa, taka jak analizowana w toczącej się przed nim sprawie, która ma na celu ograniczenie uzależnień od gier losowych, jak i zwalczanie oszustw, i która skutecznie przyczynia się do osiągnięcia tych celów, ogranicza działalność w zakresie zakładów w sposób spójny i systematyczny, nawet jeśli posiadacze wyłącznych zezwoleń mogą uatrakcyjniać swoją ofertę na rynku przez wprowadzanie nowych gier losowych i przez stosowanie reklamy.

15 Artykuł 49 WE wymaga zniesienia jakichkolwiek ograniczeń swobodnego świadczenia usług, nawet gdy ograniczenia te są stosowane bez różnicy zarówno w stosunku do krajowych usługodawców, jak i usługodawców z innych państw członkowskich, jeżeli ograniczenia te są w stanie uniemożliwić, utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjną działalność usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, w którym zgodnie z przepisami świadczy on takie same usługi (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 51 i przywołane tam orzecznictwo).

16 Bezsporne jest, że regulacja państwa członkowskiego, na podstawie której organizowanie i promowanie gier losowych odbywa się w systemie wyłączności przysługującej jednemu podmiotowi i która zakazuje wszelkim innym podmiotom, w tym podmiotom z siedzibą w innym państwie członkowskim, oferowania za pośrednictwem Internetu usług objętych tym systemem na terytorium pierwszego państwa członkowskiego, stanowi ograniczenie swobodnego świadczenia usług zagwarantowanego w art. 49 WE (ww. wyrok w sprawie Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, pkt 52; i wyrok z dzisiejszego dnia w sprawie C-203/08 Sporting Exchange, Zb.Orz. s. I-4695, pkt 24).

17 Należy jednak zbadać, czy takie ograniczenie może zostać dopuszczone na zasadzie odstępstw wyraźnie przewidzianych w art. 45 WE i 46 WE, mających zastosowanie w omawianej dziedzinie na podstawie art. 55 WE, lub uzasadnione, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, nadrzędnymi względami interesu ogólnego (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, pkt 55).

18 Artykuł 46 ust. 1 WE dopuszcza ograniczenia uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Orzecznictwo ponadto dopuściło szereg nadrzędnych względów interesu ogólnego, które również mogą uzasadniać te ograniczenia, takich jak względy ochrony konsumentów, przeciwdziałania oszustwom i nakłanianiu obywateli do nadmiernych wydatków związanych z grą, jak też ogólne względy zapobiegania zakłóceniom porządku publicznego (ww. wyrok w sprawie Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, pkt 56).

19 W tym kontekście względy moralne, religijne lub kulturowe, jak też szkodliwe dla jednostek i społeczeństwa konsekwencje moralnie i finansowe, które wiążą się z grami i zakładami, mogą uzasadniać istnienie dyskrecjonalnych uprawnień władz krajowych wystarczających dla ustalenia wymogów w zakresie ochrony konsumentów i porządku społecznego (ww. wyroki w sprawach Gambelli i in., pkt 63; i Placanica i in., pkt 47).

20 Państwa członkowskie korzystają ze swobody w ustalaniu celów swej polityki w dziedzinie gier losowych, jak również, w razie potrzeby, szczegółowego określenia poziomu pożądanej ochrony. Niemniej jednak nakładane przez nie ograniczenia muszą spełniać przesłanki wynikające z orzecznictwa Trybunału, w szczególności w zakresie ich proporcjonalności (zob. podobnie ww. wyroki w sprawach Placanica i in., pkt 48; i Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, pkt 59).

21 Dokładniej, ograniczenia oparte na względach wskazanych w pkt 18 niniejszego wyroku muszą być odpowiednie do zapewnienia realizacji tych celów, co znaczy, że owe ograniczenia muszą przyczyniać się do ograniczania działalności w zakresie zakładów w sposób spójny i systematyczny (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Gambelli i in., pkt 67).

22 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału zadaniem sądów krajowych jest zbadanie, czy regulacje państw członkowskich rzeczywiście odpowiadają celom, które mogą je uzasadniać, i czy wynikające z tych regulacji ograniczenia nie okazują się nieproporcjonalne do tychże celów (ww. wyroki w sprawach Gambelli i in., pkt 75;i Placanica i in., pkt 58).

