A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2010. szeptember 8.*

A C-409/06. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Verwaltungsgericht Köln (Németország) a Bírósághoz 2006. október 9-én érkezett, 2006. szeptember 21-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Winner Wetten GmbH**

és

a **Bürgermeisterin der Stadt Bergheim**

között folyamatban lévő eljárásban,

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,

* Az eljárás nyelve: német.

főtanácsnok: Y. Bot,
hivatalvezető: N. Nanchev tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2009. december 9-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Winner Wetten GmbH képviseletében O. Bludovsky és D. Pawlick Rechtsanwälte,

– a Bürgermeisterin der Stadt Bergheim képviseletében M. Hecker, M. Ruttig és H. Sicking Rechtsanwälte,

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

– a belga kormány képviseletében A. Hubert, később: L. Van den Broeck, meghatalmazotti minőségben, segítőik: P. Vlaemminck és S. Verhulst advocaten,

– a cseh kormány képviseletében M. Smolek, meghatalmazotti minőségben,

– a görög kormány képviseletében A. Samoni-Rantou, G. Skiani, M. Tassopoulou és K. Boskovits, meghatalmazotti minőségben,

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

– a francia kormány képviseletében E. Belliard, G. de Bergues, C. Jurgensen, C. Bergeot-Nunes és A. Adam, meghatalmazotti minőségben,

– a portugál kormány képviseletében L. Inez Fernandes, P. Mateus Calado és A. P. Barros, meghatalmazotti minőségben,

– a szlovén kormány képviseletében M. Remic, meghatalmazotti minőségben,

– a norvég kormány képviseletében F. Sejersted, G. Hansson Bull, K. B. Moen és Ø. Andersen, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében E. Traversa és K. Gross, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2010. január 26-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EK 43. cikk és az EK 49. cikk értelmezésére, valamint a közösségi jog elsőbbségének elvéhez kapcsolódó következményekre vonatkozik.

2 E kérelmet a Winner Wetten GmbH (a továbbiakban: WW) és a Bürgermeisterin der Stadt Bergheim (Bergheim város polgármesteri hivatala) között az utóbbi azon határozata tárgyában folyamatban lévő jogvitában terjesztették elő, amely megtiltotta, hogy a WW sportversenyekre vonatkozó fogadásokat kínáljon.

Nemzeti jogi háttér

A nemzeti szabályozás

3 Az alaptörvény (Grundgesetz) 12. §-ának (1) bekezdése a következőképp rendelkezik:

„Minden német állampolgárt megillet a foglalkozás, a munkahely és a képzési hely szabad megválasztásának joga. A foglalkozás gyakorlása törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján szabályozható.”

4 A szövetségi alkotmánybíróságról szóló törvény (Bundesverfassungsgerichtsgesetz) 31. §-a előírja:

„(1) A Bundesverfassungsgericht határozatai a szövetség és a tartományok alkotmányozó szerveire, továbbá valamennyi bíróságra és hatóságra nézve kötelező érvényűek.

(2) […] a Bundesverfassungsgericht határozata törvényerővel rendelkezik […], amennyiben a Bundesverfassungsgericht megállapítja valamely törvény alaptörvénnyel való összeegyeztethetőségét vagy összeegyeztethetetlenségét, illetve semmisségét. Amennyiben valamely törvény alaptörvénnyel vagy a szövetségi jog más rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségét vagy összeegyeztethetetlenségét, illetve semmisségét állapítják meg, a határozat rendelkező részét a *Bundesgesetzblattban* közzé kell tenni […].”

5 A szövetségi alkotmánybíróságról szóló törvény 35. §-a értelmében:

„A Bundesverfassungsgericht határozatában rögzítheti, hogy ki hajtja azt végre; megjelölheti a végrehajtás módját is.”

6 A büntető törvénykönyv (Strafgesetzbuch) 284. §-a szerint:

„(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.

[...]”

7 A 2004. július 1-jétől hatályos, a lottójátékról szóló német államszerződéssel (Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, a továbbiakban: LottStV) a tartományok egységes keretet teremtettek a szerencsejátékok üzletszerű szervezéséhez, működtetéséhez és lebonyolításához, a kaszinók kivételével.

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 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."

10 Észak-Rajna-Vesztfália tartományban (Land Nordrhein-Westfalen, a továbbiakban: NRW tartomány) a LottStV végrehajtását a sportversenyekre vonatkozó fogadásokról szóló, 1955. május 3-i törvény (Sportwettengesetz Nordrhein-Westfalen, a továbbiakban: SWG NRW) biztosítja, amely 1. §-ának (1) bekezdésében előírja:

„A tartomány kormánya a sportversenyekkel kapcsolatban engedélyezheti fogadásszervező társaságok működését. Az említett fogadásszervező társaságoknak feltétlenül közjogi jogi személyeknek vagy olyan magánjogi jogi személyeknek kell lenniük, amelyekben valamely közjogi jogi személy többségi részesedéssel rendelkezik […].”

