

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

3. lipnja 2010. (*)

„Članak 49. UEZ-a – Ograničenja slobode pružanja usluga – Igre na sreću – Ponuda igara na sreću na internetu – Propis kojim se odobrenje rezervira za samo jedan subjekt – Odbijanje da se odobrenje za obavljanje djelatnosti dodijeli subjektu koji ima odobrenje u drugim državama članicama – Opravdanost – Proporcionalnost – Ispitivanje svake konkretne mjere za provedbu nacionalnog propisa”

U predmetu C-258/08,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 234. UEZ-a, koji je uputio Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud Nizozemske), odlukom od 13. lipnja 2008., koju je Sud zaprimio 18. lipnja 2008., u postupku

Ladbrokes Betting & Gaming Ltd,

Ladbrokes International Ltd

protiv

Stichting de Nationale Sporttotalisator,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: J. N. Cunha Rodrigues (izvjestitelj), predsjednik vijeća, P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus i A. Arabadžiev, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: R. Šereš, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 12. studenoga 2009.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Ladbrokes Betting & Gaming Ltd i Ladbrokes International Ltd, W. Hoyng i M. Meulenbelt, *advocaten*, koje su ovlastili S. Kon i M. Evans, *solicitors*,
- za Stichting de Nationale Sporttotalisator, E. Pijnacker Hordijk, J. van Manen i M. van Wissen, *advocaten*,
- za nizozemsku vladu, C. Wissels, M. de Grave i Y. de Vries, u svojstvu agenata,
- za belgijsku vladu, A. Hubert i L. Van den Broeck, u svojstvu agenata, uz asistenciju P. Vlaemmincka, *advocaat*,

- za dansku vladu, J. Bering Liisberg i V. Pasternak Jørgensen, u svojstvu agenata,
- za njemačku vladu, M. Lumma i B. Klein, u svojstvu agenata,
- za grčku vladu, A. Samoni-Rantou, O. Patsopoulou i M. Tassopoulou, u svojstvu agenata,
- za španjolsku vladu, F. Díez Moreno, u svojstvu agenta,
- za austrijsku vladu, C. Pesendorfer, u svojstvu agenta,
- za finsku vladu, A. Guimaraes-Purokoski, u svojstvu agenta,
- za norvešku vladu, P. Wennerås i K. Moe Winther, u svojstvu agenata,
- za Komisiju Europskih zajednica, E. Traversa, A. Nijenhuis i S. Noë, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 17. prosinca 2009., donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 49. UEZ-a.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Stichting de Nationale Sporttotalisator, zaklade koja se ravna prema nizozemskom pravu (u daljnjem tekstu: De Lotto) i Ladbrokes Betting & Gaming Ltd i Ladbrokes International Ltd, društava s poslovnim nastanom u Ujedinjenoj Kraljevini (u daljnjem tekstu: društva Ladbrokes), u vezi s mogućim nezakonitim postupanjem tih društava na nizozemskom tržištu igara na sreću.

Pravni okvir

- 3 Članak 1. Zakona o igrama na sreću (Wet op de kansspelen, u daljnjem tekstu: Wok) propisuje:

„U skladu s odredbama glave V.a ovog zakona, zabranjuje se sljedeće:

(a) pružanje mogućnosti za sudjelovanja u igrama na sreću za novčane ili druge dobitke ako se dobitnici određuju samo na temelju slučajnosti na koju sudionici općenito nemaju nikakav prevladavajući utjecaj, osim ako je za to izdano odobrenje na temelju ovog Zakona;

(b) poticanje sudjelovanja u priredbama iz točke (a) bez odobrenja izdanog u skladu s ovim Zakonom ili u sličnoj priredbi izvan Kraljevine Nizozemske u Europi, ili pohranjivanje dokumenata za oglašavanje ili objavu u tu svrhu; [...]"

4 Članak 16. Woka glasi:

„1. Ministar pravosuđa i ministar socijalne skrbi, javnog zdravlja i kulture mogu potpuno pravno sposobnoj pravnoj osobi dodijeliti na razdoblje koje oni odrede odobrenje za priređivanje nagradnih igara povezanih sa sportom radi promicanja interesa institucija koje djeluju u općem interesu, osobito u području sporta i tjelesnog odgoja, kulture, socijalne skrbi i javnog zdravlja.

2. Prihodi od nagradnih igara [...] upotrebljavaju se za interese koje pravna osoba namjerava ostvariti priređivanjem nagradnih igara povezanih sa sportskim događajima i njihovim upravljanjem.

