



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
JÁNA MAZÁKA,
predstavljeni 20. septembra 2012¹

Združeni zadevi C-186/11 in C-209/11

**Stanleybet International Ltd (C-186/11),
William Hill Organization Ltd,
William Hill Plc in Sportingbet Plc (C-209/11)**
proti

**Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,
Ypourgos Politismou**

Intervenientka: Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP)

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Simvoulío tis Epikratias (državni svet) (Grčija))

„Člena 49 PDEU in 56 PDEU — Podelitev izključne pravice v zvezi s prirejanjem, upravljanjem, organiziranjem in delovanjem iger na srečo enemu podjetju, ustanovljenemu kot delniška družba, ki kotira na borzi — Razširitev ponudbe — Upravičenost — Cilj omejitve priložnosti igranja in stav ter boj proti kriminaliteti z nadzorovanjem subjektov, ki so dejavni v tem sektorju, in z usmerjanjem iger na srečo in stav v tako nadzorovane sisteme — Načelo sorazmernosti — Zahteva, da se zastavljeni cilji uresničujejo dosledno in sistematično — Dopustnost in mogoči pogoji za prehodno obdobje, v katerem lahko zadevna nacionalna ureditev, če je ugotovljeno, da ni združljiva s pravom EU, ostane v veljavi“

I – Uvod

1. Z ločenima sklepoma z dne 21. januarja 2011 je Simvoulío tis Epikratias (državni svet, Grčija) Sodišču predložilo vprašanja za predhodno odločanje v skladu s členom 267 PDEU glede razlage členov 49 PDEU in 56 PDEU v zvezi z nacionalno ureditvijo, s katero je enemu podjetju, ustanovljenemu kot delniška družba, ki kotira na borzi, podeljena izključna pravica v zvezi s prirejanjem, upravljanjem, organiziranjem in delovanjem iger na srečo.

2. Predloga za sprejetje predhodne odločbe sta bila vložena v postopku, prvič, v zvezi z zadevo C-186/11 med družbami Stanleybet International Ltd (v nadaljevanju: Stanleybet), William Hill Organization Ltd in William Hill plc (v nadaljevanju: skupaj: William Hill), in drugič, v zvezi z zadevo C-209/11 med družbo Sportingbet plc (v nadaljevanju: Sportingbet) na eni strani ter Ypourgos Politismou (minister za kulturo), Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (minister za gospodarstvo in finance) in Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (v nadaljevanju: OPAP) na drugi strani glede vlog, ki so jih vložile zgoraj navedene družbe in tožeče stranke v postopku v glavni stvari, zato da bi pridobile dovoljenje v zvezi s prirejanjem, organiziranjem in delovanjem iger na srečo v Grčiji, ki pa so jih grški organi z molkom zavrnil.

¹ — Jezik izvirnika: angleščina.

II – Nacionalni pravni okvir

A – Zakon 2433/1996 (A' 180)

3. Iz uvodnih pojasnil k zakonu št. 2433/1996, ki določa monopol države nad zadevnim sektorjem iz postopka v glavni stvari, je jasno, da je glavni cilj ureditve ukrepati proti nezakonitim stavam, ki so „v naši državi v zadnjih letih dosegle razsežnosti epidemije“, medtem ko je povečanje prihodkov v športu stranski cilj. Poleg tega je v uvodnih pojasnilih navedeno, da „se uvedba oblike za vsako vrsto stave [...] zdi nujna za povečanje učinkovitost ukrepov proti nezakonitim stavam, ki med drugim povzročajo izgubo zaradi valutnih menjav, kajti družbe, ki trenutno organizirajo nezakonite stave v Grčiji, sodelujejo s tujimi družbami in prav tako sklepajo tovrstne stave na njihov račun“.

4. Člena 2 in 3 tega zakona določata:

„Člen 2

1. Predsedniška uredba [...] dovoljuje izdajo stavnega listka s „fiksni ali spremenljivim dobitkom“ na individualne ali ekipne športe katere koli vrste in na dogodke, ki so po svoji naravi predmet pobiranja stav [...] Družba OPAP je določena kot upravljavec zadevnega stavnega listka.

2. Kdor organizira stave brez dovoljenja [...], se kaznuje z zaporno kaznijo [...]

Člen 3

1. Letni stroški oglaševanja iger [...], ki jih organizira ali jih bo organizirala družba OPAP, se sorazmerno razdelijo med družbo OPAP in druge skupine, ki sodelujejo pri pravicah, ki izhajajo iz vsake igre te družbe.

[...]

5. OPAP lahko uporabi do 10 % oglaševalskega prostora na državnih, občinskih ali skupnostnih stadionih in telovadnicah kot oglasno desko za svoje proizvode, ne da bi za to moral plačati [...].“

B – Predsedniška uredba št. 228/1999

5. Predsedniška uredba št. 228/1999 je bila sprejeta na podlagi člena 2(1) zakona št. 2414/1996. V členih 1 in 2 določa ustanovitev delniške družbe, imenovane Organismos Prognostikon Agnon Podosfairou AE (v nadaljevanju: OPAP AE), ki deluje v javnem interesu po gospodarskih načelih, njena dejavnost pa je organiziranje, upravljanje in izvajanje – neposredno ali skupaj s tretjimi osebami – iger nogometnih stav in katere koli druge igre na srečo, ki bi jo v prihodnje organiziral upravni odbor po vsej državi in v tujini na račun grške države. Upravljanje teh iger in tistih, ki se bodo organizirale v prihodnje, je v izključni pristojnosti družbe OPAP AE, ki deluje na račun grške države.

6. Družba OPAP AE za dosego svojega namena zagotavlja ustanovitev agencij po vsej Grčiji, ki se na splošno izključno ukvarjajo z igrami družbe in izdajo licenc fizičnim ali pravnim osebam za upravljanje agencij za eno ali več iger pod pogoji, ki jih bo vsakokrat določil upravni odbor družbe.

C – Zakon št. 2843/2000 s spremembami zakona št. 2912/2001 in statut družbe OPAP

7. Člen 27 zakona št. 2843/2000 s spremembami iz člena 41(2) zakona št. 2912/2011 določa:

„1. Država lahko na borzi v Atenah investitorjem proda kapitalski delež, ki ne presega devetinštirideset odstotkov (49 %), v delniški družbi, imenovani Organismos Prognostikon Agnonon Podosfairou AE (OPAP).

2.

