ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

z 3. júna 2010 *

Vo veci C-258/08,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 234 ES, podaný rozhodnutím Hoge Raad der Nederlanden (Holandsko) z 13. júna 2008 a doručený Súdnemu dvoru 18. júna 2008, ktorý súvisí s konaním:

Ladbrokes Betting & Gaming Ltd,

Ladbrokes International Ltd

proti

Stichting de Nationale Sporttotalisator,

* Jazyk konania: holandčina.

SÚDNY DVOR (druhá komora),

v zložení: predseda druhej komory J. N. Cunha Rodrigues (spravodajca), sudcovia P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus a A. Arabadjiev,

generálny advokát: Y. Bot,
tajomník: R. Şereş, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 12. novembra 2009,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— Ladbrokes Betting & Gaming Ltd a Ladbrokes International Ltd, v zastúpení: W. Hoyng a M. Meulenbelt, advocaten, ktorých splnomocnili S. Kon a M. Evans, solicitors,

— Stichting de Nationale Sporttotalisator, v zastúpení: E. Pijnacker Hordijk, J. van Manen a M. van Wissen, advocaten,

— holandská vláda, v zastúpení: C. Wissels, M. de Grave a Y. de Vries, splnomocnení zástupcovia,

— belgická vláda, v zastúpení: A. Hubert a L. Van den Broeck, splnomocnené zástupkyne, za právnej pomoci P. Vlaemminck, advocaat,

— dánska vláda, v zastúpení: J. Bering Liisberg a V. Pasternak Jørgensen, splnomocnení zástupcovia,

— nemecká vláda, v zastúpení: M. Lumma a B. Klein, splnomocnení zástupcovia,

— grécka vláda, v zastúpení: A. Samoni-Rantou, O. Patsopoulou a M. Tassopoulou, splnomocnené zástupkyne,

— španielska vláda, v zastúpení: F. Díez Moreno, splnomocnený zástupca,

— rakúska vláda, v zastúpení: C. Pesendorfer, splnomocnená zástupkyňa,

— fínska vláda, v zastúpení: A. Guimaraes-Purokoski, splnomocnená zástupkyňa,

— nórska vláda, v zastúpení: P. Wennerås a K. Moe Winther, splnomocnení zástupcovia,

— Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: E. Traversa, A. Nijenhuis a S. Noë, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 17. decembra 2009,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 49 ES.

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi Stichting de Nationale Sporttotalisator, nadáciou založenou podľa holandského práva, (ďalej len „De Lotto“) a spoločnosťami Ladbrokes Betting & Gaming Ltd a Ladbrokes International Ltd so sídlom v Spojenom kráľovstve (ďalej len „spoločnosti Ladbrokers“), ktorý sa týka prípadného nelegálneho postupu uvedených spoločností na holandskom trhu hazardných hier.

Právny rámec

3 Článok 1 zákona o hazardných hrách (Wet op de kansspelen, ďalej len „Wok“) stanovuje:

„S výhradou ustanovení hlavy Va tohto zákona je zakázané:

a) poskytovať príležitosť súťažiť o ceny, ak je určenie víťazov výlučne náhodné a súťažiaci na toto určenie vo všeobecnosti nemajú dominantný vplyv, pokiaľ na túto činnosť nebolo udelené povolenie podľa tohto zákona;

b) bez povolenia podľa tohto zákona podporovať účasť na činnosti uvedenej v písm. a) alebo na podobnej činnosti v Európe mimo Holandského kráľovstva alebo uchovávať dokumenty určené na zverejnenie alebo rozširovanie na tieto účely; ...“

4 Článok 16 Wok je formulovaný takto:

„1. Minister spravodlivosti a minister sociálnych vecí, verejného zdravia a kultúry môžu na účel podpory záujmov všeobecne prospešných zariadení, najmä v oblasti športu a telesnej výchovy, kultúry, sociálnej starostlivosti a verejného zdravia, udeliť licenciu na organizovanie športových stávok na dobu určenú týmito orgánmi jedinej právnickej osobe, ktorá je spôsobilá na právne úkony v plnom rozsahu.

2. Príjmy z organizovania stávok… sa použijú na účel, ktorý chce právnická osoba organizovaním a prevádzkovaním stávok na športové podujatia podporovať.

3. Najmenej 47,5 % celkových príjmov z hazardných hier organizovaných na základe tejto hlavy alebo hlavy IVa, vypočítaných na základe kalendárneho roka, je určených na rozdelenie cien. ...“

5 Článok 21 Wok stanovuje:

„1. Ministri uvedení v článku 16 stanovia pravidlá pre vydávanie licencií na organizovanie stávok na športové podujatia.

2. Tieto pravidlá upravia najmä:

a) počet organizovaných stávok;

b) spôsob určenia výsledkov a mechanizmy rozdeľovania cien;

c) správu a krytie nákladov spojených s organizáciou;

d) použitie príjmov z organizovaných stávok;

e) stanovy a vnútorné predpisy právnickej osoby;

f) kontrolu uplatňovania právnych predpisov zo strany orgánov;

g) predkladanie a uverejňovanie správy týkajúcej sa činnosti a finančných výsledkov, ktorú musí právnická osoba každoročne vyhotoviť."

