YVES BOT
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2009. december 17.[1]

1. A tagállamoknak a szerencsejátékok terén fennálló hatásköre terjedelmének az alapvető szabadságok által meghatározott keretei vonatkozásában már bőséges ítélkezési gyakorlat született, és továbbra is számos kérdést vet fel[2].

2. E két, előzetes döntéshozatalra előterjesztett ügy tárgya az e területre vonatkozó holland jogszabályoknak az EK-Szerződés szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó szabályaival való összhangja megítélésének lehetővé tétele. Mivel az ügyek ugyanarra a nemzeti szabályozásra vonatkoznak, és a kérdést előterjesztő bíróságok által feltett kérdések átfedik egymást, ezért úgy döntöttem, hogy együtt foglalkozom velük.

3. A holland szabályozás célja, hogy megvédje a fogyasztókat a játékfüggőségtől, és küzdjön a bűnözés ellen. Előírja egyfelől, hogy tilos szerencsejátékok szervezése vagy elősegítése erre vonatkozó engedély nélkül, másfelől, hogy játéktípusonként kizárólag egy szolgáltató kaphatja meg ezt az engedélyt.

4. A Stichting de Nationale Sporttotalisator[3] alapítvány engedélyt kapott sportfogadások, lottójáték és számjáték szervezésére. Az engedélyt 2004 decemberében ötéves időtartamra meghosszabbították. A Scientific Games Racing BV[4] korlátolt felelősségű társaságnak lóversenyekre totalizatőr szervezésére vonatkozó engedélyét 2005 júniusában hosszabbították meg.

5. A C-203/08. sz. ügy alapját a Betfair cég neve alatt eljáró The Sporting Exchange Ltd angol jog szerinti vállalkozás, amely a Betfair cég neve alatt jár el[5], és a Minister van Justitie (holland igazságügyminiszter) közötti – szerencsejáték Hollandiában történő szervezésére vonatkozó engedély iránti kérelme elutasítása tárgyában felmerült – jogvita, valamint a Betfair által a De Lotto és az SGR engedélyét meghosszabbító határozatok ellen benyújtott fellebbezések képezik.

1 – Eredeti nyelv: francia.

2 – Lásd a Bíróság előtt folyamatban lévő, C-409/06. sz. Winner Wetten ügyet; a C-316/07., C-358/07–C-360/07., C-409/07. és C-410/07. sz., Markus Stoß és társai egyesített ügyeket; a C-46/08. sz. Carmen Media Group ügyet; a C-55/08. sz., Santa Casa da Misericórdia de Lisboa ügyet; a C-212/08. sz. Zeturf-ügyet, valamint a C-447/08. és C-448/08. sz., Sjöberg és Gerdin egyesített ügyeket.

3 – Nemzeti Sporttotalizatőr Alapítvány (a továbbiakban: De Lotto).

4 – A továbbiakban: SGR. Az SGR a New Yorkban (Egyesült Államok) alapított Scientific Games Corporation Inc. leányvállalata.

5 – A továbbiakban: Betfair.

6. A C-258/08. sz. ügy abból eredt, hogy a Ladbrokes Betting & Gaming Ltd és a Ladbrokes International Ltd [6] angol jog szerinti vállalkozások vitatták a De Lotto által ellenük kezdeményezett eljárásokat, amelyek arra irányultak, hogy megtiltsák nekik, hogy internetes honlapjukon Hollandiában élő személyek számára olyan szerencsejátékokat kínáljanak, amelyekre vonatkozóan nem rendelkeznek engedéllyel.

7. A két előzetes döntéshozatalra előterjesztett ügy együtt az alábbi négy kérdést veti fel.

8. Először is, valamely tagállam szabályozása – amely korlátozza a szerencsejáték felkínálását annak érdekében, hogy visszafogja a játékfüggőséget, és megelőzze a csalást, és amely hatásosan éri el e célokat – tekinthető-e úgy, hogy e célokat koherens és szisztematikus módon követi, még akkor is, ha a kizárólagos jog jogosultjának vagy jogosultjainak megengedett, hogy kínálatukat új játékok bevezetésével és reklám útján tegyék vonzóvá? (A C-258/08. sz. ügy első kérdése.)

9. Másodszor, ha a tagállami bíróság megvizsgálta, hogy a szerencsejátékokra vonatkozó jogszabályok megfelelnek a közösségi jognak, köteles-e megvizsgálni, hogy valamely végrehajtási intézkedés – amelynek célja az említett jogszabályok betartatása – megfelel-e az arányosság elvének? [A C-258/08. sz. ügy második kérdésének a) és b) pontja.]

10. Harmadszor, az a körülmény, hogy valamely gazdasági szereplő azon tagállam területén, amelyikben letelepedett, online játékok felkínálására jogosult, összeegyeztethetetlen-e azzal, hogy valamely másik tagállam – amelyben a szerencsejátékok a kizárólagos jogok rendszerébe tartoznak – megtiltsa ennek a piaci szereplőnek, hogy a területén lakó személyeknek ugyanezeket a játékokat kínálja? (A C-203/08. sz. ügy első kérdése és a C-258/08. sz. ügy harmadik kérdése.)

11. Negyedszer, az EK 49. cikk alapján az egyenlő bánásmód elve és az abból fakadó átláthatóság követelménye alkalmazandó-e az egyengedélyes rendszerben a szerencsejátékok tekintetében? Amennyiben a válasz igenlő, meddig hosszabbítható meg a kizárólagos piaci szereplő engedélye pályáztatás nélkül? [A C-203/08. sz. ügy második kérdése és harmadik kérdésének a) és b) pontja].

12. Ezek a kérdések azon a feltételezésen alapulnak, hogy a tagállam által valamely piaci szereplőnek biztosított, szerencsejáték szervezésére vonatkozó kizárólagos jog összeegyeztethető a közösségi joggal. A jelen indítványban arra kérem a Bíróságot, hogy erősítse meg ezt a feltételezést.

13. Indítványozom továbbá, hogy az első kérdésre válaszul a Bíróság határozzon úgy, hogy amennyiben a nemzeti bíróság értékelése szerint valamely tagállam szabályozása – amely korlátozza a szerencsejáték felkínálását annak

6 – A továbbiakban: Ladbrokes.

érdekében, hogy megfékezze a játékfüggőséget és megakadályozza a csalást – hatásosan éri el ezt a két célt, a szabályozás úgy tekinthető, mint amely ezeket a célokat koherens és szisztematikus módon követi, még akkor is, ha a kizárólagos jog jogosultjának vagy jogosultjainak megengedett, hogy kínálatukat új játékok bevezetésével és reklám útján tegyék vonzóvá.

14. A második kérdésre azt javaslom válaszul, hogy amennyiben a nemzeti bíróság azt állapítja meg, hogy a belső jogszabályok által előírt korlátozások megfelelnek az arányosság közösségi elvének, akkor nem köteles minden egyes konkrét esetben megvizsgálni és bizonyítani, hogy e jogszabály egyszerű végrehajtási intézkedése szintén megfelel ennek az elvnek, amennyiben ez az intézkedés kizárólag az említett jogszabály alkalmazását biztosítja, anélkül hogy további korlátozást jelentene. Megjegyzem, hogy az a körülmény, hogy az említett intézkedést valamely gazdasági szereplő kéri valamely magánszemélyek közötti jogvita során, nem pedig valamely hatóság, nincs kihatással a kérdésre adandó választ illetően.

15. A harmadik kérdésre adandó válasz egyfelől a Liga Portuguesa de Futebol Profissional és a Baw International [7] ügyben 2009. szeptember 8-án hozott ítéletből következik, amely szerint a kölcsönös elismerés elve nem alkalmazható az online játékok szervezésének engedélyezése során, másfelől abból az ítélkezési gyakorlatból, amely szerint a kizárólagos jogok rendszere megfelelhet a közösségi jognak.

16. Végül, ami az egyenlő bánásmód elvét és az abból fakadó átláthatóság követelményét illeti, javaslom, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy ez az elv és ez a követelmény alkalmazandó az egyengedélyes rendszerben a szerencsejátékok tekintetében. Javaslom továbbá annak megállapítását, hogy ezekkel összeegyeztethetetlen az engedély pályáztatás nélküli meghosszabbítása, kivéve ha a pályáztatás mellőzését jogszerűen igazolja a szerződés által rögzített vagy a joggyakorlat által elfogadott indok, amit a nemzeti bíróság köteles megvizsgálni.

I – A holland jog

17. A szerencsejátékról szóló holland törvény (Wet op de kansspelen) [8] 1. cikke szerint

7 – A C-42/07. sz. ügy (EBHT 2009., I-7633. o.).

8 – A továbbiakban: a holland törvény.

az e törvény Va. címében foglalt rendelkezések sérelme nélkül tilos:

„a) az e törvényben foglaltaknak megfelelő engedély nélkül tárgyi vagy pénznyereményekért való jelentkezésre lehetőség biztosítása, ha a nyertes személyének meghatározása a véletlentől függ, amelyre a résztvevők általában nem tudnak meghatározó befolyást gyakorolni;

b) az a) pont értelmében vett, a jelen törvényben foglaltaknak megfelelő engedély nélkül biztosított lehetőség, vagy más európai országban szerződésben biztosított lehetőség igénybevételének ösztönzése vagy annak hirdetése vagy terjesztése céljából meghatározott iratok rendelkezésre tartása;

[…]”

18. A holland törvény előírja továbbá, hogy a különböző típusú szerencsejátékok, különösen a sportfogadások és a totalizatőr tekintetében engedély adható, amelyet az említett törvény a III. és a IV. címben szabályoz.

19. Sportfogadások alatt olyan fogadások értendők, amelyekben a résztvevők – lóversenyek kivételével – előzetesen bejelentett sportversenyek kimenetelét kitalálják vagy előre megmondják.

20. A holland törvény 16. cikkének (1) bekezdése szerint az illetékes nemzeti hatóságok egyetlen, teljes jogképességgel rendelkező jogi személy részére adhatnak engedélyt sportfogadások szervezésére, az általuk meghatározott időre. A törvény 16. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy a fogadás során keletkezett bevételt – a szétosztott nyeremény és a költségek levonását követően – azokra a célokra kell fordítani, amelyeket a jogi személy a sportfogadások szervezésével szolgálni szándékozik.

21. A 18 évnél fiatalabb személyek nem köthetnek fogadást. Továbbá, a holland törvény 21. cikke szerint az engedélynek feltételei vannak, amelyek különösen a szervezett fogadások számára, a póteredmények és a nyereménylista meghatározásának módjára, a szervezéshez kapcsolódó költségek kezelésére és fedezésére, a bevételek felhasználására, a jogi személy alapító okiratára és szabályzataira, a végrehajtás hatóságok általi ellenőrzésére, továbbá a jogi személynek évente a tevékenységéről és a pénzügyi eredményéről készítendő jelentésre, valamint e jelentés közzétételének módjára vonatkoznak.

22. A totalizatőr tevékenységet a holland törvény IV. címe szabályozza. Ez alatt a lóversenyek kimenetelére történő fogadásra való lehetőség értendő. Az összes bevételt – a törvény szerint előírt levonások kivételével – azok között osztják fel, akik a győztesre vagy a győztesek egyikére fogadtak.

23. A holland törvény 24. cikke szerint az illetékes nemzeti hatóságok egyetlen, teljes jogképességgel rendelkező jogi személy részére adhatnak engedélyt totalizatőr szervezésére, az általuk meghatározott időre.

24. A totalizatőr szervezésére vonatkozó engedélynek feltételei lehetnek, amelyek különösen a lóversenyek számára, a személyenkénti maximális tétre, a fogadás nyertesei közötti felosztást megelőzően megtartott százalékarányra és ennek a százalékaránynak a felhasználására, a végrehajtás hatóságok általi ellenőrzésére, a nem engedélyezett fogadások lehetőség szerinti megakadályozására, illetve a megakadályozás érdekében tett lépésekre vonatkozó kötelezettségre vagy a lóversenyek helyszínén a fogadásközvetítők alkalmazására vonatkoznak.

25. Az iratokból, különösen a holland kormány magyarázatából kitűnik, hogy az engedélyeket főszabály szerint öt éves időtartamra szokták megadni.

26. Az engedélyek részletes rendelkezéseket tartalmaznak annak a játéknak a szervezését illetően, amelyikre vonatkoznak. Az engedély a lejárat előtt visszavonható, ha az engedélyes megszegi a feltételeket.

27. A sportfogadások szervezésére vonatkozó engedélyt 1961 óta a De Lotto kapja. A De Lotto továbbá rendelkezik azonnali lottójáték, lottójáték és számjáték szervezésére vonatkozó engedéllyel.

28. A De Lotto alapítványként működik, tehát a célja nem a profitszerzés. A nettó nyereséget teljes egészében a kedvezményezetteknek juttatják a sport, a testnevelés, a társadalmi jólét, a közegészség és a kultúra támogatására.

29. A De Lotto sportfogadások, valamint lottójáték és számjáték szervezésére vonatkozó engedélyét a 2004. december 10-i határozattal 2004. december 12-től 2009. december 11-ig terjedő ötéves időtartamra meghosszabbították.

30. A totalizatőr szervezésére vonatkozó engedélyt 1998 óta az SGR birtokolja. Az SGR – ellentétben a De Lottoval – nyereségorientált vállalkozás [9].

