A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2010. június 3.*

A C-203/08. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Raad van State (Hollandia) a Bírósághoz 2008. május 16-án érkezett, 2008. május 14-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Sporting Exchange Ltd,** „Betfair" név alatt eljárva,

és

a **Minister van Justitie**

között,

a **Stichting de Nationale Sporttotalisator**

részvételével 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 „Betfair" név alatt eljáró Sporting Exchange Ltd képviseletében I. Scholten-Verheijen, O. Brouwer, A. Stoffer és J. Franssen advocaten,

– a Stichting de Nationale Sporttotalisator képviseletében W. Geursen, E. Pijnacker Hordijk 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, meghatalmazoti minőségben, segítőjük: P. Vlaemminck advocaat,

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

– a német kormány képviseletében M. Lumma, meghatalmazotti minőségben,

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

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

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

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

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

– a norvég kormány képviseletében P. Wennerås és K. Moen, 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 „Betfair" név alatt eljáró, Egyesült Királyságban letelepedett Sporting Exchange Ltd. társaság (a továbbiakban: Betfair) és a Minister van Justitie (igazságügyminiszter, a továbbiakban: miniszter) között az ez utóbbi által egyfelől a Betfair szerencsejátékok Hollandiában történő szervezéséhez szükséges engedély iránti kérelmeinek, másfelől a két másik gazdasági szereplő részére kibocsátott engedélyek ellen előterjesztett kereseteinek elutasítása tárgyában folyamatban lévő eljárásban terjesztették elő.

A nemzeti 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 igénybe vételének ösztönzése vagy annak hirdetése vagy terjesztése céljából meghatározott iratok rendelkezésre tartása; […]"

4 A Wok 16. cikke (1) bekezdésének szövege a következő:

„Az igazságügyminiszter 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."

5 A Wok 23. cikke kimondja:

„(1) Totalizatőr szervezésére kizárólag e cím rendelkezései szerint adható engedély.

(2) »Totalizatőr« alatt az ügetőversenyek és galoppversenyek kimenetelére történő fogadásra való lehetőség értendő, feltéve, hogy az összes bevételt – a törvény szerint vagy a törvény alapján megengedett levonások kivételével – azok között osztják fel, akik a győztesre vagy a díjazottak egyikére fogadtak.”

6 A Wok 24. cikke szerint a földművelésügyi és halászati miniszter és az igazságügy-miniszter az általa meghatározott időre, egyetlen, teljes jogképességgel rendelkező jogi személy részére engedélyt adhat totalizatőr szervezésére.

7 A Wok 25. cikke előírja:

„(1) A 24. cikkben megjelölt miniszterek a totalizatőr szervezésére vonatkozó engedélyt bizonyos feltételekhez kötik.

(2) E feltételek különösen az alábbiakra vonatkoznak:

a. az ügetőversenyek és galoppversenyek számára;

b. a fejenként megtehető fogadás maximális összegére;

c. a fogadás nyertesei közötti felosztás előtt levonható összegre és annak felhasználására;

d. a feltételek betartásának ellenőrzésére, ami a hatóságok feladata;

e. azon kötelezettségre, hogy a nem engedélyezett fogadásokat, vagy az ügető-, és galoppversenyeknek helyt adó pályákon történő fogadásközvetítéseket a lehetőségek szerint megakadályozzák, illetve megakadályoztassák.

(3) E feltételek módosíthatók és kiegészíthetők."

8 A Wok 26. cikke értelmében:

„A 24. cikk alapján megadott engedély az említett cikk szerinti miniszterek által a lejárata előtt visszavonható, amennyiben megsértik a 25. cikkben foglaltak értelmében megállapított feltételeket."

9 A Wok 27. cikke szerint a totalizatőr üzemeltetőjénél tilos a közönség számára fogadásközvetítői szolgáltatást ajánlani, illetve nyújtani.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

10 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.

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

12 A Stichting de Nationale Sporttotalisator (a továbbiakban: De Lotto) nem nyereségszerzési céllal működő magánjogi alapítvány 1961 óta jogosultja a sportfogadások, lottójátékok és számjátékok szervezésére vonatkozó engedélynek. A lóversenyek eredményére történő fogadásokra vonatkozó totalizatőr szervezésére vonatkozó engedélyt a Scientific Games Racing BV korlátolt felelősségű társaság (a továbbiakban: SGR) részére adták ki, amely az Egyesült Államokban letelepedett Scientific Games Corporation Inc. társaság leányvállalata.

