SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 8. septembra 2010*

V zadevi C-46/08,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Nemčija) z odločbo z dne 30. januarja 2008, ki je prispela na Sodišče 8. februarja 2008, v postopku

Carmen Media Group Ltd

proti

Land Schleswig-Holstein,

Innenminister des Landes Schleswig-Holstein,

* Jezik postopka: nemščina.

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts in J.-C. Bonichot, predsedniki senatov, P. Lindh, predsednica senata, K. Schiemann (poročevalec), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh in L. Bay Larsen, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,
sodni tajnik: B. Fülöp, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 8. decembra 2009,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Carmen Media Group Ltd W. Hambach, M. Hettich in S. Münstermann, odvetniki, ter C. Koenig, profesor,

– za Land Schleswig-Holstein in Innenminister des Landes Schleswig-Holstein L.-E. Liedke in D. Kock, zastopnika, skupaj z M. Heckerjem in M. Ruttigom, odvetnikoma,

– za nemško vlado M. Lumma, J. Möller in B. Klein, zastopniki,

– za belgijsko vlado L. Van den Broeck, zastopnica, skupaj s P. Vlaemminckom in A. Hubertom, odvetnikoma,

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

– za špansko vlado F. Díez Moreno, zastopnik,

– za nizozemsko vlado C. Wissels in M. de Grave, zastopnika,

– za avstrijsko vlado C. Pesendorfer, zastopnica,

– za norveško vlado K. Moen, zastopnik,

– za Evropsko komisijo E. Traversa, P. Dejmek in H. Krämer, zastopniki,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 4. marca 2010

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 Carmen Media Group Ltd (v nadaljevanju: Carmen Media) ter zvezno deželo Schleswig-Holstein in Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, ker sta slednja zavrnila zahtevo družbe Carmen Media, da se ji prizna pravica do ponujanja športnih stav prek interneta v navedeni zvezni deželi.

Nacionalni pravni okvir

Zvezno pravo

3 Člen 284 kazenskega zakonika (Strafgesetzbuch) določa:

„(1) Kdor brez upravnega dovoljenja javno prireja ali organizira igro na srečo ali priskrbi za to potrebno opremo, se kaznuje z zaporno kaznijo največ dveh let ali z denarno kaznijo.

[…]

(3) Kdor dejavnosti iz odstavka 1 izvaja

1. kot poklicno dejavnost […]

[…]

se kaznuje z zaporno kaznijo od treh mesecev do petih let.

[…]“

4 Za določitev pogojev, pod katerimi se lahko dodelijo dovoljenja za prirejanje iger na srečo v smislu člena 284(1) navedenega kazenskega zakonika, so pristojne različne zvezne dežele, razen pri stavah na uradnih konjskih dirkah, za katere velja zlasti zakon o stavah na dirkah in loterijah (Rennwett- und Lotteriegesetz, v nadaljevanju: RWLG), ter nameščanju in uporabi igralnih avtomatov z možnostjo dobitka v prostorih, ki niso igralnice (igralni saloni, bari, restavracije, hoteli), za kar se uporabljata zlasti zakonik o obrtniških, trgovskih in industrijskih poklicih (Gewerbeordnung) ter uredba o igralnih avtomatih in drugih igrah z možnostjo dobitka (Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit).

5 Člen 1(1) RWLG določa:

„Združenje, ki želi upravljati podjetje za prirejanje stav na javnih konjskih dirkah ali drugih javnih konjeniških tekmovanjih, mora za to pridobiti dovoljenje pristojnih organov v skladu s pravom zvezne dežele.“

6 Člen 2(1) RWLG določa:

„Kdor želi iz gospodarskih razlogov sklepati stave na javnih konjeniških tekmovanjih ali delovati kot posrednik pri takih stavah (bookmaker), mora za to pridobiti dovoljenje pristojnih organov v skladu s pravom zvezne dežele."

GlüStV

7 Z državno pogodbo o loterijah v Nemčiji (Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, v nadaljevanju: LottStV), ki je začela veljati 1. julija 2004, so zvezne dežele sprejele enoten okvir za prirejanje in izvedbo iger na srečo ter komercialno posredovanje pri igrah na srečo, razen za igralnice.

8 Bundesverfassungsgericht je s sodbo z dne 28. marca 2006 glede ureditve, ki je omogočila prenos LottStV v zvezni deželi Bavarski, razsodilo, da je javni monopol na področju športnih stav v tej deželi v nasprotju s členom 12(1) temeljnega zakona, s katerim je zagotovljena svobodna gospodarska pobuda. Navedeno sodišče je zlasti ugotovilo, da je navedeni monopol, ker se je z njim izključevala dejavnost prirejanja zasebnih stav, ne da bi hkrati obstajal pravni okvir, s katerim bi bilo mogoče pravno in dejansko ter strukturno in vsebinsko zagotoviti, da bi se dejansko uresničeval cilj zmanjšanja želje po igranju iger na srečo in boja zoper zasvojenosti z njimi, nesorazmerno kršil tako zagotovljeno svobodno gospodarsko pobudo.

9 Kot izhaja iz pojasnil predložitvenega sodišča, državna pogodba o igrah na srečo (Glücksspielstaatsvertrag, v nadaljevanju: GlüStV), ki so jo sklenile zvezne dežele in je začela veljati 1. januarja 2008, pomeni nov enoten okvir za prirejanje in izvedbo iger na srečo ter posredovanje pri njih, namen tega pa je izpolniti zahteve, ki jih je Bundesverfassungsgericht postavilo v navedeni sodbi z dne 28. marca 2006.

10 Predložitveno sodišče dalje navaja, da je iz obrazložitvenega poročila o osnutku GlüStV (v nadaljevanju: obrazložitveno poročilo) med drugim razvidno, da je najpomembnejši cilj GlüStV preprečevanje zasvojenosti z igrami na srečo in boj zoper to zasvojenost. V skladu z obrazložitvenim poročilom naj bi študija iz aprila 2006, ki jo je na prošnjo Komisije Evropskih skupnosti opravil švicarski institut za primerjalno pravo in se nanaša na trg iger na srečo v Evropski uniji, jasno pokazala učinkovitost, ki bi v tem smislu lahko izhajala iz stroge ureditve in usmerjanja zadevnih dejavnosti.

11 V obrazložitvenem poročilu je glede posebnega sektorja športnih stav navedeno, da tudi če so lahko športne stave za veliko večino igralcev samo sprostitvene in zabavne narave, je glede na navedbe v razpoložljivih znanstvenih študijah in izvedenskih poročilih zelo verjetno, da bi bila pri občutnem povečanju ponudbe teh stav morebitna nevarnost za nastanek zasvojenosti velika. Prav tako bi bilo treba sprejeti preprečevalne ukrepe proti taki zasvojenosti, tako da bi se omejili prirejanje, trženje in izvajanje takih iger na srečo. Usmerjanje in omejevanje trga navedenih iger z GlüStV bi bilo treba v tem smislu doseči zlasti z ohranitvijo obstoječega monopola glede prirejanja športnih stav in loterij, ki predstavljajo posebno nevarnost.

12 V skladu s členom 1 GlüStV so njeni cilji ti:

„1. preprečevati zasvojenost z igrami na srečo in stav ter ustvariti okoliščine za učinkovito preprečevanje zasvojenosti,

2. omejiti ponudbo iger na srečo ter urejeno in nadzorovano usmerjati željo prebivalcev po igranju iger na srečo, zlasti s preprečevanjem preusmerjanja na nedovoljene igre na srečo,

3. zagotoviti varstvo mladoletnikov in igralcev iger na srečo,

4. zagotoviti pravilen potek iger na srečo in varstvo mladoletnikov pred goljufijami ter preprečiti kriminalna dejanja, ki so povezana z igrami na srečo ali iz njih izhajajo."

13 Člen 2 GlüStV pojasnjuje, da se glede igralnic uporabljajo zgolj členi 1, od 3 do 8, 20 in 23.

14 Člen 4 GlüStV določa:

„1. Prirejanje ali posredovanje pri javnih igrah na srečo poteka samo z dovoljenjem pristojnega organa zadevne zvezne dežele. Vsakršno prirejanje takih iger na srečo ali posredovanje pri njih brez tega dovoljenja je prepovedano (nezakonita igra na srečo).