- a) S pogodbo, sklenjeno med grško državo, ki jo zastopata minister za finance in minister za kulturo, pristojen za šport [...], in družbo OPAP, se družbi OPAP za dvajset (20) let podeli izključna pravica v zvezi s prirejanjem, upravljanjem, organiziranjem in delovanjem iger, ki jih na podlagi veljavnih določb ta trenutno upravlja, in iger BINGO LOTTO, KINO [...]
- b) Z odločbo upravnega odbora družbe OPAP, ki jo potrdita minister za finance in minister za kulturo, pristojen za šport, se glede katere koli igre družbe OPAP izda pravilnik o prirejanju, ki ureja predmet iger, njihovo splošno organizacijo in njihovo delovanje, plačilne pogoje izvedbe in še posebej deleže, izplačane kot dobiček igralcem, deleže za katero koli kategorijo igralcev, ceno na kolono in provizije, ki pripadajo posrednikom.
- c) V pogodbi iz odstavka 2(a) so določeni pogoji, pod katerimi mora družba OPAP izvrševati pravico, ki je določena v navedenem odstavku, in pogoji za njeno morebitno podaljšanje, nadomestilo za podelitev te pravice, način njegove odmere, posebne obveznosti družbe OPAP in zlasti tiste, ki izhajajo iz načel preglednosti v postopkih, ki jih mora upoštevati pri prirejanju iger, in varstva družbenega reda ter igralcev [...]

5.

- a) [...]
- b) Z uredbo ministrov za finance in šport [...] se ustanovi komisija za nadzor, razglasitev zmagovalcev in preizkus ugovorov [...] Člani komisije so izbrani med državnimi uradniki in javnimi uslužbenci.[...]

9.

- a) Kadar zakon dovoljuje organizacijo katere koli nove igre, razen v primerih iz odstavka 2(a), se ustanovi [...] posebna komisija, ki ima nalogo opredeliti pogoje ter določiti nadomestilo za podelitev pravice z zvezi s prirejanjem igre družbi OPAP [...] Če družba OPAP zavrne prevzem izvedbe igre [...], lahko izvedbo prevzame država. Če se podelitev pravice v zvezi s prirejanjem določene igre dovoli tretji osebi, nadomestilo ne sme biti nižje od tistega, ki ga je predlagala družba OPAP. Natančneje, katero koli prihodnjo igro v zvezi s športnimi dogodki lahko organizira samo in izključno družba OPAP.[...]

8. V skladu s tem členom je bila 15. decembra 2000 sklenjena pogodba med grško državo in družbo OPAP, s katero je ta za nadomestilo dobila izključno pravico v zvezi s prirejanjem, upravljanjem, organiziranjem in delovanjem iger na srečo za obdobje dvajsetih let.

9. V statutu družbe OPAP je določeno, da družba deluje v javnem interesu v skladu z gospodarskimi načeli pod nadzorom ministra za kulturo, pristojnega za šport, in da je njena poslovna dejavnost, med drugim, organiziranje, delovanje in prirejanje različnih iger, oglaševanje teh iger, njihova organizacija tudi v tujini in ustanavljanje agencij. Poleg tega so bili v skladu z upoštevničnimi podzakonskimi predpisi potrjeni „splošni pravilnik o delovanju iger družbe OPAP s fiksnim dobitkom“ in posebni pravilniki za izvedbo iger, katerih delovanje je zajeto z določbami splošnega pravilnika.

D – *Zakon št. 3336/2005*

10. Člen 27(1) zakona št. 2843/2000 je bil s členom 14(1) zakona št. 3336/2005 spremenjen tako:

„Država lahko na borzi v Atenah investitorjem proda kapitalski delež, ki ne presega šestinšestdeset odstotkov (66 %), v delniški družbi, imenovani Organismos Prognostikon Agnonon Podosfairou AE (OPAP). Delež države v delniškem kapitalu družbe OPAP ne sme biti nižji od štiriintrideset odstotkov (34 %)“.

11. Člen 14 zakona št. 3336/2005 določa tudi, da država imenuje polovico in še enega člana upravnega odbora družbe OPAP za obdobje, v katerem grška država podeli izključno pravico v zvezi s prirejanjem, upravljanjem, organiziranjem in delovanjem iger, določenih v koncesijski pogodbi z dne 15. decembra 2000 ali z njenimi morebitnimi podaljšanji, pod pogoji iz te pogodbe, in da o takem imenovanju odločita minister za gospodarstvo in finance ter minister za kulturo, pristojen za šport, z medministrskim odlokom.

E – *Zakon št. 3429/2005 (A' 314)*

12. Kot je razvidno iz člena 20 zakona št. 3429/2005 (A' 314), ki je bil sprejet naknadno, je bila pravica države, da imenuje večino članov upravnega odbora, ukinjena, ker je bila v nasprotju s členom 34(1), drugi pododstavek, odloka št. 2190/1920 o delniških družbah (A' 37), ki določa, da lahko člane upravnega odbora delniških družb izvoli izključno skupščina.

III – Dejstva, postopek pred predložitvenim sodiščem in vprašanja za predhodno odločanje

13. Družbe Stanleybet, William Hill in Sportingbet imajo sedež v Združenem kraljestvu, kjer so v skladu z ustreznimi angleškimi zakoni pridobile dovoljenja za prirejanje in organiziranje iger na srečo.

14. Da bi razširile poslovne dejavnosti v Grčijo, so družbe Stanleybet z vlogo z dne 30. junija 2004, William Hill z vlogo z dne 12. aprila 2007 in Sportingbet z vlogo z dne 4. oktobra 2006 v skladu z določbami Pogodbe, ki urejajo svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev, pristojne grške organe zaprosile za izdajo dovoljenja oziroma licence za opravljanje storitev iger na srečo v Grčiji, in sicer storitev v zvezi s prirejanjem, upravljanjem, organiziranjem in delovanjem stav na športne ali nešportne dogodke s fiksnim ali spremenljivim dobitkom po mreži posrednikov in po spletu.

15. Ker so bile te vloge molče zavrnjene, saj je trimesečni rok v vseh primerih brez odgovora potekel, so družbe Stanleybet, William Hill in Sportingbet pri predložitvenem sodišču zoper to zavrnitev vložile predlog za razglasitev ničnosti.