9 – Az Európai Közösségek Bizottsága rámutatott arra, hogy a játékfelügyeleti bizottság éves jelentése szerint a totalizatőr tevékenység 2007-ben 34,3 millió euró árbevételt hozott, ami – a 25 millió euró kiosztott nyeremény és a 6,2 millió euró költség levonását követően – 3,1 millió euró játékból származó bevételt és 3,4 millió euró nettó bevételt eredményezett. Ebből az összegből – a holland törvénynek és az engedélynek megfelelően – 3,2 millió euró összeget a lóversenyzés karitatív intézményeinek és szervezeteinek, valamint a lóversenyszövetségnek fizettek ki. Az SGR nyeresége így 200 000 eurót tett ki.

31. Ez az engedély a 2005. június 21-i határozattal hároméves időtartamra meghosszabbításra került.

II – Tényállás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

A – *A C-258/08. sz. ügy*

32. A Ladbrokes sportfogadásokat, többek között rögzített tétes fogadásokat szervez. Internetes oldalán (www.ladbrokes.com) többféle – elsősorban a sporthoz kapcsolódó – szerencsejátékot kínál. Lehetőséget biztosít továbbá arra is, hogy az általa szervezett fogadásokon telefonon keresztül lehessen részt venni.

33. A Ladbrokes ezeket az online játékokat a Hollandiában élő személyek számára kínálta.

34. A De Lotto – mivel úgy vélte, hogy ez a magatartás ellentétes a holland törvénnyel, továbbá számára kárt okoz – keresetet indított a Ladbrokes ellen a Rechtbank Arnhem (Hollandia) előtt. Többek között azt kérte, hogy e bíróság kötelezze a Ladbrokes-t annak megakadályozására, hogy holland állampolgárok vegyenek részt olyan szerencsejátékokban, amiket a Ladbrokes az interneten, telefonon vagy más módon közvetlenül vagy közvetítőn keresztül kínál. A De Lotto továbbá azt kérte, hogy a bíróság tiltsa meg a Ladbrokes-nak, hogy a szerencsejátékait olyan internetes oldalon kínálja, amelynek holland címe van (jelen esetben www.ladbrokes.nl).

35. 2005. augusztus 31-i ítéletével a bíróság helyt adott a De Lotto keresetének, és – bírság terhe mellett – kötelezte a Ladbrokes-t olyan intézkedések megtételére, amelyek meggátolják a szerencsejátékaihoz az interneten vagy ingyenesen hívható telefonszámon keresztül történő hozzáférést.

36. A Ladbrokes fellebbezést nyújtott be a Gerechtshof te Arnhemhez (Hollandia). 2006. október 17-i ítéletével a fellebbviteli bíróság helybenhagyta az elsőfokú bíróság ítéletét.

37. A Gerechtshof te Arnhem megállapította, hogy a Ladbrokes megsértette a holland törvény 1. cikkének rendelkezéseit. A bíróság mint megalapozatlant elutasította a Ladbrokes azon érvelését amely szerint a nemzeti bíróságnak konkrétan mérlegelnie kell, hogy a bírság terhe mellett előírt korlátozások a holland törvény célkitűzéseire tekintettel szükségesek és arányosak-e. A bíróság továbbá úgy vélekedett, hogy a holland törvény – figyelemmel a tartalmára és végrehajtásának körülményeire – ténylegesen hozzájárul kitűzött céljai eléréséhez, azaz ahhoz, hogy megfékezze a játékfüggőséget és

megakadályozza a csalást. A bíróság, mint nem relevánsat, elvetette a Ladbrokes arra vonatkozó érvelését, hogy e szerencsejátékok szervezésére az Egyesült Királyságban jogosult. Végül hangsúlyozta, hogy a holland törvény nem diszkriminatív, mivel egyrészt a törvény 1 cikkében foglalt tilalom egyaránt alkalmazandó az összes, holland vagy külföldi illetőségű vállalkozásra, másrészt másik tagállamban letelepedett jogi személyek is kaphatnak engedélyt.

38. A Ladbrokes felülvizsgálati kérelmet nyújtott be az ítélet ellen a Hoge Raad der Nederlanden (Hollandia) előtt.

39. A fellebbezésben hivatkozott jogalapokra tekintettel a Hoge Raad der Nederlanden felfüggesztette az eljárást, és az alábbi kérdéseket terjesztette előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé:

„1) Megfelel-e a játékszenvedély mederben tartására irányuló, korlátozó nemzeti szerencsejáték-politika, amely ténylegesen hozzájárul ahhoz, hogy az érintett nemzeti szabályozással elérni kívánt célokat, nevezetesen a játékfüggőség visszafogását és a csalás megelőzését, azáltal érjék el, hogy a szerencsejátékok szabályozott kínálatának köszönhetően a játékok igénybevételének terjedelme (sokkal) korlátozottabb marad, mint a nemzeti szabályozási rendszer nélkül lenne, az Európai Közösségek Bíróságának ítélkezési gyakorlatában, különösen a C-243/01. sz. Gambelli-ügyben 2003. november 6-án hozott ítéletben (EBHT 2003., I-13031. o.) megfogalmazott azon feltételnek, amely szerint a fogadási tevékenységeket koherens és szisztematikus módon korlátozni kell, még ha az engedélyes számára megengedett is, hogy szerencsejáték-kínálatát új szerencsejátékok bevezetésével vonzóvá tegye, reklám útján széles nyilvánosság figyelmét felhívja szerencsejáték-kínálatára, és így távol tartsa a (lehetséges) játékosokat a szerencsejátékok illegális kínálatától (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. pontjának végét)?

2) a) Ha feltesszük, hogy a szerencsejáték-politika nemzeti szabályozása összeegyeztethető az EK 49. cikkel, ebben az esetben a nemzeti bíróságnak e szabályozás konkrét esetre való alkalmazásakor mindig vizsgálnia kell-e, hogy az elrendelendő intézkedés, például az arra való kötelezés, hogy a fél ehhez rendelkezésre álló szoftver révén az érintett tagállamban letelepedett személyek által a honlapon kínált szerencsejátékokban való részvétel számára hozzáférhetetlenné tegyen valamely honlapot, az ügy konkrét körülményei között önmagában megfelel-e azon

feltételnek, amely szerint a nemzeti szabályozás igazolására felhozott célokat ténylegesen tekintetbe kell vennie, és azt is, hogy a szolgáltatások szabad mozgásának e szabályozásból és annak alkalmazásából eredő korlátozása e célok figyelembevételével nem aránytalan-e?

b) Jelent-e különbséget a 2.a) kérdés megválaszolása szempontjából, hogy az elrendelendő intézkedést nem a nemzeti szabályozás hatóság általi alkalmazása keretében kérik és rendelik el, hanem polgári eljárás keretében, amelyben a szerencsejátékok szükséges engedéllyel rendelkező szervezője kérelmezi az intézkedés elrendelését vele szemben elkövetett, a polgári jog szerint tiltott cselekmény alapján, amely abban áll, hogy az ellenfél a vonatkozó nemzeti szabályozást figyelmen kívül hagyja és ezzel tisztességtelen előnyre tesz szert a szükséges engedéllyel működő féllel szemben?

3) Úgy kell-e értelmezni az EK 49. cikket, hogy e rendelkezés alkalmazása ahhoz vezet, hogy valamely tagállam illetékes hatósága nem tilthatja meg az e tagállamban a szerencsejátékok kínálására alkalmazandó zárt engedélyezési rendszer alapján, hogy az a szolgáltató, amely e szolgáltatások interneten keresztüli nyújtására más tagállamban már rendelkezik engedéllyel, e szolgáltatásokat az előbbi tagállamban is kínálja az interneten keresztül?"

B – *A C-203/08. sz. ügy*

40. A Betfair megkönnyíti, hogy a szolgáltatások igénybe vevői egymás között közvetlenül vagy közvetetten az interneten keresztül sporteseményekre, különösen lóversenyekre fogadásokat kössenek. A Betfair előadja, hogy e szolgáltatások nyújtására az Egyesült Királyságban és számos más országban engedéllyel rendelkezik.

41. A Betfair a holland piacon is szeretné nyújtani ezeket a szolgáltatásokat.

42. Ebből a célból kérte a Minister van Justitie-t hogy sportfogadások interneten keresztül vagy más módon történő szervezését, valamint lóversenyek kimenetelére totalizatőr szervezését engedélyezze számára. A miniszter elutasította a Betfair kérelmét, valamint az elutasítással szembeni panaszát. A Betfair keresetet indított a Rechtbank's-Gravenhage (Hollandia) előtt.

43. A Betfair továbbá panaszt nyújtott be egyfelől a 2004. december 10-i határozat ellen, amely meghosszabbította a De Lotto sportfogadások, lottójáték és számjáték szervezésére vonatkozó engedélyét, másfelől a 2005. június 21-i határozat ellen, amely meghosszabbította az SGR lóversenyek kimenetelére totalizatőr szervezésére vonatkozó engedélyét.

44. A Minister van Justitie mint megalapozatlanokat elutasította ezeket a panaszokat. A Betfair ezen elutasító határozatok ellen is keresetet indított a Rechtbank's-Gravenhage előtt.

45. 2006. december 8-i ítéletével a Rechtbank's-Gravenhage mint megalapozatlanokat elutasította a Betfair kereseti kérelmeit. A Betfair fellebbezéssel élt a Raad van State (Hollandia) előtt.

46. A Betfair által hivatkozott jogalapokra tekintettel a Raad van State felfüggesztette az eljárást, és az alábbi kérdéseket terjesztette előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az EK 49. cikket, hogy e rendelkezés alkalmazása ahhoz vezet, hogy valamely tagállam illetékes hatósága a szerencsejátékkal összefüggő szolgáltatások kínálása terén az e tagállamban érvényesülő zárt engedélyezési rendszer alapján nem tilthatja meg, hogy az olyan szolgáltató, amely más tagállamban már rendelkezik e szolgáltatások interneten keresztül történő nyújtására szóló engedéllyel, e szolgáltatásokat az interneten keresztül az előbbi tagállamban is kínálja?

2) Átvihető-e az EK 49. cikknek, és különösen az egyenlőség elvének és az abból következő átláthatósági követelménynek a Bíróság által koncessziókra vonatkozó ügyekben kifejtett értelmezése olyan eljárásra, amely törvénnyel szabályozott egyengedélyes rendszerben szerencsejátékszolgáltatások kínálására szóló engedély megadására irányul?

3) a) Jogilag rögzített egyengedélyes rendszerben az engedélynek a jelenlegi engedélyes részére anélkül történő meghosszabbítása, hogy a lehetséges érdekeltek esélyt kapnának arra, hogy az engedélyért versengjenek, azon közérdeken alapuló kényszerítő indokok megvalósításának alkalmas és arányos eszközét jelentheti-e, amely okokat a Bíróság szerencsejátékok esetén a szolgáltatások szabad mozgása korlátozásának igazolásaként felsorolt? Ha igen, mely feltételekkel?

b) Jelentőséggel bír-e a 3. kérdés a) pontjának megválaszolása szempontjából, hogy a második kérdésre igenlő vagy nemleges választ kell adni?"

III – Elemzés

47. Mielőtt a jelen ügyekben feltett különböző kérdéseket megvizsgálnánk, a következő észrevételeket szükséges előadni azon feltételezések kapcsán, amelyeken a holland bíróságok által az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések alapulnak.

48. Először is, ténylegesen az EK 49. cikk rendelkezéseire tekintettel kell a holland szabályozás összeegyeztethetőségét megvizsgálni.

49. Mindenekelőtt a szerencsejátékok az EK 2. cikk [10] értelmében gazdasági tevékenységnek minősülnek, és azokat szolgáltatásnyújtásnak kell tekinteni. Az ilyen szolgáltatást nyújtó gazdasági szereplők tehát hivatkozhatnak az EK 43. cikkére és az EK 49. cikkére [11]. Az olyan tagállami szabályozás, amely a szerencsejátékok felkínálásának lehetőségét e tagállam területére korlátozza, a letelepedés szabadsága és a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősülhet, amelyet e rendelkezések tiltanak [12]. Továbbá, mindezidáig a szerencsejátékok tekintetében semmilyen szabályozás vagy harmonizáció nem történt közösségi szinten.

50. Továbbá, a vizsgált két ügy tényállásából világosan következik, hogy a Betfair a C-203/08. sz. ügyben, a Ladbrokes pedig a C-258/08. sz. ügyben anélkül kívántak holland területen lakó személyek számára interneten vagy telefonon szerencsejáték-szolgáltatást nyújtani az Egyesült Királyság területéről, hogy Hollandiában letelepedtek volna. Emiatt ezek a társaságok csak a Szerződésnek a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezéseire hivatkozhatnak.

51. Másodszor, a kérdést előterjesztő bíróságok alappal vélik úgy, hogy a nemzeti szabályozásuk összeegyeztethető a közösségi joggal annyiban, amennyiben előírja, hogy a szerencsejátékok holland területen lakó személyek számára történő felkínálására csak valamely kizárólagos joggal rendelkező gazdasági szereplő jogosult.

10 – A C-6/01. sz., Anomar és társai ügyben 2003. szeptember 11-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-8621. o.) 46. és 47. pontja.

11 – Lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 59. pontját.

12 – Ugyanaz.

52. Ezért megállapítható először is, hogy a holland szabályozás, amely arra irányul, hogy megakadályozza, hogy az olyan szolgáltatók, mint az Egyesült Királyságban letelepedett Betfair és Ladbrokes, Hollandiában lakó személyek számára kínálják szerencsejátékaikat, és így megakadályozza az e szolgáltatásokhoz való hozzáférést, az EK 49. cikk értelmében vett szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó korlátozásnak minősül.