2. Odobritev dovoljenja se zavrne, če je prirejanje igre na srečo ali posredovanje pri njej v nasprotju s cilji iz člena 1. Dovoljenja ni mogoče pridobiti za posredovanje pri igrah na srečo, ki so nezakonite na podlagi te državne pogodbe. Pravica do pridobitve dovoljenja ne obstaja.

[…]

4. Prirejanje iger na srečo in posredovanje pri njih prek interneta sta prepovedana."

15 Člen 10 GlüStV določa:

„1. Za doseganje ciljev iz člena 1 imajo zvezne dežele zakonsko obveznost, da zagotovijo zadostno ponudbo iger na srečo. Pomaga jim tehnični odbor izvedencev, specializiranih za boj zoper zasvojenost z igrami na srečo.

2. Na podlagi zakona zvezne dežele lahko to nalogo izpolnijo same, prek pravnih oseb javnega prava ali družb zasebnega prava, v katerih imajo pravne osebe javnega prava odločujoč neposredni ali posredni delež.

[…]

5. Osebe, ki niso navedene v odstavku 2, imajo samo pravico do prirejanja loterij in iger v skladu z določbami tretjega oddelka."

16 Tretji oddelek GlüStV se nanaša na loterije z majhno nevarnostjo, za katere je mogoče izdati dovoljenje pod zelo omejujočimi pogoji in zgolj prirediteljem, ki uresničujejo cilje v splošnem interesu ali dobrodelne cilje.

17 Člen 25(6) GlüStV določa:

„Zvezne dežele lahko za obdobje največ enega leta po začetku veljavnosti državne pogodbe z odstopanjem od člena 4(4) dovolijo prirejanje loterij prek interneta ali posredovanje pri njih, če ni razlogov za zavrnitev njihove odobritve na podlagi člena 4(2) in če so izpolnjeni ti pogoji:

– izključitev mladoletnikov in oseb s prepovedjo igranja iger na srečo, ki se zagotavlja z ukrepi identifikacije in preverjanja v skladu z direktivami Komisije za zaščito mladoletnikov kot zaprte skupine uporabnikov medijev;

– omejitev vložkov na 1000 EUR na mesec, kot je določeno v dovoljenju, in zagotovitev prepovedi kreditiranja;

– prepoved posebnega spodbujanja k zasvojenosti s hitrim žrebanjem in prepoved možnosti interaktivnega sodelovanja z objavo rezultatov v realnem času; glede loterij velja omejitev dveh dobitnih žrebanj na teden;

– lokalizacija z najmodernejšimi metodami, da bi se zagotovilo, da lahko pri igri sodelujejo zgolj osebe s področja uporabe dovoljenja;

– vzpostavitev in izvajanje programa socialnih ukrepov, prilagojenega posebnim pogojem interneta, katerega učinkovitost je znanstveno ocenjena."

18 Predložitveno sodišče poudarja, da je v skladu z obrazložitvenim poročilom namen prehodne določbe iz člena 25(6), da se ponudnikoma komercialnih iger, ki delujeta skoraj izključno na internetu in imata 140 oziroma 151 zaposlenih, ponudi pravično nadomestilo tako, da se jima da dovolj časa, da svoje dejavnosti prilagodita distribucijskim kanalom, ki so dovoljeni z GlüStV.

Predpisi dežele Schleswig-Holstein

19 Dežela Schleswig-Holstein je GlüStV prenesla z zakonom o izvajanju državne pogodbe o igrah na srečo v Nemčiji (Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland) z dne 13. decembra 2007 (GVOBl. 2007, str. 524, v nadaljevanju: GlüStV AG).

20 Člen 4 GlüStV AG določa:

„1. Za doseganje ciljev iz člena 1 GlüStV dežela Schleswig-Holstein izvaja nadzor nad [igrami] na srečo ter zagotavlja zadostno ponudbo iger na srečo in znanstvene raziskave, da bi se izognila in preprečila nevarnost za nastanek zasvojenosti, povezano z igrami na srečo.

2. V skladu s členom 10(1) GlüStV dežela Schleswig-Holstein to funkcijo opravlja prek družbe NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG. (v nadaljevanju: NordwestLotto Schleswig-Holstein), v kateri ima ta dežela neposredno ali posredno vse deleže ali odločujoč delež. […]

3. Družba NordwestLotto Schleswig-Holstein lahko prireja loterije z žrebanjem, igre s srečkami in športne stave ter loterije in s tem povezane dodatne igre.

[…]“

21 Člen 5(1) GlüStV AG določa:

„Dovoljenje na podlagi člena 4(1) GlüStV za igre na srečo, ki niso loterije z majhno nevarnostjo (člen 6), predpostavlja

(1) neobstoj razlogov za zavrnitev iz člena 4(2), prvi in drugi stavek, GlüStV,

(2) spoštovanje:

(a) zahtev v zvezi z varstvom mladoletnikov v skladu s členom 4(3) GlüStV,

(b) prepovedi prirejanja iger na srečo in posredovanja pri njih prek interneta iz člena 4(4) GlüStV,

(c) omejitev glede objave iz člena 5 GlüStV,

(d) zahtev glede programa socialnih ukrepov iz člena 6 GlüStV in

(e) zahtev glede pojasnil o nevarnosti za nastanek zasvojenosti v skladu s členom 7 GlüStV,

(3) zanesljivost prireditelja ali posrednika, ki morata zlasti zagotoviti redno prirejanje iger in posredovanje pri njih, kar lahko igralci in pristojni organi zlahka preverijo,

(4) sodelovanje tehničnega odbora pri uvajanju novih ponudb iger na srečo, novih distribucijskih kanalov ali pri občutni razširitvi obstoječih distribucijskih kanalov v skladu s členom 9(5) GlüStV in zagotavljanje, da se sestavi poročilo o socialnih posledicah nove ponudbe ali razširjene ponudbe,

(5) zagotavljanje, da prireditelji v smislu člena 10(2) GlüStV sodelujejo v dogovorjenem sistemu prepovedi sodelovanja nekaterih igralcev v skladu s členoma 8 in 23 GlüStV,

(6) zagotavljanje izključitve igralcev s prepovedjo igranja iger na srečo v skladu s členoma 21(3), prvi stavek, in 22(2), prvi stavek, GlüStV in

(7) posredniki komercialnih iger spoštujejo zahteve iz člena 19 GlüStV.

Če so pogoji iz prvega stavka izpolnjeni, je treba izdati dovoljenje."

22 Člen 9 GlüStV AG določa:

„Z odstopanjem od člena 4(4) GlüStV je do 31. decembra 2008 mogoče dovoliti prirejanje loterij prek interneta in posredovanje pri njih, če je zagotovljeno spoštovanje pogojev iz člena 25(6) GlüStV. […]“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

23 Družba Carmen Media ima sedež v Gibraltarju, kjer je pridobila dovoljenje za prirejanje športnih stav. Zaradi davčnih razlogov pa je navedeno dovoljenje omejeno na prirejanje takih stav v tujini („offshore bookmaking“).

24 Ker je družba Carmen Media želela take stave prek interneta ponujati v Nemčiji, je februarja 2006 od dežele Schleswig-Holstein zahtevala, naj ugotovi zakonitost te dejavnosti na podlagi dovoljenja, ki ga je pridobila v Gibraltarju. Podredno je zahtevala, naj se ji izda dovoljenje za opravljanje dejavnosti ali, če to ne bi bilo mogoče, naj se ta dejavnost tolerira do vzpostavitve postopka za pridobitev dovoljenja za zasebne ponudnike, ki bi bil v skladu s pravom Skupnosti.

25 Ker so bile te zahteve 29. maja 2006 zavrnjene, je družba Carmen Media 30. junija 2006 vložila tožbo pri Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (upravno sodišče dežele Schleswig-Holstein). V oporo tej tožbi je med drugim zatrjevala, da je javni monopol nad športnimi stavami, ki obstaja v deželi Schleswig-Holstein, v nasprotju s členom 49 ES. Pravna in praktična konfiguracija javnega monopola glede športnih stav in loterij, kot izhaja iz LottStV, naj namreč v nasprotju z zahtevami, ki jih je Sodišče postavilo zlasti v sodbi z dne 6. novembra 2003 v zadevi Gambelli in drugi

(C-243/01, Recueil, str. I-13031), ne bi omogočala zagotovitve doslednega in sistematičnega boja zoper zasvojenost z igrami na srečo. Družba Carmen Media trdi, da druge vrste iger in stav, kot so igre na igralnih avtomatih, stave na konjskih dirkah ali igre, ki se prirejajo v igralnicah, niso predmet takega javnega monopola in da se poleg tega te igre in stave čedalje bolj razvijajo, čeprav povzročajo večjo nevarnost za nastanek zasvojenosti kot športne stave in loterije. Družba Carmen Media je na obravnavi zatrjevala, da take nedoslednosti obstajajo tudi po začetku veljavnosti GlüStV in GlüStV AG.