11 NRW tartományban egyetlen ilyen típusú engedélyt adtak ki, mégpedig a Westdeutsche Lotterie & Co. OHG-nak.

A Bundesverfassungsgericht 2006. március 28-i ítélete

12 2006. március 28-i ítéletében a Bundesverfassungsgericht a LottStV bajorországi átültetését biztosító szabályozás kapcsán úgy ítélte meg, hogy a sportversenyekre vonatkozó fogadások tekintetében az említett tartományban fennálló állami monopólium sérti az alaptörvény 12. §-ának (1) bekezdését, amely a foglalkozás megválasztásának szabadságát biztosítja. Az említett bíróság többek között megállapította, hogy az említett monopólium – mivel anélkül zárja ki, hogy gazdasági magánszereplők fogadásszervezési tevékenységet folytassanak, hogy megfelelő szabályozási hátérrel strukturálisan és érdemben, mind jogi, mind pedig gyakorlati szempontból biztosítaná a játékszenvedély csökkentésére és a játékfüggőség elleni küzdelemre irányuló cél tényleges követését – aránytalanul sérti a foglalkozás megválasztásának így biztosított szabadságát.

13 A Bundesverfassungsgericht – miután hangsúlyozta, hogy a jogalkotó az így megállapított alkotmányellenesség orvoslására számos eszközzel rendelkezik, például a monopóliumnak az említett cél elérésének érdekében való szisztematikus szervezése vagy a magánjogi társaságok által üzletszerűen szervezett fogadások törvényben rögzített részletes engedélyezési szabályainak megállapítása útján – úgy határozott, hogy a szóban forgó szabályozást nem helyezi hatályon kívül, és joghatásait 2007. december 31-ig fenntartja, kimondva, hogy ezen időpontig a jogalkotó mérlegelési jogkörében eljárva módosítani köteles az alaptörvénnyel ellentétesnek ítélt szabályokat, biztosítva, hogy azok megfeleljenek az alaptörvénynek.

14 A Bundesverfassungsgericht ezenkívül megállapította, hogy a fennálló jogi helyzet ideiglenes fenntartására kizárólag azzal a feltétellel kerül sor, ha haladéktalanul megteremtik a játékszenvedély korlátozására és a játékfüggőség leküzdésére irányuló cél és a monopólium tényleges gyakorlása közötti minimális összhangot. A bevezetett átmeneti időszak alatt különösen tilos volt a fogadási ajánlatok növelése, valamint az ajánlott fogadások jellegéről és működési módjáról való egyszerű tájékoztatást meghaladó reklámtevékenység. A Bundesverfassungsgericht egyébiránt elrendelte, hogy haladéktalanul aktív tájékoztatási tevékenységbe fogjanak a fogadásokhoz kapcsolódó veszélyekről.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

15 A WW Bergheimben (Németország) rendelkezik üzlethelyiséggel, ahol a Máltán bejegyzett Tipico Co. Ltd társaság számlájára bonyolít le sportversenyekre vonatkozó fogadásokat.

16 2005. június 28-i rendeletében a Bürgermeisterin der Stadt Bergheim üzlethelyisége bezárásának és pecséttel való lezárásának terhe mellett megtiltotta a WW számára e tevékenység gyakorlását.

17 A WW által e rendelet ellen benyújtott panaszt a Landrat des Rhein-Erft-Kreises (Rhein-Erft-Kreis közigazgatási hivatalának vezetője) 2005. szeptember 22-i határozatával elutasította azzal az indokkal, hogy az említett tevékenységgel a WW vagy a büntető törvénykönyv 284. §-ában büntetendő tevékenységként meghatározott, szerencsejáték szervezéséhez való segítségnyújtást valósít meg, vagy legalábbis sérti az SWG NRW 1. §-át, amely szerint sportversenyekre vonatkozó fogadásokat csak az NRW tartomány által kiállított előzetes engedély birtokában lehet szervezni.

18 A WW az említett határozat és a 2005. június 28-i rendelet ellen keresetet nyújtott be a Verwaltungsgericht Kölnhöz (kölni közigazgatási bíróság), azt állítva, hogy az NRW tartományban a sportversenyekre vonatkozó fogadások tekintetében fennálló állami monopólium, amelyen ezen aktusok alapulnak, ellentétes a szolgáltatásnyújtás EK 49. cikkben biztosított szabadságával.

