

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 8. septembra 2010\*

V združenih zadevah C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 in C-410/07,

katerih predmet so predlogi za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki sta jih vložili Verwaltungsgericht Gießen (Nemčija) (C-316/07, C-409/07 in C-410/07) in Verwaltungsgericht Stuttgart (Nemčija) (od C-358/07 do C-360/07) z odločbami z dne 7. maja (C-316/07), 24. julija (od C-358/07 do C-360/07) in 28. avgusta 2007 (C-409/07 in C-410/07), ki so na Sodišče prispele 9. julija, 2. avgusta in 3. septembra 2007, v postopkih

**Markus Stoß** (C-316/07),

**Avalon Service-Online-Dienste GmbH** (C-409/07),

**Olaf Amadeus Wilhelm Happel** (C-410/07)

\* Jezik postopka: nemščina.

proti

**Wetteraukreis**

in

**Kulpa Automaten-service Asperg GmbH (C-358/07),**

**SOBO Sport & Entertainment GmbH (C-359/07),**

**Andreas Kunert (C-360/07)**

proti

**Land Baden-Württemberg,**

I - 8100

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, predsedniki senatov, in 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 M. Stoşa in A. Kunerta ter Avalon Service-Online-Dienste GmbH R. Reichert in M. Winkelmüller, odvetnika,
  
- za O.A.W. Happela R. Reichert, odvetnik,
  
- za Kulpa AutomatenService Asperg GmbH M. Maul in R. Jacchia, odvetnika,

- za SOBO Sport & Entertainment GmbH J. Kartal in M. Winkelmüller, odvetnika,
  
- za Wetteraukreis E. Meiß in J. Dietlein, zastopnika,
  
- za Land Baden-Württemberg M. Ruttig, odvetnik,
  
- za nemško vlado M. Lumma, B. Klein in J. Möller, zastopniki,
  
- za belgijsko vlado L. Van den Broeck in A. Hubert, zastopnici, skupaj s P. Vlaeminckom, odvetnikom,
  
- za dansko vlado J. Bering Liisberg, zastopnik,
  
- za špansko vlado F. Díez Moreno, zastopnik,

- za francosko vlado G. de Bergues, zastopnik,
  
- za italijansko vlado I. M. Braguglia ter I. Bruni in G. Palmieri, zastopniki, skupaj s P. Gentilijem in F. Arenò, avvocati dello Stato,
  
- za litovsko vlado D. Kriaučiūnas, zastopnik,
  
- za nizozemsko vlado C. Wissels in M. de Grave, zastopnika,
  
- za avstrijsko vlado C. Pesendorfer, zastopnica,
  
- za portugalsko vlado L. Inez Fernandes, zastopnik, skupaj z A. Barroso, odvetnica,
  
- za slovensko vlado N. Pintar Gosenca, zastopnica,
  
- za finsko vlado J. Heliskoski, zastopnik,

- za norveško vlado P.Wennerås in K.B. Moen, zastopnika,
  
- 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 Predlogi za predhodno odločanje se nanašajo na razlago členov 43 ES in 49 ES.
  
- 2 Ti predlogi so bili vloženi, prvič, v okviru sporov med M. Stoßom, Avalon Service-Online-Dienste GmbH (v nadaljevanju: Avalon) in O. A. W. Happelom ter Wetteraukreis in, drugič, v okviru sporov med Kulpa Automaten-service Asperg GmbH (v nadaljevanju: Kulpa), SOBO Sport & Entertainment GmbH (v nadaljevanju: SOBO) in A. Kunertom ter Land Baden-Württemberg (v nadaljevanju: zvezna dežela Baden-Württemberg) glede odločb teh dveh organov, s katerimi je bilo zadevnim osebam prepovedano nadaljevanje vsake dejavnosti, ki omogoča ali olajšuje sklepanje športnih stav, ki jih prirejajo ponudniki

storitev s sedežem v državah članicah, ki niso Zvezna republika Nemčija, ker jim bo sicer naložena denarna kazen.

## Nacionalni pravni okvir

### *Zvezno pravo*

- 3 Člen 284 kazenskega zakonika (Strafgesetzbuch, v nadaljevanju: StGB) določa:

„(1) Kdor brez upravnega dovoljenja javno prireja ali organizira igro na srečo ali prisrbi 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 igre na srečo v smislu člena 284(1) StGB, so pristojne različne zvezne dežele, razen kar zadeva stave na uradnih konjeniških tekmovanjih, za katere velja zlasti zakon o stavah na dirkah in loterijah (Rennwett- und Lotteriegesetz, v nadaljevanju: RWLG), in nameščanje in uporabo 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 z deželnim pravom.“



6 Člen 2(1) RWLG določa:

„Kdor želi iz komercialnih 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.“

*LottStV*

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, izvedbo iger na srečo in komercialno posredovanje pri njih, razen za igralnice.

8 Člen 1 LottStV določa:

„Cilj državne pogodbe je:

(1) urejeno in nadzorovano usmerjati naravno nagnjenje prebivalstva k igranju iger na srečo in zlasti preprečevati, da se ne prenese na nedovoljene igre na srečo,

(2) preprečevati čezmerno spodbujanje k igranju iger na srečo,

- (3) izključevati izkoriščanje nagnjenja k igranju iger na srečo za zasebne ali komercialne pridobitne namene,
  
- (4) zagotvljati, da igre na srečo potekajo pravilno in je njihova logika razumljiva, in
  
- (5) zagotvljati, da se velik del prihodkov od iger na srečo uporabi za spodbujanje ciljev v javnem interesu ali ciljev, ki imajo ugodnejši davčni status, v smislu davčnega zakonika.“

9 Člen 5(1) in (2) LottStV določa:

„(1) Zvezne dežele imajo v okviru ciljev iz člena 1 pravno obveznost, da zagotovijo zadostno ponudbo iger na srečo.

(2) Na podlagi zakona lahko zvezne dežele izpolnijo to obveznost same ali prek pravnih oseb javnega prava ali družb zasebnega prava, v katerih imajo pravne osebe javnega prava neposredno ali posredno odločilni delež.“

*Ureditev zvezne dežele Hessen*

- 10 Člen 1 zakona o državnih športnih stavah, loterijah z žrebom in dodatnih loterijah v Hessnu (Gesetz über staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen) z dne 3. novembra 1998 (GVBl. 1998 I, str. 406), kakor je bil nazadnje spremenjen 13. decembra 2002 (GVBl. 2002, str. 797, v nadaljevanju: GSZZ H), določa:

„(1) Le zvezna dežela Hessen sme prirejati športne stave na svojem ozemlju. [...]

(2) Zvezna dežela Hessen prireja loterije z žrebom.

[...]

(4) Pravna oseba zasebnega prava je lahko pooblaščenca za izvajanje športnih stav in loterij, ki jih prireja zvezna dežela Hessen.

[...]“

11 V skladu s členom 1(1) in (4) GSZZ H športne stave v imenu zvezne dežele Hessen prireja in upravlja Hessische Lotterieverwaltung (uprava za loterijo v zvezni deželi Hessen), njihova tehnična izvedba pa je prenesena na Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen.

12 Člen 5(1) GSZZ H določa:

„Kdor v zvezni deželi Hessen brez njenega dovoljenja

1. oglašuje,

2. poziva k sklenitvi pogodb o igri oziroma k pogajanju za te pogodbe,

3. sprejema ponudbe za sklenitev pogodb o igri oziroma pogajanje za te pogodbe

za športno stavo ali loterijo z žrebom, se kaznuje z največ dveletno zaporno kaznijo ali denarno kaznijo, če ravnanje ne spada na področje uporabe člena 287 kazenskega zakonika.“

*Ureditev zvezne dežele Baden-Württemberg*

- 13 Člen 2 zakona o državnih loterijah, stavah in loterijah z žrebom v zvezni deželi Baden-Württemberg (Gesetz über staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen) z dne 14. decembra 2004 (GB1. 2004, str. 894, v nadaljevanju: StLG BW) določa:

„(1) Zvezna dežela prireja te igre na srečo:

1. številčne loterije,
2. športne stave,
3. igre s srečkami s premazom.

[...]

(4) Ministrstvo za finance odloča o prirejanju državnih iger na srečo. Odločitev ministrstva za finance o prirejanju novih iger na srečo mora odobriti Landtag. Ministrvo za finance lahko pravno osebo zasebnega prava, v kateri ima zvezna dežela neposredno ali posredno odločilni delež, pooblasti za izvajanje iger na srečo, ki jih prireja zvezna dežela.

