TEISINGUMO TEISMO (antroji kolegija) SPRENDIMAS

2010 m. birželio 3 d. *

Byloje C-203/08

dėl *Raad van State* (Nyderlandai) 2008 m. gegužės 14 d. Sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2008 m. gegužės 16 d., pagal EB 234 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

Sporting Exchange Ltd, veikianti **Betfair** vardu,

prieš

Minister van Justitie,

dalyvaujant

Stichting de Nationale Sporttotalisator,

* Proceso kalba: olandų.

TEISINGUMO TEISMAS (antroji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas J. N. Cunha Rodrigues (pranešėjas), teisėjai P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus ir A. Arabadjiev,

generalinis advokatas Y. Bot,
posėdžio sekretorė R. Şereş, administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2009 m. lapkričio 12 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

— *Sporting Exchange Ltd*, veikiančios *Betfair* vardu, atstovaujamos advokatų I. Scholten-Verheijen, O. Brouwer, A. Stoffer ir J. Franssen,

— *Stichting de Nationale Sporttotalisator*, atstovaujamo advokatų W. Geursen, E. Pijnacker Hordijk ir M. van Wissen,

— Nyderlandų vyriausybės, atstovaujamos C. Wissels bei M. de Grave ir Y. de Vries,

— Belgijos vyriausybės, atstovaujamos A. Hubert ir L. Van den Broeck, padedamų advokato P. Vlaemminck,

— Danijos vyriausybės, atstovaujamos J. Bering Liisberg ir V. Pasternak Jørgensen,

— Vokietijos vyriausybės, atstovaujamos M. Lumma,

— Graikijos vyriausybės, atstovaujamos M. Tassopoulou, Z. Chatzipavlou ir A. Samoni-Rantou,

— Ispanijos vyriausybės, atstovaujamos F. Díez Moreno,

— Austrijos vyriausybės, atstovaujamos C. Pesendorfer,

— Portugalijos vyriausybės, atstovaujamos L. Inez Fernandes ir P. Mateus Calado bei A. Barros,

— Suomijos vyriausybės, atstovaujamos A. Guimaraes-Purokoski ir J. Heliskoski,

— Norvegijos vyriausybės, atstovaujamos P. Wennerås ir K. Moen,

— Europos Bendrijų Komisijos, atstovaujamos E. Traversa, A. Nijenhuis ir S. Noë,

susipažinęs su 2009 m. gruodžio 17 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą susijęs su EB 49 straipsnio aiškinimu.

2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant bylą tarp bendrovės *Sporting Exchange Ltd*, kuri veikia *Betfair* vardu, įsteigtos Jungtinėje Karalystėje (toliau – *Betfair*), ir *Minister van Justitie* (teisingumo ministras; toliau – ministras) dėl to, kad, pirma, pastarasis atmetė bendrovės prašymus dėl licencijos organizuoti azartinius lošimus Nyderlanduose, ir, antra, dėl ieškinių, kuriuos ji pateikė dėl kitiems dviem subjektams suteiktų licencijų.

Nacionalinė teisė

3 Azartinių lošimų įstatymo (*Wet op de kansspelen*; toliau – *Wok*) 1 straipsnyje numatyta:

„Nepažeidžiant šio įstatymo Va antraštinės dalies nuostatų, draudžiama:

a) teikti galimybę varžytis dėl laimėjimo arba išmokos, kai laimėtojas nustatomas atsitiktinai ir kai dalyviai iš esmės negali tam daryti lemiamos įtakos, jei tam nebuvo išduota licencija pagal šį įstatymą;

b) skatinti naudotis galimybe a punkto prasme, kuri teikiama be licencijos pagal šį įstatymą, arba sutartine galimybe Europoje už Karalystės sienų arba informavimo ar platinimo tikslais kaupti atitinkamus dokumentus; <…>“

4 *Wok* 16 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Teisingumo ministras ir socialinio aprūpinimo, sveikatos ir kultūros ministras, atsižvelgdami į visuomeninių organizacijų interesus, ypač sporto ir kūno kultūros, kultūros, gyventojų socialinio aprūpinimo ir sveikatos srityse, gali išduoti vienam visiškai teisniam juridiniam asmeniui licenciją organizuoti sporto lažybas jų nustatytam terminui.“

5 *Wok* 23 straipsnyje numatyta:

„1. Licenciją organizuoti totalizatorių galima išduoti tik pagal šios antraštinės dalies nuostatas.