19 A Verwaltungsgericht Köln megállapítja, hogy sem a WW, sem pedig a Tipico Co. Ltd nem rendelkezett az SWG NRW 1. §-ában előírt, az alapeljárásban szóban forgó tevékenység gyakorlásához szükséges engedéllyel, és hogy ilyen engedély ráadásul nem adható nekik az NRW tartományban hatályos szabályozással létrehozott monopólium miatt.

20 E tekintetben a Verwaltungsgericht Köln szerint azonban a C-243/01. sz., Gambelli és társai ügyben 2003. november 6-án hozott ítéletből (EBHT 2003., I-13031. o.) az következik, hogy az említett monopóliumhoz hasonló korlátozó intézkedés a jelen esetben nem igazolható a játékhoz kapcsolódó túlzott kiadásokra való ösztönzés megelőzésére és a játékfüggőség elleni küzdelemre irányuló állítólagos céllal, mivel a sportversenyekre vonatkozó fogadásokban való részvételt kétségtelenül bátorítják az ilyen fogadások szervezésére feljogosított nemzeti szervezetek, és hogy ezért az említett intézkedés nem járul hozzá koherens és szisztematikus módon a fogadási tevékenység korlátozásához.

21 A Bundesverfassungsgericht fent említett, a bajorországi szabályozásról szóló 2006. március 28-i ítéletéből és ugyanezen bíróság NRW tartomány összehasonlítható szabályozásáról szóló, 2006. augusztus 2-án hozott hasonló végzéséből az következik, hogy a sportversenyekre vonatkozó fogadások tekintetében az utóbbi tartományban fennálló állami monopólium sérti az alaptörvény 12. §-ának (1) bekezdését, mivel a hatályos szabályozási háttér jogilag és a gyakorlatban sem alkalmas annak biztosítására, hogy a játékszenvedély csökkentésére és a játékfüggőség elleni küzdelemre irányuló célt ténylegesen kövessék.

22 Az említett ítéletben a Bundesverfassungsgericht ezenkívül kifejezetten hangsúlyozta, hogy az alaptörvény fent említett rendelkezéséből és a Bíróság ítélkezési gyakorlatából, különösen a fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítéletből következő követelmények e tekintetben megegyeznek.

23 A Verwaltungsgericht Köln szerint a fentiekből következik, hogy az NRW tartományban fennálló monopóliumot mind a közösségi joggal, mind az alaptörvénnyel ellentétesnek kell tekinteni, ahogy azt már az Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (észak-rajna-vesztfáliai legfelsőbb közigazgatási bíróság) is megállapította.

24 Az Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen szerint azon körülmény, hogy a Westdeutsche Lotterie & Co. OHG a Bundesverfassungsgericht fent említett 2006. március 28-i ítéletének kihirdetése óta igyekszik oly módon megváltoztatni a gyakorlatát, hogy az megfeleljen az utóbbi bíróság által meghatározott – a jelen ítélet 14. pontjában említett – átmeneti követelményeknek, nem elegendő a közösségi jog e megsértésének megszüntetéséhez, mivel e célból a hatályos jogszabályi keret módosítása szükséges.

25 A Verwaltungsgericht Köln azonban kiemeli, hogy az NRW tartomány szabályozása és a közösségi jog közötti összeegyeztethetőségnek az Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen által megállapított hiánya ellenére ez utóbbi bíróság úgy ítélte meg, hogy az említett szabályozás tekintetében ugyanolyan átmenti intézkedéseknek kell érvényesülniük, mint amelyeket a Bundesverfassungsgericht a fent említett 2006. március 28-i ítéletében meghatározott, vagyis – ahogy az a jelen ítélet 13. és 14. pontjából kitűnik – annak joghatásait 2007. december 31-ig fenn kell tartani.

26 Az Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen szerint a jogbiztonság általános elve és annak szükségessége, hogy ne jöjjön létre alapvető közérdekeket veszélyeztető joghézag, megkövetelik ugyanis, hogy az ezekhez fűződő érdek átmenetileg elsőbbséget élvezzen a piachoz való szabad hozzáféréstől megfosztott fogadásszervezők érdekeivel szemben oly módon, hogy a közösségi jog elsőbbségének elvétől való eltéréssel átmeneti időszakot írnak elő, amely alatt az érintett szabályozás hatályban maradhat.