23 W niniejszej sprawie z brzmienia pierwszego pytania sądu krajowego wynika, że sąd ten jasno wskazuje cele realizowane przez Wok, czyli ochronę konsumentów przez ograniczenie uzależnień od gier hazardowych i zwalczanie oszustw, oraz że, jego zdaniem, regulacja krajowa analizowana w toczącej się przed nim sprawie rzeczywiście odpowiada tym celom i nie wykracza poza to, co jest konieczne do ich osiągnięcia.

24 Sąd ten ma jednak wątpliwości co do spójnego i systematycznego charakteru regulacji krajowej, w zakresie, w jakim realizuje ona cele wskazane w punkcie poprzedzającym przy jednoczesnym umożliwianiu podmiotom gospodarczym mającym w Niderlandach wyłączne zezwolenie na organizowanie gier losowych, do których należy De Lotto, oferowanie nowych gier i stosowania przekazu reklamowego w celu uatrakcyjnienia swej oferty rynkowej.

25 Jak stwierdził już Trybunał, polityka kontrolowanej ekspansji w sektorze gier losowych rzeczywiście może być spójna z celem w postaci przyciągnięcia graczy korzystających z potajemnych gier i zakładów – zabronionych jako takie – w kierunku działalności, która jest dozwolona i uregulowana. W tym celu podmioty prowadzące dozwoloną działalność muszą stanowić stabilną, lecz jednocześnie atrakcyjną alternatywę w stosunku do działalności zabronionej, co może wymagać szerokiej gamy oferowanych gier, dość intensywnej reklamy i zastosowania nowoczesnych technik dystrybucji (ww. wyrok w sprawie Placanica i in., pkt 55).

26 O ile uzasadnienie ww. wyroku w sprawie Placanica i in. odwołuje się jedynie do celu w postaci zapobiegania przestępczości w dziedzinie gier losowych, podczas gdy w niniejszej sprawie regulacja niderlandzka ma również na celu ograniczenie uzależnień od gier, to jednak oba te cele należy rozważać łącznie, skoro odnoszą się one do ochrony zarówno konsumentów, jak i porządku publicznego (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 marca 1994 r. w sprawie C-275/92 Schindler, Rec. s. I-1039, pkt 58; z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-124/97 Läärä i in., Rec. s. I-6067, pkt 33; i z dnia 21 października 1999 r. w sprawie C-67/98 Zenatti, Rec. s. I-7289, pkt 31).

27 Zadaniem sądu krajowego jest zbadanie, w świetle okoliczności toczącego się przed nim sporu, czy można uznać, że analizowana regulacja krajowa, która umożliwia posiadaczom wyłącznych zezwoleń na oferowanie nowych gier i stosowanie reklamy, wpisuje się w ramy polityki kontrolowanej ekspansji w sektorze gier losowych, mając rzeczywiście na celu skierowanie skłonności do gier na legalne tory.

28 W razie ustalenia, że Królestwo Niderlandów stosuje silną politykę ekspansji gier losowych, skłaniając i zachęcając w nadmierny sposób konsumentów do uczestniczenia w tych grach, mając na celu głównie pozyskanie funduszy, i że z tego względu finansowanie działalności społecznej dzięki uzyskiwaniu wpływów pochodzących z dozwolonych gier hazardowych nie jest korzystnym, ubocznym następstwem, lecz rzeczywistym uzasadnieniem restrykcyjnej polityki stosowanej przez to państwo członkowskie, należałoby stwierdzić, że polityka ta nie ogranicza w sposób spójny

i systematyczny działalności w zakresie gier losowych, a zatem nie jest odpowiednia do zapewnienia realizacji celu w postaci ograniczenia uzależnienia konsumentów od tych gier.

29 W ramach tej oceny zadaniem sądu krajowego jest w szczególności zbadanie, czy nielegalna działalność w zakresie gier może stanowić w Niderlandach problem i czy rozwój dozwolonej i regulowanej działalności może ten problem rozwiązać.