2. „Totalizatorius“ – bet koks lažinimasis dėl ristūnų ir šuolininkų žirgų lenktynių baigties, su sąlyga, kad visos lažybų įmokos, išskyrus pagal įstatymą arba juo remiantis leidžiamus atskaitymus, padalijamos tarp tų, kurie lažinosi dėl laimėtojo arba vieno iš prizinių vietų laimėtojų.“

6 Pagal *Wok* 24 straipsnį 1 dalį žemės ūkio ir žuvininkystės ministras ir teisingumo ministras gali išduoti vienam visiškai teisniam juridiniam asmeniui licenciją organizuoti totalizatorių jų nustatytam terminui.

7 *Wok* 25 straipsnyje numatyta:

„1. 24 straipsnyje nurodyti ministrai nustato tam tikras totalizatoriaus organizavimo sąlygas.

2. Šios sąlygos, be kita ko, susijusios su:

a) ristūnų ir šuolininkų žirgų lenktynių skaičiumi;

b) maksimalia vieno asmens įmoka;

c) procentine dalimi, kuri nustatoma prieš padalijimą lažybų laimėtojams, ir su šios procentinės dalies paskirstymu;

d) taikymo kontrole, atliekama anksčiau už vykdomą valdžios institucijų;

e) potencialia pareiga įspėti ir galėti įspėti apie nelincencijuotas lažybas arba lažybų tarpininkavimą vietose, kuriose vyksta žirgų ristūnų arba šuolininkų lenktynės.

3. Sąlygos gali būti keičiamos ir papildomos.“

8 Pagal *Wok* 26 straipsnį:

„Pagal 24 straipsnį išduotą licenciją šiame straipsnyje nurodyti ministrai gali atšaukti iki jos galiojimo pabaigos, jeigu pažeidžiamos 25 straipsnyje nustatytos sąlygos.“

9 *Wok* 27 straipsniu draudžiama siūlyti arba teikti visuomenei tarpininkavimo paslaugą, kai lažybų įmokas renka totalizatoriaus operatorius.

Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

10 Nyderlandų teisės aktas dėl azartinių lošimų pagrįstas išimtinių licencijų sistema, pagal kurią, pirma, draudžiama organizuoti arba reklamuoti azartinius lošimus, jei šiuo tikslu neišduota administracinių valdžios institucijų licencija, ir, antra, nacionalinės valdžios institucijos gali išduoti tik vieną licenciją kiekvienam licencijuotam azartiniam lošimui.

11 Be to, iš pagrindinės bylos medžiagos, kurią prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas perdavė Teisingumo Teismui, matyti, kad Nyderlanduose nėra galimybės interaktyviai organizuoti azartinius lošimus internete.

12 *Stichting de Nationale Sporttotalisator* (toliau – *De Lotto*), kuris yra pelno nesiekiantis, pagal privatinę teisę įsteigtas fondas, nuo 1961 m. turi licenciją organizuoti sporto lažybas, loto ir skaičių žaidimus. Licencija organizuoti totalizatorių dėl žirgų lenktynių rezultatų buvo suteikta ribotos atsakomybės bendrovei *Scientific Games Racing BV* (toliau – SGR), kuri yra bendrovės *Scientific Games Corporation Inc*., įsteigtos JAV, filialas.

13 Iš Teisingumo Teismui pateiktos bylos medžiagos matyti, kad pagal nuostatus *De Lotto* tikslas – rinkti lėšas organizuojant azartinius lošimus ir paskirstyti jas valdžios institucijoms, veikiančioms bendrojo intereso, ypač sporto, kūno kultūros, visuomenės socialinio aprūpinimo, visuomenės sveikatos ir kultūros srityje. *De Lotto* vadovauja penkių komisarų kolegija, kurios pirmininką skiria ministras. Kitus narius skiria *Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland* (Pajamų iš loto naudojimo fondas), *Vereniging Nederlands Olympisch* (Nyderlandų olimpinis komitetas) bei *Nederlandse Sportfederatie* (Nyderlandų sporto federacija).

14 *Betfair* vykdo veiklą azartinių lošimų sektoriuje ir savo paslaugas siūlo tik internetu arba telefonu. Remdamasi Britanijos ir Maltos licencijomis, ji iš Jungtinės Karalystės paslaugų gavėjams sporto renginiuose ir žirgų lenktynėse sukuria lažybų platformą, kuri žinoma kaip „betting exchange“. *Betfair* neturi nuolatinės buveinės arba pardavimo punkto Nyderlanduose.

