



Határozatok Tára

MAZÁK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2012. szeptember 20.¹

C-186/11. és C-209/11. sz. egyesített ügyek

Stanleybet International Ltd (C-186/11), William Hill Organization Ltd, William Hill Plc, és Sportingbet Plc (C-209/11)
kontra Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon, Ypourgos Politismou,
Intervener: Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP)

(A Simvoulio tis Epikratias [Államtanács] [Görögország] előzetes döntéshozatal iránti kérelme)

„EUMSZ 49. cikk és EUMSZ 56. cikk — A szerencsejátékok megvalósítására, igazgatására, szervezésére és lebonyolítására vonatkozó kizárólagos jog biztosítása egyetlen, részvénytársasági formában működő és a tőzsdén jegyzett vállalkozásnak — A kínálat kiterjesztése — Igazolás — A fogadások és szerencsejátékok kínálatának azáltal történő korlátozására, valamint a bűnözés azáltal történő leküzdésére irányuló célkitűzés, hogy az ágazatban működő gazdasági szereplőket ellenőrzésnek vetik alá, a fogadásokat és szerencsejátékokat pedig így módon ellenőrzött mederbe terelik — Az arányosság elve — A kijelölt célok koherens és szisztematikus elérésére irányuló követelmény — Olyan átmeneti időszak elfogadhatósága és esetleges feltételei, amelynek során az érintett nemzeti jogszabály, amennyiben az az európai uniós joggal összeegyeztethetetlennek bizonyulna, továbbra is hatályban tartható”

I – Bevezetés

1. A Simvoulio tis Epikratias (Államtanács, Görögország) 2011. január 21-én hozott két külön végzésével az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatal céljából kérdéseket terjesztett a Bíróság elé az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk azon nemzeti szabályozásra tekintettel történő értelmezése tárgyában, amely a szerencsejátékok megvalósítására, igazgatására, szervezésére és lebonyolítására vonatkozó kizárólagos jogot biztosít egyetlen olyan vállalkozásnak, amely részvénytársasági formában működik, és a tőzsdén jegyzett.

2. A kérelmeket azon eljárások keretében terjesztették elő, amelyek egyik oldalról egyrészt a C-186/11. sz. ügyben a Stanleybet International Ltd (a továbbiakban: Stanleybet), a William Hill Organisation Ltd és a William Hill plc (a továbbiakban együtt: William Hill), másrészt a C-209/11. sz. ügyben a Sportingbet plc (a továbbiakban: Sportingbet), másik oldalról pedig az Ypourgos Politismou (a kultúráért felelős miniszter), az Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (a gazdasági és pénzügyekért felelős miniszter) és az Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou A.E. (a továbbiakban: OPAP) között vannak folyamatban azzal kapcsolatban, hogy a görög hatóságok hallgatólagosan elutasították a fent említett, az alapeljárásban felperesekként eljáró társaságok által szerencsejátékok Görögországban történő megvalósításának, szervezésének és lebonyolításának engedélyezése iránt előterjesztett kérelmeket.

¹ — Eredeti nyelv: angol.

II – A nemzeti jogi háttér

A – A 2433/1996. (A' 180.) sz. törvény

3. Az alapeljárással érintett ágazatban állami monopóliumot létrehozó 2433/1996. sz. törvény indokolásából kitűnik, hogy e jogszabály elsődleges célja az volt, hogy véget vessen a jogellenes fogadásoknak, amelyek „az elmúlt évek során országunkban járványszerűen terjedtek”, míg a másodlagos cél a sportra szánt jövedelmek növelése volt. Az indokolásban továbbá szerepel, hogy „a fogadások valamennyi fajtája esetében szükségesnek ítéljük fogadási szelvény előírását [...] annak érdekében, hogy országunkban hatékonyabban véget vethessünk a jogellenes fogadásoknak, amelyeknek közvetlen következménye többek között a valuta kiáramlása, mivel a Görögországban jelenleg jogellenes szerencsejátékokat szervező társaságok együttműködnek külföldi társaságokkal, és ez utóbbi társaságok nevében is kötnek fogadásokat”.

4. E törvény 2. és 3. cikkének szövege a következő:

„2. cikk

(1) Elnöki rendelet [...] engedélyezheti »állandó és változó nyereményű« fogadási szelvények mind egyéni sportversenyekre vagy bármely jellegű csapatversenyre, mind pedig olyan eseményekre történő kibocsátását, amelyekre jellegüknél fogva fogadások köthetők. [...] A vonatkozó szelvények kibocsátására kijelölt iroda az [OPAP] [...].

(2) Aki engedély nélkül szervez fogadásokat, [...] szabadságvesztéssel büntetendő.

3. cikk

(1) Az OPAP által szervezett vagy a jövőben szervezendő szerencsejátékok reklámozásának éves költségeit arányosan meg kell osztani az OPAP és azon egyéb szervek között, amelyek részesülnek az egyes OPAP játékokból származó jogokban [...].

(5) Az OPAP a termékkészleteinek reklámozása céljából térítésmentesen használhatja az állami, önkormányzati és községi stadionok, valamint edzőtermek reklámfelületeinek legfeljebb 10%-át [...].”