[...]“

## Spori o glavni stvari in vprašnji za predhodno odločanje

### *Zadeve C-316/07, C-409/07 in C-410/07*

- 14 M. Stoß, Avalon in O. A. W. Happel imajo vsak svoj poslovni prostor v Wetteraukreisu (v zvezni deželi Hessen) v Nemčiji, v katerem opravljajo dejavnost, ki vključuje posredovanje pri športnih stavah (sprejemanje stav, sprejemanje vložkov in izplačilo dobitkov). Prva in druga tožeča stranka v postopku v glavni stvari opravljata svojo dejavnost za Happybet Sportwetten GmbH (v nadaljevanju: Happybet Avstrija), družbo s sedežem v Celovcu (Avstrija), tretja pa za Happy Bet Ltd (v nadaljevanju: Happy Bet Združeno kraljestvo), družbo s sedežem v Londonu (Združeno kraljestvo).
  
- 15 Družba Happybet Avstrija ima dovoljenje za sklepanje stav na športne dogodke na območju Celovca, ki ga je izdala koroška deželna vlada. Družba Happy Bet Združeno kraljestvo ima ravno tako dovoljenje, ki so ga izdali pristojni organi Združenega kraljestva.
  
- 16 Policijska uprava za okrožje Wetteraukreis je z odredbami z dne 11. februarja 2005 ter 18. in 21. avgusta 2006 O. A. W. Happelu, M. Stošu in Avalonu prepovedala, da v svojih poslovnih prostorih oglašujejo in sklepajo športne stave za prireditelje, ki niso Hessische Lotterieverwaltung, in da dajejo na razpolago opremo za oglaševanje ali sklepanje takih stav. Te odredbe temeljijo na dejstvu, da niti zadevne osebe niti prireditelji stav, za katere te osebe delujejo, nimajo dovoljenja zvezne dežele Hessen, na podlagi katerega bi bila njihova dejavnost odobrena. Poleg tega naj ne bi niti zaprosili za tako dovoljenje niti poskušali podati pravnega pojasnila s pomočjo pravnega

sredstva. Na podlagi teh odredb je bilo treba s tako prepovedanimi dejavnostmi prenehati v roku sedmih dni, sicer bi bila naložena denarna kazen 10.000 EUR.

- 17 Ugovor, ki ga je zoper odredbo z dne 11. februarja 2005 vložil O. A. W. Happel, je bil 20. februarja 2007 zavrjen. Ugovora M. Stoša in Avalona, vložena zoper odredbi z dne 18. avgusta 2006 in 21. avgusta 2006, sta bila zavrjena 8. decembra 2006.
- 18 M. Stoš, O. A. W. Happel in Avalon so zoper tako potrjene odredbe vložili tožbo na razveljavitev pri Verwaltungsgericht Gießen (upravno sodišče Gießen), ker naj bi te odredbe kršile skupnostna pravila, ki zagotavljajo svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev. Po njihovem mnenju je monopol na področju športnih stav, na katerega se opirajo odločbe v postopkih v glavni stvari, v nasprotju s členoma 43 ES in 49 ES. Družbi Happybet Avstrija in Happy Bet Združeno kraljestvo naj bi poleg tega v državah članicah, iz katerih sta, imeli potrebni dovoljenji za prirejanje športnih stav, taki dovoljenji pa bi morali nemški organi priznati.
- 19 Verwaltungsgericht Gießen navaja, da niti M. Stoš, O. A. W. Happel in Avalon niti družbi Happybet Avstrija in Happy Bet Združeno kraljestvo niso imetniki dovoljenj, ki se za opravljanje dejavnosti obravnave v postopkih v glavni stvari zahtevajo na podlagi člena 284 StGB in člena 5(1) GSZZ H. Poleg tega pojasnjuje, da bi bila vsaka vloga za tako dovoljenje, ki bi jo vložile zadevne osebe, glede na monopol, ki ga ima zvezna dežela Hessen na področju prirejanja športnih stav na podlagi člena 1(1) GSZZ H, in popoln neobstoj predpisov, ki bi določali pogoje, pod katerimi bi lahko bilo tako dovoljenje morebiti izdano gospodarskemu subjektu zasebnega prava, neuspešna.

- 20 Navedeno sodišče dvomi, da bi lahko bile omejitve svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev utemeljene s cilji v splošnem interesu, kot sta preprečevanje spodbujanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo ali boj zoper zasvojenost z njimi, ker monopol, obravnavan v postopkih v glavni stvari, ne izpolnjuje zahtev načela sorazmernosti. Ker take utemeljitve ni, naj bi bili, kot je zlasti razvidno iz sodb z dne 6. novembra 2003 v zadevi Gambelli in drugi (C-243/01, Recueil, str. I-13031) in z dne 6. marca 2007 v združenih zadevah Placanica in drugi (C-338/04, C-359/04 in C-360/04, ZOdl., str. I-1891), tako uporaba sankcij, ki jih določata člen 284 StGB in člen 5(1) GSZZ H, kot izpodbijani policijski ukrepi v nasprotju s členoma 43 ES in 49 ES.
- 21 Navedeno sodišče je izrazilo tri vrste dvomov glede tega, da je monopol, ki je obravnavan v postopkih v glavni stvari, v skladu s pravom Unije.
- 22 S sklicevanjem na sodbo Sodišča z dne 13. novembra 2003 v zadevi Lindman (C-42/02, Recueil, str. I-13519) se Verwaltungsgericht Gießen sprašuje, prvič, ali sme država članica uveljavljati navedeni cilj preprečevanja spodbujanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo in boj zoper zasvojenost z njimi, da bi utemeljila omejevalni ukrep, če ne more izkazati, da je pred sprejetjem navedenega ukrepa opravila študijo o sorazmernosti tega ukrepa. V obravnavanem primeru naj pred sklenitvijo Lott-StV in sprejetjem GSZZ H taka študija, ki bi vključevala preučitev trga iger, njihovih nevarnosti, možnosti njihovega preprečevanja in učinkov predvidenih omejitev, ne bi bila opravljena.
- 23 Drugič, Verwaltungsgericht Gießen dvomi, da je ureditev, obravnavana v postopkih v glavni stvari, omejena na najnujnejše, saj bi bilo mogoče uresničevani cilj doseči tudi z vzpostavitvijo nadzora, s katerim bi se zagotovilo, da zasebni prireditelji stav



upoštevajo pravila o dovoljenih vrstah in načinih ponudb ter o oglaševanju, s čimer bi se tako manj posegalo v svobodi, zagotovljeni s Pogodbo ES.

- 24 Tretjič, za zagotovitev tega, da je politika organov, katere namen je preprečiti spodbujanje čezmerne porabe pri igranju iger na srečo in se boriti proti zasvojenosti z njimi, dosledna in sistematična – kot to zahteva sodna praksa Sodišča, zlasti pa navedena sodba Gambelli in drugi – bi bilo mogoče treba izčrpno upoštevati pogoje, pod katerimi so odobrene vse oblike iger, s tem da preučitev ne bi bila omejena le na sektor iger, nad katerim obstaja monopol, obravnavan v postopkih v glavni stvari.
- 25 V zvezni deželi Hessen pa naj ne bi bilo dosledne in sistematične politike pri omejevanju iger na srečo, zlasti ker imetnik javnega monopola nad športnimi stavami spodbuja k igranju drugih iger na srečo, ker navedena zvezna dežela glede iger v igralnicah uvaja nove možnosti iger, zlasti prek interneta, in ker zvezna zakonodaja gospodarskim subjektom zasebnega prava dopušča, da izvajajo druge igre na srečo.
- 26 Glede na to, da imata družbi Happybet Avstrija in Happy Bet Združeno kraljestvo dovoljenji za ponujanje športnih stav prek modernih tehničnih sredstev in da je zanju v državi članici, v kateri imata sedež, najbrž predvidena ureditev za nadzor in sankcije, se predložitveno sodišče poleg tega sprašuje, ali ni posledica členov 43 ES in 49 ES ta, da morajo nemški organi ti dovoljenji priznati.

27 V teh okoliščinah je Verwaltungsgericht Gießen prekinilo odločanje in Sodišču v okviru vsake od treh zadev, ki so mu predložene, v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

- „1) Ali je treba člena 43 ES in 49 ES razlagati tako, da nasprotujeta monopolu v državi članici na nekatere igre na srečo, na primer športne stave, kadar v zadevni državi članici ni dosledne in sistematične politike omejevanja iger na srečo, zlasti ker prireditelji, ki imajo državne koncesije, spodbujajo k igranju drugih iger na srečo – kot so državne loterije in igralniške igre – in ker lahko zasebni ponudniki storitev ponujajo druge igre, za katere velja, da pomenijo enako ali večjo nevarnost zasvojenosti – kot so stave na nekatere športne dogodke (konjske dirke) in igre na igralnih avtomatih?
  
