A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2010. szeptember 8.*

A C-316/07., C-358/07–C-360/07., C-409/07. és C-410/07. sz. egyesített ügyekben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek tárgyában, amelyeket a Verwaltungsgericht Gießen (Németország) (C-316/07., C-409/07. és C-410/07.) és a Verwaltungsgericht Stuttgart (Németország) (C-358/07–C-360/07.), a Bírósághoz 2007. július 9-én, augusztus 2-án, illetve szeptember 3-án érkezett, 2007. május 7-i (C-316/07.), július 24-i (C-358/07–C-360/07.) és 2007. augusztus 28-i (C-409/07. és C-410/07.) határozataival terjesztett elő az előtte

Markus Stoß (C-316/07. sz. ügy),

az **Avalon Service-Online-Dienste GmbH** (C-409/07. sz. ügy),

Olaf Amadeus Wilhelm Happel (C-410/07. sz. ügy)

* Az eljárás nyelve: német.

és

a **Wetteraukreis**

között,

valamint

a **Kulpa Automatenservice Asperg GmbH** (C-358/07. sz. ügy),

a **SOBO Sport & Entertainment GmbH** (C-359/07. sz. ügy),

Andreas Kunert (C-360/07. sz. ügy)

és

a **Land Baden-Württemberg**

között folyamatban lévő eljárásokban,

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: V. Skouris elnök, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot és P. Lindh tanácselnökök, K. Schiemann (előadó), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh és L. Bay Larsen bírák,

főtanácsnok: P. Mengozzi,
hivatalvezető: Fülöp B. tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2009. december 8-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– M. Stoß és A. Kunert, valamint az Avalon Service-Online-Dienste GmbH képviseletében R. Reichert és M. Winkelmüller Rechtsanwälte,

– O. A. W. Happel képviseletében R. Reichert Rechtsanwalt,

– a Kulpa Automatenservice Asperg GmbH képviseletében M. Maul Rechtsanwalt és R. Jacchia avvocato,

– a SOBO Sport & Entertainment GmbH képviseletében J. Kartal és M. Winkelmüller Rechtsanwälte,

– a Wetteraukreis képviseletében E. Meiß és J. Dietlein, meghatalmazotti minőségben,

– a Land Baden-Württemberg képviseletében M. Ruttig Rechtsanwalt,

– a német kormány képviseletében M. Lumma, B. Klein és J. Möller, meghatalmazotti minőségben,

– a belga kormány képviseletében L. Van den Broeck és A. Hubert, meghatalmazotti minőségben, segítőjük: P. Vlaemminck advocaat,

– a dán kormány képviseletében J. Bering Liisberg, meghatalmazotti minőségben,

– a spanyol kormány képviseletében F. Díez Moreno, meghatalmazotti minőségben,

– a francia kormány képviseletében G. de Bergues, meghatalmazotti minőségben,

– az olasz kormány képviseletében I. M. Braguglia, I. Bruni és G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítőik: P. Gentili és F. Arena avvocati dello Stato,

– a litván kormány képviseletében D. Kriaučiūnas, meghatalmazotti minőségben,

– a holland kormány képviseletében C. Wissels és M. de Grave, meghatalmazotti minőségben,

– az osztrák kormány képviseletében C. Pesendorfer, meghatalmazotti minőségben,

– a portugál kormány képviseletében L. Inez Fernandes, meghatalmazotti minőségben, segítője: A. Barros advogada,

– a szlovén kormány képviseletében N. Pintar Gosenca, meghatalmazotti minőségben,

– a finn kormány képviseletében J. Heliskoski, meghatalmazotti minőségben,

– a norvég kormány képviseletében P. Wennerås és K. B. Moen, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében E. Traversa, P. Dejmek és H. Krämer, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2010. március 4-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek az EK 43. és az EK 49. cikk értelmezésére vonatkoznak.

2 A kérelmeket az egyrészt M. Stoß, az Avalon Service-Online-Dienste GmbH (a továbbiakban: Avalon) és O. A. W. Happel, valamint a Wetteraukreis, másrészt a Kulpa Automatenservice Asperg GmbH (a továbbiakban: Kulpa), a SOBO Sport & Entertainment GmbH (a továbbiakban: SOBO) és A. Kunert, valamint a Land Baden-Württemberg között folyamatban lévő jogviták keretében terjesztették elő, amelyek tárgyai az említett két hatóság által hozott, pénzbírság terhe mellett az érdekeltek által folytatott minden olyan tevékenységet tiltó határozatok, amelyek nem a Németországi Szövetségi Köztársaságon belül, hanem más tagállamban székhellyel

rendelkező szolgáltatók által szervezett sportversenyekre vonatkozó fogadások kötésének a lehetővé tételére vagy az elősegítésére irányulnak.

A nemzeti jogi háttér

A szövetségi jog

3 A büntető törvénykönyv (Strafgesetzbuch, a továbbiakban: StGB) 284. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) Aki nyilvánosan és a hatóság engedélye nélkül szerencsejátékot szervez, bonyolít, vagy ilyen célra biztosítja a szükséges berendezéseket, két évig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbírsággal büntetendő.

[...]

(3) Aki az (1) bekezdésben meghatározott cselekményt

1. üzletszerűen követi el [...]

[...]

három hónaptól öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

[...]”

4 Az StGB 284. §-ának (1) bekezdése értelmében vett engedélyek a szerencsejátékok területén való kiadásának a feltételei a különböző tartományok szintjén kerülnek meghatározásra, kivéve a hivatalos lóversenyekre történő fogadásokat, amelyek főként a lóversenyfogadásokról és lottójátékokról szóló törvény (Rennwett- und Lotteriegesetz, a továbbiakban: RWLG) hatálya alá tartoznak, valamint kivéve a pénznyerő automatáknak a kaszinóktól eltérő egyéb létesítményekben (játéktermek, kávézók, éttermek, szálláshelyek) történő elhelyezését és üzemeltetését, amely főként a kézműves, kereskedelmi és ipari tevékenységekre irányadó rendelet Gewerbeordnung) és a játékautomatákról és egyéb nyereményjátékokról szóló rendelet (Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit) hatálya alá tartozik.

5 A RWLG 1. §-ának (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Annak a szervezetnek, amely nyilvános lóversenyeken vagy egyéb nyilvános lovas rendezvényeken fogadást lebonyolító vállalkozást kíván működtetni, meg kell szereznie a tartományi jog szerint illetékes hatóság engedélyét.”

6 Az RWLG 2. §-ának (1) bekezdése a következőket írja elő:

„Aki lovas rendezvényeken megrendezésre kerülő nyilvános versenyeken üzletszerűen fogadásokat kíván kötni, vagy ilyen fogadásokat kíván közvetíteni (bookmaker), annak a tartományi jog szerint illetékes hatóságtól engedélyt kell szereznie."

A LottStV

7 A tartományok a 2004. július 1-jén hatályba lépett, a lottójátékról szóló német államszerződéssel (Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, a továbbiakban: LottStV) határozták meg a kaszinók kivételével a szerencsejátékok üzletszerű szervezésének, üzemeltetésének és elhelyezésének egységes keretét.

8 A LottStV 1. §-a a következőképpen rendelkezik:

„Az államszerződés célja:

1. a lakosság játékra való természetes hajlamának rendezett és ellenőrzött mederbe terelése, és különösen annak elkerülése, hogy az az engedély nélküli játékok felé forduljon,

2. a játékra való túlzott ösztönzés megakadályozása,

3. a játékra való hajlandóság magán- vagy kereskedelmi célokra történő felhasználásának kizárása,

4. annak biztosítása, hogy a szerencsejátékok lefolytatására szabályozott módon kerüljön sor, és logikájuk érthető legyen, és

5. annak biztosítása, hogy a szerencsejátékokból származó bevételek jelentős részét közcélok vagy az adózásról szóló törvény értelmében kiváltságos adójogi elbánást élvező célok előmozdítására fordítsák."

9 A LottStV 5. §-ának (1) és (2) bekezdése a következőket írja elő:

„(1) A tartományok az 1. §-ban felsorolt célok érdekében kötelesek a szerencsejátékok megfelelő kínálatá[nak fennállását] biztosítani.

(2) A törvény alapján a tartományok maguk is elláthatják ezt a feladatot, vagy rábízhatják ennek ellátását közjogi jogi személyekre, vagy olyan magánjogi társaságokra, amelyekben közjogi jogi személyek közvetlenül vagy közvetve meghatározó részesedéssel rendelkeznek."

Hessen tartomány szabályozása

10 A legutóbb a 2002. december 13-án módosított (GVBl. 2002 I, 797. o.), a hesseni állami sportfogadásokról, lottójátékokról és a lottóhoz kapcsolódó játékokról szóló, 1998. november 3-i törvény (Gesetz über staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen; GVBl. 1998 I, 406. o.; a továbbiakban: GSZZ H) 1. §-a szerint:

„(1) Egyedül Hessen tartomány jogosult saját területén sportfogadásokat szervezni. […]

(2) Hessen tartomány lottójátékokat szervez.

[…]

(4) A Hessen tartomány által szervezett sportfogadások és lottójátékok lebonyolításával magánjogi jogi személy bízható meg.

[…]”

11 A sportversenyekre vonatkozó fogadásokat a GSZZ H 1. §-ának (1) és (4) bekezdése alapján Hessen tartomány nevében a Hessische Lotterieverwaltung (Hessen tartomány lottójáték-igazgatása) szervezi és üzemelteti, míg e fogadások technikai lebonyolítását a Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessenre bízták.

12 A GSZZ H 5. §-ának (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Ha a cselekmény nem a Strafgesetzbuch 287. §-a alapján büntetendő, két évig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel büntetendő az, aki Hessenben a tartomány engedélye nélkül sportfogadás vagy lottójáték céljából

1. hirdet,

2. játékszerződések megkötésére vagy közvetítésére felhív, vagy ajánlkozik,

3. játékszerződések megkötésére vagy közvetítésére vonatkozó ajánlatot elfogad.”

Baden-Württemberg tartomány szabályozása

13 A baden-württembergi állami lottójátékokról, fogadásokról és sorsolásokról szóló, 2004. december 14-i törvény (Gesetz über staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen; GBl. 2004, 894. o., a továbbiakban: StLGBW) 2. §-a a következőket írja elő:

„(1) A tartomány szervezi a következő szerencsejátékokat:

1. számlottó

2. totó

3. sorsjegyes lottó.

[...]

(4) Az állami szerencsejátékok szervezéséről a pénzügyminiszter határoz. A pénzügyminiszternek az új játék szervezésére vonatkozó döntéséhez a tartományi parlament hozzájárulása szükséges. A pénzügyminiszter a tartomány által szervezett szerencsejátékok lebonyolítását olyan magánjogi jogi személyre bízhatja, amelyben a tartomány közvetlenül vagy közvetve meghatározó részesedéssel rendelkezik.