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

6 Holandská právna úprava hazardných hier je založená na systéme výhradných povolení, podľa ktorého je na jednej strane zakázané organizovať alebo propagovať hazardné hry, pokiaľ na to nebolo vydané správne povolenie, a na druhej strane vnútroštátne orgány udeľujú iba jedinú licenciu na každú z povolených hazardných hier.

7 Zo spisu týkajúceho sa konania vo veci samej, tak ako ho Súdnemu dvoru predložil vnútroštátny súd, okrem toho vyplýva, že v Holandsku neexistuje žiadna možnosť interaktívnym spôsobom ponúkať hazardné hry cez internet.

8 De Lotto je neziskovou nadáciou založenou podľa súkromného práva, ktorá je držiteľkou licencie na organizovanie športových stávok, lotérie a číselných hier. Ako predmet činnosti má podľa svojich stanov získavanie prostriedkov prostredníctvom organizovania hazardných hier a rozdeľovanie týchto prostriedkov medzi inštitúcie slúžiace všeobecnému záujmu, najmä v oblasti športu, telesnej výchovy, všeobecného blaha, verejného zdravia a kultúry.

9 Spoločnosti Ladbrokes pôsobia v organizovaní športových stávok a sú známe najmä svojimi činnosťami v oblasti kurzových stávok („bookmaking“). Na svojej internetovej stránke ponúkajú niekoľko hazardných hier, ktoré súvisia najmä so športom. Okrem toho ponúkajú možnosť zúčastniť sa prostredníctvom bezplatného telefónneho čísla na stávkach, ktoré organizujú. Uvedené spoločnosti na holandskom území fyzicky nevykonávajú žiadnu činnosť.

10 De Lotto, ktorá spoločnostiam Ladbrokes vytýka, že osobám s bydliskom v Holandsku ponúkajú prostredníctvom internetu hazardné hry, na ktoré nemajú licenciu vyžadovanú na základe Wok, sa obrátila na sudcu príslušného pre rozhodovanie o predbežných opatreniach na Rechtbank Arnhem (Prvostupňový súd v Arnheme), aby týmto spoločnostiam uložil ukončiť túto činnosť.

11 Rozsudkom z 27. januára 2003 sudca uvedeného súdu príslušný pre rozhodovanie o predbežných opatreniach tomuto návrhu vyhovel a nariadil spoločnostiam Ladbrokes prijať opatrenia na zablokovanie prístupu na ich internetovú stránku pre osoby s bydliskom v Holandsku a na odstránenie možnosti, aby sa tieto osoby zúčastňovali na stávkach cez telefón. Tieto opatrenia boli potvrdené rozsudkami Gerechtshof te Arnhem (Odvolací súd v Arnheme) a Hoge Raad der Nederlanden (Najvyšší súd) z 2. septembra 2003 a z 18. februára 2005 v tomto poradí.

12 Dňa 21. februára 2003 podala De Lotto na Rechtbank Arnhem proti spoločnostiam Ladbrokes žalobu vo veci samej. Vo svojej žalobe sa De Lotto domáha, aby boli potvrdené obmedzujúce opatrenia, ktoré uvedeným spoločnostiam uložil sudca príslušný pre rozhodovanie o predbežných opatreniach. Rozsudkom z 31. augusta 2005 tento súd žalobe, ktorú predložila De Lotto, vyhovel a uvedeným spoločnostiam pod hrozbou sankcie uložil, aby pre osoby s bydliskom v Holandsku zachovali opatrenia blokujúce prístup k hazardným hrám prostredníctvom internetu a telefónu. Vzhľadom na to, že tento rozsudok bol potvrdený rozsudkom Gerechtshof te Arnhem zo 17. októbra 2006, spoločnosti Ladbrokes podali na vnútroštátny súd predkladajúci návrh na začatie prejudiciálneho konania kasačný opravný prostriedok.

13 Hoge Raad der Nederlanden zastáva názor, že na to, aby sa mu umožnilo rozhodnúť v spore, ktorý mu bol predložený, je potrebný výklad práva Únie, a preto rozhodol prerušiť konanie a predložiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Spĺňa reštriktívna vnútroštátna politika hazardných hier zameraná na usmernenie sklonov k hrám, ktorá skutočne prispieva k tomu, že ciele sledované dotknutou vnútroštátnou úpravou, konkrétne znižovanie hráčskej závislosti a predchádzanie podvodom, sú dosiahnuté tým, že vďaka regulovanej ponuke hazardných hier zostáva množstvo hier (viac) obmedzené, ako by to bolo v prípade absencie vnútroštátneho regulačného systému, požiadavku uvedenú v judikatúre Súdneho dvora Európskych spoločenstiev, predovšetkým v rozsudku zo 6. novembra 2003, Gambelli [a i.] (C-243/01, Zb. s. I-13031), smerujúcu k tomu, aby stávkové činnosti boli touto politikou obmedzené koherentným a systematickým spôsobom, aj keď je držiteľovi alebo držiteľom povolenia dovolené zatraktívniť svoju ponuku hazardných hier zavedením nových hier a prostredníctvom reklamy pritiahnuť pozornosť verejnosti k ich ponuke hazardných hier, a tak odtiahnuť (potenciálnych) hráčov od ilegálnej ponuky hazardných hier (pozri rozsudok zo 6. marca 2007, Placanica [a i.], C-338/04, C-359/04 a C-360/04, Zb. s. I-1891, bod 55 *in fine*)?