13 A Bírósághoz benyújtott iratokból kiderül, hogy a De Lotto alapító okirat 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. A De Lottót öttagú bizottsági testület vezeti, amelynek elnökét a miniszter nevezi ki. A többi tagot a Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (a lottóbevételek felhasználásáért felelős alapítvány), valamint a Nederlands Olympisch Comité / Nederlandes Sport Federatie (holland olimpiai bizottság / holland sportszövetség) jelöli ki.

14 A Betfair a szerencsejátékok területén tevékenykedik és szolgáltatásait kizárólag interneten és telefonon keresztül nyújtja. Az Egyesült Királyságból brit és máltai engedélyek alapján a szolgáltatások címzettjei rendelkezésére bocsát egy fogadási felületet sportesemények és lóversenyek eredményére történő fogadás céljából, amely „betting exchange" néven ismert. A Betfair nem rendelkezik telephellyel vagy értékesítési hellyel Hollandiában.

15 Mivel a Betfair aktívan kívánta szolgáltatásait kínálni a holland piacon, a miniszter állásfoglalását kérte abban a kérdésben, hogy ehhez szükséges-e valamilyen engedély. Emellett a miniszternél sportfogadások és lóversenyek eredményére történő fogadásra vonatkozó totalizatőr interneten vagy hagyományos módon való szervezésére vonatkozó engedély kibocsátását is kérelmezte. 2004. április 29-i határozatával a miniszter elutasította e kérelmeket.

16 Az e határozat ellen előterjesztett panaszt a miniszter 2004. augusztus 9-én elutasította. A miniszter különösen arra hivatkozott, hogy a Wok zárt engedélyezési rendszert ír elő, amely nem teszi lehetővé arra vonatkozó engedély kibocsátását, hogy lehetőséget teremtsenek szerencsejátékokban való, interneten történő részvételre. Mivel a Betfair az említett törvény értelmében nem kaphat engedélyt aktuális, internetes tevékenységének gyakorlására, szolgáltatásait nem kínálhatja Hollandiában letelepedett személyek számára.

17 A Betfair panasszal élt a miniszter 2004. december 10-i és 2005. június 21-i határozatával szemben is, amelyekben ez utóbbi meghosszabbította a De Lotto, illetve az SGR részére kibocsátott engedélyeket.

18 A miniszter 2005. március 17-i, illetve november 4-i határozatával e panaszokat elutasította.

19 2006. december 8-i ítéletével a Rechtbank 's-Gravenhage (hágai kerületi bíróság) a Betfair által a fent említett elutasító határozatok ellen előterjesztett kereseteket, mint megalapozatlanokat elutasította. A Betfair ezen ítélet ellen fellebbezéssel élt a Raad van State előtt.

20 Fellebbezésében a Betfair lényegében arra hivatkozott, hogy a holland hatóságok egyfelől kötelesek elismerni az Egyesült Királyságban számára kibocsátott engedélyt, másfelől a C-260/04. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2007. szeptember 13-án hozott ítélet (EBHT 2007., I-7083. o.) alapján kötelesek tiszteletben tartani az átláthatóság elvét a szerencsejátékok szervezésére vonatkozó engedélyek kibocsátásakor.

21 A Raad van State, mivel úgy ítélte meg, hogy az előtte folyamatban lévő ügy eldöntéséhez az uniós jog értelmezése szükséges, felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjesztette 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 kizárólagos engedélyezési rendszerben szerencsejáték-szolgáltatások kínálására szóló engedély megadására irányul?

3) a) Jogilag rögzített kizárólagos engedélyezési rendszerben az engedélynek a jelenlegi engedélyes részére anélkül történő meghosszabbítása, hogy a lehetséges érdekeltek esélyt kapnának arra, hogy az engedélyért versengjenek, azon nyomós közérdekek megvalósításának alkalmas és arányos eszközét jelentheti-e, amelyeket a Bíróság szerencsejátékok estén a szolgáltatások szabad mozgása korlátozásának igazolásaként elfogadott? 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?"