B – A 228/1999. sz. elnöki rendelet

5. A 228/1999. sz. elnöki rendeletet a 2414/1996. sz. törvény 2. cikkének (1) bekezdése alapján fogadták el. E rendelet 1. és 2. cikke akként rendelkezik, hogy Organismos Prognostikon Agnon Podosfairou A.E. (OPAP A.E.) néven részvénytársaságot kell létrehozni, továbbá hogy a társaság magángazdálkodási elvek alapján közérdekből működik, valamint hogy tevékenységét a labdarúgó mérkőzésekre és minden egyéb olyan szerencsejátékra szóló fogadások közvetlenül, avagy harmadik személyekkel együttműködésben történő szervezése, lebonyolítása és megvalósítása képezi, amelyeknek az országban, illetve külföldön a görög állam megbízásából történő szervezéséről az igazgatótanács a jövőben határoz. E játékoknak, valamint azoknak az igazgatása, amelyek a jövőben kerülnek megszervezésre, a görög állam megbízásából működő OPAP A.E. kizárólagos hatáskörébe tartozik.

6. Tevékenységének folytatása érdekében az OPAP A.E. az ország egész területén gondoskodik ügynökségek felállításáról, amelyek általánosságban egyedülként foglalkoznak a társaság játékaival, valamint az ügynökségek irányítása tekintetében egy vagy több játékokra vonatkozóan engedélyek természetes és jogi személyek részére történő megadásáról dönt olyan szabályok és feltételek mellett, amelyeket a társaság igazgatótanácsa esetről esetre határoz meg.

C – A 2912/2001. sz. törvénnyel módosított 2843/2000. sz. törvény, valamint az OPAP alapító okirata

7. A 2843/2000. sz. törvénynek a 2912/2001. sz. törvény 41. cikkének (2) bekezdésével módosított 27. cikke így rendelkezik:

„(1) Az állam az Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou A.E. (OPAP) néven működő részvénytársaság jelenlegi alaptőkéjének legfeljebb negyvenkilenc százalékát (49%) kitevő részét értékesítheti befektetők részére az athéni értéktőzsdén.

(2)

- a) A Görög Állam és az OPAP között létrejött megállapodás, amelynek megkötésénél a Görög Államot a pénzügyminiszter és a sportügyekért felelős kulturális miniszter képviselte [...], az OPAP részére az általa a hatályos rendelkezések értelmében jelenleg is igazgatott játékok, valamint a BINGO LOTTÓ és a KINO játékok megvalósítására, igazgatására, szervezésére és lebonyolítására vonatkozóan húsz (20) éves időtartamra kizárólagos jogot ruház [...].
- b) Az OPAP igazgatótanácsa a pénzügyminiszter és a sportügyekért felelős kulturális miniszter által jóváhagyott döntésével az OPAP minden játéka tekintetében végrehajtási szabályzatot alkot, amelyben szabályozásra kerülnek a játékok céljára, általában a szervezésükre és lebonyolításukra, az utóbbi gazdasági feltételeire, és különösen a játékosoknak nyereményként kifizetésre kerülő összegekre, a nyertesek egyes kategóriáinak arányára, a hasábonkénti árra, valamint az ügynököket megillető százalékokra vonatkozó kérdések.
- c) A (2) bekezdés a) pontja szerinti megállapodásban rögzítésre kerülnek a hivatkozott pontban biztosított jog OPAP általi gyakorlásának, valamint e jog esetleges megújításának feltételei, e jog átruházásának ellenértéke és ez utóbbi beszédésének módjai, az OPAP különös kötelezettségei, amelyek különösen a játékok lebonyolítása alatt követett eljárás során érvényesítendő átláthatóság elvéből, valamint a társadalmi rend és a játékosok védelmének elvéből erednek [...].

(5)

- a) [...]
- b) A pénzügyminiszter és a sportügyekért felelős [...] miniszter rendelete ellenőrző, a nyerteseket kihirdető, valamint a panaszok megvizsgálását végző bizottságot hoz létre [...]. A bizottság tagjai az állami tisztviselők és a köztisztviselők köréből kerülnek kiválasztásra.[...]

(9)

- a) Azokban az esetekben, amikor a törvény a (2) bekezdés a) pontjában említetteken kívüli bármely új játék szervezését engedélyezi, [...] felállításra kerül egy külön bizottság, amelynek feladata a szabályok és a feltételek meghatározása, valamint a játékok lebonyolítására vonatkozóan az OPAP részére adott megbízás ellenértékének rögzítése [...]. Amennyiben az OPAP nem vállalja a játék lebonyolítását [...], az állam vállalhatja azt magára. Abban az esetben, amikor egy meghatározott játék lebonyolítására harmadik személy kap engedélyt, az ellenérték nem lehet kevesebb az OPAP részére ajánlottnál. Különösen az OPAP jogosult egyedül és kizárólag minden sporteseményre vonatkozó jövőbeni játék megszervezésére.[...]

8. E cikk értelmében 2000. december 15-én a Görög Állam és az OPAP megállapodást kötött, amely utóbbi részére ellenérték fejében húsz éves időtartamra biztosította a játékok megvalósítására, igazgatására, szervezésére és lebonyolítására vonatkozó kizárólagos jogot.

9. Az OPAP alapító okirata rögzíti, hogy a társaság magángazdálkodási elvek alapján közérdekből működik, a sportügyekért felelős kulturális miniszter felügyelete alatt, és tevékenysége többek között a különböző játékok szervezése, lebonyolítása és megvalósítása, e játékok reklámozása és külföldön történő szervezése, valamint ügynökségek létrehozása. Továbbá a vonatkozó felhatalmazó rendelkezések értelmében jóváhagyásra került mind „az állandó nyereménnyel járó fogadások OPAP A.E. általi lebonyolítására vonatkozó szabályzat”, mind pedig az azon játékok megvalósítására vonatkozó különös szabályzatok, amelyek lebonyolítása az általános szabályzat rendelkezéseinek hatálya alá tartozik.