2. a) Za predpokladu, že vnútroštátna právna úprava týkajúca sa politiky hazardných hier je v súlade s článkom 49 ES, má vnútroštátny súd pri jej uplatnení na konkrétny prípad najprv skúmať, či nariadené opatrenie, akým je príkaz dostupným softvérom znemožniť prístup na internetovú stránku takým spôsobom, aby sa osoby s bydliskom v dotknutom členskom štáte nemohli zúčastniť na hazardných hrách ponúkaných na tejto stránke, za konkrétnych okolností prípadu samo osebe spĺňa požiadavku skutočného napĺňania cieľov uvádzaných ako odôvodnenie vnútroštátnej právnej úpravy, ako aj otázku, či obmedzenie slobodného poskytovania služieb vyplývajúce z tejto úpravy a jej uplatnenia nie je vzhľadom na tieto ciele neprimerané?

   b) Je pre odpoveď na otázku 2 písm. a) relevantné, že nariadené opatrenie nebolo navrhnuté a vydané štátnym orgánom s cieľom uplatniť vnútroštátnu právnu úpravu, ale v rámci občianskeho konania, v ktorom organizátor hazardných hier pôsobiaci v danej oblasti s potrebným povolením navrhuje vydať opatrenie na základe občianskeho práva z dôvodu nedovoleného protiprávneho konania protistrany spočívajúceho v nedodržaní dotknutej vnútroštátnej právnej úpravy a získania neoprávnenej výhody voči účastníkovi konania, ktorý činnosť vykonáva na základe potrebného povolenia?

3. Má sa článok 49 ES vykladať v tom zmysle, že ak sa v členskom štáte na poskytovanie služieb týkajúcich sa stávkových hier uplatňuje uzavretý systém povolení, uplatnenie tohto článku bráni tomu, aby príslušný orgán tohto členského štátu zakázal poskytovateľovi služieb, ktorému už na poskytovanie týchto služieb cez internet bolo udelené povolenie v inom členskom štáte, ponúkať tieto služby cez internet takisto v prvom uvedenom členskom štáte?“

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke

14 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či vnútroštátna právna úprava, ako je právna úprava v konaní vo veci samej, ktorej cieľom je potláčať závislosť od hazardných hier, ako aj boj proti podvodom a ktorá skutočne prispieva k dosiahnutiu týchto cieľov, môže byť považovaná za úpravu, ktorá koherentným a systematickým spôsobom obmedzuje stávkovú činnosť, aj keď je držiteľovi alebo držiteľom výhradného povolenia dovolené zatraktívniť svoju ponuku hazardných hier zavedením nových hazardných hier a prostredníctvom reklamy.

15 Článok 49 ES si vyžaduje odstránenie akýchkoľvek obmedzení slobodného poskytovania služieb, dokonca aj keď sa uplatňujú bez rozdielu na vnútroštátnych poskytovateľov a poskytovateľov z iných členských štátov, pokiaľ môžu zabraňovať, sťažovať alebo robiť činnosť poskytovateľa usadeného v inom členskom štáte, kde legálne poskytuje obdobné služby, menej atraktívnou. Slobodné poskytovanie služieb prospieva tak poskytovateľovi, ako aj príjemcovi služieb (rozsudok z 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, C-42/07, Zb. s. I-7633, bod 51 a citovaná judikatúra).

16 Je nesporné, že právna úprava členského štátu, ktorá organizáciu a propagáciu hazardných hier podriaďuje režimu exkluzivity v prospech jediného hospodárskeho subjektu a ktorá všetkým ostatným hospodárskym subjektom, vrátane hospodárskeho subjektu usadeného v inom členskom štáte, zakazuje na území prvého členského štátu ponúkať cez internet služby, na ktoré sa vzťahuje uvedený režim, predstavuje obmedzenie slobodného poskytovania služieb zaručeného článkom 49 ES (rozsudok Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, už citovaný, bod 52, ako aj rozsudok vyhlásený v tento deň, Sporting Exchange, C-203/08, Zb. s. I-4695, bod 24).

17 Je však potrebné preskúmať, či takéto obmedzenie môže byť prípustné ako odchýlka výslovne uvedená v článkoch 45 ES a 46 ES, ktorá sa na túto oblasť vzťahuje na základe článku 55 ES, alebo odôvodnené v súlade s judikatúrou Súdneho dvora naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu (pozri v tomto zmysle rozsudok Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, už citovaný, bod 55).