27 A Verwaltungsgericht Kölnnek kétségei vannak az ilyen átmeneti időszak bevezetésnek a közösségi jog elsőbbsége elvéből eredő követelményekkel való összeegyeztethetőségét illetően, amely elv szerint – ahogy az a 106/77. sz. Simmenthal-ügyben 1978. március 9-én hozott ítéletből (EBHT 1978., 629. o.) kitűnik – feltétel nélkül és haladéktalanul el kell tekinteni az EK 43. cikkel és az EK 49. cikkel ellentétes nemzeti szabályozás alkalmazásától.

28 Ilyen körülmények között a Verwaltungsgericht Köln az eljárás felfüggesztéséről határozott, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az EK 43. és az EK 49. cikket, hogy a közvetlenül alkalmazandó közösségi jog elsőbbségének elve ellenére átmeneti időre kivételesen

továbbra is alkalmazhatók a sportversenyekre vonatkozó fogadások állami monopóliumával kapcsolatos azon nemzeti szabályok, amelyek az említett cikkek által biztosított letelepedés szabadságának és szolgáltatásnyújtás szabadságának meg nem engedett korlátozásait tartalmazzák, amennyiben a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében ([a fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben] hozott ítélet) nem járulnak hozzá koherensen és szisztematikusan a fogadási tevékenység korlátozásához?

2) Ha az 1. kérdésre igenlő a válasz: milyen feltételek mellett lehet eltérni az elsőbbség elvétől, és hogyan kell meghatározni az átmeneti időszakot?"

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságáról

29 A norvég kormány véleménye szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések hipotetikus természetűek. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból ugyanis kitűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság, anélkül hogy ő maga a közösségi jog szempontjából megvizsgálta volna az NRW tartományban létrehozott monopóliumot, vélelmezte az említett monopóliumnak az EK-Szerződés szabályaival való összeegyeztethetetlenségét, mindössze a Bundesverfassungsgericht fent említett 2006. március 28-i ítéletére utalva. Márpedig egyrészt az említett ítéletben a Bundesverfassungsgericht határozottan megállapította, hogy nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a szóban forgó monopólium közösségi joggal való összeegyeztethetőségéről döntsön. Másrészt az, hogy a Bundesverfassungsgericht megállapította, hogy az említett monopólium ellentétes a német alaptörvénnyel, semmiképp sem jelzi előre a közösségi joggal való esetleges összeegyeztethetetlenségét.

30 A német és belga kormány, valamint az Európai Bizottság előadták, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak ahelyett, hogy az alapeljárásban szóban forgó monopólium közösségi joggal való összeegyeztethetőségéről kizárólag a Bundesverfassungsgericht fent említett 2006. március 28-i ítéletében megfogalmazott megállapítások alapján határozott volna, meg kellett volna vizsgálnia, hogy az ilyen összeegyeztethetetlenség továbbra is fennállt-e, tekintettel azon feltételekre, amelyeket a Bundesverfassungsgericht e határozatban támasztott az érintett szabályozás joghatásainak átmeneti fenntartásával szemben, ahogy azt a jelen ítélet 14. pontja kifejti.

31 A belga kormány és Bizottság úgy véli, hogy ilyen vizsgálat hiányában nem bizonyított az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések relevanciája az alapeljárás kimenetelének szempontjából. A német kormány azt javasolja, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket fogalmazza át, és azokra válaszolja azt, hogy az átmenetileg így átalakított monopólium megfelel a fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítéletben meghatározott feltételeknek.

32 A kérdést előterjesztő bíróság válaszolni kívánt e kifogásokra, így 2007. május 11-én levelet küldött a Bíróságnak, amelyben kifejtette, hogy az alapeljárás eldöntéséhez az abban szereplő határozat meghozatalakor, vagyis a 2005. szeptember 22-én fennálló jogi és ténybeli helyzetre kell tekintettel lennie, ily módon a Bundesverfassungsgericht fent említett 2006. március 28-i ítéletét követően bekövetkezett esetleges módosításokat nem lehet figyelembe venni az alapeljárás eldöntésekor.

33 Tekintettel e levél tartalmára, a Bíróság az eljárási szabályzata 104. cikkének 5. §-a alapján 2008. július 16-án levelet küldött a kérdést előterjesztő bíróságnak, amelyben ez utóbbit arra kérte, hogy nyilatkozzon arról, hogy a Bundesverfassungsgericht 2007. november 22-i végzésében időközben meghatározott pontosításokra tekintettel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre adandó válasz továbbra is szükséges-e az alapeljárás eldöntéséhez. Az említett végzésben a Bundesverfassungsgericht, ami a fent hivatkozott 2006. március 28-i ítéletének alapját képező ügyben szereplő

szabályozást illeti, úgy döntött, hogy e szabályozás joghatásainak az ezen ítéletben kimondott fenntartása nem szünteti meg az említett ítélet előtt meghozott közigazgatási határozatok alaptörvénnyel való összeegyeztethetetlenségét.