16. Kot je navedeno v predložitvenem sklepu, so bile te vloge grškim organom zavrnjene z utemeljitvijo, da je v skladu z zakonoma št. 2433/1996 in št. 2843/2000 ter pogodbo, sklenjeno 15. decembra 2000 med grško državo in družbo OPAP, kakor je navedeno zgoraj, družba OPAP do leta 2020 pridobila izključno pravico v zvezi s prirejanjem, upravljanjem, organiziranjem in delovanjem iger na srečo v Grčiji.

17. Družba OPAP, intervenientka v postopku v glavni stvari, se je leta 1999 preoblikovala v delniško družbo z državo kot edino delničarko. Zatem je na podlagi člena 27 zakona št. 2843/2000 uvrstila v kotacijo na borzi v Atenah, država pa je ohranila večinski delež (51 %).

18. Z začetkom veljavnosti zakona št. 3336/2005 leta 2005 je država postala manjšinski delničar (34 %), vendar je še vedno imenovala večino članov upravnega odbora družbe OPAP. Ta pravica imenovanja večine članov upravnega odbora je bila s členom 20 zakona št. 3429/2005 ukinjena.

19. Vendar država še vedno nadzira družbo OPAP, zlasti s potrjevanjem pravilnikov o njenem poslovanju in nadzorovanjem postopka o poteku iger.

20. Predložitveno sodišče poudarja, da je družba OPAP razširila dejavnosti v tujino. Kot je bilo navedeno v obrazloženem mnenju Komisije Evropskih skupnosti z dne 28. februarja 2008, naslovljenem na Helensko republiko, je namreč družba OPAP na podlagi posebnega grško-ciprskega sporazuma 31. marca 2005 na Cipru že ustanovila 206 agencij. Družba OPAP je leta 2003 ustanovila družbo OPAP Kiprou Ltd in leta 2004 družbo OPAP International Ltd; od leta 2003 ima v lasti 90 % delnic družbe OPAP Glory Ltd in 20 % delnic družbe Glory technology Ltd, medtem ko je v Grčiji leta 2004 ustanovila družbo OPAP Parochis Ipiresion AE.

21. Glede prvega vprašanja predložitveno sodišče meni, da v skladu s sodno prakso Sodišča obstajata dva politična cilja, s katerima je mogoče upravičiti nacionalne ukrepe, ki uvajajo omejitve svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev v sektorju iger na srečo, in sicer (i) zmanjšanje ponudbe iger na srečo ali (ii) boj proti kriminaliteti, ki je z njo povezana, skozi nadzor nad podjetji, ki delujejo v tem sektorju, tako da se zagotovi, da se te dejavnosti opravljajo izključno znotraj nadzorovanega sistema.

22. Glede prvega cilja trdi, da podelitve izključne pravice za organizacijo iger na srečo delniški družbi, kot je OPAP, ni mogoče šteti za ukrep, ki je primeren za dosledno in sistematično zmanjšanje ponudb iger na srečo.

23. Čeprav je družba OPAP javno podjetje in njene prihodke prejema država ob predhodnem odbitku stroškov obratovanja in dobitkov, ki jih je treba razdeliti, pa deluje po gospodarskih načelih, je deležna oprostitev glede televizijskega oglaševanja svojih stav, lahko brezplačno uporablja 10 % oglasnih prostorov državnih in občinskih stadionov in kotira na borzi v Atenah, ker je določeno, da je mogoče 66 % njenih delnic tržiti investitorjem. Poleg tega je sodelovanje pri teh stavah svobodno, saj velja samo omejitev na stavni listek za sodelovanje, in ne na igralca.

24. V skladu s tem je večina članov predložitvenega sodišča ugotovila, da se s tem niti dosledno niti sistematično ne sledi dejanskemu zmanjšanju ponudbe iger na srečo in omejitvi povezanih dejavnosti in da zato ni mogoče šteti, da so nacionalne določbe primerne za dosego tega cilja.

25. Predložitveno sodišče navaja, da manjšina njegovih članov (kar sicer ne vpliva na mnenje večine) zatrjuje, da omejitev povezanih dejavnosti ni cilj, ki mu sledi zadevna ureditev. Njeno zakonitost v razmerju do prava Evropske unije je treba presoјati ob upoštevanju edinega cilja, ki mu ta sledi, to je nadzora kriminala na podlagi politike nadzorovanega razvoja storitev iger na srečo.

26. Glede cilja boja proti kriminalu, povezanemu z igrami na srečo, in drugega vprašanja za predhodno odločanje predložitveno sodišče meni, da kadar posledica podelitve izključne pravice ni zmanjšanje ponudbe iger na srečo, temveč se ta, nasprotno, povečuje, se mora to povečanje ohraniti v obsegu, ki je potreben za dosego zgoraj navedenega cilja, in ga ne sme preseči. Poudarja, da večina njegovih članov meni, da podelitev te izključne pravice družbi, ki ima enake značilnosti in deluje enako kot družba OPAP, ni mogoče šteti za nadzorovan razvoj, medtem ko je po mnenju manjšine dejavnost družbe OPAP zaradi preprečevanja nezakonitih stav nadzorovana zlasti na podlagi pravilnika o poteku iger.

27. Vendar predložitveno sodišče soglasno meni, da če bi se v nasprotju z mnenjem večine njegovih članov dopustilo, da se podelitev zadevne izključne pravice družbi OPAP dejansko šteje za nadzorovan razvoj, bi bilo treba priznati, da ta podelitev ne presega tega, kar je nujno za doseg cilja boja proti kriminaliteti.

28. Tretje vprašanje za predhodno odločanje se nanaša na problem pravne praznine, ki bi nastal, če bi bilo ugotovljeno, da je zadevna grška zakonodaja v nasprotju s pravom EU.

