WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 8 września 2010 r. *

W sprawie C-46/08

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Niemcy) postanowieniem z dnia 30 stycznia 2008 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 8 lutego 2008 r., w postępowaniu:

Carmen Media Group Ltd

przeciwko

Land Schleswig-Holstein,

Innenminister des Landes Schleswig-Holstein,

* Język postępowania: niemiecki.

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.C. Bonichot i P. Lindh, prezesi izb, K. Schiemann (sprawozdawca), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh, i L. Bay Larsen, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,
sekretarz: B. Fülöp, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 8 grudnia 2009 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Carmen Media Group Ltd przez W. Hambacha, M. Hetticha oraz S. Münstermann, Rechtsanwälte, oraz C. Koeniga, professeur,

— w imieniu Land Schleswig-Holstein oraz Innenminister des Landes Schleswig-Holstein przez L.E. Liedke oraz D. Kock, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez M. Heckera oraz M. Ruttiga, Rechtsanwälte,

— w imieniu rządu niemieckiego przez M. Lummę, J. Möllera oraz B. Kleina, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu belgijskiego przez L. Van den Broeck, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez P. Vlaemmincka oraz A. Huberta, advocaten,

— w imieniu rządu greckiego przez A. Samoni-Rantou, M. Tassopoulou oraz O. Patsopoulou, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu hiszpańskiego przez F. Díeza Morena, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez C. Wissels oraz M. de Gravego, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu austriackiego przez C. Pesendorfer, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu norweskiego przez K. Moena, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez E. Traversę, P. Dejmek oraz H. Krämera, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 4 marca 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 49 WE.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Carmen Media Group Ltd (zwaną dalej „Carmen Media") oraz Land Schleswig-Holstein i Innenminister des Landes Schleswig-Holstein dotyczącego odmownego rozpatrzenia przez nich wniosku Carmen Media o przyznanie jej prawa do oferowania zakładów sportowych za pośrednictwem Internetu w rzeczonym Land (kraju związkowym).

Krajowe ramy prawne

Prawo federalne

3 Paragraf 284 Strafgesetzbuch (niemieckiego kodeksu karnego) stanowi:

„1) Ten, kto organizuje lub prowadzi publicznie gry losowe bez zezwolenia administracyjnego lub dostarcza instalacje konieczne do organizowania gier losowych, podlega karze pozbawienia wolności do lat dwóch lub karze grzywny.

[…]

3) Ten, kto prowadzi działalność, o której mowa w ust. 1,

1. w sposób zawodowy […]

[…]

podlega karze pozbawienia wolności od trzech miesięcy do pięciu lat.

[…]".

4 Z wyjątkiem zakładów dotyczących oficjalnych wyścigów konnych, uregulowanych w szczególności w Rennwett- und Lotteriegesetz (ustawie w sprawie zakładów dotyczących wyścigów i w sprawie loterii, zwanej dalej „RWLG") oraz instalowania i eksploatowania automatów do gry z możliwością wygranej w placówkach innych niż kasyna (salonach gier, kawiarniach, restauracjach, miejscach oferujących noclegi), które objęte są w szczególności przepisami Gewerbeordnung (kodeksu handlowego i przemysłowego) oraz Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (rozporządzenia w sprawie automatów do gry i innych gier z możliwością wygranej), określenie warunków wydawania zezwoleń, o których mowa w § 284 ust. 1 wskazanego kodeksu karnego, w zakresie gier liczbowych następuje na szczeblu poszczególnych krajów związkowych.

5 Paragraf 1 ust. 1 RWLG stanowi:

„Stowarzyszenie, które chce eksploatować przedsiębiorstwo zakładów wzajemnych organizowanych w związku z publicznymi wyścigami konnymi lub innymi publicznymi konkursami konkurencji konnych, powinno uzyskać zezwolenie wydane przez właściwe władze zgodnie z prawem kraju związkowego".

6 Paragraf 2 ust. 1 RWLG stanowi:

„Ten, kto w ramach działalności handlowej chce przyjmować zakłady w zakresie publicznych konkursów konkurencji konnych lub świadczyć usługi pośrednika w zakresie takich zakładów (Bookmaker), powinien uzyskać zezwolenie wydane przez właściwe władze zgodnie z prawem kraju związkowego".

GlüStV

7 W Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland (umowie państwowej w sprawie loterii w Niemczech, zwanej dalej „LottStV"), która weszła w życie w dniu 1 lipca 2004 r., kraje związkowe utworzyły jednolite ramy prawne dotyczące organizacji, eksploatacji i lokalizacji gier losowych w ramach działalności handlowej, z wyłączeniem kasyn.

8 W wyroku z dnia 28 marca 2006 r. Bundesverfassungsgericht orzekł w odniesieniu do przepisów dokonujących transpozycji LottStV w kraju związkowym Bawarii, że monopol państwowy w dziedzinie zakładów sportowych istniejący w rzeczonym kraju związkowym naruszał art. 12 ust. 1 ustawy zasadniczej, gwarantujący swobodę działalności zawodowej. Sąd ten uznał w szczególności, że ponieważ wskazany monopol wykluczał działalność obejmującą organizowanie prywatnych zakładów, nie ustanawiając jednak jednocześnie ram prawnych mogących zapewnić z uwagi na ich strukturę i istotę, zarówno na płaszczyźnie prawnej jak i faktycznej, że cele obejmujące ograniczenie skłonności do gry i zwalczanie uzależnienia od gier zostaną rzeczywiście osiągnięte, naruszał on w sposób nieproporcjonalny gwarantowaną w ten sposób swobodę działalności zawodowej.

9 Jak wynika z wyjaśnień przedstawionych przez sąd krajowy, Glücksspielstaatsvertrag (umowa państwowa w sprawie gier losowych, zwana dalej „GlüStV"), zawarta między krajami związkowymi, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2008 r., ustanawia nowe jednolite ramy prawne dotyczące organizowania i eksploatowania gier losowych oraz pośredniczenia w grach losowych, mające odpowiadać wymogom wyrażonym przez Bundesverfassungsgericht w przywołanym wyroku z dnia 28 marca 2006 r.

10 Sąd krajowy wyjaśnia ponadto, że jak wynika w szczególności z noty wyjaśniającej do projektu GlüStV (zwanej dalej „notą wyjaśniającą"), zasadniczym celem GlüStV jest przeciwdziałanie i zwalczanie uzależnienia od gier losowych. Zgodnie z notą wyjaśniającą badanie sporządzone w kwietniu 2006 r. na wniosek Komisji Wspólnot Europejskich przez szwajcarski instytut prawa porównawczego, dotyczące rynku gier losowych w Unii Europejskiej, wskazywało wyraźnie, że rygorystyczne uregulowanie i ukierunkowanie danej działalności mogło okazać się w tej perspektywie skuteczne.

11 Jeśli chodzi o szczególny sektor zakładów sportowych, nota wyjaśniająca stanowi, że nawet jeśli dla większości graczy takie zakłady mogą służyć wyłącznie odprężeniu i rozrywce, niemniej jednak w przypadku istotnego rozszerzenia oferty tych zakładów jest bardzo możliwe, że ich uzależniające oddziaływanie okaże się znaczące, jak można przyjąć w oparciu o informacje zawarte w dostępnych badaniach naukowych i sprawozdaniach ekspertów. Należy zatem podjąć środki zapobiegające takiemu uzależnieniu poprzez nałożenie ograniczeń w organizowaniu, oferowaniu i eksploatowaniu takich gier losowych. Ukierunkowanie i ograniczenie rynku wskazanych gier w GlüStV powinno w związku z tym być uzyskane w szczególności przez utrzymanie istniejącego monopolu w zakresie organizowania zakładów sportowych i loterii o szczególnym potencjale zagrożenia.

12 W rozumieniu § 1 GlüStV, ma ona następujące cele:

„1. zapobieganie uzależnieniu od gier losowych i zakładów i stworzenie odpowiednich warunków dla skutecznej walki z uzależnieniem,

2. ograniczenie oferty gier losowych i ukierunkowanie w sposób uporządkowany i kontrolowany naturalnej skłonności społeczeństwa do gry, zapobiegając w szczególności uczestnictwu w grach losowych, na które nie uzyskano zezwolenia,

3. zagwarantowanie ochrony małoletnich i graczy,

4. zapewnienie prawidłowego przebiegu gier losowych, ochrona graczy przed oszustwami i zapobieganie przestępczości związanej z grami losowymi i z nich wynikającej".

13 Paragraf 2 GlüStV stanowi, że w odniesieniu do kasyn zastosowanie znajdują wyłącznie jej §§ 1, 3–8, 20 i 23.

14 Paragraf 4 GlüStV przewiduje, że:

„1. Organizowanie publicznych gier losowych i pośrednictwo w nich jest dopuszczalne wyłącznie w przypadku uzyskania zezwolenia wydanego przez właściwą władzę danego kraju związkowego. Organizowanie takich gier i pośrednictwo w nich bez takiego zezwolenia są zakazane (nielegalne gry losowe).

2. Wydania zezwolenia odmawia się w przypadku, gdy organizowanie gier losowych lub pośrednictwo w nich jest sprzeczne z celami ustanowionymi w ust. 1. Zezwolenie nie może być wydane na pośrednictwo w nielegalnych grach losowych w rozumieniu niniejszej umowy. Nie istnieje prawo do uzyskania zezwolenia.

