A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2010. június 3.*

A C-258/08. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Hoge Raad der Nederlanden (Hollandia) a Bírósághoz 2008. június 18-án érkezett, 2008. június 13-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Ladbrokes Betting & Gaming Ltd**,

a **Ladbrokes International Ltd**

és

a **Stichting de Nationale Sporttotalisator**

között folyamatban lévő eljárásban,

* Az eljárás nyelve: holland.

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: J. N. Cunha Rodrigues tanácselnök (előadó), P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus és A. Arabadjiev bírák,

főtanácsnok: Y. Bot,
hivatalvezető: R. Şereş tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2009. november 12-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Ladbrokes Betting & Gaming Ltd és a Ladbrokes International Ltd képviseletében S. Kon és M. Evans solicitors által megbízott W. Hoyng, és M. Meulenbelt advocaten,

– a Stichting de Nationale Sporttotalisator képviseletében E. Pijnacker Hordijk, J. van Manen és M. van Wissen advocaten,

– a holland kormány képviseletében C. Wissels, M. de Grave és Y. de Vries, meghatalmazotti minőségben,

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

– a dán kormány képviseletében J. Bering Liisberg és V. Pasternak Jørgensen, meghatalmazotti minőségben,

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

– a görög kormány képviseletében A. Samoni-Rantou, O. Patsopoulou és M. Tassopoulou, meghatalmazotti minőségben,

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

– az osztrák kormány képviseletében C. Pesendorfer, meghatalmazotti minőségben,

– a finn kormány képviseletében A. Guimaraes-Purokoski, meghatalmazotti minőségben,

– a norvég kormány képviseletében P. Wennerås és K. Moe Winther, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Közösségek Bizottsága képviseletében E. Traversa, A. Nijenhuis és S. Noë, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2009. december 17-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

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

2 E kérelmet a Stichting de Nationale Sporttotalisator holland jog szerinti alapítvány (a továbbiakban: De Lotto) és az Egyesült Királyságban letelepedett Ladbrokes Betting & Gaming Ltd és Ladbrokes International Ltd társaságok között ez utóbbiaknak a holland szerencsejáték-piacon tanúsított esetleges jogellenes magatartása tárgyában folyamatban lévő eljárásban terjesztették elő.

Jogi háttér

3 A szerencsejátékról szóló törvény (Wet op de kansspelen, a továbbiakban: Wok) 1. cikke szerint:

„Az e törvény Va. címében foglalt rendelkezések sérelme nélkül tilos:

a) az e törvényben foglaltaknak megfelelő engedély nélkül tárgyi vagy pénznyeremények érdekében 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 a Holland Királyságon kívüli más európai országban szerződésben biztosított lehetőség igénybevételének ösztönzése, vagy annak hirdetése vagy terjesztése céljából meghatározott iratok rendelkezésre tartása; […]”

4 A Wok 16. cikkének szövege a következő:

„(1) Az igazságügy-miniszter és a népjóléti, egészségügyi és kulturális miniszter különösen a sport és a testnevelés, a kultúra, a társadalmi jólét és a népegészségügy területén működő közhasznú létesítmények érdekeinek figyelembevételével az általa meghatározott időre, egyetlen, teljes jogképességgel rendelkező jogi személy részére engedélyt adhat sportfogadások szervezésére.

(2) A fogadások szervezéséből származó bevételeket […] azon érdekek szolgálatára kell fordítani, amelyeknek az elősegítését a jogi személy a sporteseményeken történő fogadások szervezésével és irányításával célul tűzte ki.

(3) A jelen cím, valamint a IVa. cím alapján szervezett szerencsejátékokból származó, naptári év alapján számított teljes bevétel legalább 47,5%-át a nyeremények felosztására kell fordítani. […]”

5 A Wok 21. cikke előírja:

„(1) A 16. cikkben megjelölt miniszterek meghatározzák a sporteseményeken történő fogadások szervezése engedélyezésének szabályait.

(2) E szabályok különösen az alábbiakra vonatkoznak:

a) a szervezendő fogadások számára;

b) az eredmények és a díjak meghatározásának módjára;

c) a szervezés költségeinek kezelésére és fedezésére;

d) a szervezett fogadások bevételeinek felhasználására;

e) a jogi személy alapító okiratára és belső szabályzatára;

f) a szabályok betartásának hatóságok általi ellenőrzésére;

g) a tevékenységről és az abból évente befolyó pénzügyi eredményről a jogi személy által készített beszámolóra és annak közzétételére."