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

22 Első 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 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.

23 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. Egyébként a szolgáltatásnyújtás szabadságát mind a szolgáltatást nyújtó, mind pedig a szolgáltatást igénybe vevő élvezi (a C-42/07. sz., Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben 2009. szeptember 8-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-7633. o.] 51. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

24 Kétségtelen, hogy az olyan tagállami szabályozás, mint amely az alapügy tárgyát képezi, az EK 49. cikkben biztosított szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősül (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 52. pontját és a C-258/08. sz., Ladbrokes Betting & Gaming és Ladbrokes International ügyben a mai napon hozott ítélet [EBHT 2010., I-4757. o.] 16. pontját).

25 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 Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 55. pontját).

26 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 Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 56. pontja).

27 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 (lásd a C-243/01. sz., Gambelli és társai ügyben 2003. november 6-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-13031. o.] 63. pontját, valamint 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.] 47. pontját).

28 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 különösen 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 Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 59. pontját).

29 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).

30 Különösen a fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítéletre, valamint a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítéletre hivatkozva a kérdést előterjesztő bíróság megállapította, hogy a fogyasztók védelmének biztosítására, valamint a bűncselekmények és a játékfüggőség elleni küzdelemre irányuló célok, amelyeken a Wok által előírt kizárólagos engedélyezési rendszer nyugszik, nyomós közérdeknek tekinthetők a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében.

31 A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja azt is, hogy az említett rendszerből eredő korlátozások nem aránytalanok, és nem is alkalmazzák azokat hátrányosan megkülönböztető módon. Az arányosságot illetően e bíróság hangsúlyozza, hogy az, hogy csak egyetlen gazdasági szereplő számára adnak engedélyt, nemcsak annak ellenőrzését egyszerűsíti, ezáltal hatékonyabbá téve az engedélyhez kapcsolódó szabályok felügyeletét, hanem megakadályozza azt is, hogy több engedélyes között megnövekedett verseny alakuljon ki, amely a játékfüggőség szélesebb körű elterjedését vonná maga után. Ugyanez a bíróság hozzáteszi, hogy az arra vonatkozó tilalom, hogy az engedélyesen kívüli más személyek szerencsejátékokat kínáljanak, megkülönböztetés nélkül alkalmazandó a Hollandiában letelepedett és a más tagállamokban székhellyel rendelkező vállalkozásokra.

32 A kérdést előterjesztő bíróság kétségei abból erednek, hogy az alapeljárásban a Betfair azt állítja, hogy nem szükséges számára a holland hatóságok által kibocsátott engedély megszerzése ahhoz, hogy sportfogadási szolgáltatásait az interneten kínálhassa a Hollandiában lakóhellyel rendelkező fogadók számára. E tagállam ugyanis álláspontja szerint köteles elismerni az e társaság számára más tagállamokban kibocsátott engedélyeket.

33 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 Betfairhez 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 Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 69. pontját).

34 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 Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 70. pontja).

35 Az a körülmény, hogy az interneten szerencsejátékokat kínáló gazdasági szereplő nem folytat aktív értékesítési politikát az érintett tagállamban, többek között mivel e tagállamban nem tud reklámozni, 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.

36 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 Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 72. pontja).

37 Ennélfogva az első 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 második és harmadik kérdésről

38 Második és harmadik kérdésével, amelyeket együtt célszerű vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság arra vár választ egyfelől, hogy a Bíróságnak a szolgáltatási koncessziók területén az EK 49. cikk, valamint az egyenlő bánásmód elve és az abból eredő átláthatósági kötelezettség értelmezésével kapcsolatban kialakult ítélkezési gyakorlata alkalmazandó-e a szerencsejátékok terén az egyetlen gazdasági szereplő részére kizárólagos jogot biztosító engedély megadására irányuló eljárásra. Másfelől e bíróság arra vár választ, hogy ezen engedély versenyeztetés nélkül történő meghosszabbítása megfelelő és arányos eszköze lehet-e a nyomós közérdekeken alapuló célok megvalósításának.

