A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2013. január 24.*

„EK 43. cikk és EK 49. cikk — Nemzeti szabályozás, amely a szerencsejátékok megvalósítására, igazgatására, szervezésére és lebonyolítására vonatkozó kizárólagos jogot biztosít egyetlen, részvénytársasági formában működő és a tőzsdén jegyzett vállalkozásnak — A szerencsejátékok reklámozása és az Európai Unió más tagállamaiban való terjeszkedés — Állami ellenőrzés”

A C-186/11. és C-209/11. sz. egyesített ügyekben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Symvoulio tis Epikrateias (Görögország), a Bírósághoz 2011. április 20-án (C-186/11), illetve 2011. május 4-én (C-209/11) érkezett, 2011. január 21-i határozataival terjesztett elő

a **Stanleybet International Ltd** (C-186/11),

a **William Hill Organization Ltd** (C-186/11),

a **William Hill plc** (C-186/11),

a **Sportingbet plc** (C-209/11),

és

az **Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon**,

az **Ypourgos Politismou**,

között,

az **Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP)**

részvételével

folyamatban lévő eljárásokban,

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: L. Bay Larsen, a negyedik tanács elnökeként eljáró bíró, J.-C. Bonichot, C. Toader (előadó), A. Prechal és E. Jarašiūnas bírák,

főtanácsnok: J. Mazák,

hivatalvezető: L. Hewlett főtanácsos,

* Az eljárás nyelve: görög.

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2012. június 13-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Stanleybet International Ltd képviseletében G. Dellis, P. Kakouris, és G. Troufakos dikigoroi, valamint R. A. Jacchia, I. Picciano, A. Terranova és D. Agnello avvocati,

– a William Hill Organization Ltd és a William Hill plc képviseletében G. A. Antonakopoulos dikigoros,

– a Sportingbet plc képviseletében S. Alexandris és P. Anestis dikigoroi,

– az Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon és az Ypourgos Politismou képviseletében S. Detsis, meghatalmazotti minőségben,

– az Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP) képviseletében G. Gerapetritis és G. Ganotis dikigoroi,

– a görög kormány képviseletében G. Papadaki, E.-M. Mamouna, E. Synoikis és I. Bakopoulos, meghatalmazotti minőségben,

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

– a lengyel kormány képviseletében D. Lutostańska, P. Kucharski és M. Szpunar, meghatalmazotti minőségben,

– a portugál kormány képviseletében A. Silva Coelho, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében M. Patakia és I. Rogalski, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2012. szeptember 20-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

## Ítéletet

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

2 E kérelmeket két jogvita keretében terjesztették elő, amelyek egyik oldalról egyrészt a C-186/11. sz. ügyben a Stanleybet International Ltd (a továbbiakban: Stanleybet), a William Hill Organisation Ltd és a William Hill plc (a továbbiakban együtt: William Hill), másrészt a C-209/11. sz. ügyben a Sportingbet plc (a továbbiakban: Sportingbet), másik oldalról pedig az Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (a gazdasági és pénzügyekért felelős miniszter) és az Ypourgos Politismou (a kultúráért felelős miniszter) között vannak folyamatban annak tárgyában, hogy a görög hatóságok hallgatólagosan elutasították a Stanleybet, a William Hill, illetve a Sportingbet által szerencsejátékokkal kapcsolatos szolgáltatások Görögországban történő nyújtásának engedélyezése iránt előterjesztett kérelmeket, amely eljárások mindegyikében beavatkozóként vett részt az Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP) (a továbbiakban: OPAP).

## Jogi háttér

*A görög jog*

A 2433/1996. sz. törvény

3 A szerencsejátékok szervezésének ágazatában állami monopóliumot létrehozó 2433/1996. sz. törvény (FEK A' 180) indokolásából kitűnik, hogy e jogszabály elsődleges célja az, hogy véget vessen a jogellenes fogadásoknak, amelyek „az elmúlt évek során [Görögországban] járványszerűen terjedtek", míg a sportra szánt jövedelmek növelése képezi másodlagos célját. Az indokolás továbbá kiemeli, hogy „a fogadások valamennyi fajtája esetében szükséges a fogadási szelvény használatának előírása […] annak érdekében, hogy [Görögországban] hatékonyabban lehessen fellépni a jogellenes fogadásokkal szemben, amelyeknek közvetlen következménye többek között a valuta kiáramlása, mivel a Görögországban jelenleg jogellenes szerencsejátékokat szervező társaságok külföldi társaságokkal működnek együtt, és ez utóbbiak nevében is kötnek fogadásokat".

