SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 3. junija 2010*

V zadevi C-203/08,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Raad van State (Nizozemska) z odločbo z dne 14. maja 2008, ki je prispela na Sodišče 16. maja 2008, v postopku

Sporting Exchange Ltd, ki posluje pod imenom „Betfair“,

proti

Minister van Justitie,

ob udeležbi

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 Sporting Exchange Ltd, ki posluje pod imenom „Betfair“, I. Scholten-Verheijen, O. Brouwer, A. Stoffer in J. Franssen, odvetniki,

– za Stichting de Nationale Sporttotalisator W. Geursen, E. Pijnacker Hordijk 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, zastopnik,

– za grško vlado M. Tassopoulou, Z. Chatzipavlou in A. Samoni-Rantou, zastopnice,

– za špansko vlado F. Díez Moreno, zastopnik,

– za avstrijsko vlado C. Pesendorfer, zastopnica,

– za portugalsko vlado L. Inez Fernandes, P. Mateus Calado in A. Barros, zastopniki,

– za finsko vlado A. Guimaraes-Purokoski in J. Heliskoski, zastopnika,

– za norveško vlado P. Wennerås in K. Moen, 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 vložen v okviru spora med družbo Sporting Exchange Ltd, ki posluje pod imenom „Betfair“ in ima sedež v Združenem kraljestvu (v nadaljevanju: Betfair), in Minister van Justitie (minister za pravosodje, v nadaljevanju: minister) glede ministrove zavrnitve prošenj navedene družbe za pridobitev dovoljenja za prirejanje iger na srečo na Nizozemskem in glede pritožb, ki ju je ta družba vložila zoper dovoljenji, ki sta bili podeljeni dvema drugima subjektoma.

Nacionalni 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 podobnem dogodku zunaj Kraljevine Nizozemske v Evropi, ali za ta namen shranjevati dokumente za oglaševanje ali objavo; […]“

4 Člen 16 (1) Wok določa:

„Minister za pravosodje in minister za socialne zadeve, zdravje in kulturo lahko subjektu, 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.“

5 Člen 23 Wok določa:

„1. Dovoljenje za prirejanje stav z nagradnim skladom se lahko podeli le v skladu z določbami tega naslova.

2. Pojem ‚stave z nagradnim skladom' pomeni vsako ponujeno možnost staviti na rezultate kasaških ali galopskih konjskih dirk, pri čemer se po odbitku tistega, kar dovoljuje zakon oziroma je dovoljeno na podlagi zakona, celoten vložek razdeli med osebe, ki so stavile na zmagovalca oziroma enega od zmagovalcev."

6 Na podlagi člena 24 Wok lahko minister za kmetijstvo in ribolov ter minister za pravosodje izdata dovoljenje za prirejanje stav z nagradnim skladom samo eni pravni osebi, ki ima polno pravno sposobnost, za obdobje, ki ga določita.

7 Člen 25 Wok določa:

„1. Ministra, določena v členu 24, ob izdaji dovoljenja za prirejanje stav z nagradnim skladom določita nekatere pogoje.

2. Ti pogoji se nanašajo zlasti na:

(a) število kasaških in galopskih dirk;

(b) najvišji vložek na osebo;

(c) odstotni delež, ki se zadrži pred razdelitvijo zbranega zneska med dobitnike stav, in namen uporabe tega odstotnega deleža;

(d) nadzor nad izpolnjevanjem, ki ga morajo izvajati organi;

(e) obveznost neposrednega in posrednega preprečevanja nedovoljenih stav ali posredovanja pri stavah na krajih, kjer potekajo kasaške in galopske konjske dirke, kolikor je to mogoče.

3. Pogoji se lahko spremenijo in dopolnijo."

8 Člen 26 Wok določa:

„V primeru kršitve pogojev, določenih na podlagi člena 25, lahko ministra, določena v členu 24, odvzameta dovoljenja, ki so bila izdana na podlagi zadnjenavedenega člena."