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

6 A szerencsejátékokra vonatkozó holland szabályozás kizárólagos engedélyezési rendszeren alapul, amely szerint egyfelől tilos szerencsejátékokat szervezni és hirdetni, kivéve ha erre vonatkozóan közigazgatási engedélyt adtak ki, másfelől a nemzeti hatóságok minden engedélyezett szerencsejáték vonatkozásában csak egyetlen engedélyt bocsátanak ki.

7 Másfelől az alapügynek a kérdést előterjesztő bíróság által a Bírósághoz benyújtott irataiból kitűnik, hogy Hollandiában a szerencsejátékok nem kínálhatók interaktív módon az interneten.

8 A De Lotto nem nyereségszerzési céllal működő magánjogi alapítvány, amely a sportfogadások, lottójátékok és számjátékok szervezésére vonatkozó engedély jogosultja. Alapító okirata szerinti célja pénzeszközök szerencsejátékok szervezése útján történő összegyűjtése, és e pénzeszközöknek a különösen a sport, a testnevelés, az általános jólét, a közegészség és a kultúra területén közérdekű célokat követő intézmények közötti felosztása.

9 A Ladbrokes társaságok a sportfogadások szervezése terén tevékenykednek, és különösen a lóversenypályán kívüli fogadások („bookmaking") területén végzett tevékenységük ismert. Internetes oldalukon több szerencsejátékot kínálnak, amelyek főként sporttal kapcsolatosak. Másfelől az általuk szervezett fogadásokon történő részvételt egy ingyenes telefonszám felhívásával is lehetővé teszik. Az említett társaságok ténylegesen nem végeznek tevékenységet Hollandia területén.

10 A De Lotto, mivel kifogásolta, hogy a Ladbrokes társaságok a Hollandia területén lakóhellyel rendelkező személyek számára az interneten olyan szerencsejátékokat kínáltak, amelyek vonatkozásában nem rendelkeztek a Wokban előírt engedéllyel, az ideiglenes intézkedések elrendelésére hatáskörrel rendelkező Rechtbank Arnhemhez (arnhemi elsőfokú bíróság) fordult aziránt, hogy e társaságokat kötelezzék e tevékenységük felfüggesztésére.

11 2003. január 27-i ítéletével az említett bíróság ideiglenes intézkedések elrendelésére hatáskörrel rendelkező bírája e kérelemnek helyt adott, és kötelezte a Ladbrokes társaságokat azon intézkedések megtételére, amelyek a Hollandiában lakóhellyel rendelkező személyek számára az internetes oldalukhoz történő hozzáférés blokkolásához szükségesek, valamint hogy e személyek számára tiltsák le a telefonon történő fogadás lehetőségét. Ezen intézkedéseket a Gerechtshof te Arnhem (arnhemi fellebbviteli bíróság) a 2003. szeptember 2-i és a Hoge Raad der Nederlanden (legfelsőbb bíróság) 2005. február 18-i ítélete is megerősítette.

12 2003. február 21-én a De Lotto a Rechtbank Arnhem előtt az alapeljárást is megindította a Ladbrokes társaságok ellen. Keresetében a De Lotto az ideiglenes intézkedést elrendelő bíróság által az említett társaságokkal szembeni elrendelt intézkedések megerősítését kérte. 2005. augusztus 31-i ítéletével e bíróság a De Lotto által benyújtott keresetnek helyt adott, és bírság kiszabásának terhe mellett kötelezte az említett társaságokat arra, hogy fenntartsák a Hollandiában lakóhellyel rendelkező személyek számára a szerencsejátékokhoz interneten és telefonon való hozzáférést korlátozó intézkedéseket. Mivel ezen ítéletet a Gerechtshof te Arnhem 2006. október 17-i ítélete is megerősítette, a Ladbrokes társaságok a kérdést előterjesztő bírósághoz fordultak felülvizsgálati kérelemmel.

