PAOLO MENGOZZI
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2010. március 4.[1]

I – Bevezetés

1. Az olyan nem harmonizált ágazatban, mint amilyen a szerencsejátékoké, amelyben valamennyi tagállam eltérő szabályozást tart fenn, és e szabályozások egyetlen közös elemét a tevékenység végzésének ellenőrzését szolgáló intézkedések léte képezi, a közösségi bíróságot az a nagy kihívás várja, hogy meghatározza azon közös teret, amely lehetővé teszi az EK-Szerződésben foglalt szabadságok bizonyos fokú tiszteletben tartását.

2. Az új technológiák hatására még összetettebbé válik e jogi probléma. Az új hírközlési eszközöknek köszönhetően a játékosoknak már nem kell kaszinót vagy játéktermet felkeresniük, hiszen lehetőségük van arra, hogy otthonukban játsszanak az interneten, vagy akár mobiltelefonjukon. Ráadásul az ilyen típusú online játék már nem ismeri a határokat. A játékosokat nem korlátozza többé a saját tagállamukban rendelkezésre álló szerencsejáték-kínálat, hiszen elérhetik a külföldi szolgáltatókat is, akik közül egyesek az Európai Unión belül, mások azon kívül telepedtek le. A határokon átnyúló játék problematikája az érdeklődés középpontjában áll, és a szolgáltatásaikat interneten keresztül kínáló szereplők kétségeiket fejezik ki afelől, hogy a célországnak minősülő tagállamok jogosultak-e megtiltani a tevékenységüket.

3. Mindazonáltal a problémák nem korlátozódnak az online játékokra. Meghatározott szerencsejátékok állami monopóliuma vagy az engedélyek kiadásának korlátozása egyaránt alkalmas a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozására. Következésképpen a Bíróságnak újból arra a kérdésre kell válaszolnia, hogy igazolhatók-e az ehhez hasonló korlátozó jellegű szabályozások.

4. A Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Schleswig-Holstein tartomány közigazgatási bírósága) (Németország) ilyen kérdéseket terjeszt a Bíróság elé a tartományok által a Bundesverfassungsgericht (szövetségi alkotmánybíróság) 2006. március 28-án hozott

1 – Eredeti nyelv: francia.

ítéletét [2] követően a lottójátékokra és sportfogadásokra vonatkozóan elfogadott új szabályozással összefüggésben.

5. A jelen ügy nyilvánvalóan összefüggésben áll a Stoß és társai egyesített ügyekkel [3], habár ezek az ügyek a fent említett ítéletet megelőző nemzeti szabályozás keretébe illeszkednek. Az ezen ügyekben feltett kérdések hasonlósága és a pergazdaságosság mindig követendő célja a jelen ügy elemeinek nagy részében arra késztet, hogy visszautaljak a Stoß és társai egyesített ügyekben ismertetett indítványomban szereplő részletesebb okfejtésre.

II – Jogi háttér

A – *Az uniós szabályozás*

6. A szerencsejáték-ágazat a mai napig nem képezte uniós jogi harmonizáció tárgyát. A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv [4] kifejezetten kizárja hatálya alól a szerencsejátékokat. Ezen irányelv 2. cikke (2) bekezdésének h) pontja értelmében:

„Ez az irányelv nem alkalmazandó a következő tevékenységekre:

[…]

szerencsejátékok, amelyek pénzértékkel rendelkező tétekkel járnak, beleértve a sorsolásos játékokat, a játékkaszinókban folytatott szerencsejátékot és a fogadási ügyleteket”.

7. A másodlagos jog hiányában az elsődleges joghoz, és a jelen ügyben különösen az EK 49. cikkhez kell folyamodni, amelynek első bekezdése megtilt „a Közösségen belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozás[t] a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik a Közösségnek nem abban a tagállamában letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy”.

2 – BVerfG, 1 BvR 1054/01.

3 – A Bíróság előtt folyamatban lévő C-316/07., C-358/07–C-360/07., a 409/07. és C-410/07. sz. egyesített ügyek, amelyekben szintén a mai napon ismertettem indítványomat.

4 – HL L 376., 36. o.

B - *A német szabályozás*

8. Németországban a játékok szabályozásával kapcsolatos hatáskörök megoszlanak a szövetségi állam és a tartományok között. A tartományok többségében a sportfogadások és lottójátékok szervezése regionális monopólium, míg a játékautomatákat és kaszinókat a megfelelő engedéllyel rendelkező magánszolgáltatók üzemeltethetik.

1. A szövetségi jog

9. A Strafgesetzbuch (német büntető törvénykönyv, a továbbiakban: StGB) 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.

[...]”

10. A hivatásos lóversenyfogadások és a pénznyerő automaták kivételével a tartományok határozzák meg az StGB 284. §-ban említett engedélyek kiadásának feltételeit. A lóversenyfogadások rendezői a Rennwett- und Lotteriegesetz (a lóversenyfogadásokról és lottójátékokról szóló törvény, a továbbiakban: RWLG) alapján kaphatnak engedélyt, míg a pénznyerő automaták elhelyezésére és üzemeltetésére a Gewerbeordnung (a kézműves, kereskedelmi és ipari tevékenységekre irányadó rendelet, a továbbiakban: GewO) vonatkozik.

11. A lóversenyfogadások engedélyezéséről az RWLG 1. §-a a következőképpen rendelkezik:

„(1) 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.

[…]

3. Engedély kizárólag azon szervezetek részére adható, amelyek vállalják, hogy bevételüket teljes egészében a tartomány lótenyésztésének fejlesztésére fordítják."

12. Az RWLG 2. §-ának (1) bekezdése szerint:

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

2. A Bundesverfassungsgericht 2006. március 28-i ítélete

13. A Bundesverfassungsgericht 2006. március 28-án hozott határozata [5] megállapította, hogy az alaptörvény 12. cikkében foglalt, a vállalkozás szabadságához való alapjoggal összeegyeztethetetlen a bajor tartományi sportfogadási monopólium, mivel annak jogi szerkezete, kereskedelmi forgalomba hozatalának formái, valamint megjelenése nem szolgálja azt a célt, hogy következetes és aktív módon járuljon hozzá a játékszenvedély csökkentéséhez és a függőség elleni harchoz.

14. Az említett, Bajorország tartományra vonatkozó ítélet ugyanakkor kiterjeszthető a más tartományokban folytatott sportfogadásokra is, amelyek hasonló jellemzőkkel bírnak. Az alkotmánybíróság 2007. december 31-ig tartó átmeneti időszakot adott az illetékes jogalkotóknak, hogy átalakítsák az érintett monopólium szerkezetét annak érdekében, hogy legalább minimális összhangot teremtsenek a függőség elleni küzdelem céljával [6].

3. A tartományi jog

a) A GlüStV

15. A Bundesverfassungsgericht fent hivatkozott határozatát [7] követően az

5 – Lásd fent.

6 – BVerfG, 1 BvR 1054/01, 148. és az azt követő pontok, amelyekben a bíróság meghatározza azokat a feltételeket, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a fogadási monopóliumokat normatív és szervezeti szempontból az alaptörvényhez igazítsák.