4 E törvény 2. és 3. cikkének szövege a következő:

„2. cikk

(1) Elnöki rendelet […] engedélyezheti »állandó és változó szorzójú« fogadási szelvények mind bármely jellegű egyéni vagy csapatversenyre, mind pedig olyan eseményekre történő kibocsátását, amelyekre jellegüknél fogva fogadások köthetők […]. A vonatkozó szelvények kibocsátására kijelölt iroda az [OPAP] [...].

(2) Aki engedély nélkül szervez fogadásokat, […] szabadságvesztéssel büntetendő [...].

3. cikk

(1) Az OPAP által szervezett vagy a jövőben szervezendő szerencsejátékok reklámozásának éves költségeit arányosan meg kell osztani az OPAP és azon egyéb szervek között, amelyek részesülnek az egyes OPAP-játékokból származó jogokban […].

(5) Az OPAP a termékkészleteinek reklámozása céljából térítésmentesen használhatja az állami, önkormányzati és községi stadionok, valamint edzőtermek reklámfelületeinek legfeljebb 10%-át […]."

A 228/1999. sz. elnöki rendelet

5 A 228/1999. sz. elnöki rendelet (FEK A' 193) 1. és 2. cikke így rendelkezik:

„1. cikk

[OPAP] néven részvénytársaság jön létre [...] A társaság magángazdálkodási elvek alapján közérdekből működik. [...]

2. cikk

(1) Az [OPAP] tevékenysége:

a) a PRO PO [...], valamint minden egyéb olyan szerencsejáték közvetlen, avagy harmadik személyekkel együttműködésben történő szervezése, lebonyolítása és megvalósítása, amelyeknek az országban, illetve külföldön a görög állam megbízásából történő szervezéséről az igazgatótanács a jövőben határoz [...];

b) a fent említett, valamint azon játékok igazgatása, amelyek a jövőben kerülnek megszervezésre, a görög állam megbízásából működő [OPAP] kizárólagos hatáskörébe tartozik [...].”

A 2843/2000. sz. törvény

6 A 2912/2001. sz. törvénnyel (FEK A’ 94) módosított 2843/2000. sz. törvény (FEK A’ 219. a továbbiakban: 2843/2000. sz. törvény), 27. cikkének szövege az alábbi:

„27. cikk (1) Az állam [az OPAP] alaptőkéjének legfeljebb 49%-át kitevő részét értékesítheti befektetők részére az athéni értéktőzsdén.

(2)

a) A pénzügyminiszter és a sportügyekért felelős kulturális miniszter által képviselt Görög Állam és az OPAP között kötendő megállapodás […] az OPAP részére az általa a hatályos rendelkezések értelmében jelenleg is igazgatott játékok, valamint a Bingo Lottó és a Kino játékok megvalósítására, igazgatására, szervezésére és lebonyolítására vonatkozóan húszéves (20) időtartamra kizárólagos jogot ruház […].

b) Az OPAP igazgatótanácsa a pénzügyminiszter és a sportügyekért felelős kulturális miniszter által jóváhagyott döntésével az OPAP minden játéka tekintetében működési szabályzatot alkot, amelyben szabályozásra kerülnek a játékok tárgyára, általában a szervezésükre és lebonyolításukra, az utóbbi gazdasági feltételeire, és különösen a játékosoknak nyereményeként kifizetésre kerülő összegekre, a nyertesek egyes kategóriáinak arányára, a hasábonkénti árra, valamint az ügynököket megillető hányadra vonatkozó kérdések. [...]

c) A (2) bekezdés a) pontja szerinti megállapodásban rögzítésre kerülnek az e bekezdésben biztosított jog OPAP általi gyakorlásának, valamint e jog esetleges megújításának feltételei, e jog biztosításának ellenértéke és ez utóbbi beszedésének módjai, az OPAP különös kötelezettségei, amelyek különösen a játékok lebonyolítása alatt követett eljárás során érvényesítendő átláthatóság elvéből, valamint a társadalmi rend és a játékosok védelmének elvéből erednek […].

(9)

a) Azokban az esetekben, amikor a törvény a (2) bekezdés a) pontjában említetteken kívüli bármely új játék szervezését engedélyezi, […] felállításra kerül egy külön bizottság, amelynek feladata a szabályok és a feltételek meghatározása, valamint a játékok lebonyolítására vonatkozóan az OPAP részére adott megbízás feltételeinek és ellenértékének rögzítése. […] Amennyiben az OPAP nem vállalja a játék lebonyolítását, az állam vállalhatja azt magára. Abban az esetben, amennyiben megengedett, hogy egy meghatározott játék lebonyolításával harmadik személyt bízzanak meg, az ellenérték nem lehet kevesebb az OPAP részére ajánlottnál. Egyedül és kizárólag az OPAP jogosult különösen minden sporteseményre vonatkozó jövőbeni játék megszervezésére.”