26 Dežela Schleswig-Holstein trdi, da se družba Carmen Media zaradi okoliščine, da je dovoljenje, ki ga ima, omejeno na „offshore bookmaking“, ne more sklicevati na določbe Skupnosti glede svobode opravljanja storitev, saj navedena ponudnica takih storitev ne more zakonito opravljati v državi članici, v kateri ima sedež. Dežela Schleswig-Holstein poleg tega zatrjuje, da pravo Skupnosti ne vsebuje zahteve po splošni skladnosti vseh ureditev iger na srečo. Različni sektorji iger na srečo naj namreč ne bi bili primerljivi, morebitne pomanjkljivosti v enem od teh sektorjev pa naj ne bi vplivale na zakonitost ureditve drugih sektorjev. Skladnost javnega monopola s pravom Skupnosti naj bi zato bilo treba presojati zgolj glede na zadevni sektor iger na srečo. V obravnavanem primeru naj bi ta skladnost zagotovo obstajala, zlasti od začetka veljavnosti GlüStV in GlüStV AG.

27 Predložitveno sodišče poudarja, da je uspeh zahteve družbe Carmen Media, da postane zasebna prirediteljica športnih stav na internetu v deželi Schleswig-Holstein, odvisen zlasti od odgovora na argumenta, ki ju je navedla zvezna dežela Schleswig-Holstein.

28 Predložitveno sodišče glede prvega argumenta meni, da za to, da bi se ponudnik, ki želi ponujati storitve prek interneta, lahko skliceval na pravila glede svobode opravljanja storitev, zadostuje, da zadevna dejavnost ni nezakonita v državi članici, v kateri ima ta ponudnik sedež. Vprašanje, ali ta ponudnik v tej državi članici te storitve tudi dejansko ponuja, pa naj ne bi bilo pomembno. V Gibraltarju naj ponujanje stav ne bi bilo prepovedano, v obravnavanem primeru pa naj bi se dovoljenje, ki ga je pridobila družba Carmen Media, zgolj zaradi davčnih razlogov nanašalo samo na stave v tujini.

29 V zvezi z drugim argumentom se predložitveno sodišče, ki pojasnjuje, da je notranja pravna ureditev, ki jo je vseeno treba upoštevati, razvidna iz GlüStV in GlüStV AG, sprašuje, ali sta javni monopol in z njim povezana izključitev zasebnih ponudnikov glede športnih stav in loterij, ki ne predstavljajo majhne nevarnosti, ki izhajata iz določb člena 10(1), (2) in (5) GlüStV v povezavi z določbami iz člena 4(2) GlüStV AG, v nasprotju s členom 49 ES.

30 Predložitveno sodišče poudarja, da je glavni cilj GlüStV, kot je med drugim razvidno iz obrazložitvenega poročila, preprečevanje zasvojenosti z igrami na srečo in boj proti njej. V zvezi s tem meni, da je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da čeprav države članice načeloma lahko ustvarijo monopol na podlagi diskrecijske pravice glede določitve ciljev svoje politike na področju iger na srečo, zlasti v zvezi z izvajanjem preventivne politike glede čezmerne porabe državljanov na tem področju z jasno opredelitvijo potrebne ravni varstva, to lahko storijo, če predpisi, ki so v zvezi s tem sprejeti, ustrezajo načelu sorazmernosti, pri čemer se predložitveno sodišče sklicuje zlasti na sodbo z dne 21. septembra 1999 v zadevi Läärä in drugi (C-124/97, Recueil, str. I-6067, točka 39). Predložitveno sodišče pa dvomi, da sporni javni monopol iz postopka v glavni stvari na področju športnih stav ustreza zahtevi po doslednosti in sistematičnosti v boju zoper zasvojenost z igrami na srečo, ki je razvidna iz točke 67 zgoraj navedene sodbe Gambelli in drugi.

31 Predložitveno sodišče v zvezi s tem poudarja, prvič, da je zvezni minister za gospodarstvo pred kratkim začel sproščati pogoje za komercialno izkoriščanje igralnih avtomatov, tako da je spremenil uredbo o igralnih avtomatih in o drugih igrah z možnostjo dobitka (BGB1. 2006 I, str. 280), čeprav je bilo glede na trenutna znanstvena dognanja in kot zlasti izhaja iz obrazložitvenega poročila ugotovljeno, da igralni avtomati med vsemi igrami na srečo predstavljajo največjo nevarnost za nastanek zasvojenosti. Med spremembami, ki so tako začele veljati 1. januarja 2006, so povečanje števila igralnih avtomatov v barih z 2 na 3, zmanjšanje najmanjše površine na napravo v igralnih salonih s 15 m2 na 12 m2 in povečanje največjega možnega števila avtomatov v teh salonih z 10 na 12. Prav tako je se je skrajšalo najkrajše trajanje igre na napravo z 12 na 5 sekund, najvišji znesek izgube pa se je s 60 EUR zvišal na 80 EUR.

32 Drugič, obstajalo naj bi protislovje med cilji, ki upravičujejo javni monopol na področju športnih stav, in politiko širjenja, ki jo vodijo nemški organi glede iger, ki se prirejajo v igralnicah in pri katerih je morebitna nevarnost za nastanek zasvojenosti prav tako večja od nevarnosti pri športnih stavah. Število igralnic, ki imajo dovoljenje, naj bi se namreč med letoma 2000 in 2006 povečalo s 66 na 81.

33 Tretjič, stave na javnih konjskih dirkah ali drugih konjeniških tekmovanjih so izključene iz področja uporabe GlüStV in so urejene zlasti v RWLG, ki dovoljuje stave, ki jih tržijo zasebna podjetja.

34 Predložitveno sodišče meni, da je doslednost ureditve na področju iger na srečo treba presojati v okviru celostne vizije ponudb dovoljenih iger na srečo, kar naj bi bil edini pristop, ki bi zakonodajalcu omogočal učinkovito odpravo nevarnosti za nastanek zasvojenosti z igrami na srečo.

35 Predložitveno sodišče meni, da v zvezi s tem okoliščina, da različne vrste stav spadajo tako v pristojnost dežel kot v pristojnost zvezne države, ni mogoče upoštevati pri presoji skladnosti spornega monopola iz postopka v glavni stvari s pravom Skupnosti.

36 Če bi bilo iz odgovora Sodišča na prvi vprašanji predložitvenega sodišča razvidno, da je člen 49 ES mogoče uporabiti v položajih, kakršen je položaj tožeče stranke v postopku o glavni stvari, in da navedeni monopol krši ta člen, se torej postavi vprašanje, kako mora nacionalno pravo izpolnjevati obveznost zagotavljanja varstva pravic, ki jih imajo ponudniki na podlagi tega člena, natančneje pa vprašanje njegove skladnosti s členom 4(2) GlüStV, na podlagi katerega morajo biti za pridobitev dovoljenja izpolnjeni pogoji iz te določbe.

37 Prav tako naj bi se postavilo vprašanje združljivosti člena 49 ES in prepovedi prirejanja javnih iger na srečo in posredovanja pri njih prek interneta iz člena 4(4) GlüStV. Predložitveno sodišče v zvezi s tem dvomi, da je tak ukrep mogoče šteti za ustrezen za doseganje uresničevanih ciljev varstva mladoletnikov in boja proti nevarnosti nastanka zasvojenosti z igrami na srečo.

38 V teh okoliščinah je Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 49 ES razlagati tako, da sklicevanje na svobodo opravljanja storitev predpostavlja, da sme ponudnik storitev v skladu z določbami države članice, v kateri ima sedež, storitve tam tudi opravljati (v tem primeru: omejitev gibraltarske licence za igre na srečo na ‚offshore bookmaking‘)?