7 – A GlüStV lép a 2004. július 1-jén hatályba lépett Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland (a németországi lottójátékokról szóló államszerződés, a továbbiakban LottStV) helyébe.

ágazatban fennálló helyzet szabályozásának új, egységes keretét a 2008. január 1-jétől hatályos Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (a németországi szerencsejátékokról szóló államszerződés, a továbbiakban: GlüStV) alkotja.

16. A GlüStV 1. §-a határozza meg a tartományok között létrejött megállapodás céljait:

„1. a szerencsejátékok és a fogadás okozta függőség kialakulásának megakadályozása és a függőség elleni hatékony küzdelem feltételeinek megteremtése,

2. a szerencsejáték-kínálat korlátozása és a lakosság játékösztönének rendezett és ellenőrzött mederbe terelése, különösen az engedély nélküli szerencsejátékok felé fordulás megakadályozása,

3. a fiatalkorúak és a játékosok védelmének biztosítása,

4. a szerencsejátékok megfelelő lebonyolításának biztosítása, a játékosok védelme a csalással szemben, és a kapcsolódó következmény,- és kísérőbűnözés visszatartása”.

17. A GlüStV 10. §-ának értelmében e célok megvalósítása érdekében „a tartományok jogszabályban előírt feladata a megfelelő szerencsejáték-kínálat biztosítása” (az (1) bekezdés), és ezt a feladatot elláthatják „saját maguk […], vagy rábízhatják ennek ellátását közjogi jogi személyekre, vagy olyan magánjogi társaságokra, amelyekben közjogi jogi személyek közvetlenül vagy közvetve meghatározó részesedéssel rendelkeznek” (a (2) bekezdés).

18. A GlüStV 4. §-a előírja, hogy nyilvános szerencsejátékok csak az egyes tartományok hatáskörrel rendelkező hatóságainak engedélyével szervezhetők és közvetíthetők (az (1) bekezdés). Az engedély kiállítását meg kell tagadni, ha a szervezés vagy a közvetítés az 1. §-ban meghatározott célokkal ellentétes, és az engedély kiállítására senkinek sincs alanyi joga (a (2) bekezdés).

19. Ugyanezen cikk tiltja a nyilvános szerencsejátékok interneten keresztül történő szervezését és közvetítését (a (4) bekezdés). Ugyanakkor a GlüStV 25. §-a, amely számos átmeneti rendelkezést tartalmaz, úgy rendelkezik, hogy a tartományok a GlüStV hatálybalépését követő egyéves időtartamra engedélyezhetik lottójátékok interneten keresztül történő szervezését és közvetítését, ha megtagadási okok nem állnak fenn, és bizonyos további feltételek teljesülnek (nevezetesen a fiatalkorúak és az eltiltott játékosok

garantált kizárása, a tétek havi 1000 euróban történő maximalizálása, a hitel, illetve az interaktív részvétel tilalma az adatok valós idejű közzétételével).

b) A Schleswig-Holstein tartományi szabályozás

20. A 2007. december 13-i Gesetz des Landes Schleswig-Holstein zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschlandot (Schleswig-Holstein tartománynak a GlüStV végrehajtásáról szóló törvénye, a továbbiakban: GlüStV AG) kell alkalmazni a lottójátékok és sportfogadások szervezésére, lebonyolítására és közvetítésére, kivéve a nyilvános lóversenyekhez kapcsolódó fogadások lebonyolítását vagy közvetítését (a (3) bekezdés). A GlüStV AG 4. §-a (2) bekezdésének megfelelően a tartomány ezt a feladatot a NordwestLotto Schleswig Holstein GmbH & Co. KG-n keresztül látja el.

III – Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

21. A Carmen Media Group Ltd (a továbbiakban: Carmen Media) részére a letelepedési helye szerinti Gibraltár kormánya a „*remote gambling/fixed-odds bets for offshore bookmaking*”-re korlátozódó, területen kívüli játékengedélyt adott ki, amely ennélfogva kizárólag Gibraltár területén kívül jogosítja fel fogadások szervezésére.

22. A Carmen Media Németországban szeretett volna az interneten keresztül sportfogadásokat kínálni, ezért 2006. február 10-i levelében a Land Schleswig-Holsteintől a gibraltári engedélyére tekintettel e tevékenység jogszerűségének megállapítását, másodlagosan pedig a nemzeti jog szerinti engedély kiállítását kérte.

23. Kérelmének elutasítását követően a Carmen Media 2006. június 30-án keresetet nyújtott be a Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht előtt, arra hivatkozva, hogy az állami sportfogadási monopólium a közösségi joggal ellentétes, mivel összeegyeztethetetlen a szolgáltatásnyújtás EK 49. cikk szerinti szabadságával.

24. Előzetes döntéshozatalra utaló határozatában a Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht komoly kétségeit fejezte ki a játékokra vonatkozó németországi szabályozás és a közösségi jog összeegyeztethetőségének kérdésében, és az EK 234. cikk alapján

előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az EK 49. cikket, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságára történő hivatkozásnak az a feltétele, hogy a szolgáltatást nyújtó a letelepedésének helye szerinti tagállam rendelkezései alapján a szolgáltatást e tagállamban is nyújthatja (jelen esetben: a gibraltári szerencsejáték-engedély »offshore bookmaking«-re való korlátozása)?

2) Úgy kell-e értelmezni az EK 49. cikket, hogy azzal ellentétes a (nem csupán csekély veszélyeztetési képességgel rendelkező) sportfogadások és lottójátékok szervezésére vonatkozó – alapvetően a játékfüggőség veszélye elleni küzdelemmel indokolt – nemzeti állami monopólium, ha e tagállamban magánszolgáltatók a függőség veszélyét jelentős mértékben magukban hordozó szerencsejátékokat szervezhetnek, és az egyrészről a sportfogadásokra és lottójátékokra, másrészről az egyéb szerencsejátékokra vonatkozó különböző jogi szabályozások a tartományok és a szövetségi állam eltérő jogalkotási hatáskörén alapszanak?

A második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre adott igenlő válasz esetén:

3) Úgy kell-e értelmezni az EK 49. cikket, hogy azzal ellentétes a szerencsejátékok szervezésére és közvetítésére vonatkozó engedély kiállítását a törvényben szabályozott engedélyezési feltételek teljesülése esetén is az engedélyező hatóság mérlegelési jogkörébe utaló nemzeti szabályozás?

4) Úgy kell-e értelmezni az EK 49. cikket, hogy azzal ellentétes a nyilvános szerencsejátékok interneten keresztül történő szervezését és közvetítését tiltó nemzeti szabályozás, ha egyidejűleg, még ha csak egyéves átmeneti időszakra is, de – a fiatalkorúak és a játékosok védelmére vonatkozó rendelkezések betartása mellett az államszerződés által engedélyezett közvetítési módokra történő átállásnak különösen két hivatásos, az eddig kizárólag az interneten tényked játékközvetítő számára történő lehetővé tétele érdekében az intézkedés arányosságát szolgáló kompenzáció céljából – lehetőség van az interneten keresztül történő szervezésre és közvetítésre?”