A 3336/2005. sz. törvény

7 A 3336/2005. sz. törvény (FEK A' 96) 14. cikkének (1) bekezdése módosította a 2843/2000. sz. törvény 27. cikkét, amely immár az alábbi módon rendelkezik:

„Az állam az [OPAP] alaptőkéjének legfeljebb 66%-át kitevő részét értékesítheti befektetők részére az athéni értéktőzsdén. Az OPAP alaptőkéjében való állami részesedés nem lehet kevesebb 34%-nál."

A 3429/2005. sz. törvény

8 A 3429/2005 sz. törvény (FEK A' 314) 20. cikkéből az következik, hogy az államot az igazgatótanács tagjai többségének kinevezésére vonatkozóan megillető jogot eltörölték.

## Az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

9 A Stanleybet, a William Hill és a Sportingbet társaságok székhelye az Egyesült Királyságban található, ahol engedéllyel rendelkeznek szerencsejátékok szervezésére.

10 Amint az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatokból kitűnik, a 2433/1996. sz. törvény, a 2843/2000. sz. törvény, valamint az OPAP és a Görög Állam között 2000-ben étrejött szerződés értelmében az OPAP 20 éves időszakra, azaz 2020-ig kizárólagos jogot szerzett a szerencsejátékok Görögországban történő megvalósítására, igazgatására, szervezésére és lebonyolítására, valamint az állandó és változó szorzójú fogadási szelvények kibocsátására.

11 Az OPAP-ot, amely kezdetben a görög állam 100%-os tulajdonában álló vállalkozás volt, 1999-ben részvénytársasággá alakították, és 2001-ben bevezették az athéni tőzsdére azzal, hogy e tőzsdei bevezetés során az állam megtartotta az OPAP alaptőkéjének 51%-át.

12 2005-ben az állam úgy határozott, hogy az OPAP részvényei 34%-ának megőrzésével kisebbségi részvényessé válik. A 3336/2005. sz. törvény hatályba lépésétől kezdve, noha a görög állam az OPAP alaptőkéjében csupán kisebbségi részesedést őrzött meg, ő rendelkezett az OPAP igazgatótanácsa tagjai többségének kinevezésére vonatkozó joggal. E jogot a 3429/2005. sz. törvény 20. cikke visszavonta, mivel e jogkör ellentétes volt a részvénytársaságokról szóló, egységes szerkezetbe foglalt 2190/1920. sz. törvénnyel (FEK A' 37), amely akként rendelkezik, hogy a részvénytársaságok igazgatótanácsának tagjait kizárólag a közgyűlés választhatja meg.

13 Mindazonáltal a görög állam továbbra is felügyeletet gyakorol az OPAP felett, különösen az utóbbi tevékenységeire vonatkozó szabályzatok jóváhagyásán, valamint a játékok szervezési eljárásának ellenőrzésén keresztül. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bírói testület többségének álláspontja szerint az állam csupán felületes módon gyakorolja az OPAP feletti felügyeletét.

14 Az OPAP tevékenységét kiterjesztette mind Görögországban, mind külföldre. Ekként az OPAP 2005. március 31-ével a Görögország és Ciprus között létrejött vonatkozó megállapodás alapján már létrehozott 206 ügynökséget Cipruson. Ezenfelül tevékenységeinek Ciprsuon történő fejlesztése céljából az OPAP 2003-ban létrehozta az OPAP Kyprou-t, 2004-ben pedig az OPAP International társaságot.

15 Nem vitatott, hogy az OPAP a tét, valamint a nyeremény legmagasabb összegét fogadási szelvényenként és nem játékosonként határozza meg, valamint hogy az általa szervezett szerencsejátékok reklámozásával kapcsolatban kedvezményes feltételeket élvez, mivel térítésmentesen használhatja az állami, önkormányzati és községi stadionok, valamint edzőtermek reklámfelületeinek legfeljebb 10%-át.

16 2004. november 25-én a Stanleybet sportfogadások Görögországban történő szervezésének engedélyezése iránt előterjesztett kérelme görög hatóságok általi hallgatólagos elutasításának hatályon kívül helyezésére irányuló kérelmet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz. A kérdést előterjesztő bíróság előtt két másik, hasonló tárgyú keresetet is benyújtott 2007. július 18-án a William Hill, illetve 2007. január 5-én a Sportingbet, utóbbi ugyancsak a görög piacon már létező szerencsejátékok szervezésének engedélyezése iránt. Az OPAP részére e bíróság lehetővé tette, hogy beavatkozóként részt vegyen ezen eljárásokban.