[…]”

Az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

A C-316/07., C-409/07. és a C-410/07. sz. ügy

14 M. Stoß, az Avalon és O. A. W. Happel valamennyien üzlethelyiséggel rendelkeznek a németországi Wetteraukreisban (Hessen tartomány), és ezen üzlethelyiségben olyan tevékenységet folytatnak, amely sportfogadások közvetítését foglalja magában (a fogadások elfogadása, a tétek begyűjtése és a nyeremények kifizetése). Az alapügy két előbb említett felperese a tevékenységét a Happybet Sportwetten GmbH (a továbbiakban: Happybet Ausztria) megbízásából végzi, amely klagenfurti (Ausztria) székhelyű társaság, a harmadik felperes pedig a Happy Bet Ltd (a továbbiakban: Happy Bet UK) megbízásából, amely londoni székhelyű társaság.

15 A Happybet Ausztria a Karintia tartomány regionális kormánya által kiállított engedéllyel rendelkezik arra, hogy Klagenfurt régióban a sportrendezvényekre vonatkozó fogadásokat kössön. A Happy Bet UK szintén rendelkezik engedéllyel, amelyet az Egyesült Királyság illetékes hatóságai állítottak ki.

16 Wetteraukreis rendészeti hatósága a 2005. február 11-i, illetve a 2006. augusztus 18-i és 21-i határozataival megtiltotta O. A. W. Happel, M. Stoß és az Avalon számára, hogy az üzlethelyiségeikben a Hessische Lotterieverwaltungtól eltérő szervező számára sportversenyekre vonatkozó fogadásokat hirdessenek vagy kössenek, illetve hogy az ilyen fogadások hirdetéséhez vagy kötéséhez szükséges eszközöket biztosítsák. E határozatok azon alapultak, hogy sem az érintettek, sem a fogadások azon szervezői, amelyek számára az érdekeltek eljártak, nem rendelkeznek Hessen tartománynak az e tevékenységet lehetővé tévő engedélyével. Az érintettek és az említett szervezők nem is kérelmezték az engedélyt, és nem is próbálták a jogi helyzetet jogorvoslati eszközök útján tisztázni. Az említett határozatok értelmében az ily módon

tiltott tevékenységeket hét napos határidőn belül meg kellett szüntetni, amelynek elmulasztása esetére a határozatok 10 000 euró összegű pénzbírságot írtak elő.

17 Az O. A. W. Happel által a 2005. február 11-i határozat ellen benyújtott panaszt 2007. február 20-án elutasították. A M. Stoß és az Avalon által a 2006. augusztus 18-án, illetve a 2006. augusztus 21-én előterjesztett panaszokat 2006. december 8-án utasították el.

18 M. Stoß és O. A. W. Happel, valamint az Avalon az ily módon helybenhagyott határozatok ellen megsemmisítés iránti kereseteket terjesztettek a Verwaltungsgericht Gießen (gießeni közigazgatási bíróság) elé arra hivatkozva, hogy e határozatok sértik a szabad letelepedéssel és a szabad szolgáltatásnyújtáshoz fűződő joggal kapcsolatos közösségi jogi szabályokat. Álláspontjuk szerint a sportversenyekre vonatkozó fogadásokhoz kapcsolódó monopólium, amelyre az alapügyben vitatott határozatok hivatkoznak, ellentétes az EK 43. és az EK 49. cikkel. A Happybet Ausztria és a Happy Bet UK ezenfelül a székhelyük szerinti tagállamban rendelkeznek a sportversenyekre vonatkozó fogadások szervezéséhez szükséges engedéllyel, és ezeket az engedélyeket a német hatóságoknak el kellene ismerniük.

19 A Verwaltungsgericht Gießen megállapítja, hogy M. Stoß és O. A. W. Happel, valamint az Avalon nem rendelkeznek az StGB 284. §-a és a GSZZ H 5. §-ának (1) bekezdése által a kérdéses tevékenységek gyakorlásához megkívánt engedéllyel, és a Happybet Ausztria, valamint a Happy Bet UK sem. Megállapítja továbbá, hogy Hessen tartomány számára a GSZZ H 1. §-ának (1) bekezdése által a sportversenyekre vonatkozó fogadások szervezéséhez kapcsolódóan biztosított monopóliumra, valamint azon szabályok teljes hiányára tekintettel, amelyek előírnák, hogy adott esetben milyen feltételek mellett kaphat gazdasági magánszereplő ilyen engedélyt, az érdekeltek által az ilyen engedélyre vonatkozóan előterjesztett bármilyen kérelem eleve kudarcra ítélt.

20 Az említett bíróság kétli, hogy az e helyzetből a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságára nézve adódó korlátozásokat igazolhatják olyan közérdekű célok, mint a játékokra fordított túlzott mértékű kiadások ösztönzésének a megakadályozása vagy a játékfüggőség elleni küzdelem, abban az esetben, ha az alapügyben vitatott monopólium nem felel meg az arányosság követelményeinek. Márpedig ilyen igazolás hiányában az EK 43. és az EK 49. cikkel ellentétes mind az StGB 284. §-a és a GSZZ H 5. §-ának (1) bekezdése által előírt szankció alkalmazása, mind pedig a vitatott rendészeti intézkedések, amint az főként a C-243/01. sz., Gambelli és társai ügyben 2003. november 6-án hozott ítéletből (EBHT 2003., I-13031. o.) és a C-338/04., C-359/04. és C-360/04. sz., Placanica és társai egyesített ügyekben 2007. március 6-án hozott ítéletből (EBHT 2007., I-1891. o.) következik.

21 Az említett bíróság részéről az alapügyben vitatott monopóliumnak az uniós joggal való ellentétességét illetően három kérdés merül fel.

22 A Verwaltungsgericht Gießen a C-42/02. sz. Lindman-ügyben 2003. november 13-án hozott ítéletre (EBHT 2003., I-13519. o.) hivatkozva először is azt szeretné megtudni, hogy a tagállam hivatkozhat-e a játékhoz kapcsolódó túlzott kiadások ösztönzésének a megelőzését, vagy a játékfüggőség elleni küzdelmet illetően elérni kívánt célokra valamely korlátozó intézkedés igazolása végett akkor, ha az említett tagállam nem tud felmutatni olyan tanulmányt, amelyet korábban az említett intézkedés elfogadásakor készítettek, és amely az intézkedés arányosságára vonatkozik. A jelen ügyben a LottStV és a GSZZ H elfogadását megelőzően nem készítettek ilyen tanulmányt, amely magában foglalná a játékpiacnak, a játékok veszélyeinek, e veszélyek megakadályozása lehetőségeinek és a tervezett korlátozások hatásainak vizsgálatát.

23 Másodszor kétséges, hogy az alapügy által érintett szabályozás a szigorúan szükséges mértékre korlátozódik, mivel az ily módon követett cél olyan ellenőrzés alkalmazása útján is elérhető lenne, amelynek annak biztosítására irányul, hogy a magán fogadásszervezők betartsák az engedélyezett kínálati típusokra és módszerekre, valamint a

reklámozásra vonatkozó szabályokat, és az EK-Szerződés által biztosított szabadságok így kevésbé sérülnének.

24 Harmadszor annak biztosítása érdekében, hogy a hatóságok által követett, a játékhoz kapcsolódó túlzott kiadások ösztönzésének a megelőzését vagy a játékfüggőség elleni küzdelmet célzó politika koherens és szisztematikus legyen, amint azt a Bíróság ítélkezési gyakorlata és főként a fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet megkívánja, szükséges lehet a valamennyi játékforma engedélyezésére vonatkozó feltételek teljes mértékű figyelembe vétele, azaz a vizsgálat ne az alapügyben vitatott monopólium tárgyát képező játékágazatra korlátozódjon.

25 Márpedig Hessen tartomány a szerencsejátékok korlátozását érintően nem folytat koherens és szisztematikus politikát, különösen azért, mert a sportversenyekre vonatkozó fogadásokat érintő monopólium jogosultja ösztönzi a más szerencsejátékokban való részvételt, az említett tartomány a kaszinójátékok tekintetében – különösen az interneten – új játéklehetőségeket teremt, és a szövetségi jogszabályok engedélyezik, hogy más szerencsejátékokat gazdasági magánszereplők üzemeltessenek.

26 Ezenfelül arra a körülményre tekintettel, hogy a Happybet Ausztria és a Happy Bet UK olyan engedéllyel rendelkeznek, amely lehetővé teszi a számukra, hogy modern technikai eszközök igénybevételével sportversenyekre vonatkozó fogadásokat kínáljanak, és figyelembe véve azt, hogy a székhelyük szerinti tagállamban valószínűleg ellenőrzési rendszer, valamint szankciók vonatkoznak rájuk, a kérdést előterjesztő bíróságban felmerül a kérdés, hogy az EK 43. és EK 49. cikkből nem következik-e kötelezettség a német hatóságokra nézve azt illetően, hogy ezeket az engedélyeket elismerjék.

27 E körülmények között a Verwaltungsgericht Gießen úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából az előtte folyamatban lévő mindhárom ügy keretében a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az EK 43. és EK 49. cikket, hogy azokkal ellentétes a bizonyos szerencsejátékokkal, mint például a sportfogadással kapcsolatos belföldi monopólium, ha az érintett tagállamban nincsen a szerencsejátékok korlátozására vonatkozó koherens és szisztematikus politika, különösen mivel a koncesszióval rendelkező belföldi szervezők egyéb szerencsejátékokban – mint az állami lottó- és kaszinójátékokban – való részvételre ösztönöznek, továbbá a szenvedélybetegség kialakulásának veszélyét azonos vagy nagyobb mértékben magukban hordozó egyéb játékokat – mint a bizonyos sporteseményekre (lóversenyekre) kötött fogadásokat és a játékautomatán játszható játékokat – magánszolgáltatók szervezhetik?

2) Úgy kell e értelmezni az EK 43. és EK 49. cikket, hogy a tagállamok erre hivatott hatóságai által a nem kizárólag az adott tagállam területére korlátozódó sportfogadások szervezésével összefüggésben kiállított engedélyek az engedély jogosultját és az általa megbízott harmadik felet is feljogosítják arra, hogy más tagállamok területén a szükséges további nemzeti engedélyek beszerzése nélkül tegyenek szerződéskötésre vonatkozó ajánlatokat és kössenek szerződést?”