D – A 3336/2005. sz. törvény

10. A 3336/2005. sz. törvény 14. cikkének (1) bekezdése értelmében a 2843/2000. sz. törvény 27. cikkének (1) bekezdése helyébe a következő szöveg lépett:

„Az állam az Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou A.E. (OPAP) néven működő részvénytársaság saját alaptőkéjének legfeljebb hatvanhat százalékát (66%) kitevő részét értékesítheti befektetők részére az athéni értéktőzsdén. Az OPAP saját alaptőkéjében való állami részesedés nem lehet kevesebb harmincnégy százaléknál (34%).”

11. A 3336/2005. sz. törvény 14. cikke továbbá akként rendelkezik, hogy az állam jelöli ki az OPAP igazgatótanácsi tagjainak több mint felét arra az időszakra, amelyre vonatkozóan a Görög Állam kizárólagos jogot adott át a 2000. december 15-én megkötött kizárólagos megállapodásban és annak megújításaiban meghatározott játékok megvalósítása, igazgatása, szervezése és lebonyolítása tárgyában, a szóban forgó megállapodásban rögzített feltételek szerint, és hogy erre a kijelölésre a gazdasági és pénzügyminiszter, valamint a sportügyekért felelős kulturális miniszter együttes határozatában kerül sor.

E – A 3429/2005. (A' 314.) sz. törvény

12. Mint az utóbb elfogadott 3429/2005. (A' 314.) sz. törvény 20. cikkéből kiderül, az államot az igazgatótanács tagjai többségének kinevezésére vonatkozóan megillető jogot hatályon kívül helyezték, amennyiben az ellentétes volt a részvénytársaságokról szóló, egységes szerkezetbe foglalt 2190/1920. (A' 37.) sz. törvény 34. cikke (1) bekezdésének második albekezdésével, amely akként rendelkezik, hogy a részvénytársaságok igazgatótanácsának tagjait kizárólag a közgyűlés választhatja meg.

III – A tényállás, a kérdést előterjesztő bíróság előtti eljárás, valamint az előterjesztett kérdések

13. A Stanleybet, a William Hill és a Sportingbet társaságok az Egyesült Királyságban honosak, ahol a vonatkozó angol jogszabályok értelmében engedéllyel rendelkeznek szerencsejátékok megvalósítására és szervezésére.

14. Azzal a céllal, hogy üzleti tevékenységeiket kiterjesszék Görögországra, a Stanleybet a 2004. június 30-i kérelmében, a William Hill a 2007. április 12-i kérelmében, a Sportingbet pedig a 2006. október 4-i kérelmében azt kérte a hatáskörrel rendelkező görög hatóságoktól, hogy a Szerződésnek a letelepedés szabadságára és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezései alapján adjanak nekik felhatalmazást vagy engedélyt arra, hogy Görögországban a szerencsejátékkal kapcsolatos olyan szolgáltatásokat nyújthassanak, mint például a sport- és egyéb eseményekre történő, állandó vagy változó nyereményű fogadások ügynöki hálózaton, illetve interneten keresztüli megvalósítására, igazgatására, szervezésére és lebonyolítására vonatkozó szolgáltatások.

15. Mivel e kérelmeket a görög hatóságok hallgatólagosan elutasították (a három hónapos határidő ugyanis valamennyi ügyben eredménytelenül eltelt), a Stanleybet, a William Hill és a Sportingbet e hallgatólagos elutasítások megsemmisítése iránti kérelmet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz.

16. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint e kérelmeket a görög hatóságok azért utasították el, mert a 2433/1996. sz. törvény, a 2843/2000. sz. törvény, valamint a Görög Állam és az OPAP között 2000. december 15-én létrejött, fent ismertetett szerződés értelmében az OPAP 2020-ig kizárólagos jogot szerzett a szerencsejátékok Görögországban történő megvalósítására, szervezésére és lebonyolítására.

17. Az alapeljárásban beavatkozóként eljáró OPAP 1999-ben kezdte meg működését olyan részvénytársaság formájában, amelynek egyedüli részvényese az állam. Ezt követően, a 2843/2000. sz. törvény 27. cikke értelmében bejegyzésre került az athéni értéktőzsdére, azzal, hogy az állam továbbra is megtartotta a részvények abszolút többségét (51%-át).

18. A 3336/2005. sz. törvény 2005-ben történő hatálybalépésétől kezdve az állam 34%-os részesedéssel kisebbségi részvénytulajdonossá vált, az OPAP igazgatótanácsa tagjainak többségét azonban továbbra is maga nevezte ki. Az igazgatótanács tagjai többségének kinevezésére vonatkozó e jogot a 3429/2005. sz. törvény 20. cikke visszavonta.

19. Mindazonáltal az állam továbbra is felügyeletet gyakorol az OPAP felett, különösen az utóbbi tevékenységeire vonatkozó szabályzatok jóváhagyásán, valamint a játékok lebonyolításának ellenőrzésén keresztül.