3. Najmanje 47,5 % ukupnih prihoda od igara na sreću koje su priređene u skladu s ovom glavom i glavom IV.a, izračunanih na temelju kalendarske godine, dodjeljuje se za podjelu nagrada. [...]"

5 Članak 21. Woka propisuje:

„1. Ministri iz članka 16. utvrđuju pravila u vezi s odobrenjima za priređivanje nagradnih igara povezanih sa sportskim događajima.

2. Ta se pravila osobito odnose na:

(a) broj nagradnih igara koje će se prirediti;

(b) način određivanja rezultata i sustav nagrada;

(c) upravljanje troškovima priređivanja i njihovo pokrivanje;

(d) raspodjelu prihoda od priređenih nagradnih igara;

(e) statut i pravilnik pravne osobe;

(f) nadzor usklađenosti s propisom koji provode nadležna tijela;

(g) predstavljanje i objavljivanje izvješća o aktivnostima i financijskim rezultatima koje pravna osoba izrađuje svake godine.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

6 Nizozemski propis o igrama na sreću temelji se na sustavu ekskluzivnih odobrenja na temelju kojih se, s jedne strane, zabranjuje priređivanje ili poticanje igara na sreću, osim ako je za tu namjenu izdano administrativno odobrenje i, s druge strane, nacionalna tijela dodjeljuju samo jedno odobrenje za svaku od odobrenih igara na sreću.

- 7 Nadalje, iz spisa glavnog postupka, kako ga je sud koji je uputio zahtjev poslao Sudu, proizlazi da u Nizozemskoj nije moguće igre na sreću interaktivno nuditi na internetu.
- 8 De Lotto je neprofitna zaklada privatnog prava koja ima odobrenje za priređivanje nagradnih igara povezanih sa sportom, lutrijskih igara i brojčanih igara. U skladu s njezinim statutom, cilj je zaklade De Lotto prikupljanje sredstava priređivanjem igara na sreću i raspodjela tih sredstava među institucijama koje djeluju u općem interesu, osobito u području sporta, tjelesnog odgoja, opće socijalne skrbi, javnog zdravlja i kulture.
- 9 Društva Ladbrokes priređuju nagradne igre povezane sa sportom i osobito su poznata po uslugama prikupljanja oklada („bookmaking”). Na svojoj internetskoj stranici nude brojne igre na sreću koje su uglavnom povezane sa sportom. Jednako tako nude mogućnost sudjelovanja putem besplatnog telefonskog broja u aktivnostima klađenja koje priređuju. Ta društva na nizozemskom državnom području fizički ne obavljaju nikakve djelatnosti.
- 10 De Lotto je naveo da su društva Ladbrokes osobama koje su rezidenti Nizozemske na internetu nudila igre na sreću za koje nisu imala potrebno odobrenje u skladu s Wokom i zatražio je od suca privremene pravne zaštite pri Rechtbank Arnhem (Prvostupanjski sud u Arnhemu) da društvima Ladbrokes zabrani tu djelatnost.
- 11 Presudom od 27. siječnja 2003. sudac privremene pravne zaštite navedenog suda udovoljio je tom zahtjevu i naložio društvima Ladbrokes donošenje mjera kojima će osobama koje su rezidenti Nizozemske blokirati pristup svojoj internetskoj stranici i onemogućiti im sudjelovanje u telefonskom klađenju. Te su mjere bile potvrđene presudama Gerechtshof te Arnhem (Žalbeni sud u Arnhemu) i Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud) od 2. rujna 2003. odnosno 18. veljače 2005.
- 12 De Lotto je 21. veljače 2003. pred Rechtbank Arnhem podigao i tužbu protiv društava Ladbrokes u glavnom postupku. Svojim je zahtjevom De Lotto tražio potvrdu prisilnih mjera koje je tim društvima nametnuo sudac privremene pravne zaštite. Odlukom od 31. kolovoza 2005. Rechtbank je udovoljio tužbi zaklade De Lotto i naložio društvima Ladbrokes, uz prijetnju novčane kazne, da zadrže mjere kojima se osobama koje su rezidenti Nizozemske blokira telefonski ili internetski pristup igrama na sreću. Budući da je Gerechtshof te Arnhem potvrdio tu odluku presudom od 17. listopada 2006., društva Ladbrokes podnijela su žalbu u kasacijskom postupku pred sudom koji je uputio zahtjev.
- 13 Budući da je Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud Nizozemske) smatrao da je za odlučivanje o sporu koji se pred njim vodi potrebno tumačenje prava Unije, odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
 - „1. Zadovoljava li restriktivna nacionalna politika igara na sreću, koja za cilj ima usmjeravanje sklonosti igrama na sreću i kojom se stvarno doprinosi ostvarivanju ciljeva predmetnog nacionalnog propisa odnosno sprečavanju ovisnosti o igrama na sreću i borbi protiv prijevare, u mjeri u kojoj je zbog regulirane ponude igara na sreću opseg sudjelovanja u igrama na sreću (mnogo) bolje ograničen nego što bi bio kada ne bi bilo nacionalnog regulatornog sustava, uvjet iz sudske prakse Suda Europskih zajednica, osobito