[…]

4. Organizowanie publicznych gier losowych i pośrednictwo w nich za pomocą Internetu są zakazane".

15 Paragraf 10 GlüStV stanowi:

„1. Aby osiągnąć cele wskazane w § 1, kraje związkowe posiadają prawny obowiązek zapewnienia wystarczającej oferty gier losowych. Kraje związkowe wspierane są przez komitet techniczny złożony z ekspertów wyspecjalizowanych w zwalczaniu uzależnienia od gier losowych.

2. Zgodnie z prawem kraje związkowe mogą wykonywać to zadanie same lub za pośrednictwem osób prawnych prawa publicznego lub spółek prawa prywatnego, w których osoby prawne prawa publicznego posiadają bezpośrednio lub pośrednio rozstrzygające udziały".

[…]

5. Osoby inne niż wymienione w ust. 2 mają jedynie prawo organizowania loterii i gier zgodnie z przepisami sekcji trzeciej".

16 Sekcja trzecia GlüStV dotyczy loterii mających ograniczony potencjał uzależniający i na które zezwolenie wydaje się po spełnieniu bardzo rygorystycznych warunków i wyłącznie na rzecz organizatorów działających w interesie ogólnym lub w celach dobroczynnych.

17 Paragraf 25 ust. 6 GlüStV stanowi:

„Kraje związkowe mogą, w okresie roku od wejścia w życie umowy, na zasadzie odstępstwa od § 4 ust. 4, zezwolić na organizację loterii w Internecie oraz na pośrednictwo w nich, jeśli nie ma podstaw do odmowy udzielenia tego zezwolenia na mocy § 4 ust. 2 oraz jeśli spełnione zostaną następujące warunki:

— gwarancja wykluczenia małoletnich i graczy, którym zakazano udziału w grze poprzez identyfikację i weryfikację tożsamości z zachowaniem wytycznych komisji ds. ochrony małoletnich stanowiących zamkniętą grupę użytkowników środków przekazu;

— ograniczenie stawek zgodnie z zezwoleniem do 1 000 EUR miesięcznie oraz zakaz kredytowania;

— zakaz szczególnego sprzyjania uzależnieniu poprzez szybkie losowanie oraz możliwość interaktywnego udziału z publikacją wyników w czasie rzeczywistym; w przypadku loterii – ograniczenie do dwóch wygrywających losowań tygodniowo;

— lokalizacja dzięki najnowocześniejszym metodom w celu zagwarantowania, że wyłącznie osoby objęte zakresem zezwolenia mogą uczestniczyć;

— utworzenie i wprowadzenie w życie programu środków społecznych dostosowanych do szczególnych warunków Internetu, których skuteczność zostanie oceniona w sposób naukowy".

18 Sąd krajowy podkreśla, że zgodnie z notą wyjaśniającą przepis przejściowy zawarty w § 25 ust. 6 GlüStV ma stanowić rekompensatę na zasadzie słuszności w odniesieniu do dwóch podmiotów organizujących gry w ramach działalności handlowej, niemalże wyłącznie za pośrednictwem Internetu i zatrudniających odpowiednio 140 i 151 osób, przyznając im odpowiedni czas na dostosowanie ich działalności do sposobów dystrybucji dopuszczonych na mocy GlüStV.

Uregulowania kraju związkowego Szlezwik-Holsztyn

19 GlüStV została transponowana przez kraj związkowy Szlezwik-Holsztyn na mocy Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (ustawy w sprawie wykonania umowy zawartej między krajami związkowymi Niemiec w sprawie gier losowych) z dnia 13 grudnia 2007 r. (GVOBl. 2007, s. 524, zwanej dalej „GlüStV AG").

20 Paragraf 4 GlüStV AG stanowi:

„1. Dla osiągnięcia celów wymienionych w § 1 GlüStV, kraj związkowy Szlezwik-Holsztyn sprawuje kontrolę nad grami losowymi, a także zapewnia dostateczną ofertę gier losowych i prowadzenie badań naukowych w celu unikania i zapobiegania zagrożeniom związanym z uzależnieniem od gier losowych.

2. Zgodnie z § 10 ust. 1 GlüStV, kraj związkowy Szlezwik-Holsztyn spełnia to zadanie za pośrednictwem NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG. (NordwestLotto Schleswig-Holstein), którego udziały w sposób bezpośredni lub pośredni, w całości lub w większości są w posiadaniu tego kraju związkowego. …]

3. NordwestLotto Schleswig-Holstein może organizować loterie losowe, gry z wykorzystaniem kart do zdrapywania i zakłady sportowe, a także loterie i dodatkowe gry w tej dziedzinie.

[…]”.

21 Zgodnie z § 5 ust. 1 GlüStV AG:

„Zezwolenie na podstawie § 4 ust. 1 GlüStV w zakresie gier losowych niebędących loteriami mającymi ograniczony potencjał uzależniający (§ 6), zakłada:

1) brak wystąpienia przesłanek odmowy zezwolenia, przewidzianych w § 4 ust. 2 zdania pierwsze i drugie GlüStV,

2) zachowanie:

a) wymogów związanych z ochroną małoletnich zgodnie z § 4 ust. 3 GlüStV,

b) zakazu wykorzystania Internetu ustanowionego w § 4 ust. 4 GlüStV,

c) ograniczeń w zakresie reklamy przewidzianych w § 5 GlüStV,

d) wymogów w zakresie programu środków społecznych ustanowionych w § 6 GlüStV, oraz

e) wymogów w zakresie wyjaśnień dotyczących ryzyka uzależnienia zgodnie z § 7 GlüStV,

3) wiarygodność organizatora lub pośrednika, którzy mają w szczególności zapewnić, że działalność w zakresie organizowania i pośredniczenia będzie wykonywana zgodnie z prawem i będzie podlegać łatwo dostępnej kontroli przez uczestników gier i właściwe władze,

4) udział, zgodnie z § 9 ust. 5 GlüStV, komitetu technicznego przy wprowadzaniu nowych ofert gier losowych, nowych sposobów dystrybucji lub przy znaczącym poszerzaniu istniejących sposobów dystrybucji jak również gwarancję, że sporządzone zostanie sprawozdanie na temat społecznych następstw nowej lub poszerzonej oferty,

5) gwarancję udziału organizatorów w rozumieniu § 10 ust. 2 GlüStV w uzgodnionym systemie zakazu niektórych graczy zgodnie z §§ 8 i 23 GlüStV,

6) gwarancję wykluczenia graczy, którym zakazano udziału w grze zgodnie z § 21 ust. 3 zdanie pierwsze i § 22 ust. 2 zdanie pierwsze GlüStV, oraz

7) zachowanie przez pośredników gier komercyjnych wymogów, ustanowionych w § 19 GlüStV.

Zezwolenia udziela się po spełnieniu warunków określonych w zdaniu pierwszym".

22 W rozumieniu § 9 GlüStV AG:

„Na zasadzie odstępstwa od § 4 ust. 4 GlüStV, organizowanie loterii i pośredniczenie w nich z wykorzystaniem Internetu może być dozwolone do dnia 31 grudnia 2008 r., jeżeli zapewniono zachowanie warunków, o których mowa w § 25 ust. 6 GlüStV. […]".

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

23 Carmen Media ma siedzibę w Gibraltarze, gdzie uzyskała ona licencję zezwalającą jej na oferowanie zakładów sportowych. Z powodów podatkowych rzeczone zezwolenie ograniczone jest jednak do oferowania takich zakładów za granicą („offshore bookmaking").

24 Ponieważ Carmen Media chciała oferować, za pomocą Internetu, takie zakłady sportowe w Niemczech, w lutym 2006 r. zwróciła się do kraju związkowego Szlezwik-Holsztyn o potwierdzenie zgodności z prawem takiej działalności z uwagi na licencję, jaką posiadała w Gibraltarze. Tytułem żądania ewentualnego, zwróciła się ona o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności lub też o tolerowanie prowadzenia przez nią takiej działalności do czasu ustanowienia procedury wydania zezwolenia dla podmiotów prywatnych, zgodnej z prawem wspólnotowym.

25 Ponieważ wnioski te zostały odrzucone w dniu 29 maja 2006 r., Carmen Media wniosła w dniu 30 czerwca 2006 r. zażalenie do Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (sądu administracyjnego kraju związkowego Szlezwik-Holsztyn). Na jego poparcie podnosi ona w szczególności, że monopol państwowy w dziedzinie zakładów sportowych obowiązujący w kraju związkowym Szlezwik-Holsztyn narusza art. 49 WE. Wbrew wymogom wskazanym przez Trybunał w szczególności w wyroku z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie C-243/01 Gambelli i in., Rec. s. I-13031, struktura prawna

i praktyka monopolu państwowego w dziedzinie zakładów sportowych i loterii, jaka wynika z LottStV, nie pozwala na spójne i systematyczne zwalczanie uzależnienia od gier. Zdaniem Carmen Media, inne formy gier i zakładów, takie jak automaty do gier, zakłady dotyczące wyścigów konnych lub gry oferowane w salonach gier, nie są objęte takim monopolem państwowym i podlegają coraz bardziej intensywnemu rozwojowi, mimo że takie gry i zakłady odznaczają się większym ryzykiem uzależnienia niż ryzyko, jakie charakteryzuje zakłady sportowe i loterie. W toku postępowania Carmen Media podniosła, że takie niespójności utrzymują się w wyniku wejścia w życie GlüStV i GlüStV AG.