IV – A Bíróság előtti eljárás

25. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Bíróság Hivatala 2008. február 8-án vette nyilvántartásba.

26. Írásbeli észrevételeket terjesztett elő az alapeljárás felperese (Carmen Media) és alperese (Land Schleswig-Holstein), valamint a német, az osztrák, a belga, a spanyol, a görög, a holland és a norvég kormány, továbbá az Európai Közösségek Bizottsága.

27. A 2009. december 8-án tartott tárgyaláson a Carmen Media, a Land Schleswig-Holstein és az Innenminister des Landes Schleswig-Holstein képviselői, valamint a német, a belga, a görög, az olasz, a portugál és a norvég kormány, továbbá a Bizottság szóbeli észrevételeket tett.

V – Az első előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés vizsgálata

28. Első előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy az EK 49. cikk a szolgáltatásnyújtás szabadságára történő hivatkozás feltételéül szabja-e, hogy a szolgáltatást nyújtó a letelepedésének helye szerinti tagállamban is végezhesse tevékenységét ez utóbbi állam szabályozása alapján.

29. A kétség abból a tényből ered, hogy a Carmen Media vállalkozás a letelepedése szerinti Gibraltár hatóságaitól „offshore bookmaking"-re korlátozott, azaz területen kívüli szerencsejáték-engedélyt kapott, amelynek révén nem Gibraltár területén, hanem – legalábbis főszabály szerint – kizárólag külföldön jogosult fogadásokat kötni.

30. Amikor a Bíróság a tárgyaláson ezzel kapcsolatban megkérdezte, a Carmen Media képviselője tagadta, hogy a társaság a vizsgálattal érintett időszakban Gibraltáron szerencsejáték rendezését tiltó intézkedés hatálya alatt állt volna. Márpedig írásbeli észrevételeiből egyértelműen kiderül, hogy ilyen korlátozás mégis fennállt, ha nem is szigorú értelemben vett tilalom, hanem tevékenységi körének korlátozása formájában [8].

31. Ugyanezen beadványában a Carmen Media azt állítja, hogy ezt a korlátozást [9] kizárólag adózási okok indokolják, azaz az a tény, hogy olyan, számára különösen előnyös adózási rendszert választott (az úgynevezett „mentesített társaság jogállását"), amelynek feltétele, hogy „semmilyen üzleti kapcsolatot nem tart fenn a Gibraltáron letelepedett személyekkel" [10]. Megerősíti továbbá, hogy ennek a korlátozásnak nem célja, hogy megvédje a gibraltári lakosokat a szerencsejáték-szervezők ajánlataitól, és hogy annak megszüntetése újabb engedélyezési eljárás

8 – „A Gibraltáron az interneten keresztül folytatott sportfogadások szervezésére kiadott engedély kezdetben […] a Gibraltáron kívüli ajánlatokra korlátozódott" (a Carmen Media írásbeli észrevételei, 11. pont).

9 – Amely rendszer egyébként 2006-ban megszűnt.

10 – A vállalkozásokról szóló 1983. évi rendelet 3. szakaszának c) pontja (adóügyek és koncessziók).

nélkül is megvalósítható volt, habár ennek eléréséhez a Carmen Mediának le kellett volna mondania különleges adózási jogállásáról.

32. A kérdést előterjesztő bíróság azt kívánja megállapítani, hogy az ilyen típusú engedély az EK 49. cikk értelmében felhatalmazza-e a Carmen Mediát arra, hogy tevékenységét az illetékes tartományi hatóság által kiállított engedély nélkül kiterjessze német területre, illetve hogy a kölcsönös elismerés elvének alkalmazását gátolja-e az a tény, hogy e vállalkozás nem jogosult saját letelepedése szerinti helyén játékot szervezni.

33. A kölcsönös elismerés a piaci szereplők számára valamennyi tagállami piac elérését biztosító eszköz, még azokban az ágazatokban is, ahol jelentős szabályozási eltérések állnak fenn [11]. Az ítélkezési gyakorlat szerint e cél elérése érdekében egyensúlyt kell teremteni az érintett tagállamok előírásai között oly módon, hogy a szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállam nem duplázhatja meg a szolgáltató letelepedési helye szerinti tagállamban már előírt ellenőrzést és feltételeket.

34. Ez derül ki a Webb-ügyben 1981. december 17-én hozott ítéletből [12], amelynek 17. pontjában a Bíróság kimondja, hogy „a szolgáltatásnyújtás szabadságát, mint a Szerződés alapelvét, csak olyan szabályozás korlátozhatja, amelyet nyomós közérdek indokol, […] amennyiben e közérdeket nem védik azon rendelkezések, amelyek a szolgáltatást nyújtóra a letelepedésének helye szerinti tagállamban vonatkoznak” [13].

35. A kölcsönös elismerés keretén belül ez a megállapítás azt feltételezi, hogy a rendeltetés szerinti tagállam meghatározott közérdekre [14] tekintettel a szolgáltatás nyújtásához engedély megszerzését írhatja elő, de megfelelőnek kell tekintenie a másik tagállam hatóságai által kiadott engedélyt, ha ez utóbbi biztosítja az ezen közérdeknek való megfeleléshez szükséges objektív feltételek teljesülését. Végső soron, ha az előzetes engedély előírása a közösségi jog szerint jogszerű (mivel az ítélkezési gyakorlatnak megfelelően közérdek indokolhatja), jogszerű a más tagállamban letelepedett vállalkozással szemben is, feltéve,

11 – Amstrong, K. A., „Mutual Recognition”, *The Law of the single European Market: Unpacking premises,* de Barnard, C. és Scott, J. kiadásában, Hart Publishing, 2002, 230. o.

12 – A 279/80. sz. ügy (EBHT 1981., 3305. o.).

13 – Lásd e tekintetben a C-76/90. sz. Säger-ügyben 1991. július 25-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-4221. o.), 15. pontját; a C-43/93. sz. Vander Elst-ügyben 1994. augusztus 9-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-3803. o.) 16. pontját; a C-272/94. sz. Guiot-ügyben 1996. március 28-án hozott ítélet (EBHT 1996, I-1905.o.) 11. pontját; a C-369/96. és C-376/96. sz. Arblade és társai ügyben 1999. november 23-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-8453. o.) 34. pontját és a C-165/98. sz. Mazzoleni és ISA ügyben 2001. március 15-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-2189. o.) 25. pontját.

14 – Például a fogyasztók védelme vagy az adott ágazatban elkövetett bűncselekmények elleni küzdelem.

hogy ez utóbbi még nem felelt meg az említett, ugyanezen célt szolgáló feltételeknek a letelepedési hely szerinti tagállamban.

36. Az olyan területen kívüli engedély, mint amilyen az alapeljárásban szerepel, nehezen tud megfelelni ezeknek a feltételeknek. Amennyiben maguk a származás szerinti tagállam hatóságai sem engedik meg saját területükön e tevékenység gyakorlását, magától megdől az az állítás, amely szerint beavatkozásukkal kellőképpen védik a közérdeket, amely miatt a másik tagállam aggódik. A kölcsönös elismerés csak akkor valósulhat meg, ha a származás szerinti tagállam a fogadó tagállamban előírtakhoz hasonló ellenőrzés folytat.