iz presude od 6. studenoga 2003, Gambelli [i dr.] (C-243/01, Zb., str. I-13031.), da, čak i ako je nositelju ili nositeljima odobrenja dopušteno da svoju ponudu igara na sreću učine privlačnom uvođenjem novih igara, da oglašavanjem skrenu pozornost šire javnosti na svoju ponudu igara, se takvim ograničenjima moraju dosljedno i sustavno ograničiti djelatnosti klađenja da tako (potencijalne) igrače odvrate od nezakonite ponude igara na sreću (vidjeti presudu od 6. ožujka 2007., Placanica [i dr.], C-338/04, C-359/04 i C-360/04, Zb., str. I-1891., t. 55., *in fine*)?

2. (a) Pod pretpostavkom da je nacionalni propis kojim je uređena politika igara na sreću u skladu s člankom 49. UEZ-a, je li na nacionalnom sudu da svaki put kada primjenjuje taj propis u konkretnom primjeru u praksi utvrdi zadovoljava li mjera koju će nametnuti, kao što je nalog da se softverom koji je za to namijenjen rezidentima predmetne države članice onemogućiti pristup određenom web-mjestu kako ne bi sudjelovali u igrama na sreću koje se na njemu nude, u konkretnim okolnostima slučaja sama po sebi i kao takva uvjet da zapravo služi ciljevima kojima bi se mogao opravdati predmetni nacionalni propis i nije li ograničenje slobode pružanja usluga proizišlo iz tog propisa i njegove primjene neproporcionalno s obzirom na te ciljeve?

(b) Je li odgovor na drugo pitanje točku (a) drukčiji ako mjeru koju treba provesti ne nalažu i ne nameću nadležna tijela u okviru primjene nacionalnog propisa već se ona zahtijeva u okviru građanskog postupka u kojem priređivač igara na sreću koji posluje s potrebnim odobrenjem traži nametanje mjere na temelju civilnopravnog nezakonitog postupanja protiv njega u mjeri u kojoj je suprotna strana prekršila predmetni nacionalni propis i time stekla nepoštenu prednost u odnosu na stranu koja posluje s potrebnim odobrenjem?
3. Treba li članak 49. UEZ-a tumačiti tako da primjena tog članka za posljedicu ima da nadležno tijelo države članice ne može, na temelju zatvorenog sustava izdavanja odobrenja koji u toj državi članici postoji za pružanje usluga igara na sreću, pružatelju usluga kojemu je u drugoj državi članici već dodijeljeno odobrenje za pružanje takvih usluga na internetu zabraniti da takve usluge nudi na internetu u prvoj državi članici?"

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 14 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita može li se nacionalni propis kao što je onaj u glavnom postupku, koji je namijenjen sprečavanju ovisnosti o igrama na sreću i borbi protiv prijevare i koji stvarno doprinosi ostvarivanju tih ciljeva, smatrati propisom kojim se dosljedno i sustavno ograničavaju djelatnosti klađenja, čak i ako je nositelju ili nositeljima ekskluzivnog odobrenja dopušteno da svoju ponudu na tržištu učine privlačnom uvođenjem novih igara i oglašavanjem.
- 15 Člankom 49. UEZ-a zahtijeva se ukidanje svih ograničenja slobode pružanja usluga, čak i ako se ta ograničenja primjenjuju bez razlike na nacionalne pružatelje usluga i na pružatelje usluga iz drugih država članica, ako se tim ograničenjima zabranjuju, sprečavaju ili umanjuje privlačnost djelatnosti pružatelja usluga s poslovnim nastanom

u drugoj državi članici u kojoj zakonito pruža slične usluge. Slobodu pružanja usluga uživaju pružatelji i primatelji usluga (presuda od 8. rujna 2009., Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, C-42/07, Zb., str. I-7633., t. 51., i navedena sudska praksa).