30 Ochronę konsumentów przed uzależnieniem od gier trudno bowiem pogodzić z polityką ekspansji gier losowych, cechującą się w szczególności tworzeniem nowych gier i ich reklamowaniem. Dlatego politykę tą można by uznać za spójną tylko wtedy, jeżeli nielegalna działalność miałaby znaczne rozmiary, a przyjęte środki miałyby na celu skierowanie skłonności do gier na legalne tory.

31 Należy wziąć pod uwagę okoliczność – o ile przyjąć, że zgodnie z twierdzeniami De Lotto jest ona ustalona – że popyt na gry losowe w Niderlandach znacznie wzrósł, w szczególności w zakresie gier nielegalnych.

32 Regulacja analizowana w sprawie przed sądem krajowym ma na celu nie tylko zwalczanie oszustw i przestępczości w dziedzinie gier losowych, ale także ochronę konsumentów. Zatem należy znaleźć prawidłową równowagę pomiędzy wymogiem kontrolowanej ekspansji dozwolonych gier losowych w celu uatrakcyjnienia ich oferty dla ogółu i koniecznością ograniczenia w jak największym stopniu uzależnienia konsumentów od takich gier.

33 Pewne informacje zawarte w przedstawionych Trybunałowi aktach sprawy mogą okazać się użyteczne dla dokonania tej oceny.

34 Zgodnie z warunkami decyzji z 2004 r. o udzieleniu De Lotto wyłącznego zezwolenia na organizowanie zakładów sportowych, ta „fundacja zapewni, by w działalności w zakresie pozyskiwania klientów i reklamy stosowane były rozważne i wyważone treści, a w szczególności zmierzać będzie ona do zwalczania nadmiernego udziału w grach losowych organizowanych na mocy niniejszej decyzji".

35 Ponadto, pismem z dnia 23 czerwca 2004 r., niderlandzki minister sprawiedliwości zażądał od posiadaczy zezwoleń „istotnego ograniczenia liczby przekazów reklamowych oraz nadania tej restrykcyjnej polityce reklamowej formy i treści poprzez opracowanie kodeksu postępowania i reklamy obowiązującego wszystkich organizatorów gier losowych". Kodeks ten wszedł w życie w Niderlandach w dniu 15 lutego 2006 r.

36 Okoliczności te mogą świadczyć o istnieniu po stronie władz krajowych zamiaru ujęcia ekspansji gier losowych w Niderlandach w ścisłe granice.

37 Jednakże zadaniem sądu krajowego jest zbadanie, czy rozwój rynku gier losowych w Niderlandach pozwala na stwierdzenie istnienia rzeczywistej kontroli ekspansji gier losowych przez władze tego państwa członkowskiego, zarówno pod względem skali reklamy stosowanej przez posiadaczy wyłącznego zezwolenia, jak i tworzenia przez nich nowych gier, a w konsekwencji odpowiednie pogodzenie jednoczesnej realizacji celów, którym służy regulacja krajowa.

38 W świetle powyższych rozważań na pierwsze pytanie należy odpowiedzieć, że można uznać, iż regulacja krajowa, taka jak analizowana w sprawie przed sądem krajowym, która ma na celu ograniczenie uzależnienia od gier losowych, jak i zwalczanie oszustw, i która skutecznie przyczynia się do osiągnięcia tych celów, ogranicza działalność w zakresie zakładów w sposób spójny i systematyczny, nawet jeśli posiadacze wyłącznych zezwoleń mogą uatrakcyjniać swoją ofertę na rynku przez wprowadzanie nowych gier losowych i stosowanie reklamy. Zadaniem sądu krajowego jest zbadanie, czy nielegalna działalność w zakresie gier może w danym państwie członkowskim stanowić problem, który można rozwiązać dzięki ekspansji dozwolonej i regulowanej działalności, oraz czy rozmiary tej ekspansji nie mogą sprawić, że będzie ona nie do pogodzenia z celem w postaci ograniczenia wspomnianego uzależnienia.