17 A kérdést előterjesztő bírói testület többségének álláspontja szerint az alapügy tárgyát képező nemzeti szabályozás, amely monopolhelyzetbe hozza az OPAP-ot, nem tekinthető igazoltnak az EK 43. és EK 49. cikk fényében. Úgy vélik, hogy az e helyzetet előidéző nemzeti szabályozás nem igazolható a szerencsejáték-kínálat koherens és hatékony csökkentésének, illetve a kapcsolódó tevékenységek korlátozásának szükségességével. Az ilyen korlátozást nem igazolhat a szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűnözéssel szemben fellépésnek célja sem, mivel a kérdést előterjesztő bírói testület többségének álláspontja szerint az a szerencsejátékok ágazatának terjeszkedése Görögországban nem minősíthető ellenőrzöttnek.

18 A kérdést előterjesztő bírói testület kisebbségének álláspontja szerint az alapügy tárgyát képező nemzeti szabályozás által létrehozott monopolhelyzet igazolható az EK 43. és EK 49. cikk fényében, mivel az e szabályozás által követett alapvető cél nem a szerencsejáték-kínálat csökkentésének szükségessége, hanem az ezekhez kapcsolódó bűnözéssel szembeni fellépés, amely célt a szerencsejátékok ágazata ellenőrzött terjeszkedési politikájával kívánnak megvalósítani.

19 E körülményekre tekintettel a Symvoulio tis Epikrateias úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

„1) Összeegyeztethető-e az EK 43. és EK 49. cikkben foglalt rendelkezésekkel az a nemzeti szabályozás, amely a szerencsejáték-kínálat korlátozása céljából a szerencsejátékok megvalósítására, igazgatására, szervezésére és lebonyolítására vonatkozóan kizárólagos jogot ad egyetlen vállalkozásnak, amely tőzsdén jegyzett részvénytársaság formájában működik, amikor is emellett ez a vállalkozás az általa szervezett szerencsejátékokat reklámozza, a tevékenységét kiterjeszti más államokra, a játékosok szabadon vesznek részt a játékokban, és a tét, valamint a nyeremény legmagasabb összege fogadási szelvényenként és nem nyertesenként kerül meghatározásra?

2) Az első kérdésre adott nemleges válasz esetén összeegyeztethető-e az EK 43. és EK 49. cikkel az a nemzeti szabályozás, amely a tevékenységek kizárólag ellenőrzött mederben történő gyakorlása érdekében a szóban forgó ágazatban működő vállalkozások felett gyakorolt ellenőrzésen keresztül küzd a bűnözés ellen, és amely a szerencsejátékok megvalósítására, igazgatására, szervezésére és lebonyolítására vonatkozóan kizárólagos jogot ad egyetlen vállalkozásnak, ha e jog megadása egyúttal olyan hatással is bír, hogy a vonatkozó kínálatot korlátlanul kiterjeszti? Illetve szükség van-e minden esetben arra – annak érdekében is, hogy ez a korlátozás megfelelőnek legyen tekinthető a bűnözés elleni küzdelem céljának eléréséhez –, hogy a kínálat kiterjesztése ellenőrzött legyen, azaz hogy a terjeszkedés a cél eléréséhez szükséges mértékű legyen, és ne lépje azt túl? Abban az esetben, ha a szóban forgó terjeszkedést mindenképpen ellenőrizni kell, e tekintetben ellenőrzöttnek tekinthető-e az, amikor ebben az ágazatban kizárólagos jogot adnak egy, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésben felsorolt jellemzőkkel rendelkező szervezetnek? Végezetül abban az esetben, ha úgy tekintjük, hogy a szóban forgó kizárólagos jog megadása a szerencsejáték-kínálat ellenőrzött kiterjesztéséhez vezet, annak egy vállalkozás számára történő megadása meghaladja-e a szükséges mértéket abban az értelemben, hogy ugyanazon cél eredményesen elérhető a jogosultság több vállalkozás számára történő megadása által is?