53. Továbbá szintén a kialakult ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a tagállamok korlátozhatják területükön a szerencsejátékok szervezését és kereskedelmi célú hasznosítását annak érdekében, hogy a fogyasztókat megvédjék attól, hogy túlzott összegeket költsenek szerencsejátékra, és hogy védelmezzék a közrendet a csalás kockázatától, amelyet a szerencsejátékból befolyó jelentős összegek keltenek [13].

54. Mindazonáltal fontos, hogy valamely tagállam e célból elfogadott jogszabálya összhangban álljon a közösségi joggal, alkalmazása hátrányos megkülönböztetéstől mentes legyen, alkalmas legyen az általa elérni kívánt cél elérésére, és végül, hogy arányos legyen, vagyis hogy ne lépje túl a cél eléréséhez szükséges mértéket [14].

55. Ezen feltételeknek való megfelelés ellenőrzése keretében a Bíróság úgy vélekedett, hogy valamely tagállam jogszerűen dönthet úgy, hogy a szerencsejátékok gazdasági célú hasznosításának jogát egyetlen szolgáltatónak biztosítja [15]. A Bíróság szerint valamely kizárólagos jog odaítélésének egyetlen gazdasági szereplő részére – amennyiben ez a piaci szereplő a tevékenységét az állam felügyelete alatt és a célkitűzéseknek megfelelően gyakorolja – az a tényleges előnye, hogy a játék iránti igényt és a szerencsejátékok gazdasági célú hasznosítását ellenőrzött mederbe tereli, megelőzi annak kockázatát, hogy a hasznosítás csalárd célra vagy bűncselekmények elkövetésére irányuljon, valamint a játékból származó hasznot közérdekű célra fordítja [16].

56. A tagállamok mérlegelési jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy egy engedélyesnek ítélnek oda valamely kizárólagos jogot, vagy több olyan engedélyesnek, akiknek a tevékenysége szigorúan körülhatárolt [17]. E tekintetben az a tény, hogy valamely tagállam egy másik tagállamétól eltérő védelmi rendszert választott, nem befolyásolhatja az e területen hozott rendelkezések szükségességének és arányosságának megítélését. A rendelkezések szükségességét és arányosságát kizárólag az érdekelt tagállam nemzeti hatóságai által követett célok és az általuk biztosítani kívánt védelem szintjének figyelembevételével kell értékelni [18].

13 – A fent hivatkozott Placanica és társai ügyben hozott ítélet 46. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

14 – A C-65/05. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2006. október 26-án hozott ítélet (EBHT 2006., I-10341. o.) 49. pontja.

15 – A C-124/97. sz., Läärä és társai ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-6067. o.) 37. pontja. Lásd továbbá a C-67/98. sz. Zenatti-ügyben 1999. október 21-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-7289. o.) 35. pontját, és a fent hivatkozott Anomar és társai ügyben hozott ítélet 74. pontját.

16 – A fent hivatkozott Läärä és társai ügyben hozott ítélet 37. pontja.

17 – A fent hivatkozott Läärä és társai ügyben hozott ítélet 35. és 39. pontja; a Zenatti-ügyben hozott ítélet 33. pontja és az Anomar és társai ügyben hozott ítélet 87. pontja.

18 – A fent hivatkozott Läärä és társai ügyben hozott ítélet 36. pontja és a Zenatti-ügyben hozott ítélet 34. pontja.

57. Véleményem szerint ez az ítélkezési gyakorlat teljes mértékben helyeselhető. Amint azt a kérdést előterjesztő bíróság a C-203/08. sz. ügyben helyesen kifejtette, az engedély kizárólag egyetlen engedélyes részére történő megadása egyrészről jelentősen megkönnyíti az engedélyes felügyeletét, csakúgy mint az engedéllyel összefüggő előírások betartásának ellenőrzését, másfelől meggátolja, hogy az azonos típusú játékokra vonatkozó engedélyesek között verseny alakuljon ki, ami a szolgáltatások és a reklám túlkínálatához vezetne.

58. A tagállamok arra vonatkozó joga, hogy olyan rendszert válasszanak, amelyben egyetlen engedélyesnek ítélnek oda valamely kizárólagos jogot, véleményem szerint fenntartandó, mivel a közösségi jogrendszerben a verseny nem öncél. Olyan eszközről van szó, ami hozzájárul az Európai Közösségnek az EK 2. cikkében kifejezett céljai eléréséhez. A szabad verseny előmozdítja a gazdasági tevékenységek és a foglalkoztatottság harmonikus fejlődését, ezáltal az Európai Unió állampolgárai életszínvonalának javítását, mivel a verseny – ha tisztességes – technikai fejlődést eredményez, és javítja a szolgáltatások és az áruk minőségét, miközben biztosítja a költségek csökkenését. A fogyasztók hasznára van tehát, mivel jobb minőségű árukhoz és szolgáltatásokhoz kedvezőbb áron juthatnak hozzá.

59. Ezek az előnyök azonban nem érvényesülnek a szerencsejátékok terén. Ezek a játékok ugyanis csupán akkor működhetnek és tarthatnak ki, ha a játékosok túlnyomó többsége többet veszít, mint amennyit nyer. Ennek a tevékenységnek – melynek hasznot hajtó ereje az álmok vonzerején alapszik – az a lényege, hogy az esetleges meggazdagodás reményét felvillantva az e tevékenységet folytatók elszegényedéséhez vezet. Az azonos típusú játékokat kínáló szolgáltatók közötti versenyeztetés – amely szükségképpen azt eredményezné, hogy a nagyobb haszon érdekében egyre vonzóbb játékokat kínálnak a fogyasztóknak – azzal a kockázattal jár, hogy a háztartások többet költenek szabadidős tevékenységekre, mint amennyit megengedhetnek, sőt tényleges függőség kialakulásához vezethet. Még az is kijelenthető, hogy a tisztán gazdasági logika természetszerűleg vezet ehhez a viselkedéshez. Így elég messzire kerülnénk az EK 2. cikkben megfogalmazott céloktól.

60. Az alapszabadságok a szerencsejátékok területén fennálló terjedelmének a Bíróság általi értelmezése nem kellene, hogy előírja a tagállamok számára piacuk e területen történő megnyitását, mivel ez nem vezet haladáshoz és fejlődéshez; hanem hagyni kell őket, hogy vállalják a felelősséget.

61. Ennek a kijelentésnek nem célja sem az, hogy megkérdőjelezze azt az ítélkezési gyakorlatot, amely szerint a szerencsejátékok szervezése és kereskedelmi célú hasznosítása gazdasági tevékenységnek minősül, sem az, hogy kétségbe vonja a szerencsejáték-szolgáltatóknak az alapszabadságok gyakorlásához való jogát. Ez az ítélkezési gyakorlat ahhoz

szükséges, hogy a tagállamok e területen, továbbá a számukra egyéb területeken fenntartott hatáskörök gyakorlásának közösségi kötelezettségvállalásaikkal való összhangja vizsgálható legyen.

62. Mindössze azt szeretném mondani, hogy tekintettel a szerencsejátékok különleges jellegére, valamely tagállam kizárólag akkor köteles valamely szerencsejátékot megnyitni a szabad verseny előtt, ha úgy döntött, hogy e szerencsejátékot normális vagy szokásos gazdasági tevékenységgé teszi, amelynek elsődleges célja a maximális haszonszerzés.

A – *Az olyan nemzeti szabályozás koherenciájáról, amelynek célja, hogy megvédje a fogyasztókat, és megelőzze a csalást, miközben lehetővé teszi új játékok bevezetését és a reklámtevékenységet (C-258/08. sz. ügy)*

63. A jelen ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések négy kérdést takarnak, amelyeket sorban egymás után vizsgálok meg. A kérdések először is azon nemzeti szabályozás koherenciájára vonatkoznak, amelynek célja, hogy megvédje a fogyasztókat a játékfüggőségtől, és megelőzze a csalást, miközben a kizárólagos jog jogosultjának megengedi, hogy új játékokat vezessen be és reklámozza tevékenységét (a C-258/08. sz. ügy első kérdése), másodszor arra, hogy az arányosság vizsgálatát a tagállami bíróságnak meddig kell kiterjesztenie a belső jog közösségi joggal való összhangjának vizsgálata során [a C-258/08. sz. ügy második kérdésének a) és b) alpontja], harmadszor a kölcsönös elismerés elvének az online szerencsejátékok engedélyezése esetében történő alkalmazására (a C-203/08. sz. ügy első kérdése és a C-258/08. sz. ügy harmadik kérdése), negyedszer az egyenlő bánásmód elvének és az átláthatóság követelményének az egyengedélyes rendszerben és az engedély meghosszabbítása során történő alkalmazására [a C-203/08. sz. ügy második kérdése és harmadik kérdésének a) és b) pontja].

64. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével a tagállami bíróság lényegében azt kérdezi, hogy valamely tagállam szabályozása – amely korlátozza a szerencsejáték felkínálását annak érdekében, hogy visszafogja a játékfüggőséget, és megelőzze a csalást, és amely ténylegesen hozzájárul ahhoz, hogy ezeket a célokat elérje – tekinthető-e úgy, hogy e célokat koherens és szisztematikus módon követi, még akkor is, ha a kizárólagos jog jogosultjának vagy jogosultjainak megengedett, hogy kínálatukat új játékok bevezetésével és reklám útján tegyék vonzóvá.

65. A kérdést előterjesztő bíróság ezt a kérdést a Bíróságnak a fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben, valamint a Placanica és társai ügyben képviselt álláspontja miatt tette fel.

A fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben a Bíróság kimondta, hogy valamely tagállam azon szabályozása, amely korlátozza a sportfogadások szervezését és kereskedelmi célú hasznosítását annak érdekében, hogy a fogyasztókat megvédje a játék túlzott kísértésétől, miközben a tagállam hatóságai az államkincstár gyarapítása céljából valójában ösztönzik és támogatják, hogy a fogyasztók ezekben a játékokban részt vegyenek, nem követi ezeket a célokat koherens és szisztematikus módon, ezért ellentétes a közösségi joggal [19].

66. A fent hivatkozott Placanica és társai ügyben a Bíróság kifejtette, hogy ha a szerencsejátékokkal kapcsolatos tagállami szabályozásnak az célja, hogy a szerencsejátékkal kapcsolatos tevékenységet ellenőrizhető mederbe terelje azért, hogy így megelőzze e tevékenységeknek bűncselekmények elkövetéséhez való felhasználását, akkor az engedéllyel rendelkező piaci szereplőknek a tiltott tevékenységgel szemben megbízható, ugyanakkor vonzó alternatívát kell nyújtaniuk, amely magában foglalja a szerencsejátékok széles skálájára vonatkozó kínálatot, a meghatározott terjedelmű reklámot, valamint az új terjesztési technikákat [20].

67. A kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné tudni, hogy a két ítélet hogyan egyeztethető össze a saját nemzeti szabályozása kapcsán, amelynek célja – mint emlékszünk – mind a fogyasztók védelme a játék túlzott kísértésétől, mind a csalás megelőzése.

68. Véleményem szerint a tagállami bíróságnak az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában megjelenő, majd a vizsgált előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésben megismételt értékelése, amely szerint a szóban forgó szabályozás ténylegesen hozzájárul ahhoz, hogy ezt a két célt elérje, egyértelműen biztosítja, hogy erre a kérdésre igenlő választ adjak. Álláspontomat a következő indokokra alapozom.

69. Amint arra korábban emlékeztettem, valamely alapszabadság gyakorlását korlátozó tagállami szabályozásnak a közösségi joggal való összhangja azt feltételezi, hogy e szabályozás alkalmas az elérni kívánt cél megvalósítására. Az ítélkezési gyakorlatnak megfelelően fontos tehát, hogy a tagállami szabályozás ezt a célt koherens és szisztematikus módon kövesse [21].

70. Ez ésszerű elvárás. Ezért a valamely alapszabadságot korlátozó olyan intézkedés, amely nem követi az általa követett célt koherens és szisztematikus módon, e ténynél fogva alkalmatlan e cél elérésére. Ebből következően az e szabályozás alapjául felhozott célkitűzés nem igazolhatja a közösségi jog által biztosított alapszabadság korlátozását, mivel ez a célkitűzés semmiképpen sem érhető el. Más szóval, a hivatkozott indok ilyen esetben csupán ürügyként szolgál.

19 – A fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 69. pontja.

20 – A fent hivatkozott Placanica és társai ügyben hozott ítélet 55. pontja.

21 – Lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 67. pontját.

71. Ennek megfelelően a Bíróság nemrégiben következetlennek minősítette azt a tagállami szabályozást, amely megtiltotta az egészségügyi magánintézményekben folytatott orvosi és sebészeti kezelések országos szintű televíziós csatornákon történő reklámozását, ugyanakkor bizonyos feltételekkel lehetővé tette ilyen reklámok helyi televíziós csatornákon való sugárzását [22]. Ugyanez volt a helyzet azzal a tagállami szabályozással, amely a fogászati poliklinikák megnyitását engedélyhez kötötte, amely engedély megszerzésének feltétele a nyújtott ellátásra vonatkozó igény fennállása volt, míg az ugyanezen ellátást nyújtó csoportpraxisok létrehozását nem kötötte ehhez a feltételhez [23].