26 Kraj związkowy Szlezwik-Holsztyn twierdzi ze swej strony, że okoliczność, iż licencja, jaką posiada Carmen Media, jest ograniczona do „offshore bookmaking", uniemożliwia jej powoływanie się na przepisy wspólnotowe dotyczące swobody świadczenia usług z uwagi na fakt, że wskazany podmiot nie ma prawa świadczenia takich usług w państwie członkowskim, w którym ma siedzibę. Twierdzi on ponadto, że prawo wspólnotowe nie zawiera wymogu całkowitej spójności między wszelkimi przepisami w dziedzinie gier losowych. Różne sektory gier nie są bowiem porównywalne i ewentualne braki w jednym z tych sektorów nie mogą mieć wpływu na zgodność z prawem reżimu stosowanego w odniesieniu do innych sektorów. Zgodność monopolu państwowego z prawem wspólnotowym powinna być zatem oceniana w zależności wyłącznie od rozpatrywanego sektora gier. W niniejszym przypadku taka zgodność jest niewątpliwa, zwłaszcza od wejścia w życie GlüStV i GlüStV AG.

27 Sąd krajowy podkreśla, że rozstrzygnięcie, jakie należy przyjąć w odniesieniu do wniosku Carmen Media w sprawie dopuszczenia w charakterze prywatnego usługodawcy w zakresie zakładów sportowych on-line w kraju związkowym Szlezwik-Holsztyn, zależy w szczególności od odpowiedzi, jaką należy udzielić w związku z dwoma argumentami podniesionymi przez kraj związkowy Szlezwik-Holsztyn.

28 Jeśli chodzi o pierwszy z tych argumentów, sąd krajowy jest zdania, że aby możliwe było stosowanie zasad z zakresu swobody świadczenia usług do usługodawcy, który chciałby oferować usługi za pośrednictwem Internetu, wystarcza, żeby dana działalność nie była sprzeczna z prawem w państwie członkowskim siedziby rzeczonego usługodawcy. Kwestia, czy taka usługa jest w nim rzeczywiście świadczona przez wskazanego usługodawcę, jest natomiast pozbawiona znaczenia. Tymczasem oferowanie zakładów nie jest w Gibraltarze zakazane i w niniejszym przypadku fakt, że zezwolenie wydane Carmen Media obejmuje wyłącznie zakłady oferowane za granicą, wynika jedynie ze względów podatkowych.

29 W odniesieniu do drugiego argumentu sąd krajowy, dodając, że krajowe przepisy prawne, które należy obecnie uwzględnić, wynikają z GlüStV i GlüStV AG, zastanawia się na kwestią, czy wynikający z § 10 ust. 1, 2 i 5 GlüStV w związku z § 4 ust. 2 GlüStV AG monopol państwa i związane z tym wykluczenie podmiotów prywatnych, jeśli chodzi o zakłady sportowe i loterie niemające ograniczonego potencjału uzależniającego, narusza art. 49 WE.

30 Sąd krajowy zauważa, że jak wynika w szczególności z noty wyjaśniającej, zasadniczym celem GlüStV jest przeciwdziałanie uzależnieniu od gier i zwalczanie takiego uzależnienia. Twierdzi on w związku z tym, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż o ile swobodne uznanie państw członkowskich, jeśli chodzi o wyznaczanie celów ich polityki w dziedzinie gier losowych, w szczególności w zakresie prowadzenia polityki przeciwdziałania zachętom do nadmiernych wydatków przez obywateli w tej dziedzinie poprzez ścisłe określenie założonego poziomu ochrony, umożliwia im co do zasady utworzenie monopolu, jest tak jednak pod warunkiem, że przyjęte w związku z tym przepisy zachowują zasadę proporcjonalności. W związku z tym sąd krajowy odwołuje się w szczególności do wyroku z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-124/97 Läärä i in., Rec. s. I-6067, pkt 39. Tymczasem sąd ten ma wątpliwości, czy monopol państwowy w zakresie zakładów sportowych będący przedmiotem toczącego się przed nim postępowania spełnia wymóg spójnego i systematycznego charakteru w zwalczaniu uzależnienia od gier, wynikający z pkt 67 ww. wyroku w sprawie Gambelli i in.

31 Sąd krajowy zauważa w tym względzie, po pierwsze, że jeśli chodzi o automaty do gry, co do których zostało zresztą wykazane na obecnym etapie wiedzy naukowej i jak wynika w szczególności z noty wyjaśniającej, wśród gier losowych mają one największy potencjał uzależniający, minister gospodarki na szczeblu federalnym dokonał ostatnio złagodzenia warunków prowadzenia działalności handlowej w ich zakresie, wprowadzając zmiany do rozporządzenia w sprawie automatów do gier i innych gier z możliwością wygranej (BGBl. 2006 I, s. 280). Do tych zmian, które weszły w życie w dniu 1 stycznia 2006 r., należą w szczególności: zwiększenie liczby automatów do gry dopuszczonych w kawiarniach z 2 do 3, zmniejszenie minimalnej powierzchni automatu w salonach gier z 15 m^2 do 12 m^2 oraz zwiększenie maksymalnej liczby automatów w tych salonach z 10 do 12. Ponadto obniżony został minimalny czas trwania gry na danej maszynie z 12 do 5 sekund, a limit przegranej został wyznaczony na 80 EUR zamiast 60 EUR.

32 Po drugie, istnieje sprzeczność między celami uzasadniającymi monopol państwowy w zakresie zakładów sportowych i polityką ekspansji prowadzoną przez władze niemieckie w odniesieniu do gier w kasynie, których potencjał uzależniający jest przecież również wyższy niż potencjał uzależniający związany z zakładami sportowymi. Liczba kasyn, na których działalność wydano zezwolenie, wzrosła bowiem z 66 do 81 w okresie od 2000 r. do 2006 r.

33 Po trzecie, zakłady obejmujące publiczne wyścigi konne lub inne konkurencje zawodów konnych są wykluczone z zakresu stosowania GlüStV i są w szczególności uregulowane w RWLG, która dopuszcza zakłady prowadzone w ramach działalności handlowej przez prywatne przedsiębiorstwa.

34 Zdaniem sądu krajowego spójność przepisów w dziedzinie gier losowych powinna być oceniana w ramach ogólnego kontekstu dopuszczalnej oferty gier losowych. Wyłącznie takie podejście umożliwia ustawodawcy skuteczne przeciwdziałanie niebezpieczeństwu uzależnienia od gier.

35 Sąd ten twierdzi, że okoliczność, iż te różne formy zakładów należą do kompetencji zarówno krajów związkowych, jak i państwa federalnego, nie powinna w tym względzie mieć znaczenia przy dokonywaniu oceny zgodności monopolu będącego przedmiotem postępowania przed tym sądem z prawem wspólnotowym.

36 Jeżeli z odpowiedzi Trybunału na dwa pierwsze przedłożone pytania miałoby wynikać, że art. 49 WE znajduje zastosowanie w sytuacji takiej jak sytuacja skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym i że rzeczony monopol narusza ten artykuł, należałoby zatem rozstrzygnąć kwestię, w jakiej formie prawo krajowe powinno wypełnić obowiązek zagwarantowania praw przysługujących podmiotom na mocy wskazanego artykułu, a w szczególności kwestię jego zgodności z § 4 ust. 2 GlüStV, który uzależnia możliwość uzyskania zezwolenia od warunków ustanowionych w tym ostatnim przepisie.

37 Należałoby również rozstrzygnąć kwestię zgodności z art. 49 WE zakazu organizowania publicznych gier losowych za pośrednictwem Internetu i pośredniczenia w takiej działalności, ustanowionego w § 4 ust. 4 GlüStV. Sąd krajowy wyraża w tym względzie wątpliwości, czy można uznać taki środek za odpowiedni do osiągnięcia założonych tutaj celów, jakimi są ochrona małoletnich i zwalczanie zagrożenia uzależnieniem od gier.

38 W tych okolicznościach Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy wykładni art. 49 WE należy dokonywać w ten sposób, że powołanie się na swobodę świadczenia usług wymaga, aby usługodawca mógł, zgodnie z przepisami państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę, świadczyć swe usługi na jego terytorium – niniejszy przypadek dotyczy ograniczenia zezwolenia udzielonego przez Gibraltar do »offshore bookmaking«?

2) Czy wykładni art. 49 WE należy dokonywać w ten sposób, że w sprzeczności z nim stoi istnienie państwowego monopolu na organizację zakładów sportowych i loterii (z wyjątkiem tych o ograniczonym potencjale uzależniającym), którego celem jest, co do zasady, zwalczanie zagrożenia uzależnieniem od gier w sytuacji, gdy w tym państwie członkowskim prywatni usługodawcy mogą oferować inne gry losowe o znacznym potencjale uzależniającym, a odrębne uregulowania prawne dotyczące, z jednej strony, zakładów sportowych i loterii oraz, z drugiej strony, innych gier losowych, należą do odrębnych kompetencji ustawodawczych krajów związkowych oraz federacji związkowej?

