SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 3. junija 2010*

V zadevi C-258/08,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Hoge Raad der Nederlanden (Nizozemska) z odločbo z dne 13. junija 2008, ki je prispela na Sodišče 18. junija 2008, v postopku

Ladbrokes Betting & Gaming Ltd,

Ladbrokes International Ltd

proti

Stichting de Nationale Sporttotalisator,

* Jezik postopka: nizozemščina.

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi J. N. Cunha Rodrigues (poročevalec), predsednik senata, P. Lindh, sodnica, A. Rosas, U. Lõhmus in A. Arabadžiev, sodniki,

generalni pravobranilec: Y. Bot,
sodna tajnica: R. Şereş, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 12. novembra 2009,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Ladbrokes Betting & Gaming Ltd in Ladbrokes International Ltd W. Hoyng in M. Meulenbelt, odvetnika, po pooblastilu S. Kon in M. Evans, solicitors,

– za Stichting de Nationale Sporttotalisator E. Pijnacker Hordijk, J. van Manen in M. van Wissen, odvetniki,

– za nizozemsko vlado C. Wissels, M. de Grave in Y. de Vries, zastopniki,

– za belgijsko vlado A. Hubert in L. Van den Broeck, zastopnici, skupaj s P. Vlaemminckom, odvetnik,

– za dansko vlado J. Bering Liisberg in V. Pasternak Jørgensen, zastopnika,

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

– za grško vlado A. Samoni-Rantou, O. Patsopoulou in M. Tassopoulou, zastopnice,

– za špansko vlado F. Díez Moreno, zastopnik,

– za avstrijsko vlado C. Pesendorfer, zastopnica,

– za finsko vlado A. Guimaraes-Purokoski, zastopnica,

– za norveško vlado P. Wennerås in K. Moe Winther, zastopnika,

– za Komisijo Evropskih skupnosti E. Traversa, A. Nijenhuis in S. Noë, zastopniki,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 17. decembra 2009

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 49 ES.

2 Ta predlog je bil predložen v sporu med Stichting de Nationale Sporttotalisator, fundacijo nizozemskega prava (v nadaljevanju: De Lotto), ter družbama Ladbrokes Betting & Gaming Ltd in Ladbrokes International Ltd, s sedežem v Združenem kraljestvu (v nadaljevanju: družbi Ladbrokes), glede morebitnega nepravilnega ravnanja teh družb na nizozemskem trgu iger na srečo.

Pravni okvir

3 Člen 1 zakona o igrah na srečo (Wet op de kansspelen, v nadaljevanju: Wok) določa:

„Ob upoštevanju določb iz naslova Va tega zakona je prepovedano:

(a) omogočati sodelovanje pri igrah za denarne ali druge dobitke, če je določitev dobitnika odvisna le od naključja, na katerega sodelujoči načeloma nimajo odločilnega vpliva, razen če je bilo na podlagi tega zakona za to izdano dovoljenje;

(b) brez dovoljenja, izdanega na podlagi tega zakona, spodbujati k sodelovanju pri dogodku, opredeljenem v točki (a), ali tovrstnem dogodku zunaj Kraljevine Nizozemske v Evropi, ali za ta namen shranjevati dokumente za oglaševanje ali objavo; […]“

4 Člen 16 Wok določa:

„1. Minister za pravosodje in minister za socialne zadeve, javno zdravje in kulturo lahko pravni osebi, ki ima polno pravno sposobnost, podelita za obdobje, ki ga določita, dovoljenje za prirejanje športnih stav, katerih namen je zadovoljevanje interesov institucij, ki delujejo v splošnem interesu, zlasti na področjih športa in telesne vzgoje, kulture, socialnega dela in javnega zdravja.

2. Prihodki od prirejanja stav […] se uporabijo za namene, ki jih pravna oseba izvršuje s prirejanjem in upravljanjem stav na športne dogodke.

3. Vsaj 47,5 % skupnih prihodkov od iger na srečo, prirejenih na podlagi tega naslova ali na podlagi naslova IVa, izračunanih na osnovi koledarskega leta, je namenjenih delitvi nagrad. […]“

5 Člen 21 Wok določa:

„1. Ministra iz člena 16 izdata pravila glede dovoljenja za prirejanje stav na športne dogodke.