13 A Hoge Raad der Nederlanden, mivel úgy ítélte meg, hogy az előtte folyamatban levő ügy eldöntéséhez az uniós jog értelmezése szükséges, felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjesztette 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 [és társai] 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 ítélete [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 szolgáltatásnyújtás szabadságának 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?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

14 Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy az olyan nemzeti szabályozás, mint amely az alapügy tárgyát képezi, amely a szerencsejáték-függőség visszafogását és a csalás megelőzését célozza, és amely ténylegesen hozzájárul e célok megvalósításához, úgy tekinthető-e, mint amely a fogadási tevékenységeket koherens és szisztematikus módon korlátozza, jóllehet a kizárólagos engedély jogosultja vagy jogosultjai számára megengedett, hogy piaci kínálatukat új szerencsejátékok bevezetésével és reklám útján vonzóvá tegyék.

15 Az EK 49. cikk megköveteli a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó valamennyi korlátozás megszüntetését akkor is, ha az adott korlátozás különbségtétel nélkül vonatkozik a nemzeti és az egyéb tagállamokból származó szolgáltatókra, amennyiben az akadályozza, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi egy olyan másik tagállamban letelepedett szolgáltató szolgáltatásait, ahol az jogszerűen nyújt hasonló szolgáltatásokat. A szolgáltatásnyújtás szabadságát mind a szolgáltatást nyújtó, mind pedig a szolgáltatást igénybe vevő élvezi (a C-42/07. sz., Liga Portugesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben 2009. szeptember 8-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-7633. o.] 51. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

16 Kétségtelen, hogy az olyan tagállami szabályozás, amely a szerencsejátékok szervezése és kínálása vonatkozásában egyetlen gazdasági szereplő javára kizárólagos rendszert ír elő, és amely minden más gazdasági szereplő számára, ideértve a más tagállamokban letelepedett gazdasági szereplőket is, megtiltja, hogy az interneten az első tagállam területén az e rendszer hatálya alá tartozó szolgáltatásokat kínáljon, az EK 49. cikkben biztosított szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősül (a fent hivatkozott Liga Portugesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 52. pontja, valamint a C-203/08. sz. Sporting Exchange ügyben a mai napon hozott ítélet [EBHT 2010., I-4695. o.] 24. pontja).

17 Meg kell azonban vizsgálni, hogy az ilyen korlátozás megengedhető-e az EK 45. cikkben és az EK 46. cikkben kifejezetten szabályozott, e téren az EK 55. cikk alapján alkalmazandó eltérések címén, illetve hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében azt igazolja e nyomós közérdek (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Liga Portugesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 55. pontját).

18 Az EK 46. cikk (1) bekezdése elfogad bizonyos közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokkal igazolt korlátozásokat. A Bíróság ítélkezési gyakorlata ezenkívül meghatározott bizonyos számú nyomós közérdekű okot, amelyek szintén igazolhatják az említett korlátozásokat, és amelyek közé tartoznak például a fogyasztóvédelmi célkitűzések, a csalás, valamint annak megakadályozása, hogy az állampolgárok túlzott összegeket költsenek szerencsejátékra, vagy általánosságban a szociális egyensúly veszélyeztetésének megelőzése (a fent hivatkozott Liga Portugesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 56. pontja).

19 E tekintetben az erkölcsi, vallási vagy kulturális rend sajátosságai, valamint a szerencsejátékoknak és fogadásoknak a társadalomra és az egyénre nézve erkölcsi és anyagi szempontból egyaránt káros következményei alkalmasak lehetnek annak igazolására, hogy a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörrel rendelkezzenek a fogyasztók, illetve a szociális rend védelmével kapcsolatos követelmények megállapítása terén (a fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 63. pontja, valamint a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 47. pontja).

20 A tagállamok saját értékeik szerint szabadon állapíthatják meg a szerencsejátékokkal kapcsolatos politikájuk célkitűzéseit, és adott esetben szabadon határozhatják meg a kívánt védelem pontos szintjét. Az általuk előírt korlátozásoknak azonban arányosságuk vonatkozásában meg kell felelniük a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következő feltételeknek (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 48. pontját, valamint a fent hivatkozott Liga Portugesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 59. pontját).

21 Közelebbről a jelen ítélet 18. pontjában említett okokon alapuló korlátozásoknak alkalmasnak kell lenniük az említett célok megvalósítására oly módon, hogy e korlátozások hozzájáruljanak a fogadási tevékenységek koherens és szisztematikus módon történő korlátozásához (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 67. pontját).