37. Következésképp a szolgáltatásnyújtás szabadságára csak akkor lehet hivatkozni, ha a szóban forgó tevékenység a letelepedés helye szerinti országban is jogszerűen gyakorolható.

38. Kifejezetten ezt a gondolatot követi a Bíróság azon, a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó ítélkezési gyakorlatában, amelyben pontosítja, hogy nemcsak azok az intézkedések sértik az EK 49. cikket, amelyek állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetést alkalmaznak, hanem azok is, amelyek bár állampolgársági alapon történő hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandóak, alkalmasak arra, hogy „megtiltsák, megzavarják vagy kevésbé vonzóvá tegyék egy olyan másik tagállamban letelepedett szolgáltató szolgáltatásait, *ahol az jogszerűen nyújt hasonló szolgáltatásokat*” [15].

39. Ezzel az elmélettel szemben a Bizottság az Inspire Art ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítéletre [16] hivatkozik, amelyben a Bíróság megállapította, hogy az a tény, hogy valamely társaság nem folytat kereskedelmi tevékenységet abban a tagállamban, ahol székhellyel rendelkezik, és kizárólag vagy elsősorban abban a tagállamban gyakorolja tevékenységét, ahol fióktelepe van, nem elégséges ahhoz, hogy megtagadják e társaságtól a letelepedési jogra vonatkozó közösségi jogi rendelkezések alkalmazását [17].

40. Véleményem szerint nem helytálló erre az ítéletre hivatkozni, mivel a feltételek eltérőek, amikor a szolgáltatásnyújtás szabadságáról van szó. Másfelől a Bíróság ebben a vonatkozásban világosan megkülönbözteti a két szabadságot, és a letelepedés szabadsága kérdésében szigorúbban jár el. Így a fent hivatkozott Säger-ügyben hozott ítéletben a Bíróság megállapította, hogy a „tagállam nem teheti a letelepedésre irányadó valamennyi rendelkezéstől függővé a szolgáltatásnyújtásnak a területén történő teljesítését” (13. pont), míg a szolgáltatásnyújtás szabadságának tagállami hatósági engedély formájában megvalósuló korlátozása indokolható a közérdekkel (14. és 15. pont).

15 – A kiemelés tőlem. Lásd e tekintetben a fent hivatkozott Säger-ügyben hozott ítélet 12. pontját, a fent hivatkozott Guiot-ügyben hozott ítélet 10. pontját és a C-3/95. sz. Reisebüro Broede ügyben 1996. december 12-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-6511. o.) 25. pontját.

16 – A C-167/01. sz. ügy (EBHT 2003., I-10155. o.).

17 – 139. pont.

41. Ebből következően a vállalkozás letelepedhet „A” tagállamban, ahol a társasági jog kevésbé szigorú, miközben teljes tevékenységét a Szerződésben (EK 43. cikk) biztosított letelepedési szabadság alapján egy másik, „B” tagállamban fejti ki. Ugyanakkor a szolgáltatásnyújtás szabadságának szempontjából más a helyzet, és a fent hivatkozott Inspire Art ügyben hozott ítéletből semmilyen körülmények között sem vezethető le, hogy a szóban forgó vállalkozás „B” tagállam piacán engedély nélkül működhet kizárólag azon okból, hogy a másik, „A” tagállamban rendelkezik székhellyel, és mindezt annak ellenére, hogy ez utóbbi állam hatóságai nem engedik e tevékenység végzését a területén.

42. Véleményem szerint ezt a következtetést nem lehet cáfolni a VT4 ügyben 1997. június 5-én hozott ítéletre [18] való hivatkozással sem, mivel az ítélet 22. pontjában a Bíróság megállapította, hogy „a Szerződés valójában nem tiltja meg egy vállalkozás számára, hogy gyakorolja a szolgáltatásnyújtás szabadságát, amennyiben nem kínálja szolgáltatását abban a tagállamban, amelyikben az letelepedett” [19]. A jelen ügyben nem az fontos, hogy a Carmen Media nem kínált fogadás-szervezési szolgáltatást a letelepedési helye szerinti tagállamban (ami a hivatkozott ítélkezési gyakorlat szerint önmagában nem akadálya a szolgáltatásnyújtás szabadságára történő hivatkozásnak), hanem az, hogy ezt azért nem tehette, mivel egyszerűen területen kívüli, azaz „offshore” engedéllyel rendelkezett.

43. Az, hogy ennek a korlátozásnak az oka a Carmen Media azon önkéntes választása volt, hogy számára kedvezőbb adózási rendszer előnyeiben részesüljön, nem változtat azon a körülményen, hogy amikor Németországban jogszerű játékszervezőként történő elismerését kérte, csak olyan engedéllyel rendelkezett, amely nem tette számára lehetővé, hogy ezt a szolgáltatást a származási helye szerinti országban nyújtsa. Ezenkívül, még ha ez a vállalkozás az őt megillető adókedvezményekről lemondva meg is kaphatta volna ezen, a Gibraltáron működéshez való engedélyt, nem kétséges, hogy ezen előnyök megtartását választotta, és következésképpen azt, hogy tűri az ehhez kapcsolódó korlátozásokat.

44. A tagállamot ilyen eljárásra késztető – adózási vagy egyéb – okoktól függetlenül, milyen indíttatása lenne az ilyen, területen kívüli engedélyeket kiadó tagállamnak arra, hogy vállalja azt a kötelezettséget, hogy megfelelően ellenőrizze az érintett szolgáltatást? Miért kellene a tagállamoknak olyan engedélyt elfogadniuk, amely nem érvényes abban a tagállamban, amelyik kibocsátotta?

45. A körülményekre tekintettel joggal feltételezhető, hogy a gibraltári hatóságok talán nem biztosították az ellenőrzést, és azokat a feltételeket, amelyek szükségtelenné tehetnék a német hatóságok beavatkozását. A kölcsönös elismerés elve azt is jelenti, hogy bízni lehet abban, hogy a letelepedési hely szerinti tagállam ellenőrzi a területén letelepedett vállalkozásokat.

18 – A C-56/96. sz. ügy (EBHT 1997., I-3143. o.).

19 – Lásd e tekintetben a C-212/97. sz. Centros-ügyben 1999. március 9-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-1459. o.) 27. pontját.

Ugyanakkor, ha valamely tagállam csak „offshore" engedélyt ad ki, felmerül a kérdés, hogy megbízható-e az általa végzett ellenőrzés. A német hatóságok részéről megvalósított ellenőrzés tehát nem felesleges, és a kettős ellenőrzés elkerülését szolgáló kölcsönös elismerésnek itt nincs helye.