29. V teh okoliščinah in ob upoštevanju razumnih dvomov o združljivosti zadevne grške zakonodaje z zahtevami prava EU je Simvoulis tis Epikratias prekinilo postopka in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja, ki so v obeh zadevah enaka:

- „1. Ali je nacionalna ureditev, ki s ciljem omejitve ponudbe iger na srečo daje izključno pravico v zvezi s prirejanjem, upravljanjem, organiziranjem in delovanjem iger na srečo enemu podjetju, ki je ustanovljeno kot delniška družba in kotira na borzi, še zlasti če to podjetje oglašuje igre na srečo, ki jih organizira, in razširi svojo dejavnost na druge države, igralci svobodno sodelujejo in je najvišji znesek stave in dobitka določen po stavnem listku, in ne po igralcu, v skladu z določbami členov 43 ES in 49 ES [postala člena 49 PDEU in 56 PDEU]?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen, ali je nacionalna ureditev, ki sama po sebi sledi cilju boja proti kriminalu z izvajanjem nadzora nad podjetji, ki delujejo v zadevnem sektorju, tako da se zagotovi, da se take dejavnosti opravljajo izključno znotraj nadzorovane ureditve, in ki daje izključno pravico v zvezi s prirejanjem, upravljanjem, organiziranjem in delovanjem iger na srečo enemu podjetju, tudi kadar to vpliva na neomejen razvoj zadevne ponudbe, v skladu s členoma 43 ES in 49 ES; ali je treba zato, da se taka omejitev šteje za primerno za doseg cilja boja proti kriminaliteti, razvoj ponudbe vsekakor nadzirati, to pomeni, da se ohrani v obsegu, ki je potreben za doseg tega cilja, in ga ne preseže? Če je treba omenjeni razvoj vendarle nadzirati, ali je glede na to mogoče šteti, da se nadzira, kadar se v tem sektorju da izključna pravica družbi, ki ima značilnosti iz prvega vprašanja za predhodno odločanje? Nazadnje, če se ugotovi, da podelitev omenjene izključne pravice vodi v nadziran razvoj ponudbe iger na srečo, ali podelitev te pravice enemu podjetju presega to, kar je nujno, v smislu, da je mogoče isti cilj nazadnje doseči tudi s podelitvijo te pravice več kot enemu podjetju?
3. Če se glede prvih dveh vprašanj za predhodno odločanje ugotovi, da podelitev izključne pravice v zvezi s prirejanjem, upravljanjem, organiziranjem in delovanjem iger na srečo z zadevnimi nacionalnimi določbami ni v skladu s členoma 43 ES in 49 ES: a) ali je na podlagi navedenih določb Pogodbe dopustno, da nacionalni organi v prehodnem obdobju, ki je potreben za sprejetje določb, ki so skladne s Pogodbo ES, opustijo preučitev vlog za začetek teh dejavnosti, ki so jih vložile osebe s sedežem v drugih državah članicah; b) če je odgovor pritrdilen, na podlagi katerih meril se določi trajanje tega prehodnega obdobja; c) če prehodnega obdobja ni mogoče priznati, na podlagi katerih meril morajo nacionalni organi preučiti zadevne zahteve?“

IV – Združitev zadev

30. Zaradi tesne zveze med zadevama C-186/11 in C-209/11 ju je predsednik Sodišča s sklepom z dne 22. junija 2011 združil za pisni in ustni postopek ter izdajo sodb.

V – Pravna analiza

A – Prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje, ki se nanašata na to, ali je podelitev monopola družbi OPAP združljiva s členoma 49 PDEU in 56 PDEU

31. S prvim in drugim vprašanjem, ki ju je smiselno obravnavati skupaj, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člena 49 PDEU in 56 PDEU razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni zakonodaji, ki enemu samemu podjetju, kot je družba OPAP, ustanovljena kot delniška družba, ki kotira na borzi ter oglašuje in razvija igre na srečo, ki jih organizira, podeljuje izključno pravico v zvezi s prirejanjem, upravljanjem, organiziranjem in delovanjem iger na srečo. Natančneje, izvedeti želi, koliko so omejitve svobode opravljanja storitev in svobode ustanavljanja, uvedene s tem monopolom, lahko upravičene s ciljem zmanjševanja ponudbe iger na srečo (kot je navedeno v prvem vprašanju za predhodno odločanje) ali s ciljem boja proti kriminaliteti, povezani z igrami na srečo (kot je navedeno v drugem vprašanju za predhodno odločanje).

1. Glavne trditve strank

32. Glede teh predlogov za sprejetje predhodne odločbe so pisna stališča podale družbe OPAP, Stanleybet in William Hill, grška, belgijska in poljska vlada ter Komisija. Poleg teh strank sta bili na obravnavi 13. junija 2012 zastopani tudi družba Sportingbet in portugalska vlada.

33. Družbe Stanleybet, William Hill in Sportingbet ter Komisija v bistvu menijo, da je monopol, kakršen je bil v Grčiji podeljen družbi OPAP, z značilnostmi, ki jih je opisalo predložitveno sodišče, v nasprotju s členoma 49 PDEU in 56 PDEU.

34. Družba OPAP, belgijska, grška in portugalska vlada pa menijo, da se ureditev iz postopka v glavni stvari lahko šteje za skladno s tema členoma. Po njihovem mnenju je omejitev svobode opravljanja storitev in svobode ustanavljanja, ki jo v sektorju iger na srečo utegne povzročati podelitev izključne pravice družbi OPAP, upravičena glede na sodno prakso Sodišča o igrah na srečo.

2. Analiza

35. Najprej je treba spomniti, da je v skladu z jasno ločenima vlogama nacionalnega sodišča in Sodišča v postopkih predhodnega odločanja v skladu s členom 267 PDEU nacionalno sodišče pristojno, da presodi dejansko stanje v zadevi in da nazadnje v posameznem primeru uporabi pravila prava EU, kot jih razlaga Sodišče.² Zato čeprav se zdi, da nacionalno sodišče dvomi o ciljih, ki se jim z nacionalno ureditvijo dejansko sledi, ali o stopnji državnega nadzora nad delovanjem in razvojem družbe OPAP, Sodišče kljub različnemu mnenju članov predložitvenega sodišča o tem presoje nacionalnega sodišča ne more nadomestiti s svojo.³

36. V zvezi z igrami na srečo ima Sodišče veliko sodne prakse, ki daje merila, po katerih je v teh zadevah treba preučiti vprašanja za predhodno odločanje.

2 — Glej v tem smislu na primer sodbe z dne 8. septembra 2010 v zadevi Winner Wetten (C-409/06, ZOdl., str. I-8015, točka 49), z dne 25. februarja 2003 v zadevi IKA (C-326/00, Recueil, str. I-1703, točka 27), z dne 15. novembra 2007 v zadevi International Mail Spain (C-162/06, ZOdl., str. I-9911, točka 24) in z dne 7. junija 2007 v združenih zadevah Van der Weerd in drugi (C-222/05 in C-225/05, ZOdl., str. I-4233, točki 22 in 23).