2. Pravila urejajo zlasti:

a) število stav, ki bodo prirejene;

b) način določitve rezultatov in mehanizmov cen;

c) upravljanje in kritje stroškov prirejanja;

d) namembnost prihodkov od prirejenih stav;

e) statut in pravilnik pravne osebe;

f) nadzor organov nad spoštovanjem ureditve;

g) predstavitev in objavo dejavnosti in finančnih rezultatov, ki jih pravna oseba v zvezi s temi letno dosega."

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

6 Nizozemska ureditev iger na srečo temelji na sistemu izključnih dovoljenj, po katerem je, na eni strani, prepovedano prirejati ali spodbujati k sodelovanju pri igrah na srečo, razen če je bilo za to izdano upravno dovoljenje, in, na drugi strani, nacionalni organi izdajo le eno dovoljenje za vsako od dovoljenih iger na srečo.

7 Poleg tega je iz spisa zadeve v glavni stvari, kot ga je predložitveno sodišče predložilo Sodišču, razvidno, da iger na srečo na Nizozemskem nikakor ni mogoče interaktivno ponujati prek interneta.

8 De Lotto je fundacija zasebnega prava, ki nima pridobitnega namena in je imetnica dovoljenja za prirejanje športnih stav, lota in številčnih iger. Njen namen je, skladno s statutom, zbiranje sredstev s prirejanjem iger na srečo in razdelitev teh sredstev med institucije, ki delujejo v splošnem interesu, zlasti na področjih športa, telesne vzgoje, družbene blaginje, javnega zdravja in kulture.

9 Družbi Ladbrokes prirejata športne stave in sta znani zlasti po dejavnostih na področju neposrednih stav („bookmaking“). Na svojem spletnem mestu ponujata več iger na srečo, ki so v glavnem povezane s športom. Poleg tega omogočata sodelovanje pri stavah, ki jih prirejata, prek brezplačne telefonske številke. Ti družbi na nizozemskem ozemlju dejansko ne izvajata nobene dejavnosti.

10 De Lotto je družbama Ladbrokes očitala, da osebam, ki prebivajo na Nizozemskem, prek interneta ponujata igre na srečo, za katere nimata dovoljenja, ki ga predpisuje Wok, in sodniku za izdajo začasne odredbe pri Rechtbank Arnhem (sodišče prve stopnje v Arnhemu) predlagala, naj jima to dejavnost prepove.

11 Sodnik za izdajo začasne odredbe navedenega sodišča je s sodbo z dne 27. januarja 2003 temu predlogu ugodil in družbama Ladbrokes naložil, naj sprejmeta ukrepe za preprečitev dostopa do njunega spletnega mesta osebam, ki prebivajo na Nizozemskem, in jim onemogočita sodelovanje pri telefonskih stavah. Ti ukrepi so bili potrjeni s sodbama Gerechtshof te Arnhem (pritožbeno sodišče Arnhem) in Hoge Raad der Nederlanden (vrhovno sodišče) z dne 2. septembra 2003 in 18. februarja 2005.

12 De Lotto je 21. februarja 2003 pri Rechtbank Arnhem proti družbama Ladbrokes vložila tudi tožbo v postopku v glavni stvari. S predlogom je želela doseči potrditev prisilnih ukrepov, ki jih je sodnik za izdajo začasne odredbe naložil navedenima družbama. To sodišče je tožbi, ki jo je vložila De Lotto, ugodilo s sodbo z dne 31. avgusta 2005 in navedenima družbama ob grožnji denarne kazni naložilo, naj ohranita ukrepe za preprečitev dostopa do iger na srečo prek interneta in telefona za osebe, ki prebivajo na Nizozemskem. Ker je Gerechtshof te Arnhem to odločitev s sodbo z dne 17. oktobra 2006 potrdilo, sta družbi Ladbrokes pred predložitvenim sodiščem vložili kasacijsko pritožbo.