- 2) Ali je treba člena 43 ES in 49 ES razlagati tako, da dovoljenja za prirejanje športnih stav, ki jih izdajo pristojni organi držav članic in ki niso omejena na ozemlje neke države, imetniku in tretjim osebam, ki jih pooblasti, tudi na ozemlju drugih držav članic dopuščajo ponujanje sklenitve pogodb in izvrševanje teh ponudb brez dodatnih nacionalnih dovoljenj?“

*Zadeve od C-358/07 do C-360/07*

28 Družba SOBO, A. Kunert in Allegro GmbH (v nadaljevanju: Allegro) imajo vsak svoj poslovni prostor v Stuttgartu (Nemčija). Družba Kulpa oddaja družbi Allegro prostor, ki ga ta uporablja.

- 29 Družbi SOBO in Allegro ter A. Kunert opravljajo dejavnost, ki vključuje posredovanje pri športnih stavah (sprejemanje stav in njihovo elektronsko posredovanje prireditelju). Družba SOBO opravlja svojo dejavnost za Web.coin GmbH (v nadaljevanju: Web.coin), družbo s sedežem na Dunaju (Avstrija), A. Kunert za Tipico Co. Ltd (v nadaljevanju: Tipico), družbo s sedežem na Malti, in družba Allegro za Digibet Ltd (v nadaljevanju: Digibet), družbo s sedežem v Gibraltarju.
- 30 Vsaka od družb Digibet, Tipico in Web.coin ima svojo licenco, ki so jo podelili organi, ki so za te družbe pristojni glede na njihov sedež, in ki jim dopušča prirejanje športnih stav.
- 31 Regierungspräsidium v Karlsruhe je z odredbami z dne 24. avgusta 2006, 23. novembra 2006 in 11. maja 2007 družbama SOBO in Kulpa ter A. Kunertu prepovedalo, da v zvezni deželi Baden-Württemberg prirejajo športne stave, pri njih posredujejo, jih oglašujejo in da take dejavnosti podpirajo. Na podlagi teh odredb je bilo treba s tako prepovedanimi dejavnostmi prenehati v roku sedmih dni, sicer bi bila naložena denarna kazen 10.000 EUR.
- 32 Družbi SOBO in Kulpa ter A. Kunert so zoper te odredbe vložili tožbe pri Verwaltungsgericht Stuttgart, ker naj bi monopol v zvezi s športnimi stavami, na katerega so te odredbe oprte, nasprotoval členoma 43 ES in 49 ES. Po njihovem mnenju bi poleg tega nemški organi morali priznati dovoljenja družb Digibet, Web.coin in Tipico.
- 33 Verwaltungsgericht Stuttgart meni, da bi monopolizacija dejavnosti stav v skladu s sodno prakso Sodišča v nekaterih primerih sicer lahko bila združljiva s členoma 43 ES in 49 ES in da imajo države članice glede tega določeno pooblastilo za odločanje po prostem preudarku, vendar dvomi, da bi bilo tako pri monopolu, ki v zvezni deželi

Baden-Württemberg velja na področju športnih stav in kakršen izhaja iz člena 5(2) LottStV in člena 2(1), točka 2, StLG BW.

- 34 Dvomi navedenega sodišča so zelo podobni dvomom, ki jih je izrazilo Verwaltungsgericht Gießen.
- 35 Prvič, niti pred sklenitvijo LottStV niti pred sprejetjem StLG BW naj ne bi bila opravljena študija o nevarnostih zasvojenosti od iger na srečo in o različnih preventivnih možnostih, ki so na razpolago.
- 36 Drugič, tako izvedene omejitve pri dejavnostih športnih stav naj ne bi izpolnjevale zahteve po doslednosti in sistematičnosti v boju proti igranju iger na srečo, ki izhaja iz sodne prakse Sodišča. V okviru celostnega pristopa se naj namreč ne bi upoštevali vsi sektorji iger na srečo in primerjalno morebitne nevarnosti in zasvojenosti v posameznem sektorju.
- 37 Tudi če za igralnice veljajo podrobne koncesijske ureditve in če za igralne avtomate, dovoljene v restavracijah, na podlagi zakonika o obrtniških, trgovskih in industrijskih poklicih veljajo pravila o varstvu, naj bi ostalo dejstvo, da lahko te igre na srečo ponujajo gospodarski subjekti zasebnega prava, čeprav naj bi igralni avtomati pomenili večjo nevarnost zasvojenosti kot športne stave.

- 38 Poleg tega naj bi bila uredba o igralnih avtomatih in drugih igrah z možnostjo dobitka pred kratkim spremenjena, da bi se povečalo število avtomatov, dovoljenih v restavracijah ali igralnih salonih, zmanjšalo najmanjše trajanje ene igre in povečalo mejo dovoljenih izgub.
- 39 Manjkala naj bi tudi dosledna in sistematična politika omejevanja glede na agresivno oglaševalsko dejavnost imetnika javnega monopola. V ogromnih oglaševalskih kampanjah za loterijske izdelke, zlasti prek interneta in s plakati, s katerimi se spodbuja k igranju iger na srečo, naj bi se poleg tega poudarjalo, da se dobiček uporabi za družbene, kulturne in športne dejavnosti in da obstaja potreba za financiranje navedenih dejavnosti. Maksimiranje dobička, namenjenega – v višini zgornje meje, ki jo določi javni organ – takim dejavnostim in, kar ostane, državnemu proračunu, naj bi tako postalo glavni cilj politike na področju iger na srečo, ne pa le njena stranska korist.
- 40 Verwaltungsgericht Stuttgart se sprašuje, tretjič, ali ne bi bilo treba pri presoji, ali je monopol, ki je obravnavan v postopkih v glavni stvari, primeren za uresničevanje zatrjevanih ciljev, upoštevati, da so prireditelji stav s sedežem v drugih državah članicah po navadi prisotni na internetu, zaradi česar lahko vlagatelji stav s prebivališčem v Nemčiji neposredno sklepajo elektronske posle, in da naj bi bili nacionalni organi ob takem čezmejnem pojavu pretežno nemočni, samo nacionalni ukrepi pa le malo učinkoviti.
- 41 Postavlja se tudi vprašanje, ali ne bi morale države članice dovoljenj za ponujanje športnih stav prek interneta, ki jih imajo družbe Digibet, Web.coin in Tipico v državah članicah, v katerih imajo sedeže, medsebojno priznavati in imetnike teh dovoljenj tako oprostiti od pridobitve dovoljenja v Nemčiji.

42 V teh okoliščinah je Verwaltungsgericht Stuttgart prekinilo odločanje in Sodišču v okviru vsake od treh predloženih mu zadev v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji, ki sta zelo podobni tistima, ki ju je predložilo Verwaltungsgericht Gießen:

„1) Ali je treba člena 43 ES in 49 ES razlagati tako, da nasprotujeta monopolu v državi članici na nekatere igre na srečo, na primer športne stave in loterije, kadar v zadevni državi članici ni dosledne in sistematične politike omejevanja iger na srečo, ker prireditelji, ki imajo državne koncesije, spodbujajo k igranju drugih iger na srečo – kot so državne športne stave in državne loterije – in ga oglašujejo in ker lahko zasebni ponudniki storitev ponujajo druge igre, ki pomenijo enako ali večjo nevarnost za nastanek zasvojenosti – kot so stave na nekatere športne dogodke (konjske dirke), igre na igralnih avtomatih in igre v igralnicah?

2) Ali je treba člena 43 ES in 49 ES razlagati tako, da dovoljenja za prirejanje športnih stav, ki jih izdajo pristojni organi držav članic in ki niso omejena na ozemlje neke države, imetniku in tretjim osebam, ki jih pooblasti, tudi na ozemlju drugih držav članic dopuščajo ponujanje sklenitve pogodb in izvrševanje teh ponudb brez dodatnih nacionalnih dovoljenj?“

43 S sklepom predsednika Sodišča z dne 15. oktobra 2007 so bile zadeve C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 in C-410/07 združene za pisni in ustni postopek ter izdajo sodbe.