22 A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a nemzeti bíróságok feladata annak vizsgálata, hogy a tagállamok jogszabályai valóban az azokat igazoló célok megvalósítását szolgálják-e, és hogy az általuk létrehozott korlátozások e célokra tekintettel nem tűnnek-e aránytalannak (a fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 75. pontja, valamint a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 58. pontja).

23 A jelen esetben a kérdést előterjesztő bíróság által feltett első kérdés szövegéből kitűnik, hogy ez utóbbi egyértelműen a fogyasztóknak a szerencsejáték-függőség visszafogása által történő védelmében és a csalás megelőzésében azonosítja a Wok által követett célokat, és úgy ítéli meg, hogy az alapügy tárgyát képező nemzeti szabályozás ténylegesen e célok megvalósítását szolgálja, és nem megy túl azon a mértéken, amely e célok megvalósításához szükséges.

24 E bíróságnak mindazonáltal kétségei merülnek fel a nemzeti szabályozás koherens és szisztematikus jellegével kapcsolatban, amennyiben az az előző pontban említett célokat úgy követi, hogy közben lehetővé teszi a Hollandiában szerencsejátékok szervezésére kizárólagos engedéllyel rendelkező gazdasági szereplők – köztük a De Lotto – számára, hogy új játékokat kínáljanak, és reklámokat tegyenek közzé piaci kínálatuk vonzóvá tétele érdekében.

25 Amint a Bíróság korábban már megállapította, az ellenőrzött terjeszkedési politika megvalósítása a szerencsejáték-ágazatban teljes mértékben összhangban lehet azzal a célkitűzéssel, hogy az illegális titkos szerencsejátékot és fogadásokat űzőket az engedélyezett és szabályozott tevékenységek felé tereljék. E cél elérése érdekében az engedéllyel rendelkező piaci szereplőknek a tiltott tevékenységgel szemben megbízható, ugyanakkor vonzó alternatívát kell adniuk, amely magában foglalja a szerencsejátékok széles skálájára vonatkozó kínálatot, a meghatározott terjedelmű reklámot, valamint az új terjesztési technikákat (a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 55. pontja).

26 Noha a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet indokolása kizárólag a szerencsejátékok terén elkövetett bűncselekmények megelőzésére irányuló célra hivatkozik, míg az alapügyben a holland szabályozás a játékfüggőség visszafogását is célul tűzi ki, e két célt együttesen kell figyelembe venni, mivel azok mind a fogyasztók, mind a szociális rend védelméhez kapcsolódnak (lásd ebben az értelemben a C-275/92. sz. Schindler-ügyben 1994. március 24-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-1039. o.] 58. pontját, a C-124/97. sz., Läärä és társai ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-6067. o.] 33. pontját, valamint a C-67/98. sz. Zenatti-ügyben 1999. október 21-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-7289. o.] 31. pontját).

27 A kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy az előtte folyamatban lévő ügy körülményeire tekintettel megvizsgálja, hogy az alapügy tárgyát képező nemzeti szabályozás, amennyiben a kizárólagos engedély jogosultja számára lehetővé teszi, hogy új játékokat vezessen be, és reklámozza tevékenységét, úgy tekinthető-e, mint amely a szerencsejáték-ágazatban alkalmazott ellenőrzött terjeszkedési politika megvalósításának keretébe illeszkedik, amely valójában a játékkedv szabályozott tevékenységek felé terelését szolgálja.

28 Amennyiben bebizonyosodik, hogy Hollandia a szerencsejátékok széles körben való elterjesztésére irányuló politikát követ, amely keretében a fogyasztókat túlzott mértékben ösztönzi az e játékokban történő részvételre, mely politika fő célja a pénzeszközök összegyűjtése, és emiatt a szociális tevékenységeknek az engedélyezett szerencsejátékokból származó bevételekből való levonás útján történő finanszírozása nem járulékos jellegű és jótékony következménynek minősül, hanem az e tagállam által alkalmazott korlátozó politika tényleges igazolásának, ebben az esetben azt kell

megállapítani, hogy az ilyen politika nem korlátozza a szerencsejátékokkal kapcsolatos tevékenységeket koherens és szisztematikus módon, ezért nem alkalmas a fogyasztók játékfüggőségének visszafogására irányuló cél megvalósítására.