72. A hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet tökéletesen illeszkedik ebbe az ítélkezési gyakorlatba, még akkor is, ha a Bíróság által ebben az ügyben észlelt következetlenség nem magában a szabályozás tartalmában található, hanem annak a nemzeti hatóságok általi tényleges alkalmazásában. Ebből az ítéletből következik, hogy valamely tagállam jogszerűen nem vezethet be korlátozó intézkedést a szerencsejátékok területén azzal a céllal, hogy megvédje a fogyasztókat a túlköltekezés kockázatától akkor, ha a valóságban ezen játékokban való részvételt erősen ösztönző politikát folytat ugyanezen fogyasztók irányába.

73. Mindezekben a különböző esetekben a szóban forgó nemzeti szabályozás alkalmatlannak mutatkozott a kitűzött cél elérésére, mivel vagy maga az elképzelés volt hibás, vagy a tényleges alkalmazás volt ellentétes a célkitűzéssel.

74. Nem ez a helyzet a jelen ügyekben. A hivatkozott Gambelli és társai ügyben fennálló helyzettel ellentétben ugyanis a holland törvénynek nemcsak az a célja, hogy megvédje a fogyasztókat a játékfüggőségtől, hanem az is, hogy megelőzze a csalást. Az ítélkezési gyakorlatnak megfelelően, annak megítélése érdekében, hogy ez a szabályozás alkalmas-e ezen két célkitűzés elérésére, a kettőt együttesen kell megvizsgálni [24].

75. Ebből következik, hogy a holland törvény közösségi joggal való összhangjának vizsgálata során a szerencsejáték gazdasági célú hasznosítására vonatkozó kizárólagos jog jogosultjainak magatartását nem lehet kizárólag a fogyasztóknak a játékfüggőségtől való védelmére vonatkozó célkitűzés szempontjából vizsgálni, hanem a csalás megelőzésére irányuló célkitűzést is figyelembe kell venni.

76. Láthattuk, hogy a fent hivatkozott Placanica és társai ügyben hozott ítéletben a Bíróság elfogadta, hogy ez utóbbi célkitűzéshez szükségessé teheti az engedéllyel rendelkező piaci szereplők részéről a szerencsejátékok széles skálájának kínálatát,

22 – A C-500/06. sz. Corporación Dermoestética ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet, Corporación Dermoestética (EBHT 2008., I-5785. o.) 40. pontja.

23 – A C-169/07. sz. Hartlauer-ügyben 2009. március 10-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-1721. o.) 63. pontja.

24 – A fent hivatkozott Läärä és társai ügyben hozott ítélet 33. pontja, valamint a Zenatti-ügyben hozott ítélet 31. pontja.

bizonyos terjedelmű reklámot, valamint az új játékokat annak érdekében, hogy a tiltott és illegális játékkal szemben vonzó alternatívát jelentsenek. Ezt az álláspontot el kell fogadni. A játékosok törvényes megoldások felé fordítása feltételezi, hogy e megoldásoknak kellően vonzónak kell lenniük, hogy a legnagyobb mértékben kielégítsék a játékkedvet, ezáltal elkerülve, hogy a fogyasztók nem engedélyezett formák felé forduljanak, vagy azok fejlődését támogassák.

77. Ezért az a tény, hogy a szerencsejáték gazdasági célú hasznosítására vonatkozó kizárólagos jog jogosultjai számára Hollandiában megengedett, hogy kínálatukat vonzóvá tegyék, azáltal hogy új játékokat vezetnek be, és reklámozzák tevékenységüket, önmagában nem összeegyeztethetetlen a holland szabályozás által követett – összességükben vizsgált – célokkal, mivel ez a magatartás tökéletesen hozzájárul a csalás elleni küzdelemhez.

78. Ugyanakkor, mivel a holland szabályozásnak az is célja, hogy megvédje a fogyasztókat a játékfüggőségtől, fontos, hogy a tagállam szigorúan ellenőrizze és korlátozza az új játékok bevezetését és a reklámokat, hogy azok is megfeleljenek e célkitűzésnek. A holland szabályozás által követett két célkitűzés összeegyeztetése tehát azt feltételezi, hogy a kizárólagos jog jogosultjai kínálatának és az engedélyezett játékok reklámozásának elegendőnek kell lennie ahhoz, hogy a fogyasztókat arra ösztönözze, hogy jogszerű keretek között maradjanak, anélkül hogy túlzott mértékű játékra sarkallná őket, ami ahhoz vezetne, hogy a fogyasztók, vagy legalábbis a legkiszolgáltatottabbak, többet költenének szabadidős tevékenységekre, mint amennyit a jövedelmük lehetővé tesz.

79. Nyilvánvaló, hogy nehéz pontosan meghatározni az egyensúlyi pontot e két célkitűzés között. Ehhez az érintett tagállamban kínált játékok és az azokat népszerűsítő reklámok előre látható kockázatainak és következményeinek összetett vizsgálatát kell lefolytatni. Ezért annak megítélése, hogy valamely tagállam szabályozása, mint például a holland törvény, tiszteletben tartja-e ezt az egyensúlyi pontot, és így koherens és szisztematikus módon követi-e a kitűzött célokat, az alábbi alapelvek szerint kell, hogy történjen.

80. Először is, amint azt a kérdést előterjesztő bíróság kifejtette, mivel ez az értékelés komoly nehézséget jelent, szükséges, hogy a tagállam széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezzen. Ennek elismerése végeredményben illeszkedik a szerencsejátékokra vonatkozó ítélkezési gyakorlathoz, amely szerint a tagállamoknak megfelelő mérlegelési jogkört kell biztosítani ahhoz, hogy meghatározzák a játékosok védelmére, és általánosságban – az egyes tagállamok szociokulturális sajátosságait tekintetbe véve – a közrend védelmére vonatkozó követelményeket [25].

25 – A fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 63. pontja.

81. Másodszor, a szóban forgó nemzeti szabályozás a kitűzött célok elérésére való alkalmasságának megítélését a nemzeti bíróságokra kell hagyni, mivel azok vannak leginkább abban a helyzetben, hogy konkrétan értékelni tudják az említett szabályozás alkalmazási feltételeit és e szabályozás konkrét hatásait [26].

82. Ebből következik, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozást az általa kitűzött célok elérésére alkalmasnak kell tekinteni, ha a tagállami bíróság – amint a jelen esetben is – úgy ítéli meg, hogy ez a jogszabály ténylegesen hozzájárul az általa kitűzött összes cél eléréséhez. Ez az értékelés ugyanis magában foglalja, hogy a tagállami bíróság szerint az engedélyezett játékok kínálata és reklámja nem jelent a fogyasztókra nézve olyan túlzott ösztönzést, amely ténylegesen eladósodásukhoz vagy szenvedélybetegség kialakulásához vezetne.

83. A Bizottság írásbeli észrevételeiben nem osztja teljes körűen ezt az elemzést. Különösen abban kételkedik, hogy a szóban forgó holland szabályozás igazolható-e a csalás elleni küzdelem célkitűzése tekintetében. Emlékeztetett arra az ítélkezési gyakorlatra, amely szerint azon a tagállamon van a bizonyítási teher, amelynek szabályozása korlátozza valamelyik alapszabadságot [27]. A Bizottság azt állította, hogy ez az ítélkezési gyakorlat tökéletesen alkalmazható a szerencsejátékok területén is, amint az a Lindman-ügyben hozott ítéletből is következik [28].

84. A Bizottság előadta, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem tartalmaz semmilyen olyan elemet, amiből arra lehetne következtetni, hogy a titkos szerencsejátékok komoly problémát jelentenek Hollandiában. Emlékeztetett arra, hogy a hivatkozott Placanica és társai ügyben az olasz kormány tényszerű adatokat hozott fel annak bemutatására, hogy a titkos szerencsejátékok és fogadások súlyos problémát jelentenek Olaszországban.

85. Jómagam nem osztom a Bizottság kétségeit arra vonatkozóan, hogy a holland kormány a csalás elleni küzdelemmel tudja igazolni a szabályozását.

86. Igaz ugyan, hogy az ítélkezési gyakorlatnak megfelelően azon tagállamnak, amelynek szabályozása korlátozza valamelyik alapszabadságot, bizonyítania kell e korlátozás

26 – A fent hivatkozott Zenatti-ügy 37. pontja és a Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 66. pontja.

27 – A Bizottság idézi a C-147/03. sz., Bizottság kontra Ausztria ügyben 2005. július 7-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-5969. o) 63. pontját, amelynek értelmében „minden egyes esetben a személyek szabad mozgása alapelvének kivételére hivatkozó nemzeti hatóságok feladata annak bizonyítása, hogy szabályozásuk a követendő cél tekintetében szükséges és arányos. A tagállam által érvényesíthető igazoló okok mellett ez az állam köteles az általa kibocsátott korlátozó intézkedések megfelelőségére és arányosságára vonatkozó vizsgálatot végezni, csakúgy mint pontos adatokat szolgáltatni érvei alátámasztására”.

28 – A C-42/02. sz. ügyben 2003. november 13-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-13519. o.).

szükségességét és arányosságát. Ugyanakkor, e kötelezettség terjedelmét azon érdek függvényében kell megítélni, amelynek védelmére a szabályozás irányul.

87. Ennek megfelelően, ha az emberi egészség védelméről van szó, elfogadott, hogy a tagállam anélkül fogadhat el valamely alapszabadságot korlátozó szabályozást, hogy megvárná, míg a kockázatok tényleges fennállása teljes mértékben bizonyításra került volna [29]. Elegendő, ha az egészség veszélyeztetésének lehetősége fennáll. Véleményem szerint ugyanennek az értelmezésnek kell érvényesülnie a társadalomnak a közrend súlyos megzavarása kockázatával szembeni védelme esetén.

88. Ami a szerencsejátékokat illeti, a tagállam jogosult megítélni, hogy a lakosság körében van-e igény e játékok iránt, amelyet ha nem elégítenek ki jogszerű keretek között, arra titokban fog sor kerülni. Továbbá, azok a jelentős összegek, amelyekre e tevékenységgel összefüggésben szert lehet tenni, jogosan keltenek félelmet a tekintetben, hogy titkos hálózatok alakulnak, amelyek a közrend súlyos megzavarásához vezetnek.

89. A nagy léptékű lottójátékok [30], a játékautomaták [31], a sporteseményre történő fogadások [32] és a kaszinójátékok [33] olyan játékok, amelyek – mivel jelentős nyereményt ígérnek – alkalmasak arra, hogy a jogsértések és csalások magas kockázatával járjanak.

90. A tagállam jogosan vélheti úgy, hogy a lakosság egy részének a szerencsejátékok iránti igénye, és az a kockázat, amely abból adódik, hogy ez a tevékenység nincs ellenőrzött keretek közé terelve, megnövekszik a modern kommunikációs eszközök, különösen az internet hatására. Ez a kommunikációs rendszer lehetővé tette, hogy mindenki, aki rendelkezik vele, jelentős számú online játékhoz férjen hozzá. Ez utóbbiak potenciálisan veszélyes jellegét a Bíróság is elismerte a hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Baw International ügyben hozott ítéletben, amelyben kimondta, 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 [34].

91. Ezenkívül láttuk, hogy a tagállamok megfelelő mérlegelési jogkörrel rendelkeznek ahhoz, hogy meghatározzák a játékosok védelmére, és – a szociokulturális sajátosságokra tekintettel – a közrend védelmére vonatkozó követelményeket.

29 – A C-531/06. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2009. május 19-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-4103. o.) 54. pontja, valamint a C-171/07. és a C-172/07. sz., Apothekerkammer des Saarlandes és társai egyesített ügyekben hozott ítélet (EBHT 2009., I-4171. o.) 30. pontja.

30 – A C-275/92. sz. Schindler-ügyben 1994. március 24-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-1039. o.).

31 – A hivatkozott Läärä és társai ügyben hozott ítélet.

32 – A hivatkozott Zenatti-ügyben hozott ítélet.

33 – A hivatkozott Anomar és társai ügyben hozott ítélet.

34 – A hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Baw International ügyben hozott ítélet 70. pontja.

92. Figyelemmel a fenti megfontolásokra és ezen ítélkezési gyakorlatra, véleményem szerint a mozgásra vonatkozó alapvető szabadságjogok védelme nem követeli meg, hogy a tagállamnak meg kell várnia, hogy a titkos szerencsejátékok valódi hálózata fejlődjön ki a területén, mielőtt az e tevékenység gyakorlásának kereteit meghatározó és az ilyen gyakorlat ellen küzdő intézkedéseket fogadna el. E tagállam joggal hivatkozhat a szerencsejátékokhoz kapcsolódó csalásra mint az e tevékenységet korlátozó jogszabály alapjára, anélkül hogy bizonyítania kellene, hogy ténylegesen csalást követnek el a területén.

93. Más szóval, a tagállam jogosult a szerencsejátékok területén a csalás elleni küzdelem érdekében megelőző jelleggel korlátozó intézkedéseket elfogadni.

94. A fentiekre tekintettel azt indítványozom, hogy a Bíróság azt a választ adja, hogy valamely tagállam szabályozása – amely korlátozza a szerencsejáték felkínálását annak érdekében, hogy visszafogja a játékfüggőséget, és megelőzze a csalást –, és amelynek értelmében a szerencsejáték-szolgáltatás kizárólagos jogosultjának vagy jogosultjainak megengedett, hogy kínálatukat új játékok bevezetésével és reklám útján tegyék vonzóvá, úgy kell tekinteni, mint amely ezeket a célokat koherens és szisztematikus módon követi, amennyiben a nemzeti bíróság megítélése szerint ez a szabályozás – tartalmára és végrehajtására figyelemmel – ténylegesen hozzájárul ahhoz, hogy e két célkitűzést elérje.