2. Ali je treba člen 49 ES razlagati tako, da nasprotuje javnemu monopolu nad prirejanjem športnih stav in loterije (z ne le majhno nevarnostjo), ki je odločilno utemeljen na boju proti nevarnosti za nastanek zasvojenosti z igrami na srečo, če v tej državi članici zasebni ponudniki storitev lahko izvajajo druge igre na srečo z veliko nevarnostjo za nastanek zasvojenosti in temeljijo različne pravne ureditve športnih stav in loterije, na eni strani, ter drugih iger na srečo, na drugi strani, na različni zakonodajni pristojnosti dežel in zvezne države?

Če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen:

3. Ali je treba člen 49 ES razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki v zvezi z zahtevo za izdajo dovoljenja za prirejanje iger na srečo ali posredovanje pri njih določa diskrecijsko pravico organa, ki izdaja dovoljenja, tudi če so zakonsko določeni pogoji za izdajo izpolnjeni?

4. Ali je treba člen 49 ES razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki prepoveduje prirejanje javnih iger na srečo in posredovanje pri njih prek interneta, zlasti če sočasno – čeprav le za prehodno obdobje enega leta – dopušča njihovo prirejanje in posredovanje prek interneta ob spoštovanju določb o varstvu mladoletnikov in igralcev, da bi se zaradi načela sorazmernosti ponudnikoma komercialnih iger, ki sta bila doslej dejavna le na internetu, omogočil prehod na načine trženja, ki so dovoljeni v skladu z [GlüStV]?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

39 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali se ponudnik, ki želi ponujati športne stave v državi članici, ki ni država članica, v kateri ima sedež, lahko sklicuje na določbe člena 49 ES, če nima dovoljenja za ponujanje takih stav osebam na ozemlju države članice, v kateri ima sedež, ampak zgolj dovoljenje za ponujanje teh storitev osebam zunaj tega ozemlja.

40 V zvezi s tem je treba spomniti, da dejavnosti, pri katerih je uporabnikom omogočeno, da proti plačilu sodelujejo pri igri na srečo, pomenijo opravljanje storitev v smislu člena 49 ES (glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 24. marca 1994 v zadevi Schindler, C-275/92, Recueil, str. I-1039, točka 25, in z dne 21. oktobra 1999 v zadevi Zenatti, C-67/98, Recueil, str. I-7289, točka 24).

41 Kot izhaja iz ustaljene sodne prakse, take storitve torej spadajo na področje uporabe člena 49 ES, če ima ponudnik sedež v državi članici, ki ni država članica, v kateri je storitev ponujena (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Zenatti, točki 24 in 25). To zlasti velja za storitve, ki jih ponudnik ponuja prek interneta osebam iz drugih držav članic, ki bi jih te storitve lahko zanimale, in jih zagotavlja, ne da bi zapustil državo članico, v kateri ima sedež (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Gambelli in drugi, točki 53 in 54).

42 To, da dovoljenje, izdano ponudniku, ki ima sedež v državi članici, pokriva zgolj stave, ki se prek interneta ponujajo osebam zunaj ozemlja te države članice, samo po sebi ne more povzročiti, da bi bilo tako ponujanje stav izvzeto iz področja uporabe svobode opravljanja storitev, ki jo zagotavlja člen 49 ES.

43 Pravica, ki jo daje navedena določba, da gospodarski subjekt, ki ima sedež v državi članici, opravlja storitve v drugi državi članici, ni vezana na pogoj, da ta subjekt take storitve opravlja v državi članici, v kateri ima sedež (glej sodbo z dne 5. junija 1997 v zadevi VT4, C-56/96, Recueil, str. I-3143, točka 22). Člen 49 ES v zvezi s tem zahteva zgolj, da ima ponudnik sedež v državi članici, ki ni država članica, v kateri je oseba, ki so ji storitve namenjene.

44 Taka ugotovitev tudi ne vpliva na možnost vsake države članice, na ozemlju katere tak ponudnik ponuja stave prek interneta, da temu naloži, da mora spoštovati omejitve, ki jih na tem področju določa njena ureditev, če te omejitve izpolnjujejo zahteve prava Unije, zlasti glede prepovedi diskriminacije in sorazmernosti (glej sodbo z dne 6. marca 2007 v združenih zadevah Placanica in drugi, C-338/04, C-359/04 in C-360/04, ZOdl., str. I-1891, točki 48 in 49).

45 V zvezi s tem je treba spomniti, da je Sodišče glede morebitnih utemeljitev, ki jih je mogoče sprejeti, če obstajajo nacionalni ukrepi, ki omejujejo svobodo opravljanja storitev, večkrat poudarilo, da se cilji, ki jim sledijo nacionalne zakonodaje, sprejete na področju iger na srečo in stav, v celoti najpogosteje nanašajo na varstvo prejemnikov zadevnih storitev in splošneje potrošnikov ter na varstvo družbenega reda. Sodišče je prav tako poudarilo, da spadajo taki cilji med nujne razloge v splošnem interesu, s katerimi je mogoče utemeljiti posege v svobodo opravljanja storitev (glej v tem smislu zlasti zgoraj navedene sodbe Schindler, točka 58; Läärä in drugi, točka 33, in Zenatti,

točka 31; sodbo z dne 11. septembra 2003 v zadevi Anomar in drugi, C-6/01, Recueil, str. I-8621, točka 73, in zgoraj navedeno sodbo Placanica in drugi, točka 46).

46 Iz sodne prakse Sodišča je tako razvidno, da mora vsaka država članica presoditi, ali je v okviru legitimnih ciljev, ki jim sledi, nujno v celoti ali delno prepovedati take dejavnosti ali pa jih je treba zgolj omejiti in za ta namen predvideti bolj ali manj strog nadzor, pri tem pa je treba nujnost in sorazmernost tako sprejetih ukrepov presojati samo glede na uresničevane cilje in glede na raven varstva, ki jo nameravajo zagotoviti zadevni nacionalni organi (glej v tem smislu zlasti zgoraj navedeni sodbi Läärä in drugi, točki 35 in 36, in Zenatti, točki 33 in 34, ter sodbo z dne 8. septembra 2009 v zadevi Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, C-42/07, ZOdl., str. I-7633, točka 58).

47 Belgijska in avstrijska vlada sta s sklicevanjem na sodbi z dne 3. februarja 1993 v zadevi Veronica Omroep Organisatie (C-148/91, Recueil, str. I-487) in z dne 12. septembra 2006 v zadevi Cadbury Schweppes in Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, ZOdl., str. I-7995) izrazili dvom, da bi se družba Carmen Media v okoliščinah zadeve v glavni stvari lahko sklicevala na pravila glede svobode opravljanja storitev, ker naj bi navedena ponudnica zaradi davčnih spodbud imela sedež v Gibraltarju zgolj zato, da bi se izognila strožjim pravilom, ki bi zanjo veljala, če bi imela sedež na ozemlju države članice, v katero je usmerjena njena gospodarska dejavnost.

48 V zvezi s tem je treba vseeno poudariti, da take trditve presegajo okvir tega vprašanja za predhodno odločanje.

49 To se namreč nanaša izključno na vprašanje, ali to, da ponudnik nima dovoljenja organov v Gibraltarju, na podlagi katerega bi lahko stave ponujal tudi na ozemlju Gibraltarja, pomeni, da je ponudnik, kot je družba Carmen Media, izključen iz področja uporabe določb Pogodbe ES glede svobode opravljanja storitev. Predložitveno sodišče pa ni predložilo natančnih podatkov ali navedlo posebnih dvomov glede razlogov, iz katerih se je družba Carmen Media odločila za sedež v Gibraltarju, niti ni Sodišča vprašalo o posledicah, ki zaradi tega lahko nastanejo.

50 Poleg tega je treba spomniti, da je Sodišče že razsodilo, da se vprašanje uporabljivosti člena 49 ES razlikuje od vprašanja, ali država članica lahko sprejme ukrepe, s katerimi ponudniku storitev, ki ima sedež v drugi državi članici, prepreči, da bi obšel njeno notranjo zakonodajo (glej v tem smislu sodbo z dne 5. oktobra 1994 v zadevi TV10, C-23/93, Recueil, str. I-4795, točka 15, ter po analogiji, glede svobode ustanavljanja, sodbo z dne 9. marca 1999 v zadevi Centros, C-212/97, Recueil, str. I-1459, točka 18).