29 E vizsgálat keretében az is a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy ellenőrizze, hogy az illegális szerencsejátékokkal kapcsolatos tevékenységek problémát okozhatnak-e Hollandiában, és hogy az engedélyezett és szabályozott tevékenységek terjesztése orvosolhatja-e ezt a problémát.

30 Mivel ugyanis a fogyasztóknak a játékfüggőséggel szembeni védelme főszabály szerint nehezen összeegyeztethető a szerencsejátékok terjesztésére irányuló politikával, amely többek között új játékok kínálásával és azok reklámozásával jellemezhető, az ilyen politika csak akkor tekinthető koherensnek, ha az illegális tevékenységek jelentős mértékben vannak jelen, és az elfogadott intézkedések a fogyasztók játékkedvének szabályozott tevékenységek felé terelését szolgálják.

31 Azt a körülményt, amelyet a De Lotto a tárgyalás során előadott, miszerint a szerencsejátékok iránti kereslet Hollandiában már korábban is érezhető növekedést mutatott különösen a titkos játékok kínálata tekintetében, szintén figyelembe kell venni.

32 Az alapügy tárgyát képező nemzeti szabályozás nemcsak a szerencsejáték-ágazatban előforduló csalás és bűnözés elleni küzdelmet tűzi céljául, hanem a fogyasztók védelmét is. Így meg kell találni az egyensúlyt az engedélyezett szerencsejátékoknak a kínálat közönség számára történő vonzóvá tételét célzó ellenőrzött terjesztésének követelménye és a fogyasztóknak e játékokkal szemben fennálló függősége lehető legnagyobb mértékű csökkentésének szükségessége között.

33 Ezen értékelés szempontjából a Bírósághoz benyújtott iratokban szereplő egyes körülmények hasznosak lehetnek.

34 A De Lotto számára sportfogadások szervezésére kibocsátott kizárólagos engedély megadásáról szóló 2004. évi határozat értelmében ezen „alapítvány gondoskodik arról, hogy az ügyfélszerző és reklámtevékenységek elővigyázatosak és kiegyensúlyozottak legyenek, és gondoskodik különösen a jelen határozat alapján szervezett szerencsejátékokban való mértéktelen részvétel elleni küzdelemről".

35 Másfelől a holland igazságügy-miniszter a 2004. június 23-i levelében arra kérte az engedélyek jogosultjait, hogy „erősen korlátozzák a reklámüzenetek mennyiségét, és e korlátozott reklámpolitikának a szerencsejáték-szervezők magatartási és reklámozási kódexének elfogadásával adjanak formát és tartalmat, amely minden szerencsejáték-szervezőre alkalmazandó". E kódex 2006. február 15-én lépett hatályba Hollandiában.

36 E körülmények alapján megállapítható az, hogy szándékában állt-e a nemzeti hatóságoknak a szerencsejátékok Hollandiában való elterjedésének szűk keretek közé történő szorítása.

37 Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a holland szerencsejáték-piac fejlődése alapján megállapítható-e az, hogy e tagállam hatóságai a szerencsejáték elterjedését ténylegesen ellenőrzik mind a kizárólagos engedélyek jogosultjai által végzett reklámtevékenységek terjedelmének szempontjából, mind ez utóbbiak által létrehozott új játékok szempontjából, és következésképpen ez lehetővé teszi-e a nemzeti szabályozás által követett célok párhuzamos megvalósításának megfelelő módon történő összehangolását.

38 A fenti megfontolásokra tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy az olyan nemzeti szabályozás, mint amely az alapügy tárgyát képezi, amely a szerencsejáték-függőség visszafogását és a csalás megelőzését célozza, és amely ténylegesen hozzájárul e célok megvalósításához, úgy tekinthető, mint amely a fogadási tevékenységeket koherens és szisztematikus módon korlátozza, jóllehet a kizárólagos engedély jogosultja vagy jogosultjai számára megengedett, hogy piaci kínálatukat új szerencsejátékok bevezetésével és reklám útján vonzóvá tegyék. A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy az illegális szerencsejátékokkal kapcsolatos tevékenységek problémát okozhatnak-e az érintett tagállamban, amelyet az engedélyezett és szabályozott tevékenységek terjesztése orvosolhatna, és hogy e terjesztés mértéke nem teszi-e azt összeegyeztethetetlenné az említett függőség visszafogására irányuló céllal.

