A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nyolcadik tanács)

2011. június 30.*

A C-212/08. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Conseil d'État (Franciaország) a Bírósághoz 2008. május 21-én érkezett, 2008. május 9-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Zeturf Ltd**

és

a **Premier ministre**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nyolcadik tanács),

tagjai: K. Schiemann tanácselnök (előadó), C. Toader és A. Prechal bírák,

* Az eljárás nyelve: francia.

főtanácsnok: N. Jääskinen,
hivatalvezető: R. Şereş tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2010. december 8-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Zeturf Ltd képviseletében O. Delgrange és M. Riedel ügyvédek,

– a Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain képviseletében P. de Montalembert, P. Pagès és C.-L. Saumon ügyvédek,

– a francia kormány képviseletében E. Belliard, N. Rouam, G. de Bergues és B. Messmer, meghatalmazotti minőségben,

– a belga kormány képviseletében C. Pochet és L. Van den Broeck, meghatalmazotti minőségben, segítőjük: P. Vlæmminck advocaat,

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

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

– a máltai kormány képviseletében A. Buhagiar, S. Camilleri és J. Borg, meghatalmazotti minőségben,

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

– az Európai Bizottság képviseletében C. Vrignon és E. Traversa, meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EK 49. cikk és az EK 50. cikk értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet egy máltai jog szerint alapított társaság, a Zeturf Ltd (a továbbiakban: Zeturf) és a francia Premier ministre [miniszterelnök] közötti, ez utóbbi azon nemzeti intézkedések hatályon kívül helyezését elutasító hallgatólagos határozata tárgyában folyamatban lévő jogvitában terjesztették elő, amelyek Franciaországban monopóliumot biztosítanak a Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain (a továbbiakban: PMU) számára lóversenypályákon kívüli lóversenyfogadások lebonyolítására.

Jogi háttér

Az uniós szabályozás

3 A versenyeztetésre szánt lovak kereskedelméről, valamint a versenyen való részvétel feltételének megállapításáról szóló, 1990. június 26-i 90/428/EK tanácsi irányelv (HL L 224., 60. o.; magyar nyelvű különkiadás 3. fejezet, 10. kötet, 170. o.) célja a második preambulumbekezdése értelmében közösségi szinten szabályozni a versenyeztetésre szánt lófélék Közösségen belüli kereskedelmét.

4 Az említett irányelv ötödik preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„mivel a versenyeztetésre szánt lófélék kereskedelmét, valamint a versenyeken való részvételt veszélyeztethetik a pénzdíjak, illetve a haszon adott százalékának a tenyésztés biztosítására, fejlesztésére és javítására való fordítására vonatkozó szabályozás tagországonkénti különbözőségei, […]”.

5 Ugyanezen irányelv 1. cikke akképp rendelkezik, hogy „[e]z az irányelv meghatározza a versenyzésre szánt lófélék kereskedelmét és a lófélék e versenyeken való részvételét szabályozó feltételeket.”

6 A 90/428 irányelv 2. cikkének második bekezdése értelmében „a »verseny« bármely lovas verseny”.

7 Az említett irányelv 3. cikke tilt minden megkülönböztetést a versenyszabályzatokban a más tagállamban bejegyzett vagy más tagállamból származó lófélék, valamint a versenynek helyszínt adó tagállamban bejegyzett vagy onnan származó lófélék között.

8 Ugyanezen irányelv 4. cikke ekképp rendelkezik:

„(1) A 3. cikkben megállapított kötelezettségek különös tekintettel alkalmazandók:

[...]

c) a verseny pénzdíjára vagy a versenyből származó haszonra.

(2) Mindazonáltal,

[...]

– minden egyes verseny vagy versenytípus esetén a tagállamok jogosultak az e célra hivatalosan jóváhagyott vagy elismert testület révén az (1) bekezdés c) pontjában említett pénzdíj, illetve haszon adott százalékát a tenyésztés biztosítására, fejlesztésére és javítására fordítani.

[...]”

A nemzeti szabályozás

A lóversenyek szervezése

9 A lóversenyek engedélyezésének és lebonyolításának szabályozásáról szóló 1891. június 2-i törvény (loi du 2 juin 1891, ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, *Bulletin des lois* 1891., 23707. sz.) alapjogvitára alkalmazandó változatának (a továbbiakban: 1891. évi törvény) 1. cikke előírja:

„A mezőgazdasági miniszter előzetes engedélye nélkül nem nyitható versenypálya."

10 Az 1891. évi törvény 2. cikke ekképp rendelkezik:

„Csak azok a lóversenyek megengedettek, amelyek kizárólagos célja a lófajták javítása, és amelyeket olyan társaságok szerveznek, amelyek létesítő okiratát a mezőgazdasági miniszter a ménesek legfelső tanácsa véleményének kikérését követően jóváhagyta."

11 A lóversenyszervező társaságokról és a totalizatőri rendszerű lóversenyfogadásról szóló, 1997. május 5-i 97-456. sz. rendelet (décret nº 97-456, du 5 mai 1997, relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel, a JORF 1997. május 8-i száma, 7012. o.) alapjogvitára alkalmazandó változatának (a továbbiakban: 1997. évi rendelet) 1. cikke a következőképpen szól:

„A lóversenyszervező társaságokra a társulási szerződésről szóló 1901. július 1-jei törvény [loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association] rendelkezései

vonatkoznak, amennyiben e rendelkezések nem ellentétesek a[z 1891. évi] törvény és az annak végrehajtása érdekében hozott rendeletek rendelkezéseivel.

A versenyszervező társaságok célja lóversenyek és az e célhoz közvetlenül kapcsolódó, továbbá olyan tevékenységek szervezése, amelyekre a törvény feljogosítja.

A társaságok létesítő okiratait a mezőgazdasági miniszter hagyja jóvá, és ezen okiratok teljesítik többek között a jelen címben foglalt feltételeket. A versenyszervező társaságok létesítő okiratai […] megfelelnek a miniszter által meghatározott létesítőokirat-mintának."

12 Az alapügy tényállásnak időpontjában a versenyszervező társaságok kötelesek voltak a lóversenyszervező társaságok létesítőokirat-mintáiról szóló 1997. december 26-i rendelet (arrêté du 26 décembre 1997, relatif aux statuts types des sociétés de courses de chevaux, a JORF 1998. február 14-i száma, 2344. o.) mellékletében szereplő létesítőokirat-mintáknak megfelelő létesítő okirataikat a mezőgazdasági miniszternek átadni.

13 Az 1997. évi rendelet 3. cikke előírja:

„A mezőgazdasági miniszter a prefektus véleményének kikérését követően egy évre adja ki a lóversenyszervezésre szóló engedélyt; az engedély rendes lejárata előtt visszavonható azon társaságoktól, amelyek megsértették a törvényi vagy rendeleti rendelkezéseket, vagy nem teljesítették a létesítő okirataikból eredő kötelezettségeket.