46. Bármely más megoldás legalábbis elviekben nem kívánatos belső piaci visszaéléseket segíthetne elő, amint arra írásbeli észrevételeiben a belga kormány is jogosan rámutatott. A Bíróság kétségtelenül szigorúan ítéli meg a visszaélésnek ezt a módját [20], azonban nehezen fogadható el, hogy az ilyen területen kívüli engedélyek olyan magatartást képeznek, amely kölcsönös bizalmat kelthetne a tagállamok között.

47. Ezen okokból úgy vélem, hogy ahhoz, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságára lehessen hivatkozni, elengedhetetlen az, hogy a letelepedési hely szerinti tagállam által kiadott engedély feljogosítsa a szolgáltatót az adott szolgáltatás nyújtására abban a tagállamban, ahol letelepedett.

48. Ugyanakkor a szerencsejátékok terén a kérdés nem ebben a formában jelenik meg, mivel amint azt a Stoß és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványomban [21] nagy vonalakban előadtam, lehetetlen a szerencsejátékokra vonatkozó engedélyek kölcsönös elismerése az uniós jog jelen állapotában. Erre a következtetésre három körülmény vezet engem.

49. Először is a szerencsejátékokra vonatkozó engedélyek kölcsönös elismerésének következetes működése összeegyeztethetetlennek tűnik a Bíróság ítélkezési gyakorlatával, amely a szerencsejáték-ágazatban egyértelműen és határozottan elfogadja a monopóliumokat és a piaci szereplők számának korlátozását, amennyiben meghatározott feltételek teljesülnek [22]. Ha azon tagállamnak, amelyben a Szerződés előírásainak megfelelelő, szerencsejátékra vonatkozó monopóliumot létesítettek, figyelembe kellene vennie a más tagállamok által kibocsátott engedélyeket, a fent hivatkozott ítélkezési gyakorlat alkalmazhatatlanná válna és kiüresedne.

50. Másodsorban lehetetlennek tűnik a kölcsönös elismerés a szerencsejáték-ágazat harmonizációja nélkül, ami a közeljövőben nem várható. Harmonizáció nélkül a szabad mozgás továbbra is korlátozottan valósítható meg, és a bíróság feladata kimerül annak

20 – Például a fent ivatkozott Inspire Art ügyben hozott ítélet 139. pontja a letelepedés szabadsága tekintetében.

21 – 90–105. pont.

22 – A C-124/97. sz. Läärä és társai ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-6067. o.); a C-6/01. sz. Anomar és társai ügyben 2003. szeptember 11-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-8621. o.) és 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.).

behatárolásában, e nem harmonizált területen mely korlátozások felelnek meg a Szerződés rendelkezéseinek.

51. Harmadsorban a megfelelően megszervezett hatósági együttműködés hiánya nagyon megnehezíti a kölcsönös elismerés rendszerének megvalósítását ebben az ágazatban.

52. Ennélfogva a kérdést előterjesztő bíróság első kérdése téves előfeltevésen alapul, ezért arra az alapvető előfeltevés elutasításával kell válaszolni, mivel a német hatóságok az alapügyben felmerült körülmények között nem kötelesek elismerni a más tagállam hatóságai által kibocsátott szerencsejáték-engedélyt, függetlenül az abban szereplő feltételektől.

VI – A második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés vizsgálata

A – *A szerencsejátékokra vonatkozó korlátozások elkülönített elemzése: hivatkozás a Stoß és társai egyesített ügyekben előterjesztett indítványra*

53. Második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ a Bíróságtól, hogy az EK 49. cikkel ellentétes-e a sportfogadásokra és lottójátékokra vonatkozó – alapvetően a játékfüggőség veszélye elleni küzdelem érdekében létrehozott – állami monopólium, ha ugyanebben a tagállamban létezhetnek magánszolgáltatók által szervezett, a függőség veszélyét jelentős mértékben magukban hordozó egyéb szerencsejátékok.

54. Ugyanez a kérdés azonos megfogalmazásban merült fel a fent hivatkozott Stoß és társai egyesített ügyekben. Pergazdaságossági okokból a lényegét tekintve visszautalok az említett ügyekre vonatkozó indítványomban végzett elemzésre [23]. Ezen indítványomban úgy foglalok állást, hogy a témára vonatkozó gazdag ítélkezési gyakorlat fényében a szerencsejátékra vonatkozó tagállami szabályok vizsgálatát ágazati szempontból kell elvégezni, az egyes korlátozásokat és játékokat külön-külön elemezve. Ebből következően az egyes játékokkal kapcsolatos monopóliumok választásának az uniós jog szempontjából jogszerű vagy jogszerűtlen jellegét annak a követendő céllal való összhangja vagy összhangjának hiánya, diszkriminatív jellege és arányossága határozza meg, azonban az semmiképpen sem ítélhető meg az ugyanezen tagállamban más játékok vonatkozásában kialakított szabályozáshoz viszonyítva.

23 – 61–76. pont.

55. Mindenesetre és ettől a vitától függetlenül úgy vélem, hogy az a jogalkotói döntés, hogy egyes játékok vonatkozásában monopóliumot létesítenek, más játékokat pedig a magánszektor kezében hagynak, alapvetően nem ellentétes sem a csalás megelőzésére, sem pedig az arra irányuló céllal, hogy az adott tagállamban csökkentsék a játéklehetőségeket, feltéve, hogy a hatóságok a szolgáltatók fölött bizonyos ellenőrzést gyakorolnak, és a monopólium alá tartozó játékok kínálata szűkebb, mint egy magánszolgáltató esetében lenne [24]. Amennyiben ezek a feltételek teljesülnek, a hivatkozott körülmények nem összeegyeztethetetlenek az ítélkezési gyakorlat értelmében véve koherens és módszeres szerencsejátékpolitikával. A nemzeti bíróság feladata e feltételek fennállásának ellenőrzése.

B – *Az állam területi felépítése nem befolyásolja ezt a megállapítást*

56. A Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdése ugyanakkor különbözik a Verwaltungsgericht Gießen és a Verwaltungsgericht Stuttgart által előterjesztett kérdésektől, mivel az előbbi bíróság arra is kitér, miként befolyásolja a fenti következtetéseket az a tény, hogy egyrészről a sportfogadásokra és lottójátékokra, másrészről a szerencsejátékokra vonatkozó jogi szabályozások eltéréseinek oka a tartományok és a szövetségi állam különböző jogalkotási hatásköre.

57. Az állandó ítélkezési gyakorlatból megállapítható, hogy a tagállamok kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás keretében nem hivatkozhatnak a belső jogrendszerükkel összefüggő rendelkezésekre, gyakorlatra vagy helyzetekre az uniós jog megsértésének igazolására [25], ahogyan az uniós jog megsértésével magánszemélyeknek okozott kár esetén sem hivatkozhatnak a belső jogrendjükben létező szervezetek közötti hatáskörök és felelősségek megosztására azért, hogy ez alapján mentesítsék magukat a felelősség alól [26]. Függetlenül a kötelezettségszegést elkövető szervtől, az állam mint egységes jogalany a felelős, még akkor is, ha az adott tagállam alkotmánya értelmében független intézményről van is szó [27].

58. Véleményem szerint ez az ítélkezési gyakorlat abban az esetben is alkalmazandó, amikor – mint az alapügyben is – azt a kérdést

24 – A fent hivatkozott Stoß és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványom 74. pontja.