- 16 Nije sporno da propis države članice na temelju kojeg se ekskluzivna prava na priređivanje i poticanje igara na sreću dodjeljuju jednom subjektu i kojim se svim drugim subjektima, uključujući subjekt s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, zabranjuje da na državnom području prve države članice nude te usluge na internetu unutar područja primjene tog režima jest ograničenje slobode pružanja usluga iz članka 49. UEZ-a (gore navedena presuda Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, t. 52., kao i presuda od današnjega dana, Sporting Exchange, C-203/08, Zb., str. I-4695., t. 24.).
- 17 Međutim, valja ocijeniti može li se takvo ograničenje dopustiti na temelju mjera odstupanja izričito predviđenima člancima 45. i 46. UEZ-a koji se u ovom području primjenjuju u skladu s člankom 55. UEZ-a ili se to ograničenje može opravdati, u skladu sa sudskom praksom Suda, važnim razlozima u općem interesu (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, t. 55.).
- 18 Člankom 46. stavkom 1. UEZ-a dopuštena su ograničenja koja su opravdana razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. U sudskoj praksi Suda prepoznati su određeni važni razlozi u općem interesu kojima se mogu opravdati i takva ograničenja, uključujući osobito ciljeve zaštite potrošača i sprečavanja prijevare i poticanja na pretjeranu potrošnju na igre na sreću, kao i opću potrebu za očuvanjem javnog reda (gore navedena presuda Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, t. 56.).
- 19 U tom kontekstu, moralne, vjerske ili kulturne značajke, kao i moralno i financijski štetne posljedice za pojedinca i za društvo koje su povezane s klađenjem i igrama na sreću mogu poslužiti kao opravdanje dovoljno široke diskrecijske ovlasti nacionalnih tijela koja im omogućuje da odrede zahtjeve potrebne za osiguravanje zaštite potrošača i očuvanje društvenog poretka (gore navedene presude Gambelli i dr., t. 63., Placanica i dr., t. 47.).
- 20 Države članice u skladu s vlastitom ljestvicom vrijednosti slobodno određuju ciljeve svoje politike u pogledu klađenja i igara na sreću i prema potrebi detaljno utvrđuju željenu razinu zaštite. Međutim, mjere ograničavanja koje nameću moraju ispunjavati uvjete koji proizlaze iz sudske prakse Suda, osobito u pogledu njihove proporcionalnosti (vidjeti u tom smislu gore navedene presude Placanica i dr., t. 48., i Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, t. 59.).
- 21 Točnije, ograničenja koja se temelje na razlozima iz točke 18. ove presude moraju biti prikladna za ostvarivanje tih ciljeva u mjeri u kojoj moraju doprinositi dosljednom i sustavnom ograničavanju djelatnosti klađenja (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Gambelli i dr., t. 67.).
- 22 U skladu sa sudskom praksom Suda, na nacionalnim je sudovima da provjere doprinose li propisi država članica stvarno ciljevima kojima bi ti propisi mogli biti

opravdani i ne čine li se ograničenja koja su tim propisima nametnuta neproporcionalnima s obzirom na te ciljeve (gore navedene presude Gambelli i dr., t. 75., i Placanica i dr., t. 58.).