A létesítő okiratnak tartalmaznia kell, hogy a versenyszervező társaság megszűnik, ha három évig nem kap lóversenyszervezésre szóló engedélyt."

A lóversenyfogadások szervezése

14 A lóversenyfogadásokra az 1891. évi törvény 4. cikkéből fakadó általános jellegű elvi tilalom vonatkozik, amelynek értelmében szabadságvesztéssel és bírsággal büntetendő, aki akár közvetlenül, akár közvetítő útján bárhol és bármilyen formában lóversenyfogadásokat kínál vagy köt.

15 Az állam azonban néhány lóversenyszervező társaság számára engedélyezi lóversenyfogadások szervezését. Így az 1891. évi törvény 5. cikkének első bekezdése kimondja:

„[…] a 2. cikkben foglalt feltételeket teljesítő társaságok a mezőgazdasági miniszter különleges és bármikor visszavonható engedélye alapján, valamint helyi jótékonysági és tenyésztési szervezetek számára fizetendő meghatározott díj fejében totalizatőri rendszerű lóversenyfogadást szervezhetnek, ezen engedély azonban nem helyezheti hatályon kívül a 4. cikk többi rendelkezését."

16 A versenyszervező társaságok számára biztosított, lóversenyfogadások szervezésére vonatkozó e lehetőséget illetően az 1997. évi rendelet monopóliumot hoz létre a PMU javára lóversenypályákon kívüli fogadások elfogadására a következők szerint:

„A lóversenypályákon kívüli totalizatőri rendszerű lóversenyfogadás szervezésére a fenti [1891. évi] törvény 5. cikkében megállapított feltételek mellett jogosult versenyszervező társaságok a fenti 1967. szeptember 23-i rendeletben megállapított feltételek alapján általuk létrehozott gazdasági egyesülést bízzák meg a fogadások javukra történő lebonyolításával. Ezen, Pari mutuel urbain (PMU) elnevezésű szervezet létesítő okiratát a mezőgazdasági miniszter és a költségvetésért felelős miniszter hagyja jóvá.

A 2. cikkben meghatározott anyatársaságok szintén e gazdasági egyesülésre bízhatják a totalizatőri rendszerű lóversenyfogadásnak a lóversenypályáikon, javukra történő lebonyolítását.

Amennyiben e gazdasági egyesülés engedélyezi magánszemélyek számára, hogy fogadóirodákat működtessenek, ezen engedélyt a belügyminiszter vizsgálata és kedvező véleménye után kell kiadni."

17 A 2001. augusztus 29-i rendelettel (a JORF 2001. szeptember 28-i száma, 15333. o.) módosított, a totalizatőri rendszerű lóversenyfogadás szabályozásáról szóló 1985. szeptember 13-i rendelet (arrêté du 13 septembre 1985, portant règlement du pari mutuel, a JORF 1985. szeptember 18-i száma, 10714. o.; a továbbiakban: 1985. évi rendelet) bevezeti az interneten történő fogadás lehetőségét. A PMU internetes oldala az öt legnagyobb kereskedelmi oldal egyike Franciaországban.

A PMU szervezete és tevékenységi köre

18 A PMU létesítő okiratának 3. cikke előírja:

„A [PMU] célja a [PMU]-ben részt vevő minden versenyszervező társaság számára a lóversenypályákon kívüli, valamint az anyatársaságok lóversenypályáin történő totalizatőri rendszerű lóversenyfogadás állandó és folyamatos szolgáltatásához szükséges valamennyi műszaki, igazgatási, jogi, pénzügyi és személyi eszköz megteremtése teljesen vagy részben az általuk szervezett rendezvényekre.

A [PMU] részesedést szerezhet és elláthatja valamennyi részesedés kezelését társaságokban, egyesülésekben, illetve francia vagy külföldi jogalanyokban, amelyek Franciaországban vagy külföldön közvetlenül vagy közvetve totalizatőri rendszerű lóversenyfogadás szervezésében, valamint e tevékenységgel kapcsolatos bármilyen szolgáltatásban vesznek részt.

A fő céljának teljesítéséhez közvetlenül szükséges minden további tevékenységet ellát.

A [PMU]-ben részt vevő egyes társaságok céljához hasonlóan a [PMU] célja jótékony és nonprofit, valamint civil jellegű."

19 A 1997. évi rendelet 29. cikke a PMU igazgatótanácsának összetételére vonatkozóan a következőképpen rendelkezik:

„A [PMU]-t a közgyűlés által kinevezett tíz tagból álló igazgatótanács vezeti:

A [PMU] igazgatótanácsának elnöke, akit a részt vevő társaságok jelölnek, és aki a közgyűlés tagjain kívüli személyek közül is választható, továbbá akinek személyét a mezőgazdasági miniszternek és a költségvetésért felelős miniszternek jóvá kell hagynia;

Az ügyvezető igazgató, akit az elnök javasol, és akinek személyét a mezőgazdasági miniszternek, valamint a költségvetésért felelős miniszternek jóvá kell hagynia;

A [PMU]-ben részt vevő társaságok négy képviselője;

Négy állami képviselő, közülük kettőt a mezőgazdasági miniszter és kettőt a költségvetésért felelős miniszter javasol.

A [PMU] igazgatótanács elnökének megbízatása négy évre szól, és megújítható. A ügyvezető igazgató megbízatása ugyanakkor szűnik meg, mint az őt javasló igazgatótanács-elnök megbízatása.

Az igazgatótanács ülésein minden tag egy szavazattal rendelkezik, szavazategyenlőség esetén azonban az igazgatótanács elnöke döntő szavazattal rendelkezik. Az állami ellenőr és a kormánymegbízott szavazati jog nélkül vesz részt az igazgatótanács ülésein."

20 Az 1997. évi rendelet 40. cikke a következőképpen rendelkezik a lóversenyek és a lóversenyfogadások ellenőrzésére vonatkozóan:

„A lóversenyek és a totalizatőri rendszerű lóversenyfogadás ellenőrzését és felügyeletét a mezőgazdasági minisztérium vidékért felelős és erdészeti igazgatóságának tisztviselői, a belügyminisztériumban a lóversenyek felügyeletével megbízott rendőri szerv tisztviselői és a Kincstár főszámvevői vagy azok képviselői együttesen látják el.

A lóversenyek és a totalizatőri rendszerű lóversenyfogadás ellenőrzésével és felügyeletével megbízott tisztviselők bármilyen dokumentum és irat átadását kérhetik tevékenységükkel kapcsolatban. A versenyek előtt, közben és után beléphetnek minden olyan helyiségbe és létesítménybe, ahol a lóversenypályákon, illetve az azokon kívül szervezett fogadások átvétele és összegyűjtése zajlik. [...]"