20. A kérdést előterjesztő bíróság kiemeli, hogy az OPAP külföldre is kiterjesztette a tevékenységeit. Mint azt ugyanis a 2008. február 28-i, az Európai Közösségek Bizottsága által a Görög Köztársaságnak címzett, indokolással ellátott vélemény kifejti, az OPAP 2005. március 31-én már létrehozott 206 ügynökséget Cipruson, a Görögország és Ciprus között létrejött megállapodás alapján. Az OPAP 2003-ban létrehozta az OPAP Kiprou Ltd társaságot, 2004-ben az OPAP International Ltd társaságot; 2003-tól az OPAP Glory Ltd társaság alaptőkéjének 90%-át és a Glory Technology Ltd társaság alaptőkéjének 20%-át birtokolja, miközben 2004-ben Görögországban létrehozta az OPAP Parokhis Ipriesion A.E. társaságot.

21. Az első kérdés tekintetében a kérdést előterjesztő bíróság azt az álláspontot képviseli, hogy a Bíróság ítélezési gyakorlata értelmében két olyan politikai célkitűzés van, amely indokolhatja a szerencsejátékok ágazatában a letelepedés szabadságát és a szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozó nemzeti intézkedéseket, vagyis: i. a szerencsejáték-kínálat csökkentése, illetve ii. a szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűnözés leküzdése az ezen ágazatban működő társaságok ellenőrzése útján annak biztosítása érdekében, hogy a szóban forgó tevékenységeket csak ellenőrzött rendszerek keretei között gyakorolják.

22. Az első célkitűzéssel kapcsolatban e bíróság úgy véli, hogy a szerencsejátékok szervezésére vonatkozó kizárólagos jognak az OPAP-hoz hasonló részvénytársaság részére történő biztosítása nem tekinthető megfelelő intézkedésnek a szerencsejáték-kínálat koherens és szisztematikus csökkentésére.

23. Az OPAP kétségtől állami vállalkozás, amelynek a működési költségek és a felosztható nyereség levonását követően fennmaradó bevételei az államot illetik; mindazonáltal magángazdálkodási elvek alapján működik, a fogadásai televízióban történő reklámozása tekintetében mentességet élvez, az állami és önkormányzati stadionok reklámfelületeinek 10%-át térítésmentesen használhatja, továbbá az athéni tőzsdén bejegyzésre került, mivel az előírások értelmében alaptőkéjének 66%-a befektetők rendelkezésére bocsátható. Továbbá a fogadásokon való részvétel szabad, mivel a korlátozás a fogadószelvényekre, nem pedig a játékosokra vonatkozik.

24. Mindezek alapján a kérdést előterjesztő bíróság tagjainak többsége arra a következtetésre jutott, hogy a szerencsejáték-kínálat érdemi csökkentését, valamint a kapcsolódó tevékenységek korlátozását nem koherens és szisztematikus módon próbálják elérni, ebből következően pedig a nemzeti szabályozás nem tekinthető alkalmasnak e célkitűzés megvalósítására.

25. A kérdést előterjesztő bíróság által nyújtott tájékoztatás szerint a tagjainak kisebbsége úgy véli (jóllehet ez nem érinti a többségi véleményt), hogy a kapcsolódó tevékenységek korlátozása nem képezi a szóban forgó szabályozás célját. Azt, hogy e szabályozás az európai uniós jogra tekintettel jogszerű-e, inkább annak egyedüli célja alapján kell értékelni, amely nem más, mint hogy a szerencsejáték-szolgáltatások ellenőrzött kiterjesztésére irányuló politika keretében ellenőrzés alatt tartsák a bűnözést.

26. Ami a szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűnözés leküzdésére irányuló célkitűzést és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdést illeti, a kérdést előterjesztő bíróság azt az álláspontot képviseli, mely szerint, ha a kizárólagos jog biztosítása a szerencsejáték-kínálatnak nem a csökkenését, hanem épp ellenkezőleg, annak növekedését eredményezi, e növekedés nem haladhatja meg a fent említett célkitűzés megvalósításához szükséges mértéket. E bíróság megjegyzi, hogy a tagjainak többsége úgy véli, hogy e kizárólagos jog olyan szervezet részére történő biztosítása, amely az OPAP-pal azonos jellemzőkkel bír, és azzal azonos módon működik, nem tekinthető ellenőrzött terjeszkedésnek, míg a kisebbségi vélemény szerint az OPAP tevékenységei – különösen a szerencsejátékokra vonatkozó szabályozás alapján – a jogellenes fogadások megszüntetése céljából ellenőrzöttek.

27. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanakkor egyhangúan vélekedik arról, hogy amennyiben – a tagok többségének véleményével szembehelyezkedve – megállapítást nyerne, hogy a szóban forgó kizárólagos jog OPAP részére történő biztosítását ellenőrzött terjeszkedésnek kell tekinteni, azt is el kellene ismerni, hogy e jog biztosítása nem haladja meg a bűnözés leküzdésére irányuló célkitűzés megvalósításához szükséges mértéket.

28. Az előterjesztett harmadik kérdés annak a joghézagnak a problémájára vonatkozik, amely akkor keletkezne, ha a Bíróság olyan megállapítást tenne, amelynek értelmében a szóban forgó görög szabályozás ellentétes az európai uniós joggal.