A C-358/07–C-360/07. sz. ügyek

28 A SOBO, A. Kunert és az Allegro GmbH (a továbbiakban: Allegro) valamennyien üzlethelyiséggel rendelkeznek Stuttgartban (Németország). Az Allegro által üzemeltetett üzlethelyiségnek a Kulpa a bérbeadója.

29 A SOBO, A. Kunert és az Allegro olyan tevékenységet folytatnak, amely sportversenyekre vonatkozó fogadások közvetítését foglalja magában (a fogadások elfogadása és a szervezőnek elektronikus úton történő továbbítása). A SOBO a tevékenységét a Web.coin GmbH (a továbbiakban: Web.coin) számára végzi, amely bécsi (Ausztria) székhelyű társaság, A. Kunert a Tipico Co. Ltd (a továbbiakban: Tipico) számára, amely máltai székhelyű társaság, az Allegro pedig a Digibet Ltd (a továbbiakban: Digibet) számára, amelynek székhelye Gibraltáron található.

30 A Digibet, a Tipico és a Web.coin valamennyien a székhelyük szerinti tagállam hatóságai által kiállított engedéllyel rendelkeznek arra, hogy sportrendezvényekre vonatkozó fogadásokat szervezzenek.

31 A karlsruhei Regierungspräsidium 2006. augusztus 24-i, 2006. november 23-i és 2007. május 11-i határozataival megtiltotta a SOBO, a Kulpa és A. Kunert számára, hogy Baden-Württemberg tartományban sportversenyekre vonatkozó fogadásokat szervezzenek, arról tárgyalásokat folytassanak, vagy ilyen fogadásokat hirdessenek, illetve ilyen tevékenységeket támogassanak. Az említett határozatok értelmében az ily módon tiltott tevékenységeket két hetes határidőn belül meg kellett szüntetni, amelynek nem teljesítése esetére a határozatok 10 000 euró összegű pénzbírságot írtak elő.

32 A SOBO, a Kulpa és A. Kunert e határozatok ellen keresetet nyújtottak be a Verwaltungsgericht Stuttgarthoz arra hivatkozva, hogy a sportversenyekre vonatkozó fogadásokat érintő monopólium, amelyre a határozatok hivatkoznak, ellentétes az EK 43. és EK 49. cikkel. Álláspontjuk szerint a Digibet, a Web.coin és a Tipico engedélyeit a német hatóságoknak el kellene ismerniük.

33 A Verwaltungsgericht Stuttgart – bár úgy véli, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a fogadási tevékenységek monopolizálása adott esetben összeegyeztethető lehet az EK 43. és EK 49. cikkel, és a tagállamok ezzel kapcsolatban bizonyos mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek – kétli, hogy a Baden-Württemberg tartományban a sportversenyekre vonatkozó fogadások területén hatályban lévő, az LottStV 5. §-ának

(2) bekezdéséből és a StLG BW 2. §-a (1) bekezdésének 2. pontjából következő monopólium esetében ez lenne a helyzet.

34 Az említett bíróság kételyei nagyrészt megegyeznek a Verwaltungsgericht Gießen által kifejtettekkel.

35 Először is sem a LottStV, sem pedig a StLG BW elfogadását nem előzte meg a játékfüggőség veszélyeire és a megelőzésre rendelkezésre álló különböző rendelkezésre vonatkozó tanulmány.

36 Másodszor a sportversenyekre vonatkozó fogadási tevékenységekre ily módon alkalmazott korlátozások nem felelnek meg a játék elleni küzdelem tekintetében a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következő, a koherenciát és a szisztematikusságot érintő követelményeknek. Nem vették ugyanis általánosságban figyelembe valamennyi játékágazatot, és nem hasonlították össze a függőségnek az egyes ágazatokhoz kapcsolódó kockázatát.

37 Még ha a kaszinók részletes koncessziós rendszer tárgyát képezik is, és még ha azon pénznyerő automaták, amelyeknek az üzemeltetését a vendéglátó létesítményekben engedélyezték, a kézműves, kereskedelmi és ipari tevékenységekre irányadó rendelet értelmében védelmi szabályok hatálya alá is tartoznak, továbbra is fennáll, hogy e szerencsejátékokat kínálhatják magánüzemeltetők, pedig a pénznyerő automaták a sportversenyekre vonatkozó fogadásoknál nagyobb veszélyt hordoznak a függőség tekintetében.

38 Ezenfelül a játékautomatákról és egyéb nyereményjátékokról szóló rendeletet nemrég módosították az éttermekben és a játéktermekben üzemeltethető játékautomaták számának a növelése, az egyes játékokra vonatkozó minimális időtartam csökkentése és a megengedett veszteség korlátjának a növelése érdekében.

39 A koherens és szisztematikus korlátozási politika hiánya állapítható meg azon agresszív reklámtevékenység tekintetében is, amelyet az állami monopólium jogosultja folytat. A lottójátékokkal kapcsolatos – különösen az interneten, valamint óriásplakátokon folytatott – intenzív reklámkampányok, amelyeknek célja a játékokban való részvétel ösztönzése, többek között a bevételek szociális és kulturális tevékenységekre, valamint sporteseményekre való felhasználását, illetve az említett tevékenységek finanszírozási szükségleteire hivatkoznak indokként. Így azon nyereségeknek a közhatalom által történő maximalizálása, amelyeket bizonyos összeghatárig e tevékenységekre szánnak, és amelyeknek a fennmaradó része az állami költségvetés része lesz, a szerencsejátékok területén követett politika fő tétjévé válik, és nem csupán abból származó járulékos előny.

40 A Verwaltungsgericht Stuttgart harmadszor azt a kérdést veti fel, hogy az alapügyben vitatott monopólium megfelelő jellegének az állítólagos célok követésére tekintettel való értékelése során nem kellene-e figyelembe venni azt, hogy a más tagállamban székhellyel rendelkező fogadásszervezők általában jelen vannak az interneten, és emiatt a németországi lakóhelyű fogadók közvetlenül bonyolíthatnak elektronikus ügyleteket, és hogy e határokon átnyúló jelenségekkel szemben a nemzeti hatóságok nagyrészt védtelenek, a szigorúan nemzeti jellegű intézkedések pedig kevéssé hatékonyak.

41 Ezenfelül felmerül a kérdés, hogy az engedélyt, amellyel a Digibet, a Web.coin és a Tipico sportversenyekre vonatkozó fogadásoknak az interneten történő kínálására vonatkozóan a székhelyük szerinti tagállamban rendelkeznek, nem kellene-e a tagállamok között kölcsönösen elismerni, ily módon mentesítve az engedély jogosultját azon kötelezettség alól, hogy Németországban engedélyt kelljen szereznie.

42 E körülmények között a Verwaltungsgericht Stuttgart úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából az előtte folyamatban lévő mindhárom ügy keretében – a Verwaltungsgericht Gießen által írottakhoz hasonló szöveggel – a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az EK 43. és az EK 49. cikket, hogy e cikkekkel ellentétes az egyes szerencsejátékokra, így például a sportfogadásra és a sorsolásos játékokra vonatkozó nemzeti monopólium, ha az érintett tagállamban nincsen a szerencsejáték korlátozására vonatkozó koherens és szisztematikus politika, így a nemzeti koncesszióval rendelkező szervezők a más szerencsejátékokban – például állami sportfogadásban és lottójátékban – való részvételt ösztönzik és elősegítik, továbbá a függőség azonos vagy akár fokozottabb veszélyével járó más játékokat, így a sportfogadás egyes fajtáit (a lóversenyfogadást), illetve játékautomatán játszható játékokat és a kaszinójátékokat magánszolgáltatók is nyújthatnak?

2) Úgy kell-e értelmezni az EK 43. és az EK 49. cikket, hogy az arra hatáskörrel rendelkező tagállami hatóság által kiállított, nem az adott állam területére korlátozott sportfogadás-szervezési engedély külön további nemzeti engedély nélkül is feljogosítja az engedély jogosultját, illetve az általa megbízott harmadik személyt arra, hogy más tagállam területén is szerződéskötési ajánlatot tegyen és szerződést kössön?”

43 A Bíróság elnöke a 2007. október 15-i végzésével az írásbeli és a szóbeli szakasz lefolytatása, valamint az ítélet meghozatala céljából elrendelte a C-316/07. sz., a C-358/07-C-360/07. sz., a C-409/07. sz. és a C-410/07. sz. ügyek egyesítését.

A szóbeli szakasz újbóli megnyitása iránti kérelemről

44 M. Stoß, O. A. W. Happel, A. Kunert, valamint az Avalon a szóbeli szakasz újbóli megnyitását kérelmezték, elsősorban arra hivatkozva, hogy bizonyos manipulációkra került sor a 2009-es tanulmányban, amely a német tartományok megbízásából készült a sportfogadásokhoz kapcsolódó függőség veszélyeiről, valamint az ezen veszélyek elleni küzdelmet célzó, megfelelő lépésekről. Az említett felperesek álláspontja szerint – akik e tekintetben a fent hivatkozott Lindman-ügyben hozott ítéletből esetlegesen eredő következmények tekintetében a kérdést előterjesztő bíróság által megfogalmazott kételyekre hivatkoznak – az említett tartományok e körülmények között nem hivatkozhatnak e tanulmányra az alapügyben alkalmazott korlátozó intézkedések arányos jellegének az alátámasztása végett.

45 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság az eljárási szabályzat 61. cikkének megfelelően hivatalból, a főtanácsnok javaslatára vagy a felek kérelmére is elrendelheti a szóbeli szakasz újbóli megnyitását, ha úgy véli, hogy a tényállás nincs kellően feltárva, vagy ha az ügyet olyan érv alapján kellene eldönteni, amely nem került megvitatásra a felek között (lásd különösen a C-42/07. sz., Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben 2009. szeptember 8-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-7633. o.] 31. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

46 Másrészről az EK 234. cikkben említett eljárás keretében, amely a nemzeti bíróságok és a Bíróság feladatainak világos szétválasztásán alapul, az ügy konkrét tényállásának megítélése a nemzeti bíróság hatáskörébe tartozik. A Bíróság kizárólag a közösségi jogszabályok értelmezéséről és érvényességéről határozhat a nemzeti bíróságok által eléterjesztett tények alapján. Ennek keretében a nemzeti bíróság feladata a jogvita alapjául szolgáló tényállás megállapítása, és ebből a határozatára vonatkozó következmények levonása (lásd különösen a C-491/06. sz. Danske Svineproducenter ügyben

2008. május 8-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-3339. o.] 23. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

47 A jelen ügyben elegendő megállapítani azt, hogy a M. Stoß, O. A. W. Happel és A. Kunert, valamint az Avalon által a kérelmükben hivatkozott tanulmányt a kérdést előterjesztő bíróságok nem említették, és egyébként azt nem is tehették, mivel a tanulmány 2009-es keltezésű, és ezért az említett bíróságoknak a Bírósághoz fordulásához képest jóval későbbi időpontban készült.