- 23 U ovom slučaju iz prvog pitanja koje je postavio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da je taj sud jasno utvrdio ciljeve Woka, a to su zaštita potrošača sprečavanjem ovisnosti o igrama na sreću i borba protiv prijevare, i da smatra da predmetni nacionalni propis u glavnom postupku stvarno doprinosi tim ciljevima i ne prekoračuje ono što je nužno za njihovo postizanje.
- 24 Unatoč tomu, sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe u vezi s dosljednošću i sustavnošću nacionalnog propisa koji slijedi ciljeve iz prethodne točke, ali ipak gospodarskim subjektima koji imaju isključiva prava na priređivanje igara na sreću u Nizozemskoj, kao što je De Lotto, omogućuje ponudu novih igara i uporabu oglašavanja kako bi svoju ponudu na tržištu učinili privlačnom.
- 25 Kao što je Sud već presudio, politika kontroliranog širenja u području klađenja i igara na sreću možda je potpuno u skladu s ciljem privlačenja igrača koji sudjeluju u nezakonitom klađenju i igrama na sreću, a time i u zabranjenim djelatnostima, i usmjeravanja prema djelatnostima koje su odobrene i regulirane. Kako bi taj cilj ostvarili, ovlaštene subjekti moraju predstavljati pouzdanu, ali istodobno i privlačnu alternativu zabranjenoj djelatnosti, što može uključivati i opsežnu ponudu igara, oglašavanje određenog opsega i uporabu novih tehnika distribucije (gore navedena presuda Placanica i dr., t. 55.).
- 26 Iako se razlozi iz gore navedene presude Placanica i dr. odnose isključivo na cilj suzbijanja kriminaliteta u području klađenja i igara na sreću, dok se nizozemskim propisom u glavnom postupku želi spriječiti i ovisnost o igrama na sreću, ta dva cilja treba razmotriti zajedno jer se odnose na zaštitu potrošača i društvenog poretka (vidjeti u tom smislu presude od 24. ožujka 1994., Schindler, C-275/92, Zb., str. I-1039., t. 58., od 21. rujna 1999., Läära i dr., C-124/97, Zb., str. I-6067., t. 33. i od 21. listopada 1999., Zenatti, C-67/98, Zb., str. I-7289., t. 31.).
- 27 Na sudu koji je uputio zahtjev je da utvrdi, s obzirom na okolnosti spora koji se pred njim vodi, može li se smatrati da nacionalni propis u glavnom postupku, u mjeri u kojoj se njime nositeljima ekskluzivnog odobrenja omogućuju ponuda novih igara i oglašavanje, čini dio politike kontroliranog širenja u području klađenja i igara na sreću i da zapravo za cilj ima usmjeravanje sklonosti igrama na sreću prema zakonitim djelatnostima.
- 28 Ako bi se utvrdilo da Kraljevina Nizozemska provodi politiku znatnog širenja klađenja i igara na sreću prekomjernim poticanjem i nagovaranjem potrošača na sudjelovanje u takvim djelatnostima, ponajprije s ciljem prikupljanja sredstava, i da zbog toga financiranje socijalnih djelatnosti iz poreza na prihode od odobrenih igara na sreću nije slučajna pozitivna posljedica, već stvarni razlog restriktivne politike koju je donijela ta država članica, moralo bi se zaključiti da se takvom politikom dosljedno i sustavno ne ograničavaju djelatnosti klađenja i igara na sreću i da ona stoga nije prikladna za ostvarivanje cilja, a to je sprečavanje ovisnosti potrošača o tim igrama.

- 29 U okviru te ocjene sud koji je uputio zahtjev osobito treba provjeriti jesu li nezakonite djelatnosti igara na sreću problem u Nizozemskoj i bi li se širenjem odobrenih i reguliranih djelatnosti taj problem riješio.
- 30 Budući da je cilj zaštite potrošača od ovisnosti o igrama na sreću u načelu teško uskladiti s politikom širenja igara na sreću, koju osobito obilježava stvaranje i oglašavanje novih igara, takva se politika može smatrati dosljednom samo ako je opseg nezakonitih djelatnosti znatan i ako donesene mjere za cilj imaju usmjeravanje sklonosti potrošača igara na sreću prema zakonitim djelatnostima.
- 31 Valja uzeti u obzir činjenicu da se potražnja za igrama na sreću u Nizozemskoj već znatno povećala, osobito na razini nezakonite ponude, pod pretpostavkom da je to utvrđeno kako je De Lotto naveo na raspravi.
- 32 Nacionalni propis u glavnom postupku za cilj ima ne samo borbu protiv prijevare i drugih kaznenih djela u području igara na sreću, već i osiguravanje zaštite potrošača. Stoga treba uspostaviti ravnotežu između zahtjeva za kontroliranim širenjem odobrenih igara na sreću, koje za cilj ima učiniti ponudu takvih igara privlačnom javnosti, i potrebe da se što više smanji ovisnost potrošača o tim igrama.
- 33 Za tu ocjenu mogu biti relevantni neki od dokaza iz spisa dostavljenog Sudu.
- 34 U skladu s odlukom iz 2004. kojom je zakladi De Lotto dodijeljeno ekskluzivno odobrenje za priređivanje nagradnih igara povezanih sa sportom, ta „zaklada osigurava da su marketinške aktivnosti i aktivnosti oglašavanja razumne i uravnotežene s obzirom na sadržaj i osobito se bori protiv neproporcionalnog sudjelovanja u igrama na sreću koje su priređene u skladu s ovom odlukom”.
- 35 Osim toga, nizozemski je ministar pravosuđa dopisom od 23. lipnja 2004. od nositelja odobrenja zatražio da „strogo ograniče broj reklamnih poruka i daju oblik i sadržaj toj restriktivnoj politici u području oglašavanja izradom kodeksa ponašanja i oglašavanja za subjekte koji priređuju igre na sreću koji će se primjenjivati na sve njih”. Taj je kodeks u Nizozemskoj stupio na snagu 15. veljače 2006.
- 36 Na temelju tih dokaza može se utvrditi namjera nacionalnih tijela da usko ograniče širenje igara na sreću u Nizozemskoj.
- 37 Međutim, na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri je li razvoj tržišta igara na sreću u Nizozemskoj takav da se može dokazati da tijela te države članice učinkovito nadziru širenje igara na sreću u pogledu opsega oglašavanja koje provode nositelji ekskluzivnih odobrenja i u pogledu novih igara koje su potonji razvili te, posljedično, da na odgovarajući način uskladi istovremeno ostvarivanje ciljeva nacionalnog propisa.
- 38 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti da se nacionalni propis kao što je onaj u glavnom postupku, koji je namijenjen sprečavanju ovisnosti o igrama na sreću i borbi protiv prijevare i koji stvarno doprinosi ostvarivanju tih ciljeva, može smatrati propisom kojim se dosljedno i sustavno ograničavaju djelatnosti kladjenja, čak i ako je nositelju ili nositeljima ekskluzivnog odobrenja dopušteno da svoju ponudu na tržištu učine privlačnom uvođenjem novih igara i oglašavanjem. Na

sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri jesu li u predmetnoj državi članici nezakonite djelatnosti igara na sreću problem koji bi se mogao riješiti širenjem odobrenih i reguliranih djelatnosti i je li to širenje takvih razmjera da je nespojivo s ciljem sprečavanja ovisnosti.

Drugo pitanje

- 39 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li na nacionalnim sudovima da u svakom pojedinom slučaju provjere, za potrebe primjene propisa države članice o igrama na sreću koji je u skladu s člankom 49. UEZ-a, je li provedbena mjera za osiguravanje usklađenosti s tim propisom prikladna za ostvarivanje njegova cilja i je li usklađena s načelom proporcionalnosti. Taj sud jednako tako pita je li odgovor na to pitanje drukčiji ako mjeru koju treba poduzeti ne zahtijevaju tijela javne vlasti, već pojedinac u okviru građanskog postupka.
- 40 Kako je navedeno u točki 22. ove presude, na nacionalnim je sudovima da provjere jesu li propisi država članica kojima se ograničava temeljna sloboda iz Ugovora prikladni za ostvarivanje ciljeva u općem interesu kojima bi ti propisi mogli biti opravdani i nisu li ograničenja koja su tim propisima nametnuta neproporcionalnima s obzirom na te ciljeve.
- 41 Formulacija drugog pitanja temelji se na pretpostavci da je nizozemski propis o igrama na sreću u skladu s člankom 49. UEZ-a.
- 42 U glavnom postupku ograničenje slobode pružanja usluga zajamčene člankom 49. UEZ-a proizlazi izravno iz odredaba Woka u mjeri u kojoj su na temelju potonjeg isključiva prava na priređivanje i poticanje igara na sreću dodijeljena jednom subjektu i svim je drugim subjektima, uključujući subjekt s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, zabranjeno da nude svoje usluge na internetu unutar područja primjene tog režima na državnom području predmetne države članice.
- 43 Mjera za provedbu nacionalnog propisa u glavnom postupku, kao što je sudski nalog koji je sudac privremene zaštite izdao društvima Ladbrokes kako bi se pristup njihovoj internetskoj stranici blokirao osobama koje su rezidenti Nizozemske i onemogućilo sudjelovanje tih osoba u telefonskom klađenju, nužan je element zaštite u vezi s igrama na sreću koju država članica želi osigurati na svojem državnom području i stoga se ne može smatrati dodatnim ograničenjem povrh onoga proizišlog izravno iz odredaba Woka.
- 44 Tom se provedbenom mjerom samo osigurava korisni učinak nizozemskog propisa koji se odnosi na igre na sreću. Bez te mjere zabrana utvrđena Wokom ne bi imala nikakav učinak jer bi gospodarski subjekti kojima nacionalna tijela nisu izdala odobrenje mogli nuditi igre na sreću na nizozemskom tržištu.
- 45 Budući da se samom provedbenom mjerom koju je donio nacionalni sud ne nameću dodatna ograničenja na tržištu, ispitivanje njezine usklađenosti s pravom Unije usko je povezano s ispitivanjem usklađenosti Woka s člankom 49. UEZ-a koje je proveo nacionalni sud.