15 Norėdama aktyviai teikti paslaugas Nyderlandų rinkoje, *Betfair* paprašė ministro atsakyti į klausimą, ar tokiai veiklai reikia leidimo. Ji taip pat jo paprašė licencijos organizuoti sporto lažybas ir totalizatorių dėl žirgų lenktynių rezultatų internete arba ne. 2004 m. balandžio 29 d. sprendimu ministras atmetė šiuos prašymus.

16 Dėl šio sprendimo pateiktą skundą ministras atmetė 2004 m. rugpjūčio 9 d. sprendimu. Ministras laikėsi nuomonės, kad *Wok* nustatyta uždara leidimų sistema, kurioje nenumatyta galimybė išduoti leidimus siekiant suteikti galimybę dalyvauti azartiniuose žaidimuose internetu. *Betfair*, pagal šį įstatymą negalėjusiai gauti leidimo veiklai, kurią ji vykdė internetu, buvo uždrausta siūlyti savo paslaugas gavėjams Nyderlanduose.

17 *Betfair* taip pat pateikė du skundus dėl 2004 m. gruodžio 10 d. ir 2005 m. birželio 21 d. ministro sprendimų, susijusių su atitinkamai *De Lotto* ir SGR išduotų licencijų pratęsimo.

18 Atitinkamai 2005 m. kovo 17 d. ir lapkričio 4 d. ministro sprendimais šie skundai buvo atmesti.

19 2006 m. gruodžio 8 d. sprendimu Rechtbank 's-Gravenhage (Hagos apylinkės teismas) Betfair ieškinius, pareikštus dėl minėtų sprendimų atmesti, pripažino nepagrįstais. Todėl ji pateikė apeliacinį skundą dėl šio sprendimo Raad van State.

20 Apeliaciniame skunde *Betfair* iš esmės teigė, kad Nyderlandų valdžios institucijos privalėjo, pirma, pripažinti leidimą, kuriuo ji naudojasi Jungtinėje Karalystėje, ir, antra, remdamosi 2007 m. rugsėjo 13 d. Sprendimu *Komisija prieš Italiją* (C-260/04, Rink. p. I-7083), laikytis skaidrumo principo suteikiant leidimą siūlyti azartinius lošimus.

21 Atsižvelgdama į tai, kad siekiant išspręsti nagrinėjamą bylą reikia išaiškinti Sąjungos teisę, *Raad van State* nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

„1. Ar EB 49 straipsnį reikia aiškinti taip, kad taikant šią nuostatą kompetentinga valstybės narės valdžios institucija, remdamasi šioje valstybėje narėje galiojančia uždara licencijų teikti paslaugas azartinių lošimų srityje sistema, negali uždrausti paslaugų teikėjui, kuriam kitoje valstybėje narėje jau buvo išduota licencija teikti šias paslaugas internetu, teikti šias paslaugas internetu ir pirma nurodytoje valstybėje narėje?

2. Ar išaiškinimas, kurį Teisingumo Teismas pateikė dėl EB 49 straipsnio ir ypač dėl lygybės principo ir iš jo išplaukiančio skaidrumo principo bylose dėl koncesijų, turi būti taikomas licencijų teikti paslaugas azartinių lošimų srityje išdavimo procedūrai įstatymo reglamentuojamoje vienos licencijos sistemoje?

3. a) Ar teisiškai nustatytoje vienos licencijos sistemoje licencijos galiojimo pratęsimas dabartiniam jos turėtojui, nesuteikiant galimiems interesantams galimybės konkuruoti dėl šios licencijos, gali būti tinkama ir proporcinga privalomųjų bendrojo intereso pagrindų, kuriuos Teisingumo Teismas nurodė kaip pateisinančius laisvės teikti paslaugas azartinių lošimų srityje apribojimą, įgyvendinimo priemonė? Jei atsakymas būtų teigiamas: kokiomis sąlygomis?

   b) Ar atsakymui į 3a klausimą turi reikšmės tai, kad į 2 klausimą būtų atsakoma teigiamai arba neigiamai?“

Dėl prejudicinių klausimų

Dėl pirmojo klausimo

22 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas savo pirmuoju klausimu iš esmės klausia, ar EB 49 straipsnį reikia aiškinti taip, kad juo draudžiama tokia valstybės narės teisės nuostata, kokia nagrinėjama pagrindinėje byloje, pagal kurią organizuojant ir reklamuojant azartinius lošimus taikoma išimtinė vieno subjekto sistema ir draudžiama bet kuriam kitam subjektui, įskaitant įsisteigusį kitoje valstybėje narėje, siūlyti internetu šiai sistemai priskiriamas paslaugas pirmosios valstybės narės teritorijoje.