A második kérdésről

39 Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy valamely tagállamnak a szerencsejátékokra vonatkozó, az EK 49. cikkel összeegyeztethető szabályozásának alkalmazása érdekében a nemzeti bíróságnak minden esetben vizsgálnia kell-e, hogy az e szabályozás tiszteletben tartásának biztosítását célzó végrehajtó intézkedés alkalmas-e az e szabályozás által követett célok elérésére, és hogy megfelel-e az arányosság elvének. Az említett bíróság arra is választ vár, hogy e kérdésre más válasz adandó-e, amennyiben a meghozandó intézkedést nem a hatóságok kezdeményezik, hanem egy magánfél polgári eljárás keretében.

40 Amint az a jelen ítélet 22. pontjában kifejtésre került, a nemzeti bíróságok feladata annak vizsgálata, hogy a Szerződésben biztosított alapszabadságok valamelyikét korlátozó tagállamok jogszabályai alkalmasak-e az azokat igazoló közérdekű célok megvalósítására, és hogy az általuk létrehozott korlátozások e célokra tekintettel nem tűnnek-e aránytalannak.

41 A második kérdés megfogalmazása azon előfeltevésen alapszik, miszerint a szerencsejátékokra vonatkozó holland szabályozás összeegyeztethető az EK 49. cikkel.

42 Az alapügyben az EK 49. cikkben biztosított szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása közvetlenül a Wok rendelkezéseiből ered, mivel az a szerencsejátékok szervezése és kínálása vonatkozásában egyetlen gazdasági szereplő javára kizárólagos rendszert ír elő, és minden más gazdasági szereplő számára, ideértve a más tagállamokban letelepedett gazdasági szereplőket is, megtiltja, hogy az interneten az érintett tagállam területén az e rendszer hatálya alá tartozó szolgáltatásokat kínáljon.

43 Az alapügy tárgyát képező nemzeti szabályozást végrehajtó olyan intézkedés, mint amelyet az ideiglenes intézkedések elrendelésére hatáskörrel rendelkező bíró a Ladbrokes társaságokkal szemben alkalmazott annak érdekében, hogy azok a Hollandiában lakóhellyel rendelkező személyek számára az internetes oldalukhoz történő hozzáférést blokkolják, és hogy e személyek számára tiltsák le a telefonon történő fogadás lehetőségét, elengedhetetlen eleme azon védelemnek, amelyet e tagállam a területén a szerencsejátékokkal kapcsolatban biztosítani kíván, és ezért nem tekinthető a közvetlenül a Wok rendelkezéseiből eredően túlmenő korlátozásnak.

44 Az említett végrehajtási intézkedés ugyanis csupán a szerencsejátékokra vonatkozó holland szabályozás hatékony érvényesülésének biztosítására szolgál. Ilyen intézkedés hiányában a Wokban előírt tilalom nem érvényesülhetne, mivel a nemzeti hatóságok által kibocsátott engedéllyel nem rendelkező gazdasági szereplők is kínálhatnának szerencsejátékokat a holland piacon.

45 Mivel a nemzeti bíróság által előírt végrehajtási intézkedés önmagában nem valósít meg további korlátozást a piacon, annak az uniós joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálata szorosan kapcsolódik a nemzeti bíróság által a Wok EK 49. cikkel való összeegyeztethetőségét illetően végzett vizsgálathoz.

46 E körülmények között ellentétben a Ladbrokes társaságok által előadottakkal, nem szükséges vizsgálni, hogy a végrehajtási intézkedést igazolja-e ténylegesen valamely nyomós közérdek, amennyiben az alkalmas a játékfüggőség visszafogására és a csalás elleni küzdelemre irányuló célok elérésére, illetve amennyiben nem megy túl az e célok eléréséhez szükséges mértéken.

47 Egyébiránt az a körülmény, miszerint az említett végrehajtási intézkedést a hatóságoknak a nemzeti szabályozás betartásának biztosítására irányuló beavatkozása vagy egy magánfél által az említett szabályozásra alapított jogai védelme érdekében polgári eljárás keretében előterjesztett kérelem következtében fogadták el, nem releváns a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügy megoldása szempontjából.