B – *A nemzeti szabályozás összhangjára vonatkozó ellenőrzés terjedelméről (C-258/08. sz. ügy)*

95. A hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 75. pontjában a Bíróság kimondta, hogy a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak megvizsgálása, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás – konkrét végrehajtási szabályaira tekintettel – ténylegesen megfelel-e az igazolására alkalmas céloknak, és hogy az általa előírt korlátozások e célokhoz viszonyítva nem tűnnek-e aránytalannak. A Hoge Raad der Nederlanden kérdése e kötelezettség terjedelmére irányul.

96. Második kérdésének a) pontjában azt kérdezi tehát, hogy a nemzeti bíróság – miután megállapította, hogy a szabályozása megfelel az EK 49. cikknek – köteles-e az alkalmazás minden egyes konkrét esetében megvizsgálni, hogy a jogszabály tiszteletben tartását biztosító intézkedés, például valamely gazdasági szereplő arra való kötelezése, hogy a tagállamban letelepedett személyek számára hozzáférhetetlenné tegye szerencsejátékokat kínáló honlapját, alkalmas-e a jogszabály által kitűzött célok elérésére, és arányos-e azokkal.

97. Második kérdésének b) pontjában a kérdést előterjesztő bíróság azt is kérdezi, hogy a fenti kérdésre adott válasz eltérő-e, ha az elrendelendő intézkedést polgári eljárás keretében a szerencsejátékok gazdasági célú hasznosítására kizárólagos engedéllyel rendelkező gazdasági szereplő kérelmezi, és nem a nemzeti hatóság.

98. Ezen kérdések eredete a Ladbrokes által a C-258/08. sz. ügyben a kérdést előterjesztő bíróság előtti fellebbezés keretében előadott azon érvelés, amely szerint a hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 75. pontjában megfogalmazott feltételt az alapügyben eljáró bíróságnak konkrétan kellett volna értékelnie a De Lotto által kért kötelezés tekintetében. A Ladbrokes szerint a nemzeti bíróságnak értékelése keretében arra a tényre is figyelemmel kellett volna lennie, hogy a Ladbrokes az Egyesült Királyságban jogosult szerencsejátékok felkínálására.

99. Véleményem szerint az alapügyben eljáró bíróság, amelyhez a De Lotto a keresetét benyújtotta, nem volt köteles megvizsgálni és kimutatni, hogy valamely egyszerű végrehajtási intézkedés – mint amilyen a Ladbrokes kötelezése – alkalmas a holland szabályozás által kitűzött célok elérésére, és hogy arányos azokkal. Fenntartom, hogy a válasz nem függ attól a ténytől, hogy a kötelezést magánjogi jogvita során kérték és rendelték el, nem pedig állami hatóság kérelmére.

100. Álláspontomat egyrészt az arányosság elvének tiszteletben tartása ellenőrzésének terjedelmére alapítom, amely ellenőrzés a nemzeti bíróság feladata, ahogyan az az ítélkezési gyakorlatból és különösen a hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 75. pontjából kitűnik, másrészt a Ladbrokesszal szemben elrendelt kötelezés tartalmára és hatásaira.

101. Az ítélkezési gyakorlatnak megfelelően, ha valamely tagállam saját hatáskörei gyakorlása során azért korlátozza valamely alapszabadság gyakorlását, hogy valamely a Szerződésben kitűzött vagy az ítélkezési gyakorlat által jogosként elismert érdeket védjen, akkor e tagállamnak tudnia kell bizonyítani, hogy az előírt korlátozás alkalmas e jogos érdek hatékony védelmére, és arányos a célkitűzéssel.

102. Az alkalmasságra vonatkozó feltétel határozza meg, hogy a tagállam jogszerűen hivatkozott-e az adott jogos érdekre mint a korlátozás alapjára. A szigorú értelemben vett arányosságra vonatkozó feltétel célja pedig az, hogy a korlátozást az ezen érdek védelméhez szükséges mértékűre mérsékelje. E két feltétel azért szükséges, mert a tagállamoknak a Szerződés keretében vállalt kötelezettségeikre és különösen az alapszabadságokra tekintettel kell gyakorolniuk hatásköreiket. Amikor valamely tagállam korlátozza ezen alapszabadságok egyikét, e feltételek révén lehet megtalálni a helyes egyensúlyt a szóban forgó érdek védelme és az érintett alapszabadság között.

103. Ebből – az elemzés jelen szakaszában – azt a következtetést lehet levonni, hogy valamely alapszabadság korlátozása azzal jár, hogy a tagállam saját hatáskörben hozott döntéseinek meg kell felelniük a vizsgált két feltételnek, vagyis tág értelemben az arányosság

közösségi elvének [35]. Korlátozás hiányában ez az elv nem alkalmazható, és a tagállam lépései csak a nemzeti jog általános elveire tekintettel ellenőrizhetők [36].

104. Az ítélkezési gyakorlat pontosította továbbá, hogy az arányosság vizsgálatát a tagállami bíróságnak meddig kell kiterjesztenie. Egyrészről, külön meg kell vizsgálnia minden egyes, a belső jog által előírt korlátozást [37]. Így az olasz szabályozást illetően a hivatkozott Placanica és társai ügyben ez a kötelezettség a nemzeti bíróság részéről megkövetelte, hogy egyenként vizsgálja meg, igazolható-e a gazdasági szereplők számára a koncesszió megszerzésére vonatkozó kötelezettség előírása, a koncesszió odaítélési módja, és különösen azon társaságok kizárása, amelyek egyéni részvényesei nem azonosíthatók bármikor, a közigazgatási engedély beszerzésére vonatkozó kötelezettség és végül az e jogszabályok megsértése esetére kilátásba helyezett büntetőjogi szankciók.

105. Másrészről a nemzeti bíróságnak kettős vizsgálatot kell elvégeznie. Először is meg kell vizsgálnia a jogszabály szó szerinti tartalmát. A valamely alapszabadságot korlátozó jogszabály nem egyeztethető össze a közösségi joggal, ha az, ahogyan a nemzeti jogalkotó létrehozta, diszkriminatív, alkalmatlan a kitűzött célok elérésére vagy aránytalan.

106. Mindazonáltal ez az elméleti vizsgálat nem elegendő. A nemzeti bíróságnak másodsorban mérlegelnie kell azokat a körülményeket, amelyek között a nemzeti jogszabály ténylegesen alkalmazásra kerül. A bíróságra hárul tehát annak vizsgálata, hogy az illetékes hatóságok – és egyes esetekben a gazdasági szereplők – általi végrehajtás során a szóban forgó szabályozás alkalmazása nem diszkriminatív módon, a kitűzött célokkal összhangban és arányosan történik [38].

107. A szóban forgó jogszabály végrehajtásának vizsgálata logikusan szükséges ahhoz, hogy az alapszabadság korlátozását – az ezen korlátozás alátámasztására felhozott – jogos érdek védelme ténylegesen igazolja. Így a hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 69. pontjának megfelelően, ha valamely tagállam hatóságai – az államkincstár gyarapítása céljából – ösztönzik és támogatják azt, hogy a fogyasztók szerencsejátékokban vegyenek részt, a tagállam nem igazolhatja a nemzeti jogszabály által előírt korlátozásokat a játéklehetőségek csökkentésének igényével összefüggő társadalmi közrend védelmével.

35 – Lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Placanica és társai ügyben hozott ítélet 49. pontját.

36 – Lásd ebben az értelemben a C-6/03. sz. Deponiezweckverband Eiterköpfe ügyben 2005. április 14-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-2753. o.) 63. pontját.

37 – A fent hivatkozott Placanica és társai ügyben hozott ítélet 49. pontja.

38 – A hivatkozott Zenatti-ügyben hozott ítélet 37. pontja és a Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 75. pontja.

108. Az alapeljárásban a kérdést előterjesztő bíróság ismertette, hogy e vizsgálat megtörtént, és ez alapján az alapügyben eljáró bíróság úgy ítélte meg, hogy a holland szabályozás megfelel az EK 49. cikknek. Amint azt korábban láttuk, ennek megítélése a nemzeti bíróság hatáskörébe tartozik.

109. A vizsgált kérdés elemzésének folytatásához ezért abból a feltételezésből kell kiindulni, hogy ez az értékelés megalapozott, anélkül hogy ebben a stádiumban mérlegelnénk azokat a következményeket, amelyeket a Bíróság által az EK 49. cikkből következő egyenlő bánásmód elvének és az átláthatóság követelményének a jelen jogvitában fennálló terjedelmére vonatkozó negyedik kérdésre adott válaszokból kell levonni.

110. A kérdés tehát az, hogy a nemzeti bíróságnak, miután a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően ellenőrizte, hogy a holland jog megfelel az EK 49. cikknek, azt is meg kell-e vizsgálnia és ki kell-e mutatnia, hogy a Ladbrokes arra való kötelezése, hogy a Hollandiában letelepedett személyek számára hozzáférhetetlenné tegye a honlapját, alkalmas-e a jogszabály által kitűzött célok elérésére, és arányos-e azokkal.

111. Véleményem szerint a nemzeti bíróság nem köteles ezt a vizsgálatot lefolytatni, mivel ez a kötelezés szigorúan arra szorítkozik, hogy a holland törvény 1. cikke a) pontjának alkalmazását biztosítsa, amely pont minden engedéllyel nem rendelkező személy számára megtiltja, hogy Hollandiában szerencsejátékot kínáljon. Ez a kötelezés önmagában nem jelent a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó olyan korlátozást, amelyet ez a rendelkezés ne írt volna már elő. Ennek csupán az a célja és hatása, hogy biztosítsa a rendelkezés alkalmazását.

112. Ezért nem szükséges, hogy a nemzeti bíróság megvizsgálja és kimutassa, hogy a szóban forgó végrehajtási intézkedések – azon jogvita egyedi körülményei között, amelyben a bírósághoz fordultak, és különösen azon gazdasági szereplő vonatkozásában, amellyel szemben alkalmazni kell – megfelelnek az arányosság közösségi elvének. A nemzeti bíróság azon értékelése, amely szerint a holland törvény megfelel az EK 49. cikknek, logikusan ki kell terjednie az összes, a törvény tiszteletben tartását biztosító intézkedésre, bárki legyen is az érintett gazdasági szereplő, és bármi legyen a jogvita, amelynek keretében a végrehajtását kérik.

113. Ahhoz, hogy meggyőződjünk e vizsgálat szükségtelenségéről, elegendő azt megállapítani, hogy ha a Ladbrokes elméletét követnénk, az ahhoz vezethetne, hogy a vitatott kötelezést meg kellene semmisíteni, amelynek következtében a holland szabályozás hatástalanná válna e gazdasági szereplővel szemben, miközben bebizonyosodott, hogy a jogszabály által előírt korlátozás összeegyeztethető a közösségi joggal. Más szóval, a Ladbrokes elmélete valójában ezt az összeegyeztethetőséget vitatja.

114. Ezekből a megfontolásokból az a következtetés is levonható, hogy ez az elemzés nem függhet attól a ténytől, hogy a szóban forgó végrehajtási intézkedést az állami hatóságok kérték, vagy – mint a jelen esetben – magánszemélyek közötti jogvita keretében, az érintett tagállamban szerencsejátékok gazdasági célú hasznosítására engedéllyel rendelkező gazdasági szereplő kérte.

115. Az a fontos, hogy a valamely alapszabadság korlátozásával járó nemzeti szabályozás és annak a szóban forgó, kizárólag e szabályozás alkalmazását biztosító intézkedése megfeleljen a közösségi jognak. Ha ez a feltétel a Bíróság ítélkezési gyakorlatának megfelelően teljesül, akkor az érintett tagállam saját hatáskörébe tartozik, hogy válasszon azon intézkedések közül, amelyek szigorúan arra szorítkoznak, hogy ezen szabályozás alkalmazását biztosítsák. A tagállam szabadon eldöntheti tehát, hogy ezek az intézkedések kizárólag az állami hatóságok kérelmére vagy – amint a jelen esetben is – magánszemélyek közötti jogvita keretében egy magánszemély kérelmére kerülnek alkalmazásra.

116. Azt indítványozom, hogy a Bíróság a Hoge Raad der Nederlanden második kérdésének a) és b) pontjára az alábbiak szerint válaszoljon. Egyfelől, a nemzeti bíróság annak megállapítását követően, hogy a nemzeti szabályozás megfelel az EK 49. cikknek, nem köteles az alkalmazás minden egyes konkrét esetében megvizsgálni, hogy a jogszabály tiszteletben tartását biztosító intézkedés, például valamely gazdasági szereplő arra való kötelezése, hogy a tagállamban letelepedett személyek számára hozzáférhetetlenné tegye szerencsejátékokat kínáló honlapját, alkalmas-e a jogszabály által kitűzött célok elérésére, és arányos-e azokkal, feltéve hogy ez a végrehajtási intézkedés szigorúan arra szorítkozik, hogy e jogszabály tiszteletben tartását biztosítsa. Másfelől, a kérdésre adott válasz nem lesz eltérő attól függően, hogy a szóban forgó intézkedést állami hatóság kérte vagy valamely magánszemély, magánszemélyek közötti jogvita keretében.