## Predlog za ponovno odprtje ustnega postopka

- 44 M. Stoß, O. A. W. Happel, A. Kunert in družba Avalon so z dopisom z dne 21. junija 2010 predlagali ponovno odprtje ustnega postopka in pri tem v bistvu trdili, da je bilo v nemškem tisku pred kratkim razkrito, da naj bi pri študiji iz leta 2009, ki so jo naročile nemške zvezne dežele in ki se nanaša na nevarnost zasvojenosti s športnimi stavami in na primerne ukrepe za boj zoper take nevarnosti, prišlo do nekaterih manipulacij. Po mnenju teh tožečih strank – ki se v zvezi s tem sklicujejo na dvome, ki sta jih glede morebitnih posledic zgoraj navedene sodbe Lindman izrazili predložitveni sodišči – se navedene zvezne dežele v teh okoliščinah v podporo sorazmernosti omejevalnih ukrepov, ki so obravnavani v postopkih v glavni stvari, ne morejo opreti na navedeno študijo.
- 45 V zvezi s tem je treba navesti, da lahko Sodišče po uradni dolžnosti, na predlog generalnega pravobranilca ali na predlog strank v skladu s členom 61 Poslovnika odredi ponovno odprtje ustnega postopka, kadar meni, da ni dovolj poučeno ali da je o zadevi treba razsoditi na podlagi trditve, o kateri stranke niso razpravljale (glej zlasti sodbo z dne 8. septembra 2009 v zadevi Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, C-42/07, ZOdl., str. I-7633, točka 31 in navedena sodna praksa).
- 46 Poleg tega v okviru postopka iz člena 234 ES, ki temelji na jasni ločitvi nalog med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, presoja dejstev spada med pristojnosti nacionalnega sodišča. Sodišče je zlasti pristojno le za odločanje o razlagi ali veljavnosti akta Skupnosti na podlagi dejstev, ki jih navede nacionalno sodišče. Pri tem je dolžnost zadnjega, da ugotovi dejstva, ki so pripeljala do spora, in da iz tega izpelje posledice

za odločitev, ki jo je dolžno izreči (glej zlasti sodbo z dne 8. maja 2008 v zadevi Danske Svineproducenter, C-491/06, ZOdl., str. I-3339, točka 23 in navedena sodna praksa).

- 47 V obravnavanem primeru zadostuje navesti, da predložitveni sodišči nista omenili študije, na katero se v svojem predlogu sklicujejo M. Stoß, O. A. W. Happel, A. Kunert in družba Avalon, in je tudi nista mogli, saj izvira iz leta 2009 in je torej bila izdelana občutno po tem, ko sta navedeni sodišči predložili vprašanja Sodišču.
- 48 Glede na zgoraj navedeno Sodišče po opredelitvi generalnega pravobranilca meni, da ima na voljo vse potrebne podatke, da lahko odloči o predlogih za sprejetje predhodne odločbe, ki so mu bili predloženi, in da teh predlogov ni treba preučiti glede na trditve, o katerih se pred tem sodiščem ni razpravljalo.
- 49 Zato je treba predlog za ponovno odprtje ustnega postopka zavrniti.

## **Vprašanja za predhodno odločanje**

### *Dopustnost*

- 50 Italijanska vlada meni, da bi moralo biti prvo vprašanje v vsaki od zadev v postopkih v glavni stvari razglašeno za nedopustno. Le predložitveni sodišči naj bi bili pristojni, da preverita, ali monopola, obravnavana v postopkih v glavni stvari, izpolnjujeta



zahtevo po doslednosti v boju zoper zasvojenost od iger na srečo, in predložitvene odločbe naj ne bi vsebovale minimalnih pravnih in dejanskih elementov, na podlagi katerih bi bilo mogoče razumeti, zakaj imata navedeni sodišči dvome o združljivosti zadevnih nacionalnih sistemov s pravom Unije.

- 51 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 tako o potrebi po sprejetju predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, kot tudi o upoštevnosti 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).
- 52 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 nika-kršne 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).
- 53 Vendar v teh postopkih ni tako. Dejanski in pravni elementi, navedeni v predložitvenih odločbah, in dvomi o razlagi prava Unije, ki sta jih glede odločitve v sporih o glavni stvari izrazili predložitveni sodišči, so namreč v očitni zvezi s predmetom navedenih sporov in Sodišču omogočajo, da izvrši svojo pristojnost.

- 54 V teh okoliščinah je treba šteti, da so predlogi za sprejetje predhodne odločbe dopustni.

*Določitev določb prava Unije, ki jih je treba razložiti*

- 55 Nizozemska vlada in Komisija sta izrazili dvome glede upoštevnosti sklicevanja na člen 43 ES, ki ga vsebujejo predhodna vprašanja, in trdili, da je mogoče v položajih, kot so ti, ki so obravnavani v postopkih v glavni stvari, uporabiti le člen 49 ES.

- 56 V zvezi s tem je treba navesti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso dejavnost, ki uporabnikom omogoča, da proti plačilu sodelujejo pri igri na srečo, pomeni storitveno dejavnost v smislu člena 49 ES (glej zlasti sodbi Sodišča z dne 24. marca 1994 v zadevi Schindler, C-275/92, Recueil, I-1039, točka 25, in z dne 21. oktobra 1999 v zadevi Zenatti, C-67/98, Recueil, str. I-7289, točka 24). Enako velja za oglaševalsko dejavnost in dejavnost posredovanja pri igrah na srečo, saj je taka dejavnost le konkretna podrobnost pri prirejanju in delovanju iger na srečo, na katere se ta navezuje (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Schindler, točki 22 in 23).

- 57 Storitve, kot so te, ki so obravnavane v postopkih v glavni stvari, tako lahko spadajo na področje uporabe člena 49 ES, če ima, tako kot v postopkih v glavni stvari, vsaj eden od ponudnikov storitev sedež v državi članici, ki ni tista, v kateri se storitev ponuja (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Zenatti, točka 24), razen če je treba uporabiti člen 43 ES.

- 58 Treba je navesti, da člen 43 ES prepoveduje omejitve pravice do ustanavljanja za državljane ene države članice na ozemlju druge države članice, skupaj z omejitvami pri ustanavljanju agencij, podružnic ali hčerinskih družb (glej zgoraj navedeno sodbo Gambelli in drugi, točka 45).
- 59 V zvezi s tem je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da je pojem ustanavljanja zelo širok pojem, ki vključuje možnost, da državljan Skupnosti stalno in trajno sodeluje v gospodarskem življenju države članice, ki ni njegova država izvora, in da iz tega pridobi dobiček, s čimer se spodbuja gospodarska in družbena prepletenost v Evropski skupnosti na področju dejavnosti samozaposlenih oseb (glej zlasti sodbo z dne 30. novembra 1995 v zadevi Gebhard, C-55/94, Recueil, str. I-4165, točka 25). Dejstvo, da je podjetje s sedežem v drugi državi članici stalno prisotno v drugi državi članici, tako lahko spada na področje uporabe določb Pogodbe o pravici do ustanavljanja, čeprav se ta prisotnost ne kaže v obliki podružnice ali agencije, temveč le prek pisarne, ki jo glede na okoliščine primera vodi neodvisna oseba, trajno pooblaščenca, da deluje v imenu tega podjetja kot agencija (glej sodbo z dne 4. decembra 1986 v zadevi Komisija proti Nemčiji, 205/84, Recueil, str. 3755, točka 21).
- 60 Sodišče je glede področja iger na srečo in stav v zgoraj navedeni sodbi Gambelli in drugi menilo, da je člen 43 ES mogoče uporabiti za položaj, v katerem je podjetje s sedežem v eni državi članici prisotno v drugi državi članici, ta prisotnost pa je izražena v gospodarskih pogodbah, ki jih je sklenilo z gospodarskimi subjekti ali posredniki in se nanašajo na vzpostavitev centrov za prenos podatkov, ki uporabnikom dajejo na voljo elektronska sredstva in v katerih se zbirajo in registrirajo stave, ki jih ti centri nato posredujejo navedenemu podjetju. Če podjetje opravlja dejavnost zbiranja stav prek tako organiziranih agencij s sedežem v drugi državi članici, so omejitve dejavnosti teh agencij ovire za svobodo ustanavljanja (glej zgoraj navedeni sodbi Gambelli in drugi, točki 14 in 46, in Placanica in drugi, točka 43).

- 61 V sporih o glavni stvari na podlagi podatkov iz predložitvenih odločb v zvezi z razmerji med gospodarskimi subjekti, ki prirejajo športne stave, s sedežem v drugih državah članicah in gospodarskimi subjekti, ki so stranke v navedenih sporih in ki tržijo navedene stave v dveh zadevnih zveznih deželah, ni mogoče niti potrditi niti izključiti, da bi bilo treba zadnje gospodarske subjekte šteti za hčerinske družbe, podružnice ali agencije, ki so jih vzpostavili prvi gospodarski subjekti v smislu člena 43 ES.
- 62 V teh okoliščinah je treba spomniti, da je v okviru postopka iz člena 267 PDEU, ki temelji na jasni ločitvi funkcij med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, za kakršno koli presojo dejanskega stanja v postopku v glavni stvari pristojno nacionalno sodišče (glej zlasti sodbo z dne 25. februarja 2003 v zadevi IKA, C-326/00, Recueil, str. I-1703, točka 27 in navedena sodna praksa).
- 63 Poleg tega, kot je navedeno v točki 51 te sodbe, lahko zgolj nacionalno sodišče presoja tako o potrebi po sprejetju predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo kot tudi o upoštevnosti vprašanj, ki jih postavi Sodišču v zvezi s tem.
- 64 Tako je torej naloga predložitvenega sodišča, da glede na posebnosti posameznega primera določi, ali položaji, obravnavani v postopku v glavni stvari, spadajo na področje uporabe člena 43 ES ali člena 49 ES.
- 65 Glede na zgoraj navedeno je treba preučiti vprašanja za predhodno odločanje tako glede na člen 43 ES kot tudi glede na člen 49 ES.