23 Pagal EB 49 straipsnį reikalaujama panaikinti bet kokius laisvės teikti paslaugas apribojimus – net vienodai taikomus ir nacionaliniams, ir kitų valstybių narių paslaugų teikėjams – jeigu jie gali užkirsti kelią, trukdyti ar padaryti mažiau patrauklią kitoje valstybėje narėje, kur jis teisėtai teikia analogiškas paslaugas, įsteigto paslaugų teikėjo veiklą. Laisve teikti paslaugas naudojasi ir paslaugų teikėjas, ir jų gavėjas (2009 m. rugsėjo 8 d. Sprendimo *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International*, C-42/07, Rink. p. I-7633, 51 punktas ir nurodyta teismų praktika).

24 Nustatyta, kad tokia valstybės narės teisės nuostata, kokia nagrinėjama pagrindinėje byloje, yra EB 49 straipsnyje garantuotos laisvės teikti paslaugas apribojimas (šiuo klausimu žr. minėto Sprendimo *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International* 52 punktą ir šios dienos Sprendimo *Ladbrokes Betting & Gaming Ltd. ir Ladbrokes International Ltd.*, C-258/08, Rink. p. I-4757, 16 punktą).

25 Tačiau reikia išnagrinėti, ar toks apribojimas gali būti leidžiamas remiantis EB 45 ir 46 straipsniuose, taikomuose šiai sričiai pagal EB 55 straipsnį, aiškiai numatytomis nukrypti leidžiančiomis nuostatomis arba pateisinamas privalomojo bendrojo intereso pagrindais pagal Teisingumo Teismo praktiką (šiuo klausimu žr. minėto Sprendimo *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International* 55 punktą).

26 Pagal EB 46 straipsnio 1 dalį leidžiami apribojimai, kurie yra pateisinami viešosios tvarkos, visuomenės saugumo arba visuomenės sveikatos apsaugos sumetimais. Teisingumo Teismo praktikoje apibrėžti tam tikri privalomieji bendrojo intereso pagrindai, taip pat galintys pateisinti minėtus apribojimus, kaip antai vartotojų apsaugos, su lošimu susijusių sukčiavimo ir piliečių skatinimo pernelyg išlaidauti prevencijos bei bendros socialinės tvarkos pažeidimų prevencijos tikslai (minėto Sprendimo *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International*, 56 punktas).

27 Šiame kontekste moralės, religijos ar kultūros ypatumai bei asmeniui ir visuomenei morališkai ir finansiškai žalingos pasekmės, susijusios su lošimais ir lažybomis, gali pateisinti nacionalinių valdžios institucijų diskreciją, kuria remdamosi šios galėtų nustatyti vartotojų ir socialinės tvarkos apsaugos reikalavimus (2003 m. lapkričio 6 d. Sprendimo *Gambelli ir kt.*, C-243/01, Rink. p. I-13031, 63 punktas bei 2007 m. kovo 6 d. Sprendimo *Placanica ir kt.*, C-338/04, C-359/04 ir C-360/04, Rink. p. I-1891, 47 punktas).

28 Valstybės narės gali nekliudomos nustatyti savo politikos azartinių lošimų srityje tikslus pagal savo vertybių sistemą ir, jei reikia, tiksliai apibrėžti siektiną apsaugos lygį. Tačiau apribojimai, kuriuos jos nustato, vis dėlto turi atitikti Teisingumo Teismo praktikoje nustatytus proporcingumo reikalavimus (šiuo klausimu žr. minėtų sprendimų *Placanica ir kt.* 48 punktą bei *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International* 59 punktą).

29 Pagal Teisingumo Teismo praktiką nacionaliniai teismai turi patikrinti, ar valstybių narių teisės aktai tikrai atitinka juos galinčius pateisinti tikslus ir ar juose nustatyti apribojimai neatrodo esantys neproporcingi šių tikslų atžvilgiu (minėtų sprendimų *Gambelli ir kt*. 75 punktas bei *Placanica ir kt.* 58 punktas).

30 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, ypač remdamasis minėtais sprendimais *Gambelli ir kt.* bei *Placanica ir kt.*, konstatavo, kad tikslai, kuriais siekiama garantuoti vartotojų apsaugą ir kovoti su nusikalstamumu bei priklausomybe nuo lošimo ir kuriais pagrįsta *Wok* numatyta išimtinio licencijavimo sistema, gali būti laikomi privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais pagal Teisingumo Teismo praktiką.