W przedmiocie pytania drugiego

39 Zwracając się z drugim pytaniem, sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy w celu zastosowania regulacji państwa członkowskiego dotyczącej gier losowych, zgodnej z art. 49 WE, sąd krajowy ma obowiązek badania, w każdej konkretnej sprawie, czy środek wykonawczy, mający zapewnić poszanowanie tej regulacji, jest odpowiedni do zagwarantowania realizacji celu, któremu ona służy, i zgodny z zasadą proporcjonalności. Sąd ten pragnie również ustalić, czy na pytanie to należy udzielić innej odpowiedzi w przypadku, gdy zastosowania danego środka nie żądają władze publiczne, lecz podmiot prywatny w ramach postępowania cywilnego.

40 Jak to zostało przypomniane w pkt 22 niniejszego wyroku, zadaniem sądów krajowych jest zbadanie, czy regulacje państw członkowskich, które ograniczają podstawowe swobody ustanowione w traktacie, są odpowiednie do zapewnienia realizacji mogących je uzasadnić celów leżących w interesie ogólnym, i czy wynikające z tych regulacji ograniczenia nie okazują się nieproporcjonalne do tychże celów.

41 Brzmienie drugiego pytania oparte jest na założeniu, że niderlandzka regulacja w dziedzinie gier losowych jest zgodna z art. 49 WE.

42 W sprawie przed sądem krajowym ograniczenie swobodnego świadczenia usług zagwarantowanego przez art. 49 WE ma źródło bezpośrednio w przepisach Wok, ponieważ na podstawie tej ustawy organizowanie i promowanie gier losowych odbywa się w systemie wyłączności przysługującej jednemu podmiotowi, a żaden inny podmiot, w tym podmiot z siedzibą w innym państwie członkowskim, nie może oferować za pośrednictwem Internetu usług objętych tym systemem na terytorium omawianego państwa członkowskiego.

43 Środek zapewniający wykonanie regulacji krajowej analizowanej w sprawie przed sądem krajowym, taki jak wydany przez sąd wobec spółek Ladbrokes, w ramach stosowania środków tymczasowych, nakaz zablokowania dostępu do ich strony Internetowej osobom zamieszkującym w Niderlandach oraz uniemożliwienia takim osobom uczestniczenia w zakładach telefonicznie, jest nieodzownym elementem ochrony, jaką to państwo członkowskie próbuje zapewnić na swym terytorium w dziedzinie gier losowych, i w związku z tym nie może być uważany za dodatkowe ograniczenie w stosunku do ograniczenia wynikającego bezpośrednio z przepisów Wok.

44 Powyższy środek ogranicza się bowiem do zapewnienia skuteczności niderlandzkiej regulacji w dziedzinie gier hazardowych. W braku tego rodzaju środków zakaz przewidziany w Wok nie miałby żadnej skuteczności, ponieważ podmioty gospodarcze, którym władze niderlandzkie nie udzieliły zezwolenia, mogłyby oferować gry losowe na terytorium Niderlandów.

45 Jeśli zastosowany przez sąd krajowy środek wykonawczy nie tworzy, sam z siebie, dodatkowych ograniczeń rynkowych, badanie jego zgodności z prawem Unii jest ściśle powiązane z badaniem dokonanym przez sąd krajowy w przedmiocie zgodności Wok z art. 49 WE.

46 W tych okolicznościach, wbrew twierdzeniom spółek Ladbrokes, nie ma już konieczności badania, czy środek wykonawczy jest rzeczywiście uzasadniony nadrzędnymi względami interesu ogólnego, czy jest odpowiedni do osiągnięcia celów w postaci ograniczenia uzależnienia od gier i zwalczania oszustw, ani czy nie wykracza on poza to, co jest niezbędne do ich osiągnięcia.

47 Ponadto okoliczność, czy środek ten został zastosowany na skutek działania władz publicznych mającego na celu zapewnienie poszanowania regulacji krajowej, czy też na wniosek podmiotu prywatnego w ramach postępowania cywilnego mającego na celu ochronę praw wywodzonych przez ten podmiot z owej regulacji, nie ma wpływu na rozstrzygnięcie sporu zawisłego przed sądem krajowym.

48 Przedmiot tego sporu dotyczy bowiem stosowania art. 49 WE, którego postanowienia nadają jednostkom prawa, na które mogą się one powołać przed sądami i które sądy krajowe mają obowiązek chronić (zob. wyrok z dnia 3 grudnia 1974 r. w sprawie 33/74 van Binsbergen, Rec. s. 1299, pkt 27; i wyrok z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-208/05 ITC, Zb.Orz. s. I-181, pkt 67).