18 Článok 46 ods. 1 ES pripúšťa obmedzenia odôvodnené verejným poriadkom, verejnou bezpečnosťou alebo verejným zdravím. V judikatúre Súdneho dvora boli stanovené niektoré naliehavé dôvody všeobecného záujmu, ktoré tiež môžu odôvodňovať uvedené obmedzenia, akými sú ciele ochrany spotrebiteľov, predchádzanie podvodom a podnecovaniu občanov k nadmerným výdavkom spojeným s hrami, ako aj predchádzanie narušeniam sociálneho poriadku vo všeobecnosti (rozsudok Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, už citovaný, bod 56).

19 V tomto kontexte morálne, náboženské alebo kultúrne osobitosti, ako aj morálne a finančne škodlivé dôsledky pre jednotlivca a spoločnosť, ktoré sa spájajú s hrami a so stávkami, môžu odôvodňovať existenciu právomoci posúdenia vnútroštátnych orgánov na určenie požiadaviek, ktoré prináša ochrana spotrebiteľa a verejného poriadku (rozsudky Gambelli a i., už citovaný, bod 63, ako aj Placanica a i., už citovaný, bod 47).

20 Členské štáty si môžu podľa vlastnej stupnice priorít určiť ciele politiky v oblasti hazardných hier a prípadne presne definovať úroveň požadovanej ochrany. Obmedzenia, ktoré ukladajú, však musia spĺňať podmienky, ktoré vyplývajú z judikatúry Súdneho dvora, najmä pokiaľ ide o ich primeranosť (pozri v tomto zmysle rozsudky Placanica a. i., už citovaný, bod 48, ako aj Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, už citovaný, bod 59).

21 Konkrétnejšie, obmedzenia založené na dôvodoch uvedených v bode 18 tohto rozsudku musia byť vhodné na zabezpečenie dosiahnutia uvedených cieľov v tom zmysle, že tieto obmedzenia musia koherentným a systematickým spôsobom prispievať k obmedzovaniu stávkových činností (pozri v tomto zmysle rozsudok Gambelli a i., už citovaný, bod 67).

22 Podľa judikatúry Súdneho dvora vnútroštátnym súdom prislúcha overiť, či právne úpravy členských štátov skutočne zodpovedajú cieľom, ktoré by ich mohli odôvodniť, a či sa obmedzenia, ktoré ukladajú, nezdajú byť neprimerané vzhľadom na tieto ciele (rozsudky Gambelli a i., už citovaný, bod 75, ako aj Placanica a i., už citovaný, bod 58).

23 V prejednávanej veci zo znenia prvej otázky predloženej vnútroštátnym súdom vyplýva, že uvedený súd jasne identifikoval ciele, ktoré sleduje Wok, a to ochranu spotrebiteľov prostredníctvom potláčania závislosti od hazardných hier, ako aj boj proti podvodom, a že zastáva názor, že vnútroštátna právna úprava sporná v konaní vo veci samej týmto cieľom skutočne zodpovedá a nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné na ich dosiahnutie.

24 Uvedený súd má však pochybnosti, pokiaľ ide o koherentnú a systematickú povahu vnútroštátnej právnej úpravy, keďže táto úprava síce sleduje ciele uvedené v predchádzajúcom bode, zároveň ale hospodárskym subjektom, ktoré v Holandsku využívajú výhradné povolenie na organizovanie hazardných hier, medzi ktorých patrí De Lotto, povoľuje s cieľom zvýšiť atraktívnosť svojej ponuky na trhu ponúkať nové hry a využívať reklamu.

25 Ako už Súdny dvor konštatoval, politika kontrolovanej expanzie v odvetví hazardných hier skutočne môže byť v súlade s cieľom smerujúcim k pritiahnutiu hráčov vykonávajúcich činnosti nezákonných hier a stávok, ktoré sú samy osebe zakázané, k povoleným a regulovaným činnostiam. Na účel dosiahnutia tohto cieľa musia oprávnení podnikatelia predstavovať spoľahlivú, ale zároveň atraktívnu alternatívu nezákonnej činnosti, čo samo osebe môže zahŕňať širokú ponuku hier, reklamu určitého rozsahu a využitie nových techník distribúcie (rozsudok Placanica a i., už citovaný, bod 55).

26 Hoci je pravda, že dôvody rozsudku Placanica a i., už citovaného, odkazujú výlučne na cieľ predchádzania trestnej činnosti v oblasti hazardných hier, zatiaľ čo cieľom holandskej právnej úpravy v konaní vo veci samej je tiež potláčať závislosť od hazardných hier, skutočnosťou zostáva, že tieto dva ciele musia byť posudzované v ich súhrne, keďže sa spájajú s ochranou spotrebiteľov, ako aj verejného poriadku (pozri v tomto zmysle rozsudky z 24. marca 1994, Schindler, C-275/92, Zb. s. I-1039, bod 58; z 21. septembra 1999, Läärä a i., C-124/97, Zb. s. I-6067, bod 33, ako aj z 21. októbra 1999, Zenatti, C-67/98, Zb. s. I-7289, bod 31).