9 Člen 27 Wok določa, da je prepovedano javnosti ponujati ali opravljati storitve posredovanja pri pobiranju stav za subjekt, ki prireja stave z nagradnim skladom.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

10 Nizozemski predpisi o igrah na srečo temeljijo na sistemu izključnega dovoljenja, na podlagi katerega je po eni strani prepovedano prirejanje iger na srečo ali spodbujanje k sodelovanju pri njih, razen če ni bilo za ta namen predhodno izdano dovoljenje, po drugi strani pa nacionalni organi izdajo le eno dovoljenje za vsako od dovoljenih iger na srečo.

11 Poleg tega je iz spisa zadeve v glavni stvari – kot ga je predložitveno sodišče posredovalo Sodišču – razvidno, da na Nizozemskem ne obstaja možnost interaktivnega ponujanja iger na srečo prek interneta.

12 Fundacija Stichting de Nationale Sporttotalisator (v nadaljevanju: De Lotto), ki je fundacija zasebnega prava brez pridobitnega namena, ima od leta 1961 dovoljenje za prirejanje športnih stav, lota in številčnih iger. Dovoljenje za prirejanje stav z denarnim skladom na rezultate konjskih dirk je bilo podeljeno družbi z omejeno odgovornostjo Scientific Games Racing BV (v nadaljevanju: SGR), ki je hčerinska družba družbe Scientific Games Corporation Inc., ki ima sedež v Združenih državah.

13 Iz spisa, ki je bil predložen Sodišču, je razvidno, da je statutarna dejavnost fundacije De Lotto 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. Fundacijo De Lotto upravlja petčlanski kolegij komisarjev, katerih predsednika imenuje minister. Druge člane imenujeta fundacija Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (fundacija za uporabo sredstev, pridobljenih iz lota) in Nederlands Olympisch Comité/Nederlandes Sport Federatie (nizozemski olimpijski odbor/nizozemska športna zveza).

14 Družba Betfair deluje v sektorju iger na srečo in svoje storitve ponuja izključno prek interneta in telefona. Na podlagi britanskega in malteškega dovoljenja daje naslovnikom storitev iz Združenega kraljestva na voljo platformo za stave na športne dogodke in konjske dirke, ki je znana pod imenom „betting exchange“. Družba Betfair nima na Nizozemskem nobene poslovne enote ali prodajnega mesta.

15 Ker je želela družba Betfair svoje storitve aktivno ponujati na nizozemskem trgu, je prosila ministra, naj se izreče o tem, ali je za opravljanje takih storitev potrebno pridobiti dovoljenje. Prosila ga je tudi za dovoljenje za prirejanje športnih stav in stav z denarnim skladom za rezultate konjskih dirk prek interneta in neposredno. Minister je z odločbo z dne 29. aprila 2004 obe prošnji zavrnil.

16 Pritožbo, vloženo zoper to zavrnitev, je minister zavrnil 9. avgusta 2004. Med drugim je menil, da Wok določa zaprt sistem dovoljenj in da v njem ni predvidena možnost podelitve dovoljenj za ponujanje možnosti sodelovanja pri igrah na srečo prek interneta. Ker družba Betfair na podlagi navedenega zakona ne more pridobiti dovoljenja za dejavnosti, ki jih opravlja prek interneta, naj bi ji bilo ponujanje storitev naslovnikom, ki imajo bivališče na Nizozemskem, prepovedano.

17 Družba Betfair je vložila tudi dve pritožbi z dne 10. decembra 2004 in 21. junija 2005 zoper odločbi ministra, s katerima sta bili podaljšani dovoljenji, ki sta bili podeljeni fundaciji De Lotto in družbi SGR.