29. A fentiekre tekintettel, továbbá mivel ésszerű kételyei merültek fel a szóban forgó görög szabályozás uniós jogi követelményekkel való összeegyeztethetőségével kapcsolatban, a Simvoulio tis Epikratias úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárásokat, és előzetes döntéshozatal céljából a következő, mindkét ügyben azonos kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Összeegyeztethető-e az EK-Szerződés 43. és 49. cikkében [jelenleg az EUMSZ 49. cikkben és az EUMSZ 56. cikkben] foglalt rendelkezésekkel az a nemzeti szabályozás, amely a szerencsejáték-kínálat korlátozása céljából a szerencsejátékok megvalósítására, igazgatására, szervezésére és lebonyolítására vonatkozóan kizárólagos jogot ad egyetlen vállalkozásnak, amely egy tőzsdén jegyzett részvénytársaság formájában működik, amikor is emellett ez a vállalkozás az általa szervezett szerencsejátékokat reklámozza, a tevékenységét kiterjeszti más államokra, a játékosok szabadon vesznek részt a játékokban, és a fogadás, valamint a nyeremény legmagasabb összege fogadószelvényenként és nem nyertesenként meghatározott?
- 2) Az első kérdésre adott nemleges válasz esetén összeegyeztethető-e az EK-Szerződés 43. és 49. cikkével az a nemzeti szabályozás, amely a tevékenységek kizárólag ellenőrzött mederben történő gyakorlása érdekében a szóban forgó ágazatban működő vállalkozások felett gyakorolt ellenőrzésen keresztül küzd a bűnözés ellen, és amely a szerencsejátékok megvalósítására, igazgatására, szervezésére és lebonyolítására vonatkozóan kizárólagos jogot ad egyetlen vállalkozásnak, ha e jog megadása egyúttal olyan hatással is bír, hogy a vonatkozó kínálatot korlátlanul [kiterjeszti]? Illetve szükség van-e minden esetben arra – annak érdekében is, hogy

ez a korlátozás megfelelőnek legyen tekinthető a bűnözés leküzdése céljának eléréséhez –, hogy a kínálat [kiterjesztése] ellenőrzött legyen, azaz, hogy a [terjeszkedés] a cél eléréséhez szükséges mértékű legyen, és ne lépje azt túl? Abban az esetben, ha a szóban forgó [terjeszkedést] mindenképpen ellenőrizni kell, e tekintetben ellenőrzöttnek tekinthető-e az, amikor ebben az ágazatban kizárólagos jogot adnak egy, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésben felsorolt jellemzőkkel rendelkező szervezetnek? Végezetül abban az esetben, ha úgy tekintjük, hogy a szóban forgó kizárólagos jog megadása a szerencsejáték-kínálat ellenőrzött [kiterjesztéséhez] vezet, annak egy vállalkozás számára történő megadása meghaladja-e a szükséges mértéket abban az értelemben, hogy ugyanazon cél eredményesen elérhető a jogosultság több vállalkozás számára történő megadása által is?

- 3) Amennyiben az előzetes döntéshozatalra előterjesztett előző kérdésekre figyelemmel úgy kell tekinteni, hogy a szerencsejátékok megvalósítására, igazgatására, szervezésére és lebonyolítására vonatkozó kizárólagos jognak a szóban forgó nemzeti rendelkezések alapján történő megadása nem egyeztethető össze az EK-Szerződés 43. és 49. cikkével: a) a Szerződés hivatkozott rendelkezései értelmében elfogadható-e, hogy a nemzeti hatóságok a Szerződéssel összeegyeztethető rendelkezések elfogadásához szükséges átmeneti időszakban nem folytatják le az azon jogalanyok által az e tevékenységek elindítására vonatkozóan előterjesztett kérelmek vizsgálatát, amelyek más tagállamban rendelkeznek székhellyel; b) igenlő válasz esetén, melyek azok a kritériumok, amelyek alapján az átmeneti időszak tartama meghatározásra kerül; c) amennyiben az átmeneti időszak nem fogadható el, a hatóságoknak mely kritériumok alapján kell a kérelmeket értékelniük?”

IV – Az ügyek egyesítése

30. Tekintettel a C-186/11. sz. és a C-209/11. sz. ügyek közötti szoros összefüggésre, a Bíróság elnöke 2011. június 22-i végzésével egyesítette ezen ügyeket az írásbeli és a szóbeli szakasz lefolytatása, valamint az ítélelhozatal céljából.

V – Jogi elemzés

A – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett, arra vonatkozó első és második kérdés, hogy az OPAP részére biztosított monopólium összeegyeztethető-e az EUMSZ 49. cikkel és az EUMSZ 56. cikkel

31. Első és második kérdésével, amelyeket együtt célszerű vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt kérdezi, hogy az EUMSZ 49. cikket és az EUMSZ 56. cikket akként kell-e értelmezni, hogy azok kizárják az olyan nemzeti szabályozást, amely a szerencsejátékok megvalósítására, igazgatására, szervezésére és lebonyolítására vonatkozó kizárólagos jogot biztosít egyetlen olyan vállalkozásnak, mint az OPAP, amely részvénytársasági formában működik, a tőzsdén jegyzett, az általa szervezett szerencsejátékokat pedig reklámozza és terjeszti. Közelebbről, e bíróság azt kívánja megtudni, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságának és a letelepedés szabadságának e monopólium általi korlátozását mennyiben igazolhatja a szerencsejáték-kínálat korlátozására irányuló, az előterjesztett első kérdésben említett, illetve a szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűnözés leküzdésére irányuló, az előterjesztett második kérdésben említett célkitűzés.