31 Nacionalinis teismas taip pat mano, kad šioje sistemoje nustatyti apribojimai nėra nei neproporcingi, nei diskriminuojantys. Konkrečiai dėl proporcingumo jis pabrėžia, kad tai, jog licencija suteikiama tik vienam subjektui, ne tik supaprastina jo kontrolę, nes su licencija susijusios priežiūros taisyklės gali būti veiksmingesnės, bet ir kliudo augti konkurencijai tarp kelių licencijų turėtojų, kuri padidintų priklausomybę nuo lošimo. Šis teismas priduria, kad draudimais bet kuriam kitam asmeniui nei licencijos turėtojui siūlyti azartinius lošimus nedarant skirtumo taikomas Nyderlanduose įsteigtoms ir kitose valstybėse narėse buveines turinčioms įmonėms.

32 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo abejonė kyla dėl to, kad pagrindinėje byloje *Betfair* teigia, jog tam, kad galėtų teikti sporto lažybų paslaugas internetu Nyderlanduose reziduojantiems lažybininkams, ji neturi būti Nyderlandų valdžios institucijų išduotos licencijos turėtoja. Iš tiesų ši valstybė narė privalėtų pripažinti šiai bendrovei kitų valstybių narių suteiktas licencijas.

33 Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad internetu siūlomų azartinių lošimų sektorius nėra suderintas Europos Sąjungos lygmeniu. Taigi valstybė narė gali manyti, jog vien aplinkybė, kad ūkio subjektas, kaip antai *Bwin*, teisėtai internetu siūlo šio sektoriaus paslaugas kitoje valstybėje narėje, kurioje yra įsteigtas ir kuriam šioje valstybėje narėje iš esmės jau taikomi teisėti reikalavimai, o jo veiklą kontroliuoja šios valstybės kompetentingos valdžios institucijos, negali būti laikoma pakankama nacionalinių vartotojų apsaugos nuo sukčiavimų ir nusikaltimų pavojaus garantija, turint omenyje sunkumus, su kuriais šiomis aplinkybėmis gali susidurti įsisteigimo valstybės narės valdžios institucijos, vertindamos ūkio subjektų profesines savybes ir sąžiningumą (šiuo klausimu žr. minėto Sprendimo *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International* 69 punktą).

34 Beje, dėl to, kad vartotojas ir ūkio subjektas tiesiogiai nebendrauja, azartiniams lošimams internetu būdingas kitokio pobūdžio ir didesnis pavojus, palyginti su tokiais lošimais tradicinėse rinkose, turint omenyje galimą ūkio subjektų sukčiavimą, nukreiptą prieš vartotojus (minėto Sprendimo *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International* 70 punktas).

35 Tai, kad subjektas, kuris siūlo azartinius lošimus internetu, nevykdo aktyvios pardavimo politikos atitinkamoje valstybėje narėje, be kita ko, dėl to, kad jis negali reklamuotis šioje valstybėje, negali būti laikoma prieštaravimu dviejuose pirmesniuose punktuose pateiktiems svarstymams. Jie pagrįsti tik paprastos galimybės dalyvauti azartiniuose lošimuose internetu pasekmėmis, o ne potencialiai skirtingais šio subjekto aktyvaus ir pasyvaus paslaugų siūlymo rezultatais.

36 Iš to matyti, kad pagrindinėje byloje nagrinėjamas apribojimas atsižvelgiant į ypatumus, susijusius su azartinių lošimų siūlymu internetu, gali būti laikomas pateisinamu kovos su sukčiavimu ir nusikalstamumu tikslu (minėto Sprendimo *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International* 72 punktas).

37 Todėl į pirmąjį klausimą reikia atsakyti, jog EB 49 straipsnį reikia aiškinti taip, kad juo nedraudžiama tokia valstybės narės teisės nuostata, kokia nagrinėjama pagrindinėje byloje, pagal kurią organizuojant ir reklamuojant azartinius lošimus taikoma išimtinė vieno subjekto sistema ir draudžiama bet kuriam kitam subjektui, įskaitant įsisteigusį kitoje valstybėje narėje, siūlyti internetu šiai sistemai priskiriamas paslaugas pirmosios valstybės narės teritorijoje.