34 2008. augusztus 8-i válaszában a kérdést előterjesztő bíróság rámutatott arra, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre adandó válasz továbbra is szükséges, mivel ellentétben azzal, amit korábban állított, a 2007. december 31-én fennálló jogi és ténybeli helyzet alapján kell elbírálnia az alapeljárásban szereplő határozat jogszerűségét. Az ítélkezési gyakorlat ugyanis olyan irányban változott, hogy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló határozat jogszerűségét ezentúl a bírósági határozat meghozatalának időpontja szerint kell értékelni. Ami az alapügyet érinti ugyanakkor, 2007. december 31-ét kell figyelembe venni, mivel 2008. január 1-jén új, a korábbitól alapvetően különböző és visszaható hatállyal egyáltalán nem rendelkező szabályozás lépett hatályba.

A Bíróság álláspontja

35 Elsőként emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróságnak nem az a feladata, hogy értelmezze a nemzeti jogszabályokat, mivel az a nemzeti bíróságok kizárólagos hatáskörébe tartozik. A Bíróságnak, amikor valamely nemzeti bíróság előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordul hozzá, tartania kell magát a nemzeti jognak az említett bíróság által elé terjesztett értelmezéséhez (a C-115/08. sz. ČEZ-ügyben 2009. október 27-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-10265. o.] 57. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

36 Másodszor 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).

37 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).

38 Az előzetes döntéshozatalra utalást ugyanis nem az általános vagy hipotetikus kérdésekkel kapcsolatos tanácsadó vélemények megfogalmazása indokolja, hanem a jogvita tényleges megoldásának szükségessége (lásd többek között a C-459/07. sz. Elshani-ügyben 2009. április 2-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-2759. o.] 42. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

39 E különböző szempontok miatt emlékeztetni kell azonban elsőként arra, hogy az ítélkezési gyakorlat szerint, tekintettel a nemzeti bíróságok és a Bíróság közötti feladatmegosztásra, nem várható el, hogy a kérdést előterjesztő bíróság – még mielőtt a Bírósághoz fordulna – elvégezze az igazságszolgáltatási feladata keretében rá háruló valamennyi ténymegállapítást és jogi értékelést. Elegendő ugyanis, ha az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik az alapügy tárgya és a közösségi jogrendet érintő főbb pontjai annak érdekében, hogy a tagállamoknak lehetőségük legyen észrevételeiknek a Bíróság alapokmányának 23. cikke szerinti előterjesztésére és a Bíróság előtti eljárásban való hatékony részvételre (lásd többek között 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.] 41. pontját).

40 Másodszor meg kell állapítani, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban foglalt adatokból kitűnik, hogy az Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, a kérdést előterjesztő bíróság által hozott határozatok ellen benyújtott fellebbezésekről határozó bíróság, már megállapította egyrészt, hogy az alapeljárásban szereplő monopólium összeegyeztethetetlen az uniós joggal, másrészt hogy a Bundesverfassungsgericht fent hivatkozott 2006. március 28-i ítéletében meghatározott és a jelen ítélet 14. pontjában ismertetett átmenti feltételek tiszteletben tartása nem elegendő az ilyen összeegyeztethetetlenség megszüntetéséhez.

41 A fentiekre tekintettel nem tűnik nyilvánvalóan úgy, hogy a kért értelmezés semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, vagy hogy a felmerült probléma hipotetikus jellegű lenne. Következésképpen az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket elfogadhatónak kell tekinteni.

Az uniós jog releváns rendelkezéseinek meghatározásáról

42 A Bizottság kétségét fejezte ki az első kérdésben foglalt, az EK 43. cikkre való hivatkozás relevanciájával kapcsolatban, azzal érvelve, hogy csak az EK 49. cikket kell alkalmazni az alapeljárásban szereplőhöz hasonló helyzetben.

43 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, valamint 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).

44 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.

45 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).

46 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 az képviselethez

(lásd a 205/84. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1986. december 4-én hozott ítélet [EBHT 1986., 3755. o.] 21. pontját).

47 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).

48 A jelen esetben az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban foglalt, a Tipico Co. Ltd és a WW közötti kapcsolatokra vonatkozó információk nem teszik lehetővé sem annak megerősítését, sem pedig cáfolását, hogy a WW-t az EK 43. cikk értelmében véve leányvállalatnak, fióktelepnek vagy képviseletnek kell tekinteni.