21 Az 1997. évi rendelet 39. cikke ekképp rendelkezik a PMU által javasolható fogadások módjait és típusait illetően:

A totalizatőri rendszerű lóversenyfogadásról szóló rendeletet a mezőgazdasági miniszter és a költségvetésért felelős miniszter a [PMU] javaslatára és a belügyminiszter véleményének kikérését követően fogadja el, és kihirdetik azt a *Journal officiel de la République française-ben* [a Francia Köztársaság hivatalos lapja].

22 Az 1985. évi rendelet 1. cikke értelmében:

„A jelen rendelet tárgyát képező fogadások a mezőgazdasági miniszter erre vonatkozó engedélyével rendelkező társaságok által működési engedéllyel rendelkező lóversenypályákon szervezett egy vagy több lóverseny befutójával kapcsolatos esemény megjóslására vonatkoznak. A versenyek lebonyolítását a különböző versenyszabályzatok szabályozzák.

Az egyes társaságok esetében a mezőgazdasági miniszter rendelete határozza meg az engedélyezett fogadástípusokat."

23 Az 1985. évi rendelet 2. cikkének első bekezdése előírja:

„A totalizatőri rendszerű lóversenyfogadás elve magában foglalja, hogy – a hatályos szabályozásban megállapított levonásokat követően – a fogadók által adott fogadástípusra megtett tételeket az ugyanilyen típusú fogadás nyertes fogadói között osztják fel."

24 Az 1985. évi rendelet 8. cikkének első bekezdése a következő kifejezéssekkel ismétli meg a lóversenyfogadások általános jellegű elvi tilalmát:

„Mindenkinek tilos a Franciaországban szervezett versenyekre fogadást kötnie vagy elfogadnia a francia totalizatőri rendszerű lóversenyfogadói szolgáltatások igénybevétele nélkül."

25 A PMU-nél kötött fogadások tétjeit a fogadók között körülbelül 74%-os mértékben osztják fel. Közel 12%-ot levon az állam, körülbelül 8%-ban részesül a lótenyésztési ágazat, és nagyjából 5% fedezi a fogadások PMU általi összegyűjtésének és kezelésének költségeit.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

26 A Zeturf társaság lóversenyfogadásokkal kapcsolatos szolgáltatásokat nyújt az interneten. A szerencsejátékokat szabályozó máltai hatóság által kiadott engedéllyel rendelkezik, és internetes oldaláról többek között francia lóversenyekre vonatkozó fogadásokat kínál.

27 2005. július 18-án a Zeturf az 1997. évi rendelet 27. cikkének, különösen e cikk első bekezdésének hatályon kívül helyezését kérte a mezőgazdasági minisztertől, amely rendelkezés monopóliumot biztosít a PMU részére a lóversenypályákon kívüli lóversenyfogadások lebonyolítására.

28 Mivel az említett miniszter nem válaszolt e kérelemre, ez hallgatólagos elutasító határozatot eredményezett, amelyet a Zeturf a kérdést előterjesztő bíróság előtt megtámadott. E társaság emellett kérte a kérdést előterjesztő bíróságtól, hogy kötelezze a miniszterelnököt és a mezőgazdasági minisztert, hogy – a meghozandó határozat közlésétől számított minden nap késedelem után 150 euró kényszerítő bírság terhe mellett – helyezze hatályon kívül az említett 27. cikk első bekezdését.

29 A Zeturf által a Conseil d'État [Államtanács] előtt indított kereset többek között az EK 49. cikkben biztosított szolgáltatásnyújtás szabadságának megsértésén alapult.

30 A kérdést előterjesztő bíróság ezzel kapcsolatban megállapította, hogy az 1997. évi rendelet 27. cikkének első bekezdése a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősül, mivel a Francia Köztársaságon kívüli más tagállamok szolgáltatói számára korlátozza a lóversenypályákon kívüli lóversenyfogadások lebonyolítását Franciaországban.

31 A kérdést előterjesztő bíróság ugyanakkor elismerte, hogy az ilyen korlátozás megengedett lehet az EK-Szerződésben előírt eltérések címén, vagy nyomós közérdek igazolhatja azt, ha az arányosságát illetően megfelel az uniós jog által előírt követelményeknek.

32 A kérdést előterjesztő bíróság előtt a Zeturf többek között azt állította, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok nem bizonyították olyan nyomós közérdek fennállását, amely igazolná az említett korlátozást; hogy még ha feltételezzük is, hogy megállapítható az ilyen közérdek fennállása, e korlátozás nem arányos az elérni kívánt célokhoz képest; és hogy a PMU olyan terjeszkedő üzletpolitikát folytat, amely a játékra és a költekezésre ösztönzésen alapul, és amely nem áll összhangban az alkalmazandó nemzeti szabályozás céljaival.

33 Ezzel szemben az említett hatóságok azzal érvelnek a kérdést előterjesztő bíróság előtt, hogy a PMU számára biztosított monopólium célja – a játéknak az egyénre és a társadalomra gyakorolt hatásaira tekintettel – a társadalmi rend védelmére, valamint – a szerencsejátékok bűncselekmény vagy csalás céljából történő felhasználása elleni küzdelem érdekében – a közrend védelmére irányul, és hogy e monopólium a lótenyésztési ágazat finanszírozása révén hozzájárul továbbá a vidékfejlesztéshez. A PMU növekedési politikáját továbbá igazolja a játékszenvedély elleni azon hatékony küzdelem célkitűzése, hogy jogszerű és vonzó ajánlatokat tartsanak fenn annak érdekében, hogy a fogadók az engedélyezett és szabályozott tevékenységek iránt érdeklődjenek.

34 E körülmények között a Conseil d'État úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Az [EK 49. cikket] és [az EK 50. cikket] akként kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes a lóversenyfogadások lóversenypályákon kívül történő lebonyolítását egyetlen nonprofit gazdasági szereplő javára kizárólagos jelleggel biztosító olyan nemzeti szabályozás, amely alkalmasnak tűnik arra, hogy a kevésbé korlátozó jellegű intézkedésekhez képest hatékonyabb módon biztosítsa a bűnözés elleni küzdelemre, ezáltal pedig a közrend védelmére irányuló célkitűzés megvalósítását, a meg nem engedett játékhálózatok kiépülésével kapcsolatos kockázat

semlegesítése és a fogadóknak a jogszerű ajánlatok felé ösztönzése érdekében viszont a gazdasági szereplő olyan dinamikus üzletpolitikájával jár együtt, amely következésképpen nem éri el teljes mértékben a játékalkalmak mérséklésére irányuló célkitűzést?

