ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

z 3. júna 2010 *

Vo veci C-203/08,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 234 ES, podaný rozhodnutím Raad van State (Holandsko) zo 14. mája 2008 a doručený Súdnemu dvoru 16. mája 2008, ktorý súvisí s konaním:

The Sporting Exchange Ltd, konajúca pod menom „Betfair",

proti

Minister van Justitie,

za účasti:

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:

— The Sporting Exchange Ltd, konajúca pod menom „Betfair", v zastúpení: I. Scholten-Verheijen, O. Brouwer, A. Stoffer a J. Franssen, advocaten,

— Stichting de Nationale Sporttotalisator, v zastúpení: W. Geursen, E. Pijnacker Hordijk 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, splnomocnený zástupca,

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

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

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

— portugalská vláda, v zastúpení: L. Inez Fernandes, P. Mateus Calado a A. Barros, splnomocnení zástupcovia,

— fínska vláda, v zastúpení: A. Guimaraes-Purokoski a J. Heliskoski, splnomocnení zástupcovia,

— nórska vláda, v zastúpení: P. Wennerås a K. Moen, 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 spoločnosťou The Sporting Exchange Ltd, konajúcou pod menom „Betfair“, usadenou v Spojenom kráľovstve (ďalej len „Betfair“) a holandským ministrom spravodlivosti (Minister van Justitie, ďalej len „minister“), pričom predmetom sporu vo veci samej je to, že minister zamietol na jednej strane jej žiadosti o licenciu na organizovanie hazardných hier v Holandsku a na druhej strane opravné prostriedky, ktoré podala proti licenciám udeleným dvom ďalším hospodárskym subjektom.

Vnútroštátny 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 ods. 1 Wok je formulovaný takto:

„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 povolenie na organizovanie športových stávok na dobu určenú týmito orgánmi jedinej právnickej osobe, ktorá je spôsobilá na právne úkony v plnom rozsahu.“

5 Článok 23 Wok uvádza:

„1. Povolenie na organizáciu stávok na konské dostihy možno udeliť len v súlade s ustanoveniami tohto oddielu.

2. ‚Stávky na konské dostihy' znamenajú akúkoľvek príležitosť staviť na výsledky konských dostihov v kluse a cvale, za predpokladu, že celková stávka znížená o sumu odpočítateľnú podľa zákona sa rozdelí medzi tých, ktorí stavili na víťaza alebo jedného z víťazov."

6 Podľa článku 24 Wok môžu minister pôdohospodárstva a rybolovu a minister spravodlivosti udeliť povolenie na organizovanie stávok na konské dostihy na dobu, ktorú určia, jedinej právnickej osobe, ktorá je spôsobilá na právne úkony v plnom rozsahu.

7 Článok 25 Wok stanovuje:

„1. Ministri uvedení v článku 24 pripoja k povoleniu na organizovanie stávok na konské dostihy podmienky.

2. Tieto podmienky sa týkajú najmä:

a) počtu konských dostihov v kluse a cvale;

b) maximálneho vkladu na osobu;

c) percentuálneho podielu zrazeného pred rozdelením vkladov medzi výhercov stávok, ako aj použitia tohto podielu;

d) kontroly uplatňovania právnych predpisov zo strany orgánov;

e) povinnosti v čo najväčšom rozsahu zabrániť nepovoleným stávkam alebo sprostredkovaniu stávok v priestoroch konania konských dostihov.

3. Podmienky možno zmeniť alebo doplniť."

8 Podľa článku 26 Wok:

„Povolenie udelené v súlade s článkom 24 môžu ministri uvedení v predchádzajúcom článku zrušiť pred uplynutím jeho platnosti, ak sú porušené podmienky stanovené na základe článku 25."

9 Podľa článku 27 Wok sa zakazuje ponúkať alebo poskytovať verejnosti sprostredkovateľské služby pri podávaní stávok u hospodárskeho subjektu organizujúceho stávky na konské dostihy.

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

10 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 jediné povolenie pre každú z povolených hazardných hier.

11 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.

12 Stichting de Nationale Sporttotalisator (ďalej len „De Lotto“), ktorá je neziskovou nadáciou založenou podľa súkromného práva, je od roku 1961 držiteľkou licencie na organizovanie športových stávok, lotérií a číselných hier. Povolenie na organizovanie stávok na konské dostihy bola udelená spoločnosti s ručením obmedzeným Scientific Games Racing BV (ďalej len „SGR“), ktorá je dcérskou spoločnosťou spoločnosti Scientific Games Corporation Inc. usadenej v Spojených štátoch amerických.