18 Ti pritožbi sta bili z odločbama z dne 17. marca in 4. novembra 2005 zavrnjeni.

19 Rechtbank 's-Gravenhage (okrožno sodišče v Haagu) je s sodbo z dne 8. decembra 2006 tožbi, ki ju je vložila družba Betfair zoper zgoraj navedeni zavrnilni odločbi, zavrnilo kot neutemeljeni. Ta družba je zato pri Raad van State vložila pritožbo zoper to sodbo.

20 Družba Betfair v svoji pritožbi v bistvu navaja, da bi nizozemski organi morali priznati dovoljenje, ki ga ima ta družba za Združeno kraljestvo, in da bi morali na podlagi sodbe z dne 13. septembra 2007 v zadevi Komisija proti Italiji (C-260/04, ZOdl., str. I-7083) pri podelitvi dovoljenja za ponujanje iger na srečo spoštovati načelo preglednosti.

21 Ker je Raad van State menilo, da je za razrešitev spora, ki mu je bil predložen v odločanje, potrebna razlaga prava Unije, je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je 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 njihovo opravljanje prek interneta v prvi državi članici?

2. Ali se razlaga, ki jo je Sodišče podalo v zvezi s členom 49 ES in zlasti v zvezi z načelom enakosti in obveznostjo preglednosti, ki izhaja iz tega načela, v številnih posameznih primerih v zvezi z dovoljenji, uporabi za postopek izdaje dovoljenja za ponujanje storitev v zvezi z igrami na srečo v okviru zakonsko določenega sistema enega dovoljenja?

3. (a) Ali je lahko v okviru zakonsko določenega sistema enega dovoljenja podaljšanje dovoljenja obstoječega imetnika tega dovoljenja – ne da bi bila potencialnim kandidatom dana možnost, da se potegujejo zanj – ustrezno in sorazmerno sredstvo za uresničitev nujnih razlogov v splošnem interesu, kar je Sodišče priznalo kot utemeljeno omejitev svobode opravljanja storitev glede iger na srečo? Če je tako, pod katerimi pogoji?

   (b) Ali je za odgovor na tretje vprašanje, točka (a), pomembno, ali je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen oziroma nikalen?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

22 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 49 ES razlagati tako, da nasprotuje predpisu države članice, kot je ta iz postopka v glavni stvari, na podlagi katerega za prirejanje iger na srečo in spodbujanje k sodelovanju pri njih velja sistem izključnosti v korist le enega subjekta in ki vsem drugim, tudi gospodarskim subjektom s sedežem v drugih državah članicah, na ozemlju prve države članice prepoveduje ponujanje storitev, na katere se ta ureditev nanaša, prek interneta.

23 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 (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).

24 Ni sporno, da takšni predpisi države članice, kot so ti iz postopka v glavni stvari, pomenijo omejitev svobode opravljanja storitev, ki jo zagotavlja člen 49 ES (glej zgoraj navedeno sodbo Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 52, in sodbo z današnjega dne v zadevi Ladbrokes Betting & Gaming in Ladbrokes International, C-258/08, ZOdl., str. I-4757, točka 16).

25 Vendar je treba preučiti, ali je taka omejitev dopustna na podlagi razveljavitvenih ukrepov, izrecno določenih v členih 45 ES in 46 ES, ki se na tem področju uporabljajo na podlagi člena 55 ES, in 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).

26 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 bi tudi lahko upravičili navedene 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).

27 V zvezi s tem lahko moralne, verske ali kulturne posebnosti in škodljive moralne in finančne posledice za posameznika in za družbo, ki so lastne igram in stavam, upravičijo obstoj dovolj velike diskrecijske pravice nacionalnih organov, da lahko določijo zahteve, ki jih zajema varstvo potrošnikov in družbenega reda (sodbi z dne 6. novembra 2003 v zadevi Gambelli in drugi, C-243/01, Recueil, str. I-13031, točka 63, in 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 47).

28 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, in Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 59).