3) Amennyiben az előzetes döntéshozatalra előterjesztett előző kérdésekre figyelemmel úgy kell tekinteni, hogy a szerencsejátékok megvalósítására, igazgatására, szervezésére és lebonyolítására vonatkozó kizárólagos jognak a szóban forgó nemzeti rendelkezések alapján történő megadása nem egyeztethető össze az EK 43. és EK 49. cikkel:

a) a Szerződés hivatkozott rendelkezései értelmében elfogadható-e, hogy a nemzeti hatóságok a Szerződéssel összeegyeztethető rendelkezések elfogadásához szükséges átmeneti időszakban nem folytatják le az azon jogalanyok által az e tevékenységek elindítására vonatkozóan előterjesztett kérelmek vizsgálatát, amelyek más tagállamban rendelkeznek székhellyel;

b) igenlő válasz esetén melyek azok a kritériumok, amelyek alapján az átmeneti időszak tartama meghatározható;

c) amennyiben az átmeneti időszak nem fogadható el, a hatóságoknak mely kritériumok alapján kell a kérelmeket értékelniük?”

## Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

*Az első és a második kérdésről*

20 Első és második kérdésével, amelyeket együttesen célszerű tárgyalni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy az EK 43. és EK 49. cikket akként kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló, olyan nemzeti szabályozás, amely a szerencsejátékok megvalósítására, igazgatására, szervezésére és lebonyolítására vonatkozóan kizárólagos jogot ad egyetlen vállalkozásnak, mikor – noha a nemzeti szabályozás célja vagy a szerencsejáték-kínálat kínálat korlátozása, vagy a szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűnözés elleni küzdelem elősegítése – az ezen kizárólagos joggal felruházott vállalkozás terjeszkedésre irányuló kereskedelempolitikát folytat.

21 Kétségtelen, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által bemutatotthoz hasonló tagállami szabályozás az EK 49. cikkben biztosított szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának, illetőleg az EK 43. cikkben biztosított letelepedés szabadsága korlátozásának minősül, amennyiben monopóliumot biztosít az OPAP-nak, és megtiltja a valamely más tagállamban letelepedett szolgáltatók, így a Stanleybet, a William Hill és a Sportingbet számára szerencsejátékok Görögországban történő nyújtását (lásd ebben az értelemben a C-316/07., C-358/07-C-360/07., C-409/07. és C-410/07. sz., Stoß és társai ügyben 2010. szeptember 8-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-8069. o.] 68. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

22 Mindazonáltal értékelni kell, hogy egy ehhez hasonló korlátozás megengedhető-e az EK 45. cikkben és az EK 46. cikkben kifejezetten szabályozott, az EK 55. cikk alapján a szolgáltatásnyújtás szabadsága tárgyában egyaránt alkalmazandó eltérések címén a közrenddel, közbiztonsággal és közegészségüggyel összefüggő okokból, illetve hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében azt igazolja-e nyomós közérdek (a Bíróság C-470/11. sz. Garkalns-ügyben 2012. július 19-én hozott ítélet 35. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

23 Ekként a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében a szerencsejáték-tevékenységekre vonatkozó korlátozásokat igazolhatja nyomós közérdek, mint például a fogyasztók védelme, és a csalásnak, valamint az állampolgárok játékhoz kapcsolódó túlzott kiadásokra való ösztönzésének a megelőzése (a fent hivatkozott Garkalns-ügyben hozott ítélet 39. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

24 E tekintetben a Bíróság több ízben kimondta, hogy a szerencsejátékok szabályozása azon területek közé tartozik, amelyek tekintetében jelentős erkölcsi, vallási és kulturális különbségek állnak fenn a tagállamok között. A terület közösségi harmonizációja hiányában az egyes tagállamok feladata, hogy e

területeken saját értékrendjüknek megfelelően megítéljék az érintett érdekek védelméből következő követelményeket (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.] 57. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

25 A jelen ügyben, ami az alapügy tárgyát képező szabályozás által deklaráltan elérni kívánt célokat, így a szerencsejáték-kínálat korlátozását és az e játékokhoz kapcsolódó bűnözés elleni, azok ellenőrzött mederben való terelése segítségével történő küzdelmet illeti, emlékeztetni kell arra, hogy ezek azon célok sorába tartoznak, amelyeket az ítélkezési gyakorlat az alapvető szabadságok szerencsejáték-ágazatban történő korlátozásának igazolására alkalmasakként ismer el (lásd ebben az értelemben a C-72/10. és C-77/10. sz., Costa és Cifone egyesített ügyekben 2012. február 16-án hozott ítélet 61. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

26 Mindazonáltal azon célok meghatározása, amelyeket az EUMSZ 267. cikk alapján a Bíróság elé terjesztett ügyben a nemzeti szabályozás valójában megvalósítani kíván, a kérdést előterjesztő bíróság hatáskörébe tartozik (lásd ebben az értelemben a C-347/09. sz., Dickinger és Ömer ügyben 2011. szeptember 15-én hozott ítélet [EBHT 2011., I-8185. o.] 51. pontját).