*Prvo vprašanje za predhodno odločanje iz vsake zadeve*

<sup>66</sup> Glede na podatke, ki jih vsebujejo predložitvene odločbe in so navedeni v točkah od 14 do 25 in od 28 do 40 te sodbe, je treba šteti, da predložitveni sodišči s prvim vprašanjem v bistvu sprašujeta, ali je treba člena 43 ES in 49 ES razlagati tako, da nasprotujeta regionalnima javnima monopoloma na področju športnih stav, kakršna sta obravnavana v postopkih v glavni stvari, to sta monopola, ki sledita cilju preprečevanja spodbujanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo in boja zoper zasvojenost z njimi, ker:

- (i) organi zadevne države članice ne morejo izkazati, da je bila pred vzpostavitvijo navedenih monopolov opravljena študija, ki bi se nanašala na sorazmernost teh monopolov;
  
- (ii) bi bilo mogoče tak cilj doseči tudi z nadzorom, s katerim bi se zagotovilo, da pravilno odobreni gospodarski subjekti zasebnega prava upoštevajo pravila o vrstah stav, načinih trženja in oglaševanju, s čimer bi se tako manj posegalo v svobodi, zagotovljeni s Pogodbo ES.
  
- (iii) navedena monopola morebiti nista primerna za doseganje navedenega cilja, saj naj bi nacionalni organi lahko naleteli na težave pri zagotavljanju njunega dejanskega upoštevanja v čezmejnem okolju, ki ga ustvarja internet;

(iv) se v obravnavanem primeru dvomi, da se tako zatrjevanemu cilju sledi dosledno in sistematično, glede na:

- prvič, okoliščino, da je gospodarskim subjektom zasebnega prava dovoljena izvedba drugih vrst iger na srečo, kakor so stave na konjskih dirkah, igre na igralnih avtomatih ali igre v igralnicah;
- drugič, dejstvo, da imetnika javnih monopolov z velikimi oglaševalskimi kampanjami, s katerimi želita maksimirati prihodke od iger na srečo, spodbujata igranje drugih vrst iger na srečo, ki spadajo pod ta ista monopola, torej loterije, in
- tretjič, dejstvo, da so ponudbe za druge vrste iger na srečo, kakor so igralniške igre ali igre na igralnih avtomatih, ki so postavljeni v igralnih salonih, barih, restavracijah in hotelih, predmet politike širjenja.

<sup>67</sup> Ta različna vprašanja bodo v nadaljevanju zaporedno preučena.

<sup>68</sup> Za uvod je treba spomniti, da ni sporno, da ureditev države članice, kot je obravnavana v postopkih v glavni stvari, pomeni omejitev svobode opravljanja storitev, ki jo zagotavlja člen 49 ES, ali, alternativno, svobode ustanavljanja, ki jo zagotavlja člen 43 ES (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 52).

- 69 Vendar je treba v tem primeru glede na dvome, ki sta jih izrazili predložitveni sodišči, preučiti, ali je mogoče tako omejitev v skladu s sodno prakso Sodišča utemeljiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 55).

Neobstoj študije o sorazmernosti javnih monopolov, kakršna sta monopola, obravnavana v postopkih v glavni stvari, pred vzpostavitvijo navedenih monopolov

- 70 Ob sklicevanju na zgoraj navedeno sodbo Lindman se predložitveni sodišči sprašujeta, ali morajo biti zadevni nacionalni organi zmožni predložiti študijo, ki podpira sorazmernost navedenih ukrepov in je bila opravljena pred sprejetjem teh ukrepov, da bi lahko omejevalne ukrepe, kakršni so obravnavani v postopkih v glavni stvari, utemeljili s ciljem preprečevanja spodbujanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo in boja zoper zasvojenost z njimi.
- 71 To vprašanje, kot je v točkah 81 in 82 sklepnih predlogov poudaril generalni pravobranilec, izhaja iz napačnega razumevanja navedene sodbe. Kot namreč izhaja iz njenih točk 25 in 26 in poznejše sodne prakse, ki se nanjo sklicuje (glej zlasti sodbo z dne 13. marca 2008 v zadevi Komisija proti Belgiji, C-227/06, ZOdl., str. I-46, točki 62 in 63 in navedena sodna praksa), je Sodišče poudarilo, da če se država članica namerava sklicevati na cilj, s katerim utemeljuje oviro svobode opravljanja storitev, ki izhaja iz nacionalnega omejevalnega ukrepa, mora sodišču, ki je pozvano k odločitvi o tem vprašanju, predložiti vse potrebne informacije, ki mu lahko omogočijo, da se prepriča o tem, ali navedeni ukrep res izpolnjuje zahteve, ki izhajajo iz načela sorazmernosti.

- 72 Vendar iz te sodne prakse ni mogoče sklepati, da bi bila državi članici le zato odvzeta možnost dokazati, da nacionalni omejevalni ukrep izpolnjuje take zahteve, saj navedena država ne more predložiti študij, ki bi bile osnova za sprejetje zadevnih predpisov.

Morebitna nesorazmernost javnih monopolov, kakršna sta obravnavana v postopkih v glavni stvari, ker bi lahko bila ureditev, ki določa izdajo dovoljenj gospodarskim subjektom zasebnega prava, ukrep, ki bi manj omejeval svobodi Skupnosti

- 73 Kakor je razvidno iz točke 23 te sodbe, se Verwaltungsgericht Gießen sprašuje, ali lahko javni monopol, kakršen je obravnavan v predloženih mu zadevah, izpolnjuje zahtevo po sorazmernosti, saj bi bilo mogoče cilju preprečevanja spodbujanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo in boja zoper zasvojenost z njimi slediti tudi z nadzorom, s katerim bi se zagotovilo, da pravilno odobreni gospodarski subjekti zasebnega prava upoštevajo pravila o vrstah stav, o načinih trženja in o oglaševanju, s čimer bi se tako manj posegalo v svobodi, zagotovljeni s Pogodbo.

- 74 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 ali svobodo ustanavljanja, 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 zlasti zgoraj navedeno sodbo Schindler, točka 58; sodbo z dne 21. septembra 1999 v zadevi Läärä in drugi, C-124/97, Recueil, str. I-6067, točka 33; zgoraj navedeno sodbo 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).

- 75 Sodišče je tako zlasti priznalo, da so lahko na področju iger na srečo in stav, pri katerih ima pretiravanje škodljive družbene posledice, nacionalni predpisi, s katerimi se želi izogniti spodbujanju povpraševanja tako, da se omejuje človeška strast do igranja, utemeljeni (zgoraj navedene sodbe Schindler, točki 57 in 58; Läärä in drugi, točki 32 in 33, in Zenatti, točki 30 in 31).
- 76 V zvezi s tem je Sodišče večkrat poudarilo, da moralne, verske ali kulturne posebnosti in škodljive moralne in finančne posledice za posameznika in za družbo, ki so lastne igram na srečo in stavam, lahko upravičijo obstoj dovolj velike diskrecijske pravice nacionalnih organov, da na podlagi lastne lestvice vrednot določijo zahteve, ki izhajajo iz varstva potrošnikov in družbenega reda (glej zlasti zgoraj navedeni sodbi Placanica in drugi, točka 47 in navedena sodna praksa, in Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 57).
- 77 Čeprav lahko države članice tako prosto določajo cilje svoje politike na področju iger na srečo in po potrebi natančno določijo zeleno raven varstva, še vedno velja, da morajo omejitve, ki jih določajo, izpolnjevati pogoje, ki v zvezi z njihovo sorazmernostjo izhajajo iz sodne prakse Sodišča (glej zgoraj navedeno sodbo Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 59 in navedena sodna praksa).