49 Zadaniem sądów krajowych, niezależnie od trybu postępowania, w jakim się do nich zwrócono, jest zastosowanie wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia wykonania w państwie członkowskim i w sytuacji objętej zakresem zastosowania prawa Unii prawa do swobodnego świadczenia usług przez podmioty gospodarcze.

50 Z poprzedzających rozważań wynika, że na drugie pytanie należy odpowiedzieć, iż w celu zastosowania regulacji państwa członkowskiego dotyczącej gier losowych, zgodnej z art. 49 WE, sąd krajowy nie ma obowiązku badania, w każdej konkretnej sprawie, czy środek wykonawczy mający zapewnić poszanowanie tej regulacji jest

odpowiedni do zagwarantowania realizacji celu, któremu ona służy, i zgodny z zasadą proporcjonalności, o ile środek ten jest elementem niezbędnym do zapewnienia skuteczności tej regulacji i nie zawiera żadnego dodatkowego ograniczenia w stosunku do ograniczenia, które wnika z niej samej. Okoliczność, czy środek ten został zastosowany na skutek działania władz publicznych, mającego na celu zapewnienie poszanowania regulacji krajowej, czy też na wniosek podmiotu prywatnego w ramach postępowania cywilnego, mającego na celu ochronę praw wywodzonych przez ten podmiot z owej regulacji, nie ma wpływu na rozstrzygnięcie sporu zawisłego przed sądem krajowym.

W przedmiocie pytania trzeciego

51 Zwracając się z trzeci pytaniem, sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 49 WE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie stosowaniu regulacji państwa członkowskiego, takiej jak analizowana w zawisłej przed nim sprawie, na podstawie której organizowanie i promowanie gier losowych odbywa się w systemie wyłączności przysługującej jednemu podmiotowi i która zakazuje wszelkim innym podmiotom, w tym podmiotom z siedzibą w innym państwie członkowskim, oferowania za pośrednictwem Internetu usług objętych tym systemem na terytorium tego pierwszego państwa członkowskiego.

52 Pytanie to wpisuje się w te same ramy prawne, co pierwsze pytanie zadane w ww. sprawie Sporting Exchange, i jest z nim identyczne.

53 Spółki Ladbrokes podnoszą, że mają zezwolenia udzielone przez władze Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej na oferowanie zakładów sportowych i innych gier losowych za pośrednictwem Internetu i telefonicznie oraz podlegają w tym państwie członkowskim bardzo surowej regulacji mającej na celu zapobieganie oszustwom i uzależnieniu od gier losowych. Twierdzą one również, że jeśli dane państwo członkowskie nakłada ograniczenia dotyczące organizowania gier losowych, to należy uwzględnić okoliczność, że interes publiczny uzasadniający te ograniczenia jest już chroniony na mocy przepisów ustanowionych przez państwo członkowskie, w którym usługodawca ma zezwolenie na prowadzenie tych gier. Nie powinno dochodzić do kumulacji kontroli i gwarancji.

54 W tym zakresie należy przypomnieć, że sektor gier losowych oferowanych przez Internet nie jest przedmiotem harmonizacji wspólnotowej. Państwo członkowskie jest więc uprawnione do uznania, że sama tylko okoliczność, iż podmiot, taki jak spółki Ladbrokers, oferuje zgodnie z prawem usługi z tego sektora przez Internet w innym państwie członkowskim, w którym ma siedzibę i w którym zasadniczo podlega już wymogom prawnym i kontroli ze strony właściwych organów tego państwa członkowskiego, nie stanowi wystarczającej gwarancji ochrony krajowych konsumentów przed niebezpieczeństwem oszustwa i przestępczości, biorąc pod uwagę trudności, jakie w tym kontekście mogą napotkać organy państwa członkowskiego siedziby przy ocenie profesjonalnych walorów i prawości takiego podmiotu (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, pkt 69).

55 Ponadto z powodu braku bezpośredniego kontaktu pomiędzy konsumentem a podmiotem prowadzącym gry, gry losowe dostępne przez Internet wiążą się z innym i bardziej znaczącym ryzykiem w porównaniu do tradycyjnego rynku takich gier, w zakresie ewentualnych oszustw popełnianych przez podmioty prowadzące te gry wobec konsumentów (ww. wyrok w sprawie Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, pkt 70).