2) Annak megítélése érdekében, hogy az [EK 49. cikkel] és [az EK 50. cikkel] ellentétes-e a Franciaországban hatályos szabályozáshoz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely a lóversenyfogadások lóversenypályákon kívül történő lebonyolítását egyetlen nonprofit gazdasági szereplő javára kizárólagos jelleggel biztosítja, a szolgáltatásnyújtás szabadságának megsértését csak az on-line lóversenyfogadási ajánlatokra vonatkozó korlátozások szempontjából kell vizsgálni, vagy pedig a lóverseny-fogadási ágazatot a maga egészében figyelembe kell venni, tekintet nélkül arra, hogy a fogadásokat milyen formában ajánlják, illetve azok milyen formában hozzáférhetők a fogadók számára?"

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

35 Amint a jelen ítélet 30. pontjában megállapításra került, a kérdést előterjesztő bíróság megállapította, hogy az alapügyben szereplő, a lóversenyfogadások területére vonatkozó francia szabályozás akadályozza a szolgáltatásnyújtás szabadságát. A feltett kérdések tehát kizárólag ezen akadály igazolható vagy nem igazolható jellegére vonatkoznak.

Az első kérdésről

36 Az első kérdés megválaszolása céljából elsőként meg kell vizsgálni azokat a feltételeket, amelyek mellett az EK 49. cikk lehetővé teszi olyan kizárólagos rendszer bevezetését, amely a lóversenypályákon kívüli lóversenyfogadások szervezését egyetlen, az alapügyben szereplőhöz hasonló gazdasági szereplő javára biztosítja, és másodsorban

azt, hogy milyen mértékben állhat összhangban e kizárólagos rendszer által követett célokkal azon dinamikus üzletpolitika, amelyet az ilyen kizárólagos joggal rendelkező gazdasági szereplő folytat.

A lóversenyfogadások szervezésére vonatkozó kizárólagos rendszer bevezetésének feltételei

37 Előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságának a kérdést előterjesztő bíróság által megállapított korlátozása megengedett lehet az EK 45. cikkben és EK 46. cikkben kifejezetten szabályozott, e téren az EK 55. cikk alapján alkalmazandó eltérések címén, illetve a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében azt nyomós közérdek igazolhatja (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.] 55. pontja).

38 Közelebbről, az elfogadható igazolások tekintetében a Bíróság megállapította, hogy a szerencsejátékok és a fogadások területén elfogadott nemzeti jogszabályok által követett célok összességükben a legtöbb esetben az érintett szolgáltatások címzettjeinek, és általánosabb értelemben a fogyasztók védelméhez kapcsolódnak, valamint a társadalmi rend védelméhez. A Bíróság hangsúlyozta azt is, hogy az ilyen célok azon nyomós közérdekek közé tartoznak, amelyek igazolhatják a szolgáltatásnyújtás szabadságának a korlátozását (a C-316/07., C-358/07–C-360/07., C-409/07. és C-410/07. sz., Stoß és társai egyesített ügyekben 2010. szeptember 8-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-8069. o.] 74. pontja, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

39 A Bíróság egyébként több alkalommal is hangsúlyozta, hogy az erkölcsi, vallási vagy kulturális rend sajátosságai, valamint a szerencsejátékoknak és fogadásoknak a társadalomra és az egyénre nézve erkölcsi és anyagi szempontból egyaránt káros következményei alkalmasak lehetnek annak igazolására, hogy a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörrel rendelkezzenek a fogyasztók, illetve a szociális rend védelmével kapcsolatos

követelmények saját értékrendjük szerint történő megállapítása terén (a fent hivatkozott Stoß és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 76. pontja, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

40 Következésképpen a tagállamok főszabály szerint szabadon állapíthatják meg a szerencsejátékokkal kapcsolatos politikájuk célkitűzéseit, illetve adott esetben szabadon határozhatják meg a szükségesnek tartott konkrét védelmi intézkedéseket (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 59. pontját).

41 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 ebben az értelemben a fent hivatkozott Stoß és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 81. és 83. pontját).

42 A nemzeti hatóságoknak ugyanis jogukban áll úgy vélni, hogy az, hogy a monopóliummal felruházott intézmény ellenőrző szerveiként olyan kiegészítő eszközökkel rendelkeznek, amelyek lehetővé teszik számukra, hogy a jogszabályok által előírt szabályozói és felügyeleti mechanizmusokon kívül befolyásolják az említett intézmények irányítását, biztosítja 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 Stoß és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 82. pontja).

43 Továbbra is fennáll azonban, hogy az előírt korlátozásoknak az arányosságuk tekintetében meg kell felelniük a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következő feltételeknek, amelyet a nemzeti bíróságoknak kell megvizsgálnia (a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 59. és 60. pontja, valamint a fent hivatkozott Stoß és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 77. és 78. pontja).

44 Az alapügy körülményei között és a Bíróság elé terjesztett észrevételekre tekintettel ezzel kapcsolatban pontosítani kell egyfelől a nemzeti szabályozás által követett célok vizsgálatát, másfelől pedig a hatóságok által a PMU felett tényegesen gyakorolt ellenőrzést.

– A nemzeti szabályozás által követett célokról

45 A kérdést előterjesztő bíróság által a Bíróságnak átadott ügyiratokból, valamint a francia kormány által ez utóbbi elé terjesztett észrevételekből kiderül, hogy a nemzeti szabályozás három célt követ, amelyek közül a két legfontosabb egyfelől a lóversenyfogadások ágazatában a csalás és a pénzmosás elleni küzdelem, másfelől – a szerencsejátéknak az egyénre és a társadalomra gyakorolt hatásaira tekintettel – a társadalmi rend védelme. A PMU és a francia kormány által csak másodlagosan hivatkozott harmadik cél a lótenyésztési ágazat finanszírozása révén a vidékfejlesztéshez való hozzájárulás.

46 Amint a jelen ítélet 38. pontjában a Bíróság megállapította, e célok közül az első kettő szerepel azok között, amelyek a szerencsejátékok területén igazolhatják a szolgáltatásnyújtás szabadságának akadályozását. Azonban – amint a jelen ítélet 41. pontjában a Bíróság emlékeztetett rá – egy olyan mértékben korlátozó intézkedés bevezetését, mint a monopólium, csak a különösen magas szintű védelem biztosítására irányuló cél igazolhat e tekintetben.

47 Következésképpen a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy az alapjogvita tényállásának időpontjában a nemzeti hatóságok valóban különösen magas szintű védelmet kívántak-e biztosítani, és hogy az ezen, elérni kívánt védelmi szintre tekintettel a monopólium bevezetését ténylegesen szükségesnek lehet-e tekinteni.

48 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy nem bír relevanciával az a puszta tény, hogy bizonyos számú gazdasági magánszereplő engedélyezése és ellenőrzése költségesebbnek bizonyulhat a nemzeti hatóságok számára, mint egyetlen gazdasági szereplő felett gyakorolt felügyelet. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából ugyanis az következik, hogy az adminisztratív nehézségek nem minősülnek olyan indokoknak, amelyek igazolhatják az uniós jog által biztosított alapszabadság akadályozását (lásd ebben az értelemben a C-386/04. sz. Centro di Musicologia Walter Stauffer ügyben 2006. szeptember 14-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-8203. o.] 48. pontját és a C-318/07. sz. Persche-ügyben 2009. január 27-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-359. o.] 55. pontját).