29 V skladu s sodno prakso Sodišča je naloga predložitvenega sodišča, da preveri, ali predpisi držav članic v resnici ustrezajo ciljem, ki lahko upravičijo te predpise, in ali omejitve, ki so z njimi določene, niso nesorazmerne glede na te cilje (zgoraj navedeni sodbi Gambelli in drugi, točka 75, in Placanica in drugi, točka 58).

30 Predložitveno sodišče je zlasti s sklicevanjem na zgoraj navedeni sodbi Gambelli in drugi ter Placanica in drugi ugotovilo, da cilji zagotavljanja varstva potrošnikov ter boja proti kriminalu in odvisnosti od iger, na katerih temelji sistem izključnih dovoljenj, ki ga določa Wok, lahko pomenijo nujne razloge v splošnem interesu v smislu sodne prakse Sodišča.

31 Nacionalno sodišče meni tudi, da omejitve, ki so posledica tega sistema, niso niti nesorazmerne niti niso uporabljene diskriminatorno. Posebej v zvezi s sorazmernostjo poudarja, da podelitev dovoljenja le enemu subjektu olajšuje nadzor nad njim – s tem je nadzor nad spoštovanjem pravil, ki se nanašajo na dovoljenje, lahko učinkovitejši – in hkrati preprečuje, da bi prišlo do povečane konkurence med več imetniki dovoljenj, ki bi povzročila povečanje odvisnosti od iger. Dodaja, da to, da je vsem subjektom razen imetniku dovoljenja prepovedano prirejanje iger na srečo, velja brez izjeme za vsa podjetja, tako za tista, ki imajo sedež na Nizozemskem, kot tudi za tista, ki ga imajo v drugih državah članicah.

32 Dvom predložitvenega sodišča izhaja iz zatrjevanja družbe Betfair v postopku v glavni stvari, da za ponujanje športnih stav prek interneta osebam, ki prebivajo na Nizozemskem, ne potrebuje dovoljenja nizozemskih organov. Ta država članica naj bi namreč morala priznati dovoljenja, ki so jih tej družbi podelile druge države članice.

33 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 je družba Betfair, 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, glede na težave, ki bi jih v takih okoliščinah lahko imeli 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).

34 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).

35 Dejstva, da subjekt, ki ponuja igre na srečo prek interneta, ne vodi aktivne prodajne politike v zadevni državi članici, zlasti zato, ker v njej nima možnosti oglaševanja, 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.

36 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 (zgoraj navedena sodba Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 72).

37 Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 49 ES razlagati tako, da ne nasprotuje predpisu države članice, kot je ta iz postopka v glavni stvari, na podlagi katerega za prirejanje iger na srečo in spodbujanje k sodelovanju pri njih velja sistem izključnosti v korist le enega subjekta in ki vsem drugim, tudi gospodarskim subjektom s sedežem v drugih državah članicah, na ozemlju prve države članice prepoveduje ponujanje storitev, na katere se ta ureditev nanaša, prek interneta.

Drugo in tretje vprašanje

38 Z drugim in tretjim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, predložitveno sodišče sprašuje, ali sodna praksa, ki jo je glede razlage člena 49 ES in glede načela enakega obravnavanja in obveznosti preglednosti, ki iz njega izhaja, Sodišče razvilo na področju koncesij storitev, velja za postopek podelitve dovoljenja enemu subjektu na področju iger na srečo. Sprašuje tudi, ali se podaljšanje tega dovoljenja brez javnega razpisa lahko šteje za primerno in sorazmerno sredstvo za uresničitev ciljev, ki so utemeljeni z nujnimi razlogi v splošnem interesu.

39 Glede na trenutno stanje prava Unije koncesijskih pogodb za storitve ne ureja nobena od direktiv, s katerimi je zakonodajalec Unije uredil področje javnih naročil. Vendar morajo javni organi, ki sklepajo take pogodbe, spoštovati na splošno temeljna pravila Pogodbe ES, zlasti člen 49 ES, in posebej načeli enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva ter obveznost preglednosti, ki izhaja iz njiju (glej v tem smislu sodbe z dne 7. decembra 2000 v zadevi Telaustria in Telefonadress, C-324/98, Recueil, str. I-10745, točke od 60 do 62; z dne 10. septembra 2009 v zadevi Eurawasser, C-206/08, ZOdl., str. I-8377, točka 44, in z dne 13. aprila 2010 v zadevi Wall, C-91/08, ZOdl., str. I-2815, točka 33).