27 Egyébiránt emlékeztetni kell arra, hogy a tagállamok által előírt korlátozásoknak meg kell felelniük a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következő, az arányosságra és hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó feltételeknek. Ily módon a nemzeti jogszabály csak akkor alkalmas az említett cél megvalósítására, ha azt valóban koherens és szisztematikus módon kívánja elérni (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 59–61. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

28 Pusztán az a tény, hogy valamely tagállam egy másik tagállamétól eltérő védelmi rendszert választott, nem befolyásolhatja e rendszer szükségességének és az e területen hozott rendelkezések arányosságának megítélését. Az ilyen rendelkezéseket kizárólag az érintett tagállam illetékes hatóságai által kitűzött célok és az általuk biztosítani kívánt védelmi szint figyelembevételével kell értékelni (a C-176/11. sz., HIT és HIT LARIX ügyben 2012. július 12-én hozott ítélet 25. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

29 Az a tagállam, amely különösen magas szintű védelmet kíván biztosítani, következésképpen – amint a Bíróság az ítélkezési gyakorlatában elismerte – megalapozottan vélheti úgy, hogy csak a hatóságok szigorú ellenőrzése alatt álló, egyetlen szervezetnek biztosított kizárólagos jogok teszik lehetővé számukra a szerencsejátékok ágazatához kapcsolódó veszélyek ellenőrzés alatt tartását, valamint a játékhoz kapcsolódó túlzott kiadások ösztönzésének a megelőzésére és a játékfüggőség elleni küzdelemre irányuló célok kellőképpen hatékony követését (lásd a C-212/08. sz. Zeturf-ügyben 2011. június 30-án hozott ítélet [EBHT 2011., I-5633. o.] 41. pontját).

30 A nemzeti hatóságoknak ugyanis, amennyiben tiszteletben tartják a fent említett arányosságra vonatkozó követelményt, 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 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 (a fent hivatkozott Zeturf-ügyben hozott ítélet 42. pontja).

31 Ami szerencsejáték-kínálat korlátozására vonatkozó, a jelen ítélet 25. pontjában említett első célt illeti, 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 Garkalns-ügyben hozott ítélet 44. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

32 Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság többek között megalapozottan veszi figyelembe az OPAP szabályozási keretét meghatározó különböző tényezőket, valamint azt, ahogyan e szervezet a gyakorlatban működik, amint e tényezőket az előzetes döntéshozatalra utaló határozat bemutatja, ekként azt a tényt, hogy az OPAP bizonyos jogokkal és kiváltságokkal rendelkezik az általa szervezett szerencsejátékok reklámozása tekintetében, továbbá azt, hogy a legmagasabb tét fogadási szelvényenként és nem játékosonként kerül meghatározásra. Ugyanakkor az említett bíróság feladata annak meghatározása, hogy ezen, valamint az e szempontból relevásnak bizonyuló egyéb tényezők összessége alapján levonható-e az a következtetés, hogy az alapügy tárgyát képező szabályozás nem teljesíti a jelen ítélet előző pontjában említett követelményeket.

33 Ami a szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűnözés elleni küzdelemre vonatkozó második célt illeti, ugyancsak a kérdést előterjesztő feladata, hogy többek között a nemzeti szintű szerencsejáték-piac fejlődése alapján megvizsgálja, hogy ténylegesen sor került-e a monopóliummal rendelkező vállalkozás tevékenységei felett főszabály szerint gyakorolt állami ellenőrzésekre a kizárólagos rendszer e vállalkozás javára történő bevezetésével kitűzött célok koherens és szisztematikus módon történő megvalósítása során (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Zeturf-ügyben hozott ítélet 62. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

34 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy ezen állami ellenőrzés tényleges jellegét a kérdést előterjesztő bíróságnak arra a tényre figyelemmel kell értékelnie, hogy olyan mértékben korlátozó intézkedést, mint a monopólium, szigorú hatósági ellenőrzésnek kell alávetni (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Zeturf-ügyben hozott ítélet 58. pontját).

35 Ugyanis, noha bizonyos, az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban bemutatott tényezők, különösen pedig az a tény, hogy az OPAP a tőzsdén jegyzett részvénytársaság, továbbá azon értékelés, miszerint az OPAP felett a görög állam csupán felületes módon gyakorolja felügyeletét, azt sugallhatják, hogy a jelen ítélet 33. és 34. pontjában említett követelmények nem teljesülnek, mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak értékelése, hogy az említett, valamint az e szempontból relevásnak bizonyuló egyéb tényezők összessége alapján ez a helyzet áll-e fenn.