49 A nemzeti hatóságok által a hivatkozott célok tekintetében biztosítani kívánt védelmi szintet illetően a Zeturf többek között azzal érvel, hogy jelentős pénzösszegeket mosnak tisztára rendszeresen a PMU nyertes szelvényeinek árusítása révén, ami kizárólag amiatt lehetséges, hogy a fogadásokat névtelenül teszik meg a PMU-nél, és ezért lehetetlen a fogadót azonosítani. A Zeturf emellett hozzáfűzi, hogy ez a pénzmosási technika közismert, és ezt a pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó, „Tracfin" elnevezésű francia csoport tevékenységéről szóló jelentések igazolják, amely csoport a gazdasági, pénzügyi és munkaügyi, valamint a költségvetési, államháztartási és közszolgálati miniszter alá tartozik.

50 A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy ezek az állítások menynyire megalapozottak, és az ilyen gyakorlatok iránt tanúsított esetleges tolerancia összeegyeztethető-e a magas szintű védelemre irányuló céllal.

51 Az alapügyben szereplő szabályozás harmadik, a francia kormány által másodlagosan hivatkozott célját illetően meg kell állapítani, hogy az alapjogvita keretében a vidékfejlesztés – ahogyan azt e kormány meghatározta – a C-275/92. sz. Schindler-ügyben 1994. március 24-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-1039. o.) alapját képező ügyben szereplő, jótékony célú vagy közérdekű tevékenységek finanszírozásához hasonlítható.

52 A Bíróság e tekintetben több alkalommal kifejtette, hogy noha nem elhanyagolható tényező, hogy az engedélyezett szerencsejátékokból származó bevételek utáni levonás jelentősen hozzájárulhat az ilyen tevékenységek finanszírozásához, ezen indok mindössze járulékos jellegű kedvező következmény, nem pedig az alkalmazott korlátozó politika valódi igazolása (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Schindler-ügyben hozott ítélet 60. pontját, valamint a C-67/98. sz. Zenatti-ügyben 1999. október 21-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-7289. o.] 36. pontját). Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében ugyanis a gazdasági indokok nem szerepelnek az EK 45. cikkben és EK 46. cikkben felsorolt okok között, és nem minősülnek nyomós közérdeknek sem, amelyre a letelepedési szabadság vagy a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának igazolása végett hivatkozni lehetne (lásd ebben az értelemben C-243/01. sz., Gambelli és társai ügyben 2003. november 6-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-13031. o.] 61. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot, valamint a C-153/08. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2009. október 6-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-9735. o.] 43. pontját).

53 Ebből mindenekelőtt az következik, hogy egy ilyen cél nem igazolhatja egy olyan mértékben korlátozó intézkedés bevezetését, mint a monopólium. A másodlagos cél, miszerint a lóversenypályákon kívüli lóversenyfogadások területére vonatkozó monopólium létrehozatalának célja a vidékfejlesztéshez való hozzájárulás, nem minősülhet tehát az alapügyben szereplő nemzeti szabályozás által bevezetett „szolgáltatásnyújtás szabadsága" akadálya igazolásának.

54 Emellett meg kell állapítani, hogy a francia kormány állításával ellentétben a 90/428 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése sem hallgatólagosan, sem kifejezetten nem engedélyezi a lóversenyfogadásokból eredő bevételnek a tenyésztés biztosítására, fejlesztésére és javítására fordítását. Ezen irányelvnek nem célja a lóversenyekkel kapcsolatos szerencsejátékok szabályozása. Kizárólag a más tagállamban bejegyzett vagy

más tagállamból származó lovak, valamint a versenynek helyszínt adó tagállamban bejegyzett vagy onnan származó lovak közötti bármely megkülönböztetés felszámolására irányul. E versenyeket ugyanezen irányelv 2. cikkének második bekezdése határozza meg, amely rendelkezésre az irányelv 3. és 4. cikke utal. A tagállamok számára a fent említett 4. cikkben elismert azon lehetőség, hogy az e versenyekből származó pénzdíj, illetve haszon adott százalékát fenntartsák, kifejezetten a fenti 3. cikkben foglalt kötelezettségre utal. Az e lovak által termelt haszonra és díjazásokra vonatkozik tehát az említett irányelv 4. cikkének (2) bekezdése, nem pedig az ilyen versenyek alkalmával szervezett lóversenyfogadásokból eredő bevételre.

– A PMU tevékenységeinek ellenőrzéséről

55 Amint azt a PMU, valamint a francia és a portugál kormány megjegyezte, a kérdést előterjesztő bíróság által szolgáltatott és a jelen ítélet 19–22. pontjában összefoglalt, többek között egyfelől a PMU igazgatótanácsának összetételére, a lóversenyek és a totalizatőri rendszerű lóversenyfogadások két minisztérium általi ellenőrzésére és felügyeletére, másfelől a PMU által kínált fogadások módjaira és típusaira vonatkozó információk alapján – a kérdést előterjesztő bíróság vizsgálatától függően – úgy tűnik, hogy az alapjogvitában szereplő fogadásfelügyeleti és -ellenőrzési rendszer hasonlít a C-124/97. sz., Läärä és társai ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-6067. o.), valamint a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet alapját képező ügyekben szereplő rendszerekhez.

56 Ha valóban ez az eset áll fenn, akkor úgy tűnik, hogy különösen szigorú mértékű az állami ellenőrzés a lóversenyfogadások szervezése felett. Az állam ugyanis közvetlen ellenőrzést gyakorol a kizárólagos gazdasági szereplő működése felett, azon események szervezése felett, ahol a fogadásokat megteszik, az engedélyezett fogadástípusok és azok értékesítési csatornái felett, beleértve a díjazások tétekhez viszonyított arányát, valamint a szabályozott tevékenységek lebonyolítását és felügyeletét is. A kérdést előterjesztő bíróság tehát főszabály szerint arra a megállapításra juthat, hogy az alapügyben szereplő szabályozás alkalmas a szerencsejátékokkal kapcsolatos

bűncselekmények és csalások elleni küzdelem, valamint – a szerencsejátékok által az egyénre és a társadalomra gyakorolt hatásokra tekintettel – a társadalmi rend védelmére irányuló cél biztosítására.

57 Ezzel kapcsolatban emlékeztetni kell azonban arra, hogy a nemzeti szabályozás csak akkor alkalmas az említett cél megvalósítására, ha azt valóban koherens és szisztematikus módon kívánja elérni (a C-169/07. sz. Hartlauer-ügyben 2009. március 10-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-1721. o.] 55. pontja).