40 Ta obveznost preglednosti velja, če bi se za zadevno koncesijo za storitve lahko zanimalo tudi podjetje v državi članici, ki ni država, v kateri se ta koncesija dodeli (glej v tem smislu sodbo z dne 21. julija 2005 v zadevi Coname, C-231/03, ZOdl., str. I-7287, točka 17, in zgoraj navedeno sodbo Wall, točka 34).

41 Čeprav obveznost razpisa ne izhaja nujno iz navedene obveznosti preglednosti, pa mora v skladu s slednjo javni organ, ki podeljuje koncesije, v korist potencialnih ponudnikov zagotoviti ustrezno stopnjo javnosti, ki koncesijo za storitve odpre za konkurenco in omogoča nadzor nad tem, ali so bili postopki podelitve izvedeni nepristransko (glej v tem smislu sodbo z dne 13. novembra 2008 v zadevi Coditel Brabant, C-324/07, ZOdl., str. I-8457, točka 25, in zgoraj navedeno sodbo Wall, točka 36).

42 Iz predložitvene odločbe in iz besedila drugega vprašanja, ki ga je predložilo nacionalno sodišče, je razvidno, da to sodišče posredovanje nizozemskih javnih organov z namenom pooblastitve nekaterih gospodarskih subjektov za opravljanje storitev s področja iger na srečo na Nizozemskem šteje za podelitev samo enega dovoljenja.

43 Kot je bilo navedeno v točki 10 te sodbe, Wok temelji na sistemu izključnega dovoljenja, na podlagi katerega je po eni strani prepovedano prirejanje iger na srečo ali spodbujanje k sodelovanju pri njih, razen če ni bilo za ta namen predhodno izdano dovoljenje, po drugi strani pa nacionalni organi podelijo le eno dovoljenje za vsako od dovoljenih iger na srečo.

44 Podelitev samo enega dovoljenja pomeni posredovanje javnih organov, katerega cilj je ureditev opravljanja gospodarske dejavnosti, v obravnavanem primeru prirejanja iger na srečo.

45 V odločbi o podelitvi dovoljenja so navedeni pogoji, ki so jih določili navedeni organi in ki se nanašajo med drugim na največje število dovoljenih športnih stav na leto, na višino teh stav, na razdelitev neto prihodkov institucijam, ki delujejo v splošnem interesu, in na lastne prihodke zadevnega subjekta, tako da lahko ta zadrži le znesek, ki ustreza nastalim stroškom, ne da bi ustvaril dobiček. Poleg tega lahko ta subjekt vsako leto oblikuje rezervo v višini 2,5 % prihodkov, pridobljenih v predhodnem civilnem letu, da bi zagotovil nadaljevanje opravljanja dejavnosti.

46 Dejstvo, da podelitev enega dovoljenja ni enakovredna koncesijski pogodbi za storitve, samo po sebi ne upravičuje tega, da se pri podelitvi upravnega dovoljenja – kot je ta iz postopka v glavni stvari – ne bi spoštovalo zahtev, ki so razvidne iz člena 49 ES, to sta zlasti načelo enakega obravnavanja in obveznost preglednosti.

47 Kot je navedel generalni pravobranilec v točkah 154 in 155 sklepnih predlogov, je namreč obveznost preglednosti nujni predpogoj pravice države članice, da podeli enemu subjektu izključno pravico za opravljanje gospodarske dejavnosti, ne glede na način izbire tega subjekta. Ta obveznost velja v okviru sistema dovoljenja, ki ga država članica podeli samo enemu subjektu ob izvrševanju upravnih pristojnosti, saj so posledice takšnega dovoljenja za podjetja, ki imajo sedež v drugih državah članicah in bi bila lahko zainteresirana za opravljanje te dejavnosti, enake kot tiste, ki nastanejo pri koncesijski pogodbi za storitve.