49 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).

50 Egyébiránt – ahogy arra a jelen ítélet 36. pontja is emlékeztet – kizárólag a nemzeti bíróság feladata, hogy megítélje egyrészt az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szükségességét ítéletének meghozatalához, másrészt a Bíróság elé e tekintetbe elé terjesztett kérdések relevanciáját.

51 A kérdést előterjesztő bíróság feladata tehát az előtte folyamatban lévő ügy körülményeire tekintettel megállapítani, hogy az alapeljárásban szereplő helyzet az EK 43. cikk vagy az EK 49. cikk hatálya alá tartozik-e.

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

Az ügy érdeméről

Az első kérdésről

53 Először is emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a közösségi jog elsőbbségének elve alapján a Szerződés közvetlenül alkalmazandó rendelkezései és az intézmények közvetlenül alkalmazandó jogi aktusai a tagállamok belső jogával fennálló kapcsolatuk tekintetében azzal a hatással bírnak, hogy – pusztán hatálybalépésük ténye folytán – a tagállamok nemzeti jogának valamennyi, a közösségi joggal ellentétes rendelkezését a jog erejénél fogva alkalmazhatatlanná teszik (lásd többek között a fent hivatkozott Simmenthal-ügyben hozott ítélet 17. pontját, valamint a C-213/89. sz., Factortame és társai ügyben 1990. június 19-én hozott ítélet [EBHT 1990., I-2433. o.] 18. pontját).

54 Ugyanis, ahogy azt a Bíróság kiemelte, az uniós jog közvetlenül alkalmazandó szabályainak, amelyek jogok és kötelezettségek közvetlen forrását jelentik mindazok számára, akiket érintenek, legyenek azok akár uniós jogviszonyban álló tagállamok, akár ilyen magánszemélyek, minden tagállamban egységesen kell kifejteniük valamennyi hatásukat, hatálybalépésüktől kezdődően és érvényességük teljes időtartama alatt (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Simmenthal-ügyben hozott ítélet 14. és 15. pontját, valamint a fent hivatkozott Factortame és társai ügyben hozott ítélet 18. pontját).

55 Az állandó ítélkezési gyakorlatból az is következik, hogy minden – hatáskörében eljáró – nemzeti bíróságnak tagállami szervként – az EK 10. cikkben előírt együttműködés elvének alkalmazásával – kötelessége az uniós jog teljes egészében történő alkalmazása és azon jogok védelme, amelyet az a magánszemélyek számára biztosít, adott esetben eltekintve a nemzeti jog mindazon – akár az uniós szabálynál korábbi, akár annál későbbi – rendelkezéseinek alkalmazásától, amelyek esetlegesen ellentétesek azzal (lásd ebben az értelemben többek között a fent hivatkozott Simmenthal-ügyben hozott ítélet 16. és 21. pontját, valamint a fent hivatkozott Factortame és társai ügyben hozott ítélet 19. pontját).

56 A fentiekből következik, hogy az uniós jog természetében rejlő követelményekkel összeegyeztethetetlen valamely nemzeti jogrendszer minden olyan rendelkezése, illetve minden olyan jogalkotási, közigazgatási, vagy bírósági gyakorlat, amely csökkentené az uniós jog hatékonyságát azáltal, hogy megfosztja az e jog alkalmazására hatáskörrel rendelkező bíróságot azon jogtól, hogy már az alkalmazás időpontjában minden szükséges lépést megtehessen annak érdekében, hogy a közvetlenül alkalmazandó uniós normák teljes hatékonyságának esetleges akadályát képező nemzeti jogszabályi rendelkezésektől eltekintsen (a fent hivatkozott Simmenthal-ügyben hozott ítélet 22. pontja, valamint a fent hivatkozott Factortame és társai ügyben hozott ítélet 20. pontja).

57 A Bíróság megállapította, hogy ilyen helyzet állna elő többek között akkor, ha az uniós jogi rendelkezés és a később elfogadott nemzeti törvény közötti ellentmondás esetén az összeütközés feloldása nem az uniós jog alkalmazására hivatott bíróság számára lenne fenntartva, hanem más, saját mérlegelési jogkörrel felruházott hatóság szám

ára, még akkor is, ha az uniós jog teljes érvényesülésének ilyen akadálya csak átmeneti lenne (a fent hivatkozott Simmenthal-ügyben hozott ítélet 23. pontja).