- 78 Nacionalna sodišča morajo tako preučiti, ali je omejitev, za katero se je odločila država članica, taka, da na ravni varstva, ki ga želi zadevna država članica doseči, zagotavlja uresničevanje enega ali več ciljev, na katere se ta država članica sklicuje, in ali ne presega tega, kar je nujno za doseg tega cilja (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 60).
- 79 Sodišče je zlasti glede vzpostavitve javnih monopolov že priznalo, da lahko nacionalni sistem – ki določa omejeno dovoljenje pri igrah na srečo v okviru posebnih ali izključnih pravic, ki so nekaterim gospodarskim subjektom podeljene ali na njih prenesene s koncesijo, in ki pomeni zlasti prednost, da se želja po igranju in izvedba iger na srečo usmerita v nadzorovane okvire – pripomore k uresničevanju zgoraj navedenih ciljev v splošnem interesu, in sicer varstva potrošnika in varstva družbenega reda (glej zlasti zgoraj navedeni sodbi Zenatti, točka 35, in Anomar in drugi, točka 74). Pojasnilo je tudi, da vprašanje, ali ne bi bilo za uresničitev teh ciljev bolje sprejeti predpise, ki za zainteresirane gospodarske subjekte določajo potrebne zahteve, kot pa podeliti tako izključno pravico izvajanja odobrenemu subjektu javnega prava, spada v diskrecijsko pravico držav članic, vendar s pridržkom, da sprejeta odločitev ni nesorazmerna glede na želeni cilj (zgoraj navedena sodba Läärä in drugi, točka 39).
- 80 Glede zadnjega je treba vendarle poudariti, da glede na diskrecijsko pravico držav članic, ki se nanaša na določitev ravni varstva potrošnikov in družbenega reda, ki jo nameravajo zagotoviti na področju iger na srečo, v zvezi z merilom sorazmernosti zlasti 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, Komisija proti Italiji, C-518/06, ZOdl., str. I-3491, točki 83 in 84).

- 81 Glede na navedeno je treba priznati, da lahko javni organi države članice v okviru diskrecijske pravice, ki jo imajo v zvezi s tem, utemeljeno štejejo, da je mogoče s podelitvijo izključnih pravic subjektu javnega prava, katerega upravljanje neposredno nadzoruje država, ali gospodarskemu subjektu zasebnega prava, nad dejavnostmi katerega lahko javni organi opravljajo natančen nadzor, učinkoviteje obvladovati nevarnosti, povezane s sektorjem iger na srečo, in da s to podelitvijo učinkoviteje uresničujejo legitimni cilj preprečevanja spodbujanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo in boja zoper zasvojenost z njimi kot v primeru sistema, v katerem bi gospodarski subjekti pridobili dovoljenje in opravljali svoje dejavnosti v okviru ureditve, ki ne bi imela izključne narave (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Läärä in drugi, točke od 40 do 42, in Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točki 66 in 67, in sodbo z dne 3. junija 2010 v zadevi Sporting Exchange, C-203/08, ZOdl., str. I-4695, točka 59).
- 82 Navedenim organom je namreč dovoljeno šteti, da bi lahko okoliščina – da bodo kot nadzorniki subjekta, ki mu je zaupan monopol, imeli dodatne možnosti, ki bi jim zunanaj zakonskih regulatornih mehanizmov in zakonskega nadzora omogočale vplivati na izvajanje monopola – zagotavljala boljše obvladovanje ponudbe iger na srečo in boljša zagotovila glede učinkovitosti pri izvajanju njihove politike kot pri opravljanju teh dejavnosti s strani gospodarskih subjektov zasebnega prava v konkurenčnih okoliščinah, tudi če bi za zadnje veljal sistem dovoljenj ter nadzora in sankcij.
- 83 Še vedno pa velja, da mora vzpostavitev ukrepa, ki je tako omejujoč, kot je monopol, in ki ga je mogoče utemeljiti le z zagotavljanjem posebno visoke ravni varstva potrošnikov, spremljati vzpostavitev takega zakonskega okvira, ki zagotavlja, da bo lahko imetnik navedenega monopola dejansko dosledno in sistematično uresničeval tako določen cilj s ponudbo, ki je kvantitativno odmerjena in kvalitativno načrtovana glede na navedeni cilj in je pod strogim nadzorom javnih organov.

Zatrjevana neučinkovitost monopolov, kakršna sta obravnavana v postopkih v glavni stvari, glede na čezmejno okolje, ki ga ustvarja internet

<sup>84</sup> Kot je razvidno iz točke 40 te sodbe, se dvomi, ki jih je izrazilo Verwaltungsgericht Stuttgart, nanašajo na dejstvo, da bi lahko bili organi države članice, v kateri so vzpostavljeni javni monopoli, ki so primerljivi z monopoloma, obravnavanima v sporih o glavni stvari, soočeni z nekaterimi težavami pri zagotavljanju upoštevanja navedenih monopolov s strani prirediteljev iger na srečo in stav, ki imajo sedež zunaj navedene države članice ter ki bi prek interneta in ob kršitvi teh monopolov sklepali stave z osebami, ki so na območju navedenih organov.

<sup>85</sup> To pa, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 79 sklepnih predlogov, ne more zadostovati za dvom o skladnosti takih monopolov s pravom Unije.

<sup>86</sup> Prvič, čeprav je res, da se lahko izkaže, da je težje nadzorovati in sankcionirati nezakonite transakcije, ki se opravijo preko interneta – zlasti če so čezmejne – kot druge vrste kršitvenih ravnanj, pa tak položaj ni omejen le na področje iger na srečo in stav. Državi članici ne more biti le zato zavrnjena pravica, da uporabo enostranskih restriktivnih pravil, ki jih sprejme za legitimne namene v splošnem interesu, razširi tudi na internet, ker je ta tehnološki fenomen po svojem bistvu čezmejen.

- 87 Drugič, ni sporno, da imajo države članice vsekakor pravne možnosti, ki jim omogočajo, da kolikor je mogoče učinkovito zagotavljajo upoštevanje pravil, ki jih sprejmejo glede subjektov, ki delujejo na internetu in ki tako ali drugače spadajo pod njihovo pristojnost.

#### Zahteva o sistematični in dosledni omejitvi iger na srečo

- 88 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, 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 na področju stav.
- 89 Kot zlasti izhaja iz točke 66 te sodbe, se predložitveno sodišče sprašuje glede obsega te zadnje zahteve.
- 90 Predložitveni sodišči namreč menita, da je sporno, ali javna monopola, kakršna sta obravnavana v postopkih v glavni stvari, ki se nanašata na športne stave in katerih namen je preprečevanje spodbujanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo in boj zoper zasvojenost z njimi, prispevata k doslednemu in sistematičnemu omejevanju dejavnosti na področju stav glede na to, kako se tržijo druge vrste iger na srečo.

- 91 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Sodišče že razsodilo, da mora 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 pa 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 (glej zlasti zgoraj navedene sodbe Läärä in drugi, točki 35 in 36; Zenatti, točki 33 in 34, in Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 58).
- 92 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).
- 93 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 ureničitev cilja ali ciljev, na katere se sklicuje zadevna država članica, in ali ne presega tega, kar je nujno za doseg tega cilja (zgoraj navedena sodba Placanica in drugi, točka 49).
- 94 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 prepovedane loterije, zlasti ugotovilo, da so se druge igre na srečo, ki jih je navedena država članica dovoljevala, kot so napovedi izidov nogometnih tekem ali igra bingo, čeprav bi lahko šlo za primerljive vložke kot pri loterijah in čeprav vsebujejo pomemben element naključja, glede na svoj predmet, pravila ter načine prirejanja razlikovale od loterij večjih

razsežnosti v drugih državah članicah. Iz tega je zato sklepalo, da druge vrste iger niso v položaju, primerljivem z loterijami, ki jih zakonodaja te države članice prepoveduje, zato jih ni bilo mogoče izenačiti.

- 95 Kot so poudarile vse vlade, ki so pred Sodiščem predložile stališča, je namreč jasno, da so lahko med različnimi vrstami iger na srečo velike razlike, zlasti glede konkretnih načinov njihovega prirejanja, višine vložkov in dobitkov, števila morebitnih igralcev, ki se jim lahko vdajajo, njihove predstavitve, pogostosti, trajanja ali njihove ponavljajoče se narave ter glede odzivov, ki jih povzročajo pri igralcih, ali tudi glede tega, kakor je poudaril generalni pravobranilec v točki 75 svojih sklepnih predlogov, ali, tako kot igre, ki se prirejajo v igralnicah, ali igre na igralnih avtomatih v igralnicah ali drugih prostorih, zahtevajo fizično prisotnost igralca.
- 96 V teh okoliščinah to, da glede nekaterih vrst iger na srečo obstaja javni monopol, za druge vrste pa morajo gospodarski subjekti zasebnega prava 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.
- 97 Toda kot je bilo opozorjeno v točki 88 te sodbe, iz sodne prakse Sodišča prav tako izhaja, da lahko država članica na podlagi takega cilja utemelji omejitve 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.