48 E jogvita tárgya ugyanis az EK 49. cikk alkalmazása, amely olyan jogokat ruház a magánszemélyekre, amelyre azok bíróság előtt hivatkozhatnak, és amelyeket a nemzeti bíróságoknak védeniük kell (lásd a 33/74. sz. Van Binsbergen-ügyben 1974. december 3-án hozott ítélet [EBHT 1974., 1299. o.] 27. pontját és a C-208/05. sz. ITC-ügyben 2007. január 11-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-181. o.] 67. pontját).

49 A nemzeti bíróságok feladata, hogy függetlenül az előttük folyamatban lévő eljárás fajtájától megtegyenek valamennyi ahhoz szükséges intézkedést, hogy a tagállamokban az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekben biztosítsák a gazdasági szereplők számára a szolgáltatásnyújtás szabadságához való jog gyakorlását.

50 A fenti megfontolásokból következik, hogy a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy valamely tagállamnak a szerencsejátékokra vonatkozó, az EK 49. cikkel összeegyeztethető szabályozásának alkalmazása érdekében a nemzeti bíróságnak nem kell minden esetben vizsgálnia, hogy az e szabályozás tiszteletben tartásának biztosítását

célzó végrehajtó intézkedés alkalmas-e az e szabályozás által követett célok elérésére, és hogy megfelel-e az arányosság elvének, feltéve hogy ez az intézkedés szükséges az említett szabályozás hatékony érvényesülésének biztosításához, és nem tartalmaz az ugyanezen szabályozásból eredően túlmenő korlátozást. Az a körülmény, hogy a végrehajtási intézkedést a hatóságoknak a nemzeti szabályozás betartásának biztosítására irányuló beavatkozása vagy egy magánfél által az ugyanezen szabályozásra alapított jogai védelme érdekében polgári eljárás keretében előterjesztett kérelem következtében fogadták el, nem releváns a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügy megoldása szempontjából.

A harmadik kérdésről

51 Harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy az EK 49. cikket úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, mint amely az alapügy tárgyát képezi, amely a szerencsejátékok szervezése és kínálása vonatkozásában egyetlen gazdasági szereplő javára kizárólagos rendszert ír elő, és minden más gazdasági szereplő számára, ideértve a más tagállamokban letelepedett gazdasági szereplőket is, megtiltja, hogy az interneten az első tagállam területén az e rendszer hatálya alá tartozó szolgáltatásokat kínáljon.

52 E kérdésnek a jogi háttere ugyanaz, mint a fent hivatkozott Sporting Exchange ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló ügyben feltett első kérdésé, és a szövege is megegyezik ez utóbbi kérdéssel.

53 A Ladbrokes társaságok arra hivatkoznak, hogy Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának hatóságai által kibocsátott engedély jogosultjai, amely alapján sportfogadásokat és más szerencsejátékokat kínálhatnak interneten, valamint telefonon, és e tagállamban nagyon szigorú jogszabályok vonatkoznak rájuk a csalás és a szerencsejáték-függőség megelőzése tekintetében. E társaságok arra is utalnak, hogy amennyiben valamely tagállam e játékok szervezése vonatkozásában korlátozásokat ír elő, figyelembe kell vennie azt is, hogy a szóban forgó korlátozási igazoló közérdeket az ilyen játékok szervezésére vonatkozó engedélyt a szolgáltató számára kibocsátó tagállamban elfogadott jogszabályok már védelemben részesítik. Álláspontjuk szerint az ellenőrzések és garanciák nem duplázhatók meg.

54 E tekintetben meg kell említeni, hogy az interneten kínált szerencsejátékok ágazata nem képezi harmonizáció tárgyát az Európai Unióban. A tagállam tehát joggal tekintheti úgy, hogy azon egyedüli körülmény, hogy valamely, a Ladbrokes társaságokhoz hasonló gazdasági szereplő jogszerűen kínál az interneten az említett ágazatba tartozó szolgáltatásokat a letelepedése szerinti más tagállamban, és hogy főszabály szerint már vonatkoznak rá az utóbbi 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 biztosítékának, tekintettel azokra a nehézségekre, amelyekkel az említett összefüggésben a letelepedés helye szerinti tagállam hatóságai a gazdasági szereplők tulajdonságainak és szakmai feddhetetlenségének értékelése során szembesülhetnek (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Liga Portugesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 69. pontját).