27 Vnútroštátnemu súdu prislúcha, aby vzhľadom na okolnosti sporu, ktorý prejednáva, posúdil, či vnútroštátna právna úprava sporná v konaní vo veci samej tým, že povoľuje držiteľom výhradného povolenia ponúkať nové hry a robiť reklamu, môže byť považovaná za spadajúcu do rámca politiky kontrolovanej expanzie v odvetví hazardných hier, ktorá skutočne vedie k nasmerovaniu hráčskej vášne do systémov legálnych hier.

28 Ak by sa preukázalo, že Holandské kráľovstvo sleduje politiku silnej expanzie hazardných hier, pričom nadmerne podnecuje spotrebiteľov na účasť a podporuje ich v účasti na hazardných hrách s hlavným cieľom získať príjmy, a že z tohto dôvodu financovanie sociálnych aktivít prostredníctvom zrážky z príjmov pochádzajúcich z povolených hazardných hier predstavuje nie vedľajší kladný dôsledok, ale skutočné odôvodnenie reštriktívnej politiky zavedenej týmto členským štátom, bude potrebné prijať záver, že takáto politika neobmedzuje činnosti hazardných hier koherentne

a systematicky, a teda nie je vhodná na zabezpečenie dosiahnutia cieľa smerujúceho k potláčaniu závislosti spotrebiteľov od týchto hier.

29 V rámci tohto posúdenia vnútroštátnemu súdu prislúcha najmä overiť, či ilegálne hry môžu v Holandsku predstavovať problém a či by expanzia povolených a regulovaných činností mohla tento problém napraviť.

30 Vzhľadom na to, že cieľ ochrany spotrebiteľov pred závislosťou od hry je v zásade ťažko zlučiteľný s politikou expanzie hazardných hier, ktorá sa vyznačuje najmä vytváraním nových hier a reklamou na tieto nové hry, takáto politika môže byť považovaná za koherentnú, iba ak majú ilegálne činnosti značný rozsah a pokiaľ cieľom prijatých opatrení je usmerniť hráčsku vášeň spotrebiteľov do legálnych kruhov.

31 Za predpokladu, že by bolo preukázané, že dopyt po hazardných hrách v Holandsku už zaznamenal značný vzostup, najmä v oblasti ilegálnej ponuky, ako to uviedla na pojednávaní De Lotto, je potrebné túto skutočnosť zohľadniť.

32 Účelom vnútroštátnej právnej úpravy spornej v konaní vo veci samej je nielen bojovať proti podvodom a trestnej činnosti v oblasti hazardných hier, ale tiež zabezpečiť ochranu spotrebiteľov. Preto je teda nutné nájsť správnu rovnováhu medzi požiadavkou kontrolovanej expanzie povolených hazardných hier s cieľom zatraktívniť ponuku týchto hier pre verejnosť a nevyhnutnosťou v maximálnej možnej miere znížiť závislosť spotrebiteľov od týchto hier.

33 Na účely tohto posúdenia by mohli byť užitočné niektoré údaje uvádzané v spise, ktorý bol predložený Súdnemu dvoru.

34 Podľa znenia rozhodnutia z roku 2004, ktorým bola nadácii De Lotto udelená výhradná licencia na organizovanie športových stávok, táto „nadácia dbá o to, aby činnosti vyhľadávania klientely a reklamy boli obsahovo zdržanlivé a vyvážené, a dbá najmä o potláčanie nadmernej účasti na hazardných hrách organizovaných podľa tohto rozhodnutia".

35 Okrem toho listom z 23. júna 2004 holandský minister spravodlivosti od držiteľov licencií žiadal, aby „výrazne obmedzili množstvo reklamných oznámení a dali tejto reštriktívnej politike v oblasti reklamy formu a obsah vypracovaním kódexu správania a reklamy prevádzkovateľov hazardných hier, ktorý bude platiť pre všetkých takýchto prevádzkovateľov". Tento kódex v Holandsku nadobudol účinnosť 15. februára 2006.

36 Tieto skutočnosti by mohli preukazovať existenciu vôle vnútroštátnych orgánov stanoviť expanzii hazardných hier v Holandsku prísne hranice.

37 Vnútroštátnemu súdu však prislúcha overiť, či vývoj trhu hazardných hier v Holandsku dovoľuje konštatovať existenciu účinnej kontroly expanzie hazardných hier orgánmi tohto členského štátu, a to tak na úrovni rozsahu reklamy vykonávanej držiteľmi výhradného povolenia, ako aj na úrovni vytvárania nových hier tými istými držiteľmi, a v dôsledku toho primerané skĺbenie súčasného dosiahnutia cieľov sledovaných vnútroštátnou právnou úpravou.