39 Az uniós jog jelenlegi állapotában a szolgáltatási koncessziós szerződéseket egyetlen, az uniós jogalkotó által a közbeszerzések területén elfogadott irányelv sem szabályozza. Mindazonáltal az ilyen szerződést kötő hatóságoknak tiszteletben kell tartaniuk általában az EK-Szerződés alapvető szabályait, így többek között az EK 49. cikket, valamint különösen az egyenlő bánásmód elvét és az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát, valamint az azokból eredő átláthatósági kötelezettséget (lásd ebben az értelemben a C-324/98. sz., Telaustria és Telefonadress ügyben 2000. december 7-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-10745. o.] 60–62. pontját, a C-206/08. sz. Eurawasser-ügyben 2009. szeptember 10-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-8377. o.] 44. pontját, valamint a C-91/08. sz. Wall-ügyben 2010. április 13-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-2815. o.] 33. pontját).

40 Ezen átláthatósági kötelezettség alkalmazandó abban az esetben, amikor az érintett szolgáltatási koncesszió érdekelhet olyan vállalkozásokat, amelyek más tagállamban vannak letelepedve, mint ahol e koncessziót odaítélik (lásd ebben az értelemben a C-231/03. sz. Coname-ügyben 2005. július 21-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-7287. o.] 17. pontját és a fent hivatkozott Wall-ügyben hozott ítélet 34. pontját).

41 Az átláthatóság említett követelménye – anélkül, hogy szükségszerűen pályázat kiírására vonatkozó kötelezettséget foglalna magában – megkívánja, hogy a koncesszióba adó hatóság minden potenciális ajánlattevő számára megfelelő mértékű nyilvánosságot biztosítson, amely lehetővé teszi a szolgáltatási koncesszió versenyre történő megnyitását, és az odaítélési eljárás pártatlanságának ellenőrzését (lásd ebben az értelemben a C-324/07. sz., Coditel Brabant ügyben 2008. november 13-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-8457. o.] 25. pontját és a fent hivatkozott Wall-ügyben hozott ítélet 36. pontját).

42 Mind az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból, mind a nemzeti bíróság által feltett második kérdés szövegéből kitűnik, hogy a holland hatóságok azon aktusát, amellyel bizonyos gazdasági szereplőket feljogosítanak arra, hogy Hollandiában a szerencsejátékok terén szolgáltatásokat nyújtsanak, e bíróság kizárólagos engedély kibocsátásának tekinti.

43 Amint az a jelen ítélet 10. pontjában szerepel, a Wok 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.

44 A kizárólagos engedély a hatóságok olyan aktusa, amelynek célja egy gazdasági tevékenység, jelen esetben a szerencsejátékok szervezésére irányuló tevékenység gyakorlásának szabályozása.

45 Az engedély megadásáról szóló határozat az említett hatóságok által megállapított feltételeket is tartalmazza, amelyek különösen a következőkre vonatkoznak: az engedélyezett sportfogadások évenkénti maximális számára, összegére, a tiszta bevételek közérdekű célokat követő intézmények, valamint az érintett gazdasági szereplő saját bevételei között oly módon történő felosztására, hogy ez utóbbi csak az általa viselt költségeknek megfelelő összeget tarthatja meg, nyereség elérése nélkül. Emellett e gazdasági szereplő évente maximum az előző naptári évben elért bevétel 2,5%-ának megfelelő tartalékot képezhet, amely tevékenysége folytonosságának biztosítására szolgál.

46 Az, hogy a kizárólagos engedély nem minősül szolgáltatási koncessziós szerződésnek, önmagában nem igazolhatja az EK 49. cikkből eredő követelmények, nevezetesen az egyenlő bánásmód elve és az átláthatósági kötelezettség megsértését az olyan közigazgatási engedély megadása során, mint amely az alapügy tárgyát képezi.