13 Ker je Hoge Raad der Nederlanden menilo, da je za odločitev v sporu, ki mu je predložen, potrebna razlaga prava Unije, je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali restriktivna nacionalna politika iger na srečo, ki je naravnana na nadzorovanje igralske strasti in dejansko prispeva k temu, da se cilja, ki se ju uresničuje z zadevno nacionalno ureditvijo, in sicer preprečevanje odvisnosti od iger na srečo in boj proti goljufijam, doseže s tem, da zaradi regulirane ponudbe iger na srečo obseg igralništva ostaja (mnogo) bolj omejen, kot bi bil, če nacionalnega sistema regulacije ne bi bilo, izpolnjuje pogoj, opredeljen v sodni praksi Sodišča Evropskih skupnosti, zlasti v sodbi z dne 6. novembra 2003 v zadevi Gambelli [in drugi] (C-243/01, Recueil, str. I-13031), da dejavnosti, ki se nanašajo na stave, omejuje koherentno in sistematično, čeprav je imetniku ali imetnikom dovoljenja dovoljeno, da ponudbo iger na srečo naredijo privlačno, s tem da uvedejo nove igre na srečo, s ponudbo iger na srečo prek oglaševanja pritegnejo pozornost širše javnosti in torej (potencialne) igralce odvračajo od nezakonite ponudbe iger na srečo (glej sodbo z dne 6. marca 2007 v združenih zadevah Placanica [in drugi], C-338/04, C-359/04 in C-360/04, ZOdl., str. I-1891, točka 55, na koncu)?

2. (a) Ali mora nacionalno sodišče ob predpostavki, da je nacionalna ureditev politike iger na srečo v skladu s členom 49 ES, pri njeni uporabi v konkretnem primeru vsakič znova preizkušati, ali ukrepi, ki jih je treba sprejeti – kot je zapoved, da se s programsko opremo, ki je za to na voljo, rezidentom zadevne države članice onemogoči dostop do spletne strani za udeležbo pri igrah na srečo, ki se na njej ponujajo – v konkretnih okoliščinah primera kot taki in sami po sebi izpolnjujejo pogoj, da dejansko ustrezajo ciljem, ki so navedeni kot utemeljitev nacionalne ureditve, ter ali omejitev svobode opravljanja storitev, ki izhaja iz te ureditve in njene uporabe, ob upoštevanju teh ciljev ni nesorazmerna?

   (b) Ali je pri odgovoru na drugo vprašanje, točka (a), pomembno, ali se ukrep, ki ga je treba sprejeti, ne predlaga in ga nacionalni organi ne naložijo za zagotavljanje spoštovanja nacionalne ureditve, temveč v civilnem postopku, v katerem prireditelj iger na srečo, ki deluje na podlagi zahtevanega dovoljenja, predlaga sprejetje ukrepa na podlagi civilnopravnega nezakonitega ravnanja, storjenega proti njemu, katerega vsebina je, da nasprotna stranka krši zadevne nacionalne predpise, s čimer si pridobiva nepošteno prednost glede na stranko, ki deluje na podlagi zahtevanega dovoljenja?

3. Ali je torej treba člen 49 ES razlagati tako, da če v državi članici velja zaprt sistem izdaje dovoljenj za ponujanje storitev v zvezi z igrami na srečo, uporaba tega člena pristojnemu organu te države članice onemogoča, da bi ponudniku storitev – ki mu je bilo dovoljenje za opravljanje teh storitev prek interneta že izdano v drugi državi članici – prepovedal opravljanje teh storitev prek interneta v prvi državi članici?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

14 Predložitveno sodišče v prvem vprašanju v bistvu sprašuje, ali se lahko nacionalna ureditev, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki je namenjena preprečevanju odvisnosti od iger na srečo in boju proti goljufijam ter dejansko prispeva k uresničevanju teh ciljev, šteje za ureditev, ki koherentno in sistematično omejuje dejavnosti stav, čeprav je imetniku ali imetnikom izključnega dovoljenja dovoljeno, da ponudbo na trgu naredijo privlačno, s tem da uvedejo nove igre na srečo in pritegnejo pozornost širše javnosti.

15 Člen 49 ES zahteva odpravo vsakršne omejitve svobode opravljanja storitev, čeprav se ta omejitev uporablja brez razlikovanja za nacionalne ponudnike in ponudnike iz drugih držav članic, če ta omejitev prepoveduje, ovira ali zmanjšuje privlačnost dejavnosti ponudnika s sedežem v drugi državi članici, kjer zakonito ponuja podobne storitve. Svobodo opravljanja storitev uživata tako ponudnik kot prejemnik storitev (sodba z dne 8. septembra 2009 v zadevi Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, C-42/07, ZOdl., str. I-7633, točka 51 in navedena sodna praksa).

16 Nesporno ureditev države članice, ki prirejanje iger na srečo in spodbujanje k sodelovanju pri njih podredi sistemu izključnosti v korist enega samega gospodarskega subjekta in ki vsem drugim, tudi gospodarskim subjektom s sedežem v drugih državah članicah, na ozemlju prve države članice prepove ponujanje zadevnih storitev prek interneta, pomeni omejitev svobode opravljanja storitev, zagotovljene s členom 49 ES (zgoraj navedena sodba Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 52, in sodba z današnjega dne v zadevi Sporting Exchange, C-203/08, ZOdl., str. I-4695, točka 24).