25 – Lásd a 160/82. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 1982. december 15-én hozott ítélet (EBHT 1982., 4637. o.) 4. pontját; a 280/83. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1984. június 5-én hozott ítélet (EBHT 1984., 2361. o.) 4. pontját; a 215/83. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1985. március 28-án hozott ítélet (EBHT 1985., 1039. o.) 25. pontját; a C-326/97. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1998. október 15-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-6107. o.) 7. pontját és a C-298/97. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 1998. május 28-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-3301. o.) 14. pontját.

26 – A C-302/97. sz. Konle ügyben 1999. június 1-jén hozott ítélet (EBHT 1999., I-3099. o.) 62. pontja.

27 – A 77/69. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1970. május 5-én hozott ítélet (EBHT 1970., 237. o.) 15. pontja.

kell megvizsgálni, hogy valamely nemzeti politika és a vonatkozó jogalkotás sérti-e a Szerződésnek a szabadságokra vonatkozó rendelkezéseit. Következésképpen úgy vélem, hogy a hatáskörök tagállamon belüli területi megosztása semmilyen befolyással nincs a nemzeti szabályozásnak az uniós joggal való összeegyeztethetőségének kérdésére.

59. A tagállam belső területi felépítésének összetett jellege és különösen az azonos tárgyú hatáskörök két elkülönült területi egység (a jelen ügyben a szövetségi állam és a tartományok) közötti megosztása önmagában nem veszélyezteti a (nemzeti szinten) elvégzendő elemzés tárgyát képező politika következetességét, ugyanakkor nem szolgálhat kifogásul esetleges következetlenségekre vagy hátrányos megkülönböztetésre sem [28].

VII – A harmadik előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés vizsgálata

60. A harmadik előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésével a kérelem előterjesztője azt kívánja megtudni a Bíróságtól, hogy ellentétes-e az EK 49. cikkel a szerencsejátékok szervezésére és közvetítésére vonatkozó engedély kiállítását a törvényben szabályozott engedélyezési feltételek teljesülése esetén is az engedélyező hatóság mérlegelési jogkörébe utaló nemzeti szabályozás.

61. A kérdést előterjesztő bíróság szerint ez a kérdés csak abban az esetben releváns, ha a német monopóliumrendszert a Szerződésbe ütközőnek kell tekinteni. Véleményem szerint azonban a kérdés akkor is releváns, ha a nemzeti bíróság a Bíróság ítéletében meghatározott szempontokat követve megállapítja, hogy az egyes játékokra voantkozó monopólium és a magánszolgáltatók által szervezett egyéb játékok párhuzamos léte nem ellentétes a Szerződéssel. Ebben az esetben ez utóbbiakra alkalmazni kellene az engedélyezési eljárást.

62. Az előzetes engedélyezési eljárás rendszere szintén a mozgási szabadságok korlátozását jelenti, amely igazolható, amennyiben hátrányosan megkülönböztető, közérdekű cél megvalósításának biztosítására irányul, e cél elérésére alkalmas, és nem lépi túl az ehhez szükséges mértéket [29].

28 – Lásd e tekintetben a C-428/07. sz. Horvath-ügyben 2009. július 16-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-6355. o.) 47–58. pontját.

29 – Lásd a C-243/01. sz., Gambelli és társai ügyben 2003. november 6-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-13031. o.) 65. pontját; a C-42/02. sz. Lindman ügyben 2003. november 13-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-13519. o.) 29. pontját; 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.) 49. pontját és a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 60. pontját.

63. Ugyanakkor az állandó ítélkezési gyakorlatnak megfelelően ezeket a szempontokat olyan további kritériumokkal kell kiegészíteni, amelyek célja, hogy ez az engedély, amely magában foglalja annak lehetőségét, hogy a szóban forgó szabadság a hatóság mérlegelési jogkörétől függjön, ne tegye illuzórikussá ezt a szabadságot [30].

64. Ezzel kapcsolatban a Bíróság kimondta, hogy ahhoz, hogy az alapvető szabadságoktól eltérő előzetes közigazgatási engedélyezésen alapuló rendszer igazolt legyen, egyrészről objektív, hátrányos megkülönböztetéstől mentes és előzetesen ismert szempontokon kell alapulnia, hogy kellően behatárolja a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlását, hogy azok ne tudják önkényesen alkalmazni, másrészről olyan, könnyen hozzáférhető eljárási rendszeren kell alapulnia, amely biztosítja, hogy az érdekeltek kérelmét ésszerű határidőn belül, objektíven és pártatlanul bírálják el, és amelyben az engedély esetleges megtagadását bírói úton meg lehet támadni [31].

65. A közigazgatási hatóságok hatásköre tehát olyan korlátoknak van alárendelve, amelyek biztosítják a hatáskörrel való visszaélés elkerülését, azonban a közösségi bíróság nem írja elő az engedélyezési jogkör teljeskörű szabályozását. Ellenkező esetben a piaci szereplők számának a bíróság által egyes esetekben engedélyezett korlátozásának [32] nem nem lenne helye, és ez meg is akadályozhatná a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását igazoló közérdekű célok megvalósulását [33].

66. Következésképp, amennyiben a létrehozott eljárás objektív, átlátható és hátrányos megkülönböztetéstől mentes, valamint a meghozott döntéssel szemben jogorvoslatnak van helye, a hatóságot megilletheti bizonyos mérlegelési jogkör annak érdekében, hogy az egyes helyzetekre legmegfelelőbb megoldást alkalmazhassák. Ebből az okból állapítja meg a GlüStV 4. §-ának (2) bekezdése, hogy az engedély kiállítására senkinek sincs alanyi joga.

30 – Lásd a 286/82 és 26/83. sz. Luisi és Carbone egyesített ügyekben 1984. január 31-én hozott ítélet (EBHT 1984., 377. o.) 34. pontját; a C-358/93 és C-416/93. sz. Bordessa és társai egyesített ügyekben 1995. február 23-án hozott ítélet (EBHT 1995., I-361. o.) 25. pontját; a C-163/94, C-165/94 és C-250/94.sz. Sanz de Lera és társai egyesített ügyekben 1995. december 14-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-4821. o.) 23–28. pontját; a C-205/99. sz. Analir és társai ügyben 2001. február 20-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-1271. o.) 37. pontját és a C-385/99. sz., Müller-Fauré és van Riet ügyben 2003. május 13-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-4509. o.) 84. pontját.

31 – A fent hivatkozott Müller-Fauré és van Riet ügyben hozott ítélet 85. pontja; a fent hivatkozott Analir és társai ügyben hozott ítélet 38. pontja és a C-157/99. sz. Smits és Peerbooms ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-5473. o.) 90. pontja.

32 – A fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 53–58. pontja.