1. A felek fő érvei

32. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmekkel kapcsolatban írásbeli észrevételeket tett az OPAP, a Stanleybet, a William Hill, továbbá a görög, a belga és a lengyel kormány, valamint a Bizottság. A 2012. június 13-án tartott tárgyaláson e feleken kívül a Sportingbet és a portugál kormány is részt vett.

33. A Stanleybet, a William Hill, a Sportingbet és a Bizottság lényegében úgy véli, hogy a Görögországban az OPAP részére biztosítotthoz hasonló, a kérdést előterjesztő bíróság által leírt jellemzőkkel rendelkező monopólium ellentétes az EUMSZ 49. cikkel és az EUMSZ 56. cikkel.

34. Ezzel szemben az OPAP, valamint a belga, a görög és a portugál kormány szerint az alapeljárásban vizsgálthoz hasonló nemzeti szabályozást e cikkekkkel összeegyeztethetőnek lehet tekinteni. Álláspontjuk szerint a Bíróság szerencsejátékokkal kapcsolatos ítélkezési gyakorlata alapján igazoltak a szolgáltatásnyújtás szabadságának és a letelepedés szabadságának azon korlátozásai, amelyekkel a kizárólagos jogok OPAP részére történő biztosítása járhat.

2. Elemzés

35. Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 267. cikk szerinti előzetes döntéshozatali eljárásokban a nemzeti bíróságok és a Bíróság közötti világos feladatmegosztás értelmében az ügy tényállásának értékelése, végső soron pedig az európai uniós jog Bíróság által értelmezett szabályainak a konkrét ügyre történő alkalmazása kizárólag a nemzeti bíróság hatáskörébe tartozik.² Ezért, amennyiben a kérdést előterjesztő bíróságnak úgy tűnik, kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy melyek a szóban forgó nemzeti szabályozás által ténylegesen követett célok, vagy hogy az állam milyen mértékű ellenőrzést gyakorol az OPAP tevékenységei és azok kiterjesztése felett, a Bíróság e tekintetben annak ellenére sem helyettesítheti a kérdést előterjesztő bíróság értékelését a sajátjával, hogy a kérdést előterjesztő bíróság tagjai erre vonatkozóan eltérő álláspontokat képviselnek.³

36. Ezzel együtt a Bíróságnak mára jelentős ítélkezési gyakorlata alakult ki a szerencsejátékokkal kapcsolatban, amely biztosítja azokat a kritériumokat, amelyek fényében a jelen ügyekben előterjesztett kérdéseket vizsgálni kell.

37. E tekintetben a jelen ügyekben mindenekelőtt nem vitatott, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás értelmében az OPAP számára biztosított, szerencsejátékok megvalósítására, igazgatására és lebonyolítására vonatkozó kizárólagos jog korlátozza mind a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 49. cikkben biztosított szabadságát, mind pedig a letelepedés EUMSZ 56. cikkben biztosított szabadságát, amennyiben a Stanleybethez, a William Hillhez és a Sportingbethez hasonló helyzetben lévő, más tagállamban letelepedett szolgáltatóknak megtiltja, hogy Görögország területén szerencsejátékokat kínáljanak, valamint hogy ennek érdekében ügynökségeket, irodákat vagy leányvállalatokat hozzanak létre.

38. Ezért meg kell vizsgálni, hogy e korlátozás a Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján igazolható-e az EUMSZ-ben kifejezetten szabályozott eltérések vagy nyomós közérdek alapján.⁴

39. Az elfogadható igazolások tekintetében a Bíróság megállapította, hogy a szerencsejátékok és a fogadások területén elfogadott nemzeti jogszabályok által követett célok összességükben a legtöbb esetben az érintett szolgáltatások címzettjeinek, és általánosabb értelemben a fogyasztók védelméhez kapcsolódnak, valamint a társadalmi rend védelméhez. A Bíróság hangsúlyozta azt is, hogy az ilyen célok azon nyomós közérdekek közé tartoznak, amelyek igazolhatják a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását.⁵

2 — Ezzel kapcsolatban lásd például a C-409/06. sz. Winner Wetten ügyben 2010. szeptember 8-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-8015. o.) 49. pontját; a C-326/00. sz. IKA-ügyben 2003. február 25-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-1703. o.) 27. pontját; a C-162/06. sz. International Mail Spain ügyben 2007. november 15-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-9911. o.) 24. pontját, valamint a C-222/05-C-225/05. sz., van der Weerd és társai egyesített ügyekben 2007. június 7-én hozott ítélet (EBHT 2007., I-4233. o.) 22. és 23. pontját.

3 — Ezzel kapcsolatban lásd például a C-347/09. sz., Dickinger és Ömer ügyben 2011. szeptember 15-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-8185. o.) 50. és 51. pontját, valamint a C-203/08. sz. Sporting Exchange ügyben 2010. június 3-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-4695. o.) 29. pontját.

4 — Lásd többek között a C-42/07. sz., Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben 2009. szeptember 8-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-7633. o.) 55. pontjával.