58 A Bíróság e tekintetben már kimondta, hogy az olyan mértékben korlátozó intézkedés bevezetését, mint a monopólium, olyan szabályozási keret bevezetésének kell kísérnie, amely alkalmas annak biztosítására, hogy az említett monopólium jogosultja ténylegesen, koherens és szisztematikus módon követni tudja az ily módon meghatározott célt a mennyiségében és minőségében e célnak megfelelően kialakított és a hatóságok szigorú ellenőrzése alatt álló kínálat útján (a fent hivatkozott Stoß és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 83. pontja).

59 Megállapítható ugyanis, hogy minden gazdasági szereplő körében – beleértve a közintézményeket és a karitatív szervezeteket is – fennáll bizonyos érdekellentét a bevételek növelésének igénye és a játéklehetőségek csökkentése között. A közjogi vagy nonprofit gazdasági szereplők – valamennyi gazdasági magánszereplőhöz hasonlóan – törekedhetnek a bevételeik maximalizálására, valamint a szerencsejátékok piacának fejlesztésére, meghiúsítva ezáltal a játéklehetőségek csökkenésére irányuló célt.

60 Különösen ez a helyzet áll fenn, amikor a keletkezett bevételeket közérdekűként elismert célok megvalósítására szánják, mivel e célok eredményesebb teljesítése érdekében a gazdasági szereplőt a szerencsejátékból származó bevételek növelésére bátorítják. A bevételek e célokra történő felhasználása mindazonáltal olyan helyzethez vezethet, amikor nehéz lemondani a szerencsejátékokból származó összegekről, mivel a természetes játékkedv a szerencsejáték-kínálat növelésére és az új játékosok vonzására irányulna.

61 E megfontolások még inkább alkalmazandók olyan körülmények között, amikor az egyetlen gazdasági szereplő – az alapügyhöz hasonlóan – kizárólagos jogokkal rendelkezik a lóversenyek szervezése és az e versenyeken megtett fogadások terén is. E gazdasági szereplő tehát kiváltságos helyzetben van ahhoz, hogy adott esetben növelje a fogadási tevékenységét azon események megsokszorozásával, amelyeken fogadni lehet.

62 Következésképpen a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy többek között a franciaországi szerencsejáték-piac fejlődése alapján megvizsgálja, hogy ténylegesen sor került-e a PMU tevékenységei felett főszabály szerint gyakorolt állami ellenőrzésekre a kizárólagos rendszer PMU javára történő bevezetésével kitűzött célok koherens és szisztematikus módon történő megvalósítása során (lásd ebben az értelemben a C-258/08. sz., Ladbrokes Betting & Gaming és Ladbrokes International ügyben 2010. június 3-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-4757. o.] 37. pontját).

63 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy ezzel kapcsolatban különösen a kérdést előterjesztő bíróság által feltett első kérdés második részében kiemelt, a PMU által folytatott üzletpolitikára vonatkozó szempontnak van biztos relevanciája az említett célok elérési módjának értékelése tekintetében.

A dinamikus üzletpolitika folytatásáról

64 Az első kérdés második része arra irányul, hogy milyen mértékben lehet az EK 49. cikk követelményeivel összeegyeztethetőnek tekinteni azon dinamikus üzletpolitikát, amelyet a szerencsejátékok szervezésére vonatkozóan kizárólagos joggal rendelkező gazdasági szereplő folytat.

65 Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésből, valamint a Bíróság elé terjesztett észrevételekből kiderül, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott dinamikus üzletpolitikát több tényező jellemzi. Többek között nem vitatott, hogy a PMU kitartóan és növekvő mértékben reklámozza termékeit az interneten is, továbbá megkezdte a fogadások értékesítési helyei és a játékosoknak kínált termékek számának növelését. Emellett olyan üzletstratégiát alkalmaz, amelynek célja új közönség megnyerése a kínálatában szereplő játékok számára.

66 Először is emlékeztetni kell ezzel kapcsolatban arra, hogy amennyiben valamely tagállam hatóságai az államkincstár gyarapítása céljából ösztönzik és támogatják a fogyasztók szerencsejátékokban való részvételét, e tagállam hatóságai igazolásképpen nem hivatkozhatnak a szerencsejátékban való részvétel lehetőségeinek csökkentését megkívánó társadalmi rendre a szolgáltatásnyújtás szabadsága akadályozásának igazolása érdekében (a fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 69. pontja).

67 A Bíróság mindazonáltal úgy ítélte meg, hogy a szerencsejáték-tevékenységekre vonatkozó, ellenőrzött terjeszkedési politika megvalósítása összhangban lehet azzal a célkitűzéssel, hogy e tevékenységeket ellenőrzött mederbe tereljék oly módon, hogy az illegális titkos szerencsejátékot és fogadásokat űzőket az engedélyezett és szabályozott tevékenységek felé terelik. Egy ilyen politika ugyanis összhangban állhat a szerencsejátékok bűncselekmények vagy csalás céljából történő üzemeltetésének a megakadályozására irányuló céllal, valamint a játékhoz kapcsolódó túlzott kiadások ösztönzése megelőzésére vagy a játékfüggőség elleni küzdelemre irányuló céllal, mivel a fogyasztóknak az állami monopólium jogosultja által nyújtott kínálat felé orientálásával a kínálat feltehetőleg védelmet biztosít a bűncselekményekkel szemben, valamint a fogyasztók túlzott kiadások és játékfüggőség elleni eredményesebb védelmét szem előtt tartva került kialakításra (a fent hivatkozott Stoß és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 101. és 102. pontja).

68 Az ellenőrzött tevékenységek felé terelésre irányuló e cél elérése érdekében nem vitatott, hogy az engedéllyel rendelkező piaci szereplőknek a nem szabályozott tevékenységekkel szemben megbízható, ugyanakkor vonzó alternatívát kell adniuk, amely magában foglalja a szerencsejátékok széles skálájára vonatkozó kínálatot, a

meghatározott terjedelmű reklámot, valamint az új terjesztési technikák alkalmazását (lásd 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.] 55. pontját, valamint a fent hivatkozott Stoß és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 101. pontját).

69 Pontosan a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy az előtte folyamatban lévő ügy körülményeire tekintettel megvizsgálja, hogy a PMU üzletpolitikája – a reklámtevékenység mértékére, valamint új játékoknak az általa történő bevezetésére tekintettel – úgy tekinthető-e, mint amely a szerencsejáték-ágazatban alkalmazott ezen ellenőrzött terjeszkedési politika megvalósításának keretébe illeszkedik, amely valójában a játékkedv ellenőrzött tevékenységek felé terelését szolgálja (a fent hivatkozott Ladbrokes Betting & Gaming és Ladbrokes International ügyben hozott ítélet 37. pontja).