58 Egyébiránt emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a hatékony bírói jogvédelem elve olyan általános uniós jogelv, amely a tagállamok közös alkotmányos hagyományain nyugszik, és amelyet az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én aláírt európai egyezmény 6. és 13. cikke is megerősített, valamint újra megerősítést nyert az Európai Unió alapjogi chartájának 47. cikkében, továbbá arra is emlékeztetni kell, hogy e tekintetben az EK 10. cikkben előírt együttműködés elvének alkalmazásával a tagállamok bíróságainak feladata a jogalanyok számára az uniós jog közvetlen hatályából eredő jogvédelem biztosítása (a C-432/05. sz. Unibet-ügyben 2007. március 13-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-2271. o.] 37. és 38. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

59 A jelen esetben megállapítható, hogy a Bundesverfassungsgericht – miután a fent említett 2006. március 28-i ítéletében és 2006. augusztus 2-i végzésében úgy ítélte meg, hogy az alapeljárásban szereplőhöz hasonló monopólium sérti az alaptörvény előírásait – nem határozott e monopólium közösségi joggal való összeegyeztethetőségéről, ellenben hangsúlyozta az említett ítéletben, hogy véleménye szerint az adott ügyben erre nem rendelkezett hatáskörrel.

60 Ami azt a tényt illeti, hogy a Bundesverfassungsgericht, miután megállapította az alaptörvénnyel való összeegyeztethetetlenséget, a jelen ítélet 13. és 14. pontjában részletezett körülmények között úgy határozott, hogy átmenetileg fenntartja az említett monopóliumra vonatkozó belső szabályozás joghatásait, az 53–58. pontban idézett ítélkezési gyakorlatból következik, hogy az ilyen körülmény nem lehet akadálya annak, hogy azon nemzeti bíróság, amely megállapította, hogy ugyanezen szabályozás sérti az uniós jog olyan közvetlen hatályos rendelkezéseit, mint az EK 43. cikk és az EK 49. cikk, az uniós jog elsőbbségének elvének megfelelően az előtte folyamatban lévő eljárásban mellőzze az említett szabályozás alkalmazását (lásd analógia

útján a C-314/08. sz. Filipiak-ügyben 2009. november 19-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-11049. o.] 84. pontját).

61 Nem engedhető meg ugyanis, hogy a nemzeti jog – akár alkotmányi szintű – rendelkezései hátrányos hatással járjanak az uniós jog egységességére és hatékonyságára (lásd ebben az értelemben a 11/70. sz. Internationale Handelsgesellschaft ügyben 1970. december 17-én hozott ítélet [EBHT 1970., 1125. o.] 3. pontját).

62 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból és magából az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés megfogalmazásából kitűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság is azt szeretné megtudni, hogy általánosságban, és ezért a Bundesverfassungsgericht 2006. március 28-i határozatától függetlenül az EK 43. cikkel és az EK 49. cikkel ellentétes nemzeti szabályozást érő, az elsőbbség elvéből következő kiszorító hatás felfüggeszthető-e az ahhoz szükséges idő alatt, hogy e szabályozást összhangba hozzák a Szerződés említett rendelkezéseivel. Ahogy az a jelen ítélet 26. pontjából kitűnik, e kérdést az előterjesztő bíróság azon körülménnyel kapcsolatban fogalmazta meg ugyanis, hogy az Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, amely szerint a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy az alapügyben szereplő szabályozás sérti az EK 43. cikket és az EK 49. cikket, úgy határozott, hogy az ilyen felfüggesztés az említett szabályozást illetően igazolható azon indokkal, hogy a szociális rend védelméhez, és az állampolgároknak a szerencsejátékok kockázataival szembeni védelméhez kapcsolódó követelményekkel ellentétes az olyan joghézag, amely a szabályozás azonnali mellőzéséből ered.

63 Az észrevételeket előterjesztő összes tagállam előadta lényegében azt, hogy az olyan elv létezésének elismerése, amely kivételes körülmények között lehetővé teszi a közvetlenül alkalmazandó uniós jogi normával ellentétesnek ítélt nemzeti norma joghatásainak fenntartását, igazolható a Bíróság által az EK 230. cikk értelmében megsemmisített vagy az EK 234. cikk alapján érvénytelennek minősített közösségi jogi aktusok joghatásainak átmeneti fenntartásához hasonlóan, tekintettel az EK 231. cikk második bekezdésének alapján a Bíróság által követett ítélkezési gyakorlatra.