51 V teh okoliščinah se Sodišču v okviru tega postopka ni treba izreči o dvomih belgijske in avstrijske vlade.

52 Glede na navedeno je na prvo vprašanje treba odgovoriti, da je člen 49 ES treba razlagati tako, da ponudnik, ki prek interneta želi ponujati športne stave v državi članici, ki ni država članica, v kateri ima sedež, ni izključen iz področja uporabe navedene določbe zgolj zato, ker nima dovoljenja za ponujanje takih stav osebam na ozemlju države članice, v kateri ima sedež, ampak zgolj dovoljenje za ponujanje teh storitev osebam zunaj tega ozemlja.

Drugo vprašanje

53 Glede na podatke iz predložitvene odločbe, kot so povzeti v točkah od 29 do 35 te sodbe, je treba ugotoviti, da predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 49 ES razlagati tako, da nasprotuje javnemu monopolu nad prirejanjem športnih stav in loterij, ki ga je uvedla regija in ki v glavnem temelji na preprečevanju čezmerne porabe pri igranju iger na srečo in boju zoper zasvojenost z njimi, če je v obravnavanem primeru sporno, ali se ta cilj uresničuje dosledno in sistematično glede na:

– prvič, dejstvo, da zasebni ponudniki lahko izvajajo druge igre na srečo, kot so stave na konjeniških tekmovanjih ali igre na igralnih avtomatih, in

– drugič, dejstvo, da so ponudbe drugih iger na srečo, kot so igre, ki se prirejajo v igralnicah, ali igre na igralnih avtomatih v igralnih salonih, barih, restavracijah in hotelih, predmet politike širjenja.

54 Predložitveno sodišče se poleg tega sprašuje, ali na odgovor na to vprašanje lahko vpliva okoliščina, da ureditev teh drugih iger na srečo vsaj deloma spada v pristojnost zvezne države.

55 Za uvod je treba spomniti, da je Sodišče v točki 67 zgoraj navedene sodbe Gambelli in drugi, potem ko je poudarilo, da je omejitve glede dejavnosti iger na srečo mogoče utemeljiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu, kot so varstvo potrošnikov ter

preprečevanje goljufij in spodbujanja čezmerne porabe državljanov pri igranju iger na srečo, razsodilo, da to velja le, če navedene omejitve, ki temeljijo na takih razlogih in na nujnosti preprečevanja vznemirjanja družbenega reda, lahko zagotavljajo uresničitev teh ciljev, tako da morajo te omejitve dosledno in sistematično prispevati k omejevanju dejavnosti prirejanja stav.

56 Kot torej med drugim izhaja iz točke 53 te sodbe, se predložitveno sodišče sprašuje o obsegu te zadnje zahteve.

57 Predložitveno sodišče namreč meni, da je sporno, ali javni monopol, kot je monopol v postopku v glavni stvari, ki se nanaša na športne stave in katerega namen je preprečevanje spodbujanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo in boj zoper zasvojenost z njimi, prispeva k doslednemu in sistematičnemu omejevanju dejavnosti na področju stav, glede na to, kako se tržijo druge vrste iger na srečo.

58 Kot izhaja iz sodne prakse, navedene v točki 46 te sodbe, mora v zvezi s tem vsaka država članica presoditi, ali je v okviru legitimnih ciljev, ki jim sledi, nujno v celoti ali delno prepovedati take dejavnosti ali jih zgolj omejiti, in za ta namen predvideti bolj ali manj strog nadzor, pri čemer je treba nujnost in sorazmernost tako sprejetih ukrepov presojati samo glede na tako uresničevane cilje in glede na raven varstva, ki jo nameravajo zagotoviti zadevni nacionalni organi.

59 Sodišče je prav tako razsodilo, da morajo v okviru s Pogodbo združljive zakonodaje izbiro načinov organiziranja in nadzora nad dejavnostmi izvajanja in igranja iger na srečo, kot je sklenitev koncesijske pogodbe z državo ali omejevanje izvajanja in igranja nekaterih iger na zgolj za to določene prostore, opraviti nacionalni organi v okviru svoje diskrecijske pravice (zgoraj navedena sodba Anomar in drugi, točka 88).

60 Sodišče je tudi pojasnilo, da je na področju iger na srečo načeloma treba za vsako omejitev, določeno v nacionalni zakonodaji, ločeno presojati, ali lahko zagotovi uresničitev cilja ali ciljev, na katere se sklicuje zadevna država članica, in ali ne presega tistega, kar je nujno za doseganje tega cilja (zgoraj navedena sodba Placanica in drugi, točka 49).

61 Sodišče je v točkah od 50 do 52 zgoraj navedene sodbe Schindler, ki je bila izrečena v zvezi z ureditvijo v državi članici, na podlagi katere so bile loterije prepovedane, zlasti ugotovilo, da so se druge igre na srečo, ki jih je ta država članica dovoljevala, kot so napovedi izidov nogometnih tekem ali igra „bingo“, čeprav bi pri njih lahko šlo za primerljive vložke kot pri loterijah in čeprav vsebujejo pomemben element naključja, glede na svoj predmet, pravila ter način prirejanja razlikovale od loterij v drugih državah članicah in da zato niso bile v položaju, primerljivem z loterijami, ki jih zakonodaja te države članice prepoveduje, zato jih ni bilo mogoče izenačiti.

62 Kot so poudarile vse vlade, ki so pred Sodiščem predložile stališča, je namreč jasno, da so lahko med različnimi igrami na srečo velike razlike, zlasti glede konkretnih načinov njihovega prirejanja, višine vložkov in dobitkov, števila morebitnih igralcev, njihove predstavitve, pogostosti, trajanja ali njihove ponavljajoče se narave ter glede odzivov, ki jih povzročajo pri igralcih, ali tudi glede tega, ali tako kot igre, ki se prirejajo

v igralnicah, ali igre na igralnih avtomatih v igralnicah ali drugih prostorih zahtevajo fizično prisotnost igralca.

63 V teh okoliščinah to, da glede nekaterih vrst iger na srečo obstaja javni monopol, za druge vrste pa morajo zasebni ponudniki pridobiti dovoljenje, samo po sebi ne pomeni, da ukrepi, kot je javni monopol, ki se na prvi pogled zdijo najbolj omejujoči in najučinkovitejši, glede na legitimne cilje, ki jim sledijo, ne bodo utemeljeni. Tako razhajanje v pravnih sistemih samo po sebi namreč ne more vplivati na ustreznost takega javnega monopola, ki je bil uveden za uresničitev cilja preprečevanja spodbujanja čezmerne porabe državljanov pri igranju iger na srečo in boja zoper zasvojenost z njimi.

64 Toda kot je bilo opozorjeno v točki 55 te sodbe, iz sodne prakse Sodišča prav tako izhaja, da lahko država članica na podlagi takega cilja utemelji omejitev svobode opravljanja storitev in svobode ustanavljanja samo, če je z navedenim omejevalnim ukrepom mogoče zagotoviti, da se ta cilj uresniči tako, da dosledno in sistematično prispeva k omejevanju dejavnosti na področju stav.

65 Sodišče je prav tako pojasnilo, da morajo nacionalna sodišča zagotoviti, da zadevna omejevalna ureditev, zlasti glede na konkretne načine njene uporabe, resnično ustreza težnji po zmanjšanju priložnosti za igranje iger na srečo in doslednem in sistematičnem omejevanju dejavnosti na tem področju (glej v tem smislu zlasti zgoraj navedeni sodbi Zenatti, točki 36 in 37, in Placanica in drugi, točki 52 in 53).

66 Kot je Sodišče v teh različnih ozirih že razsodilo v zgoraj navedeni sodbi Gambelli in drugi (točke 7, 8 in 69), če organi države članice potrošnike spodbujajo in opogumljajo k igranju loterije, iger na srečo ali k stavam zaradi pridobitve finančnih koristi za javno blagajno, se organi te države ne morejo sklicevati na javni red in na nujnost zmanjševanja priložnosti za igranje iger na srečo, da bi utemeljili omejevalne ukrepe, tudi če se ti ukrepi, kakor v tej zadevi, nanašajo izključno na dejavnosti na področju stav.