W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie:

3) Czy wykładni art. 49 WE należy dokonywać w ten sposób, że stoi z nim w sprzeczności przepis krajowy, który pozostawia udzielenie zezwolenia na organizację gier losowych i pośrednictwo w nich swobodnemu uznaniu władzy udzielającej zezwoleń, także w sytuacji gdy zostały spełnione określone ustawowo warunki udzielenia zezwolenia?

4) Czy wykładni art. 49 WE należy dokonywać w ten sposób, że stoi z nim w sprzeczności przepis krajowy, który zakazuje organizacji publicznych gier losowych oraz pośrednictwa w nich za pomocą Internetu, w sytuacji gdy jednocześnie – choć tylko przez przejściowy okres jednego roku – ta organizacja i pośrednictwo za pomocą Internetu są dozwolone, z zastrzeżeniem przepisów o ochronie małoletnich i graczy, aby mając na celu wyrównanie na zasadzie proporcjonalności szans dwóch zajmujących się zawodowo pośrednictwem w grach podmiotów, które dotychczas prowadziły swą działalność wyłącznie w Internecie, umożliwić im dokonanie zmian stosownie do dopuszczalnych, zgodnie z [GlüStV], metod dystrybucji?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

39 W pytaniu pierwszym sąd krajowy dąży do ustalenia, czy podmiot, który chciałby oferować zakłady sportowe w państwie członkowskim innym niż państwo, w którym ma siedzibę, może powołać się na przepisy art. 49 WE w sytuacji, gdy nie posiada on zezwolenia umożliwiającego mu oferowanie takich zakładów osobom znajdującym się na terytorium państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę, lecz posiada wyłącznie zezwolenie na oferowanie tych usług osobom znajdującym się poza rzeczonym terytorium.

40 W związku z tym należy przypomnieć, że działalność polegająca na umożliwianiu użytkownikom odpłatnego brania udziału w grach hazardowych stanowi świadczenie usług w rozumieniu art. 49 WE (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 marca 1994 r. w sprawie C-275/92 Schindler, Rec. s. I-1039, pkt 25; z dnia 21 października 1999 r. w sprawie C-67/98 Zenatti, Rec. s. I-7289, pkt 24).

41 W rezultacie takie usługi objęte są, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, zakresem stosowania art. 49 WE, jeżeli usługodawca ma siedzibę w innym państwie członkowskim, niż państwo, w którym oferowana jest usługa (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Zenatti, pkt 24, 25). Jest tak w szczególności w przypadku usług, które usługodawca oferuje za pośrednictwem Internetu potencjalnym usługobiorcom zamieszkałym lub mającym siedzibę w innych państwach członkowskich i które świadczy, nie opuszczając państwa członkowskiego siedziby swego przedsiębiorstwa (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Gambelli i in., pkt 53, 54).

42 Okoliczność, że zezwolenie wydane podmiotowi mającemu siedzibę w państwie członkowskim obejmuje wyłącznie zakłady oferowane za pośrednictwem Internetu osobom, które znajdują się poza terytorium rzeczonego państwa członkowskiego, nie może sama w sobie powodować, że takie oferowanie zakładów nie jest objęte zakresem stosowania swobody świadczenia usług gwarantowanej w art. 49 WE.

43 Ustanowione we wskazanym przepisie prawo podmiotu gospodarczego do świadczenia usług w innym państwie członkowskim nie jest bowiem uzależnione od warunku, aby podmiot ten świadczył również takie usługi w państwie członkowskim siedziby jego przedsiębiorstwa (zob. wyrok z dnia 5 czerwca 1997 r. w sprawie C-56/96 VT4, Rec. s. I-3143, pkt 22). W tym względzie art. 49 WE stawia wyłącznie wymóg, aby usługodawca miał siedzibę w innym państwie członkowskim niż usługobiorca.

44 Twierdzenie to nie narusza ponadto uprawnienia, jakie zachowuje każde państwo członkowskie, którego terytorium dotyczy oferta zakładów proponowanych przez taki podmiot za pośrednictwem Internetu, do nałożenia na niego wymogu zachowania ograniczeń, jakie ustanowiono w przepisach tego państwa w tej dziedzinie, jeżeli ograniczenia te spełniają wymogi wynikające z prawa Unii, dotyczące w szczególności ich niedyskrymiancyjnego i proporcjonalnego charakteru (zob. wyrok z dnia 6 marca 2007 r. w sprawach połączonych C-338/04, C-359/04 i C-360/04 Placanica i in., Zb.Orz. s. I-1891, pkt 48, 49).

45 Należy w tym względzie przypomnieć, że jeśli chodzi o możliwe do przyjęcia uzasadnienie względem środków krajowych ograniczających swobodę świadczenia usług, Trybunał stwierdzał wielokrotnie, że cele założone w przepisach krajowych przyjętych w dziedzinie gier i zakładów są w swoim ogóle związane najczęściej z ochroną usługobiorców danych usług, i bardziej ogólnie, konsumentów oraz z ochroną porządku społecznego. Trybunał podkreślił również, że takie cele należą do nadrzędnych względów interesu ogólnego mogących uzasadnić naruszenia swobody świadczenia usług (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Schindler, pkt 58; w sprawie Läärä i in., pkt 33; w sprawie Zenatti, pkt 31; wyrok z dnia 11 września 2003 r. w sprawie

C-6/01 Anomar i in., Rec. s. I-8621, pkt 73; a także ww. wyrok w sprawie Placanica i in., pkt 46).

46 Z orzecznictwa Trybunału wynika zatem, że do każdego państwa członkowskiego należy dokonanie oceny, czy w kontekście założonych przez niego, zgodnych z prawem celów konieczny jest całkowity lub częściowy zakaz tego rodzaju działalności, czy też wyłącznie ograniczenie jej i ustanowienie w tym celu mniej lub bardziej ścisłych zasad kontroli, przy czym konieczność i proporcjonalność przyjętych w ten sposób środków musi być oceniana wyłącznie w świetle założonych celów oraz poziomu ochrony, jaki pragną zapewnić dane władze krajowe (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Läärä i in., pkt 35, 36; w sprawie Zenatti, pkt 33, 34; a także wyrok z dnia 8 września 2009 r. w sprawie C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, Zb.Orz. s. I-7633, pkt 58).

47 Odwołując się w szczególności do wyroków z dnia 3 lutego 1993 r. w sprawie C-148/91 Veronica Omroep Organisatie, Rec. s. I-487 i z dnia 12 września 2006 r. w sprawie C-196/04 Cadbury Schweppes i Cadbury Schweppes Overseas, Zb.Orz. s. I-7995, rządy belgijski i austriacki wyraziły wątpliwości co do tego, czy Carmen Media może powołać się w okolicznościach sprawy przed sądem krajowym na zasady dotyczące swobody świadczenia usług, z uwagi na fakt, że wskazany podmiot ustanowił siedzibę swego przedsiębiorstwa w Gibraltarze, zachęcony w tym względzie korzyściami natury podatkowej, wyłącznie w celu uchylenia się od bardziej rygorystycznych zasad, które znalazłyby wobec niego zastosowanie, gdyby miał siedzibę na terytorium państwa członkowskiego, na którym ma być prowadzona jego działalność gospodarcza.

48 W związku z tym należy jednak zauważyć, że takie względy wykraczają poza ramy niniejszego pytania prejudycjalnego.

49 Pytanie to dotyczy wyłącznie kwestii, czy brak zezwolenia wydanego przez władze Gibraltaru umożliwiającego oferowanie zakładów również na terytorium Gibraltaru może spowodować, że podmiot taki jak Carmen Media nie jest objęty zakresem zastosowania postanowień traktatu WE dotyczących swobody świadczenia usług. Sąd krajowy nie przedstawił natomiast szczegółowych informacji ani nie wyraził szczególnych wątpliwości co do powodów, które skłoniły Carmen Media do ustanowienia siedziby w Gibraltarze. Nie zwrócił się on również do Trybunału o określenie konsekwencji, które mogłyby z tego wynikać.

50 Należy ponadto przypomnieć, że Trybunał orzekł już wcześniej, że kwestia stosowania art. 49 WE jest odrębna względem kwestii, czy państwo członkowskie może przyjąć środki w celu uniemożliwienia usługodawcy z siedzibą w innym państwie członkowskim obejścia jego krajowego ustawodawstwa (zob. podobnie wyrok z dnia 5 października 1994 r. w sprawie C-23/93 TV10, Rec. s. I-4795, pkt 15; a także analogicznie w odniesieniu do swobody przedsiębiorczości wyrok z dnia 9 marca 1999 r. w sprawie C-212/97 Centros, Rec. s. I-1459, pkt 18).

51 W tej sytuacji Trybunał nie musi zajmować stanowiska w ramach niniejszej procedury w kwestii takich wątpliwości wyrażonych przez rządy belgijski i austriacki.

52 W świetle powyższych uwag na pierwsze przedłożone pytanie należy odpowiedzieć, że wykładni art. 49 WE należy dokonywać w ten sposób, iż podmiot, który chce oferować za pośrednictwem Internetu zakłady sportowe w innym państwie członkowskim niż państwo, w którym ma siedzibę, nie jest wyłączony z zakresu stosowania wskazanego przepisu wyłącznie z uwagi na fakt, że rzeczony podmiot nie posiada zezwolenia umożliwiającego mu oferowanie takich zakładów osobom znajdującym się na terytorium państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę, lecz posiada wyłącznie zezwolenie na oferowanie takich usług osobom znajdującym się poza rzeczonym terytorium.