48 A fenti megfontolásokra tekintettel a Bíróság a főtanácsnok meghallgatását követően megállapítja, hogy minden szükséges adat a rendelkezésre áll az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elbírálására, és az ügyet nem kell olyan érvre tekintettel vizsgálni, amely előtte nem került megvitatásra.

49 Következésképpen a szóbeli szakasz újbóli megnyitására vonatkozó kérelmet el kell utasítani.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az elfogadhatóságról

50 Az olasz kormánynak az az álláspontja, hogy az alapügyekben előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdést elfogadhatatlannak kell nyilvánítani. Csak a kérdést előterjesztő bíróságok tudják ellenőrizni, hogy az alapügyben vitatott monopóliumok

megfelelnek-e a játékfüggőség elleni küzdelem tekintetében a koherencia követelményének, és az előzetes döntéshozatalra utaló határozatok nem foglalják magukban az annak megértését lehetővé tevő minimális ténybeli és jogi információkat, hogy az említett bíróságokban miért merült fel kétely a kérdéses nemzeti rendszereknek az uniós joggal való összeegyeztethetőségét illetően.

51 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy az EUMSZ 267. cikkben foglalt eljárás keretében egyedül a jogvitában eljáró és a meghozandó bírósági döntésért felelősséggel tartozó nemzeti bíróság feladata, hogy az ügy sajátosságaira figyelemmel megítélje egyrészt az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szükségességét ítéletének meghozatalához, másrészt a Bíróság elé terjesztett kérdések relevanciáját. Következésképpen, ha a feltett kérdések a közösségi jog értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság főszabály szerint köteles határozatot hozni (lásd többek között a C-379/98. sz. PreussenElektra-ügyben 2001. március 13-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-2099. o.] 38. pontját és a C-169/07. sz. Hartlauer-ügyben 2009. március 10-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-1721. o.] 24. pontját).

52 A Bíróság csak akkor utasíthatja el a nemzeti bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéséről való határozathozatalt, ha a közösségi jog kért értelmezése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli vagy jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson (lásd a fent hivatkozott PreussenElektra-ügyben hozott ítélet 39. pontját és a fent hivatkozott Hartlauer-ügyben hozott ítélet 25. pontját).

53 Márpedig a jelen eljárások esetében nem ez a helyzet. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokban említett ténybeli és jogi információk, valamint a kérdést előterjesztő bíróságok által ezekkel kapcsolatban az alapügyek kimenetelére tekintettel az uniós jog értelmezését illetően kifejezett kételyek ugyanis nyilvánvalóan kapcsolódnak az említett jogviták tárgyához, és lehetővé teszik a Bíróság számára, hogy a hatáskörét gyakorolja.

54 E körülmények között az előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket elfogadhatónak kell tekinteni.

Az értelmezendő uniós jogi rendelkezések azonosításáról

55 A holland kormány és a Bizottság kételyeket fejeztek ki az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekben foglalt, az EK 43. cikkre való hivatkozás relevanciáját illetően, és azt állítják, hogy csak az EK 49. cikk alkalmazandó az alapügyekben felmerülőhöz hasonló helyzetekre.

56 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy – amint az az állandó ítélkezési gyakorlatból következik – az olyan tevékenységek, amelyek fizetés ellenében lehetővé teszik valamely szerencsejátékban való részvételt, az EK 49. cikk értelmében vett szolgáltatási tevékenységeknek minősülnek (lásd többek között a C-275/92. sz. Schindler-ügyben 1994. március 24-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-1039. o.] 25. pontját és a C-67/98. sz. Zenatti-ügyben 1999. október 21-án hozott ítélet [EBHT 1999., I-7289. o.] 24. pontját). Ugyanez érvényes a szerencsejátékok reklámjára és lebonyolítására, amely tevékenységek csak konkrét formái azon játékok szervezésének és működésének, amelyekhez e tevékenységek kapcsolódnak (lásd többek között a fent hivatkozott Schindler-ügyben hozott ítélet 22. és 23. pontját).

57 Az alapeljárásban szereplőkhöz hasonló szolgáltatások is tartozhatnak az EK 49. cikk hatálya alá, amennyiben – ahogy az alapügyben is – legalább egy szolgáltató más tagállamban telepedett le, mint ahol a szolgáltatást kínálják (lásd többek között a fent hivatkozott Zenatti-ügyben hozott ítélet 24. pontját), kivéve ha az EK 43. cikk alkalmazandó.

58 Ami az EK 43. cikket illeti, emlékeztetni kell arra, hogy e rendelkezés tiltja, hogy korlátozzák valamely tagállam állampolgárainak másik tagállam területén történő szabad letelepedését, beleértve a képviseletek, fióktelepek vagy leányvállalatok alapításának korlátozását (lásd a fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 45. pontját).

59 Az ítélkezési gyakorlatból e tekintetben az következik, hogy a letelepedés fogalma igen széles jelentéssel bír, és átfogja annak lehetőségét is, hogy a közösségi állampolgár állandó és folyamatos jelleggel részt vegyen a sajátjától eltérő tagállam gazdasági életében, és ezáltal haszonra tegyen szert, elősegítve így az önálló vállalkozói tevékenységek területén az Európai Közösségen belüli gazdasági és társadalmi összefonódást (lásd többek között a C-55/94. sz. Gebhard-ügyben 1995. november 30-án hozott ítélet [EBHT 1995., I-4165. o.] 25. pontját). A más tagállamban letelepedett vállalkozás állandó jelenlétének fenntartása valamely tagállamban a Szerződés letelepedési jogra vonatkozó rendelkezéseinek hatálya alá tartozhat tehát akkor is, ha e jelenlét nem fióktelep vagy képviselet formájában, hanem olyan egyszerű iroda formájában valósul meg, amelyet adott esetben független, de a vállalkozás képviseletére állandó meghatalmazással rendelkező személy vezet, hasonlóan a képviselethez (lásd a C-205/84. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1986. december 4-én hozott ítélet [EBHT 1986., 3755. o.] 21. pontját).

60 Ami a játékok és a fogadások területét illeti, a Bíróság a fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítéletében megállapította, hogy az EK 43. cikk alkalmazandó az olyan helyzetre, amelyben az egyik tagállamban letelepedett vállalkozás a másik tagállamban piaci szereplőkkel, illetve közvetítőkkel adatátviteli központok létrehozására vonatkozóan kötött kereskedelmi megállapodások révén van jelen, és a központok a felhasználók rendelkezésére bocsátják a távközlési eszközöket, összegyűjtik és rögzítik a fogadási ajánlatokat, és továbbítják azokat az említett vállalkozásnak. Amennyiben valamely vállalkozás ilyen, más tagállamban székhellyel rendelkező szervezet közreműködésével folytat fogadások gyűjtésére irányuló tevékenységet, az ezen képviseletek tevékenységével szemben alkalmazott korlátozások a letelepedés szabadságának akadályát képezik (lásd a fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 14. és 46. pontját, valamint a C-338/04., C-359/04. és C-360/04. sz., Placanica és társai egyesített ügyekben 2007. március 6-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-1891. o.] 43. pontját).

61 Az alapügyekben az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokban foglalt, a más tagállambeli székhelyű, sportversenyekre vonatkozó fogadásokat szervező piaci szereplők és az említett ügyekben részt vevő, az említett fogadásokat a két érintett tartományban forgalmazó piaci szereplők közötti kapcsolatokra vonatkozó információk nem teszik lehetővé sem annak megerősítését, sem pedig megcáfolását, hogy az utóbbi piaci szereplőket az EK 43. cikk értelmében véve az előbb említett piaci szereplők által létrehozott leányvállalatnak, fióktelepnek vagy képviseletnek kell tekinteni.

62 Ilyen körülmények között emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 267. cikkben említett eljárás keretében, amely a nemzeti bíróságok és a Bíróság feladatainak világos szétválasztásán alapul, az ügy konkrét tényállásának megítélése a nemzeti bíróság hatáskörébe tartozik (lásd többek között a C-326/00. sz. IKA-ügyben 2003. február 25-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-1703. o.] 27. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

63 Egyébiránt – ahogy arra a jelen ítélet 51. pontja is emlékeztet – kizárólag a nemzeti bíróság feladata, hogy megítélje egyrészt az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szükségességét ítéletének meghozatalához, másrészt a Bíróság elé e tekintetben terjesztett kérdések relevanciáját.

64 A kérdést előterjesztő bíróságok feladata tehát az előttük folyamatban lévő ügyek körülményeire tekintettel megállapítani, hogy az alapeljárásokban szereplő helyzetek az EK 43. cikk vagy az EK 49. cikk hatálya alá tartoznak- e.

65 A fentiekre tekintettel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket mind az EK 43. cikkre, mind pedig az EK 49. cikkre tekintettel meg kell vizsgálni.

Az egyes ügyekben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

66 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokban foglalt – a jelen ítélet 14–15., és 28–40. pontjában ismertetett – információkra tekintettel meg kell állapítani, hogy a kérdést előterjesztő bíróságok az első kérdésükkel lényegében azt kívánják megtudni, hogy az EK 43. és EK 49. cikket úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az alapügyekben vitatotthoz hasonló, a sportversenyekre vonatkozó fogadások területén fennálló regionális jellegű állami monopólium, amely a játékokra fordított túlzott mértékű kiadások ösztönzése megakadályozása és a játékfüggőség elleni küzdelem céljait követi, amennyiben:

i. az érintett tagállam hatóságai nem tudnak felmutatni olyan, az érintett monopólium arányos jellegére vonatkozó tanulmányt, amelyet a monopólium bevezetését megelőzően készítettek;

ii. e cél elérhető lenne az annak biztosítására irányuló ellenőrzések útján is, hogy a megfelelő engedéllyel rendelkező gazdasági magánszereplők betartsák a fogadások típusaira, a kereskedelmi forgalomba hozatali módokra és a reklámozásra vonatkozó szabályokat, és az EK-Szerződés által biztosított szabadságok így kevésbé sérülnének;

iii. az említett monopóliumok nem lehetnek alkalmasak az említett cél elérésére amiatt, hogy a nemzeti hatóságoknak nehézségekkel kellene szembenézniük a monopólium tényleges tiszteletben tartásának az internet által teremtett, határokon átnyúló környezetben történő érvényesítését illetően;

iv. a jelen esetben kétséges, hogy a hivatkozott cél követése koherens és szisztematikus, tekintettel:

– először is arra a körülményre, hogy más típusú szerencsejátékok – mint például a lóversenyfogadások, a játékautomatán játszható játékok vagy kaszinójátékok – üzemeltetése gazdasági magánszereplők számára engedélyezett;

– másodszor arra a tényre, hogy az említett monopóliumok jogosultjai az ugyanezen állami monopólium körébe tartozó más típusú szerencsejátékokban – nevezetesen a lottójátékokban – való részvételt a játékokból származó bevétel maximalizálása érdekében intenzív reklámkampányokkal ösztönzik;

– harmadszor arra a körülményre, hogy a más típusú szerencsejátékok – mint például a kaszinójátékok vagy a játéktermekben, kávézókban, éttermekben és szálláshelyeken elhelyezett játékautomatán játszható játékok – területét a kínálat kiterjesztését célzó politika jellemzi.