C – A kölcsönös elismerés elvének alkalmazásáról az online szerencsejátékok gazdasági célú hasznosítására vonatkozó olyan engedély esetén, amelyet a tagállam az ott letelepedett gazdasági szereplő számára adott ki (a C-203/08. sz. és a C-258/08. sz. ügy)

117. A Raad van State a C-203/08. sz. ügyben az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével, valamint a Hoge Raad der Nederlanden a C-258/08. sz. ügyben az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésével lényegében azt kérdezi a Bíróságtól, hogy az EK 49. cikket úgy kell-e értelmezni, hogy az a körülmény, hogy valamely online játék szolgáltatója azon tagállam területén, amelyben letelepedett, jogosult e tevékenység gyakorlására, megakadályozza, hogy egy másik tagállam illetékes hatóságai, amely tagállamban a szerencsejátékok az egyengedélyes rendszerbe tartoznak, megtiltsák ennek a szolgáltatónak, hogy az online játékokat e másik tagállam területén lakó személyeknek interneten keresztül kínálja.

118. Ezt a kérdést azért terjesztették a Bíróság elé, mert a Betfair azt állította, hogy a Holland Királyság a Rewe-Zentral, ún. „Cassis de Dijon"-ügyben [39] kimondott kölcsönös elismerés elve alapján köteles elismerni azokat az engedélyeket, amelyeket számára másik tagállamok adtak ki.

119. Véleményem szerint ez az álláspont nem helytálló a következő két okból kifolyólag.

120. Egyrészt, a Bíróságnak a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Baw International ügyben elfoglalt álláspontjának megfelelően, a kölcsönös elismerés elve nem alkalmazható szerencsejátékok interneten keresztül történő felkínálásának engedélyezése esetén.

121. Ebben az ítéletben a Bíróság megállapította, hogy mivel az interneten kínált szerencsejátékok nem képezik közösségi harmonizáció tárgyát, a tagállam joggal tekintheti úgy, hogy azon egyedüli körülmény, hogy valamely gazdasági szereplő jogszerűen kínál ilyen szolgáltatásokat a letelepedése szerinti másik tagállamban, és hogy főszabály szerint már vonatkoznak rá e másik tagállamban érvényes jogi feltételek és az e tagállam illetékes hatóságai által végzett ellenőrzések, nem tekinthető a belföldi fogyasztóknak a csalás és a bűncselekmények veszélyével szembeni védelme megfelelő biztosítékaként, tekintettel azokra a nehézségekre, amelyekkel az említett összefüggésben a letelepedés helye szerinti tagállam hatóságai az ilyen gazdasági szereplő tulajdonságainak és szakmai feddhetetlenségének értékelése során szembesülhetnek [40].

122. Következésképpen az a körülmény, hogy a Ladbrokes és a Betfair számára a letelepedésük szerint tagállam, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága engedélyezte, hogy online játékokat kínáljanak, nem kérdőjelezheti meg az olyan szabályozás, mint a holland törvény közösségi joggal való összhangját, amely szabályozás a szerencsejátékok Hollandiában letelepedett személyek számára történő kínálását egyengedélyes rendszer tárgyává teszi.

123. Másrészt, a kizárólagos jogok rendszerének pontosan az a célja, hogy ezen jogok jogosultján vagy jogosultjain kívül minden más piaci szereplőnek megtiltsa az e rendszer által lefedett tevékenységek gyakorlását. Ha e rendszer fennállása jogszerűen igazolt, és ebből következően összeegyeztethető a közösségi joggal, akkor közömbös, hogy azok a piaci szereplők, akik olyan tagállamban szeretnének szerencsejátékokat gazdasági céllal hasznosítani, ahol ilyen monopólium létezik, e tevékenység gyakorlására engedéllyel rendelkeznek a letelepedésük szerinti tagállamban.

39 – A120/78. sz. ügyben 1979. február 20-án hozott ítélet (EBHT 1979., 649. o.).

40 – A hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Baw International ügyben hozott ítélet 69. pontja.

124. Azt indítványozom tehát, hogy a Bíróság azt a választ adja, hogy az EK 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy az a körülmény, hogy valamely online játék szolgáltatója azon tagállam területén, amelyben letelepedett, engedéllyel rendelkezik e tevékenység gyakorlására, nem akadályozza meg, hogy valamely másik tagállam illetékes hatóságai, amely tagállamban a szerencsejátékok az egyengedélyes rendszerbe tartoznak, megtiltsák ennek a szolgáltatónak, hogy a játékokat e másik tagállam területén lakó személyeknek interneten keresztül kínálja.

D – *Az egyenlő bánásmód elvének és az átláthatóság követelményének alkalmazásáról (a C-203/08. sz. ügy)*

125. A Raad van State annak megállapítását kéri, hogy megfelel-e a közösségi jognak a De Lotto és az SGR engedélyének a 2004. december 10-i, illetve a 2005. június 21-i határozatokkal történő meghosszabbítása, figyelemmel arra, hogy ezen határozatok elfogadását nem előzte meg versenyeztetés.

126. A második kérdésével a Raad van State azt szeretné továbbá megtudni, hogy az egyenlő bánásmód elve és az átláthatóság követelménye – amelyeket az ítélkezési gyakorlat szerint a tagállamok kötelesek figyelembe venni a szerencsejátékokra vonatkozó közszolgáltatási koncessziók odaítélése során – az egyengedélyes rendszerben is alkalmazandók-e.

127. Harmadik kérdésének a) pontjával a Raad van State azt kérdezi a Bíróságtól, hogy az egyengedélyes rendszerben az engedélynek az engedélyes részére anélkül történő meghosszabbítása, hogy más szolgáltatókkal versenyeznie kellene, alkalmas és arányos eszközét jelentheti-e azon célkitűzések megvalósításának, amelyeket az ítélkezési gyakorlat a szerencsejátékok esetén a szolgáltatások szabad mozgása korlátozásának jogos indokaként elfogadott, és ha igen, mely feltételekkel.

128. A harmadik kérdés b) pontjával a Raad van State azt szeretné megtudni, hogy a második kérdésre adott válasz kihatással van-e a harmadik kérdés a) pontjára adott válaszra.

129. Azt indítványozom a Bíróságnak, hogy ezt a három kérdést a következőképpen értelmezze. Először is, a Raad van State azt az alapkérdést teszi fel, hogy az átláthatóság követelményét alkalmazni kell-e a szerencsejátékok esetén az egyengedélyes rendszerben. Másodszor, amennyiben az előző kérdésre adott válasz igenlő, azt szeretné megtudni, hogy a szerencsejátékok gazdasági célú hasznosítására vonatkozó engedély versenyeztetés nélküli meghosszabbítása igazolható-e olyan jogszerű indokokkal, mint a fogyasztóknak a szenvedélybetegség kockázatával szembeni megóvása és a közrend védelme, és ha igen, mely feltételekkel.

130. Mielőtt e két kérdést megvizsgálnám, szükségesnek tűnik az átláthatóság követelményére vonatkozó, a közszolgáltatási és a koncessziós szerződésekkel összefüggésben kialakult ítélkezési gyakorlatot nagy vonalakban felvázolni.

1. Az átláthatóság követelményére vonatkozó ítélkezési gyakorlat összefoglalása

131. Valamely tagállam közbeszerzési vagy koncessziós szerződés megkötését mérlegelő közigazgatási szervei kötelesek a Szerződés alapvető szabályait és különösen az alapszabadsagokat tiszteletben tartani [41].

132. Az ítélkezési gyakorlat szerint amennyiben az ilyen közbeszerzés vagy koncessziós szerződés olyan vállalkozást is érdekelhet, amely az ajánlatkérő tagállamától eltérő tagállamban rendelkezik székhellyel, e szerződésnek az ajánlatkérő tagállamában székhellyel rendelkező vállalkozásnak való, az átláthatóság elvének figyelmen kívül hagyásával történő odaítélése az első vállalkozással szembeni hátrányos, eltérő bánásmódnak minősül [42].

133. Az átláthatóság teljes hiányában ugyanis ez utóbbi vállalkozásnak nincs valós esélye arra, hogy az említett közbeszerzés vagy koncesszió megszerzéséhez fűződő érdeklődését kinyilvánítsa.

134. A Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az ilyen eltérő bánásmód, amely, mivel a másik tagállamban székhellyel rendelkező valamennyi vállalkozást kizárja, elsősorban ezek rovására érvényesül, és az EK 43. és az EK 49. cikk alkalmazásában tiltott – állampolgárságon alapuló – közvetett megkülönböztetésnek minősül, hacsak objektív körülmények nem indokolják [43].

135. Az átláthatóság követelményének tehát érvényesülnie kell annak érdekében, hogy az összes, az ajánlatkérő tagállamától eltérő tagállamban letelepedett vállalkozás, amely potenciálisan érdekelt lehet a tervezett közbeszerzésben vagy koncesszióban, elnyerhesse a szerződést. Ez a követelmény tehát az egyenlő bánásmód elvének olyan konkrét és speciális kifejeződése, amelynek célja, hogy a vállalkozások hatékonyan gyakorolhassák az EK 43. és az EK 49. cikk alapján őket megillető jogokat.

136. Ha a tervezett közszolgáltatási és koncessziós szerződések valamely közbeszerzésekre vonatkozó irányelv hatálya alá tartoznak, akkor ezek az összehangoló szabályok előírják, hogy az átláthatóság követelményét

41 – A C-507/03. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2007. november 13-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-9777. o.) 26. pontja, és a C-573/07. sz. Sea-ügyben 2009. szeptember 10-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-8127. o.) 39. pontja.

42 – A C-231/03. sz. Coname-ügyben 2005. július 21-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-7287. o.) 17. pontja és a C-347/06. sz. ASM Brescia ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-5641. o.) 59. pontja.

43 – A fent hivatkozott ASM Brescia ügyben hozott ítélet 60. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

milyen feltételekkel és módon kell teljesíteni, és meghatározzák a szerződés odaítélésének pontos szabályait.

137. Ha a tervezett közszolgáltatási és koncessziós szerződésekre nem vonatkoznak ilyen összehangoló szabályok, a tagállamok akkor is kötelesek tiszteletben tartani az átláthatóság követelményét, mivel ez a Szerződés alapvető szabályaiból következik, akárcsak az egyenlő bánásmód elve [44].

138. Ennek megfelelően a Bizottság kontra Olaszország ügyben [45] 2007. szeptember 13-án hozott – a Raad van State által hivatkozott – ítéletben a Bíróság megállapította, hogy az olaszországi lóversenyfogadások szervezésének és begyűjtésének odaítélése közszolgáltatási koncessziót képez, és emlékeztetett arra, hogy a közszolgáltatási koncesszió nem tartozik a 92/50/EGK tanácsi irányelv hatálya alá [46]. Majd hozzátette, hogy az ilyen szerződéseket kötő hatóságok általánosságban kötelesek tiszteletben tartani a Szerződés alapvető szabályait, nevezetesen az EK 43. cikket és az EK 49. cikket, és különösen az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmát, amelyek az egyenlő bánásmód elvének különös kifejeződései; e két alapelv az átláthatóság követelményét foglalja magában [47].

139. E követelmény terjedelmét – arra az esetre, ha a tervezett szerződésre nem terjed ki a közbeszerzésekre vonatkozó irányelvek egyike – a Bíróság határozta meg az említett követelmény által követett célkitűzésre tekintettel. A követelmény célja egyfelől az, hogy minden potenciális ajánlattevő vállalkozás információhoz juthasson, és hogy mindegyikük pályázatot nyújthasson be. Másfelől az a célja, hogy az odaítélési eljárás pártatlanságának ellenőrzését biztosítsa.

140. Az ítélkezési gyakorlat szerint tehát az átláthatóság követelménye nem jelenti szükségszerűen versenyeztetést, azonban megköveteli az ajánlattevőtől, hogy minden potenciális ajánlattevő számára megfelelő mértékű nyilvánosságot biztosítson, amely lehetővé teszi a szolgáltatási koncesszió versenyre történő megnyitását, és az odaítélési eljárás pártatlanságának ellenőrzését [48].

141. Valamely másik tagállam területén székhellyel rendelkező vállalkozás számára lehetővé kell tenni, hogy a közbeszerzés vagy a koncesszió odaítélése előtt hozzáférjen az említett közbeszerzésre vagy koncesszióra vonatkozó megfelelő információkhoz, oly módon, hogy ez a vállalkozás kinyilváníthassa – amennyiben igényli – az e közbeszerzés vagy koncesszió megszerzésére vonatkozó érdekét [49].

142. Továbbá a szóban forgó közbeszerzés vagy koncesszió odaítélési szempontjainak

44 – Lásd különösen a C-324/07. sz. Coditel Brabant ügyben 2008. november 13-án hozott ítélet (EBHT 2008., I-8457. o.) 25. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

45 – A C-260/04. sz. ügy (EBHT 2007., I-7083. o.).

46 – A szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 2002. június 18-i irányelv (HL L 209., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 322. o.).

47 – A hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben 2007. szeptember 13-án hozott ítélet (22–24. pont).

48 – A hivatkozott Coditel Brabant ügyben hozott ítélet 25. pontja.

49 – A hivatkozott Coname-ügyben hozott ítélet 21. és 28. pontja.

objektívnek, hátrányos megkülönböztetéstől mentesnek és előzetesen ismertnek kell lennie ahhoz, hogy kellően behatárolja az ajánlatkérő hatóság mérlegelési jogkörének gyakorlását, annak érdekében, hogy a hatóság ne tudja azt önkényesen alkalmazni [50].