3 — Glej v tem smislu sodbi z dne 15. septembra 2011 v zadevi Dickinger in Ömer (C-347/09, ZOdl., str. I-8185, točki 50 in 51) in z dne 3. junija 2010 v zadevi Sporting Exchange (C-203/08, ZOdl., str. I-4695, točka 29).

37. Najprej, pri teh zadevah ni sporno, da podelitev izključne pravice v zvezi s prirejanjem, upravljanjem, organiziranjem in delovanjem iger na srečo družbi OPAP v skladu z zadevno nacionalno ureditvijo pomeni omejitev svobode opravljanja storitev in svobode ustanavljanja, zagotovljene s členoma 49 PDEU oziroma 56 PDEU, in da tako ponudnikom, kot so družbe Stanleybet, William Hill in Sportingbet, ustanovljenim v drugi državi članici, prepoveduje ponujanje storitev iger na srečo in ustanavljanje agencij, podružnic ali hčerinskih družb na ozemlju Grčije.

38. Zato je nujno presoditi, ali so takšne omejitve upravičene v skladu s sodno prakso Sodišča na podlagi odstopanj, izrecno predvidenih v PDEU, ali na podlagi nujnih razlogov v splošnem interesu.⁴

39. Glede mogočih utemeljitev je Sodišče ugotovilo, da se cilji, ki jim sledijo nacionalne zakonodaje, sprejete na področju iger na srečo in stav, v celoti najpogosteje nanašajo na varstvo uporabnikov zadevnih storitev in splošneje potrošnikov ter na varstvo družbe. 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.⁵

40. Sodišče je poleg tega večkrat poudarilo, da lahko moralni, verski ali kulturni dejavniki ter škodljive moralne in finančne posledice za posameznika in za družbo, ki spremljajo igre na srečo in stave, upravičijo obstoj dovolj velike diskrecijske pravice nacionalnih organov, da na podlagi lastne lestvice vrednot določijo zahteve, ki izhajajo iz varstva potrošnikov in družbenega reda.⁶

41. Države članice zato lahko prosto določajo cilje svoje politike na področju iger na srečo, in če je treba, natančno določijo želeno raven varstva.⁷

42. Glede tega je Sodišče v svojih odločbah priznalo, da lahko država članica upravičeno meni, da je zgolj z ustanovitvijo monopola mogoče učinkovito slediti zastavljenemu cilju varstva pred tveganji, povezanimi s sektorjem iger na srečo.⁸

43. V zvezi s ciljema, ki lahko v tej zadevi po mnenju predložitvenega sodišča upravičita zadevne omejitve – natančneje, podelitev monopola v skladu s pravilnikom o storitvah iger na srečo družbi OPAP – namreč, prvič, v zvezi z omejitvijo priložnosti igranja, in drugič, v zvezi z bojem proti kriminaliteti, ki poteka tako, da se za gospodarske subjekte, ki so dejavni v tem sektorju, določi nadzor in da se dejavnosti iger na srečo usmerijo v tako nadzorovane sisteme, je res, da sta ta cilja med tistimi, glede katerih sodna praksa priznava, da lahko upravičijo omejitve temeljnih svoboščin v sektorju iger na srečo.⁹

44. Ker je predložitveni sklep v tem razdvojen, je treba poudariti, da spada vprašanje, katerim ciljem zadevna grška ureditev dejansko sledi, v pristojnost predložitvenega sodišča.¹⁰

45. Vsekakor pa morajo omejitveni ukrepi, ki jih sprejmejo države članice, kljub njihovi zgoraj omenjeni diskrecijski pravici v sektorju iger na srečo glede sorazmernosti, ki prav tako spada na področje, o katerem odloča nacionalno sodišče, izpolnjevati pogoje, določene v sodni praksi Sodišča.¹¹

4 — Glej med drugim sodbo z dne 8. septembra 2009 v zadevi Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International (C-42/07, ZOdl., str. I-7633, točka 55).

5 — Sodba z dne 8. septembra 2010 v združenih zadevah Stoß in drugi (C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 in C-410/07, ZOdl., str. I-8069, točka 74 in navedena sodna praksa).

6 — Glej med drugim sodbi Dickinger in Ömer (navedena v opombi 3) in Stoß in drugi (navedena v opombi 5, točka 76).

7 — Glej v tem smislu sodbo Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International (navedena v opombi 4, točka 59).

8 — Glej v zvezi s tem sodbo z dne 30. junija 2011 v zadevi Zeturf (C-212/08, ZOdl., str. I-5633, točka 41) in sodbo Stoß in drugi (navedena v opombi 5, točki 81 in 83).

9 — Glej sodbi z dne 16. februarja 2012 v združenih zadevah Costa in Cifone (C-72/10 in C-77/10, točka 61) 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, točki 46 in 52).

10 — Glej v tem smislu v opombi 3 navedeni sodbi Dickinger in Ömer (točka 51) in Sporting Exchange (točka 29).

11 — Glej sodbi Zeturf (navedena v opombi 8, točka 43) in Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International (navedena v opombi 4, točki 59 in 60).

46. Nacionalno sodišče mora torej presoditi, ali je zadevna omejitev primerna za uresničevanje enega ali več ciljev, ki jim sledi zadevna ureditev na ravni varstva, ki ga želi zagotoviti, in ali ne presega tega, kar je nujno za doseg teh ciljev.¹²

47. V tem okviru je treba zlasti opozoriti, da je nacionalna zakonodaja primerna za doseg navedenega cilja, le če zagotavlja, da se ta cilj dosega dosledno in sistematično.¹³

48. Torej, prvič, glede cilja omejitve priložnosti v zvezi z igranjem in stavami se mora predložitveno sodišče prepričati, da zadevna omejevalna ureditev med drugim glede na načine uporabe resnično izraža prizadevanje po omejitvi priložnosti za igranje iger na srečo in da dosledno in sistematično omejuje dejavnosti na tem področju.¹⁴

49. Vendar je predložitveno sodišče navedlo, da večina njegove sestave meni, da se uvedba monopola v Grčiji v korist družbe OPAP in njegov način delovanja v praksi ne more šteti za odraz tega prizadevanja.

50. Kot je razvidno zlasti iz drugega vprašanja za predhodno odločanje in stališč, predloženih Sodišču, se zdi, da družba OPAP izvaja ekspanzivno tržno politiko in da izključna pravica, ki ji je bila podeljena, povzroča povečanje povpraševanja po igralniških storitvah.