13 Zo spisového materiálu predloženého Súdnemu dvoru vyplýva, že účelom De Lotto v zmysle jej štatútu je zhromažďovanie peňažných fondov na základe organizácie hazardných hier a rozdeľovanie týchto fondov medzi inštitúcie konajúce vo verejnom záujme a osobitne v oblasti športu a telesnej výchovy, všeobecného blaha, verejného zdravia a kultúry. De Lotto riadi kolégium audítorov, ktoré sa skladá z piatich členov a ktorého predsedu vymenúva minister. Ďalších členov určuje Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (fond na používanie príjmov z lotérie), ako aj Nederlands Olympisch Comité/Nederlandse Sport Federatie (Holandský olympijsky výbor/Holandská športová federácia).

14 Betfair vykonáva činnosť v oblasti hazardných hier a ponúka svoje služby výlučne prostredníctvom internetu a telefónu. Zo Spojeného kráľovstva dáva na základe britskej a maltskej licencie k dispozícii osobám, ktorým sú určené služby, platformu pre športové stávky a pre stávky na konské dostihy, ktorá je známa pod menom „betting exchange". Betfair nemá nijaký podnik ani predajné miesto v Holandsku.

15 S úmyslom ponúkať svoje služby aktívne na holandskom trhu Betfair požiadala, aby sa holandský minister spravodlivosti vyjadril o otázke, či je na výkon takýchto činností nevyhnutná licencia. Požiadala ho tiež o vydanie povolenia na organizovanie športových stávok a stávok na konské dostihy cez internet alebo iným spôsobom. Rozhodnutím z 29. apríla 2004 minister tieto žiadosti zamietol.

16 Opravný prostriedok, ktorý napadol toto rozhodnutie, zamietol minister 9. augusta 2004. Minister sa domnieval, že Wok obsahuje najmä uzavretý systém licencií, ktorý neumožňuje, aby sa licencie udeľovali s cieľom poskytnúť príležitosť zúčastniť sa na hazardných hrách prostredníctvom internetu. Keďže Betfair na základe uvedeného zákona nemôže získať licenciu na svoje súčasné činnosti vykonávané cez internet, zakazuje sa jej poskytovať tieto služby ich príjemcom usadeným v Holandsku.

17 Betfair podala proti rozhodnutiam ministra tiež dva opravné prostriedky z 10. decembra 2004 a 21. júna 2005 o obnovení licencií udelených v prospech De Lotto a SGR.

18 Rozhodnutiami zo 17. marca a z 4. novembra 2005 minister zamietol tieto opravné prostriedky.

19 Rozsudkom z 8. decembra 2006 Rechtbank 's-Gravenhage (Obvodný súd v Haagu) vyhlásil za nedôvodné žaloby, ktoré Betfair podala proti uvedeným zamietajúcim rozhodnutiam. Betfair teda odvolaním napadla tento rozsudok na Raad van State.

20 Vo svojom odvolaní Betfair v podstate uviedla, že holandské úrady boli povinné na jednej strane uznať licenciu, ktorá jej bola udelená v Spojenom kráľovstve, a na druhej strane na základe rozsudku z 13. septembra 2007, Komisia/Taliansko (C-260/04, Zb. s. I-7083), dodržiavať zásadu transparentnosti pri udeľovaní licencie na ponuku hazardných hier.

21 Keďže na to, aby Raad van State mohol rozhodnúť o spore, ktorý mu bol predložený, je nevyhnutný výklad práva Únie, tento vnútroštátny súd rozhodol prerušiť konanie a predložiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Má sa článok 49 ES vykladať v tom zmysle, že v dôsledku jeho uplatňovania príslušný orgán členského štátu nemôže na základe uzatvoreného licenčného systému, ktorý platí na jeho území pre ponuku služieb v oblasti hazardných hier, zakázať osobe, ktorá ponúka tieto služby a ktorej bola v inom členskom štáte vydaná licencia na poskytovanie týchto služieb prostredníctvom internetu, poskytovať tieto služby prostredníctvom internetu aj v prvom členskom štáte?

2. Vzťahuje sa výklad článku 49 ES a najmä zásady rovnosti a z nej vyplývajúcej povinnosti transparentnosti, ktorý Súdny dvor poskytol vo viacerých veciach týkajúcich sa koncesií, na postup udeľovania licencie na poskytovanie služieb v oblasti hazardných hier v rámci zákonom stanoveného systému jednej licencie?