33 – A szerencsejátékra vonatkozó ítélkezési gyakorlat gyakran hivatkozik annak szükségességére, hogy a nemzeti hatóságok „elegendő mérlegelési jogkörrel rendelkezzenek" az általuk hivatkozott közérdek megvalósításához szükséges követelmények meghatározására (a C-275/92. sz. Scindler-ügyben 1994. március 24-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-1039. o.) 61. pontja; a C-67/98. sz. Zenatti-ügyben 1999. október 21-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-7289. o.) 15. pontja, továbbá a fent hivatkozott Läärä és társai ügyben hozott ítélet 14. pontja; a fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 63. pontja; a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 47. pontja és a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 57. pontja.

VIII – A negyedik előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés vizsgálata

67. A negyedik, egyben utolsó előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ, hogy összeegyeztethető-e az EK 49. cikkel a szerencsejátékok interneten keresztül történő szervezését és közvetítését teljes mértékben tiltó nemzeti szabályozás, ha egyidejűleg a nemzeti szabályozás lehetővé teszi néhány piaci szereplő számára, hogy egyéves átmeneti időre továbbra is kínálják játékaikat az interneten.

68. Ezzel a kérdéssel a Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht azt kívánja megtudni, hogy a Szerződéssel összeegyeztethető-e a GlüStV 4. § (4) bekezdése, amely megtiltja nyilvános szerencsejátékok interneten keresztül történő szervezését és közvetítését [34].

69. A Bíróság úgy ítélte meg, hogy összeegyeztethetőek a Szerződéssel más általános tilalmak is, mint amilyenek a játék adott módjára vonatkoznak [35]. Ebből következően semmivel sem ellentétes az olyan játékfelület különös tilalma, mint az Internet. Az intézkedés nem hátrányosan megkülönböztető, mivel éppúgy vonatkozik a német, mint a külföldi gazdasági szereplőkre [36], és alkalmas lehet a játékosok védelmére, valamint a játékszenvedély csökkentésére, tekintettel az internetes játék egyedi jellegzetességeire (a függőség kialakulásának fokozott veszélye, tekintettel arra, hogy a játékra otthon kerül sor, a kínálat gyakorlatilag korlátlan – egyidejűleg több „játékablak” is nyitva lehet – és az év 365 napján 24 órán át elérhető).

70. Ebből következően az ilyen típusú tilalom a többi hasonló, de a szolgáltatásnyújtás szabadságát kisebb mértékben érintő tilalomhoz hasonlóan igazolható a közérdekkel és a Szerződéssel összeegyeztethetőnek bizonyulhat, amennyiben nem hátrányosan megkülönböztető, és megfelel a következetesség és arányosság követelményének. Kétségtelen, hogy egyes elemei kétséget ébresztenek arányosságával szemben, mivel más, kevésbé korlátozó intézkedés mellett (mint amilyen maga a monopólium is) a teljes tilalom azzal a hatással járhat, hogy a játék iránti kereslet a jogellenes internetes oldalak felé irányul. Ezenfelül ellentmondás lehet e döntés és a játékszenvedély szabályozása érdekében ugyanazon játékokra felállított monopólium fenntartása között (még akkor is, ha ez utóbbi játékokat

34 – A német kormány a tárgyaláson pontosította, hogy az internetes játék tilalma ugyanúgy vonatkozik a sportfogadásokra és lottójátékokra, mint a kaszinókra és pénznyerő automatákra. Ennélfogva az adott esetben Németországban felbukkanó ezzel foglalkozó weboldalak (amelyek némelyikére az iratok hivatkoznak) ezáltal jogellenesek.

35 – Például a fent hivatkozott Schindler-ügyben hozott ítélet a lottójátékok brit jogalkotás által előírt tilalma vonatkozásában.

36 – A jelen indítvány 31. pontjában tett pontosítással. Másrészről nem tűnik úgy, hogy – amint azt a Carmen Media állítja – „látens hátrányos megkülönböztetés” állna fenn amiatt, hogy a külföldi szolgáltatók az internettől „függenek”, mivel ugyanolyan jogokkal rendelkeznek tevékenységük Németországban való kifejtésére, mint a német vállalkozások.

nem interneten keresztül kínálják). Ugyanakkor a nemzeti bíróságnak kell ezeket a kérdéseket összességükben vizsgálniuk.

71. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet előterjesztő bíróság mégsem elvontan és általánosan kérdőjelezi meg az interneten keresztül kínált játékok tilalmát, hanem csak azon átmeneti rendelkezésekhez viszonyítva, amelyek lehetővé teszik a tartományok számára a GlüStV hatálybalépésétől számított egyéves átmeneti időszakban lottójátékok interneten keresztül történő szervezésének és közvetítésének fenntartását, feltéve, hogy nincs objektív ok ezek tiltására, és egyéb kiegészítő feltételek teljesülnek.

72. A GlüStV indokolása szerint ennek az átmeneti intézkedésnek a célja, hogy a tevékenységüket szinte teljes egészében az interneten gyakorló szerencsejáték-szervezők számára lehetővé tegye új értékesítési csatornák felé irányulással az új jogi kerethez való alkalmazkodást [37]. Ennélfogva olyan döntésről van szó, amely a tilalom időpontjáig korlátozástól mentes rendszerben működő piaci szereplők jogbiztonságának védelmére irányul.

73. A Bíróság több alkalommal emlékeztetett a közösségi jogrendszer részét képező jogbiztonság elvének fontosságára, és amelyet mind a közösségi intézményeknek, mind a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk az Unió által rájuk ruházott hatáskörük gyakorlása során [38].

74. Az ezen elvből eredő követelményekre tekintettel a közösségi irányelvek általában a hatálybalépésüktől számítva ésszerű határidőt határoznak meg az átültetésre és végrehajtásra, és az ítélkezési gyakorlat igazolhatónak tekinti, ha a tagállamok ideiglenesen elhalasztják a különböző – ténybeli és jogi – helyzetek uniós joghoz igazítását.

75. Az ASM Brescia ügyben 2008. július 17-én hozott ítéletében [39] például a Bíróság megengedte az EK 49. és EK 86. cikkel ellentétes földgázelosztási koncesszió érvényességének

37 – A kérdést előterjesztő bíróság úgy ítélte meg, hogy a GlüStV indokolásában név szerint megjelölt „két hivatásos […] játékközvetítő számára […] az intézkedés arányosságát szolgáló kompenzációról” van szó. Ugyanakkor a német kormány írásbeli észrevételeiben cáfolja ezt az elméletet, rámutatva, hogy a GlüStV 25. §-a (6) bekezdésének alkalmazása nem korlátozódik erre a két piaci szereplőre, hanem „az országaik jogszabályaiban előírt feltételek szerint lottójáték-szervezésre engedéllyel rendelkező külföldi játékközvetítőkre is” alkalmazandó. A nemzeti bíróság feladata ezen állítás valóságtartalmának ellenőrzése, mivel ha név szerint megjelölt címzettet tartalmazó rendelkezésről van szó, amely kizárólag bizonyos vállalkozásokra vonatkozik, a Szerződéssel ellentétes hátrányos megkülönböztetés valósulhat meg.