51. Te okoliščine, ki jih mora preveriti nacionalno sodišče, po mojem mnenju kažejo na očitno nedoslednost pri zastavljenem cilju omejevanja priložnosti za igranje v Grčiji.

52. V tem kontekstu glede raznih elementov, značilnih za regulativni okvir družbe OPAP, ki jih navaja predložitveno sodišče, in njegov način delovanja v praksi – to je dejstvo, da gre za delniško družbo, ki kotira na borzi, in da uživa določene pravice in privilegije glede oglaševanja iger na srečo, da širi dejavnost v druge države in da je najvišji znesek stave in dobitka določen po stavnem listku, in ne po igralcu – čeprav nobeden od navedenih elementov verjetno ni tak, da bi sam samodejno pomenil odstopanje od prizadevanj v zadevni nacionalni ureditvi, da se z uvedbo monopola omejijo priložnosti za igranje in dejavnosti na tem področju, je treba te elemente preučiti in presoditi skupaj, da se tako ugotovi, ali je omejevalna ureditev resnično v skladu z zgoraj navedenim ciljem.

53. Menim, da lahko predložitveno sodišče ob upoštevanju teh elementov utemeljeno sklepa, da zadevna grška ureditev ne izraža resničnega prizadevanja za dosledno in sistematično omejevanje priložnosti za igranje ali za omejitev dejavnosti v tem sektorju.

54. Drugič, v zvezi s ciljem preprečevanja izkoriščanja dejavnosti iger na srečo za kriminalne in goljufive namene z njihovim usmerjanjem v nadzorovano ureditev, je Sodišče v mnogih sodbah odločilo, da je s tega vidika politika nadziranega širjenja dejavnosti iger na srečo lahko v skladu s ciljem njihovega usmerjanja v nadzorovane okvire, tako da se igralci odvrnejo od nezakonitih in prepovedanih iger in stav ter se pritegnejo k dovoljenim in zakonitim dejavnostim.¹⁵

55. Za doseg tega cilja usmerjanja dejavnosti v nadzorovane okvire morajo biti pooblašeni gospodarski subjekti ali v nekaterih primerih imetniki javnega monopola zanesljiva in hkrati privlačna alternativa prepovedanim dejavnostim, kar lahko vključuje bogato izbiro iger, oglaševanje v določenem obsegu in uporabo novih načinov razširjanja.¹⁶

12 — Glej v tem smislu na primer sodbo *Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International* (navedena v opombi 4, točka 60).

13 — Glej v tem smislu zlasti v opombi 9 navedeni sodbi *Costa in Cifone* (točka 63) in *Placanica in drugi* (točki 48 in 53).

14 — Glej zlasti sodbi *Dickinger in Ömer* (navedena v opombi 3, točka 56) in *Stoß in drugi* (navedena v opombi 5, točka 98).

15 — Glej sodbe *Dickinger in Ömer* (navedena v opombi 3, točka 63), *Stoß in drugi* (navedena v opombi 5, točki 101 in 102) in *Placanica in drugi* (navedena v opombi 9, točka 55).

16 — Glej sodbi *Dickinger in Ömer* (navedena v opombi 3, točka 64) in *Placanica in drugi* (navedena v opombi 9, točka 55).

56. V zvezi s tem mora v skladu z ustaljeno sodno prakso tudi nacionalno sodišče glede na okoliščine spora, o katerem odloča, presoditi, ali se dinamična ali širitvena politika imetnika monopola lahko šteje – zlasti ob upoštevanju obsega oglaševanja in ponujanja novih iger – za del politike nadziranega širjenja v sektorju iger na srečo, ki željo po igranju dejansko usmerja k nadzorovanim okvirom.¹⁷

57. V zvezi z dvomi, ki jih je v tem kontekstu izrazilo predložitveno sodišče, je treba poudariti, prvič, da se politika nadziranega širjenja iger na srečo lahko šteje za dosledno, le če v Grčiji obstaja znaten problem kriminalnih in goljufivih dejanj, povezanih z igranjem, ki bi ga širitev dovoljenih in nadzorovanih dejavnosti rešila.¹⁸

58. Drugič, treba je spomniti, da je Sodišče glede tega že večkrat razsodilo, da mora uvedbo tako omejujočega ukrepa, kot je monopol, ki je bil podeljen družbi OPAP, spremljati zakonski okvir, ki zagotavlja, da bo imetnik navedenega monopola lahko dejansko dosledno in sistematično uresničeval zastavljeni cilj s ponudbo, ki je kvantitativno odmerjena in kvalitativno načrtovana glede na navedeni cilj in je pod strogim nadzorom javnih organov.¹⁹

59. Iz strogih zahtev, povezanih s sorazmernostjo zadevnega monopola, je jasno, prvič, da mora politika širitve, ki jo izvaja imetnik monopola ter za katero sta značilni tudi povečanje ponudbe iger na srečo in oglaševanje teh iger, ostati premišljena in strogo omejena na to, kar je nujno za pritegnitev uporabnikov v nadzorovane okvire iger na srečo, in drugič, da mora biti ponudba iger pod strogim nadzorom.

60. Menim, da je iz podatkov, ki jih je podalo predložitveno sodišče, in iz stališč strank razvidno, da ne glede na končno presojo predložitvenega sodišča v zvezi s tem dejavnost družbe OPAP ni niti pod strogim nadzorom javnih organov niti ni učinkovito omejena z zakonodajnim okvirom, ki se zanjo uporablja.

61. Natančneje, če podelitev izključnih pravic v sektorju iger na srečo družbi OPAP povečuje ponudbo iger na srečo bolj, kot je nujno za uresničitev cilja boja proti kriminaliteti s preusmerjanjem povpraševanja, ali celo povzroči neomejeno širitev te ponudbe, lahko predložitveno sodišče utemeljeno sklepa, kot je že z večinskim mnenjem, izraženim v predložitvenem sklepu, da zadevnega monopola ni mogoče šteti za prizadevanje za nadzirano širjenje v smislu sodne prakse Sodišča, kakor je opisano zgoraj.