Dėl antrojo ir trečiojo klausimų

38 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas savo antruoju ir trečiuoju klausimais, kuriuos reikia nagrinėti kartu, klausia, pirma, ar Teisingumo Teismo praktika dėl EB 49 straipsnio aiškinimo ir vienodo požiūrio principo bei iš jo išplaukianti skaidrumo pareiga paslaugų koncesijos srityje taikoma vykdant licencijos išdavimo vienam subjektui procedūrą azartinių lošimų srityje. Antra, jis klausia, ar ši licencija, dėl kurios nesuteikiama galimybė konkuruoti, gali būti tinkama ir proporcinga priemonė įgyvendinant privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais pagrįstus tikslus.

39 Pagal dabar galiojančią Sąjungos teisę paslaugų koncesijos sutartys nereglamentuojamos nė viena direktyva, kuria Sąjungos teisės aktų leidėjas reglamentavo viešųjų pirkimų sritį. Tačiau tokias sutartis sudarančios viešosios valdžios institucijos privalo apskritai laikytis pagrindinių EB sutarties normų, visų pirma EB 43 bei 49 straipsnių ir ypač vienodo požiūrio ir nediskriminavimo dėl pilietybės principų bei iš jų kylančios skaidrumos pareigos (šiuo klausimu žr. 2000 m. gruodžio 7 d. Sprendimo *Telaustria ir Telefonadress*, C-324/98, Rink. p. I-10745, 60–62 punktus; 2009 m. rugsėjo 10 d. Sprendimo *Eurawasser*, C-206/08, Rink. p. I-8377, 44 punktą bei 2010 balandžio 13 d. Sprendimo *Wall*, C-91/08, Rink. p. I-2815, 33 punktą).

40 Ši skaidrumo pareiga taikoma tais atvejais, kai atitinkama paslaugų koncesija gali dominti įmonę, esančią kitoje valstybėje narėje nei ta, kurioje suteikiama koncesija (šiuo klausimu žr. 2005 m. liepos 21 d. Sprendimo *Coname*, C-231/03, Rink. p. I-7287, 17 punktą ir minėto Sprendimo *Wall* 34 punktą).

41 Ši skaidrumo pareiga nebūtinai įpareigoja skelbti konkursą, tačiau ja remdamasi koncesiją suteikianti valdžios institucija privalo užtikrinti kiekvienam galimam koncesininkui pakankamą viešumo laipsnį, leidžiantį atverti viešųjų paslaugų koncesijas konkurencijai bei kontroliuoti koncesijos suteikimo procedūros nešališkumą (šiuo klausimu žr. 2008 m. lapkričio 13 d. Sprendimo *Coditel Brabant*, C-324/07, Rink. p. I-8457, 25 punktą ir minėto Sprendimo *Wall* 36 punktą).

42 Ir iš sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, ir iš nacionalinio teismo antrojo klausimo formuluotės matyti, kad šis teismas Nyderlandų viešosios valdžios institucijų kišimąsi tam tikriems ūkio subjektams suteikiant teisę Nyderlanduose teikti paslaugas azartinių lošimų srityje laiko vienos licencijos išdavimu.

43 Kaip nurodyta šio sprendimo 10 punkte, *Wok* pagrįstas išimtinių licencijų sistema, pagal kurią, pirma, draudžiama organizuoti arba reklamuoti azartinius lošimus, jei šiuo tikslu neišduota administracinių valdžios institucijų licencija, ir, antra, nacionalinės valdžios institucijos gali išduoti tik vieną leidimą kiekvienam licencijuotam azartiniam lošimui.

44 Viena licencija yra viešosios valdžios institucijų kišimasis, kurio tikslas – reglamentuoti ekonominę veiklą, šiuo atveju – azartinių lošimų organizavimą.

45 Sprendime išduoti licenciją išdėstytos šių valdžios institucijų taikomos sąlygos, pavyzdžiui, susijusios su maksimaliu per metus leidžiamų lažybų skaičiumi, jų sumomis, grynųjų pajamų paskirstymu bendrojo intereso valdžios institucijoms ir susijusio subjekto pajamomis, nes jis gali pasilikti tik sumą patirtoms išlaidoms padengti, negaudamas jokio pelno. Be to, šis subjektas turi teisę kasmet sudaryti ne didesnį kaip 2,5 % pajamų, gautų ankstesniais kalendoriniais metais, rezervą, skirtą užtikrinti savo veiklos tęstinumą.