5 — A C-316/07., C-358/07-C-360/07., C-409/07. és C-410/07. sz., Stoß és társai egyesített ügyekben 2010. szeptember 8-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-8069. o.) 74. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

40. A Bíróság egyébként több alkalommal is hangsúlyozta, hogy az erkölcsi, vallási vagy kulturális rend sajátosságai, valamint a szerencsejátékoknak és fogadásoknak a társadalomra és az egyénre nézve erkölcsi és anyagi szempontból egyaránt káros következményei alkalmasak lehetnek annak igazolására, hogy a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörrel rendelkezzenek a fogyasztók, illetve a szociális rend védelmével kapcsolatos követelmények saját értékrendjük szerint történő megállapítása terén.⁶

41. Következésképpen a tagállamok főszabály szerint szabadon állapíthatják meg a fogadásokkal és szerencsejátékokkal kapcsolatos politikájuk célkitűzéseit, illetve adott esetben szabadon határozhatják meg a szükségesnek tartott konkrét védelmi szintet.⁷

42. E tekintetben a Bíróság a határozataiban elismerte: valamely tagállam megalapozottan vélheti úgy, hogy csak a monopólium biztosítása teszi lehetővé számára a szerencsejátékok ágazatához kapcsolódó veszélyekkel szembeni védelem azon célkitűzésének megvalósítását, amelyet adott esetben a fentiek szerint határozott meg.⁸

43. Igaz, hogy azokat a célkitűzéseket, amelyek a kérdést előterjesztő bíróság szerint igazolhatják a jelen ügyben vizsgált korlátozásokat (közelebbről, a szerencsejátékkal kapcsolatos szolgáltatások nyújtása terén monopólium biztosítását az OPAP részére), vagyis egyrészt a fogadások és szerencsejátékok kínálatának azáltal történő korlátozására, másrészt pedig a bűnözés azáltal történő leküzdésére irányuló célkitűzéseket, hogy az ágazatban működő gazdasági szereplőket ellenőrzésnek vetik alá, a fogadásokat és szerencsejátékokat pedig ily módon ellenőrzött mederbe terelik, az ítélezési gyakorlat olyan jellegűeknek ismeri el, amelyek igazolhatják a fogadási és szerencsejáték-ágazatban az alapvető szabadságok korlátozását.⁹

44. Figyelembe véve, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló végzés e tekintetben kétértelmű, meg kell jegyezni, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak kell eldöntenie azt a kérdést, hogy a görög jogszabályok az említett célkitűzések közül ténylegesen melyiket követik.¹⁰

45. Mindenesetre a tagállamokat a szerencsejáték-ágazatban megillető, fent említett diszkrecionális jogkör ellenére az általuk elfogadott korlátozó intézkedéseknek ugyanakkor meg kell felelniük a Bíróság ítélezési gyakorlatában ezen intézkedések arányosságát illetően meghatározott feltételeknek, ami szintén olyan kérdés, amelyet végső soron a nemzeti bíróságnak kell eldöntenie.¹¹

46. Így e bíróságnak azt kell megvizsgálnia, hogy az említett korlátozás alkalmas-e a szóban forgó szabályozás céljának vagy céljainak azon a védelmi szinten történő elérésére, amelynek kialakítására e szabályozás törekszik, valamint hogy e korlátozás nem haladja-e meg az e célok eléréséhez szükséges mértéket.¹²

6 — Lásd többek között a 3. lábjegyzetben hivatkozott Dickinger és Ömer ügyben hozott ítéletet, valamint az 5. lábjegyzetben hivatkozott Stoß és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 76. pontját.

7 — Lásd ebben az értelemben a 4. lábjegyzetben hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 59. pontját.

8 — Lásd ebben az értelemben a C-212/08. sz. Zeturf-ügyben 2011. június 30-án hozott ítélet (EBHT 2011., I-5633. o.) 41. pontját, valamint az 5. lábjegyzetben hivatkozott Stoß és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 81. és 83. pontját.

9 — Lásd a C-72/10. és C-77/10. sz., Costa egyesített ügyekben 2012. február 16-án hozott ítélet 61. 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.) 46. és 52. pontját.

10 — Lásd ebben az értelemben a 3. lábjegyzetben hivatkozott Dickinger és Ölmer ügyben hozott ítélet 51. pontját, valamint a 3. lábjegyzetben hivatkozott Sporting Exchange ügyben hozott ítélet 29. pontját.

11 — Lásd a 8. lábjegyzetben hivatkozott Zeturf-ügyben hozott ítélet 43. pontját, valamint a 4. lábjegyzetben hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 59. és 60. pontját.

12 — Lásd ebben az értelemben például a 4. lábjegyzetben hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 60. pontját.

47. Ezzel összefüggésben emlékeztetni kell különösen arra, hogy a nemzeti szabályozás csak akkor tekinthető alkalmasnak az említett cél megvalósítására, ha ténylegesen kitűnik belőle, hogy e cél koherens és szisztematikus módon történő elérésére törekszik.¹³

48. Így először is a fogadások és szerencsejátékok kínálatának korlátozására irányuló célkitűzéssel kapcsolatban a kérdést előterjesztő bíróságnak – tekintettel többek között a szóban forgó korlátozó szabályozás tényleges végrehajtási rendelkezéseire – kielégítő bizonyosságot kell szereznie arról, hogy a szabályozás ténylegesen arra törekszik, hogy koherens és szisztematikus módon csökkentse a szerencsejáték-kínálatot, valamint korlátozza az e területen gyakorolt tevékenységeket.¹⁴

49. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanakkor jelezte, hogy a tagjainak többsége azt az álláspontot képviseli, mely szerint a Görögországban az OPAP javára biztosított monopólium, valamint az, ahogyan az OPAP ténylegesen működik, nem ezt a törekvést tükrözi.