62. V skladu z navedenim predlagam, da se na prvo in drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovori, da je treba člena 49 PDEU in 56 PDEU razlagati tako, da je nacionalna ureditev, s katero je posameznemu podjetju, ustanovljenemu kot delniška družba, ki kotira na borzi, podeljena izključna pravica v zvezi s prirejanjem, upravljanjem, organiziranjem in delovanjem iger na srečo, lahko upravičena, le če z njo dejansko uresničuje cilj omejevanja ponudbe iger na srečo ali cilj boja proti kriminaliteti, povezani z igrami na srečo, s pritegnitvijo igralcev v nadzorovano ureditev in če resnično izraža prizadevanje za učinkovito in dosledno uresničitev teh ciljev. Nacionalno sodišče mora ugotoviti, kateri od teh ciljev se z zadevno nacionalno ureditvijo dejansko uresničuje, in ali ta ureditev resnično pomeni prizadevanje za dosledno in sistematično uresničitev tega cilja. Natančneje, če nacionalno sodišče presodi, da je upoštevni cilj zadevne nacionalne ureditve omejitev ponudbe iger na srečo v Grčiji, ne more sklepati, da ta ureditev resnično izraža prizadevanje za dosledno in sistematično uresničitev tega cilja, če meni, da imetnik monopola dejansko izvaja ekspanzivno politiko in da izključna pravica, ki mu je bila podeljena, povzroča povečanje ponudbe storitev iger na srečo, in ne njenega zmanjšanja. Če pa nacionalno sodišče boj proti kriminaliteti, povezani z igrami na srečo,

17 — Glej na primer sodbo Zeturf (navedena v opombi 8, točka 69) in sodbo z dne 3. junija 2010 v zadevi Ladbrokes Betting & Gaming in Ladbrokes International (C-258/08, ZOdl., str. I-4757, točka 37).

18 — Glej v tem smislu sodbi Dickinger in Ömer (navedena v opombi 3, točki 66 in 67) in Ladbrokes Betting & Gaming in Ladbrokes International (navedena v opombi 17, točki 29 in 30).

19 — Glej sodbi Zeturf (navedena v opombi 8, točka 58) in Stoß in drugi (navedena v opombi 5, točka 83).

s pritegnitvijo igralcev v dovoljene in nadzorovane okvire razume kot edini cilj, ki mu sledi zadevna nacionalna ureditev, se lahko ekspanzivna politika imetnika monopola, ki jo spremlja med drugim povečanje ponudbe iger na srečo in oglaševanje teh iger, šteje za dosledno, le če v Grčiji obstaja znaten problem kriminalnih in goljufivih dejanj, povezanih z igranjem, ki bi se lahko rešil s širitvijo dovoljenih in nadzorovanih dejavnosti. Poleg tega, prvič, morata širitev ponudbe iger na srečo in njihovo oglaševanje ostati premišljena in strogo omejena na to, kar je nujno za pritegnitev uporabnikov v nadzorovane okvire iger na srečo, in drugič, ponudba imetnika monopola iger na srečo mora biti pod strogim nadzorom javnih organov.

B – Tretje vprašanje za predhodno odločanje, ki se nanaša na posledice, ki jih ima za nacionalne organe ugotovitev nezdružljivosti zadevnih nacionalnih določb s členoma 49 PDEU in 56 PDEU

63. S tretjim vprašanjem želi predložitveno sodišče predvsem mnenje o posledicah ugotovitve, da zadevna grška ureditev ni združljiva z določbami Pogodbe o svobodi opravljanja storitev in svobodi ustanavljanja. V zvezi s tem želi zlasti vedeti, ali lahko nacionalni organi v prehodnem obdobju opustijo odločanje o vlogah za podelitev licenc v sektorju iger na srečo.

1. Glavne trditve strank

64. Čeprav se v podrobnostih razlikujejo, se pri tretjem vprašanju za predhodno odločanje družba OPAP, grška, poljska in belgijska vlada v bistvu strinjajo, naj se, če zadevna grška ureditev ni združljiva s pravom EU, uvede prehodno obdobje z namenom sprejetja nove zakonodaje, ki izpolnjuje zahteve glede svobode opravljanja storitev in svobode ustanavljanja. Po mnenju teh strank v primeru nesprejetja ustrezne zakonodaje ni zadostne ali celo nobene pravne podlage v pravu EU ali v nacionalnem pravu za odločitev o zadevnih vlogah.

65. Nasprotno pa družbe Stanleybet, William Hill in Sportingbet ter Komisija ugovarjajo, da v skladu z neposrednim učinkom in primarnostjo določb o temeljnih svoboščinah ter zlasti s sodbo Sodišča v zadevi Winner Wetten²⁰ ni mogoče dopustiti prehodnega obdobja, opredeljenega v tretjem vprašanju, v katerem bi zadevna državna ureditev še vedno veljala. Te stranke v bistvu predlagajo, naj državni organi vloge za dovoljenje za opravljanje storitev na področju iger na srečo obravnavajo v vsakem primeru posebej in/ali v skladu z zahtevami, ki neposredno izhajajo iz prava EU ali – po analogiji – iz preostalega nacionalnega regulativnega okvira.

2. Analiza

66. Spomniti je treba, da je veliki senat Sodišča v sodbi Winner Wetten²¹ na podlagi analize svoje sodne prakse v zvezi s primarnostjo in neposredno uporabo prava EU²² (zlasti v zadevah Simmenthal²³ in Factortame in drugi²⁴) že odločil, da se nacionalni predpisi glede javnega monopola na področju športnih stav, ki glede na ugotovitve nacionalnega sodišča vsebujejo omejitve, ki niso skladne s svobodo ustanavljanja in opravljanja storitev, v prehodnem obdobju ne smejo še naprej uporabljati, ker se s temi omejitvami ne prispeva k doslednemu in sistematičnemu omejevanju dejavnosti na področju stav.²⁵

20 — Navedena v opombi 2.

21 — Navedena v opombi 2.

22 — Glej sodbo Winner Wetten (navedena v opombi 2, zlasti točke od 53 do 61).

23 — Sodba z dne 9. marca 1978 (106/77, Recueil, str. 629).

24 — Sodba z dne 19. junija 1990 (C-213/89, Recueil, str. I-2433).

25 — Glej sodbo Winner Wetten (navedena v opombi 2, točka 69 in izrek).