47 Ugyanis, amint azt a főtanácsnok megállapította indítványának 154. és 155. pontjában, az átláthatósági kötelezettség mintegy kötelező előfeltételként tekintendő a tagállamok azon joga vonatkozásában, hogy valamely gazdasági szereplő számára egy gazdasági tevékenység gyakorlására kizárólagos jogot biztosítsanak, tekintet nélkül e gazdasági szereplő kiválasztásának módjára. Az ilyen kötelezettséget alkalmazni kell a tagállami hatóságok engedélyezési jogkörének gyakorlása keretében az egyetlen gazdasági szereplő számára megadandó engedélyre vonatkozó eljárásban, mivel az ilyen engedélynek a más tagállamokban letelepedett és e tevékenység gyakorlásában potenciálisan érdekelt vállalkozókra gyakorolt hatásai ugyanazok, mint egy szolgáltatási koncessziós szerződésnek.

48 Igaz, amint az első kérdésre adott válaszból következik, a tagállamok kellő mérlegelési jogkörrel rendelkeznek annak meghatározásához, hogy a szerencsejátékok terén milyen védelmi szintet tartanak szükségesnek, és következésképpen lehetőségük van arra, hogy – mint az alapügyben – egyetlen gazdasági szereplő javára kizárólagos engedélyezési rendszert tartsanak fenn.

49 Az ilyen szabályozás azonban nem igazolhatja a nemzeti hatóságok részéről megnyilvánuló olyan jellegű önkényes eljárást, amely megfosztja különösen a valamely alapvető szabadságra – mint a szolgáltatásnyújtás szabadságára – vonatkozó uniós rendelkezéseket azok hatékony érvényesülésétől.

50 Az állandó ítélkezési gyakorlatból következik ugyanis, hogy ahhoz, hogy az előzetes hatósági engedélyezés rendszere abban az esetben is igazolható legyen, ha korlátozza valamely alapvető szabadságot, olyan objektív, hátrányos megkülönböztetéstől mentes és előzetesen ismert kritériumokon kell alapulnia, amelyek kellőképpen korlátok közé szorítják a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlását annak érdekében, hogy azt ne tehessék önkényes módon (a C-389/05. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-5337. o.] 94. pontja és a C-169/07. sz. Hartlauer-ügyben 2009. március 10-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-1721. o.] 64. pontja). Másfelől minden olyan személynek, akit egy ilyen eltérésen alapuló korlátozó intézkedés hátrányosan érint, rendelkeznie kell bírósági jogorvoslati lehetőséggel (lásd ebben az értelemben a C-205/99. sz., Analir és társai ügyben 2001. február 20-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-1271. o.] 38. pontját).

51 Az egyenlő bánásmód elve és az abból eredő átláthatósági kötelezettség tiszteletben tartása szükségszerűen magában foglalja azt is, hogy a tagállamok illetékes hatóságai mérlegelési jogkörének korlátok közé szorítását lehetővé tevő objektív szempontok megfelelő nyilvánosságot kapjanak.

52 A Wok alapján adott kizárólagos engedélyek meghosszabbítására irányuló eljárást illetően a holland kormány írásbeli észrevételeiben kifejtette, hogy az engedélyeket mindig határozott időre, a legtöbbször öt évre adják meg. Ez az eljárás a folytonosság biztosítását szolgálja olyan meghatározott referencia-időpontokkal, amelyek lehetővé teszik annak megítélését, hogy szükséges-e az engedélyre vonatkozó feltételek kiigazítása.

53 Nem vitatott, hogy a 2004. december 10-i és a 2005. június 21-i határozatával a miniszter mindenféle versenyeztetési eljárás nélkül meghosszabbította a De Lotto engedélyét további öt évre, illetve az SGR engedélyét további három évre.

54 E tekintetben nem indokolt megkülönböztetést tenni aszerint, hogy a kizárólagos engedély korlátozó hatásai annak a jelen ítélet 50. pontjában kifejtett követelmények megsértésével történő megadásából vagy az ilyen engedély ugyanilyen feltételek mellett történő meghosszabbításából származnak-e.

55 Az olyan, engedély meghosszabbítására irányuló eljárás, mint amely az alapeljárásban szerepel, és amely nem felel meg az említett feltételeknek, főszabály szerint akadályozza azt, hogy más gazdasági szereplők is kifejezzék érdeklődésüket az érintett tevékenység folytatására vonatkozóan, és emiatt ez utóbbiak akadályozva vannak az uniós jogból, nevezetesen az EK 49. cikkben kimondott szolgáltatásnyújtás szabadságából eredő jogaik érvényesítésében.