3. a) Môže v rámci zákonom stanoveného systému jednej licencie obnovenie licencie súčasného držiteľa licencie bez toho, aby mali prípadní záujemcovia možnosť uchádzať sa o túto licenciu v rámci hospodárskej súťaže, predstavovať vhodný a primeraný prostriedok splnenia naliehavých dôvodov všeobecného záujmu, ktoré Súdny dvor uznal za odôvodnenie obmedzenia slobody poskytovať služby v oblasti hazardných hier? Ak áno, za akých podmienok?

   b) Závisí odpoveď na tretiu otázku písm. a) od toho, či bude druhá otázka zodpovedaná kladne, alebo záporne?“

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke

22 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 49 ES vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave členského štátu, ako je právna úprava vo veci samej, ktorá podriaďuje organizáciu a propagáciu hazardných hier pod režim výhradného práva v prospech jediného hospodárskeho subjektu a všetkým ostatným hospodárskym subjektom, vrátane hospodárskeho subjektu usadenému v inom členskom štáte, zakazuje na území prvého uvedeného členského štátu ponúkať cez internet služby, ktoré spadajú pod tento režim.

23 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).

24 Je nesporné, že právna úprava členského štátu, ako je právna úprava vo veci samej, predstavuje obmedzenie slobodného poskytovania služieb zaručeného článkom 49 ES (pozri v tomto zmysle rozsudok Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, už citovaný, bod 52, ako aj rozsudok vyhlásený v tento deň, Ladbrokes Betting & Gaming a Ladbrokes International, C-258/08, Zb. s. I-4757, bod 16).

25 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).

26 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).

27 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 stávkami, môžu odôvodňovať existenciu právomoci posúdenia vnútroštátnych orgánov na určenie požiadaviek, ktoré prináša ochrana spotrebiteľa a verejného poriadku (rozsudky zo 6. novembra 2003, Gambelli a i., C-243/01, Zb. s. I-13031, bod 63, ako aj zo 6. marca 2007, Placanica a i., C-338/04, C-359/04 a C-360/04, Zb. s. I-1891, bod 47).

28 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).

29 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).

30 Tým, že vnútroštátny súd odkazuje osobitne na už citované rozsudky Gambelli a i., ako aj Placanica a i., tento súd konštatoval, že ciele, ktoré sa zameriavajú na zaručenie ochrany spotrebiteľov, ako aj na boj proti trestnej činnosti a závislosti od hier, z ktorých vychádza systém výlučných povolení, ktorý zavádza Wok, sa môžu považovať za naliehavé dôvody všeobecného záujmu v zmysle judikatúry Súdneho dvora.

31 Vnútroštátny súd sa tiež domnieva, že obmedzenia, ktoré vyplývajú z uvedeného systému, nie sú ani neprimerané, ani uplatňované diskriminačným spôsobom. Pokiaľ ide osobne o proporcionalitu, uvedený vnútroštátny súd zdôrazňuje, že to, že povolenie je udelené iba jedinému hospodárskemu subjektu, zjednodušuje nielen jeho kontrolu, takže dohľad nad dodržiavaním pravidiel súvisiacich s licenciou môže byť efektívnejší, ale bráni tiež tomu, aby sa vyvinula zvýšená hospodárska súťaž, ktorá spôsobuje zvýšenie závislosti od hry, medzi viacerými držiteľmi licencií. Ten istý súd dodáva, že zákaz akejkoľvek inej osobe ako držiteľovi licencie ponúkať hazardné hry sa uplatňuje bez rozdielu na podniky usadené v Holandsku a na podniky so sídlom v iných členských štátoch.

32 Pochybnosti vnútroštátneho súdu vychádzajú zo skutočnosti, že v spore vo veci samej Betfair tvrdí, že na to, aby ponúkala svoje služby športových stávok cez internet stávkujúcim s bydliskom v Holandsku, nepotrebuje byť držiteľom licencie vydanej holandskými orgánmi. Tento členský štát je totiž povinný uznať licencie, ktoré tejto spoločnosti udelili iné členské štáty.

33 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, akým je Betfair, 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, nemusí byť považovaná za 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 je usadený predmetný hospodársky subjekt, 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).

34 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).

35 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.

36 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 (rozsudok Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, už citovaný, bod 72).