67 E különböző kérdések az alábbiakban sorban vizsgálatra kerülnek.

68 Először is emlékeztetni kell arra, hogy kétségtelen, hogy az olyan tagállami szabályozás, mint amely az alapügyek tárgyát képezi, az EK 49. cikkben biztosított szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának, illetőleg az EK 43. cikkben biztosított letelepedés szabadsága korlátozásának minősül (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 52. pontját).

69 A jelen esetben meg kell azonban vizsgálni a kérdést előterjesztő bíróságok által kifejtett kételyek tükrében, hogy az ilyen korlátozást a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében igazolja-e nyomós közérdek (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 55. pontját).

Az alapügyekben vitatotthoz hasonló állami monopóliumok arányos jellegére vonatkozó, a monopóliumok bevezetését megelőzően készített tanulmány hiányáról

70 A kérdést előterjesztő bíróságokban a fent hivatkozott Lindman-ügyben hozott ítélet alapján az a kérdés merült fel, hogy ahhoz, hogy az alapügyekben vitatott monopóliumokhoz hasonló korlátozó intézkedéseket a játékhoz kapcsolódó túlzott kiadások ösztönzésének a megelőzésére és a játékfüggőség elleni küzdelemre irányuló céllal igazolni lehessen, az érintett nemzeti hatóságoknak fel kell-e mutatniuk olyan tanulmányt, amelyet az intézkedések elfogadását megelőzően készítettek azok arányosságáról.

71 Amint a főtanácsnok az indítványának a 81. és 82. pontjában megállapította, ez a kérdés az említett ítélet téves értelmezésén alapul. Amint ugyanis az ítélet 25. és 26. pontjából, valamint az ezen ítéletre hivatkozó későbbi ítélkezési gyakorlatból következik (lásd különösen a C-227/06. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 2008. március 13-án hozott ítélet 62. és 63. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot), a Bíróság hangsúlyozta, hogy ha a tagállam a korlátozó nemzeti intézkedésből származó, a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó akadály igazolására alkalmas célra kíván hivatkozni, akkor az e kérdést elbíráló bíróság számára minden olyan információt rendelkezésre kell bocsátania, amely lehetővé teszi e bíróság számára annak a biztosítását, hogy az említett intézkedés valóban megfelel az arányosság elvéből eredő követelményeknek.

72 Ezzel szemben az említett ítélkezési gyakorlatból nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy a tagállam önmagában amiatt, hogy nem tud felmutatni olyan tanulmányokat, amelyek a kérdéses szabályozás alapjául szolgálhattak, elveszíti azt a lehetőséget, hogy alátámassza a belső korlátozó intézkedéseknek az e követelményeknek való megfelelőségét.

Az alapügyekben vitatotthoz hasonló állami monopóliumok arányos jellegének az esetlegesen abból adódó hiányáról, hogy az olyan rendszer, amely a gazdasági magánszereplőknek kiadott engedélyeken alapul, a közösségi szabadságok tekintetében kevésbé korlátozónak minősülhet

73 Amint a jelen ítélet 23. pontjából következik, a Verwaltungsgericht Gießenben az a kérdés merült fel, hogy az előtte folyamatban lévő ügyekben vitatotthoz hasonló állami monopólium megfelelhet-e az arányosság követelményeinek, amennyiben a játékhoz kapcsolódó túlzott kiadások ösztönzésének a megelőzésére vagy a játékfüggőség elleni küzdelemre irányuló cél elérhető lehetne annak biztosítására irányuló ellenőrzések útján is, hogy a megfelelő engedéllyel rendelkező gazdasági magánszereplők betartsák a fogadások típusaira, a kereskedelmi forgalmazás módjaira és a reklámozásra vonatkozó szabályokat, és az EK-Szerződés által biztosított szabadságok így kevésbé sérülnének.

74 E tekintetben emlékeztetni kell először is arra, hogy a szolgáltatásnyújtás vagy a letelepedés szabadságát korlátozó belső intézkedések esetében elfogadható igazolások tekintetében a Bíróság megállapította, hogy a szerencsejátékok és a fogadások területén elfogadott nemzeti jogszabályok által követett célok összességükben a legtöbb esetben az érintett szolgáltatások címzettjeinek, és általánosabb értelemben a fogyasztók védelméhez kapcsolódnak, valamint a társadalmi rend védelméhez. A Bíróság hangsúlyozta azt is, hogy az ilyen célok azon nyomós közérdekek közé tartoznak, amelyek igazolhatják a szolgáltatásnyújtás szabadságának a korlátozását (lásd különösen a fent hivatkozott Schindler-ügyben hozott ítélet 58. pontját, a C-124/97. sz., Läärä és társai ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-6067. o.] 33. pontját; a fent hivatkozott Zenatti-ügyben 2003. szeptember 11-én hozott ítélet 31. pontját; a C-6/01. sz., Anomar és társai ügyben 2003. szeptember 11-én hozott

ítélet [EBHT 2003., I-8621. o.] 73. pontját, valamint a fent hivatkozott Placanica-ügyben hozott ítélet 46. pontját).

75 A Bíróság tehát többek között elismerte azt, hogy a szerencsejátékok és a fogadások területén – amelyek tekintetében a mértéktelenség káros társadalmi hatásokkal jár – igazolható az olyan nemzeti szabályozás, amely a kereslet ösztönzésének elkerülésére törekszik, korlátozva az emberi játékszenvedély kihasználását (a fent hivatkozott Schindler-ügyben hozott ítélet 57. és 58. pontja, a fent hivatkozott Läärä és társai ügyben hozott ítélet 32. és 33. pontja, valamint a fent hivatkozott Zenatti-ügyben hozott ítélet 30. és 31. pontja).

76 E tekintetben a Bíróság egyébként több alkalommal is hangsúlyozta, hogy az erkölcsi, vallási vagy kulturális rend sajátosságai, valamint a szerencsejátékoknak és fogadásoknak a társadalomra és az egyénre nézve erkölcsi és anyagi szempontból egyaránt káros következményei alkalmasak lehetnek annak igazolására, hogy a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörrel rendelkezzenek a fogyasztók, illetve a szociális rend védelmével kapcsolatos követelmények saját értékrendjük szerint történő megállapítása terén (lásd különösen a fent hivatkozott Placanica és társai ügyben hozott ítélet 47. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, valamint a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 57. pontját).

77 Bár tény, hogy a tagállamok így szabadon állapíthatják meg a szerencsejátékokkal kapcsolatos politikájuk célkitűzéseit, illetve adott esetben szabadon határozhatják meg a szükségesnek tartott konkrét védelmi intézkedéseket, az általuk alkalmazott korlátozásoknak meg kell felelniük azon feltételeknek, amelyeket a Bíróság alakított ki a korlátozások arányosságával kapcsolatos ítélkezési gyakorlatában (lásd a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 59. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

78 Következésképpen a nemzeti bíróságoknak kell ellenőrizniük, hogy a tagállam döntésén alapuló korlátozás alkalmas-e az érintett tagállam által elérni kívánt cél vagy célok megvalósítására a tagállam által célzott védelmi szinten, és nem lép-e túl az annak megvalósításához szükséges mértéken (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 60. pontját).

79 Konkrétabban, ami az állami monopóliumok létrehozását illeti, a Bíróság már elismerte, hogy az olyan nemzeti szabályozás, amely a bizonyos szervezeteknek biztosított vagy koncesszióba adott különleges vagy kizárólagos jogok keretében a szerencsejátékokra vonatkozóan korlátozott engedélyezést ír elő, és amely többek között azzal az előnnyel jár, hogy a játékkedvet és a játékok üzemeltetését ellenőrzött utakra tereli, a fogyasztók védelmére és a társadalmi rend védelmére irányuló, a fentiekben említett közérdekű célok megvalósítására való törekvés keretébe illeszkedhet (lásd különösen a fent hivatkozott Zenatti-ügyben hozott ítélet 35. pontját és a fent hivatkozott Anomar és társai ügyben hozott ítélet 74. pontját). A Bíróság szintén megállapította, hogy az a kérdés, hogy e célok elérése érdekében az ilyen kizárólagos jogoknak a feljogosított közintézmény számára történő biztosítása helyett kívánatosabb lenne-e inkább olyan szabályozás elfogadása, amely az érdekelt piaci szereplők számára előírja a szükséges szabályokat, a tagállamok mérlegelési mozgásterének körébe tartozik, feltéve azonban, hogy a választott út nem aránytalan az elérni kívánt célhoz képest (a fent hivatkozott Läärä és társai ügyben hozott ítélet 39. pontja).

80 Az ezen utóbbi szempontot illetően azonban hangsúlyozni kell, hogy azon mérlegelési mozgástérre tekintettel, amellyel a tagállamok rendelkeznek annak eldöntése keretében, hogy a szerencsejátékok ágazatában a fogyasztókat, illetve a társadalmi rendet érintően milyen szintű védelmet kívánnak biztosítani, az arányosság követelménye tekintetében nem követelmény különösen az, hogy a tagállam hatóságai által hozott korlátozó intézkedés megfeleljen a tagállamok összessége által az érintett jogos érdek védelmének módjait illetően osztott elgondolásnak (lásd analógia útján a C-518/06. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2009. április 28-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-3491. o.) 83. és 84. pontját).

81 A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy a tagállamok közhatalmi szervei az e tekintetben számukra biztosított mérlegelési mozgástér keretében megalapozottan vélhetik úgy, hogy ha kizárólagos jogokat biztosítanak olyan közintézményeknek, amelyeknek az irányítása közvetlen állami felügyelet tárgyát képezi, valamint olyan gazdasági magánszereplőknek, amelyeknek a tevékenysége a hatóságok szigorú ellenőrzése alatt áll, akkor lehetővé válik a számukra a szerencsejátékok ágazatához kapcsolódó veszélyek ellenőrzés alatt tartása, és a játékhoz kapcsolódó túlzott kiadások ösztönzésének a megelőzésére, valamint a játékfüggőség elleni küzdelemre irányuló jogszerű célok elérésére való hatékonyabb törekvés, amely nem állna fenn az olyan rendszer alkalmazása estében, amelyben nem kizárólagos jellegű szabályozás keretében engedélyezik a piaci szereplők tevékenységét (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Läärä és társai ügyben hozott ítélet 40. és 42. pontját, a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 66. és 67. pontját, valamint a C-203/08. sz. Sporting Exchange ügyben 2010. június 3-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-4695. o.] 59. pontját).