46 Vien tai, kad vienos licencijos išdavimas neprilygsta paslaugų koncesijos sutarčiai, negali pateisinti to, jog išduodant tokį administracinį leidimą, koks nagrinėjamas pagrindinėje byloje, nesilaikoma iš EB 49 straipsnio išplaukiančių reikalavimų, pavyzdžiui, vienodo požiūrio principo ir skaidrumo pareigos.

47 Iš tiesų, kaip generalinis advokatas pažymėjo savo išvados 154 ir 155 punktuose, skaidrumo pareiga yra valstybės narės teisėje nustatyta privaloma išankstinė sąlyga suteikti subjektui išimtinę teisę vykdyti ekonominę veiklą, kad ir koks būtų šio subjekto atrankos būdas. Tokia pareiga turi būti taikoma sistemai, pagal kurią valstybės narės valdžios institucijos, vykdydamos valdžios įgaliojimus, išduoda licenciją vienam subjektui, nes tokios licencijos išdavimo pasekmės kitose valstybėse narėse įsteigtoms įmonėms, potencialiai susidomėjusioms šia veikla, yra tokios pačios kaip koncesijos sutarties atveju.

48 Kaip matyti iš atsakymo į pirmąjį klausimą, valstybės narės, nustatydamos siekiamos apsaugos lygį azartinių lošimų srityje, turi pakankamą diskreciją vertinti, ir todėl joms leidžiama pasirinkti – kaip pagrindinėje byloje – leidimo vienam subjektui sistemą.

49 Tačiau tokia sistema negali pateisinti nacionalinių valdžios institucijų diskrecijos, dėl kurios Sąjungos teisės nuostatos, susijusios su pagrindine laisve, pavyzdžiui, su laisve teikti paslaugas, prarastų savo veiksmingumą.

50 Iš tiesų iš nusistovėjusios teismo praktikos matyti, jog tam, kad išankstinio administracinio leidimo suteikimo tvarka būtų pateisinama, net jeigu ja nukrypstama nuo pagrindinės teisės, turi būti pagrįsta objektyviais, nediskriminuojančiais ir iš anksto žinomais kriterijais, užtikrinančiais, kad taip bus pakankamai apribota nacionalinės valdžios institucijų diskrecija, kad ja nebūtų piktnaudžiaujama (2008 m. liepos 17 d. Sprendimo *Komisija prieš Prancūziją*, C-389/05, Rink. p. I-5397, 94 punktas ir 2009 m. kovo 10 d. Sprendimo *Hartlauer*, C-169/07, p. I-1721, 64 punktas). Be to, kiekvienas asmuo, kuriam pritaikyta tokia nukrypti leidžiančia nuostata pagrįstos ribojančios priemonės, turi turėti teisę į teisminę gynybą (šiuo klausimu žr. 2001 m. vasario 20 d. Sprendimo *Analir ir kt.*, C-205/99, Rink. p. I-1271, 38 punktą).

51 Užtikrinant vienodo požiūrio principo ir iš jo išplaukiančios skaidrumo pareigos laikymąsi būtinai reikia tinkamai viešai paskelbti objektyvius kriterijus, kuriais būtų galima apriboti kompetentingų valdžios institucijų diskreciją.

52 Nyderlandų vyriausybė, kalbėdama apie pagal *Wok* išduotų išimtinių licencijų pratęsimo procedūrą, rašytinėse pastabose pabrėžė, kad licencijos visuomet išduodamos laikinai, dažniausiai penkerių metų laikotarpiui. Taip siekiama tęstinumo, nes nustatant referencines datas galima spręsti, ar pateisinamas licencijos sąlygų nustatymas.

53 Aišku, kad 2004 m. gruodžio 10 d. ir 2005 m. birželio 21 d. sprendimais ministras pratęsė licencijas, išduotas atitinkamai *De Lotto* penkeriems metams ir SGR trejiems metams, netaikydamas bet kokios konkurencinės procedūros.

54 Šiuo atžvilgiu nereikia daryti skirtumo tarp ribojančių vienos licencijos pasekmių, kurios kyla ją išduodant, kai nesilaikoma šio sprendimo 50 punkte minėtų reikalavimų arba pratęsiant tokią licenciją tomis pačiomis sąlygomis.

55 Tokia licencijų pratęsimo procedūra, kokia nagrinėjama pagrindinėje byloje, kurią atliekant neįvykdomos minėtos sąlygos, iš principo trukdo tam, kad kiti subjektai galėtų išreikšti savo interesą vykdyti atitinkamą veiklą, ir dėl to šiems kliudoma naudotis iš Sąjungos teisės kylančiomis teisėmis, pavyzdžiui, EB 49 straipsnyje įtvirtinta laisve teikti paslaugas.