37 Preto treba na prvú otázku odpovedať tak, 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 druhej a tretej otázke

38 Svojou druhou a treťou otázkou, ktoré je potrebné skúmať spoločne, sa vnútroštátny súd na jednej strane pýta, či judikatúra, ktorú rozvinul Súdny dvor v súvislosti s výkladom článku 49 ES, ako aj so zásadami rovnosti zaobchádzania a povinnosti transparentnosti, ktoré z neho vyplývajú v oblasti koncesií na služby, je uplatniteľná na konanie o udelenie licencie jedinému hospodárskemu subjektu v oblasti hazardných hier. Na druhej strane sa pýta, či obnovenie tejto licencie bez vyhlásenia výberového konania môže byť vhodný a primeraný prostriedok splnenia cieľov, ktoré vychádzajú z naliehavých dôvodov všeobecného záujmu.

39 Za súčasného stavu práva Únie nie sú koncesné zmluvy na služby upravené nijakou zo smerníc, ktorými normotvorca Únie upravil oblasť verejného obstarávania. Orgány verejnej moci, ktoré uzatvárajú tieto zmluvy, sú však povinné dodržiavať základné pravidlá Zmluvy ES vo všeobecnosti, najmä článok 49 ES, a osobitne zásady rovnosti zaobchádzania a zákazu diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, ako aj povinnosť transparentnosti, ktorá z nich vyplýva (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 7. decembra 2000, Telaustria a Telefonadress, C-324/98, Zb. s. I-10745, body 60 až 62; z 10. septembra 2009, Eurawasser, C-206/08, Zb. s. I-8377, bod 44, ako aj z 13. apríla 2010, Wall, C-91/08, Zb. s. I-2815, bod 33).

40 Táto povinnosť transparentnosti sa vzťahuje na prípad, v ktorom dotknutá koncesia na služby môže vzbudiť záujem podniku nachádzajúceho sa v inom členskom štáte, ako v ktorom je táto koncesia udeľovaná (pozri v tomto zmysle rozsudky z 21. júla 2005, Coname, C-231/03, Zb. s. I-7287, bod 17, a Wall, už citovaný, bod 34).

41 Aj keď povinnosť transparentnosti automaticky neznamená povinnosť zorganizovať verejné obstarávanie, orgánu zadávateľovi ukladá, aby pre každého potenciálneho uchádzača zabezpečil adekvátny stupeň zverejnenia umožňujúci sprístupnenie koncesie na služby konkurencii, ako aj kontrolu nestrannosti postupov výberového konania (pozri v tomto zmysle rozsudky z 13. novembra 2008, Coditel Brabant, C-324/07, Zb. s. I-8457, bod 25, a Wall, už citovaný, bod 36).

42 Tak z návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ako aj zo znenia druhej otázky, ktorú položil vnútroštátny súd, vyplýva, že za zásah holandských orgánov verejnej moci s cieľom oprávniť niektoré hospodárske subjekty na poskytovanie služieb v oblasti hazardných hier v Holandsku považuje tento vnútroštátny súd vydanie jedinej licencie.

43 Ako sa uvádza v bode 10 tohto rozsudku, Wok vychádza zo systému výlučných povolení, podľa ktorého sa na jednej strane zakazuje organizovať alebo propagovať hazardné hry, pokiaľ na tento účel nebolo vydané správne povolenie, a na druhej strane vnútroštátne orgány udelia len jedno povolenie pre každú z povolených hazardných hier.

44 Jediná licencia je zásahom orgánov verejnej moci, ktorého predmetom je úprava výkonu hospodárskej činnosti, v prejednávanej veci organizácie hazardných hier.

45 V rozhodnutí, ktorým sa udeľuje licencia, sa uvádzajú podmienky, ktoré stanovili uvedené orgány a ktoré sa týkajú najmä maximálneho počtu povolených športových stávok za rok, ich sumy, prerozdelenia čistých príjmov inštitúciám všeobecného záujmu a vlastných príjmov predmetného hospodárskeho subjektu, v tom zmysle, že uvedený hospodársky subjekt si môže ponechať len sumu, ktorá zodpovedá výdavkom, ktoré mu vznikli bez toho, žeby dosiahol zisk. Ďalej môže tento hospodársky subjekt vytvárať každoročne rezervu vo výške maximálne 2,5 % príjmov dosiahnutých za predchádzajúci kalendárny rok, aby zabezpečil pokračovanie svojej činnosti.