36 E megfontolások összességének fényében az első és a második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EK 43. és EK 49. cikket akként kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló, olyan nemzeti szabályozás, amely a szerencsejátékok megvalósítására, igazgatására, szervezésére és lebonyolítására vonatkozóan kizárólagos jogot ad egyetlen vállalkozásnak, amennyiben egyrészt e szabályozás nem tükrözi ténylegesen azon törekvést, hogy koherens és szisztematikus módon csökkentse a szerencsejáték-kínálatot, valamint korlátozza az e területen gyakorolt tevékenységeket, másrészt amennyiben a szerencsejáték-ágazat terjeszkedésének a kifejezetten a szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűnözés elleni küzdelemhez szükséges mértékű, szigorú hatósági ellenőrzése nem biztosított, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

*A harmadik kérdés első és második részéről*

37 A harmadik kérdés első részének értelmében a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy a szerencsejátékok szervezésére vonatkozó nemzeti szabályozásnak a Szerződés szolgáltatásnyújtás szabadságára és letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezéseivel való összeegyeztethetetlensége esetén a nemzeti hatóságok valamely átmeneti időszak folyamán eltekinthetnek-e az alapügy tárgyát képezőkhöz hasonló, a szerencsejáték-ágazatot érintő engedélyek megadása iránt előterjesztett kérelmek vizsgálatától.

38 A Bíróság e tekintetben már kimondta, hogy a közvetlenül alkalmazandó uniós jog elsőbbsége miatt a szerencsejátékok 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 (a C-409/06. sz. Winner Wetten ügyben 2010. szeptember 8-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-8015. o.] 69. pontja).

39 Következésképpen a harmadik kérdés első részére azt a választ kell adni, hogy a szerencsejátékok szervezésére vonatkozó nemzeti szabályozásnak a Szerződés szolgáltatásnyújtás szabadságára és letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezéseivel való összeegyeztethetetlensége esetén a nemzeti hatóságok nem tekinthetnek el egy átmeneti időszak folyamán az alapügy tárgyát képezőkhöz hasonló, a szerencsejáték-ágazatot érintő engedélyek megadása iránt előterjesztett kérelmek vizsgálatától.

40 Tekintettel a harmadik kérdés első részére adott válaszra, annak második részére nem szükséges válaszolni.

*A harmadik kérdés harmadik részéről*

41 A harmadik kérdés harmadik részében a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra kéri a Bíróságot, hogy az előző kérdésekre adott válaszok fényében határozza meg azon kritériumokat, amelyek alapján az illetékes nemzeti hatóságoknak vizsgálniuk kell az alapügy tárgyát képezőkhöz hasonló, engedély iránti kérelmeket, és azt, hogy mik a következményei annak, ha adott esetben megtagadják egy átmeneti időszak biztosítását az ilyen, engedély iránti kérelmek vizsgálatára vonatkozó eljárás kimenetele vonatkozásában.

42 Kétségtelen, hogy a jelen ítélet 38. pontjából az következik, hogy a közvetlenül alkalmazandó uniós jog elsőbbségének elvével a jelen ügyben ellentétes átmeneti időszak biztosítása.

43 Mindazonáltal hátravan még annak vizsgálata, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás EK 43. és EK 49. cikkel való összeegyeztethetetlenségének esetleges megállapítása átmeneti időszak biztosításának megtagadása mellett arra kényszerítheti-e a nemzeti hatóságokat, hogy az alapügy tárgyát képezőkhöz hasonló, kért engedélyeket a vizsgálati eljárás végén megadják.

44 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a szerencsejátékok szervezésének különleges területén a nemzeti hatóságok elegendő mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a fogyasztók és a szociális rend védelmével kapcsolatos követelmények megállapítása terén, valamint – amennyiben a Bíróság ítélkezési gyakorlatában megállapított feltételek egyebekben teljesülnek – a tagállamok feladata annak mérlegelése, hogy az elérni kívánt jogszerű célokra tekintettel szükséges-e a játékkal és a fogadással kapcsolatos tevékenységek teljes vagy részleges tiltása, vagy elegendő annak enyhébb vagy szigorúbb ellenőrzési eljárások előírásával történő korlátozása (lásd a fent hivatkozott Garkalns-ügyben hozott ítélet 38. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

45 Ugyancsak nem vitatott, hogy – ellentétben a szabad és nem torz verseny hagyományos piacon való megteremtésével – e versenynek a szerencsejátékok különleges piacán, azaz több, ugyanazon szerencsejátékot kínáló gazdasági szereplő között történő alkalmazása káros hatással járhat annak folytán, hogy e gazdasági szereplőket arra ösztönözheti, hogy kínálatuk vonzóbbá tétele érdekében találékonyságuk terén versenyezzenek, és ezáltal növeljék a fogyasztók játékra fordított kiadásait, valamint azok függőségének kockázatát (lásd ebben az értelemben a C-203/08. sz. Sporting Exchange ügyben 2010. június 3-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-4695. o.] 58. pontját).