82 Az említett hatóságoknak ugyanis jogukban áll úgy vélni, hogy az, hogy a monopóliummal felruházott intézmény ellenőrző szerveiként olyan kiegészítő eszközökkel rendelkeznek, amelyek lehetővé teszik számukra, hogy a jogszabályok által előírt szabályozói és felügyeleti mechanizmusokon kívül befolyásolják az említett intézmények irányítását, biztosítja a számukra, hogy a szerencsejátékok kínálatát fokozottabban ellenőrzés alatt tartsák, és a politikáik végrehajtásának hatékonyságát jobb garanciák biztosítsák, mint abban az esetben, ha e tevékenységeket a gazdasági magánszereplők versenyhelyzetben folytatnák, még akkor is, ha e piaci szereplőkre engedélyezési rendszer, valamint ellenőrzéseket és szankciókat előíró szabályozás vonatkozik.

83 Továbbra is fennáll azonban, hogy az olyan mértékben korlátozó intézkedés bevezetését, mint a monopólium, amelyet csak a különösen magas szintű fogyasztóvédelem célja igazolhat, olyan szabályozási keret bevezetésének kell kísérnie, amely alkalmas annak biztosítására, hogy az említett monopólium jogosultja ténylegesen, koherens és szisztematikus módon követni tudja az ily módon meghatározott célt a mennyiségében és minőségében e célnak megfelelően kialakított és a hatóságok szigorú ellenőrzése alatt álló kínálat útján.

Az alapügyekben vitatottakhoz hasonló monopóliumok hatékonyságának az internet által teremtett határokon átnyúló környezet miatti állítólagos hiányáról

84 Amint a jelen ítélet 40. pontjából következik, a Verwaltungsgericht Stuttgart által e tekintetben kifejezett kételyek ahhoz kapcsolódnak, hogy az internet által teremtetthez hasonló, határokon átnyúló környezetben az olyan tagállam hatóságai, amely az alapügyekben vitatotthoz hasonló állami monopóliumot vezetett be, bizonyos nehézségekbe ütközhetnek annak biztosítása tekintetében, hogy az említett monopóliumot az említett tagállamon kívüli játék- és fogadásszervezők tiszteletben tartsák, amely szervezők az interneten a monopóliumok megsértésével fogadásokat kötnek az említett hatóságok joghatósága alá tartozó személyekkel.

85 Ez a körülmény azonban – amint a főtanácsnok indítványának 79. pontjában megállapította – nem elégséges ahhoz, hogy az ilyen monopóliumoknak az uniós joggal való összeegyeztethetőségét kétségbe vonja.

86 Egyrészt, bár igaz, hogy az interneten bonyolított jogellenes ügyletek ellenőrzése és szankcionálása – különösen abban az esetben, ha az ügyletek határokon átnyúló jelleget öltenek – nehezebbnek bizonyulhat, mint az egyéb típusú jogellenes magatartások esetében, ez a helyzet nem kizárólag a szerencsejátékok és fogadások területén áll fenn. Márpedig a tagállammal szemben nem tagadható meg annak a joga, hogy az internetre is kiterjessze az általa jogszerű közérdekű célok érdekében egyoldalúan elfogadott korlátozó szabályok alkalmazását, pusztán amiatt, hogy e technológiai eszköz alapvetően határokon átnyúló jellegű.

87 Másrészt vitathatatlan, hogy minden jogi eszköz a tagállamok a rendelkezésére áll annak a lehető leghatékonyabb módon történő biztosítására, hogy betartassák az interneten tevékenykedő, és bármely szempontból a joghatóságuk alá tartozó piaci szereplőkre vonatkozóan általuk elfogadott szabályokat.

A szerencsejátékok szisztematikus és koherens korlátozására vonatkozó követelményről

88 Elsőként emlékeztetni kell arra, hogy a fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 67. pontjában a Bíróság – annak hangsúlyozását követően, hogy a szerencsejáték-tevékenységekre vonatkozó korlátozásokat igazolhatja nyomós közérdek, mint például a fogyasztók védelme és a csalásnak, valamint az állampolgárok a játékhoz kapcsolódó túlzott kiadásokra való ösztönzésének a megelőzése – megállapította, hogy ez azonban csak abban az esetben áll fenn, ha az említett, hasonló indokokon és a társadalmi rendben bekövetkező problémák megelőzésének a szükségességén alapuló korlátozások alkalmasak az említett célok elérésének biztosítására abban az értelemben, hogy e korlátozásoknak a fogadási tevékenységek korlátozásához koherens és szisztematikus módon kell hozzájárulniuk.

89 Amint különösen a jelen ítélet 66. pontjából kitűnik, a kérdést előterjesztő bíróságokban ezen utóbbi követelmény terjedelmét érintően merültek fel kételyek.

90 Az említett bíróságok álláspontja szerint ugyanis az egyéb típusú szerencsejátékok kereskedelmi forgalmazásának módjára tekintettel kétséges, hogy az alapügyekben vitatottakhoz hasonló, a sportversenyekre vonatkozó fogadásokat érintő, a játékhoz kapcsolódó túlzott kiadások ösztönzésének a megelőzése és a játékfüggőség elleni küzdelem céljából bevezetett állami monopóliumok alkalmasak arra, hogy koherens és szisztematikus módon hozzájáruljanak a fogadási tevékenységek korlátozásához.

91 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság korábban már megállapította, hogy a tagállamok feladata annak mérlegelése, hogy az elérni kívánt célra tekintettel szükséges-e az ilyen jellegű tevékenység teljes vagy részleges tiltása, vagy elegendő annak enyhébb vagy szigorúbb ellenőrzési eljárások előírásával történő korlátozása, mivel az ily módon elfogadott intézkedések szükségességét és arányosságát kizárólag a követett célok és az érintett nemzeti hatóságok által biztosítani kívánt védelmi szint alapján kell értékelni (lásd különösen a fent hivatkozott Läärä és társai ügyben hozott ítélet 35. és 36. pontját, a fent hivatkozott Zenatti-ügyben hozott ítélet 33. és 34. pontját, valamint a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 58. pontját).

92 A Bíróság megállapította továbbá, hogy a Szerződéssel összeegyeztethető szabályozás keretében a szerencsejátékok üzemeltetését és az abban való részvételt érintő tevékenységek szervezése és ellenőrzése módjának – mint például az állammal kötött koncessziós szerződés, valamint a bizonyos szerencsejátékok üzemeltetésének vagy az azokban való részvételnek az erre vonatkozóan megfelelő engedéllyel rendelkező helyekre történő korlátozása – megválasztása a nemzeti hatóságokat illeti meg a mérlegelési mozgásterük keretében (a fent hivatkozott Anomar és társai ügyben hozott ítélet 88. pontja).

93 A Bíróság ezenfelül azt is megállapította, hogy a szerencsejátékok területén főszabály szerint a nemzeti szabályozás által alkalmazott minden korlátozás esetében külön kell vizsgálni többek között azt, hogy alkalmas-e az adott tagállam által elérni kívánt cél vagy célok megvalósításának biztosítására, és nem lép-e túl az annak megvalósításához szükséges mértéken (a fent hivatkozott Placanica és társai ügyben hozott ítélet 49. pontja).

94 A Bíróság a fent hivatkozott Schindler-ügyben – a lottójátékokat tiltó tagállami szabályozás tárgyában – hozott ítélet 50–52. pontjában többek között megjegyezte, hogy a tagállam által továbbra is engedélyezett egyéb típusú szerencsejátékok, mint például a labdarúgó-mérkőzések eredményeinek a megtippelése és az úgynevezett „bingójáték”, még ha hasonló összegű tételeket eredményezhetnek is, és a szerencsejátékok jelentős részét képezik is, tárgyukat, szabályaikat, valamint szervezési módjukat tekintve

különböznek a más tagállamokban szervezett, nagy volumenű lottójátékoktól, tehát nincsenek az említett tagállam szabályozása által tiltott lottójátékokéhoz hasonló helyzetben, és azokhoz nem hasonlóak.

95 Amint azt a Bíróság elé észrevételt terjesztő valamennyi kormány hangsúlyozta, vitathatatlan ugyanis, hogy a szerencsejátékok különböző típusai jelentős eltéréseket mutathatnak, különösen a konkrét szervezési módjuk, a jellemző tétek és nyeremények mértéke, a játékban esetlegesen részt vevő játékosok száma, a játék megjelenési formája, gyakorisága, rövidsége vagy ismétlődő jellege, a játékokból esetlegesen kiváltott reakciók tekintetében, valamint – amint azt a főtanácsnok az indítványának a 75. pontjában hangsúlyozta – abban a tekintetben is, hogy megkövetelik-e a játékosok fizikai jelenlétét, mint a kaszinójátékok és a kaszinókban vagy más létesítményekben elhelyezett pénznyerő automaták, vagy a játékosok fizikai jelenléte nem szükséges.

96 E feltételek mellett az a körülmény, hogy a szerencsejátékok különböző típusai közül egyesek állami monopólium tárgyát képezik, míg mások engedélyezési rendszer hatálya alá tartoznak, önmagában nem jelenti azt, hogy nem igazolhatóak az állami monopóliumhoz hasonlóan első látásra legkorlátozóbbnak és leghatékonyabbnak tűnő intézkedések, tekintettel az általuk követett jogszerű célokra. A jogi szabályozás ilyen jellegű sokszínűsége ugyanis önmagában nem alkalmas arra, hogy befolyásolja az ilyen állami monopólium arra való alkalmasságát, hogy elérje az állampolgárok játékhoz kapcsolódó túlzott kiadásokra való ösztönzésének megelőzésére és a játékfüggőség elleni küzdelemre irányuló célt, amely végett a monopóliumot bevezették.

97 Amint azonban a jelen ítélet 88. pontja arra emlékeztetett, a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az is következik, csak akkor lehet igazolt, hogy a tagállam a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadságának ilyen célok érdekében történő korlátozását vezesse be,

ha az ezek alkalmasak az említett célok elérésének biztosítására oly módon, hogy azok a fogadási tevékenységek korlátozásához koherens és szisztematikus módon járulnak hozzá.