143. Ugyanakkor az átláthatóság követelménye alól vannak kivételek.

144. Egyfelől, ez a követelmény, amint az a Szerződés szabályaiból következik, nem érvényesül, ha a szóban forgó közbeszerzés vagy a koncesszió nem képvisel határokon átnyúló érdeket [51]. Más szóval, ez a követelmény nem alkalmazandó, ha a közbeszerzés vagy a koncesszió nem alkalmas arra, hogy egy másik tagállamban letelepedett vállalkozás érdeklődjön iránta [52], különösen ha a gazdasági tétje rendkívül csekély [53].

145. Másfelől, az átláthatóság követelménye – még ha az érintett közbeszerzésre vagy koncesszióra valamely irányelv hatálya ki is terjed – nem alkalmazandó, ha egyúttal az ajánlatkérőnek minősülő hatóság az ajánlattevő jogalany felett olyan ellenőrzést gyakorol, mint amelyet a saját szervei felett, továbbá akkor, ha ez a jogalany tevékenységének lényeges részét az őt tulajdonában tartozó hatóság vagy hatóságok javára végzi [54].

50 – Lásd ebben az értelemben a C-389/05. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-5397. o.) 94. pontját és a hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

51 – A fent hivatkozott Bizottság kontra Írország ügyben hozott ítélet 33. pontja.

52 – Ugyanott, 32. pont.

53 – A hivatkozott Coname-ügyben hozott ítélet 20. pontja.

54 – Lásd ebben az értelemben a C-107/98. sz. Teckal-ügyben 1999. november 18-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-8121. o.) 50. pontját; a C-26/03. sz. Stadt Halle és RPL Lochau ügyben 2005. január 11-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-1. o.) 49. pontját és a C-458/03. sz. Parking Brixen ügyben 2005. október 13-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-8585. o.) 62. pontját.

146. A második kivétel abból a tényből ered, hogy valamely közjogi hatóság közfeladatait saját közigazgatási és műszaki eszközeivel is végrehajthatja, anélkül hogy köteles lenne igénybe venni a szolgálataihoz nem tartozó, külső jogalanyokat [55].

147. Most pedig azt kell megvizsgálni, hogy ez az ítélkezési gyakorlat alkalmazható-e a szerencsejátékok vonatkozásában a kizárólagos jogok egyengedélyes rendszere keretében.

2. Az átláthatóság követelményének a szerencsejátékok vonatkozásában a kizárólagos jogok egyengedélyes rendszere keretében történő alkalmazásáról

148. A Raad van State második kérdésével arra keres választ, hogy az EK 49. cikket úgy kell-e értelmezni, hogy az e cikkből következő egyenlő bánásmód elve és az átláthatóság követelménye ugyanúgy alkalmazandó a szerencsejátékok vonatkozásában olyan engedélyezési rendszerben, amelyben ez az engedély kizárólag egy gazdasági szereplőnek adható meg.

55 – A hivatkozott Coditel Brabant ügyben hozott ítélet 48. pontja.

149. A holland kormány szerint ez az elv és ez a követelmény nem alkalmazandó ebben az esetben. E kormány fenntartja, hogy ez az elv és ez a követelmény azokra a koncessziókra korlátozódik, amelyekre nem vonatkoznak összehangoló közösségi szabályok, mert az ilyen koncessziók nem kerülhetik meg a Szerződés szabályait. Ugyanakkor, az említett követelmény nem terjeszthető ki az olyan engedélyezési rendszerre, amelyhez közigazgatási engedély szükséges, nem pedig egy szerződés. A holland kormány kifejti továbbá, hogy a versenytárgyalás kiírásának ugyanolyan káros hatása lenne, mint a piaci versenynek. Nevezetesen, ha az engedély meghatározott időre szólna, az engedély jogosultja ez idő alatt maximális profitot igyekezne szerezni.

150. A holland kormány és a De Lotto továbbá azt állítja, hogy az átláthatóság követelménye nem alkalmazható, mivel a holland szabályozás értelmében az engedély jogosultjai a gazdasági célú hasznosítás bevételét meghatározott célokra köteles fordítani. Hangsúlyozzák, hogy a De Lottó nem tud profitot realizálni, így egyetlen kereskedelmi vállalkozás sem lehet érdekelt a gazdasági célú hasznosításban ilyen feltételek mellett.

151. A dán, a görög, az osztrák, a finn és a norvég kormány szintén azon a véleményen vannak, hogy az átláthatóság követelménye nem alkalmazható az egyengedélyes rendszerben.

152. Jómagam nem osztom ezt az álláspontot. Véleményem szerint az átláthatóság követelményére vonatkozó ítélkezési gyakorlat alkalmazandó a szerencsejátékok vonatkozásában a kizárólagos jogok egyengedélyes rendszere keretében, az alábbi megfontolások miatt.

153. Először is, ennek az ítélkezési gyakorlatnak az alapja a közbeszerzési vagy koncessziós szerződésnek az alapszabadságokra gyakorolt hatása, nem pedig e hatások szerződéses eredete. Amint azt korábban láttuk, ezeket a szerződéseket versenyeztetésnek kell megelőznie, mivel az a céljuk és hatásuk, hogy valamely tevékenység gyakorlásának jogát egy vagy több meghatározott gazdasági szereplőnek biztosítsák. Megfelelő nyilvánosság biztosítása nélkül az egyenlő bánásmód elve sérülne, mivel a másik tagállamban letelepedett, a tevékenységben potenciálisan érdekelt vállalkozások számára lehetetlen volna érdeklődésük kinyilvánítása és ebből következően az EK 43. cikkből és az EK 49. cikkből származó jogaik gyakorlása.

154. Az átláthatóság követelménye tehát a tagállam számára olyan kötelező feltételt jelent, amely megelőzi a tagállam arra vonatkozó jogát, hogy egy vagy több magánjogi szereplőnek kizárólagos jogot biztosítson valamely gazdasági tevékenység gyakorlására, függetlenül ezen szereplő vagy szereplők kiválasztási módjától.

155. Ez a követelmény tehát – véleményem szerint – alkalmazandó az olyan engedélyezési rendszerben is, amelyben a tagállam hatóságai közigazgatási hatáskörükben eljárva egyetlen piaci szereplőnek biztosítják az engedélyt, mivel az engedélynek a másik tagállamban letelepedett, a tevékenység gyakorlásában potenciálisan érdekelt vállalkozásokkal szembeni hatásai ugyanazok, mint a koncessziós szerződésnek.

156. Továbbá az a tény, hogy a gazdasági célú hasznosítás monopóliumát olyan engedély kibocsátása előzi meg, amelyet közigazgatási eljárás keretében, nem pedig koncessziós szerződés alapján adnak ki, nem szüntetheti meg a részrehajlás kockázatát, amelyet az átláthatóság követelménye szintén meg kíván előzni.

157. Másodszor, véleményem szerint a szerencsejátékok különleges természete nem igazolja, hogy a tagállamnak joga lenne eltérni ettől a kötelezettségtől.

158. Az e tevékenységhez kapcsolódó kockázatoknak és a felmerülő erkölcsi megfontolásoknak véleményem szerint a tagállam ahhoz való joga elismeréséhez kell vezetniük, hogy saját maga gyakorolja az említett tevékenységet valamely hozzá tartozó jogalany közvetítésével. Tagadhatatlannak tűnik ugyanis, hogy a tagállam az ilyen jogalany tevékenységét könnyebben irányíthatja és ellenőrizheti, mint valamely magánjogi jogalanyt. Ez a rendszer a fogyasztóknak a szenvedélybetegség kockázatával szembeni megóvását és a közrendnek a csalás és a titkos játékok kockázatával szembeni védelmét jobban biztosítaná [56].

159. A szerencsejátékok különleges természete igazolja azt is – amint azt korábban kifejtettem –, hogy a tagállam jogosult gazdasági célú hasznosításra vonatkozó monopóliumot biztosítani valamely magánjogi szereplőnek.

160. Mindazonáltal, ha a tagállam úgy dönt, hogy valamely szerencsejáték-típus gazdasági célú hasznosítását a magánszektorra bízza, akkor az egyenlő bánásmód elvét tiszteletben kell tartania az összes potenciálisan érdekelt gazdasági szereplővel szemben.

161. Nem gondolom ugyanis, hogy a versenytárgyalás kiírásának a piaci versennyel összehasonlítható káros hatásai lennének. A piaci verseny – azaz ugyanazon szerencsejáték gazdasági célú hasznosítására jogosult több piaci szereplő közötti verseny – káros hatása abból a tényből következik, hogy ezek a szereplők rivalizálni fognak arra vonatkozó találékonyságukat illetően, hogy hogyan tegyék a kínálatukat még vonzóbbá, aminek következtében növelik majd a játékhoz kapcsolódó kiadásokat és a szenvedélybetegség kockázatát. Ugyanakkor, ezektől a következményektől véleményem szerint nem kell tartani az engedély odaítélésének szakaszában.

56 – Az EFTA-Bíróság EFTA Surveillance Authority kontra Norway ügyben 2007. március 14-én hozott ítéletének (E-1/06, EFTA Court Report, 7. o.) 51. pontja.

162. A kizárólagos jogok egyengedélyes rendszerében a fogyasztóknak a szenvedélybetegség kockázatával szembeni védelme és a csalás elleni küzdelem azokon a feltételeken keresztül biztosított, amelyeket a tagállam a kizárólagos piaci szereplő számára előír annak érdekében, hogy a tevékenységét szigorúan körülhatárolja. E célkitűzéseket azokon az eszközökön keresztül is követi, amelyeket a tagállam a tevékenység következményeinek értékelése és a gazdasági szereplő számára előírt feltételek tiszteletben tartásának ellenőrzése érdekében felállított. Nem világos, hogy a kizárólagos piaci szereplő kiválasztásának szakaszában a versenyeztetés mennyiben veszélyeztetné, hogy e piaci szereplő a tevékenységét meghatározó feltételeket tiszteletben tartsa.

163. Számomra sokkal inkább lehetséges annak elfogadása, hogy egy ilyen verseny biztosíthatja az illetékes hatóságok számára, hogy az engedélyt annak a szolgáltatónak adják meg, aki legalkalmasabbnak tűnik az összes szóban forgó feltétel biztosítására. Továbbá, figyelemmel a szerencsejátékok pénzügyi tétjének jelentőségére, messzemenően elvárható, hogy azok a körülmények, amelyek között valamely tagállam valamely magánjogi jogalanynak monopóliumot engedélyez, átláthatóak legyenek, és pártatlanságuk ellenőrizhető legyen.

164. Végül, a holland kormány és a De Lotto azon érvelése, amely szerint az átláthatóság követelménye azért nem releváns, mert az engedélyek a monopólium jogosultjai számára a bevételek felhasználására vonatkozó kötelezettségeket írnak elő, véleményem szerint nem kérdőjelezi meg az átláthatóság követelményét a jelen ügy körülményei között.

165. Kétségtelen, hogy a tagállam jogosult előírni, hogy a területén folytatott szerencsejátékok gazdasági célú hasznosításából származó bevételeket részben vagy egészben közérdekű célra kell fordítani. Az is igaz, hogy az ítélkezési gyakorlatnak megfelelően az átláthatóság követelménye nem alkalmazandó, ha az érintett ügylet nem rendelkezik határokon átnyúló érdekkel, különösen azért, mert a gazdasági tétje rendkívül csekély.

166. Ugyanakkor a rendkívül csekély gazdasági tét kifejezés véleményem szerint csak az érintett ügylet gazdasági értékére vonatkozik [57]. Vonatkozik például az olyan szerény építkezésre, amely a tagállam határaitól viszonylag jelentős távolságra valósul meg. A megvalósítandó munkálat szerény mértéke és a leküzdendő távolság miatt feltételezhető, hogy egyetlen, másik tagállamban letelepedett vállalkozás sem lenne érdekelt ebben az építkezésben. Azonban a rendkívül csekély gazdasági tét kifejezés nem vonatkozik az olyan helyzetre, amelyben az ügylet iránti alacsony gazdasági érdeklődés a valamely másik tagállamban letelepedett társaság részéről a

57 – Lásd ebben az értelemben a C-147/06. és a C-148/06. sz., SECAP és Santorso egyesített ügyekben 2008. május 15-én hozott ítélet (EBHT 2008., I-3565. o.) 31. pontját.

szóban forgó tevékenység gyakorlására vonatkozó feltételek alkalmazásából és a szolgáltató kiválasztásának szempontjaiból fakad.

167. Véleményem szerint pontosan ezek a feltételek és szempontok tartoznak azon tényezők közé, amelyeket az átláthatóság követelménye alapján az érintett ügyletben potenciálisan érdekelt szolgáltatókkal meg kell ismertetni. Még akkor is, ha a gyakorlatban a tagállam által előírt feltételek eltántoríthatják a vállalkozásokat attól, hogy érdeklődjenek az érintett ügylet iránt, ezeket a feltételeket ténylegesen ismertetni kell velük, hogy ezt a döntést meghozhassák.

168. Ezért a jelen ügyben tagadhatatlannak tűnik, hogy az a piac, amelyet a lottójáték, a sportfogadások és számjátékok, továbbá a lóversenyek kimenetelére történő fogadások Hollandiában történő gazdasági célú hasznosítása jelent, amelyet ráadásul monopolhelyzetben lehet végezni, felkeltheti a másik tagállamban letelepedett szolgáltatók érdeklődését, tekintettel az e tevékenységből származó jelentős bevételre [58].

58 – A Bizottság rámutatott arra, hogy a játékfelügyeleti bizottság éves jelentése szerint 2007-ben a sportfogadásokból származó árbevétel 22,3 millió eurót tett ki, és a De Lotto összes árbevétele elérte a 270 millió euró összeget. Az SGR árbevétele ugyanebben az évben elérte a 34,3 millió euró összeget.