W przedmiocie pytania drugiego

53 W świetle wskazówek zawartych w postanowieniu odsyłającym, które zostały przytoczone w pkt 29–35 niniejszego wyroku, należy uznać, że w pytaniu drugim sąd krajowy dąży w istocie do ustalenia, czy wykładni art. 49 WE należy dokonywać w ten sposób, że w sprzeczności z nim stoi ustanowienie przez organ władz lokalnych państwowego monopolu na organizowanie zakładów sportowych i loterii, którego celem jest, co do zasady, przeciwdziałanie zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami i zwalczanie uzależnienia od gier, w zakresie w jakim w niniejszym przypadku wątpliwe jest, aby wskazywany cel realizowany był w sposób spójny i systematyczny, z uwagi na:

— po pierwsze, okoliczność, że podmioty prywatne mogą prowadzić działalność w zakresie innych gier losowych, takich jak zakłady obejmujące wyścigi konne lub gry z wykorzystaniem automatów do gier, oraz

— po drugie, fakt, że oferty związane z innymi grami losowymi, takimi jak gry w kasynie lub gry z wykorzystaniem automatów do gier zainstalowanych w salonach gier, kawiarniach, restauracjach i miejscach oferujących noclegi, są przedmiotem polityki ekspansji.

54 Sąd krajowy zastanawia się ponadto, czy wpływ na odpowiedź na to pytanie może mieć okoliczność, że stanowienie przepisów dotyczących tych innych gier losowych należy częściowo do kompetencji państwa federalnego.

55 Należy przypomnieć na wstępie, że w pkt 67 ww. wyroku w sprawie Gambelli i in. Trybunał, podkreśliwszy, iż ograniczenia dotyczące działalności w zakresie gier mogą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, takimi jak ochrona

konsumentów i przeciwdziałanie oszustwom oraz zachętom względem obywateli do nadmiernych wydatków związanych z grami, orzekł, że jest tak jednak wyłącznie, jeżeli rzeczone ograniczenia, wynikające z takich względów i konieczności zapobiegania zakłóceniom porządku społecznego, są odpowiednie do zagwarantowania wskazanych celów, w tym znaczeniu, że ograniczenia te muszą przyczyniać się do ograniczenia działalności w zakresie zakładów w sposób spójny i systematyczny.

56 Jak wynika zatem w szczególności z pkt 53 niniejszego wyroku, sąd krajowy zastanawia się nad zakresem tego ostatniego wymogu.

57 Zdaniem tego sądu wątpliwe jest, aby monopol państwowy taki jak będący przedmiotem toczącego się przed nim postępowania, dotyczący zakładów sportowych i ustanowiony w celach obejmujących przeciwdziałania zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami i zwalczania uzależnienia od gier, mógł przyczynić się do ograniczenia działalności w zakresie zakładów w sposób spójny i systematyczny, biorąc pod uwagę sposób prowadzenia działalności w zakresie innych rodzajów gier losowych.

58 W związku z tym, jak wynika z orzecznictwa przypomnianego w pkt 46 niniejszego wyroku, do każdego państwa członkowskiego należy dokonanie oceny, czy w kontekście założonych przez niego, zgodnych z prawem celów konieczny jest całkowity lub częściowy zakaz tego rodzaju działalności, czy też wyłącznie ograniczenie jej i ustanowienie w tym celu mniej lub bardziej ścisłych zasad kontroli, przy czym konieczność i proporcjonalność przyjętych w ten sposób środków musi być oceniana wyłącznie w świetle założonych celów oraz poziomu ochrony, jaki pragną zapewnić dane władze krajowe.

59 Trybunał orzekł również, że w ramach ustawodawstwa zgodnego z traktatem wybór sposobów organizowania i kontroli działalności w zakresie prowadzenia i praktykowania gier losowych lub hazardowych, takich jak zawarcie z państwem umowy administracyjnej w przedmiocie koncesji lub ograniczenie prowadzenia i praktykowania niektórych gier do miejsc odpowiednio wyznaczonych do tego celu, należy do władz krajowych w ramach przysługującego im uznania (ww. wyrok w sprawie Anomar i in., pkt 88).

60 Trybunał orzekł ponadto, że w dziedzinie gier losowych, dla każdego ograniczenia przewidzianego w ustawodawstwie krajowym oddzielnie należy co do zasady dokonać oceny w szczególności tego, czy jest ono właściwe dla realizacji celu lub celów wskazanych przez państwo członkowskie w danym przypadku oraz czy nie wykracza poza to, co niezbędne dla ich osiągnięcia (ww. wyrok w sprawie Placanica i in., pkt 49).

61 W pkt 50–52 ww. wyroku w sprawie Schindler, wydanego w związku z przepisami państwa członkowskiego zakazującymi loterii, Trybunał zauważył w szczególności, że inne gry hazardowe takie jak przewidywanie wyników meczów piłki nożnej lub gra zwana „bingo", które były dopuszczone w tym państwie członkowskim, różniły się co do przedmiotu i w zakresie zasad, jak i sposobu organizowania od loterii organizowanych w innych państwach członkowskich i że zatem nie znajdowały się w sytuacji porównywalnej z loteriami zakazanymi w przepisach wskazanego państwa członkowskiego i nie mogły być z nimi zrównane, nawet jeśli mogły obejmować kwoty stawek porównywalne z loteriami i nawet jeśli czynnik losowy był istotny.

62 Jak podkreśliły zatem wszystkie rządy, które przedstawiły uwagi przed Trybunałem, nie ulega wątpliwości, że różne rodzaje gier losowych mogą znacząco różnić się, w szczególności jeśli chodzi o ich konkretne zasady organizowania, wysokość charakteryzujących je stawek i wygranych, ilość potencjalnych graczy, prezentację, częstotliwość, czas trwania lub powtarzalność oraz reakcje, jakie wywołują wśród graczy, czy też, jak w przypadku gier oferowanych w kasynach i automatów do gry

zainstalowanych w nich lub w innych instytucjach, w zależności od tego, czy wymagają one obecności fizycznej gracza.

63 W tej sytuacji okoliczność, że różne rodzaje gier losowych objęte są, w przypadku jednych – monopolem państwowym, w przypadku innych – systemem zezwoleń wydawanych prywatnym podmiotom, nie może sama w sobie prowadzić do pozbawienia uzasadnienia – w świetle założonych w nich zgodnych z prawem celów – środków, które podobnie jak monopol państwowy wydają się prima facie najbardziej restrykcyjne i najbardziej skuteczne. Taka rozbieżność systemów prawnych nie może bowiem sama w sobie wpłynąć negatywnie na możliwość realizacji przez monopol państwowy założonego w nim celu, jakim jest przeciwdziałanie zachętom względem obywateli do nadmiernych wydatków związanych z grami i zwalczanie uzależnienia od gier.

64 Jednakże, jak przypomniano w pkt 55 niniejszego wyroku, z orzecznictwa Trybunału wynika również, że wprowadzenie przez państwo członkowskie ograniczenia swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości uzasadnione takim celem może być usprawiedliwione wyłącznie pod warunkiem, że wskazany ograniczający środek jest odpowiedni do realizacji rzeczonego celu, przyczyniając się do ograniczenia działalności w zakresie zakładów w sposób spójny i systematyczny.

65 Trybunał orzekł ponadto, że sądy krajowe mają zapewnić, w szczególności w świetle konkretnych zasad stosowania danych ograniczających przepisów, że są one podyktowane troską o rzeczywiste ograniczenie okazji do gry i działalności w tej dziedzinie w sposób spójny i systematyczny (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Zenatti, pkt 36, 37; a także w sprawie Placanica i in., pkt 52, 53).

66 Jak w odniesieniu do tych różnych aspektów orzekł już Trybunał w ww. wyroku w sprawie Gambelli i in. (pkt 7, 8, 69), w zakresie w jakim władze państwa członkowskiego zachęcają i nakłaniają konsumentów do udziału w loteriach, grach losowych lub zakładach po to, by skarb państwa czerpał z nich korzyści finansowe, nie mogą one powoływać się na porządek publiczny w społeczeństwie oraz związaną z tym potrzebę ograniczenia okazji do gry w celu uzasadnienia podjęcia środków ograniczających, chociażby dotyczyły one, tak jak miało to miejsce w rzeczonej sprawie, wyłącznie działalności w zakresie zakładów.

67 W niniejszym przypadku, podkreśliwszy, że zakłady obejmujące wyścigi konne i gry z wykorzystaniem automatów do gry mogą być prowadzone przez podmioty prywatne posiadające zezwolenie, sąd krajowy stwierdził również, że jeśli chodzi o gry w kasynie i gry z wykorzystaniem automatów do gry, które odznaczają się przecież wyższym potencjałem uzależniającym niż zakłady sportowe, właściwe władze publiczne prowadzą politykę ekspansji w zakresie oferty. Liczba kasyn w latach 2000–2006 wzrosła z 66 do 81, podczas gdy warunki prowadzenia gier z wykorzystaniem automatów do gry w placówkach innych niż kasyna, takich jak salony gier, restauracje, kawiarnie i miejsca oferujące noclegi, zostały w ostatnim czasie istotnie złagodzone.