46 Skutočnosť, že vydanie jedinej licencie nie je porovnateľné s koncesnou zmluvou na služby, nemôže sama osebe odôvodniť, aby boli pri udelení takého správneho povolenia, ako vo veci samej, porušené požiadavky, ktoré vyplývajú z článku 49 ES, najmä zásada rovnosti zaobchádzania a povinnosť transparentnosti.

47 Ako zdôraznil v bodoch 154 a 155 návrhov generálny advokát, povinnosť transparentnosti sa totiž javí ako predbežná povinná podmienka práva členského štátu udeliť jednému hospodárskemu subjektu výhradné právo vykonávať hospodársku činnosť bez ohľadu na to, akým spôsobom sa tento hospodársky subjekt vyberie. Takáto povinnosť platí aj v rámci systému licencie udelenej orgánmi členského štátu jednému hospodárskemu subjektu v rámci výkonu ich právomocí týkajúcich sa verejného poriadku, keďže účinky takejto licencie vo vzťahu k podnikom usadeným v iných členských štátoch, ktoré by potenciálne mali záujem o výkon tejto činnosti, sú rovnaké ako dôsledky zmluvy o koncesii na služby.

48 Tak ako vyplýva aj z odpovede na prvú otázku, členské štáty bezpochyby disponujú voľnou úvahou pri vymedzení úrovne požadovanej ochrany v oblasti hazardných hier, a v dôsledku toho si môžu zvoliť, ako vo veci samej, systém licencie v prospech jediného hospodárskeho subjektu.

49 Takýto systém však nemôže odôvodňovať svojvoľné konanie vnútroštátnych orgánov, ktoré by mohlo zbaviť potrebného účinku ustanovenia práva Únie, najmä tie, ktoré sa týkajú základnej slobody, ako je slobodné poskytovanie služieb.

50 Podľa ustálenej judikatúry totiž na to, aby bol režim predchádzajúceho správneho povolenia odôvodnený, hoci predstavuje výnimku zo základnej slobody, musí byť založený na objektívnych, nediskriminačných a vopred známych kritériách tak, že výkon voľnej úvahy orgánov rámcovo vymedzí takým spôsobom, aby ju orgány verejnej moci nevykonávali svojvoľne (rozsudky zo 17. júla 2008, Komisia/Francúzsko, C-389/05, Zb. s. I-5397, bod 94, a z 10. marca 2009, Hartlauer, C-169/07, Zb. s. I-1721, bod 64). Okrem toho každá osoba, na ktorú sa vzťahuje obmedzujúce opatrenie založené na takejto výnimke, musí mať možnosť podať opravný prostriedok na súdny orgán (pozri v tomto zmysle rozsudok z 20. februára 2001, Analir a i., C-205/99, Zb. s. I-1271, bod 38).

51 Dodržiavanie zásady rovnosti zaobchádzania a povinnosti transparentnosti, ktorá z nej vyplýva, nevyhnutne predpokladá, že objektívne kritériá, ktoré umožňujú voľnú úvahu príslušných úradov členských štátov vymedziť určitým rámcom, podliehajú primeranému uverejneniu.

52 Pokiaľ ide o konanie o obnovení výlučných povolení udelených na základe Wok, holandská vláda vo svojich písomných pripomienkach spresnila, že licencie sú vždy udeľované na dobu určitú, najčastejšie na obdobie piatich rokov. Týmto konaním sa sleduje cieľ, ktorým je kontinuita s konkrétnymi referenčnými dátumami, ktoré umožňujú rozhodnúť, či je prispôsobenie podmienok licencie dôvodné.

53 Je nesporné, že rozhodnutiami z 10. decembra 2004 a z 21. júna 2005 minister obnovil licencie udelené v prospech De Lotto na obdobie piatich rokov a SGR na obdobie troch rokov bez toho, aby vyhlásil akékoľvek výberové konanie.

54 V tejto súvislosti netreba rozlišovať, či obmedzujúce účinky jedinej licencie vyplývajú z jej udelenia, a to v rozpore s požiadavkami uvedenými v bode 50 tohto rozsudku, alebo z obnovenia takejto licencie za rovnakých podmienok.

55 Konanie o obnovení licencie, aké je vo veci samej, ktoré nespĺňa uvedené podmienky, v zásade predstavuje prekážkou tomu, aby iné hospodárske subjekty mohli vyjadriť svoj záujem o výkon dotknutej činnosti, a v dôsledku toho sa týmto hospodárskym subjektom bráni využívať práva vyplývajúce z práva Únie, najmä slobodné poskytovanie služieb, ktoré zakotvuje článok 49 ES.