- <sup>98</sup> 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 zgoraj navedeni sodbi Zenatti, točki 36 in 37, in Placanica in drugi, točki 52 in 53).
- <sup>99</sup> 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 loterij, 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, kot je to v tej zadevi, nanašajo izključno na dejavnosti na področju stav.
- <sup>100</sup> Predložitveni sodišči sta v tem primeru najprej poudarili, da lahko stave na konjskih dirkah, igre na igralnih avtomatih ali igre v igralnicah izvajajo gospodarski subjekti zasebnega prava, imetniki dovoljenj, in nato tudi ugotovili, prvič, da imetnik javnega monopola na področju športnih stav izvaja velike oglaševalske kampanje – ki se nanašajo na loterije, ki so tudi vključene v navedeni monopol – v katerih poudarja potrebo po financiranju družbenih, kulturnih in športnih dejavnosti, ki jim bo dodeljen ustvarjeni dobiček, in s tem kaže, da postaja maksimiranje dobička, namenjenega takim dejavnostim, namen zadevnih omejevalnih ukrepov. Navedeni sodišči sta ugotovili, drugič, da pristojni javni organi glede igralniških iger in iger na igralnih avtomatih,



ki vendarle predstavljajo večjo nevarnost za nastanek zasvojenosti kot športne stavke, razvijajo oziroma tolerirajo politike širjenja ponudbe. Tolerirajo namreč ponudbo novih možnosti igranja igralniških iger na internetu, medtem ko so bili pred kratkim pogoji, pod katerimi je mogoče uporabljati igralne avtomate v prostorih, ki niso igralnice, kot so igralni saloni, restavracije, bari, hoteli, občutno omiljeni.

<sup>101</sup> V zvezi s tem je res treba spomniti, da je Sodišče glede cilja, ki mu nacionalni zakonodajalec sledi in ki se nanaša na preprečitev izkoriščanja dejavnosti iger na srečo v kriminalne ali goljufive namene, razsodilo, da je lahko politika nadziranega širjenja navedenih dejavnosti povezana s ciljem njihovega usmerjanja v nadzorovane okvire, tako da se igralce, ki opravljajo nezakonite dejavnosti glede prepovedanih iger in stav, pritegne k dovoljenim in zakonitim dejavnostim. Za doseg tega cilja je potrebno, da so pooblaščenim gospodarski subjekti zanesljiva in tudi privlačna alternativa za prepovedane dejavnosti, kar lahko vključuje ponudbo široke palete iger, določen obseg oglaševanja in zatekanje k novim načinom prodaje (glej zgoraj navedeno sodbo Placanica in drugi, točka 55).

<sup>102</sup> Take preudarke, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 61 sklepnih predlogov, je mogoče uporabiti tudi, če se z nacionalnimi omejevalnimi ukrepi uresničuje cilj varstva potrošnikov, preprečevanja spodbujanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo in boja zoper zasvojenost z njimi, in sicer zlasti tako, da lahko določeno oglaševanje, ne da bi se posegalo v zahteve, navedene v točkah od 97 do 99 te sodbe, glede na okoliščine prispeva k usmerjanju potrošnikov k ponudbi imetnika javnega monopola, ponudbi, za katero se šteje, da je bila določena in oblikovana ravno zato, da se bolje uresničuje navedeni cilj.

- 103 Vendar, kot je poudaril generalni pravobranilec v točki 61 sklepnih predlogov, mora biti v zvezi s tem oglaševanje, ki ga opravlja imetnik javnega monopola, zmerno in strogo omejeno na tisto, kar je nujno za tako usmerjanje potrošnikov k dovoljenim igram na srečo. Vendar tako oglaševanje zlasti ne more vključevati spodbujanja naravnega nagnjenja potrošnikov do igranja iger na srečo s spodbujanjem aktivnega igranja, zlasti tako, da se igram na srečo daje vsakdanji pomen ali se jih prikazuje pozitivno, kar je povezano s tem, da so zbrana sredstva uporabljena za dejavnosti v splošnem interesu, ali tako, da se z vabljivimi oglaševalskimi sporočili o velikih dobitkih povečuje privlačnost iger na srečo.
- 104 Glede tega, da se z oglaševalskimi kampanjami, ki jih v zvezi z loterijskimi izdelki opravlja imetnik monopola, tako poudarja okoliščina, da so prihodki od njihovega trženja uporabljeni za financiranje nepridobitnih dejavnosti ali dejavnosti v splošnem interesu, je treba poleg tega spomniti, prvič, da – v skladu s sodno prakso – čeprav ni nepomembno, da lahko igre na srečo pomembno prispevajo k financiranju takih dejavnosti, pa to samo po sebi ne more šteti za objektivno utemeljitev omejitev svobode opravljanja storitev. Slednje so namreč zlasti dopustne le, če je financiranje takih socialnih dejavnosti zgolj ugodna stranska posledica, in ne glavna utemeljitev uvedene restriktivne politike, kar pa mora preveriti nacionalno sodišče (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Zenatti, točki 36 in 37).
- 105 Ker je Verwaltungsgericht Stuttgart poleg tega tudi poudarilo, da se najprej na podlagi predpisov, obravnavanih v postopkih v glavni stvari, opravi odbitek v korist upravičenih nepridobitnih dejavnosti, nato pa se ostanek prihodkov nakaže v javne blagajne, in ker poleg tega ni mogoče izključiti, da lahko finančna podpora subjektom, ki jim je priznana, da delujejo v splošnem interesu, omogoča razviti dejavnosti v splošnem interesu, za katere po navadi skrbi država, kar vodi do znižanja izdatkov države, je treba tudi spomniti, drugič, da potreba po znižanju davčnih prihodkov tudi ne more

biti eden od nujnih razlogov v splošnem interesu, s katerim bi bilo mogoče utemeljiti omejitve v Pogodbi priznane svobode (glej v tem smislu sodbo z dne 27. januarja 2009 v zadevi Persche, C-318/07, ZOdl., str. I-359, točki 45 in 46 in navedena sodna praksa).

- <sup>106</sup> Glede na vse navedeno je treba priznati, da lahko predložitveni sodišči na podlagi vseh ugotovitev, do katerih sta prišli in ki so navedene v točki 100 te sodbe, legitimno štejeta, da je posledica okoliščine – da pristojni organi glede iger na srečo, ki ne spadajo pod javni monopol, obravnavan v postopkih v glavni stvari, izvajajo ali tolerirajo tako politiko, ki bolj spodbuja k igranju teh drugih iger na srečo, kot pa zmanjšuje priložnosti za igranje iger na srečo ali dosledno in sistematično omejuje dejavnosti na tem področju – da cilja preprečevanja spodbujanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo in boja zoper zasvojenost z njimi, torej cilja, ki je bil podlaga za vzpostavitev navedenega monopola, ni mogoče učinkovito uresničevati, tako da ta monopol glede na člena 43 ES in 49 ES ne more biti več utemeljen.
- <sup>107</sup> Zato je treba na prvo vprašanje, postavljeno v vsaki od zadev, odgovoriti, da je treba člena 43 ES in 49 ES razlagati tako:
- (i) da bi bilo mogoče javni monopol, ki se nanaša na športne stave in loterije in kakršna sta obravnavana v postopkih v glavni stvari, utemeljiti s ciljem preprečevanja spodbujanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo in boja zoper zasvojenost z njimi, ni nujno treba, da bi bili zadevni državni organi zmožni predložiti študijo, ki bi podpirala sorazmernost navedenega ukrepa in bi bila opravljena pred sprejetjem tega ukrepa;

- (ii) okoliščina, da država članica daje prednost takemu monopolu glede na sistem, v katerem bi gospodarski subjekti zasebnega prava pridobili dovoljenje in opravljali svoje dejavnosti v okviru ureditve, ki ne bi imela izključne narave, lahko izpolnjuje zahtevo po sorazmernosti, če, kar zadeva cilj zelo visoke ravni varstva potrošnikov, vzpostavitev navedenega monopola spremlja vzpostavitev zakonskega okvira, ki zagotavlja, da bo lahko imetnik tega monopola dejansko dosledno in sistematično uresničeval tak cilj s ponudbo, ki je kvantitativno odmerjena in kvalitativno načrtovana glede na navedeni cilj in je pod strogim nadzorom javnih organov;
- (iii) okoliščina, da bi lahko bili pristojni organi države članice soočeni z nekaterimi težavami pri zagotavljanju upoštevanja takega monopola s strani prirediteljev iger na srečo in stav, ki imajo sedež v tujini ter ki bi prek interneta in ob kršitvi navedenega monopola sklepali stave z osebami, ki so na območju navedenih organov, ni taka, da bi lahko vplivala na morebitno skladnost takega monopola z navedenima določbama Pogodbe;
- (iv) v okoliščinah, v katerih nacionalno sodišče hkrati ugotovi, da:
- oglaševanje imetnika takega monopola, ki se nanaša na druge vrste iger na srečo, ki jih tudi ta ponuja, ni omejeno na to, kar je nujno, da bi se potrošnike z odvračanjem od drugih nedovoljenih okvirov iger na srečo usmerilo k ponudbi tega imetnika, ampak je namen tega oglaševanja spodbujati nagnjenje potrošnikov k igranju in njihovo aktivno igranje, da bi se maksimirali pričakovani prihodki od takih dejavnosti,

- lahko gospodarski subjekti zasebnega prava izvajajo druge vrste iger na srečo, če so pridobili dovoljenje, in
  
- pristojni organi glede drugih vrst iger na srečo, ki ne spadajo pod navedeni monopol in ki poleg tega pomenijo večjo nevarnost za nastanek zasvojenosti kot igre na srečo, ki so predmet tega monopola, izvajajo ali tolerirajo tako politiko širjenja ponudbe, ki je primerna za razvijanje in spodbujanje dejavnosti na področju iger na srečo, da bi maksimirali prihodke od njih,

lahko nacionalno sodišče legitimno sklepa, da tak monopol ne more zagotoviti uresničitve cilja preprečevanja spodbujanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo in boja zoper zasvojenost z njimi, zaradi katerega je bil vzpostavljen, s tem da bi zmanjšal priložnosti za igranje iger na srečo ter dosledno in sistematično omejil dejavnosti na tem področju.