68 W związku z tym należy przyznać, że na podstawie takich ustaleń sąd krajowy w sposób uzasadniony może przyjąć, że okoliczność, iż w odniesieniu do takich gier losowych, innych niż gry objęte monopolem państwowym będącym przedmiotem toczącego się przed nim postępowania, właściwe władze prowadzą politykę mającą raczej zachęcać do udziału w tych grach niż ograniczać okazje do gry i działalność w tej dziedzinie w sposób spójny i systematyczny, powoduje, że cel, jakim jest przeciwdziałanie zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami i zwalczanie uzależnienia od gier, będący u podstaw ustanowienia rzeczonego monopolu, nie może być skutecznie osiągnięty za jego pomocą, co oznacza, że monopol ten nie może być uzasadniony w świetle art. 49 WE.

69 W odniesieniu do okoliczności, że różne gry losowe należą do kompetencji zarówno krajów związkowych, jak i państwa federalnego, należy przypomnieć, że jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki lub sytuacje w jego porządku prawnym dla uzasadnienia uchybienia ciążącym na nim zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii. Wewnętrzny podział kompetencji dokonywany w państwie członkowskim, w szczególności między władzami na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym nie może w szczególności zwolnić rzeczonego państwa członkowskiego z wypełnienia wskazanych zobowiązań (zob. podobnie wyrok z dnia 13 września 2001 r. w sprawie C-417/99 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. s. I-6015, pkt 37).

70 Wynika z powyższego, że chociaż prawo Unii nie sprzeciwia się wewnętrznemu podziałowi kompetencji, zgodnie z którym niektóre gry losowe należą do kompetencji krajów związkowych, a inne do kompetencji władz federalnych, niemniej jednak w podobnym przypadku władze danego kraju związkowego i władze federalne mają wspólnie wywiązać się z obowiązku ciążącego na Republice Federalnej Niemiec w zakresie nienaruszania art. 49 WE. Wynika z tego, że te poszczególne władze, w pełnym zakresie w jakim wymaga tego przestrzeganie tego przepisu, zobowiązane są w tym celu do skoordynowania wykonywania swoich odpowiednich kompetencji.

71 W świetle powyższych rozważań na przedłożone pytanie drugie należy odpowiedzieć, że wykładni art. 49 WE należy dokonywać w ten sposób, iż jeżeli na szczeblu regionalnym ustanowiony został monopol państwowy w dziedzinie zakładów sportowych i loterii, którego celem jest przeciwdziałanie zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami i zwalczanie uzależnienia od gier, i jeżeli jednocześnie sąd krajowy stwierdza:

— że inne rodzaje gier losowych mogą być prowadzone przez podmioty prywatne posiadające zezwolenie oraz

— że w odniesieniu do innych rodzajów gier losowych nieobjętych rzeczonym monopolem i odznaczających się ponadto wyższym potencjałem uzależniającym niż gry objęte tym monopolem, właściwe władze prowadzą politykę ekspansji w zakresie oferty, mogącą wpływać na rozwój i zachęcanie do działalności w zakresie gier, w szczególności w celu maksymalizacji wynikających z tej działalności dochodów,

rzeczony sąd krajowy może w uzasadniony sposób przyjąć, że taki monopol nie jest odpowiedni do zagwarantowania realizacji celu, w jakim został on ustanowiony, przyczyniając się do ograniczania okazji do gry i działalności w tej dziedzinie w sposób spójny i systematyczny. Okoliczność, że gry losowe będące przedmiotem tego monopolu i te inne rodzaje gier losowych należą w przypadku pierwszych – do kompetencji władz regionalnych i w przypadku drugich – do kompetencji władz federalnych, jest pozbawiona w tym względzie znaczenia.

W przedmiocie pytania trzeciego

72 W pytaniu trzecim sąd krajowy dąży do ustalenia, czy wykładni art. 49 WE należy dokonywać w ten sposób, że stoi z nim w sprzeczności przepis krajowy, który pozostawia udzielenie zezwolenia na organizację gier losowych i pośrednictwo w nich swobodnemu uznaniu właściwej władzy, także w sytuacji gdy zostały spełnione określone ustawowo warunki udzielenia zezwolenia.

73 Pytanie to zostało przedłożone jedynie pomocniczo, gdyby z odpowiedzi udzielonej na pytanie drugie wynikało, że monopol będący przedmiotem postępowania przed sądem krajowym narusza art. 49 WE. Zważywszy jednak, że to do sądu krajowego na podstawie odpowiedzi udzielonej przez Trybunał na to pytanie drugie należy stwierdzenie, czy rzeczony monopol może być uzasadniony zgodnymi z prawem, leżącymi u jego podstaw celami interesu ogólnego, Trybunał powinien udzielić odpowiedzi na pytanie trzecie.

74 Kraj związkowy Szlezwik-Holsztyn zakwestionował jednak dopuszczalność tego ostatniego pytania z uwagi na brak jego dostatecznego uzasadnienia w postanowieniu odsyłającym.

75 W związku z tym należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w ramach postępowania ustanowionego w art. 267 TFUE, wyłącznie do sądu krajowego, przed którym toczy się spór i który wobec tego musi przyjąć na siebie odpowiedzialność za wydane orzeczenie, należy ocena, w świetle konkretnych okoliczności sprawy, zarówno niezbędności orzeczenia prejudycjalnego do wydania wyroku, jak i istotnego charakteru pytań skierowanych do Trybunału. W związku z tym, jeśli postawione pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia (zob. w szczególności wyroki: z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 PreussenElektra, Rec. s. I-2099, pkt 38; z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie C-169/07 Hartlauer, Zb.Orz. s. I-1721, pkt 24).

76 Odmowa udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne zadane przez sąd krajowy jest możliwa jedynie wtedy, gdy żądana wykładnia prawa Unii w sposób oczywisty nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu toczącego się przed sądem krajowym lub też gdy problem ma charakter hipotetyczny albo gdy Trybunałowi nie przedstawiono okoliczności faktycznych i prawnych koniecznych do tego, aby mógł odpowiedzieć na zadane mu pytania w użyteczny sposób (zob. ww. wyroki: w sprawie PreussenElektra, pkt 39; w sprawie Hartlauer, pkt 25).

77 W niniejszym przypadku należy zauważyć, że jak wynika z pkt 24 niniejszego wyroku, skarga wniesiona przez Carmen Media ma na celu, w przypadku w szczególności uznania monopolu będącego przedmiotem postępowania przed sądem krajowym za sprzeczny z prawem Unii, uzyskanie orzeczenia nakazującego stronie pozwanej w postępowaniu przed tym sądem wydanie jej zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zakładów sportowych w kraju związkowym Szlezwik-Holsztyn lub też tolerowanie prowadzenia przez nią takiej działalności do czasu ustanowienia procedury wydania zezwolenia dla podmiotów prywatnych, zgodnej z prawem Unii.

78 Ponadto, jak wynika z krajowych ram prawnych znajdujących zastosowanie do postępowania przed sądem krajowym, § 4 ust. 1 i 2 GlüStV i § 5 ust. 1 GlüStV AG ustanawiają różne warunki, od których uzależnione jest wydanie zezwolenia na organizowanie gier losowych i pośrednictwo w nich, przy czym wskazany § 4 ust. 2 GlüStV stanowi jednak między innymi, że nie istnieje prawo do uzyskania zezwolenia.

79 Takie wskazówki pozwalają na zrozumienie powodów, które skłoniły sąd krajowy do przedłożenia pytania trzeciego, jak i znaczenia, jakie może mieć odpowiedź udzielona na nie dla rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym. Są one również wystarczające, aby umożliwić Trybunałowi udzielenie pomocnej odpowiedzi na przedłożone pytanie.

80 Wynika z tego, że trzecie pytanie prejudycjalne jest dopuszczalne.

81 Co do istoty, należy zauważyć, że chociaż ze wskazówek przekazanych przez sąd krajowy wynika, że kraj związkowy Szlezwik-Holsztyn w odniesieniu do loterii i zakładów sportowych ustanowił monopol państwowy przysługujący NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG, możliwość wydania zezwolenia w tej dziedzinie wydaje się, przynajmniej teoretycznie, zastrzeżona w § 4 ust. 1 i 2 GlüStV i § 5 ust. 1 GlüStV AG.

82 Sąd krajowy zastanawia się w istocie, czy system zezwoleń, taki jak ustanowiony w tych przepisach, może spełniać wymogi wynikające z art. 49 WE, mimo że pozostawia udzielenie zezwolenia na organizację gier losowych i pośrednictwo w nich swobodnemu uznaniu właściwej władzy, także w sytuacji gdy zostały spełnione określone w rzeczonych przepisach warunki udzielenia zezwolenia.

83 Jak wynika z pkt 46 niniejszego wyroku, do każdego państwa członkowskiego należy dokonanie oceny, czy w kontekście założonych przez niego, zgodnych z prawem celów konieczny jest całkowity lub częściowy zakaz działalności w dziedzinie gier losowych, czy też wyłącznie ograniczenie jej i ustanowienie w tym celu mniej lub bardziej ścisłych zasad kontroli.