48 Države članice imajo – kot izhaja iz odgovora na prvo vprašanje – za določitev ravni varstva, ki jo želijo doseči pri igrah na srečo, dovolj široko diskrecijsko pravico in zato lahko izberejo sistem, v katerem je dovoljenje podeljeno le enemu subjektu, kot je ta iz postopka v glavni stvari.

49 Vendar tak sistem ne more upravičiti takšnega diskrecijskega ravnanja državnih organov, ki bi povzročilo, da določbe prava Unije – zlasti tiste, ki se nanašajo na temeljne pravice, kot je svobodno opravljanje storitev – ne bi imele polnega učinka.

50 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora namreč sistem predhodnega upravnega dovoljenja – da bi bil upravičen, čeprav krši temeljno svoboščino – temeljiti na objektivnih, nediskriminatornih in vnaprej znanih merilih, ki določajo meje diskrecijske pravice organov, da se ta ne bi uporabljala arbitrarno (sodbi z dne 17. julija 2008 v zadevi Komisija proti Franciji, C-389/05, ZOdl., str. I-5397, točka 94, in z dne 10. marca 2009 v zadevi Hartlauer, C-169/07, ZOdl., str. I-1721, točka 64). Poleg tega mora imeti vsaka oseba, ki jo tovrstni omejevalni ukrep prizadene, možnost vložiti pravno sredstvo za sodno varstvo (glej v tem smislu sodbo z dne 20. februarja 2001 v zadevi Analir in drugi, C-205/99, Recueil, str. I-1271, točka 38).

51 Da bi bila načelo enakega obravnavanja in obveznost preglednosti, ki iz njega izhaja, spoštovana, morajo biti objektivna merila, ki določajo meje diskrecijske pravice pristojnih organov države članice, ustrezno objavljena.

52 V zvezi s postopkom podaljšanja izključnih dovoljenj, ki so podeljena na podlagi Wok, je nizozemska vlada v svojih pisnih stališčih pojasnila, da so dovoljenja vedno podeljena začasno, najpogosteje za pet let. Namen tega naj bi bil v kontinuiteti, ki z določenim časovnim okvirom omogoča presojo, ali je potrebna prilagoditev pogojev dovoljenja.

53 Nesporno je, da je minister z odločbama z dne 10. decembra 2004 in 21. junija 2005 obnovil dovoljenje, ki je bilo podeljeno fundaciji De Lotto, za pet let in dovoljenje, ki je bilo podeljeno družbi SGR, za tri leta, brez kakršnega koli razpisnega postopka.

54 V zvezi s tem ni treba razlikovati med položajem, ko so omejevalni učinki enega dovoljenja nastali zato, ker ob podelitvi tega dovoljenja niso bile spoštovane zahteve, ki so navedene v točki 50 te sodbe, in položajem, ko so ti učinki nastali zaradi obnovitve takega dovoljenja v enakih okoliščinah.

55 Postopek obnovitve dovoljenja, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki ne spoštuje navedenih pogojev, načeloma pomeni oviro drugim subjektom, da bi lahko izrazili svoj interes za opravljanje zadevne dejavnosti, zato je tem subjektom onemogočeno, da bi uživali pravice, ki jih imajo na podlagi prava Unije, zlasti svobodo opravljanja storitev iz člena 49 ES.

56 Nizozemska vlada poudarja, da je predložitveno sodišče ugotovilo, da so omejitve, ki izhajajo iz sistema dovoljenja, podeljenega enemu subjektu, utemeljene z nujnimi razlogi v splošnem interesu in da so primerne in sorazmerne.