- 46 U tim okolnostima, suprotno tvrdnjama društava Ladbrokes, više nije potrebno ispitati je li provedbena mjera stvarno opravdana važnim razlozima u općem interesu, je li prikladna za ostvarivanje ciljeva ograničavanja ovisnosti o igrama na sreću i sprečavanja prijevare i prekoračuje li ono što je nužno za postizanje tih ciljeva.
- 47 Osim toga, je li provedbena mjera bila donesena kao posljedica djelovanja tijela javne vlasti s ciljem osiguravanja usklađenosti s nacionalnim propisom ili na temelju zahtjeva pojedinca u okviru građanskog postupka s ciljem zaštite njegovih prava u skladu s tim propisom nema utjecaja na ishod spora koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev.
- 48 Predmet tog spora je primjena članka 49. UEZ-a kojim se pojedincima dodjeljuju prava koja ti pojedinci mogu ostvariti i koja nacionalni sudovi moraju štiti (vidjeti presude od 3. prosinca 1974., van Binsbergen, 33/74, Zb., str. 1299., t. 27. i od 11. siječnja 2007., ITC, C-208/05, Zb., str. I-181., t. 67.).
- 49 Na nacionalnim je sudovima da bez obzira na postupak u kojem odlučuju poduzmu sve potrebne mjere kako bi osigurali da gospodarski subjekti mogu ostvariti svoju slobodu pružanja usluga u državi članici i u situacijama iz područja primjene prava Unije.
- 50 Iz gore navedenog proizlazi da na drugo pitanje valja odgovoriti da, za potrebe primjene propisa države članice o igrama na sreću koji je u skladu s člankom 49. UEZ-a, nacionalni sudovi ne moraju u svakom pojedinom slučaju ispitati je li provedbena mjera za osiguravanje usklađenosti s tim propisom prikladna za ostvarivanje njegova cilja i je li usklađena s načelom proporcionalnosti ako je ta mjera neophodna za osiguravanje korisnog učinka tog propisa i ako ne uključuje dodatno ograničenje osim onoga koje proizlazi iz samog propisa. Okolnost da je ta provedbena mjera donesena kao posljedica djelovanja tijela javne vlasti s ciljem osiguravanja usklađenosti s nacionalnim propisom ili na temelju zahtjeva pojedinca u okviru građanskog postupka s ciljem zaštite njegovih prava u skladu s tim propisom nema utjecaja na ishod spora koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev.

Treće pitanje

- 51 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 49. UEZ-a tumačiti u smislu da mu je protivan propis države članice, kao što je propis u glavnom postupku, na temelju kojeg se ekskluzivna prava na priređivanje i poticanje igara na sreću dodjeljuju jednom subjektu i kojim se zabranjuje svim drugim subjektima, uključujući subjekt s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, da nude svoje usluge na internetu u okviru tog režima na državnom području prve države članice.
- 52 Ovo pitanje pripada jednakom pravnom okviru kao i prvo pitanje postavljeno u predmetu povodom kojeg je bila donesena gore navedena presuda Sporting Exchange i jednako je tom pitanju.
- 53 Društva Ladbrokes ističu da su nositelji odobrenja koje su izdala tijela Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske i da im se tim odobrenjem dopušta da na internetu i telefonski nude nagradne igre povezane sa sportom i druge igre na sreću te da u toj državi članici podliježu vrlo strogom zakonodavstvu za sprečavanje prijevare i

ovisnosti o igrama na sreću. Jednako tako tvrde da ako nameće ograničenja koja se odnose na priređivanje tih igara, država članica mora uzeti u obzir činjenicu da je opći interes kojim se opravdava predmetno ograničenje već zaštićen pravilima koja je odredila država članica u kojoj je pružatelju usluga izdano odobrenje za priređivanje tih igara. Nije potrebno udvostručavanje kontrola i zaštitnih mjera.