169. Ezért az a véleményem, hogy a holland kormány nem hivatkozhat megalapozottan a határokon átnyúló érdek hiányára vonatkozó kivételre.

170. Az említett kivétel e megszorító értelmezését támasztja alá véleményem szerint az a széles mérlegelési jogkör, amellyel a tagállamoknak a szerencsejátékok terén rendelkezniük kell, mind a jogi szabályozással elérni kívánt célok meghatározását, mind az azok eléréséhez használni kívánt eszközök kiválasztását illetően. Az átláthatóság – amely egyre növekvő szerepet játszik a modern társadalmak közéletében és a demokrácia egyik látható viszonyítási pontjává válik – itt indokolt ellensúlyaként jelenik meg annak a veszélynek, amelynek a tagállamok az e területen fennálló széles mérlegelési jogkörük gyakorlása során az alapszabadságokat kitehetik. Más szóval, az átláthatóság követelménye nélkülözhetetlen a szerencsejátékok vonatkozásában, mivel itt a tagállamok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. A kizárólagosság nem szinonímája az átlátszatlanságnak.

171. Ebből az következik, hogy a Hollandia területén szerencsejáték gazdasági célú hasznosítására vonatkozó engedély kiadására jogosult holland hatóságoknak megfelelő versenyeztetést kell végezniük, kivéve ha ki tudják mutatni, hogy az ajánlatkérő jogalany felett olyan ellenőrzést gyakorolnak, mint amelyet a saját szerveik felett, és ez a jogalany tevékenységének lényeges részét e hatóságok javára végzi.

172. A nemzeti bíróság feladata, hogy a jelen esetben ellenőrizze ennek megvalósulását a De Lotto vonatkozásában.

173. Figyelemmel a fenti megfontolásokra, az a véleményem, hogy az EK 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy az e cikkből következő egyenlő bánásmód elve és az átláthatóság követelménye ugyanúgy alkalmazandó a szerencsejátékok vonatkozásában egy olyan engedélyezési rendszerben, amelyben ez az engedély kizárólag egy gazdasági szereplőnek adható meg.

3. A szerencsejáték gazdasági célú hasznosítására vonatkozó engedély versenyeztetés nélküli meghosszabbításáról

174. A holland jogban az engedélyeket – főszabály szerint – ötéves időtartamra adják meg. A Betfair állítása szerint a De Lotto és az SGR engedélyét 2004 decemberében, illetve 2005 júniusában meghosszabbították, anélkül hogy lehetősége lett volna pályázatot benyújtani, hogy az engedélyeket neki ítéljék oda.

175. A Raad van State lényegében azt szeretné megtudni, hogy valamely szerencsejáték gazdasági célú hasznosítására vonatkozó engedély versenyeztetés nélküli meghosszabbítása igazolható-e a szerencsejátékok területén az alapszabadság korlátozásaként elfogadott jogos indokok valamelyikével, és ha igen, milyen feltételekkel.

176. Előzetesen rá kell mutatni arra, hogy az illetékes nemzeti hatóságok azzal érveltek az alapügyben eljáró bíróság előtt, hogy az engedély öt évre történő korlátozása csak arra szolgál, hogy az illetékes közigazgatási hatóságnak referenciaidőpontot biztosítson az engedéllyel összefüggő feltételek adott esetben szükségessé váló módosításához, ily módon az engedélyek a gyakorlatban kvázi állandó jellegűek.

177. A kérdést előterjesztő bíróság, amelynek feladata az alkalmazandó belső jog értelmezése és az előtte folyamatban lévő ügy tényállásának értékelése, nem fogadta el ezt az érvelést. Azzal a kérdéssel, hogy el lehet-e térni az átláthatóság követelményétől, és ha igen, milyen mértékben, hallgatólagosan, de szükségszerűen elismeri, hogy a De Lotto és az SGR engedélyei meghosszabbításra illetve megújításra kerültek.

178. Ellenkező esetben azt kérdezte volna a Bíróságtól, hogy a kvázi állandó jellegű kizárólagos jogok rendszere összeegyeztethető-e a közösségi joggal.

179. Ha ezt tette volna, akkor kétségemet fejeztem volna ki a tekintetben, hogy egy ilyen rendszer megfelel-e a mozgásszabadságnak.

180. A szerencsejátékok területén a mozgásszabadság korlátozását igazoló indokok véleményem szerint megalapozhatják a kizárólagos jogok kellőképpen hosszú időre, több évre történő odaítélését. Ezáltal a tagállam

figyelembe tudja venni, hogy a fogyasztóknak a nem engedélyezett játékokhoz, különösen az online játékokhoz kötődő kockázatokkal szembeni védelme szükségessé tesz bizonyos stabilitást a kizárólagos jog vagy jogok engedélyesei közötti választást illetően.

181. Ehhez hasonlóan láthattuk, hogy a monopolrendszerben az elérhető bevételeket korlátozni kell. Amikor a tagállam úgy dönt, hogy független magánjogi jogalanynak biztosítja ezt a monopóliumot, az engedély időtartama hasznos eszköznek bizonyul az ügylet csekélyebb gazdasági tétjének kompenzálására, annak érdekében, hogy több gazdasági szereplő érdeklődését felkeltsék, így legyen lehetőség a választásra.

182. Mindazonáltal az a véleményem, a kizárólagos jogok határozatlan időre történő odaítélése eleve nehezen igazolhatónak tűnik, mivel ez időbeli korlátozás nélkül lezárja a tagállami piacot az összes potenciálisan érdekelt gazdasági szereplő előtt. Attól a pillanattól kezdve, hogy a tagállam úgy dönt, hogy a szerencsejátékok gazdasági célú hasznosítását független magánjogi jogalanyra bízza, nehezen képzelhető el, hogy milyen indokok alapján kellene ezt a gazdasági szereplőt e kizárólagos joggal örökre felruházni [59].

183. Azt a kérdést illetően, hogy valamely határozott időre adott engedély milyen feltételekkel hosszabbítható vagy újítható meg versenyeztetés nélkül, az ítélkezési gyakorlat, nevezetesen a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben 2007. szeptember 13-án hozott ítélet, az alábbi választ vázolja fel.

184. Először is, nem kizárt, hogy a szerencsejáték gazdasági célú hasznosítására vonatkozó kizárólagos engedély versenyeztetés nélküli megújítását az EK 45. cikk és az EK 46. cikk szerinti alapvető érdek védelme vagy az ítélkezési gyakorlat által elfogadott közérdeken alapuló kényszerítő indok – mint a fogyasztóknak a túlköltekezés és a szenvedélybetegség kockázatával szembeni védelme vagy a csalás megelőzése – igazolja [60].

185. Másodszor, a tagállamnak kell bizonyítania azt, hogy az egyenlő bánásmód elve és az átláthatóság követelménye alóli mentességet ezen indokok egyike alátámasztja, és hogy a mentesség megfelel az arányosság elvének [61].

186. Jelen esetben, a holland kormány az előző kérdésre vonatkozóan előadott érvelésre történő hivatkozásra szorítkozott. Korábban már kifejtettem azokat az okokat, amelyek miatt ez az érvelés nem tűnik meggyőzőnek.

59 – Lásd ebben az értelemben a C-454/06. sz., pressetext Nachrichtenagentur ügyben 2008. június 19-én hozott ítéletet (EBHT 2008., I-4401. o., 73. pont).

60 – A hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben 2007. szeptember 13-án hozott ítélet 26–32. pontja.

61 – Ugyanott, 33. pont.

187. Nem világos ugyanis, hogy az ötéves engedélyre vonatkozó versenyeztetési eljárás mennyiben veszélyeztetné a holland szabályozás célkitűzéseit, amelyek a fogyasztóknak a szenvedélybetegséggel szembeni védelmére és a bűnözés megelőzésére irányulnak. Ezek a célkitűzések – amint azt korábban már bemutattam – hatékonyan elérhetők gazdasági célú hasznosításra vonatkozó monopólium megítélése vagy az engedéllyel rendelkező gazdasági szereplő tevékenységét körülhatároló feltételek, illetve az értékelési módszerek, valamint a tagállam által végrehajtott ellenőrzés révén. A holland kormány nem bizonyította, hogy ennek a rendszernek a hatékonyságát veszélyeztetné az engedély lejártakor történő versenyeztetés.

188. Ugyanígy az is állítható, hogy e feltételek tiszteletben tartása jobban biztosítható a versenyeztetési eljárás révén, ha az említett feltételek szigorú követésére vonatkozó képesség része azoknak a szempontoknak, amelyek alapján az engedély odaítélése történik.

189. Az a körülmény, hogy a tagállam által létrehozott egyengedélyes rendszer – koncepcióját és végrehajtását tekintve – lehetővé teszi – mint a jelen ügyekben – a kitűzött célok elérését, véleményem szerint nem elegendő annak igazolására, hogy az engedélyek versenyeztetés nélkül meghosszabbítsák. A tagállamnak kell elmagyaráznia, hogy a nemzeti joga által a szerencsejátékok vonatkozásában követett célok miért nem teszik lehetővé a szolgáltatóváltást az engedély lejártakor.

190. Nem zárom ki, hogy egyedi körülmények között az erre vonatkozó igazolást ne lehetne elfogadni. Mindössze azt állítom, hogy az említett igazolás csak akkor fogadható el, ha bizonyított, hogy a versenyeztetés ténylegesen veszélyezteti az EK 45. cikk és az EK 46. cikk szerinti alapvető érdekek egyikét, vagy ha azt az ítélkezési gyakorlat közérdeken alapuló kényszerítő indokként ismeri el.

191. Azt indítványozom, hogy a Bíróság a feltett kérdésre vonatkozó válaszban kövesse a Bizottság javaslatát, és ismételje meg a hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben 2007. szeptember 13-án hozott ítélet 33. pontját, amely szerint az EK 49. cikkel összeegyeztethetetlen, hogy a kizárólagos jogosultsággal rendelkező szolgáltató engedélye versenyeztetés nélkül kerüljön meghosszabbításra, kivéve ha e meghosszabbítás az EK 45. cikk és az EK 46. cikk értelmében alapvető érdek vagy az ítélkezési gyakorlat által elfogadott közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján szükséges, és megfelel az arányosság elvének. A nemzeti bíróság feladata annak meghatározása, hogy ez a helyzet áll-e fenn.

IV – Végkövetkeztetések

192. A fenti megfontolásokra tekintettel azt indítványozom, hogy a Bíróság az alábbi választ adja:

„1) Az olyan tagállami szabályozást, amely korlátozza a szerencsejáték felkínálásának lehetőségét annak érdekében, hogy visszafogja a játékfüggőséget, és megelőzze a csalást, és amelynek értelmében a szerencsejáték-szolgáltatás kizárólagos jogosultjának vagy jogosultjainak megengedett, hogy kínálatukat új játékok bevezetésével és reklám útján tegyék vonzóvá, úgy kell tekinteni, mint amely ezeket a célokat koherens és szisztematikus módon követi, amennyiben a nemzeti bíróság megítélése szerint ez a szabályozás – tartalmára és végrehajtására tekintettel – ténylegesen hozzájárul e két célkitűzés eléréséhez.

2) A nemzeti bíróság annak megállapítását követően, hogy a nemzeti szabályozás megfelel az EK 49. cikknek, nem köteles az alkalmazás minden egyes konkrét esetében megvizsgálni, hogy a jogszabály tiszteletben tartását biztosító intézkedés, például valamely gazdasági szereplő arra való kötelezése, hogy a tagállamban letelepedett személyek számára hozzáférhetetlenné tegye szerencsejátékokat kínáló honlapját, alkalmas-e a jogszabály által kitűzött célok elérésére, és arányos-e azokkal, feltéve hogy ez a végrehajtási intézkedés szigorúan arra szorítkozik, hogy e jogszabály tiszteletben tartását biztosítsa.

A kérdésre adott válasz nem lesz eltérő attól függően, hogy a szóban forgó intézkedést állami hatóság kérte vagy valamely magánszemély, magánszemélyek közötti jogvita keretében.

3) Az EK 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy az a körülmény, hogy valamely online játék szolgáltatója azon tagállam területén, amelyikben letelepedett, engedéllyel rendelkezik e tevékenység gyakorlására, nem akadályozza meg, hogy valamely

másik tagállam illetékes hatóságai, amely tagállamban a szerencsejátékok az egyengedélyes rendszerbe tartoznak, megtiltsák ennek a szolgáltatónak, hogy a játékokat e másik tagállam területén lakó személyeknek interneten keresztül kínálja.

4) Az EK 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy az e cikkből következő egyenlő bánásmód elve és az átláthatóság követelménye ugyanúgy alkalmazandó a szerencsejátékok vonatkozásában az olyan engedélyezési rendszerben, amelyben ez az engedély kizárólag egy gazdasági szereplőnek adható meg.

Az EK 49. cikkel összeegyeztethetetlen, hogy a kizárólagos jogosultsággal rendelkező szolgáltató engedélye versenyeztetés nélkül kerüljön meghosszabbításra, kivéve ha ez a meghosszabbítás az EK 45. cikk és az EK 46. cikk értelmében alapvető érdek, vagy az ítélkezési gyakorlat által elfogadott közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján szükséges, és megfelel az arányosság elvének. A nemzeti bíróság feladata annak meghatározása, hogy ez a helyzet áll-e fenn."