*Drugo vprašanje za predhodno odločanje iz vsake zadeve*

- <sup>108</sup> Predložitveni sodišči z drugim vprašanjem iz vsake zadeve sprašujeta, ali je treba člena 43 ES in 49 ES razlagati tako, da lahko gospodarski subjekt zasebnega prava – če ima v državi članici, v kateri ima sedež, dovoljenje za ponujanje iger na srečo – na podlagi takega dovoljenja ponuja take igre na srečo v drugih državah članicah, ker naj bi morebiti za zadnje obstajala obveznost priznati navedeno dovoljenje.

- 109 V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, da če je bil v državi članici, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 94 sklepnih predlogov, vzpostavljen javni monopol na področju iger na srečo in je videti, da navedeni ukrep izpolnjuje različne zahteve, ki omogočajo njegovo utemeljitev z legitimnimi cilji v splošnem interesu, ki jih priznava sodna praksa, je vsaka obveznost priznavanja dovoljenj, izdanih gospodarskim subjektom zasebnega prava s sedežem v drugih državah članicah, že zaradi samega obstoja takega monopola izključena.
- 110 Tako se lahko vprašanje o taki morebitni obveznosti medsebojnega priznavanja dovoljenj, izdanih v drugih državah članicah, izkaže za upošteveno za rešitve sporov o glavni stvari le, če bi se za monopola, obravnavana v sporih o glavni stvari, štel, da nista v skladu s členom 43 ES ali členom 49 ES.
- 111 V zvezi s tem je vendarle treba navesti, da je Sodišče glede diskrecijske pravice držav članic, navedene v točki 76 te sodbe, da na podlagi lastne lestvice vrednot določijo raven varstva, ki jo nameravajo zagotoviti, in zahteve, ki izhajajo iz navedenega varstva, redno poudarjalo, da na presojo o sorazmernosti sistema varstva, ki ga je vzpostavila država članica, ne more vplivati to, da je druga država članica izbrala drugačen sistem varstva (glej v tem smislu zlasti zgoraj navedeno sodbo Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, točka 58).
- 112 Glede na to diskrecijsko pravico in neobstoj kakršne koli skupnostne uskladitve na tem področju pri sedanjem stanju prava Unije ne more obstajati obveznost medsebojnega priznavanja dovoljenj, ki so jih izdale različne države članice.

- 113 Iz tega zlasti sledi, da ima vsaka država članica pravico določiti, da mora vsak gospodarski subjekt, ki želi ponujati igre na srečo potrošnikom, ki so na njenem ozemlju, pridobiti dovoljenje, ki ga izdajo njeni pristojni organi, ne da bi to ovirala okoliščina, da ima določeni gospodarski subjekt že dovoljenje, ki ga je izdala druga država članica.
- 114 Seveda mora tak sistem dovoljenj glede na to, da ustvarja ovire za pravico do svobodnega opravljanja storitev ali pravico do svobodnega ustanavljanja, izpolnjevati, da bi bil utemeljen glede na člena 43 ES in 49 ES, zahteve, ki v zvezi s tem izhajajo iz sodne prakse, zlasti glede njegove nediskriminatornosti in sorazmernosti (glej zgoraj navedeno sodbo Placanica in drugi, točki 48 in 49).
- 115 Glede na pojasnila, ki jih je predložilo Verwaltungsgericht Gießen in ki so povzeta v točki 19 te sodbe, je treba tudi spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso država članica ne more uporabiti kazenske sankcije za neizpolnitev upravne obličnosti, če je izpolnitev te obličnosti zavrnila ali onemogočila zadevna država članica v nasprotju s pravom Unije (zgoraj navedena sodba Placanica in drugi, točka 69).
- 116 Glede na navedeno je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člena 43 ES in 49 ES razlagati tako, da pri sedanjem stanju prava Unije okoliščina, da ima gospodarski subjekt v državi članici, v kateri ima sedež, dovoljenje, ki mu dopušča ponujanje iger na srečo, ne ovira tega, da druga država članica ob upoštevanju zahtev prava Unije določi, da mora tak gospodarski subjekt za ponujanje takih storitev potrošnikom, ki so na njenem ozemlju, imeti dovoljenje, ki so ga izdali njeni organi.

## **Stroški**

- <sup>117</sup> 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) Člena 43 ES in 49 ES je treba razlagati tako:**

- (a) da bi bilo mogoče javni monopol, ki se nanaša na športne stave in loterije in kakršna sta obravnavana v postopkih v glavni stvari, utemeljiti s ciljem preprečevanja spodbujanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo in boja zoper zasvojenost z njimi, ni nujno treba, da bi bili zadevni državni organi zmožni predložiti študijo, ki bi podpirala sorazmernost navedenega ukrepa in bi bila opravljena pred sprejetjem tega ukrepa;**
  
- (b) okoliščina, da država članica daje prednost takemu monopolu glede na sistem, v katerem bi gospodarski subjekti zasebnega prava pridobili dovoljenje in opravljali svoje dejavnosti v okviru ureditve, ki ne bi imela izključne narave, lahko izpolnjuje zahtevo po sorazmernosti, če, kar zadeva cilj zelo visoke ravni varstva potrošnikov, vzpostavitev navedenega monopola spremlja vzpostavitev zakonskega okvira, ki zagotavlja, da bo lahko imetnik tega monopola dejansko dosledno in sistematično uresni-**



čeval tak cilj s ponudbo, ki je kvantitativno odmerjena in kvalitativno načrtovana glede na navedeni cilj in je pod strogim nadzorom javnih organov;

- (c) okoliščina, da bi lahko bili pristojni organi države članice soočeni z nekaterimi težavami pri zagotavljanju upoštevanja takega monopola s strani prirediteljev iger na srečo in stav, ki imajo sedež v tujini ter ki bi prek interneta in ob kršitvi navedenega monopola sklepali stave z osebami, ki so na območju navedenih organov, ni taka, da bi lahko vplivala na morebitno skladnost takega monopola z navedenima določbama Pogodbe;
  
- (d) v okoliščinah, v katerih nacionalno sodišče hkrati ugotovi, da:
  - oglaševanje imetnika takega monopola, ki se nanaša na druge vrste iger na srečo, ki jih tudi ta ponuja, ni omejeno na to, kar je nujno, da bi se potrošnike z odvrčanjem od drugih nedovoljenih okvirov iger na srečo usmerilo k ponudbi tega imetnika, ampak je namen tega oglaševanja spodbujati nagnjenje potrošnikov k igranju in njihovo aktivno igranje, da bi se maksimirali pričakovani prihodki od takih dejavnosti,
  
  - lahko gospodarski subjekti zasebnega prava izvajajo druge vrste iger na srečo, če so pridobili dovoljenje, in

- pristojni organi glede drugih vrst iger na srečo, ki ne spadajo pod navedeni monopol in ki poleg tega pomenijo večjo nevarnost za nastanek zasvojenosti kot igre na srečo, ki so predmet tega monopola, izvajajo ali tolerirajo tako politiko širjenja ponudbe, ki je primerna za razvijanje in spodbujanje dejavnosti na področju iger na srečo, da bi maksimirali prihodke od njih,

lahko nacionalno sodišče legitimno sklepa, da tak monopol ne more zagotoviti uresničitve cilja preprečevanja spodbujanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo in boja zoper zasvojenost z njimi, zaradi katerega je bil vzpostavljen, s tem da bi zmanjšal priložnosti za igranje iger na srečo in dosledno in sistematično omejil dejavnosti na tem področju.

- 2) Člena 43 ES in 49 ES je treba razlagati tako, da pri sedanjem stanju prava Unije okoliščina, da ima gospodarski subjekt v državi članici, v kateri ima sedež, dovoljenje, ki mu dopušča ponujanje iger na srečo, ne ovira tega, da druga država članica ob upoštevanju zahtev prava Unije določi, da mora tak gospodarski subjekt za ponujanje takih storitev potrošnikom, ki so na njenem ozemlju, imeti dovoljenje, ki so ga izdali njeni organi.

Podpisi