17 Vendar je treba preučiti, ali je tako omejitev mogoče dovoliti na podlagi razveljavitvenih ukrepov, izrecno določenih v členih 45 ES in 46 ES, ki se na tem področju uporabljajo na podlagi člena 55 ES, ali jo je mogoče v skladu s sodno prakso Sodišča upravičiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 55).

18 Člen 46(1) ES dopušča omejitve, ki jih upravičujejo javni red, javna varnost ali javno zdravje. S sodno prakso Sodišča je bilo opredeljenih nekaj nujnih razlogov v splošnem interesu – ki lahko prav tako upravičijo te omejitve – kot so zlasti cilji varstva potrošnikov, preprečevanja goljufij in spodbujanja državljanov k čezmerni porabi pri igranju ter ohranjanja družbenega reda na splošno (zgoraj navedena sodba Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 56).

19 V zvezi s tem moralne, verske ali kulturne posebnosti in škodljive moralne in finančne posledice za posameznika in za družbo, ki jih imajo igre in stave, lahko upravičijo obstoj dovolj široke diskrecijske pravice nacionalnih organov, da lahko določijo zahteve, ki jih zajemata varstvo potrošnikov in družbeni red (zgoraj navedeni sodbi Gambelli in drugi, točka 63, ter Placanica in drugi, točka 47).

20 Države članice na podlagi lastne lestvice vrednot prosto določajo cilje svoje politike pri igrah na srečo in, če je to potrebno, natančno določijo želeno raven varstva. Vendar morajo omejitve, ki jih določijo, izpolnjevati pogoje, ki so razvidni iz sodne prakse Sodišča, zlasti v zvezi z njihovo sorazmernostjo (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Placanica in drugi, točka 48, ter Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 59).

21 Natančneje, omejitve, ki temeljijo na razlogih, navedenih v točki 18 te sodbe, morajo biti primerne za zagotovitev uresničevanja navedenih ciljev, in prispevati k doslednemu in sistematičnemu omejevanju dejavnosti stav (glej zgoraj navedeno sodbo Gambelli in drugi, točka 67).

22 Skladno s sodno prakso Sodišča morajo nacionalna sodišča preveriti, ali ureditve držav članic resnično ustrezajo ciljem, ki jih lahko upravičujejo, in ali se omejitve, ki jih določijo, ne zdijo nesorazmerne glede na te cilje (zgoraj navedeni sodbi Gambelli in drugi, točka 75, ter Placanica in drugi, točka 58).

23 V tem primeru je iz prvega vprašanja, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, razvidno, da to jasno opredeljuje cilje, ki jih določa Wok, to je varstvo potrošnikov s preprečevanjem odvisnosti od iger na srečo in boj proti goljufijam, in da meni, da zadevna nacionalna ureditev v postopku v glavni stvari dejansko ustreza tem ciljem in ne presega tega, kar je potrebno za njihovo izpolnitev.

24 To sodišče kljub temu dvomi glede koherentnosti in sistematičnosti dela nacionalne ureditve, ki sledi ciljem, navedenim v prejšnji točki, s tem da gospodarskim subjektom, ki imajo na Nizozemskem izključno dovoljenje za prirejanje iger na srečo, med katerimi je tudi De Lotto, dovoljuje ponujanje novih iger in uporabo oglasnih sporočil, da naredijo ponudbo na trgu privlačno.

25 Kot je Sodišče že odločilo, je lahko politika nadziranega širjenja v sektorju iger na srečo povsem skladna s ciljem pritegniti igralce, ki sodelujejo pri prepovedanih ilegalnih igrah in stavah, k dovoljenim in reguliranim dejavnostim. Za izpolnitev tega cilja je potrebno, da so pooblaščeni subjekti zanesljiva in tudi privlačna alternativa za prepovedane dejavnosti, kar lahko vključuje obsežno ponudbo iger, oglaševanje določenega obsega in zatekanje k novim načinom razdelitve (zgoraj navedena sodba Placanica in drugi, točka 55).