56 Holandská vláda zdôrazňuje, že vnútroštátny súd konštatoval, že obmedzenia, ktoré vyplývajú zo systému licencie udelenej jedinému hospodárskemu subjektu, sú opodstatnené naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu a že sú vhodné a primerané.

57 Treba však spresniť, že hodnotenia vnútroštátneho súdu, na ktoré sa odvoláva holandská vláda, sa týkajú vo všeobecnosti systému výlučného povolenia, tak ako ho upravuje Wok, a nie osobitne konania o obnovení povolenia udeleného hospodárskemu subjektu, ktorý požíva výlučné právo organizovať alebo propagovať hazardné hry.

58 Tak ako zdôraznil generálny advokát v bode 161 návrhov, dôležité je rozlišovať účinky zavedenia hospodárskej súťaže na trhu hazardných hier, ktorých škodlivá povaha môže odôvodniť obmedzenie činnosti hospodárskych subjektov, od účinkov zavedenia súťaže na účely uzavretia predmetnej verejnej zmluvy. Škodlivá povaha zavedenia súťaže na trhu, čiže medzi viacerými hospodárskymi subjektami, ktoré by boli oprávnené prevádzkovať rovnakú hazardnú hru, vyplýva z toho, že tieto hospodárske subjekty by boli nútené súperiť vo vynaliezavosti, aby ich ponuka bola atraktívnejšia, a tak zvyšovať výdavky spotrebiteľov spojené s hrami, ako aj riziko ich závislosti. Vo fáze udeľovania licencie sa však takých dôsledkov netreba obávať.

59 V každom prípade obmedzenia základnej slobody zakotvenej v článku 49 ES, ktoré vyplývajú osobitne z konaní o udelení a obnovení licencie v prospech jediného hospodárskeho subjektu, aké sú vo veci samej, možno považovať za odôvodnené, ak by sa dotknutý členský štát rozhodol udeliť alebo obnoviť licenciu verejnému hospodárskemu subjektu, ktorého riadenie podlieha priamej kontrole štátu, alebo súkromnému hospodárskemu subjektu, ktorého činnosti môžu podliehať hĺbkovej kontrole zo strany orgánov verejnej moci (pozri v tomto zmysle rozsudky z 21. septembra 1999, Läärä a i., C-124/97, Zb. s. I-6067, body 40 a 42, ako aj Liga Portuguesa de Futebol Profissional a Bwin International, už citovaný, body 66 a 67).

60 V takejto situácii sa udelenie alebo obnovenie výlučných práv na prevádzkovanie hazardných hier v prospech takéhoto hospodárskeho subjektu mimo akéhokoľvek výberového konania, so zreteľom na ciele, ktoré sleduje Wok, nejaví ako neprimerané.

61 Je úlohou vnútroštátneho súdu overiť, či držitelia licencií na organizovanie hazardných hier v Holandsku spĺňajú podmienky uvedené v bode 59 tohto rozsudku.

62 So zreteľom na uvedené úvahy treba na druhú a tretiu otázku odpovedať tak, že článok 49 ES sa má vykladať v tom zmysle, že zásada rovnosti zaobchádzania a povinnosť transparentnosti, ktorá z nej vyplýva, sú uplatniteľné na konania o udelení a obnovení licencie v prospech jediného hospodárskeho subjektu v oblasti hazardných hier, pokiaľ nejde o verejný hospodársky subjekt, ktorého riadenie podlieha priamej kontrole štátu, alebo o súkromný hospodársky subjekt, ktorého činnosti môžu podliehať hĺbkovej kontrole zo strany orgánov verejnej moci.

O trovách

63 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. **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.**

2. **Článok 49 ES sa má vykladať v tom zmysle, že zásada rovnosti zaobchádzania a povinnosť transparentnosti, ktorá z nej vyplýva, sú uplatniteľné na konania o udelení a obnovení licencie v prospech jediného hospodárskeho subjektu v oblasti hazardných hier, pokiaľ nejde o verejný hospodársky subjekt, ktorého riadenie podlieha priamej kontrole štátu, alebo o súkromný hospodársky subjekt, ktorého činnosti môžu podliehať hĺbkovej kontrole zo strany orgánov verejnej moci.**

Podpisy