55 Ezenkívül a fogyasztó és a gazdasági szereplő közötti közvetlen kapcsolat hiánya miatt az interneten hozzáférhető szerencsejátékok a gazdasági szereplők által a fogyasztókkal szemben esetlegesen elkövetett csalások tekintetében eltérő és megnövekedett jelentőségű veszélyeket hordoznak, mint e játékok hagyományos piacai (a fent hivatkozott Liga Portugesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 70. pontja).

56 Az a körülmény, hogy az interneten szerencsejátékokat kínáló gazdasági szereplő nem folytat aktív értékesítési politikát az érintett tagállamban többek között mivel e tagállamban nem reklámozhat, nem tekinthető az előző két pontban kifejtett megfontolásokkal ellentétes érvnek. Ez utóbbiak ugyanis kizárólag az internetes szerencsejátékokhoz való egyszerű hozzáférés hatásain alapulnak, nem pedig e gazdasági szereplő szolgáltatásai aktív vagy passzív kínálatának esetlegesen eltérő következményein.

57 E megállapításokból következik, hogy az alapeljárásban felmerült korlátozás – a szerencsejátékok interneten történő hozzáférhetőségének sajátosságaira tekintettel – úgy tekinthető, mint amelyet a csalás és a bűncselekmények elleni küzdelem célja igazol (a fent hivatkozott Liga Portugesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 72. pontja).

58 Ennélfogva a harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EK 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan tagállami szabályozás, mint amely az alapügy tárgyát képezi, amely a szerencsejátékok szervezése és kínálása vonatkozásában egyetlen gazdasági szereplő javára kizárólagos rendszert ír elő, és amely minden más gazdasági szereplő számára, ideértve a más tagállamokban letelepedett gazdasági szereplőket is, megtiltja, hogy az interneten az első tagállam területén az e rendszer hatálya alá tartozó szolgáltatásokat kínáljon.

A költségekről

59 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (második tanács) a következőképpen határozott:

1) **Az olyan nemzeti szabályozás, mint amely az alapügy tárgyát képezi, amely a szerencsejáték-függőség visszafogását és a csalás megelőzését célozza, és amely ténylegesen hozzájárul e célok megvalósításához, úgy tekinthető, mint amely a fogadási tevékenységeket koherens és szisztematikus módon korlátozza, jóllehet a kizárólagos engedély jogosultja vagy jogosultjai számára megengedett, hogy piaci kínálatukat új szerencsejátékok bevezetésével és reklám útján vonzóvá tegyék. A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy az illegális szerencsejátékokkal kapcsolatos tevékenységek problémát okozhatnak-e az érintett tagállamban, amelyet az engedélyezett és szabályozott tevékenységek terjesztése orvosolhatna, és hogy e terjesztés mértéke nem teszi-e azt összeegyeztethetetlenné az említett függőség visszafogására irányuló céllal.**

2) **Valamely tagállamnak a szerencsejátékokra vonatkozó, az EK 49. cikkel összeegyeztethető szabályozásának alkalmazása érdekében a nemzeti bíróságnak nem kell minden esetben vizsgálnia, hogy az e szabályozás tiszteletben tartásának biztosítását célzó végrehajtó intézkedés alkalmas-e az e szabályozás által követett célok elérésére, és hogy megfelel-e az arányosság elvének, feltéve hogy ez az intézkedés szükséges az említett szabályozás hatékony érvényesülésének biztosításához, és nem tartalmaz az ugyanezen szabályozásból eredően túlmenő korlátozást. Az a körülmény, hogy a végrehajtási intézkedést a hatóságoknak a nemzeti szabályozás betartásának biztosítására irányuló beavatkozása vagy egy magánfél által az ugyanezen szabályozásra alapított jogai védelme érdekében polgári eljárás keretében előterjesztett kérelem következtében fogadták el, nem releváns a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügy megoldása szempontjából.**

3) Az EK 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan tagállami szabályozás, mint amely az alapügy tárgyát képezi, amely a szerencsejátékok szervezése és kínálása vonatkozásában egyetlen gazdasági szereplő javára kizárólagos rendszert ír elő, és amely minden más gazdasági szereplő számára, ideértve a más tagállamokban letelepedett gazdasági szereplőket is, megtiltja, hogy az interneten az első tagállam területén az e rendszer hatálya alá tartozó szolgáltatásokat kínáljon.

Aláírások