84 Z orzecznictwa Trybunału wynika, że jeżeli państwo członkowskie dąży do realizacji celu, jakim jest ograniczenie okazji do gry, może ono w szczególności, co do zasady, ustanowić system zezwoleń i przewidzieć w tym względzie ograniczenie ilości dopuszczonych podmiotów gospodarczych (zob. ww. wyrok w sprawie Placanica i in., pkt 53).

85 Jednakże zakres uznania, jakim dysponują w związku z tym państwa członkowskie w celu ograniczenia oferty gier losowych, nie zwalnia ich z konieczności zapewnienia, że nakładane przez nie ograniczenia muszą spełniać przesłanki wynikające z orzecznictwa Trybunału, w szczególności w zakresie ich proporcjonalności (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

86 Tymczasem należy w szczególności przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, jeżeli w państwie członkowskim został ustanowiony system zezwoleń, mając zgodny z prawem, uznany w orzecznictwie cel, taki system zezwoleń nie może legitymizować dyskrecjonalnych decyzji władz krajowych, pozbawiających skuteczności przepisy prawa Unii, w szczególności dotyczących swobód podstawowych takich jak swoboda będąca przedmiotem postępowania przed sądem krajowym (zob. w szczególności wyrok z dnia 3 czerwca 2010 r. w sprawie C-203/08 Sporting Exchange, Zb.Orz. s. I-4695 pkt 49).

87 Ponadto, aby system uprzednich zezwoleń administracyjnych był uzasadniony, nawet gdy stanowi odstępstwo od podstawowej swobody, powinien on opierać się na obiektywnych, niedyskryminacyjnych i znanych wcześniej kryteriach, zakreślających ramy uznania władz krajowych tak, by nie mógł być stosowany w sposób arbitralny. Ponadto każdej osobie, której dotyczy restrykcyjny przepis oparty na takim odstępstwie, musi przysługiwać możliwość skorzystania ze skutecznej sądowej drogi odwoławczej (zob. ww. wyrok w sprawie Sporting Exchange, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

88 W uwagach na piśmie kraj związkowy Szlezwik-Holsztyn podniósł w szczególności w odniesieniu do zezwolenia, o którym mowa w § 4 GlüStV, że swobodne uznanie przysługujące właściwej władzy nie jest absolutne, lecz ograniczone założonym, zgodnym z prawem celem, zasadą proporcjonalności i prawami podstawowymi. Wykluczałoby to w szczególności wszelkie arbitralne traktowanie i umożliwiałoby kontrolę sądową spełniającą wymogi państwa prawa. Zdaniem kraju związkowego Szlezwik-Holsztyn § 5 ust. 1 GlüStV AG wprowadza ponadto ograniczenia zakresu swobodnego uznania rzeczonej władzy, ustanawiając różne warunki i przewidując, że przy ich spełnieniu należy wydać wskazane zezwolenie. Rząd niemiecki ze swej strony twierdzi, że niemiecki porządek prawny zapewnia odpowiednie środki zaskarżenia uznaniowych decyzji administracyjnych, które miałyby się okazać arbitralne.

89 Do sądu krajowego, który jako jedyny jest właściwy do dokonania wykładni prawa krajowego, należy stosownie do okoliczności zbadanie, czy przepisy będące przedmiotem postępowania przed tym sądem, w szczególności § 4 ust. 1 i 2 GlüStV i § 5 ust. 1 GlüStV AG, spełniają bądź nie wymogi wynikające z prawa Unii, które zostały przypomniane w pkt 85–87 niniejszego wyroku.

90 W świetle powyższych uwag na przedłożone pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że wykładni art. 49 WE należy dokonywać w ten sposób, że jeżeli w państwie członkowskim ustanowiony został system uprzednich zezwoleń administracyjnych

w odniesieniu do oferty na niektóre rodzaje gier losowych, taki system, który stanowi odstępstwo względem swobody świadczenia usług zagwarantowanej w rzeczonym przepisie, może spełniać wynikające z niej wymogi, wyłącznie jeżeli jest oparty na obiektywnych, niedyskryminacyjnych i znanych wcześniej kryteriach, zakreślających ramy uznania władz krajowych, tak by nie mógł on być stosowany w sposób arbitralny. Ponadto każdej osobie, której dotyczy restrykcyjny przepis oparty na takim odstępstwie, musi przysługiwać możliwość skorzystania ze skutecznej sądowej drogi odwoławczej.

W przedmiocie pytania czwartego

91 W pytaniu czwartym sąd krajowy dąży do ustalenia, czy wykładni art. 49 WE należy dokonywać w ten sposób, że stoi z nim w sprzeczności przepis krajowy, który zakazuje organizacji publicznych gier losowych oraz pośrednictwa w nich za pomocą Internetu, w szczególności w sytuacji, gdy w przejściowym okresie jednego roku ta organizacja i pośrednictwo za pomocą Internetu są dozwolone, aby umożliwić podmiotom, które dotychczas prowadziły swą działalność wyłącznie w Internecie, dokonanie zmian w ich działalności i dostosowanie do dopuszczalnych metod dystrybucji, z zastrzeżeniem że w tym przejściowym okresie zachowane zostaną różne zasady dotyczące ochrony małoletnich i graczy.

92 Kraj związkowy Szlezwik-Holsztyn podnosi, że z brzmienia tego pytania nie wynika jednoznacznie, czy dotyczy ono wyłącznie zgodności z prawem Unii okresu przejściowego takiego jak został ustanowiony w przepisach będących przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, czy też dotyczy ono również zasadniczego zakazu oferowania gier losowych za pośrednictwem Internetu.

93 Wątpliwości te nie są jednak uzasadnione.

94 Jak wynika bowiem przede wszystkim z samego sformułowania niniejszego pytania prejudycjalnego, sąd krajowy zastanawia się w sposób ogólny i zasadniczy nad zgodnością z prawem Unii zakazu organizowania gier losowych i pośrednictwa w nich za pomocą Internetu, podczas gdy istnienie wyżej wskazanych przepisów przejściowych, jak wynika z użycia przysłówka „w szczególności", jest wskazane wyłącznie jako szczególna okoliczność, którą również należy uwzględnić w postępowaniu przed tym sądem.

95 Jak wynika ponadto z pkt 37 niniejszego wyroku, wątpliwości wyrażone w postanowieniu odsyłającym w sposób ogólny dotyczą kwestii, czy zakaz taki jak zawarty w § 4 ust. 4 GlüStV może być uznany za odpowiedni do realizacji celów, jakimi są zwalczanie zagrożenia uzależnieniem od gier i ochrona małoletnich, co do których należy uznać, że stanowią podstawę przyjęcia przepisów będących przedmiotem postępowania przed sądem krajowym.

96 Wreszcie, oczywiste jest, że wyłącznie pod warunkiem, że zasadniczy zakaz wykorzystania Internetu w celu oferowania gier losowych może być uznany za odpowiedni do realizacji założonych, zgodnych z prawem celów, można zadać pytanie, czy ustanowienie okresu przejściowego, takiego jak w przepisach będących przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, może bądź nie wpływać na wskazany odpowiedni charakter.

97 Jeśli chodzi, po pierwsze, o zakaz organizowania gier losowych za pomocą Internetu i pośrednictwa w nich, należy zauważyć, że sąd krajowy ograniczył się do wyrażenia wątpliwości co do zgodności tego zakazu z prawem Unii w formie bardzo ogólnej, przypomnianej powyżej w pkt 95 niniejszego wyroku.

98 Z uwagi na fakt, że sąd krajowy nie sprecyzował szczegółowo charakteru wątpliwości, które powziął w tej kwestii, ograniczając się w tym względzie do odesłania do stanowiska, jakie zajęła Komisja w szczegółowej opinii skierowanej do Republiki Federalnej Niemiec w wyniku powiadomienia przez nią o projekcie GlüStV, bez jakiegokolwiek ich wyjaśnienia, Trybunał ograniczy swoje badanie do kwestii, czy środek zakazujący oferowania gier losowych za pośrednictwem Internetu, taki jak zawarty w § 4 ust. 4 GlüStV, może co do zasady być uznany za odpowiedni do osiągnięcia celów obejmujących przeciwdziałanie zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami i zwalczanie uzależnienia od gier, a także ochronę małoletnich.

99 W związku z tym należy na wstępie zauważyć, że Trybunał uznał wcześniej, iż środek obejmujący bezwarunkowy zakaz praktykowania formy gier losowych na terytorium państwa członkowskiego, w tym przypadku loterii, może być uzasadniony nadrzędnymi względami interesu ogólnego (zob. ww. wyrok w sprawie Schindler).

100 W postępowaniu przed sądem krajowym sporny zakaz dotyczy nie tyle oferowania szczególnego rodzaju gier losowych, ile środka, za pomocą którego gry losowe są oferowane, czyli Internetu.

101 Trybunał miał już okazję podkreślić specyfikę związaną z oferowaniem gier losowych za pośrednictwem Internetu (zob. ww. wyrok w sprawie Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, pkt 72).

102 Trybunał zauważył zatem w szczególności, że z powodu braku bezpośredniego kontaktu pomiędzy konsumentem a podmiotem prowadzącym gry, gry losowe dostępne przez Internet wiążą się z innym i bardziej znaczącym ryzykiem w porównaniu z tradycyjnym rynkiem takich gier, jeżeli chodzi o ewentualne oszustwa popełnione

przez podmioty prowadzące te gry wobec konsumentów (ww. wyrok w sprawie Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, pkt 70).