57 Treba pa je pojasniti, da se ugotovitve predložitvenega sodišča, na katere se sklicuje nizozemska vlada, nanašajo na splošno na sistem izključnega dovoljenja, kot je ta, ki ga določa Wok, ne pa posebej na postopek obnovitve dovoljenja, ki je bilo podeljeno subjektu, ki ima izključno pravico do prirejanja iger na srečo in spodbujanja k sodelovanju pri njih.

58 Kot je navedel generalni pravobranilec v točki 161 sklepnih predlogov, je treba razlikovati med učinki uvedbe konkurence na trgu iger na srečo, katere škodljivost lahko upraviči omejitev dejavnosti gospodarskih subjektov, in učinki uvedbe konkurence pri podelitvi zadevnega dovoljenja. Uvedba konkurence na trgu, torej konkurenca med več subjekti, ki bi imeli dovoljenje za opravljanje istovrstnih iger na srečo, je škodljiva zato, ker bi te subjekte vodila v tekmovanje v inovativnosti, da bi bila njihova ponudba privlačnejša, s tem pa bi se povečali izdatki potrošnikov za te igre in nevarnost odvisnosti. Nasprotno pa se takih posledic ni treba bati v fazi podelitve dovoljenja.

59 Vsekakor bi se omejitve v členu 49 ES določene temeljne svoboščine, ki so posledica postopkov podelitve in obnovitve dovoljenja v korist enemu subjektu – kot sta ta iz postopka v glavni stvari – lahko štele za upravičene, če bi se zadevna država članica odločila podeliti ali obnoviti dovoljenje subjektu javnega prava, katerega upravljanje neposredno nadzoruje država, ali subjektu zasebnega prava, nad dejavnostmi katerega lahko javni organi opravljajo natančen nadzor (glej v tem smislu sodbo z dne 21. septembra 1999 v zadevi Läärä in drugi, C-124/97, Recueil, str. I-6067, točki 40 in 42, in zgoraj navedeno sodbo Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točki 66 in 67).

60 V takšnih okoliščinah podelitev ali obnovitev izključne pravice do prirejanja iger na srečo brez kakršnega koli razpisa takemu subjektu ne bi bila nesorazmerna glede na cilje, ki jih uresničuje Wok.

61 Naloga predložitvenega sodišča je, da preveri, ali imetniki dovoljenj za prirejanje iger na srečo na Nizozemskem izpolnjujejo pogoje, navedene v točki 59 te sodbe.

62 Glede na navedene ugotovitve je treba na drugo in tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 49 ES razlagati tako, da načelo enakega obravnavanja in obveznost preglednosti, ki iz njega izhaja, veljata za postopke podelitve in obnovitve dovoljenja enemu subjektu na področju iger na srečo, če ne gre za subjekt javnega prava, katerega upravljanje neposredno nadzoruje država, ali subjekt zasebnega prava, nad dejavnostmi katerega lahko javni organi opravljajo natančen nadzor.

Stroški

63 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. **Člen 49 ES je treba razlagati tako, da ne nasprotuje predpisu države članice, kot je ta iz postopka v glavni stvari, na podlagi katerega za prirejanje iger na srečo in spodbujanje k sodelovanju pri njih velja sistem izključnosti v korist le enega subjekta in ki vsem drugim, tudi gospodarskim subjektom s sedežem v drugih državah članicah, na ozemlju prve države članice prepoveduje ponujanje storitev, na katere se ta ureditev nanaša, prek interneta.**

2. **Člen 49 ES je treba razlagati tako, da načelo enakega obravnavanja in obveznost preglednosti, ki iz njega izhaja, veljata za postopke podelitve in obnovitve dovoljenja enemu subjektu na področju iger na srečo, če ne gre za subjekt javnega prava, katerega upravljanje neposredno nadzoruje država, ali subjekt zasebnega prava, nad dejavnostmi katerega lahko javni organi opravljajo natančen nadzor.**

Podpisi