98 A Bíróság megállapította továbbá, hogy a nemzeti bíróságok feladata, hogy különösen az érintett korlátozó szabályozás alkalmazásának konkrét részletszabályaira tekintettel biztosítsák azt, hogy e szabályozás valóban megfelel a szerencsejátékban való részvétel lehetőségeinek a csökkentésére és az e területen folytatott tevékenységek koherens és szisztematikus módon történő korlátozására irányuló törekvésnek (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Zenatti-ügyben hozott ítélet 36. és 37. pontját, valamint a fent hivatkozott Placanica és társai ügyben hozott ítélet 52. és 53. pontját).

99 Amint a Bíróság e különböző vonatkozásokat érintően a fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítéletének 7., 8. és 69. pontjában megállapította, amennyiben valamely tagállam hatóságai az államkincstár gyarapítása céljából ösztönzik és támogatják azt, hogy a fogyasztók lottójátékokban, szerencsejátékokban vagy fogadási ügyletekben vegyenek részt, e tagállam hatóságai korlátozó intézkedések igazolásaképpen nem hivatkozhatnak a szerencsejátékban való részvétel lehetőségeinek a csökkentését megkívánó társadalmi rendre, még akkor sem, ha ezek az intézkedések, amint az említett ügyben is, kizárólag a fogadást érintő tevékenységekre vonatkoznak.

100 A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróságok annak hangsúlyozását követően, hogy a lóversenyfogadások és a játékautomatán játszható játékokat engedéllyel rendelkező, gazdasági magánszereplők üzemeltethetik, egyrészt azt is megállapították, hogy a sportversenyekre vonatkozó fogadásokhoz kapcsolódó állami monopólium jogosultja a monopólium által szintén érintett lottójátékok tekintetében intenzív reklámkampányokat folytat, indokként a szociális és kulturális tevékenységek, valamint a sporttevékenységek finanszírozási szükségleteire hivatkozással, amely szükségletekre a bevételeket fordítják, és ebből kitűnik, hogy így maga az e tevékenységekre szánt nyereség maximalizálása válik az érintett korlátozó intézkedések céljává. Az említett bíróságok másrészt megállapították, hogy a kaszinójátékok és a játékautomatán játszható játékok tekintetében, amelyek ugyanakkor a játékfüggőség kialakulásának magasabb kockázatát hordozzák magukban, mint a sportversenyekre vonatkozó fogadások, az illetékes állami hatóságok a kínálat kiterjesztését célzó politikát folytatnak,

illetve e politikát tolerálják. Az említett hatóságok ugyanis tolerálják a kaszinójátékok új internetes lehetőségeinek kínálatát, és jelentős mértékben enyhült azon feltételek szigora, amelyek mellett a játékautomatán játszható játékok a kaszinóktól eltérő egyéb létesítményekben – mint például játéktermekben, kávézókban, éttermekben és szálláshelyeken – üzemeltethetők.

101 Igaz, hogy e tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság a szerencsejátékok bűncselekmények vagy csalás céljából történő üzemeltetésének a megakadályozására irányuló, a nemzeti jogalkotó által követett céllal kapcsolatban megállapította, hogy az említett tevékenységekre vonatkozó, ellenőrzött kiterjesztési politika megvalósítása összhangban lehet azzal a célkitűzéssel, hogy e tevékenységeket ellenőrzött mederbe tereljék oly módon, hogy az illegális titkos szerencsejátékot és fogadásokat űzőket az engedélyezett és szabályozott tevékenységek felé tereljék. E cél elérése érdekében ugyanis az engedéllyel rendelkező piaci szereplőknek a tiltott tevékenységgel szemben megbízható, ugyanakkor vonzó alternatívát kell adniuk, amely magában foglalhatja a szerencsejátékok széles skálájának kínálatát, a meghatározott terjedelmű reklámot, valamint az új terjesztési technikákat (lásd a fent hivatkozott Placanica és társai ügyben hozott ítélet 55. pontját).

102 Amint azt a főtanácsnok indítványának a 61. pontjában megállapította, az ilyen megfontolások főszabály szerint akkor is érvényesek, ha a belső korlátozó intézkedések a fogyasztók védelmének, a játékhoz kapcsolódó túlzott kiadások ösztönzése megelőzésének vagy a játékfüggőség elleni küzdelemnek a céljára irányulnak, azt különösen úgy értve, hogy a jelen ítélet 97–99. pontjában felidézett követelmények sérelme nélkül bizonyos mértékű reklám adott esetben hozzájárulhat a fogyasztóknak az állami monopólium jogosultja által nyújtott kínálat felé orientálásához, amely kínálat feltehetőleg éppen az említett cél hatékonyabb elérését szem előtt tartva került kialakításra és megtervezésre.

103 Amint azonban a főtanácsnok az indítványának a 61. pontjában szintén hangsúlyozta, e tekintetben fontos, hogy az állami monopólium jogosultja által esetlegesen alkalmazott reklám mértéktartó legyen, és szigorúan a fogyasztóknak az engedélyezett játékok rendszere felé orientálásához szükséges mértékre korlátozódjon. Az ilyen reklám ezzel szemben különösen nem irányulhat a fogyasztók játékra való természetes hajlamának a szerencsejátékban való aktív részvételre biztatás útján történő erősítésére, különösen ideértve a játék banalizálását, vagy arról kedvező kép kialakítását azzal kapcsolatban, hogy a befolyó bevételeket közérdekű tevékenységekre szánják, továbbá a játék vonzerejének jelentős nyeremények lehetőségét felvillantó figyelemfelkeltő reklámüzenetek útján történő növelését.

104 Azt a körülményt illetően, hogy a monopólium jogosultja által a lottójátékokhoz kapcsolódó termékek vonatkozásában alkalmazott reklámkampányok tehát arra az indokra hivatkoznak, hogy az e termékek kereskedelmi forgalmazásából származó bevételt jótékonysági vagy közcélú tevékenységekre fordítják, emlékeztetni kell egyebekben arra, hogy először is az állandó ítélkezési gyakorlat szerint noha nem elhanyagolható tényező, hogy a szerencsejátékok jelentősen hozzájárulhatnak az ilyen tevékenységek finanszírozásához, ezen indok önmagában nem tekinthető a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozása objektív igazolásának. Az ilyen korlátozások ugyanis csak akkor megengedettek, ha teljesül többek között az a feltétel, hogy az ilyen szociális tevékenységek finanszírozása csak járulékos jellegű kedvező következmény, és nem pedig az alkalmazott korlátozó politika valódi igazolása, amelyet a nemzeti bíróságnak kell ellenőriznie (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Zenatti-ügyben hozott ítélet 36. és 37. pontját).

105 Mivel a Verwaltungsgericht Stuttgart hangsúlyozta többek között azt, hogy azt követően, hogy az alapügyben vitatott szabályozás által a támogatható jótékonysági tevékenységek javára előírt levonás megtörtént, a bevételek fennmaradó része az államkasszába kerül, és mivel nem zárható ki egyébként, hogy a közhasznúként elismert szervezetek számára nyújtott anyagi támogatás lehetővé teszi e szervezetek számára, hogy olyan közhasznú tevékenységeket fejtsenek ki, amelyeknek az ellátására általában az állam lehet hivatott, és így csökkennek az állami kiadások, másodszor arra is emlékeztetni kell, hogy az adóbevételek csökkenése megelőzésének a szükségessége szintén nem szerepel azon nyomós közérdekek között, amelyek

igazolhatják a Szerződésben előírt szabadságok korlátozását (lásd ebben az értelemben a C-318/07. sz. Persche-ügyben 2009. január 27-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-359. o.] 45. és 46. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

106 A fentiekre tekintettel meg kell állapítani, hogy a kérdést előterjesztő bíróságok által megfogalmazottakhoz hasonló és a jelen ítélet 100. pontjában felidézett megfontolások alapján az említett bíróságok joggal juthatnak arra az álláspontra, hogy az a körülmény, hogy az alapügyekben vitatott állami monopólium körébe tartozóktól eltérő szerencsejátékok tekintetében az illetékes hatóságok olyan politikát folytatnak vagy tolerálnak, amely inkább ösztönzi az ezen egyéb szerencsejátékokban való részvételt, mintsem csökkentené a játéklehetőségeket, és e területen koherensen és szisztematikusan korlátozná a tevékenységeket, azzal a következménnyel jár, hogy az említett monopólium bevezetésének alapjául szolgáló, a játékhoz kapcsolódó túlzott kiadások ösztönzésének megelőzésére és a játékfüggőség elleni küzdelemre irányuló cél elérésére nem lehet hatékonyan törekedni e monopólium útján, ebből következően az többé nem igazolható az EK 43. és EK 49. cikk tekintetében.

107 Az egyes ügyekben feltett első kérdésre következésképpen azt a választ kell adni, hogy az EK 43. cikket és az EK 49. cikket a következőképpen kell értelmezni:

i. ahhoz, hogy az alapügyekben vitatottakhoz hasonló, a sportversenyekre vonatkozó fogadásokhoz és a lottójátékokhoz kapcsolódó állami monopóliumot a játékhoz kapcsolódó túlzott kiadások ösztönzésének a megelőzésére és a játékfüggőség elleni küzdelemre irányuló céllal igazolni lehessen, az érintett nemzeti hatóságoknak nem kell szükségszerűen felmutatniuk olyan tanulmányt, amelyet az említett intézkedés elfogadását megelőzően, annak arányosságáról készítettek;

ii. az a tény, hogy valamely tagállam az ilyen monopóliumot részesíti előnyben az olyan rendszerhez képest, amelyben nem kizárólagos jellegű szabályozás keretében engedélyezik a gazdasági magánszereplők tevékenységét, megfelelhet az arányosság követelményének, feltéve hogy a fogyasztók magas szintű védelmére irányuló célra tekintettel az említett monopóliumot olyan szabályozási keret bevezetése kíséri, amely biztosítja, hogy annak jogosultja ténylegesen, koherens és szisztematikus módon követni tudja e célt a mennyiségében és minőségében e célnak megfelelően kialakított és a hatóságok szigorú ellenőrzése alatt álló kínálat útján;

iii. az a körülmény, hogy a tagállam illetékes hatóságai bizonyos nehézségekbe ütközhetnek annak biztosítása tekintetében, hogy az interneten az említett monopólium megsértésével a joghatóságuk alá tartozó személyekkel fogadásokat kötő külföldi székhelyű játék- és fogadásszervezők e monopóliumot tiszteletben tartsák, önmagában nem alkalmas arra, hogy befolyásolja az ilyen monopóliumnak a Szerződés említett rendelkezéseivel való esetleges összeegyeztethetőségét;

iv. abban az esetben, ha a nemzeti bíróság egyidejűleg az alábbiakat állapítja meg:

– az ilyen monopólium jogosultja által folytatott és az ezen jogosult által szintén kínált, más típusú szerencsejátékokhoz kapcsolódó reklámozási tevékenység nem korlátozódik a fogyasztóknak a más, nem engedélyezett játékok kínálatától az ugyanezen jogosult kínálata felé orientálásához szükséges mértékre, hanem a fogyasztók játékra való természetes hajlamának erősítésére és a szerencsejátékban való aktív részvételre történő biztatásra irányulnak az ezen tevékenységekből szerezni remélt bevételek maximalizálása céljából,

– engedéllyel rendelkező magánjogi jogi személyek üzemeltethetnek egyéb típusú szerencsejátékokat, és

– az említett monopólium által nem érintett, egyéb típusú szerencsejátékok tekintetében, amelyek egyébként a játékfüggőség magasabb kockázatát hordozzák magukban, mint a monopólium körébe tartozó szerencsejátékok, az illetékes hatóságok a kínálat kiterjesztését célzó politikát folytatnak, illetve azt tolerálják annak érdekében, hogy a játéktevékenységeket fejlesszék és ösztönözzék, különösen az e játékokból származó bevétel maximalizálása végett,

e nemzeti bíróság joggal juthat arra az álláspontra, hogy e monopólium nem alkalmas az annak bevezetése alapjául szolgáló, a játékhoz kapcsolódó túlzott kiadások ösztönzésének megelőzésére és a játékfüggőség elleni küzdelemre irányuló cél elérésének – a játéklehetőségek csökkentéséhez és az e területen folytatott tevékenységek koherens és szisztematikus módon történő korlátozásához való hozzájárulás útján történő – biztosítására.

Az egyes ügyekben előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről

108 Az egyes ügyekben előterjesztett második kérdéssel a nemzeti bíróságok arra várnak választ, hogy az EK 43. és EK 49. cikket úgy kell-e értelmezni, hogy amennyiben a gazdasági magánszereplő a székhelye szerinti tagállamban engedéllyel rendelkezik arra, hogy szerencsejátékokat kínáljon, ez az engedély az esetlegesen a más tagállamokat terhelő azon kötelezettségre tekintettel, hogy ezt az engedélyt elismerjék, lehetővé teszi az említett piaci szereplőnek azt, hogy ilyen játékokat más tagállamban kínáljon.

109 E tekintetben először is meg kell állapítani, hogy amint azt a főtanácsnok indítványának 94. pontjában hangsúlyozta, amennyiben valamely tagállamban a szerencsejátékok területén állami monopóliumot vezettek be, és úgy tűnik, hogy ez az intézkedés megfelel annak a számos feltételnek, amelyek lehetővé teszik a monopóliumnak az ítélkezési gyakorlat által elismert jogszerű közérdekű indokok alapján történő igazolását, a más tagállamban székhellyel rendelkező gazdasági magánszereplők részére kiállított engedélyek elismerésére vonatkozó bármifajta kötelezettséget már a feltevés szintjén is ki kell zárni önmagában e monopólium fennállásának ténye miatt.

110 Az alapügyek elbírálása szempontjából tehát a más tagállamban kiállított engedélyek kölcsönös elismerésére vonatkozó, ilyen jellegű kötelezettség esetleges fennállásához kapcsolódó kérdés csak abban az esetben bizonyulhat relevánsnak, ha az alapügyekben vitatott monopóliumoknak az EK 43. és EK 49. cikkekkel való ellentétességét kellene megállapítani.

111 E tekintetben azonban meg kell állapítani, hogy a tagállamokat megillető, és a jelen ítélet 76. pontjában felidézett mérlegelési mozgástérre tekintettel, amelynek keretében a tagállamok saját értékrendjük szerint határozhatják meg az általuk elérni kívánt védelmi szintet, valamint az említett védelem által megkívánt követelményeket, a Bíróság visszatérően hangsúlyozta, hogy a tagállam által alkalmazott védelmi rendszer arányosságának értékelését különösen nem befolyásolja az a körülmény, hogy valamely másik tagállam eltérő védelmi rendszert választott (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 58. pontját).

112 E mérlegelési mozgástérre, valamint a közösségi harmonizáció e területen fennálló hiányára tekintettel a különböző tagállamok által kiállított engedélyek kölcsönös elismerésének a kötelezettsége az uniós jog jelenlegi állása szerint nem állhat fenn.

113 Következésképpen minden tagállamnak jogában áll, hogy valamennyi érdekelt piaci szereplő arra vonatkozó lehetőségét, hogy a területén a fogyasztóknak szerencsejátékokat kínáljon, a saját illetékes hatóságai által kiállított engedély megszerzésétől tegye függővé, anélkül hogy ennek akadályát képezhetné, hogy az adott piaci szereplő már rendelkezik más tagállamban kiállított engedéllyel.

114 Az engedélyezési rendszernek továbbá – a szabad szolgáltatásnyújtáshoz vagy letelepedéshez fűződő joggal szemben általa felállított akadályokra tekintettel – ahhoz, hogy az EK 43. és EK 49. cikk tekintetében igazolt lehessen, meg kell felelnie az ezzel kapcsolatban az ítélkezési gyakorlatból következő követelményeknek, különösen a hátrányos megkülönböztetéstől mentes és az arányos jelleget illetően (lásd a fent hivatkozott Placanica és társai ügyben hozott ítélet 48. és 49. pontját).

115 A Verwaltungsgericht Gießen által szolgáltatott és a jelen ítélet 19. pontjában ismertetett tájékoztatásra tekintettel emlékeztetni kell arra is, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tagállam nem alkalmazhat büntetőjogi szankciót adminisztratív formai követelmény be nem tartása miatt, ha annak betartását az uniós jogot sértő módon az érintett tagállam utasította el vagy tette lehetetlenné (a fent hivatkozott Placanica és társai ügyben hozott ítélet 69. pontja).

116 A fentiekre tekintettel a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EK 43. cikket és az EK 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy az uniós jog jelenlegi állása szerint az a körülmény, hogy valamely piaci szereplő a székhelye szerinti tagállamban engedéllyel rendelkezik arra, hogy szerencsejátékokat kínáljon, nem képezi akadályát annak, hogy valamely más tagállam az uniós jog követelményeinek betartása mellett e piaci szereplő arra vonatkozó lehetőségét, hogy a területén a fogyasztóknak ilyen szolgáltatásokat kínáljon, a saját, hatáskörrel rendelkező hatóságai által kiállított engedély megszerzésétől tegye függővé.

A költségekről

117 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

1) Az EK 43. cikket és az EK 49. cikket a következőképpen kell értelmezni:

a) ahhoz, hogy az alapügyekben vitatottakhoz hasonló, a sportversenyekre vonatkozó fogadásokhoz és a lottójátékokhoz kapcsolódó állami monopóliumot a játékhoz kapcsolódó túlzott kiadások ösztönzésének a megelőzésére és a játékfüggőség elleni küzdelemre irányuló céllal igazolni lehessen, az érintett nemzeti hatóságoknak nem kell szükségszerűen felmutatniuk olyan tanulmányt, amelyet az említett intézkedés elfogadását megelőzően, annak arányosságáról készítettek;

b) az a tény, hogy valamely tagállam az ilyen monopóliumot részesíti előnyben az olyan rendszerhez képest, amelyben nem kizárólagos jellegű szabályozás keretében engedélyezik a gazdasági magánszereplők tevékenységét, megfelelhet az arányosság követelményének, feltéve hogy a fogyasztók magas szintű védelmére irányuló célra tekintettel az említett

monopóliumot olyan szabályozási keret bevezetése kíséri, amely biztosítja, hogy annak jogosultja ténylegesen, koherens és szisztematikus módon követni tudja e célt a mennyiségében és minőségében e célnak megfelelően kialakított és a hatóságok szigorú ellenőrzése alatt álló kínálat útján;

c) az a körülmény, hogy a tagállam illetékes hatóságai bizonyos nehézségekbe ütközhetnek annak biztosítása tekintetében, hogy az interneten az említett monopólium megsértésével a joghatóságuk alá tartozó személyekkel fogadásokat kötő külföldi székhelyű játék- és fogadásszervezők e monopóliumot tiszteletben tartsák, önmagában nem alkalmas arra, hogy befolyásolja az ilyen monopóliumnak a Szerződés említett rendelkezéseivel való esetleges összeegyeztethetőségét;

d) abban az esetben, ha a nemzeti bíróság egyidejűleg az alábbiakat állapítja meg:

– az ilyen monopólium jogosultja által folytatott és az ezen jogosult által szintén kínált, más típusú szerencsejátékokhoz kapcsolódó reklámozási tevékenység nem korlátozódik a fogyasztóknak a más, nem engedélyezett játékok kínálatától az ugyanezen jogosult kínálata felé orientálásához szükséges mértékre, hanem a fogyasztók játékra való természetes hajlamának erősítésére és a szerencsejátékban való aktív részvételre történő biztatásra irányulnak az ezen tevékenységekből szerezni remélt bevételek maximalizálása céljából,

– engedéllyel rendelkező magánjogi jogi személyek üzemeltethetnek egyéb típusú szerencsejátékokat, és

– **az említett monopólium által nem érintett, egyéb típusú szerencsejátékok tekintetében, amelyek egyébként a játékfüggőség magasabb kockázatát hordozzák magukban, mint a monopólium körébe tartozó szerencsejátékok, az illetékes hatóságok a kínálat kiterjesztését célzó politikát folytatnak, illetve azt toleralják annak érdekében, hogy a játéktevékenységeket fejlesszék és ösztönözzék, különösen az e játékokból származó bevétel maximalizálása végett,**

e nemzeti bíróság joggal juthat arra az álláspontra, hogy e monopólium nem alkalmas az annak bevezetése alapjául szolgáló, a játékhoz kapcsolódó túlzott kiadások ösztönzésének megelőzésére és a játékfüggőség elleni küzdelemre irányuló cél elérésének – a játéklehetőségek csökkentéséhez és az e területen folytatott tevékenységek koherens és szisztematikus módon történő korlátozásához való hozzájárulás útján történő – biztosítására.

2) **Az EK 43. cikket és az EK 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy az uniós jog jelenlegi állása szerint az a körülmény, hogy valamely piaci szereplő a székhelye szerinti tagállamban engedéllyel rendelkezik arra, hogy szerencsejátékokat kínáljon, nem képezi akadályát annak, hogy valamely más tagállam az uniós jog követelményeinek betartása mellett e piaci szereplő arra vonatkozó lehetőségét, hogy a területén a fogyasztóknak ilyen szolgáltatásokat kínáljon, a saját, hatáskörrel rendelkező hatóságai által kiállított engedély megszerzésétől tegye függővé.**

Aláírások