103 Należy zauważyć, że w stosunku do tradycyjnego rynku takich gier, szczególne cechy gier losowych oferowanych za pośrednictwem Internetu mogą w ten sam sposób okazać się źródłem innego i bardziej znaczącego ryzyka w zakresie ochrony konsumentów, a w szczególności małoletnich i osób mających szczególne skłonności do gry lub u których mogą wystąpić takie skłonności. Niezależnie od wspomnianego wcześniej braku bezpośredniego kontaktu między konsumentem a podmiotem prowadzącym gry, szczególna łatwość i stały dostęp do gier oferowanych za pośrednictwem Internetu, a także zakres oraz potencjalnie duża częstotliwość takiej oferty o charakterze międzynarodowym w środowisku, które charakteryzuje ponadto izolacja gracza, anonimowość i brak kontroli społecznej, stanowią liczne czynniki mogące sprzyjać rozwojowi uzależnienia od gier i nadmiernym wydatkom związanymi z grami, jak też w rezultacie spowodować natężenie związanych z tym negatywnych skutków społecznych i moralnych, wskazywanych w utrwalonym orzecznictwie.

104 Ponadto należy zauważyć, że z uwagi na uprawnienia dyskrecjonalne przysługujące państwom członkowskim w zakresie określenia poziomu ochrony konsumentów i porządku społecznego w sektorze gier losowych, nie jest wymagane, w świetle kryterium proporcjonalności, aby środek ograniczający ustanowiony przez władze państwa członkowskiego odpowiadał koncepcji wspólnej dla wszystkich państw członkowskich, jeżeli chodzi o sposoby ochrony określonego uzasadnionego interesu (zob. analogicznie wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie C-518/06 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-3491, pkt 83, 84).

105 W świetle ogółu powyższych uwag należy uznać, że środek w postaci zakazu wszelkiej oferty gier losowych za pośrednictwem Internetu może co do zasady być uznany za odpowiedni do osiągnięcia zgodnych z prawem celów obejmujących przeciwdziałanie zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami i zwalczanie

uzależnienia od gier, a także ochronę małoletnich, nawet jeśli oferowanie takich gier jest dozwolone za pośrednictwem bardziej tradycyjnych środków.

106 Po drugie, jeśli chodzi o ustanowienie okresu przejściowego, takiego jak w przepisach będących przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, należy w szczególności zbadać, czy nie narusza on spójności danych przepisów, prowadząc do sprzecznego z założonym celem rezultatu.

107 W tym względzie należy stwierdzić na wstępie, że przepis przejściowy będący przedmiotem postępowania przed sądem krajowym znajduje zastosowanie wyłącznie do loterii, a nie do innych rodzajów gier losowych.

108 Ponadto z wyjaśnień przedstawionych przez sąd krajowy wynika, że ten przepis przejściowy ma wyłącznie na celu umożliwienie niektórym podmiotom gospodarczym, które dotychczas oferowały zgodnie z prawem loterie za pośrednictwem Internetu w danym kraju związkowym, dostosowania ich działalności w wyniku wejścia w życie zakazu obejmującego ich pierwotną działalność, i że okres jego obowiązywania jest ograniczony do jednego roku, czego nie można we wskazanej perspektywie uznać za nieracjonalne.

109 Należy wreszcie podkreślić również, po pierwsze, że z § 25 ust. 6 GlüStV i § 9 GlüStV AG wynika, iż we wskazanym okresie przejściowym zainteresowane podmioty są zobowiązane do spełnienia szeregu warunków związanych z wykluczeniem małoletnich i graczy, którym zakazano udziału w grze, ograniczeniem stawek, zasadami i częstotliwością oferowanych gier, a także wprowadzeniem środków społecznych i, po drugie, że kraj związkowy Szlezwik-Holsztyn podniósł przed Trybunałem, że wszystkie ewentualnie zainteresowane podmioty organizujące loterie mogły, bez dyskryminacji, skorzystać ze wskazanego przepisu przejściowego.

110 Nie wydaje się zatem, że taki okres przejściowy, uzasadniony najwyraźniej względami pewności prawa (zob. analogicznie wyrok z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-347/06 ASM Brescia, Zb.Orz. s. I-5641, pkt 68–71), mógł naruszyć spójność środka

obejmującego zakaz oferowania gier losowych za pośrednictwem Internetu i jego odpowiedni charakter w stosunku do osiągnięcia zgodnych z prawem, założonych w nim celów (zob. analogicznie, w odniesieniu do czasowego wyjątku względem zakazu prowadzenia aptek przez niefarmaceutów, wyrok z dnia 19 maja 2009 r. w sprawach połączonych C-171/07 i C-172/07 Apothekerkammer des Saarlandes i in., Zb.Orz. s. I-4171, pkt 45–50).

111 W świetle ogółu powyższych uwag na przedłożone pytanie czwarte należy odpowiedzieć, że wykładni art. 49 WE należy dokonywać w ten sposób, że przepis krajowy, który zakazuje organizacji publicznych gier losowych oraz pośrednictwa w nich za pomocą Internetu w celach przeciwdziałania zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami i zwalczania uzależnienia od gier, a także ochrony małoletnich, może być co do zasady uznany za odpowiedni do osiągnięcia takich zgodnych z prawem celów, nawet jeśli oferowanie takich gier jest dozwolone za pośrednictwem bardziej tradycyjnych środków. Okoliczność, że takiemu zakazowi towarzyszy przepis przejściowy, taki jak będący przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, nie może pozbawić rzeczonego zakazu takiego charakteru.

W przedmiocie kosztów

112 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) Wykładni art. 49 WE należy dokonywać w ten sposób, iż podmiot, który chce oferować za pośrednictwem Internetu zakłady sportowe w innym państwie

członkowskim niż państwo, w którym ma siedzibę, nie jest wyłączony z zakresu stosowania wskazanego przepisu wyłącznie z uwagi na fakt, że rzeczony podmiot nie posiada zezwolenia umożliwiającego mu oferowanie takich zakładów osobom znajdującym się na terytorium państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę, lecz posiada wyłącznie zezwolenie na oferowanie takich usług osobom znajdującym się poza rzeczonym terytorium.

2) Wykładni art. 49 WE należy dokonywać w ten sposób, że jeżeli na szczeblu regionalnym ustanowiony został monopol państwowy w dziedzinie zakładów sportowych i loterii, którego celem jest przeciwdziałanie zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami i zwalczanie uzależnienia od gier, i jeżeli jednocześnie sąd krajowy stwierdza:

— że inne rodzaje gier losowych mogą być prowadzone przez podmioty prywatne posiadające zezwolenie oraz

— że w odniesieniu do innych rodzajów gier losowych nieobjętych rzeczonym monopolem i odznaczających się ponadto wyższym potencjałem uzależniającym niż gry objęte tym monopolem, właściwe władze prowadzą politykę ekspansji w zakresie oferty, mogącą wpływać na rozwój i stymulację działalności w zakresie gier, w szczególności w celu maksymalizacji wynikających z tej działalności dochodów,

rzeczony sąd krajowy może w uzasadniony sposób przyjąć, że taki monopol nie jest odpowiedni do zagwarantowania realizacji celu, w jakim został on ustanowiony, przyczyniając się do ograniczania okazji do gry i działalności w tej dziedzinie w sposób spójny i systematyczny.

Okoliczność, że gry losowe będące przedmiotem tego monopolu i te inne rodzaje gier losowych należą w przypadku pierwszych – do kompetencji władz regionalnych i w przypadku drugich – do kompetencji władz federalnych, jest pozbawiona w tym względzie znaczenia.

3) **Wykładni art. 49 WE należy dokonywać w ten sposób, że jeżeli w państwie członkowskim ustanowiony został system uprzednich zezwoleń administracyjnych w odniesieniu do oferty na niektóre rodzaje gier losowych, taki system, który stanowi odstępstwo względem swobody świadczenia usług zagwarantowanej w rzeczonym przepisie, może spełniać wynikające z niej wymogi, wyłącznie jeżeli jest oparty na obiektywnych, niedyskryminacyjnych i znanych wcześniej kryteriach, zakreślających ramy uznania władz krajowych, tak by nie mógł on być stosowany w sposób arbitralny. Ponadto każdej osobie, której dotyczy restrykcyjny przepis oparty na takim odstępstwie, musi przysługiwać możliwość skorzystania ze skutecznej sądowej drogi odwoławczej.**

4) **Wykładni art. 49 WE należy dokonywać w ten sposób, że przepis krajowy, który zakazuje organizacji publicznych gier losowych oraz pośrednictwa w nich za pomocą Internetu w celach przeciwdziałania zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami i zwalczania uzależnienia od gier, a także ochrony małoletnich, może być co do zasady uznany za odpowiedni do osiągnięcia takich zgodnych z prawem celów, nawet jeśli oferowanie takich gier jest dozwolone za pośrednictwem bardziej tradycyjnych środków. Okoliczność, że takiemu zakazowi towarzyszy przepis przejściowy, taki jak będący przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, nie może pozbawić rzeczonego zakazu takiego charakteru.**

Podpisy