67 Predložitveno sodišče je v obravnavanem primeru, potem ko je poudarilo, da stave na konjskih dirkah in igre na igralnih avtomatih lahko prirejajo zasebni ponudniki, ki imajo dovoljenje, prav tako ugotovilo, da pristojni javni organi glede iger, ki se prirejajo v igralnicah, in iger na igralnih avtomatih, ki predstavljajo večjo nevarnost za nastanek zasvojenosti kot športne stave, razvijajo politiko širjenja ponudbe. Med letoma 2000 in 2006 se je namreč število igralnic povečalo s 66 na 81, medtem ko so se pred kratkim pogoji za izvajanje iger na igralnih avtomatih, postavljenih v prostorih, ki niso igralnice, kot so igralni saloni, restavracije, bari in hoteli, močno omilili.

68 V zvezi s tem je treba priznati, da lahko na podlagi takih ugotovitev predložitveno sodišče upravičeno meni, da zaradi tega, ker pristojni organi glede takih iger na srečo, ki niso predmet javnega monopola iz postopka v glavni stvari, vodijo politiko, s katero spodbujajo k igranju takih iger, namesto da bi zmanjševali priložnosti za igranje ter dejavnosti na tem področju dosledno in sistematično omejevali, cilj preprečevanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo in boja zoper zasvojenost z njimi, ki je bil glavni razlog za uvedbo navedenega monopola, z monopolom ni več mogoče učinkovito uresničevati, zato tega glede na člen 49 ES ni več mogoče upravičiti.

69 Glede tega, da različne zadevne igre na srečo spadajo tako v pristojnost dežel kot v pristojnost zvezne države, je treba spomniti, kot izhaja iz ustaljene sodne prakse, da se država članica ne more sklicevati na določbe, prakso ali okoliščine v svojem notranjem pravnem redu, da bi upravičila nespoštovanje obveznosti, ki ji jih nalaga pravo Unije. Notranja razdelitev pristojnosti v državi članici, zlasti kot je razdelitev pristojnosti med državnimi, regionalnimi in lokalnimi organi, države članice med drugim ne more odvezati od teh obveznosti (v tem smislu glej zlasti sodbo z dne 13. septembra 2001 v zadevi Komisija proti Španiji, C-417/99, Recueil, str. I-6015, točka 37).

70 Iz navedenega je razvidno, da čeprav pravo Unije ne nasprotuje notranji razdelitvi pristojnosti, v skladu s katero nekatere igre na srečo spadajo v pristojnost dežel, druge pa v pristojnost zveznih organov, so v takem primeru organi zadevne dežele in zvezni organi vseeno zavezani k skupnemu izpolnjevanju obveznosti Zvezne republike Nemčije, da ne krši člena 49 ES. Iz tega izhaja, da so ti različni organi, kjer spoštovanje te določbe to zahteva, s tem namenom zavezani, da usklajujejo izvrševanje svojih pristojnosti.

71 Glede na navedeno je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je člen 49 ES treba razlagati tako, da če obstaja regionalni javni monopol na področju športnih stav in loterij, ki uresničuje cilj preprečevanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo in boja zoper zasvojenost z njimi, in če nacionalno sodišče hkrati ugotovi, da:

– lahko zasebni ponudniki, ki imajo dovoljenje, prirejajo druge vrste iger na srečo in

– pristojni organi glede drugih vrst iger na srečo, ki niso predmet navedenega monopola in obenem predstavljajo večjo morebitno nevarnost za nastanek zasvojenosti kot igre, ki so predmet tega monopola, vodijo politiko širjenja ponudbe, tako da razvijajo in spodbujajo dejavnosti prirejanja iger na srečo, zlasti da bi maksimirali prihodke od njih,

lahko to nacionalno sodišče upravičeno ugotovi, da s takim monopolom ni mogoče doseči cilja, za dosego katerega je bil ta monopol uveden, tako da bi prispeval k zmanjšanju priložnosti za igranje iger na srečo in k doslednemu in sistematičnemu omejevanju dejavnosti na tem področju. Dejstvo, da igre na srečo, ki so predmet navedenega monopola, spadajo v pristojnost regionalnih, te druge vrste iger na srečo pa v pristojnost zveznih organov, v tej zvezi ni pomembno.

Tretje vprašanje

72 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem sprašuje, ali je treba člen 49 ES razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki v zvezi z zahtevo za izdajo dovoljenja za prirejanje iger na srečo ali posredovanje pri njih določa diskrecijsko pravico pristojnega organa, tudi če so zakonsko določeni pogoji za izdajo izpolnjeni.

73 To vprašanje je bilo postavljeno zgolj podredno, če bi bilo iz odgovora na drugo vprašanje razvidno, da je sporni monopol iz postopka v glavni stvari v nasprotju s členom 49 ES. Toda glede na to, da mora na podlagi odgovora Sodišča na to drugo vprašanje predložitveno sodišče ugotoviti, ali navedeni monopol upravičujejo legitimni cilji v splošnem interesu, zaradi katerih je bil ta monopol uveden, mora Sodišče na tretje vprašanje odgovoriti.

74 Dežela Schleswig-Holstein kljub temu dvomi v dopustnost tega vprašanja, ker naj ne bi bilo dovolj obrazloženo v predložitveni odločbi.

75 V zvezi s tem je treba spomniti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso v okviru postopka iz člena 267 PDEU zgolj nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, dolžno glede na posebnosti zadeve presoditi o taki potrebi po izdaji predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, kot tudi o ustreznosti vprašanj, ki jih postavi Sodišču. Če se torej postavljena vprašanja nanašajo na razlago prava Unije, mora Sodišče načeloma odločiti (glej zlasti sodbi z dne 13. marca 2001 v zadevi PreussenElektra, C-379/98, Recueil, str. I-2099, točka 38, in z dne 10. marca 2009 v zadevi Hartlauer, C-169/07, ZOdl., str. I-1721, točka 24).

76 Predlog za sprejetje predhodne odločbe o vprašanju, ki ga postavi nacionalno sodišče, je mogoče zavrniti le, kadar je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nikakršne zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, kadar gre za hipotetičen problem ali kadar Sodišče nima na voljo potrebnih dejanskih in pravnih elementov, da bi lahko koristno odgovorilo na postavljena vprašanja (glej zgoraj navedeni sodbi PreussenElektra, točka 39, in Hartlauer, točka 25).

77 V obravnavanem primeru je treba poudariti, kot je razvidno iz točke 24 te sodbe, da družba Carmen Media, zlasti če bi bilo ugotovljeno, da je sporni monopol iz postopka v glavni stvari v nasprotju s pravom Unije, s tožbo predlaga, naj se toženima strankama v postopku v glavni stvari naloži, da ji izdata dovoljenje za prirejanje športnih stav v deželi Schleswig-Holstein, ali podredno, naj se ta dejavnost tolerira do vzpostavitve postopka za pridobitev dovoljenja, ki bi bil v skladu s pravom Unije.

78 Poleg tega se zdi, da iz nacionalnega pravnega okvira, ki se uporablja v sporu o glavni stvari, izhaja, da člen 4(1) in (2) GlüStV ter člen 5(1) GlüStV AG določata različne pogoje za izdajo dovoljenja za prirejanje in posredovanje pri igrah na srečo, pri čemer pa člen 4(2) GlüStV med drugim pojasnjuje, da ne obstaja nikakršna pravica do pridobitve dovoljenja.

79 Na podlagi takih podatkov je mogoče razumeti, zakaj je predložitveno sodišče postavilo tretje vprašanje in kakšen je lahko pomen odgovora nanj za rešitev spora o glavni stvari. Ti podatki prav tako zadostujejo za to, da Sodišče koristno odgovori na tako postavljeno vprašanje.

80 Torej je tretje vprašanje za predhodno odločanje dopustno.

81 Glede vsebinske presoje je treba ugotoviti, da čeprav je iz podatkov, ki jih je predložilo predložitveno sodišče, razvidno, da je dežela Schleswig-Holstein glede loterij in športnih stav uvedla javni monopol, katerega nosilka je družba NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG, se vsaj teoretično zdi, da možnost pridobitve dovoljenj na tem področju urejata člen 4(1) in (2) GlüStV ter člen 5(1) GlüStV AG.

82 Predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali lahko sistem dovoljenja, kakršnega uvajajo te določbe, izpolni zahteve iz člena 49 ES, čeprav v zvezi z zahtevo za izdajo dovoljenja za prirejanje iger na srečo ali posredovanje pri njih določa diskrecijsko pravico pristojnega organa, tudi če so pogoji za izdajo, ki izhajajo iz navedenih določb, izpolnjeni.