26 Čeprav se razlogi iz zgoraj navedene sodbe Placanica in drugi nanašajo le na cilj preprečevanja kriminalitete pri igrah na srečo, medtem ko nizozemska ureditev v zadevi v glavni stvari želi preprečevati tudi odvisnost od iger, je vseeno res, da je treba ta cilja upoštevati skupaj, ker se nanašata tako na varstvo potrošnikov kot varstvo družbenega reda (glej v tem smislu sodbe z dne 24. marca 1994 v zadevi Schindler, C-275/92, Recueil, str. I-1039, točka 58; z dne 21. septembra 1999 v zadevi Läärä in drugi, C-124/97, Recueil, str. I-6067, točka 33, in z dne 21. oktobra 1999 v zadevi Zenatti, C-67/98, Recueil, str. I-7289, točka 31).

27 Predložitveno sodišče mora glede na okoliščine spora, o katerem odloča, presoditi, ali se za nacionalno ureditev v postopku v glavni stvari – s tem ko imetnikom zaprtega dovoljenja dovoljuje ponujanje novih iger in njihovo oglaševanje – lahko šteje, da spada v okvir politike nadziranega širjenja v sektorju iger na srečo in da je v bistvu namenjena usmerjanju igralske strasti v zakonite dejavnosti.

28 Če bi se izkazalo, da Kraljevina Nizozemska izvaja politiko intenzivnega širjenja iger na srečo, s tem da potrošnike pretirano nagovarja in spodbuja k udeležbi, predvsem z namenom zbirati sredstva, in da zato financiranje družbenih dejavnosti z davkom na prihodke od dovoljenih iger na srečo ni ugodna stranska posledica, ampak dejanska utemeljitev omejevalne politike, ki jo izvaja ta država članica, bi bilo treba ugotoviti,

da taka politika dejavnosti iger na srečo ne omejuje koherentno in sistematično ter torej ni ustrezna za zagotovitev uresničitve cilja, namreč preprečevanja odvisnosti potrošnikov od teh iger.

29 Predložitveno sodišče mora pri tej presoji zlasti preveriti, ali dejavnosti nezakonitih iger na Nizozemskem lahko pomenijo problem in ali bi širjenje dovoljenih in reguliranih dejavnosti ta problem lahko rešilo.

30 Ker je namreč cilj varstva potrošnikov pred odvisnostjo od iger načeloma težko združljiv s politiko širjenja iger na srečo, ki pomeni zlasti ustvarjanje novih iger in njihovo oglaševanje, je mogoče tako politiko šteti za koherentno le, če je obseg nezakonitih dejavnosti precejšen in če so sprejeti ukrepi namenjeni usmerjanju igralske strasti potrošnikov v zakonite dejavnosti.

31 Dejstvo, ki naj bi bilo dokazano in ga je De Lotto navedla med obravnavo, da se je povpraševanje po igrah na srečo na Nizozemskem že občutno povečalo, zlasti na ravni ilegalne ponudbe, je treba upoštevati.

32 Nacionalna ureditev v postopku v glavni stvari ni namenjena le boju proti goljufijam in kriminaliteti pri igrah na srečo, ampak tudi zagotavljanju varstva potrošnikov. Zato je treba najti pravo ravnovesje med zahtevo po nadzorovanem širjenju dovoljenih iger na srečo z namenom narediti njihovo ponudbo privlačnejšo za javnost in nujnostjo čimbolj zmanjšati odvisnost potrošnikov od teh iger.

33 Nekateri elementi v spisu, ki je bil predložen Sodišču, bi se lahko izkazali kot koristni za to presojo.

34 V odločbi iz leta 2004, s katero je bilo De Lotto podeljeno izključno dovoljenje za prirejanje športnih stav, je navedeno, da si ta „fundacija prizadeva, da so dejavnosti pridobivanja strank in oglaševanja vsebinsko razumne in uravnovešene, ter zlasti pazi, da ne pride do prekomerne udeležbe pri igrah na srečo, prirejenih na podlagi te odločbe."

35 Nizozemski minister za pravosodje je poleg tega z dopisom z dne 23. junija 2004 imetnike dovoljenja pozval „k velikemu zmanjšanju števila oglasnih sporočil in dajanju politiki na področju oglaševanja obliko in vsebino s sprejetjem kodeksa obnašanja in oglaševanja gospodarskih subjektov pri igrah na srečo, ki bi se uporabljal za vsakogar izmed njih." Ta kodeks je na Nizozemskem začel veljati 15. februarja 2006.