70 E vizsgálat keretében az is a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy ellenőrizze, hogy egyfelől a szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűncselekmények és csalások, másfelől a játékfüggőség problémát okozhatott-e Franciaországban az alapügy tényállásának időpontjában, és hogy az engedélyezett és szabályozott tevékenységek terjesztése orvosolhatta-e ezt a problémát (a fent hivatkozott Ladbrokes Betting & Gaming és Ladbrokes International ügyben hozott ítélet 37. pontja). A Bíróság többek között hangsúlyozta, hogy ha a tagállam a korlátozó nemzeti intézkedésből származó, a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó akadály igazolására alkalmas célra kíván hivatkozni, akkor az e kérdést elbíráló bíróság számára minden olyan információt rendelkezésre kell bocsátania, amely lehetővé teszi e bíróság számára annak a biztosítását, hogy az említett intézkedés valóban megfelel az arányosság elvéből eredő követelményeknek (a fent hivatkozott Stoß és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 71. pontja). A Bizottság ezzel kapcsolatban arra hivatkozik, hogy a nemzeti hatóságok – a fent hivatkozott Placanica és társai, valamint a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet alapját képező ügyekkel szemben – nem bizonyították a lóversenyfogadások feketepiacának tényleges létét.

71 Mindenestre az állami monopólium jogosultja által esetlegesen alkalmazott reklámnak mértéktartónak kell lennie, és szigorúan a fogyasztóknak az ellenőrzött játékok rendszere felé orientálásához szükséges mértékre kell korlátozódnia. Az ilyen reklám

ezzel szemben különösen nem irányulhat a fogyasztók játékra való természetes hajlamának a szerencsejátékban való aktív részvételre biztatás útján történő erősítésére, különösen ideértve a játék banalizálását, vagy kedvező kép kialakítását azzal kapcsolatban, hogy a befolyó bevételeket közérdekű tevékenységekre fordítják, továbbá a játék vonzerejének jelentős nyeremények lehetőségét felvillantó figyelemfelkeltő reklámüzenetek útján történő növelését (a fent hivatkozott Stoß és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 103. pontja).

72 A fenti megállapítások összességének a fényében az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EK 49. cikket úgy kell értelmezni:

a) az a tagállam, amely a szerencsejáték-ágazatban a fogyasztók különösen magas szintű védelmét kívánja biztosítani, megalapozottan vélheti úgy, hogy csak a hatóságok szigorú ellenőrzése alatt álló, egyetlen szervezetnek biztosított kizárólagos jogok teszik lehetővé az ezen ágazathoz kapcsolódó veszélyek ellenőrzés alatt tartását, valamint a játékhoz kapcsolódó túlzott kiadások ösztönzésének a megelőzésére és a játékfüggőség elleni küzdelemre irányuló célok kellőképpen hatékony követését;

b) a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy:

– az alapjogvita tényállásának időpontjában a nemzeti hatóságok valóban ilyen különösen magas szintű védelmet kívántak-e biztosítani, és hogy az elérni kívánt ezen védelmi szintre tekintettel a monopólium bevezetése ténylegesen szükségesnek tekinthető-e, és

– ténylegesen koherens és szisztematikus módon kerül-e sor a főszabály szerint a kizárólagos jogokkal rendelkező szervezet tevékenységei felett gyakorolt állami ellenőrzésekre az e szervezet számára kitűzött célok követése során;

c) a bűnözés elleni küzdelemre, valamint a játéklehetőségek csökkentésére irányuló célokkal való összhang érdekében egy olyan nemzeti szabályozásnak, amely monopóliumot hoz létre a szerencsejátékok területén,

– azon a megállapításon kell alapulnia, miszerint a szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűncselekmények és csalások, valamint a játékfüggőség problémát okoz az érintett tagállam területén, amelyet az engedélyezett és szabályozott tevékenységek terjesztése orvosolhat, és

– kizárólag mértéktartó és szigorúan a fogyasztóknak az ellenőrzött játékok rendszere felé orientálásához szükséges mértékre korlátozódó reklámot tehet lehetővé.

A második kérdésről

73 A kérdést előterjesztő bíróság második kérdése lényegében arra irányul, hogy hogyan kell megítélni a szolgáltatásnyújtás szabadsága olyan rendszer általi megsértésének jelentőségét, amely a lóversenyfogadások szervezésére vonatkozóan kizárólagosságot biztosít egyetlen gazdasági szereplő javára, és hogy nevezetesen az on-line lóversenyfogadások piaca különállónak tekinthető-e a lóversenyfogadások ágazatának egészétől.

74 Előzetesen meg kell állapítani, hogy a szerencsejátékok interneten történő kínálatára vonatkozó minden korlátozás inkább azon érintett tagállamon kívül letelepedett gazdasági szereplőket akadályozza, ahol a címzettek igénybe veszik a szolgáltatásokat, mivel e gazdasági szereplőket – az ugyanezen tagállamban letelepedett gazdasági szereplőkkel szemben – megfosztják egy különösen hatékony forgalmazási eszköztől,

amely közvetlen hozzáférést biztosít az említett piachoz (lásd ebben az értelemben a C-322/01. sz. Deutscher Apothekerverband ügyben 2003. december 11-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-14887. o.] 74. pontját és a C-108/09. sz. Ker-Optika ügyben 2010. december 2-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-12213. o.] 54. pontját).

75 A Bíróság ítélkezési gyakorlatából ezen túlmenően az is következik, hogy az internet a szerencsejátékok egyszerű értékesítési csatornájának minősül (a C-46/08. sz. Carmen Media Group ügyben 2010. szeptember 8-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-8149. o.] 100. pontja).

76 Tekintettel arra, hogy az alapügyben szereplő nemzeti szabályozás célja mindenekelőtt a szerencsejátékokban részt vevő fogyasztók védelmének biztosítása, és különösen a gazdasági szereplők által elkövetett csalásokkal, valamint a szerencsejátékokkal kapcsolatos túlzott költekezésre ösztönzéssel és a játékfüggőséggel szembeni védelem, a fogyasztó nézőpontjából tekintve a különböző forgalmazási csatornák egymással való helyettesíthetőségének mértékére vonatkozó megfontolás biztos relevanciával bír. Abban az esetben, ha például bizonyítást nyer, hogy a fogyasztók úgy tekintik, hogy egy adott lóversenyfogadás interneten történő megtétele ugyanezen fogadás hagyományos csatornákon történő megtételét helyettesíti, ez az ágazat egyes értékesítési csatornáinak az átfogó, nem pedig az elkülönült értékelése mellett szól.

77 A lóversenyfogadások piacát tehát főszabály szerint egészében kell tekinteni, függetlenül attól a kérdéstől, hogy a szóban forgó fogadásokat hagyományos értékesítési csatornákon, fizikai értelemben vett helyeken vagy az interneten kínálják, és a fogadások begyűjtésére irányuló tevékenység korlátozását attól a támogatástól függetlenül kell megvizsgálni, amelynek a segítségével lebonyolítják azokat.