67. V zvezi s tem je Sodišče navedlo, da se lahko sodna praksa glede ohranitve akta EU, ki je bil razglašen za ničen ali glede katerega je bila ugotovljena neveljavnost, pri čemer je cilj te ohranitve preprečitev nastanka pravne praznine, uporabi po analogiji in izjemoma pripelje do začasne odložitve učinka izrinjenja, ki ga ima neposredno uporabljiv predpis prava EU v razmerju do nacionalnega prava, ki je v nasprotju z njim. Vendar je v tem primeru izključilo možnost take odložitve zaradi neobstoja nujnih razlogov pravne varnosti, ki bi upravičili odložitev v smislu te sodne prakse.²⁶

68. V tem okviru po mnenju predložitvenega sodišča v tistem primeru zadevna omejevalna ureditev ni učinkovito prispevala k doslednemu in sistematičnemu omejevanju dejavnosti na področju stav, zato je iz starejše sodne prakse Sodišča izhajalo, da se s takšno ureditvijo kršita člena 43 ES in 49 ES (postala člena 49 PDEU in 56 PDEU).

69. Ker okoliščine tega primera niso bistveno drugačne kot v zadevi Winner Wetten, ni mogoče sklepati, da se lahko zadevna nacionalna ureditev v prehodnem obdobju še uporablja, če predložitveno sodišče presodi, da je zadevna omejevalna ureditev po merilih iz sodne prakse Sodišča glede sistematičnosti in doslednosti omejitvenih ukrepov v nasprotju s členoma 49 PDEU in 56 PDEU.

70. V novejši sodbi Sodišča v zadevi Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne²⁷ ta ugotovitev ni izpodbita. V tem primeru, ki se je nanašal na odlok, sprejet zaradi kršitev obveznosti presoje vplivov na okolje, določeni z Direktivo 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje,²⁸ je Sodišče odločilo, da se lahko predložitvenemu sodišču glede na obstoj nujnega razloga v zvezi z varstvom okolja, za katerega je določenih več pogojev, izjemoma dovoli uporaba nacionalnih določb, in se mu tako omogoči ohranitev nekaterih učinkov razveljavljenega nacionalnega akta.²⁹

71. Vendar je iz obrazložitve Sodišča v tej sodbi jasno, da je dovoljenje za ohranitev akta, ki krši pravo EU, mišljeno strogo kot izjema in da se zanj zahteva izpolnjevanje zelo podrobnih pogojev, izoblikovanih v tej sodbi, ki pa se v okoliščinah tega primera nikakor ne morejo uporabiti.³⁰

72. Predvsem pa odločba Sodišča v zadevi Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne temelji na obstoju nujnega razloga v zvezi z varstvom okolja.³¹ V tokratnem primeru pa ni nujnega razloga, podobnega razlogu, ki bi lahko upravičil odložitev.

73. Glede na navedeno je treba v odgovor na tretje vprašanje za predhodno odločanje navesti, da se zadevna nacionalna ureditev, s katero se podeljuje izključna pravica v zvezi s prirejanjem, upravljanjem, organiziranjem in delovanjem iger na srečo, v prehodnem obdobju ne sme več uporabljati, če po presoji nacionalnega sodišča ni združljiva s členoma 49 PDEU in 56 PDEU, ker ne prispeva sistematično in dosledno k omejevanju dejavnosti na področju stav ali k pritegnitvi igralcev v nadzorovane okvire.

26 — Sodba Winner Wetten (navedena v opombi 2, točki 66 in 67).

27 — Sodba z dne 28. februarja 2012 (C-41/11).

28 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 157.

29 — Glej sodbo Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (navedena v opombi 27, točke od 57 do 62).

30 — Glej sodbo Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (navedena v opombi 27, zlasti točka 63).

31 — Glej sodbo Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne (navedena v opombi 27, točki 57 in 58).

VI – Predlog

74. Iz zgoraj navedenih razlogov Sodišču predlagam, naj na vprašanja, ki jih je v predhodno odločanje predložilo Simvoulio tis Epikratias (Grčija), odgovori:

- Člena 49 PDEU in 56 PDEU je treba razlagati tako, da je nacionalna ureditev, s katero je posameznemu podjetju, ustanovljenemu kot delniška družba, ki kotira na borzi, podeljena izključna pravica v zvezi s prirejanjem, upravljanjem, organiziranjem in delovanjem iger na srečo, lahko upravičena, le če se z njo dejansko uresničuje cilj omejevanja ponudbe iger na srečo ali cilj boja proti kriminaliteti, povezani z igrami na srečo, s pritegnitvijo igralcev v nadzorovano ureditev in če resnično izraža prizadevanje za učinkovito in dosledno uresničitev teh ciljev. Nacionalno sodišče mora ugotoviti, kateri od teh ciljev se z zadevno nacionalno ureditvijo dejansko uresničuje in ali ta ureditev resnično pomeni prizadevanje za dosledno in sistematično uresničitev tega cilja. Natančneje, če nacionalno sodišče presodi, da je upošteveni cilj zadevne nacionalne ureditve omejitev ponudbe iger na srečo v Grčiji, ne more sklepati, da ta ureditev resnično izraža prizadevanje za dosledno in sistematično uresničitev tega cilja, če meni, da imetnik monopola dejansko izvaja ekspanzivno politiko in da izključna pravica, ki mu je bila podeljena, povzroča povečanje ponudbe storitev iger na srečo, in ne njenega zmanjšanja. Če pa nacionalno sodišče boj proti kriminaliteti, povezani z igrami na srečo, s pritegnitvijo igralcev v dovoljene in nadzorovane okvire razume kot edini cilj, ki mu sledi zadevna nacionalna ureditev, se lahko ekspanzivna politika imetnika monopola, ki jo spremlja med drugim povečanje ponudbe iger na srečo in oglaševanje teh iger, šteje za dosledno, le če v Grčiji obstaja znaten problem kriminalnih in goljufovih dejanj, povezanih z igranjem, ki bi se lahko rešil s širitvijo dovoljenih in nadzorovanih dejavnosti. Poleg tega, prvič, morata širitev ponudbe iger na srečo in njihovo oglaševanje ostati premišljena in strogo omejena na to, kar je nujno za pritegnitev uporabnikov v nadzorovane okvire iger na srečo, in drugič, ponudba imetnika monopola iger na srečo mora biti pod strogim nadzorom javnih organov;
- če zadevna nacionalna ureditev, s katero se podeljuje izključna pravica v zvezi s prirejanjem, upravljanjem, organiziranjem in delovanjem iger na srečo, po presoji nacionalnega sodišča ni združljiva s členoma 49 PDEU in 56 PDEU, ker ne prispeva sistematično in dosledno k omejevanju dejavnosti na področju stav oziroma k pritegnitvi igralcev v nadzorovane okvire, se v prehodnem obdobju ne sme več uporabljati.