36 Ti dejavniki bi lahko dokazovali obstoj volje nacionalnih organov za zelo omejeno širjenje iger na srečo na Nizozemskem.

37 Predložitveno sodišče mora vsekakor preveriti, ali razvoj trga iger na srečo na Nizozemskem dovoljuje ugotoviti, da organi te države članice učinkovito nadzorujejo širjenje iger na srečo tako glede obsega oglaševanja, ki ga izvajajo imetniki izključnega dovoljenja, kot glede njihovega ustvarjanja novih iger, in posledično s tem ustrezno uskladiti sočasno uresničevanje ciljev nacionalne ureditve.

38 Glede na navedene ugotovitve je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da se nacionalna ureditev, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki je namenjena preprečevanju odvisnosti od iger na srečo in boju proti goljufijam ter dejansko prispeva k uresničevanju teh ciljev, lahko šteje za ureditev, ki koherentno in sistematično omejuje dejavnosti stav, čeprav je imetniku ali imetnikom izključnega dovoljenja dovoljeno, da ponudbo na trgu naredijo privlačno, s tem da uvedejo nove igre na srečo in pritegnejo pozornost širše javnosti. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali lahko dejavnosti nezakonitih iger v zadevni državi članici pomenijo problem, ki bi ga širjenje dovoljenih in reguliranih dejavnosti lahko rešilo, in ali to širjenje ni tako obsežno, da bi bilo nezdružljivo s ciljem omejevanja navedene odvisnosti.

Drugo vprašanje

39 Predložitveno sodišče v drugem vprašanju v bistvu sprašuje, ali mora nacionalno sodišče ob uporabi ureditve države članice glede iger na srečo, ki je združljiva s členom 49 ES, v vsakem posameznem primeru preveriti, ali je izvedbeni ukrep za zagotavljanje spoštovanja te ureditve ustrezen za zagotovitev uresničevanja njenega cilja in ali je skladen z načelom sorazmernosti. To sodišče sprašuje tudi, ali je odgovor na to vprašanje drugačen, če sprejetja ukrepa ne zahtevajo javni organi, ampak posameznik v civilnem postopku.

40 Kot je bilo poudarjeno v točki 22 te sodbe, morajo nacionalna sodišča preveriti, ali so ureditve držav članic, ki omejujejo temeljno svoboščino, zagotovljeno s Pogodbo, ustrezne za zagotovitev uresničevanja ciljev v splošnem interesu, ki jih lahko upravičijo, in ali sprejete omejitve niso nesorazmerne glede na te cilje.

41 Vsebina drugega vprašanja temelji na premisi, da je nizozemska ureditev glede iger na srečo v skladu s členom 49 ES.

42 V zadevi v glavni stvari omejitev svobode opravljanja storitev, zagotovljene s členom 49 ES, izhaja neposredno iz določb Wok, kolikor ta prirejanje iger na srečo in spodbujanje k sodelovanju pri njih podreja sistemu izključnosti v korist enega samega gospodarskega subjekta in vsem drugim, tudi gospodarskim subjektom s sedežem v drugi državi članici, na ozemlju prve države članice prepove ponujanje storitev, na katere se ta ureditev nanaša, prek interneta.

43 Izvedbeni ukrep nacionalne ureditve v postopku v glavni stvari, kot je nalog, ki ga je sodnik za izdajo začasne odredbe izdal družbama Ladbrokes, da bi se osebam, ki prebivajo na Nizozemskem, preprečil dostop do njunega spletnega mesta in sodelovanje pri telefonskih stavah, je nepogrešljiv element pri varstvu, ki ga ta država članica želi zagotavljati na svojem ozemlju pri igrah na srečo, zato se ga ne more šteti za dodatno omejitev glede na tisto, ki izhaja neposredno iz določb Wok.

44 Ta izvedbeni ukrep namreč samo zagotavlja polni učinek nizozemske ureditve glede iger na srečo. Brez takega ukrepa prepoved, ki jo določa Wok, ne bi imela nobenega učinka, saj bi gospodarski subjekti, ki jim nacionalne oblasti niso izdale dovoljenja, na nizozemskem trgu lahko ponujali igre na srečo.

45 Ker izvedbeni ukrep, ki ga je sprejelo nacionalno sodišče, sam po sebi ne povzroča dodatnih omejitev na trgu, je preizkus njegove skladnosti s pravom Unije tesno povezan s tistim, ki ga je nacionalno sodišče opravilo glede skladnosti Wok s členom 49 ES.