46 Meg kell állapítani tehát, hogy az átmeneti időszak biztosításának megtagadása a nemzeti szabályozás EK 43. és EK 49. cikkel való összeegyeztethetetlensége esetén nem vonja maga után szükségszerűen az érintett tagállam azon kötelezettségét, hogy liberalizálja szerencsejáték-piacát, amennyiben az ilyen liberalizáció vélhetően nem egyeztethető össze a fogyasztóvédelem és közrend e tagállam által biztosítani kívánt szintjével. Az uniós jog jelenlegi állapotában ugyanis egy meglévő monopóliumnak a Szerződés rendelkezéseinek való megfelelés céljából történő módosítása, különösen e monopóliumnak a hatóságok részéről történő tényleges és szigorú ellenőrzésnek való alávetése révén, továbbra is nyitva áll a tagállamok előtt.

47 Mindenesetre, amennyiben az érintett tagállam úgy is vélné, hogy a meglévő monopóliumnak a Szerződés rendelkezéseinek való megfelelés céljából történő módosítása nem képzelhető el, és a szerencsejáték-piac liberalizációja jobban megfelel a fogyasztóvédelem és közrend általa biztosítani kívánt szintjének, tiszteletben kell tartania a Szerződések alapvető szabályait, így többek között az EK 43. és az EK 49. cikket, az egyenlő bánásmód elvét és az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát, valamint az azokból eredő átláthatósági kötelezettséget (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Costa és Cifone ügyben hozott ítélet 54. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot). Ilyen esetben a szerencsejátékok bizonyos típusainak nyújtására vonatkozó előzetes hatósági engedélyezés rendszere ezen tagállamban való bevezetésének olyan objektív, hátrányos megkülönböztetéstől mentes és előzetesen ismert kritériumokon kell alapulnia, amelyek korlátok közé szorítják a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlását, hogy az ne váljon önkényessé (lásd ebben az értelemben a C-46/08. sz. Carmen Media Group ügyben 2010. szeptember 8-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-8149. o.] 90. pontját, valamint a fent hivatkozott Costa és Cifone ügyben hozott ítélet 56. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

48 A fenti megfontolások fényében a harmadik kérdés harmadik részére azt a választ kell adni, hogy az alapügy körülményeihez hasonló körülmények között a nemzeti hatóságok az előttük szerencsejátékok szervezésének engedélyezése iránt benyújtott kérelmeket a fogyasztóvédelem és közrend általuk biztosítani kívánt szintjére tekintettel, de objektív és hátrányos megkülönböztetéstől mentes kritériumok alapján értékelhetik.

## A költségekről

49 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 (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

1. **Az EK 43. és EK 49. cikket akként kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az alapügy tárgyát képezőhöz hasonló, olyan nemzeti szabályozás, amely a szerencsejátékok megvalósítására, igazgatására, szervezésére és lebonyolítására vonatkozóan kizárólagos jogot ad egyetlen vállalkozásnak, amennyiben egyrészt e szabályozás nem tükrözi ténylegesen azon törekvést, hogy koherens és szisztematikus módon csökkentse a szerencsejáték-kínálatot, valamint korlátozza az e területen gyakorolt tevékenységeket, másrészt a szerencsejáték-ágazat terjeszkedésének a kifejezetten a szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűnözés elleni küzdelemhez szükséges mértékű, szigorú hatósági ellenőrzése nem biztosított, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.**

**2. A szerencsejátékok szervezésére vonatkozó nemzeti szabályozásnak a Szerződés szolgáltatásnyújtás szabadságára és letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezéseivel való összeegyeztethetetlensége esetén a nemzeti hatóságok nem tekinthetnek el egy átmeneti időszak folyamán az alapügy tárgyát képezőkhöz hasonló, a szerencsejáték ágazatot érintő engedélyek megadása iránt előterjesztett kérelmek vizsgálatától.**

**3. Az alapügy körülményeihez hasonló körülmények között a nemzeti hatóságok az előttük szerencsejátékok szervezésének engedélyezése iránt benyújtott kérelmeket a fogyasztóvédelem és közrend általuk biztosítani kívánt szintjére tekintettel, de objektív és hátrányos megkülönböztetéstől mentes kritériumok alapján értékelhetik.**

Aláírások