38 Vzhľadom na uvedené úvahy treba na prvú otázku odpovedať, že vnútroštátna právna úprava, ako je právna úprava v konaní vo veci samej, ktorej cieľom je potláčať závislosť od hazardných hier, ako aj boj proti podvodom a ktorá skutočne prispieva k dosiahnutiu týchto cieľov, môže byť považovaná za úpravu, ktorá koherentným a systematickým spôsobom obmedzuje stávkovú činnosť, aj keď je držiteľovi alebo držiteľom výhradného povolenia dovolené zatraktívniť svoju ponuku hazardných hier zavedením nových hazardných hier a prostredníctvom reklamy. Vnútroštátnemu súdu prislúcha overiť, či ilegálne hry môžu v dotknutom členskom štáte predstavovať problém, ktorý by mohla napraviť expanzia povolených a regulovaných činností, a či táto expanzia nemá rozsah, ktorý by ju mohol robiť nezlučiteľnou s cieľom potláčať uvedenú závislosť.

O druhej otázke

39 Svojou druhou otázkou chce vnútroštátny súd v podstate vedieť, či s cieľom uplatňovať právnu úpravu členského štátu týkajúcu sa hazardných hier, spôsobom zlučiteľným s článkom 49 ES, je vnútroštátny súd povinný v každom konkrétnom prípade overiť, či je vykonávacie opatrenie na zabezpečenie dodržiavania tejto právnej úpravy spôsobilé zaručiť dosiahnutie cieľa sledovaného touto právnou úpravou a či je v súlade so zásadou proporcionality. Uvedený súd sa tiež pýta, či na túto otázku treba dať inú odpoveď, pokiaľ opatrenie, ktoré má byť prijaté, nenavrhujú verejné orgány, ale jednotlivec v rámci občianskoprávneho konania.

40 Ako bolo pripomenuté v bode 22 tohto rozsudku, vnútroštátnym súdom prislúcha overiť, či právne úpravy členských štátov, ktoré obmedzujú základnú slobodu zakotvenú Zmluvou, sú vhodné na zabezpečenie dosiahnutia cieľov všeobecného záujmu, ktoré by ich mohli odôvodniť, a či sa obmedzenia, ktoré ukladajú, nezdajú byť neprimerané vzhľadom na tieto ciele.

41 Formulácia druhej otázky je založená na predpoklade, podľa ktorého holandská právna úprava týkajúca sa hazardných hier je zlučiteľná s článkom 49 ES.

42 V konaní vo veci samej vychádza obmedzenie slobodného poskytovania služieb zaručeného článkom 49 ES priamo z ustanovení Wok, keďže tieto ustanovenia podrobujú organizáciu a propagáciu hazardných hier režimu exkluzivity v prospech jediného hospodárskeho subjektu a všetkým ostatným hospodárskym subjektom, vrátane hospodárskeho subjektu usadeného v inom členskom štáte, zakazujú na území dotknutého členského štátu ponúkať cez internet služby, na ktoré sa vzťahuje uvedený režim.

43 Vykonávacie opatrenie vnútroštátnej právnej úpravy spornej v konaní vo veci samej, ako napríklad príkaz sudcu príslušného pre rozhodovanie o predbežných opatreniach adresovaný spoločnostiam Ladbrokes s cieľom zablokovať prístup na ich internetovú stránku osobám s bydliskom v Holandsku a odstrániť možnosť, aby sa tieto osoby mohli zúčastňovať na stávkach cez telefón, je prvkom, ktorý je nevyhnutný na ochranu, ktorú tento členský štát zamýšľa v oblasti hazardných hier na svojom území zabezpečiť, a v porovnaní s obmedzením, ktoré vyplýva priamo z ustanovení Wok, teda nemôže byť považované za dodatočné obmedzenie.

44 Uvedené vykonávacie opatrenie sa totiž obmedzuje na zabezpečenie potrebného účinku holandskej právnej úpravy v oblasti hazardných hier. Bez takého opatrenia by zákaz stanovený vo Wok nemal žiadny účinok, keďže hospodárske subjekty, ktoré nemajú povolenie vnútroštátnych orgánov, by na holandskom trhu mohli ponúkať hazardné hry.

45 Keďže vykonávacie opatrenie nariadené vnútroštátnym súdom samo osebe neprináša dodatočné obmedzenia na trhu, je preskúmanie jeho zlučiteľnosti s právom Únie úzko spojené s preskúmaním, ktoré vnútroštátny súd vykonal, pokiaľ ide o zlučiteľnosť Wok s článkom 49 ES.

46 Za týchto podmienok, v rozpore s tým, čo uvádzajú spoločnosti Ladbrokes, už nie je potrebné skúmať, či je vykonávacie opatrenie skutočne odôvodnené naliehavým dôvodom všeobecného záujmu, či je vhodné na dosiahnutie cieľov smerujúcich k obmedzeniu závislosti od hry a na boj proti podvodom, ani či nejde nad rámec toho, čo je na dosiahnutie týchto cieľov potrebné.