38 – A C-381/97. sz. Belgocodex-ügyben 1998. december 3-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-8153. o.) 26. pontja; a C-487/01 és C-7/02. sz., Gemeente Leusden és Holin Groe egyesített ügyekben 2004. április 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-5337. o.) 57. pontja és a C-376/02. sz. „Goed Wonen”-ügyben 2005. április 26-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-3445. o.) 32. pontja.

39 – A C-347/06. sz. ügy (EBHT 2008., I-5641. o.).

meghosszabbítását. A Bíróság a jogbiztonság elvére hivatkozva számos ítéletében gyakorolta az EK 231. cikk második bekezdésében ráruházott hatáskört, és megjelölte a semmisnek nyilvánított rendelet azon joghatásait, amelyek továbbra is fennmaradnak [40].

76. Márpedig ha elfogadjuk, hogy a jogbiztonság elve egyike azoknak a nyomós közérdekeknek, amelyekre a tagállamok hivatkozhatnak a Szerződésben biztosított szabadságokkal ellentétes szabály vagy helyzet átmeneti fenntartása érdekében, még inkább meg kell erősíteni az olyan döntés jogszerűségét, amely az érdekeltek számára a nemzeti jogszabályokban foglalt új elvárásokhoz való alkalmazkodás érdekében halasztást lehetővé téve az említett szabadságok egyikének korlátozását elhalasztja.

77. Ezenfelül úgy vélem, az interneten kínált szerencsejátékok tilalmának hatálybalépését elhalasztó döntés nem érinti ezen korlátozó intézkedés következetességét, és nem veszélyezteti az általa követett közérdekű cél megvalósulását.

78. Mindenekelőtt, még ha az interneten nyújtott szerencsejátékok tilalmát indokolhatja is a függőség kialakulásának az ilyen játékokkal járó fokozott veszélye, ezen veszély elhárítása akkor sem tűnik olyan sürgősnek, hogy megelőzzék a jogbiztonság elvéből fakadó követelményeket.

79. Ezt követően emlékeztetni kell arra, hogy a GlüStV 25. §-ának (6) bekezdésében meghatározott átmeneti időszakhoz számos feltétel és előírás fűződik. Először is kizárólag a lottójátékok esetén alkalmazható, a sportfogadásokra – amelyeknek interneten keresztül való szervezése és közvetítése fokozott veszélyessége miatt a GlüStV hatályba lépésétől kezdődően tiltott – nem. Másodsorban az internetes lottójáték átmeneti engedélyezésének több olyan előírás és korlátozás képezi a feltételét, amelyeknek célja az ilyen típusú játékkal járó kockázatok megelőzése. Így ez a rendelkezés többek között megköveteli a fiatalkorú és eltiltott játékosok kizárásának biztosítását, a tételeket havi 1000 euró összegben maximalizálja, és megtiltja a hitelt, valamint az interaktív részvételt az adatok valós idejű közzétételével.

80. Végül, amint arra az előzetes döntéshozatalra utaló határozat rámutat, a GlüStV által bevezetett átmeneti rendelkezés az intézkedés arányosságát szolgáló kompenzáció,

40 – 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. és azt követő pontjai. A Bíróság ezt a rendelkezést analógia útján alkalmazza az előzetes döntéshozatali eljárásokban és a másodlagos jog valamennyi aktusa vonatkozásában: így a 4/79. sz. Providence agricole de la Champagne ügyben 1980. október 15-én hozott ítélet (EBHT 1980., 2823. o.) 45. és 46. pontjában, valamint a C-21/94. sz. Parlament kontra Tanács ügyben 1995. július 5-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-1827. o.) 29–32. pontjában. Még válaszra vár az, a folyamatban lévő, C-409/06. sz. Winner Wetten ügyben a Bíróság elé terjesztett kérdés, hogy ezt a megoldást lehet-e alkalmazni az Unió közvetlen hatályú jogi normáival ellentétes belső jogszabályokra is. Bot főtanácsnok 2010. jaunár 26-i indítványában már nemleges választ adott erre a kérdésre.

amely betartja a fiatalkorúak és a játékosok védelmére vonatkozó rendelkezéseket. Éppen ezért úgy vélem, hogy az ilyen rendelkezés nem inkoherens az internetes játékok tilalmával, mivel az új jogi szabályozásra való átállás megkönnyítésére irányul, miközben a lehető legteljesebb mértékben tiszteletben tartja a követett közérdekű célokat és a jogbiztonság alapelvét.

IX – Végkövetkeztetések

81. A fentiekben kifejtett megfontolások alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

„1) Az EK 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságára történő hivatkozásnak feltétele, hogy a szolgáltatást nyújtó a letelepedésének helye szerinti tagállam engedélye alapján az érintett szolgáltatást e tagállamban is nyújthassa. Ugyanakkor a játékengedélyek kölcsönös elismerése az uniós jog jelen állapotában nem valósulhat meg.

2) Az EK 49. cikkel összeegyeztethető a sportfogadások és lottójátékok szervezésére vonatkozó – alapvetően a játékfüggőség veszélye elleni küzdelemmel indokolt – állami monopólium még akkor is, ha ugyanezen tagállamban magánszolgáltatók a függőség veszélyét jelentős mértékben magukban hordozó szerencsejátékokat szervezhetnek, feltéve, hogy a hatóságok bizonyos ellenőrzést gyakorolnak a magánszolgáltatók felett, és a monopólium alá tartozó játékok kínálata szűkebb, mint egy magánszolgáltató esetében lenne. Amennyiben ezek a feltételek teljesülnek, a hivatkozott körülmények nem összeegyeztethetetlenek az ítélkezési

gyakorlat értelmében véve koherens és módszeres szerencsejáték-politikával. A nemzeti bíróság feladata e feltételek fennállásának ellenőrzése.

A játékokra vonatkozó jogalkotási hatásköröknek a szövetségi állam és a tartományok közötti megosztása önmagában nem veszélyezteti az (általánosságban nemzeti szinten) elvégzendő elemzés tárgyát képező politika következetességét, ugyanakkor nem szolgálhat kifogásul esetleges következetlenségekre sem.

3) Az EK 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes a szerencsejátékok szervezésére és közvetítésére vonatkozó engedély kiállítását a törvényben szabályozott engedélyezési feltételek teljesülése esetén is az engedélyező hatóság mérlegelési jogkörébe utaló nemzeti szabályozás, amennyiben a létrehozott eljárás objektív, átlátható és hátrányos megkülönböztetéstől mentes, és ha a meghozott döntéssel szemben jogorvoslatnak van helye.

4) Az EK 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes a nyilvános szerencsejátékok interneten keresztül történő szervezését és közvetítését tiltó nemzeti szabályozás, amennyiben az intézkedés összhangban áll és arányos az igazolás címén hivatkozott közérdekű céllal, függetlenül attól, hogy egyidejűleg – a fiatalkorúak és a játékosok védelmére vonatkozó rendelkezések betartása mellett az államszerződés által engedélyezett közvetítési módokra történő átállásnak az eddig kizárólag az interneten ténykedő játékközvetítő számára történő lehetővé tétele érdekében az intézkedés arányosságát szolgáló kompenzáció céljából – lehetőség van az interneten keresztül történő szervezésre és közvetítésre”.