83 Kot je razvidno iz točke 46 te sodbe, mora vsaka država članica presoditi, ali je v okviru legitimnih ciljev, ki jih uresničuje, nujno v celoti ali delno prepovedati dejavnosti na področju iger na srečo, ali pa jih je treba zgolj omejiti, in za ta namen predvideti bolj ali manj strog nadzor.

84 Iz sodne prakse Sodišča je razvidno, da če država članica uresničuje cilj zmanjšanja priložnosti za igranje iger na srečo, načeloma lahko uvede sistem dovoljenja in v tej zvezi določi omejitve glede števila ponudnikov, ki imajo dovoljenje (glej zgoraj navedeno sodbo Placanica in drugi, točka 53).

85 Vendar diskrecijska pravica, ki jo tako imajo države članice za omejitev ponudbe iger na srečo, teh ne odvezuje obveznosti, da zagotovijo, da omejitve, ki jih določijo, izpolnjujejo pogoje, ki so razvidni iz sodne prakse Sodišča, zlasti v zvezi z njihovo sorazmernostjo (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 59 in navedena sodna praksa).

86 Vendar je med drugim treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso, kadar je v državi članici uveden sistem dovoljenja, ki uresničuje legitimne cilje, ki jih sodna praksa priznava, tak sistem dovoljenja ne more upravičiti takšnega diskrecijskega ravnanja državnih organov, ki bi povzročilo, da določbe prava Unije – zlasti tiste, ki se nanašajo na temeljne pravice, kakršna je obravnavana pravica iz postopka v glavni stvari – ne bi imele polnega učinka (glej zlasti sodbo z dne 3. junija 2010 v zadevi Sporting Exchange, C-203/08, ZOdl., str. I-4695, točka 49 in navedena sodna praksa).

87 Da bi bil sistem predhodnega upravnega dovoljenja utemeljen – čeprav krši tako temeljno svoboščino – mora tudi temeljiti na objektivnih, nediskriminatornih in vnaprej znanih merilih, ki določajo meje diskrecijske pravice nacionalnih organov, tako da se ta ne bi uporabljala arbitrarno. Poleg tega mora imeti vsaka oseba, ki jo tovrstni omejevalni ukrep prizadene, možnost vložiti učinkovito pravno sredstvo za sodno varstvo (glej zgoraj navedeno sodbo Sporting Exchange, točka 50 in navedena sodna praksa).

88 Dežela Schleswig-Holstein je glede dovoljenja iz člena 4 GlüStV v pisnih stališčih med drugim zatrjevala, da diskrecijska pravica pristojnega organa ni absolutna, temveč je omejena z uresničevanim zakonodajnim ciljem, načelom sorazmernosti in temeljnimi pravicami. To naj bi zlasti izključevalo kakršno koli arbitrarno obravnavanje in omogočalo sodni nadzor, s čimer naj bi bile izpolnjene zahteve pravne države. Dežela Schleswig-Holstein meni, da člen 5(1) GlüStV AG tudi pojasnjuje meje diskrecijske pravice navedenega organa s tem, da določa različne pogoje in pojasnjuje, da je treba navedeno dovoljenje dati, če so ti pogoji izpolnjeni. Nemška vlada trdi, da ima nemški pravni red učinkovita pravna sredstva zoper diskrecijske upravne odločbe, ki se izkažejo za arbitrarne.

89 Nacionalno sodišče, ki je edino pristojno za razlago nacionalnega prava, mora po potrebi preveriti, ali ureditev iz postopka v glavni stvari, zlasti člen 4(1) in (2) GlüStV ter člen 5(1) GlüStV AG, izpolnjujeta zahteve prava Unije, kot so bile navedene v točkah od 85 do 87 te sodbe.

90 Glede na navedeno je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 49 ES razlagati tako, da če je v državi članici glede ponudbe nekaterih vrst iger na srečo uveden sistem predhodnega upravnega dovoljenja, tak sistem, kipomeni odstop od svobode

opravljanja storitev, ki jo navedena določba zagotavlja, lahko izpolnjuje zahteve iz te določbe zgolj, če temelji na objektivnih, nediskriminatornih in vnaprej znanih merilih, ki določajo meje diskrecijske pravice nacionalnih organov, tako da se ta ne bi uporabljala arbitrarno. Poleg tega mora imeti vsaka oseba, ki jo tovrstni omejevalni ukrep prizadene, možnost vložiti učinkovito pravno sredstvo za sodno varstvo.

Četrto vprašanje

91 Predložitveno sodišče s četrtim vprašanjem sprašuje, ali je treba člen 49 ES razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki prepoveduje prirejanje iger na srečo in posredovanje pri njih prek interneta, zlasti če bodo te dejavnosti dovoljene v prehodnem obdobju enega leta, da bi se ponudnikom, ki so bili doslej dejavni le na internetu, omogočil prehod na dovoljene načine trženja ob spoštovanju različnih pravil o varstvu mladoletnikov in igralcev v tem prehodnem obdobju.

92 Dežela Schleswig-Holstein zatrjuje, da glede na besedilo tega vprašanja ni jasno, ali se to nanaša zgolj na skladnost prehodnega obdobja, kakršno je obdobje, določeno z ureditvijo iz postopka v glavni stvari, s pravom Unije ali pa se prav tako nanaša na načelno prepoved ponujanja iger na srečo prek interneta.

93 Ti dvomi so neutemeljeni.

94 Najprej je namreč iz samega besedila vprašanja razvidno, da se predložitveno sodišče splošno in načelno sprašuje o skladnosti prepovedi prirejanja iger na srečo in posredovanja pri njih prek interneta s pravom Unije, medtem ko se obstoj prehodnih določb, kot je razvidno iz uporabe prislova „zlasti“, omenja zgolj kot posebnost, ki jo je v zadevi iz postopka v glavni stvari prav tako treba upoštevati.

95 Dalje, kot izhaja iz točke 37 te sodbe, se dvomi, izraženi v predložitveni odločbi, zelo na splošno nanašajo na vprašanje, ali je s prepovedjo, kot je prepoved iz člena 4(4) GlüStV, mogoče uresničevati cilja boja proti nevarnosti za nastanek zasvojenosti z igrami na srečo in varstva mladoletnikov, zaradi katerih je bila sprejeta sporna ureditev iz postopka v glavni stvari.

96 Nazadnje, zgolj če je načelna prepoved uporabe interneta za ponujanje iger na srečo ustrezna za doseganje uresničevanih legitimnih ciljev, se je mogoče vprašati, ali določitev prehodnega obdobja, kot je obdobje iz postopka v glavni stvari, lahko vpliva na navedeno ustreznost.

97 Prvič, glede prepovedi prirejanja iger na srečo in posredovanja pri njih prek interneta je treba poudariti, da se je predložitveno sodišče omejilo zgolj na to, da je na splošno dvomilo o skladnosti te prepovedi s pravom Unije, kot je razvidno iz točke 95 te sodbe.

98 Ker predložitveno sodišče ni dovolj pojasnilo svojih dvomov glede tega in se je zgolj sklicevalo na stališča, ki naj bi jih Komisija sprejela v obrazloženem mnenju, naslovljenem na Zvezno republiko Nemčijo, potem ko jo je ta obvestila o predlogu GlüStV, ne da bi jih kakor koli obrazložilo, bo Sodišče svoj preizkus omejilo na vprašanje, ali je prepoved ponujanja iger na srečo prek interneta, kot je prepoved iz člena 4(4) GlüStV, načeloma lahko ustrezna za doseganje ciljev preprečevanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo, boja zoper zasvojenost z igrami na srečo in varstva mladih.

99 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da je Sodišče že ugotovilo, da enostaven ukrep prepovedi določene vrste igre na srečo na ozemlju države članice, v obravnavanem primeru loterij, lahko upravičujejo taki nujni razlogi v splošnem interesu (glej zgoraj navedeno sodbo Schindler).

100 V zadevi iz postopka v glavni stvari se sporna prepoved ne nanaša na trgovanje z določeno vrsto igre na srečo, temveč na kanal, prek katerega je igre na srečo mogoče ponujati, in sicer internet.

101 Sodišče je že imelo priložnost, da poudari posebnosti v zvezi s ponujanjem iger na srečo prek interneta (glej zgoraj navedeno sodbo Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 72).