56 A holland kormány hangsúlyozza, hogy a kérdést előterjesztő bíróság megállapította, hogy az egyetlen gazdasági szereplő számára engedélyt kibocsátó rendszerből eredő korlátozásokat nyomós közérdekek igazolják, azok megfelelők a cél elérésére, és arányosak.

57 Mindazonáltal meg kell állapítani, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által kifejtett értékelés, amelyre a holland kormány utal, általában vonatkozik az olyan kizárólagos engedélyezési rendszerre, mint amelyet a Wok előír, és nem pedig konkrétan a szerencsejátékok szervezésére és hirdetésére kizárólagos joggal rendelkező gazdasági szereplő számára megadott engedély meghosszabbítására irányuló eljárásra.

58 Így, amint a főtanácsnok kifejtette indítványának 161. pontjában, különbséget kell tenni a versenynek a szerencsejátékok piacán történő megnyitása – amelynek a káros jellege igazolhatja a gazdasági szereplők tevékenységének korlátozását – és annak az érintett szerződés odaítélése során történő megnyitása között. A piacon – azaz több, ugyanazon szerencsejátékot kínáló gazdasági szereplő között – a verseny megteremtésének káros jellege abból fakad, hogy ez utóbbiakat arra ösztönözné, hogy kínálatuk vonzóbbá tétele érdekében találékonyságuk terén versenyezzenek, és ezáltal növeljék a fogyasztók játékra fordított kiadásait, valamint azok függőségének kockázatát. Ezzel szemben e következmények bekövetkezése nem fenyeget az engedély kiadásának szakaszában.

59 Mindenesetre az EK 49. cikkben biztosított alapszabadságra vonatkozó korlátozások, amelyek a kizárólagos joggal rendelkező gazdasági szereplő javára szóló engedély megadására és meghosszabbítására irányuló olyan eljárásokból erednek, mint amelyek az alapügy tárgyát képezik, igazoltnak tekinthetők, amennyiben az érintett tagállam úgy dönt, hogy az engedélyt olyan közjogi intézmény részére adja meg, illetve hosszabbítja meg, amelynek az irányítását az állam közvetlenül ellenőrzi, vagy olyan magánjogi gazdasági szereplőnek, amelynek a tevékenysége felett a hatóságok szigorú felügyeletet gyakorolhatnak (lásd ebben az értelemben a C-124/97. sz., Läärä és társai ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-6067. o.] 40. és 42. pontját, valamint a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 66. és 67. pontját).

60 Ilyen helyzetekben a szerencsejátékok kínálására vonatkozó kizárólagos jogoknak versenyeztetési eljárás nélkül az ilyen gazdasági szereplő számára történő megadása vagy meghosszabbítása nem tűnne aránytalannak a Wok által követett célok fényében.

61 A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy Hollandiában a szerencsejátékok szervezésére feljogosító engedélyek jogosultjai megfelelnek-e a jelen ítélet 59. pontjában foglalt feltételeknek.

62 A fenti megfontolásokra tekintettel a második és a harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EK 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy az egyenlő bánásmód elve és az abból eredő átláthatósági kötelezettség alkalmazandó a szerencsejátékok terén a kizárólagos joggal rendelkező gazdasági szereplő javára szóló engedély megadására és meghosszabbítására irányuló eljárásokra, kivéve ha olyan közjogi intézményről van szó, amelynek az irányítását az állam közvetlenül ellenőrzi, vagy olyan magánjogi gazdasági szereplőről, amelynek a tevékenysége felett a hatóságok szigorú felügyeletet gyakorolhatnak.

A költségekről

63 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 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.

2) Az EK 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy az egyenlő bánásmód elve és az abból eredő átláthatósági kötelezettség alkalmazandó a szerencsejátékok terén a kizárólagos joggal rendelkező gazdasági szereplő javára szóló engedély megadására és meghosszabbítására irányuló eljárásokra, kivéve, ha olyan közjogi intézményről van szó, amelynek az irányítását az állam közvetlenül ellenőrzi, vagy olyan magánjogi gazdasági szereplőről, amelynek a tevékenysége felett a hatóságok szigorú felügyeletet gyakorolhatnak.

Aláírások