78 Mindazonáltal a Bíróságnak korábban már alkalma nyílt hangsúlyozni az interneten keresztül kínált szerencsejátékokhoz kötődő bizonyos sajátosságokat (lásd a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 72. pontját, valamint a fent hivatkozott Carmen Media Group ügyben hozott ítélet 101. pontját).

79 Így a Bíróság többek között megállapította, hogy a fogyasztó és a gazdasági szereplő közötti közvetlen kapcsolat hiánya miatt az interneten hozzáférhető szerencsejátékok a gazdasági szereplők által a fogyasztókkal szemben esetlegesen elkövetett csalások tekintetében eltérő és megnövekedett jelentőségű veszélyeket hordoznak, mint e játékok hagyományos piacai (a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 70. pontja, valamint a fent hivatkozott Carmen Media Group ügyben hozott ítélet 102. pontja).

80 A Bíróság emellett megjegyezte, hogy ehhez hasonlóan a szerencsejátékok interneten keresztül történő kínálatára jellemző sajátosságok eltérő jellegű és jelentősebb veszélyforrást jelenthetnek e játékok hagyományos piacaihoz viszonyítva a fogyasztóvédelem területén, különösen a fiatalok és a függőségre hajlamosabb személyek szempontjából. A fogyasztó és a piaci szereplő közötti közvetlen kapcsolat fentebb említett hiányán felül az interneten kínált játékokhoz való hozzáférés sajátosan könnyű mivolta és folyamatossága, valamint e kínálat nemzetközi jellegű volumene és potenciálisan emelkedő látogatottsága olyan környezetben, amelyet mindenekelőtt a játékos elszigeteltsége, az anonimitás és a társadalmi kontroll hiánya jellemez, éppen olyan – a játékfüggőség terjedésének és az ahhoz kapcsolódó túlzott mértékű kiadásoknak, valamint ennek következtében a negatív társadalmi és morális következmények súlyosbodásának kedvező – tényezőket képeznek, mint amelyekre ezzel kapcsolatban az állandó ítélkezési gyakorlat már korábban is figyelmeztetett (a fent hivatkozott Carmen Media Group ügyben hozott ítélet 103. pontja).

81 Következésképpen valamennyi egymást helyettesítő forgalmazási csatornát figyelembe kell venni, hacsak az internet igénybevétele nem jár azzal a következménnyel, hogy a szerencsejátékokkal kapcsolatos kockázatokat a hagyományos csatornákon értékesített szerencsejátékok már meglévő kockázatain felül növeli.

82 Ennélfogva az előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapját képezőhöz hasonló nemzeti szabályozás esetén, amely egyformán alkalmazandó az on-line fogadások kínálatára és a hagyományos csatornákon megtett fogadások kínálatára, és amelyet illetően

a nemzeti jogalkotó nem gondolta úgy, hogy szükséges lenne különbséget tenni a különböző forgalmazási csatornák között, a szolgáltatásnyújtás szabadságának megsértését az érintett ágazat egészét érintő korlátozások szempontjából kell megítélni.

83 A második kérdésre következésképpen azt a választ kell adni, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága olyan rendszer általi megsértésének megítélése céljából, amely a lóversenyfogadások szervezésére vonatkozóan kizárólagosságot biztosít, a nemzeti bíróságoknak e fogadások valamennyi egymást helyettesítő forgalmazási csatornáját figyelembe kell venniük, hacsak az internet igénybevétele nem jár azzal a következménnyel, hogy az érintett szerencsejátékokkal kapcsolatos kockázatokat a hagyományos csatornákon értékesített szerencsejátékok már meglévő kockázatain felül növeli. Egy olyan nemzeti szabályozás esetén, amely egyformán alkalmazandó az on-line fogadások kínálatára és a hagyományos csatornákon megtett fogadások kínálatára, a szolgáltatásnyújtás szabadságának megsértését az érintett ágazat egészét érintő korlátozások szempontjából kell megítélni.

A költségekről

84 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 (nyolcadik tanács) a következőképpen határozott:

1) Az EK 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy:

a) az a tagállam, amely a szerencsejáték-ágazatban a fogyasztók különösen magas szintű védelmét kívánja biztosítani, megalapozottan vélheti úgy, hogy csak a hatóságok szigorú ellenőrzése alatt álló, egyetlen szervezetnek biztosított kizárólagos jogok teszik lehetővé az ezen ágazathoz kapcsolódó veszélyek ellenőrzés alatt tartását, valamint a játékhoz kapcsolódó túlzott kiadások ösztönzésének a megelőzésére és a játékfüggőség elleni küzdelemre irányuló célok kellőképpen hatékony követését;

b) a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy:

– az alapjogvita tényállásának időpontjában a nemzeti hatóságok valóban ilyen különösen magas szintű védelmet kívántak-e biztosítani, és hogy az elérni kívánt ezen védelmi szintre tekintettel a monopólium bevezetése ténylegesen szükségesnek tekinthető-e, és

– ténylegesen koherens és szisztematikus módon kerül-e sor a főszabály szerint a kizárólagos jogokkal rendelkező szervezet tevékenységei felett gyakorolt állami ellenőrzésekre az e szervezet számára kitűzött célok követése során;

c) a bűnözés elleni küzdelemre, valamint a játéklehetőségek csökkentésére irányuló célokkal való összhang érdekében egy olyan nemzeti szabályozásnak, amely monopóliumot hoz létre a szerencsejátékok területén:

– azon a megállapításon kell alapulnia, miszerint a szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűncselekmények és csalások, valamint a játékfüggőség problémát okoz az érintett tagállam területén, amelyet az engedélyezett és szabályozott tevékenységek terjesztése orvosolhat, és

– kizárólag mértéktartó és szigorúan a fogyasztóknak az ellenőrzött játékok rendszere felé orientálásához szükséges mértékre korlátozódó reklámot tehet lehetővé.

2) A szolgáltatásnyújtás szabadsága olyan rendszer általi megsértésének megítélése céljából, amely a lóversenyfogadások szervezésére vonatkozóan kizárólagosságot biztosít, a nemzeti bíróságoknak e fogadások valamennyi egymást helyettesítő forgalmazási csatornáját figyelembe kell venniük, hacsak az internet igénybevétele nem jár azzal a következménnyel, hogy az érintett szerencsejátékokkal kapcsolatos kockázatokat a hagyományos csatornákon értékesített szerencsejátékok már meglévő kockázatain felül növeli. Egy olyan nemzeti szabályozás esetén, amely egyformán alkalmazandó az on-line fogadások kínálatára és a hagyományos csatornákon megtett fogadások kínálatára, a szolgáltatásnyújtás szabadságának megsértését az érintett ágazat egészét érintő korlátozások szempontjából kell megítélni.

Aláírások