102 Tako je med drugim ugotovilo, da igre na srečo, ki so dostopne prek interneta, zaradi neobstoja neposrednega stika med potrošnikom in ponudnikom vključujejo drugačne in večje nevarnosti v zvezi z morebitnimi goljufijami ponudnikov 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).

103 Poudariti je treba, da se značilnosti ponujanja iger na srečo prek interneta prav tako lahko izkažejo kot izvor drugačnih in večjih nevarnosti na področju varstva potrošnikov – zlasti pa v zvezi z mladimi in osebami, ki so posebej nagnjene k igram na srečo ali pri katerih obstaja verjetnost, da se to nagnjenje razvije – kot jih vključujejo te igre na zanje običajnih trgih. Poleg zgoraj navedenega neobstoja neposrednega stika med potrošnikom in ponudnikom sta tudi posebna lahka in stalna dostopnost iger na internetu ter morebiten povečan obseg in pogostost take mednarodne ponudbe v okolju, v katerem je igralec tudi izoliran in za katero sta značilni anonimnost in neobstoj družbenega nadzora, dejavnika, ki pripomoreta k razvoju zasvojenosti z igrami na srečo in z njimi povezani čezmerni porabi ter lahko zato povečata s tem povezane negativne družbene in moralne posledice, kot so poudarjene v ustaljeni sodni praksi.

104 Poleg tega je treba v zvezi z diskrecijsko pravico držav članic glede določitve ravni varstva potrošnikov in družbenega reda na področju iger na srečo ugotoviti, da v zvezi z merilom sorazmernosti ni nujno, da omejevalni ukrep, ki so ga določili organi države članice, ustreza ideji, ki je skupna vsem državam članicam glede načina varstva zadevnega legitimnega interesa (glej po analogiji sodbo z dne 28. aprila 2009 v zadevi Komisija proti Italiji, C-518/06, ZOdl., str. I-3491, točki 83 in 84).

105 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da je ukrep prepovedi kakršnega koli ponujanja iger na srečo prek interneta načeloma lahko ustrezen za doseganje ciljev preprečevanja

čezmerne porabe pri igranju iger na srečo, boja zoper zasvojenost z igrami na srečo in varstva mladih, čeprav je ponujanje takih iger po običajnejših kanalih dovoljeno.

106 Drugič, glede uvedbe prehodnega obdobja, kakršno je obdobje iz postopka v glavni stvari, je treba zlasti preveriti, ali ne vpliva na doslednost zadevne zakonodaje, tako da vodi do rezultata, ki je v nasprotju z uresničevanim ciljem.

107 V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, da se sporni prehodni ukrep iz postopka v glavni stvari nanaša zgolj na loterije, ne pa na druge vrste iger na srečo.

108 Dalje, iz pojasnil predložitvenega sodišča je razvidno, da je namen tega prehodnega ukrepa zgolj, da se nekaterim gospodarskim subjektom, ki so doslej v zadevni deželi zakonito ponujali loterije prek interneta, omogoči, da po začetku veljavnosti prepovedi, ki vpliva na njihovo dosedanjo dejavnost, spremenijo svojo dejavnost, in da je trajanje tega ukrepa omejeno zgolj na eno leto, česar s tega zornega kota ni mogoče šteti za nerazumno.

109 Nazadnje, prav tako je treba poudariti, prvič, da je iz člena 25(6) GlüStV in člena 9 GlüStV AG razvidno, da morajo v navedenem prehodnem obdobju zadevni ponudniki izpolnjevati vrsto pogojev glede izključitve mladoletnikov in oseb s prepovedjo igranja iger na srečo, omejitve vložkov, načinov in pogostosti ponudb iger in izvajanja socialnih ukrepov ter, drugič, da je dežela Schleswig-Holstein pred Sodiščem zatrjevala, da naj bi od navedenega prehodnega ukrepa korist imeli vsi morebitni zainteresirani ponudniki loterij.

110 Ne zdi se torej da bi tako prehodno obdobje, ki naj bi ga utemeljevali razlogi pravne varnosti (glej po analogiji sodbo z dne 17. julija 2008 v zadevi ASM Brescia, C-347/06, ZOdl., str. I-5641, točke od 68 do 71), lahko vplivalo na doslednost ukrepa prepovedi

iger na srečo prek interneta in njegovo ustreznost za doseganje uresničevanih legitimnih ciljev (glej po analogiji, glede začasne izjeme od prepovedi upravljanja lekarn nefarmacevtom, sodbo z dne 19. maja 2009 v združenih zadevah Apothekerkammer des Saarlandes in drugi, C-171/07 in C-172/07, ZOdl., str. I-4171, točke od 45 do 50).

111 Glede na navedeno je treba na četrto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 49 ES razlagati tako, da je nacionalno ureditev, ki prepoveduje prirejanje iger na srečo in posredovanje pri njih prek interneta zaradi preprečevanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo, boja zoper zasvojenost z njimi in varstva mladih, načeloma mogoče šteti za ustrezno za uresničevanje takih legitimnih ciljev, tudi če je ponujanje takih iger po običajnejših kanalih dovoljeno. Čeprav tako prepoved spremlja prehodni ukrep, kot je sporni ukrep iz postopka v glavni stvari, navedena prepoved ni neustrezna.

Stroški

112 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 (veliki senat) razsodilo:

1. Člen 49 ES je treba razlagati tako, da ponudnik, ki prek interneta želi ponujati športne stave v državi članici, ki ni država članica, v kateri ima sedež, ni

izključen iz področja uporabe navedene določbe zgolj zato, ker nima dovoljenja za ponujanje takih stav osebam na ozemlju države članice, v kateri ima sedež, ampak zgolj dovoljenje za ponujanje teh storitev osebam zunaj tega ozemlja.

2. Člen 49 ES je treba razlagati tako, da če obstaja regionalni javni monopol na področju športnih stav in loterij, ki uresničuje cilj preprečevanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo in boja zoper zasvojenost z njimi, in če nacionalno sodišče hkrati ugotovi, da:

– **lahko zasebni ponudniki, ki imajo dovoljenje, prirejajo druge vrste iger na srečo in**

– **pristojni organi glede drugih vrst iger na srečo, ki niso predmet navedenega monopola in obenem predstavljajo večjo morebitno nevarnost za nastanek zasvojenosti kot igre, ki so predmet tega monopola, vodijo politiko širjenja ponudbe, tako da razvijajo in spodbujajo dejavnosti prirejanja iger na srečo, zlasti da bi maksimirali prihodke od njih,**

lahko to nacionalno sodišče upravičeno ugotovi, da s takim monopolom ni mogoče doseči cilja, za dosego katerega je bil ta monopol uveden, tako da bi prispeval k zmanjšanju priložnosti za igranje iger na srečo in k doslednemu in sistematičnemu omejevanju dejavnosti na tem področju.

Dejstvo, da igre na srečo, ki so predmet navedenega monopola, spadajo v pristojnost regionalnih, te druge vrste iger na srečo pa v pristojnost zveznih organov, v tej zvezi ni pomembno.

3. **Člen 49 ES je treba razlagati tako, da če je v državi članici glede ponudbe nekaterih vrst iger na srečo uveden sistem predhodnega upravnega dovoljenja, tak sistem, ki pomeni odstop od svobode opravljanja storitev, ki jo navedena določba zagotavlja, lahko izpolnjuje zahteve iz te določbe zgolj, če temelji na objektivnih, nediskriminatornih in vnaprej znanih merilih, ki določajo meje diskrecijske pravice nacionalnih organov, tako da se ta ne bi uporabljala arbitrarno. Poleg tega mora imeti vsaka oseba, ki jo tovrstni omejevalni ukrep prizadene, možnost vložiti učinkovito pravno sredstvo za sodno varstvo.**

4. **Člen 49 ES je treba razlagati tako, da je nacionalno ureditev, ki prepoveduje prirejanje iger na srečo in posredovanje pri njih prek interneta zaradi preprečevanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo, boja zoper zasvojenost z njimi in varstva mladih, načeloma mogoče šteti za ustrezno za uresničevanje takih legitimnih ciljev, tudi če je ponujanje takih iger po običajnejših kanalih dovoljeno. Čeprav tako prepoved spremlja prehodni ukrep, kot je sporni ukrep iz postopka v glavni stvari, navedena prepoved ni neustrezna.**

Podpisi