64 E tekintetben kétségtelenül emlékeztetni kell arra, hogy az EK 231. cikk második bekezdése, jelenleg az EUMSZ 264. cikk második bekezdése alapján – amely analógia útján alkalmazandó az EK 234. cikk, jelenleg EUMSZ 267. cikk szerinti, érvényesség vizsgálatára irányuló előzetes döntéshozatali eljárásokban is – a Bíróság mérlegelési jogkörrel rendelkezik arra, hogy minden egyedi esetben megjelölje az általa megsemmisített vagy érvénytelennek nyilvánított uniós jogi aktus azon joghatásait, amelyek továbbra is fennmaradnak (lásd többek között a C-333/07. sz. Régie Networks ügyben 2008. december 22-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-10807. o.] 121. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

65 E hatáskör gyakorlása során Bíróság dönthet úgy, hogy az ilyen aktus megsemmisítéséből vagy érvénytelenségének megállapításából eredő joghatásokat a megállapított jogellenességet orvosló új aktus elfogadásáig fel kell függeszteni (lásd ebben az értelemben többek között a C-402/05. P. és C-415/05. P. sz., Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyekben 2008. szeptember 3-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-6351. o.] 373-376. pontját a megsemmisítést illetően és a fent hivatkozott Régie Networks ügyben hozott ítélet 126. pontját az érvénytelenség megállapítását illetően).

66 Az ítélkezési gyakorlatból tehát az következik, hogy a megsemmisített vagy érvénytelenné nyilvánított aktus joghatásainak fenntartása, amelynek célja, hogy ne keletkezzen joghézag, amíg egy új aktus az így megsemmisített vagy érvénytelenné nyilvánított aktus helyébe lép (lásd többek között a C-157/02. sz. Rieser Internationale Transporte ügyben 2004. február 5-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-1477. o.] 60. pontját), igazolható jogbiztonságon alapuló, valamennyi szerepet játszó köz- és magánérdekhez kapcsolódó magasabb rendű megfontolások fennállása esetén (lásd többek között a fent hivatkozott Régie Networks ügyben hozott ítélet 122. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot), és azon időszak alatt, amely az ilyen jogellenesség orvoslásához szükséges (lásd ebben az értelemben többek között a fent hivatkozott Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 375. pontját, valamint a fent hivatkozott Régie Networks ügyben hozott ítélet 126. pontját).

67 E tekintetben elegendő azonban azt megállapítani, hogy feltételezve akár, hogy az említett, az uniós aktusok vonatkozásában kialakított ítélkezési gyakorlat alapját képezőkhöz hasonló megfontolások analógia útján és kivételesen az uniós jog valamely közvetlenül alkalmazandó szabálya által a vele ellentétes nemzeti jogra kifejtett kiszorító hatás átmeneti felfüggesztéséhez vezet, az ilyen felfüggesztést, amelynek felté-

teleit csak a Bíróság állapíthatná meg, a jelen esetben ki kell zárni, tekintettel az olyan, jogbiztonságon alapuló magasabb rendű megfontolások hiányára, amelyek alkalmasak e felfüggesztés igazolására.

68 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból ugyanis kitűnik, hogy a kérdést előterjesztő, az előtte folyamatban lévő ügy tényállásának értékelésére egyedül hatáskörrel rendelkező bíróság e szakaszban úgy vélte, hogy az alapeljárásban szereplő korlátozó szabályozás ténylegesen nem járult hozzá koherensen és szisztematikusan a fogadási tevékenység korlátozásához, ezért a Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy az olyan szabályozás, amely nem igazolható a játékhoz kapcsolódó túlzott kiadásokra való ösztönzés megelőzésére és a játékfüggőség elleni küzdelemre irányuló céllal, sérti az EK 43. cikket és az EK 49. cikket.

69 Mindezekre tekintettel az előterjesztett első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a közvetlenül alkalmazandó uniós jog elsőbbsége miatt a sportversenyekre vonatkozó fogadások állami monopóliumával kapcsolatos azon nemzeti szabályozás, amely a nemzeti bíróság megállapításai szerint a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összeegyeztethetetlen korlátozásokat tartalmaz, és e korlátozások nem járulnak hozzá koherensen és szisztematikusan a fogadási tevékenység korlátozásához, nem alkalmazható tovább valamely átmeneti időszakban.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről

70 Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre adott válaszra tekintettel a második kérdésre nem szükséges válaszolni.

A költségekről

71 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:

A közvetlenül alkalmazandó uniós jog elsőbbsége miatt a sportversenyekre vonatkozó fogadások állami monopóliumával kapcsolatos azon nemzeti szabályozás, amely a nemzeti bíróság megállapításai szerint a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával összeegyeztethetetlen korlátozásokat tartalmaz, és e korlátozások nem járulnak hozzá koherensen és szisztematikusan a fogadási tevékenység korlátozásához, nem alkalmazható tovább valamely átmeneti időszakban.

Aláírások