47 Okrem toho okolnosť, či uvedené vykonávacie opatrenie bolo prijaté na základe zásahu verejných orgánov určeného na zabezpečenie dodržiavania vnútroštátnej právnej úpravy, alebo na základe návrhu jednotlivca v rámci občianskoprávneho konania s cieľom ochrany práv, ktoré pre neho vyplývajú z uvedenej právnej úpravy, nemá žiadny vplyv na rozhodnutie sporu, ktorý prejednáva vnútroštátny súd.

48 Predmet tohto konania sa týka uplatnenia článku 49 ES, ktorého ustanovenia priznávajú jednotlivcom práva, ktoré môžu uplatniť na súde a ktorým musia vnútroštátne súdy poskytnúť ochranu (pozri rozsudky z 3. decembra 1974, van Binsbergen, 33/74, Zb. s. 1299, bod 27, a z 11. januára 2007, ITC, C-208/05, Zb. s. I-181, bod 67).

49 Vnútroštátnym súdom prislúcha, aby bez ohľadu na to, na základe akého procesného prostriedku im bola vec predložená, prijali všetky potrebné opatrenia s účelom v členskom štáte a v situáciách, ktoré spadajú do rozsahu pôsobnosti práva Únie, zabezpečiť výkon práva slobodného poskytovania služieb hospodárskymi subjektami.

50 Z uvedených úvah vyplýva, že na druhú otázku treba odpovedať, že s cieľom uplatňovať právnu úpravu členského štátu týkajúcu sa hazardných hier, spôsobom zlučiteľným s článkom 49 ES, vnútroštátny súd nie je povinný v každom konkrétnom prípade overiť, či je vykonávacie opatrenie na zabezpečenie dodržiavania tejto právnej úpravy

spôsobilé zaručiť dosiahnutie cieľa sledovaného touto právnou úpravou a či je v súlade so zásadou proporcionality, pokiaľ je toto opatrenie prvkom nevyhnutným na zabezpečenie potrebného účinku uvedenej právnej úpravy, ktorý v porovnaní s obmedzením vyplývajúcim z tej istej právnej úpravy neprináša žiadne dodatočné obmedzenie. Okolnosť, či vykonávacie opatrenie bolo prijaté na základe zásahu verejných orgánov s cieľom zabezpečiť dodržiavanie vnútroštátnej právnej úpravy, alebo na základe návrhu jednotlivca v rámci občianskoprávneho konania s cieľom ochrany práv, ktoré pre neho vyplývajú z tej istej právnej úpravy, nemá žiadny vplyv na rozhodnutie sporu, ktorý prejednáva vnútroštátny súd.

O tretej otázke

51 Svojou treťou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa článok 49 ES má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave členského štátu, ako je právna úprava sporná v konaní vo veci samej, ktorá podriaďuje organizovanie a propagáciu hazardných hier režimu exkluzivity v prospech jediného hospodárskeho subjektu a ktorá zakazuje akémukoľvek inému hospodárskemu subjektu, vrátane hospodárskeho subjektu so sídlom v inom členskom štáte, na území prvého členského štátu ponúkať cez internet služby, na ktoré sa vzťahuje uvedený režim.

52 Táto otázka spadá do rovnakého právneho rámca ako prvá otázka predložená vo veci, ktorej sa týkal rozsudok Sporting Exchange, už citovaný, a je zhodná s uvedenou otázkou.

53 Spoločnosti Ladbrokes uvádzajú, že sú držiteľkami povolenia vydaného orgánmi Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska, ktoré im umožňuje ponúkať športové stávky a iné hazardné hry prostredníctvom internetu, ako aj cez telefón, a v tomto členskom štáte podliehajú veľmi prísnej právnej úprave na zabránenie podvodom a závislosti od hazardných hier. Uvádzajú tiež, že ak členský štát stanoví obmedzenia týkajúce sa organizovania týchto hier, musí zohľadniť skutočnosť, že verejný záujem, ktorý predmetné obmedzenie odôvodňuje, je už chránený pravidlami stanovenými členským štátom, v ktorom poskytovateľ služieb disponuje povolením na prevádzkovanie takýchto hier. Kontroly a záruky nesmú byť zdvojené.

54 V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že odvetvie hazardných hier ponúkaných cez internet nie je predmetom harmonizácie v rámci Európskej únie. Členský štát sa teda môže nazdávať, že samotná skutočnosť, že hospodársky subjekt, ako sú spoločnosti Ladbrokers, legálne ponúka služby patriace do tohto odvetvia cez internet v inom členskom štáte, kde má svoje sídlo a kde už v zásade podlieha zákonným podmienkam a kontrolám zo strany príslušných orgánov tohto iného členského štátu, nepredstavuje dostatočnú záruku ochrany spotrebiteľov tohto členského štátu voči nebezpečenstvu podvodu a trestnej činnosti vzhľadom na ťažkosti, na ktoré môžu v tomto kontexte naraziť orgány členského štátu, v ktorom sa nachádza sídlo predmetného operátora, pri hodnotení profesionálnej čestnosti a odbornosti jednotlivých prevádzkovateľov (pozri v tomto zmysle rozsudok Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, už citovaný, bod 69).