56 Nyderlandų vyriausybė pabrėžia, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas konstatavo, jog vienam subjektui išduodamos licencijos sistemoje nustatyti apribojimai pateisinami privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais ir jie yra tinkami ir proporcingi.

57 Vis dėlto reikia nurodyti, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo vertinimas, kuriuo remiasi Nyderlandų vyriausybė, iš esmės susijęs su *Wok* numatyta išimtinės licencijos sistema, o ne ypač su licencijos, išduotos subjektui, kuris naudojasi išimtine teise organizuoti ir reklamuoti azartinius lošimus, pratęsimo procedūra.

58 Generalinis advokatas savo išvados 161 punkte nurodė, kad konkurencijos atvėrimo azartinių lošimų srityje pasekmes, kurių žalingas pobūdis gali pateisinti ūkio subjektų veiklos apribojimą, reikia atskirti nuo konkurencijos atvėrimo sudarant sutartis atitinkamoje rinkoje pasekmių. Konkurencijos sukūrimo rinkoje, t. y. tarp kelių subjektų, kuriems leidžiama organizuoti tą patį azartinį lošimą, žalingas pobūdis kyla dėl to, kad šie subjektai varžysis išradingumu, jog jų pasiūlymas būtų kuo patrauklesnis, ir taip didintų su lošimu susijusias vartotojų išlaidas bei priklausomybės riziką. Atvirkščiai, tokių pasekmių nereikia bijoti licencijos išdavimo etape.

59 Bet kuriuo atveju EB 49 straipsnyje įtvirtintos pagrindinės laisvės apribojimai, ypač susiję su vienam subjektui skirtos licencijos išdavimo ir pratęsimo procedūromis, kaip antai nagrinėjami pagrindinėje byloje, gali būti laikomi pateisinamais, jei susijusi valstybė narė nusprendžia išduoti arba pratęsti licenciją vienam viešajam subjektui, kurio tiesioginę valdymo priežiūrą vykdo valstybė, arba privačiam subjektui, kurio veiklą gali griežtai kontroliuoti valdžios institucijos (šiuo klausimu žr. 1999 m. rugsėjo 21 d. Sprendimo *Läärä ir kt.*, C-124/97, Rink. p. I-6067, 40 ir 42 punktus bei minėto Sprendimo *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International* 66 ir 67 punktus).

60 Tokiomis situacijomis išimtinių teisių vykdyti azartinius lošimus suteikimas arba pratęsimas tokiam subjektui, netaikant konkurencinės procedūros, neatrodo neproporcingas *Wok* siekiamų tikslų atžvilgiu.

61 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas privalo patikrinti, ar licencijų organizuoti azartinius lošimus turėtojai Nyderlanduose atitinka šio sprendimo 59 punkte išdėstytas sąlygas.

62 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, į antrąjį ir trečiąjį klausimus turi būti atsakoma, jog EB 49 straipsnį reikia aiškinti taip, kad vienodo požiūrio principas ir iš jo kylanti skaidrumo pareiga turi būti taikomi licencijos išdavimo ir pratęsimo vienam subjektui azartinių lošimų srityje procedūrose, jeigu jis nėra viešasis subjektas, kurio tiesioginę valdymo priežiūrą vykdo valstybė, arba privatus subjektas, kurio veiklą gali griežtai kontroliuoti valdžios institucijos.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

63 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (antroji kolegija) nusprendžia:

1. EB 49 straipsnį reikia aiškinti taip, kad juo nedraudžiama tokia valstybės narės teisės nuostata, kokia nagrinėjama pagrindinėje byloje, pagal kurią organizuojant ir reklamuojant azartinius lošimus taikoma išimtinė vieno subjekto sistema ir draudžiama bet kuriam kitam subjektui, įskaitant įsisteigusį kitoje valstybėje narėje, siūlyti internetu šiai sistemai priskiriamas paslaugas pirmosios valstybės narės teritorijoje.

2. EB 49 straipsnį reikia aiškinti taip, kad vienodo požiūrio principas ir iš jo kylanti skaidrumo pareiga turi būti taikomi licencijos išdavimo ir pratęsimo vienam subjektui azartinių lošimų srityje procedūrose, jeigu jis nėra viešasis subjektas, kurio tiesioginę valdymo priežiūrą vykdo valstybė, arba privatus subjektas, kurio veiklą gali griežtai kontroliuoti valdžios institucijos.

Parašai.