46 V teh okoliščinah, v nasprotju s trditvami družb Ladbrokes, ni več potrebno preizkusiti, ali je izvedbeni ukrep dejansko utemeljen z nujnim razlogom v splošnem interesu, če je ustrezen za doseganje ciljev omejevanja odvisnosti od iger in boja zoper goljufije, niti ali presega to, kar je nujno za doseganje teh ciljev.

47 Poleg tega okoliščina, da je bil ta izvedbeni ukrep sprejet po posredovanju državnih organov, ki je bilo namenjeno zagotavljanju spoštovanja nacionalne ureditve, ali na podlagi predloga posameznika v civilnem postopku, da bi se zavarovale pravice, ki jih ima na podlagi navedene ureditve, ne vpliva na odločitev v sporu, o katerem odloča predložitveno sodišče.

48 Predmet tega spora je namreč uporaba člena 49 ES, katerega določbe posameznikom dajejo pravice, ki jih lahko uveljavljajo pred sodiščem, in ki jih morajo nacionalna sodišča varovati (glej sodbi z dne 3. decembra 1974 v zadevi Van Binsbergen, 33/74, Recueil, str. 1299, točka 27, in z dne 11. januarja 2007 v zadevi ITC, C-208/05, ZOdl., str. I-181, točka 67).

49 Nacionalna sodišča morajo ne glede na postopek, v katerem odločajo, sprejeti vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da gospodarski subjekti v državi članici v položajih, ki spadajo na področje uporabe prava Unije, lahko izvršujejo pravico svobode opravljanja storitev.

50 Iz navedenega izhaja, da je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da nacionalnemu sodišču ob uporabi ureditve države članice glede iger na srečo, ki je v skladu s členom 49 ES, ni treba v vsakem posameznem primeru preveriti, ali je izvedbeni ukrep

za zagotavljanje spoštovanja te ureditve ustrezen za zagotovitev uresničevanja njenega cilja in skladen z načelom sorazmernosti, če je ta ukrep nujen za zagotavljanje polnega učinka te ureditve in ne pomeni dodatne omejitve glede na tisto, ki izhaja iz iste ureditve. Okoliščina, da je bil ta izvedbeni ukrep sprejet po posredovanju državnih organov, ki je bilo namenjeno zagotavljanju spoštovanja nacionalne ureditve, ali na podlagi zahteve posameznika v civilnem postopku, da bi se zavarovale pravice, ki jih ima na podlagi te ureditve, ne vpliva na odločitev v sporu, o katerem odloča predložitveno sodišče.

Tretje vprašanje

51 Predložitveno sodišče v tretjem vprašanju v bistvu sprašuje, ali je treba člen 49 ES razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki prirejanje iger na srečo in spodbujanje k sodelovanju pri njih podreja sistemu izključnosti v korist enega samega gospodarskega subjekta in vsem drugim, tudi gospodarskim subjektom s sedežem v drugi državi članici, na ozemlju prve države članice prepoveduje ponujanje storitev, na katere se ta ureditev nanaša, prek interneta.

52 To vprašanje spada v isti pravni okvir kot prvo vprašanje, ki je bilo postavljeno v zadevi, v kateri je bila izdana zgoraj navedena sodba Sporting Exchange, in je temu vprašanju enako.

53 Družbi Ladbrokes trdita, da sta imetnici dovoljenja, ki so ga izdali organi Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, s katerim jima je bilo dovoljeno ponujanje športnih stav in drugih iger na srečo prek interneta in telefona, ter da v tej državi članici zanju velja zelo stroga zakonodaja za preprečevanje goljufij in odvisnosti od iger na srečo. Navajata tudi, da če država članica določi omejitve glede prirejanja teh iger, mora upoštevati tudi dejstvo, da je javni interes, ki upravičuje zadevno omejitev, že zavarovan z določbami države članice, v kateri ponudnik storitev razpolaga z dovoljenjem za prirejanje teh iger. Nadzor in varstvo ne bi smela biti podvojena.