55 Okrem toho z dôvodu neexistencie priameho kontaktu medzi spotrebiteľom a prevádzkovateľom predstavujú hazardné hry, ktoré sú prístupné cez internet, nebezpečenstvá rôznej povahy a zvýšeného významu, čo sa týka prípadných podvodov, ktorých by sa prevádzkovatelia mohli dopustiť voči spotrebiteľom, na rozdiel od tradičných trhov týchto hier (rozsudok Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, už citovaný, bod 70).

56 Skutočnosť, že hospodársky subjekt, ktorý ponúka hazardné hry cez internet, nevykonáva v dotknutom členskom štáte aktívnu predajnú politiku, najmä z dôvodu okolnosti, že v tomto štáte nevyužíva reklamu, nemôže byť považovaná za odporujúcu úvahám uvedeným v dvoch predchádzajúcich bodoch. Tieto úvahy sú založené iba na účinkoch jednoduchej dostupnosti hazardných hier cez internet a nie na prípadných rozdielnych dôsledkoch aktívnej alebo pasívnej ponuky služieb tohto hospodárskeho subjektu.

57 Z toho vyplýva, že obmedzenie, ktoré je predmetom sporu vo veci samej, môže byť vzhľadom na osobitné črty ponuky hazardných hier cez internet považované za odôvodnené cieľom boja proti podvodom a trestnej činnosti (pozri v tomto zmysle rozsudok Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, už citovaný, bod 72).

58 Na tretiu otázku teda treba odpovedať, že článok 49 ES sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnej právnej úprave členského štátu, ako je právna úprava sporná v konaní vo veci samej, ktorá podriaďuje organizovanie a propagáciu hazardných hier režimu exkluzivity v prospech jediného hospodárskeho subjektu a ktorá zakazuje akémukoľvek inému hospodárskemu subjektu, vrátane hospodárskeho subjektu so sídlom v inom členskom štáte, na území prvého uvedeného členského štátu ponúkať cez internet služby, na ktoré sa vzťahuje uvedený režim.

O trovách

59 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (druhá komora) rozhodol takto:

1. **Vnútroštátna právna úprava, ako je právna úprava v konaní vo veci samej, ktorej cieľom je potláčať závislosť od hazardných hier, ako aj boj proti podvodom a ktorá skutočne prispieva k dosiahnutiu týchto cieľov, môže byť považovaná za úpravu, ktorá koherentným a systematickým spôsobom obmedzuje stávkovú činnosť, aj keď je držiteľovi alebo držiteľom výhradného povolenia dovolené zatraktívniť svoju ponuku hazardných hier zavedením nových hazardných hier a prostredníctvom reklamy. Vnútroštátnemu súdu prislúcha overiť, či ilegálne hry môžu v dotknutom členskom štáte predstavovať problém, ktorý by mohla napraviť expanzia povolených a regulovaných činností, a či táto expanzia nemá rozsah, ktorý by ju mohol robiť nezlučiteľnou s cieľom potláčať uvedenú závislosť.**

2. **S cieľom uplatňovať právnu úpravu členského štátu týkajúcu sa hazardných hier, spôsobom zlučiteľným s článkom 49 ES, vnútroštátny súd nie je povinný v každom konkrétnom prípade overiť, či je vykonávacie opatrenie na zabezpečenie dodržiavania tejto právnej úpravy spôsobilé zaručiť dosiahnutie cieľa sledovaného touto právnou úpravou a či je v súlade so zásadou proporcionality, pokiaľ je toto opatrenie prvkom nevyhnutným na zabezpečenie potrebného účinku uvedenej právnej úpravy, ktorý v porovnaní s obmedzením vyplývajúcim z tej istej právnej úpravy neprináša žiadne dodatočné obmedzenie. Okolnosť, či vykonávacie opatrenie bolo prijaté na základe zásahu verejných orgánov s cieľom zabezpečiť dodržiavanie vnútroštátnej právnej úpravy, alebo na základe návrhu jednotlivca v rámci občianskoprávneho konania s cieľom ochrany práv, ktoré pre neho vyplývajú z tej istej právnej úpravy, nemá žiadny vplyv na rozhodnutie sporu, ktorý prejednáva vnútroštátny súd.**

3. Článok 49 ES sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnej právnej úprave členského štátu, ako je právna úprava sporná v konaní vo veci samej, ktorá podriaďuje organizovanie a propagáciu hazardných hier režimu exkluzivity v prospech jediného hospodárskeho subjektu a ktorá zakazuje akémukoľvek inému hospodárskemu subjektu, vrátane hospodárskeho subjektu so sídlom v inom členskom štáte, na území prvého uvedeného členského štátu ponúkať cez internet služby, na ktoré sa vzťahuje uvedený režim.

Podpisy