- 54 U tom pogledu valja istaknuti da područje internetskih igara na sreću nije bilo predmet usklađivanja na razini Europske unije. Stoga država članica ima pravo smatrati da se sama činjenica da subjekt kao što su društva Ladbrokes zakonito nudi usluge iz tog područja na internetu u drugoj državi članici, u kojoj ima poslovni nastan i u kojoj u načelu već podliježe zakonskim uvjetima i kontrolama nadležnih tijela te države, ne može smatrati dovoljnim osiguranjem da će nacionalni potrošači biti zaštićeni od rizika prijevare i kriminaliteta s obzirom na poteškoće s kojima se u takvim okolnostima mogu susresti tijela države članice poslovnog nastana pri ocjenjivanju stručnih sposobnosti i integriteta subjekata (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, t. 69.).
- 55 Osim toga, budući da ne postoji izravan kontakt između potrošača i subjekta, igre na sreću koje su dostupne na internetu uključuju drukčije i veće rizike prijevare koju subjekti mogu počinuti protiv potrošača od rizika koje uključuju takve igre na tradicionalnim tržištima (gore navedena presuda Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, t. 70.).
- 56 Činjenica da subjekt koji nudi igre na sreću na internetu ne provodi aktivnu prodajnu politiku u predmetnoj državi članici, osobito zbog toga što se u toj državi ne služi oglašavanjem, ne može se smatrati protivnom razmatranjima iz prethodnih dviju točaka. Ta se razmatranja temelje isključivo na učincima koje ima već sam pristup igrama na sreću na internetu, a ne na potencijalno različitim posljedicama aktivnog ili pasivnog pružanja usluga tog subjekta.
- 57 Iz navedenog proizlazi da se, s obzirom na posebne značajke povezane s ponudom igara na sreću na internetu, ograničenje u glavnom postupku može smatrati opravdanim ciljem borbe protiv prijevare i kriminaliteta (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, t. 72.).
- 58 Stoga na treće pitanje valja odgovoriti da članak 49. UEZ-a treba tumačiti u smislu da mu nije protivan propis države članice, kao što je propis u glavnom postupku, na temelju kojeg se ekskluzivna prava na priređivanje i poticanje igara na sreću dodjeljuju jednom subjektu i kojim se zabranjuje svim drugim subjektima, uključujući subjekt s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, da nude svoje usluge na internetu u okviru tog režima na državnom području prve države članice.

Troškovi

- 59 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

1. **Nacionalni propis, kao što je onaj u glavnom postupku, koji je namijenjen sprečavanju ovisnosti o igrama na sreću i borbi protiv prijevare i koji stvarno doprinosi ostvarivanju tih ciljeva, može se smatrati propisom kojim se dosljedno i sustavno ograničavaju djelatnosti klađenja, čak i ako je nositelju ili nositeljima ekskluzivnog odobrenja dopušteno da svoju ponudu na tržištu učine privlačnom uvođenjem novih igara i oglašavanjem. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri jesu li u predmetnoj državi članici nezakonite djelatnosti igara na sreću problem koji bi se mogao riješiti širenjem odobrenih i reguliranih djelatnosti i je li to širenje takvih razmjera da je nespojivo s ciljem sprečavanja ovisnosti.**
2. **Za potrebe primjene propisa države članice o igrama na sreću koji je u skladu s člankom 49. UEZ-a, nacionalni sudovi ne moraju u svakom pojedinom slučaju ispitati je li provedbena mjera za osiguravanje usklađenosti s tim propisom prikladna za ostvarivanje njegova cilja i je li usklađena s načelom proporcionalnosti ako je ta mjera neophodna za osiguravanje učinkovitosti tog propisa i ako ne uključuje dodatno ograničenje osim onoga koje proizlazi iz samog propisa. Okolnost da je ta provedbena mjera donesena kao posljedica djelovanja tijela javne vlasti s ciljem osiguravanja usklađenosti s nacionalnim propisom ili na temelju zahtjeva pojedinca u okviru građanskog postupka s ciljem zaštite njegovih prava u skladu s tim propisom nema utjecaja na ishod spora koji se vodi pred sudom koji je uputio zahtjev.**
3. **Članak 49. UEZ-a treba tumačiti u smislu da mu nije protivan propis države članice, kao što je propis u glavnom postupku, na temelju kojeg se ekskluzivna prava na priređivanje i poticanje igara na sreću dodjeljuju jednom subjektu i kojim se zabranjuje svim drugim subjektima, uključujući subjekt s poslovnim nastanom u drugoj državi članici, da nude svoje usluge na internetu u okviru tog režima na državnom području prve države članice.**

[Potpisi]

* Jezik postupka: nizozemski