54 Glede tega je treba poudariti, da sektor iger na srečo, ki se ponujajo prek interneta, ni predmet usklajevanja na ravni Evropske unije. Država članica lahko torej upravičeno meni, da samega dejstva, da gospodarski subjekt, kot sta družbi Ladbrokes, prek interneta zakonito ponuja storitve iz tega sektorja v drugi državi članici – kjer ima sedež in kjer zanj načeloma že veljajo pravni pogoji in ga nadzorujejo pristojni organi te države – ni mogoče šteti za zadostno jamstvo, da bodo nacionalni potrošniki zavarovani pred tveganji goljufije in kriminalitete, če se upoštevajo težave, ki jih lahko imajo v takih okoliščinah organi države članice, v kateri je sedež te družbe, pri presoji poklicne usposobljenosti in poštenosti gospodarskih subjektov (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 69).

55 Poleg tega igre na srečo, ki so dostopne prek interneta, zaradi neobstoja neposrednega stika med potrošnikom in gospodarskim subjektom vključujejo drugačna in večja tveganja v zvezi z morebitnimi goljufijami gospodarskih subjektov v škodo potrošnikom, kot jih vključujejo te igre na zanje običajnih trgih (zgoraj navedena sodba Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 70).

56 Dejstva, da subjekt, ki ponuja igre na srečo prek interneta, ne vodi aktivne politike prodaje v zadevni državi članici, zlasti zato, ker v njej ne oglašuje, ni mogoče šteti za nasprotujočega ugotovitvam iz dveh predhodnih točk. Te temeljijo le na učinkih, ki jih ima že sam dostop do iger na srečo prek interneta, in ne na morebitnih različnih posledicah aktivnega in pasivnega ponujanja storitev tega subjekta.

57 Iz navedenega je razvidno, da je omejitev v postopku v glavni stvari ob upoštevanju posebnosti v zvezi s ponujanjem iger na srečo prek interneta mogoče šteti za upravičeno zaradi cilja boja proti goljufijam in kriminaliteti (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 72).

58 Na tretje vprašanje je treba torej odgovoriti, da je treba člen 49 ES razlagati tako, da ne nasprotuje ureditvi države članice, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki prirejanje iger na srečo in spodbujanje k sodelovanju pri njih podreja sistemu izključnosti v korist enega samega gospodarskega subjekta in vsem drugim, tudi gospodarskim subjektom s sedežem v drugi državi članici, na ozemlju prve države članice prepoveduje ponujanje storitev, na katere se ta ureditev nanaša, prek interneta.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. **Nacionalna ureditev, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki je namenjena preprečevanju odvisnosti od iger na srečo in boju proti goljufijam ter dejansko prispeva k uresničevanju teh ciljev, se lahko šteje za ureditev, ki koherentno in sistematično omejuje dejavnosti stav, čeprav je imetniku ali imetnikom izključnega dovoljenja dovoljeno, da ponudbo na trgu naredijo privlačno, s tem da uvedejo nove igre na srečo in pritegnejo pozornost širše javnosti. Predložitveno sodišče mora preveriti, ali lahko dejavnosti nezakonitih iger v zadevni državi članici pomenijo problem, ki bi ga širjenje dovoljenih in reguliranih dejavnosti lahko rešilo, in ali to širjenje ni tako obsežno, da bi bilo nezdružljivo s ciljem omejevanja navedene odvisnosti.**

2. **Ob uporabi ureditve države članice glede iger na srečo, ki je v skladu s členom 49 ES, nacionalnemu sodišču ni treba v vsakem posameznem primeru preveriti, ali je izvedbeni ukrep za zagotavljanje spoštovanja te ureditve ustrezen za zagotovitev uresničevanja njenega cilja in skladen z načelom sorazmernosti, če je ta ukrep nujen za zagotavljanje polnega učinka te ureditve in ne pomeni dodatne omejitve glede na tisto, ki izhaja iz iste ureditve. Okoliščina, da je bil ta izvedbeni ukrep sprejet po posredovanju državnih organov, ki je bilo namenjeno zagotavljanju spoštovanja nacionalne ureditve, ali na podlagi zahteve posameznika v civilnem postopku, da bi se zavarovale pravice, ki jih ima na podlagi te ureditve, ne vpliva na odločitev v sporu, o katerem odloča predložitveno sodišče.**

3. Člen 49 ES je treba razlagati tako, da ne nasprotuje ureditvi države članice, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki prirejanje iger na srečo in spodbujanje k sodelovanju pri njih podreja sistemu izključnosti v korist enega samega gospodarskega subjekta in vsem drugim, tudi gospodarskim subjektom s sedežem v drugi državi članici, na ozemlju prve države članice prepoveduje ponujanje storitev, na katere se ta ureditev nanaša, prek interneta.

Podpisi