56 Okoliczność, że podmiot, który oferuje gry losowe przez Internet, nie prowadzi aktywnej polityki sprzedaży w danym państwie członkowskim, w szczególności ze względu na niestosowanie reklamy w tym państwie, nie może być uznana za sprzeczną z rozważaniami przedstawionymi w dwóch punktach poprzedzających. Rozważania te opierają się wyłącznie na skutkach dostępności gier losowych przez Internet, a nie na ewentualnych różnych konsekwencjach aktywnego i pasywnego oferowania usług przez ten podmiot.

57 Z rozważań tych wynika, że ograniczenia analizowane w postępowaniu przed sądem krajowym mogą, ze względu na specyfikę oferowania gier hazardowych przez Internet, zostać uznane za uzasadnione celem w postaci zwalczania oszustw i przestępczości (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, pkt 72).

58 Zatem na trzecie pytanie należy odpowiedzieć, iż art. 49 WE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie stosowaniu regulacji państwa członkowskiego, takiej jak analizowana w sprawie przed sądem krajowym, na podstawie której organizowanie i promowanie gier losowych odbywa się w systemie wyłączności przysługującej jednemu podmiotowi i która zakazuje wszelkim innym podmiotom, w tym podmiotom z siedzibą w innym państwie członkowskim, oferowania za pośrednictwem Internetu usług objętych tym systemem na terytorium tego pierwszego państwa członkowskiego.

W przedmiocie kosztów

59 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 (druga izba) orzeka, co następuje:

1) **Można uznać, iż regulacja krajowa, taka jak analizowana w sprawie przed sądem krajowym, która ma na celu ograniczenie uzależnienia od gier losowych, jak i zwalczanie oszustw, i która skutecznie przyczynia się do osiągnięcia tych celów, ogranicza działalność w zakresie zakładów w sposób spójny i systematyczny, nawet jeśli posiadacze wyłącznych zezwoleń mogą uatrakcyjniać swoją ofertę na rynku przez wprowadzanie nowych gier losowych i stosowanie reklamy. Zadaniem sądu krajowego jest zbadanie, czy nielegalna działalność w zakresie gier może w danym państwie członkowskim stanowić problem, który można rozwiązać dzięki ekspansji dozwolonej i regulowanej działalności, oraz czy rozmiary tej ekspansji nie mogą sprawić, że będzie ona nie do pogodzenia z celem w postaci ograniczenia wspomnianego uzależnienia.**

2) **W celu zastosowania regulacji państwa członkowskiego dotyczącej gier losowych, zgodnej z art. 49 WE, sąd krajowy nie ma obowiązku badania, w każdej konkretnej sprawie, czy środek wykonawczy mający zapewnić poszanowanie tej regulacji jest odpowiedni do zagwarantowania realizacji celu, któremu ona służy, i zgodny z zasadą proporcjonalności, o ile środek ten jest elementem niezbędnym do zapewnienia skuteczności tej regulacji i nie zawiera żadnego dodatkowego ograniczenia w stosunku do ograniczenia, które wnika z niej samej. Okoliczność, czy środek ten został zastosowany na skutek działania władz publicznych, mającego na celu zapewnienie poszanowania regulacji krajowej, czy też na wniosek podmiotu prywatnego w ramach postępowania cywilnego, mającego na celu ochronę praw wywodzonych przez ten podmiot z owej regulacji, nie ma wpływu na rozstrzygnięcie sporu zawisłego przed sądem krajowym.**

3) Artykuł 49 WE należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie stosowaniu regulacji państwa członkowskiego, takiej jak analizowana w sprawie przed sądem krajowym, na podstawie której organizowanie i promowanie gier losowych odbywa się w systemie wyłączności przysługującej jednemu podmiotowi i która zakazuje wszelkim innym podmiotom, w tym podmiotom z siedzibą w innym państwie członkowskim, oferowania za pośrednictwem Internetu usług objętych tym systemem na terytorium tego pierwszego państwa członkowskiego.

Podpisy