50. Mint az az előterjesztett második kérdésből, valamint a Bíróság elé terjesztett észrevételekből kitűnik, az OPAP inkább terjeszkedésre irányuló kereskedelempolitikát folytat, a részére biztosított kizárólagos jog pedig úgy tűnik, hogy a szerencsejáték-kínálat növekedését eredményezi.

51. E körülmények – amelyeket a nemzeti bíróságnak kell ellenőriznie – véleményem szerint nyilvánvalóan összeegyeztethetetlenek azzal az állított célkitűzéssel, hogy Görögországban csökkentsék a fogadások és szerencsejátékok kínálatát.

52. Ezzel összefüggésben, figyelembe véve a nemzeti bíróság által hivatkozott, az OPAP jogszabályi háttérét és tényleges működését meghatározó különböző tényezőket, vagyis azt, hogy az OPAP részvénytársasági formában működik és a tőzsdén jegyzett, továbbá hogy a szerencsejátékainak reklámozását illetően bizonyos jogokkal és kiváltságokkal rendelkezik, hogy külföldre terjeszkedik, valamint hogy a fogadások és nyeremények felső határát fogadószelvényenként, nem pedig játékosonként határozzák meg, jóllehet egyenként vizsgálva e tényezőknek kétségtől egyike sem olyan jellegű, hogy automatikusan kizárná annak megállapítását, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás a monopólium létrehozatalával a szerencsejáték-kínálat csökkentésére és az e területen gyakorolt tevékenységek korlátozására törekszik, e tényezőket összességükben kell vizsgálni és értékelni annak eldöntése érdekében, hogy a korlátozó szabályozás valóban összeegyeztethető-e a fent említett célkitűzéssel.

53. Véleményem szerint e tényezőkre tekintettel a kérdést előterjesztő bíróság megalapozottan juthat arra a következtetésre, hogy a szóban forgó görög szabályozás nem tükrözi ténylegesen azt a törekvést, hogy koherens és szisztematikus módon csökkentse a szerencsejáték-kínálatot, illetve korlátozza az ezen ágazatban gyakorolt tevékenységeket.

54. Másodszor, azon célkitűzést illetően, hogy megelőzzék a fogadással és szerencsejátékokkal kapcsolatos tevékenységek bűncselekményekre vagy csalásokra történő felhasználását azáltal, hogy e tevékenységeket ellenőrzött mederbe terelik, a Bíróság valóban több ítéletben megállapította, hogy e nézőpontból szemlélve a szerencsejáték-tevékenységekre vonatkozó, ellenőrzött terjeszkedési politika megvalósítása összhangban lehet azzal a célkitűzéssel, hogy e tevékenységeket ellenőrzött mederbe tereljék oly módon, hogy az illegális titkos szerencsejátékot és fogadásokat üzőket az engedélyezett és szabályozott tevékenységek felé terelik.¹⁵

13 — Lásd ebben az értelemben különösen a 9. lábjegyzetben hivatkozott Costa egyesített ügyekben hozott ítélet 63. pontját, valamint a 9. lábjegyzetben hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 48. és 53. pontját.

14 — Lásd különösen a 3. lábjegyzetben hivatkozott Dickinger és Ömer ügyben hozott ítélet 56. pontját, valamint az 5. lábjegyzetben hivatkozott Stoß és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 98. pontját.

15 — Lásd a 3. lábjegyzetben hivatkozott Dickinger és Ömer ügyben hozott ítélet 63. pontját; az 5. lábjegyzetben hivatkozott Stoß és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 101. és 102. pontját, valamint a 9. lábjegyzetben hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 55. pontját.

55. Az ellenőrzött tevékenységek felé terelésre irányuló e cél elérése érdekében az engedéllyel rendelkező piaci szereplőknek – vagy adott esetben az állami monopólium jogosultjának – a nem szabályozott tevékenységekkel szemben megbízható, ugyanakkor vonzó alternatívát kell adniuk, amely magában foglalhatja a szerencsejátékok széles skálájára vonatkozó kínálatot, a meghatározott terjedelmű reklámot, valamint az új terjesztési technikák alkalmazását.¹⁶

56. E tekintetben az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az is a nemzeti bíróság feladata, hogy az előtte folyamatban lévő jogvita körülményeire tekintettel megvizsgálja, hogy a monopólium jogosultjának dinamikus vagy terjeszkedő politikája – különösen a reklámtevékenység mértékére, valamint új játékoknak a bevezetésére tekintettel – úgy tekinthető-e, mint amely a szerencsejáték-ágazatbeli ellenőrzött terjeszkedési politika megvalósításának keretébe illeszkedik, amely valójában a játékkedv ellenőrzött tevékenységek felé terelését szolgálja.¹⁷

57. A kérdést előterjesztő bíróság által ezzel összefüggésben kifejezett kétségekkel kapcsolatban először is meg kell jegyezni, hogy a szerencsejátékok kiterjesztésére irányuló politika csak annyiban tekinthető koherensnek, amennyiben a szerencsejátékokhoz kapcsolódó, jelentős mértékű bűncselekmények és csalások ténylegesen olyan problémát okoznak Görögországban, amelyet az engedélyezett és szabályozott tevékenységek kiterjesztése képes megoldani.¹⁸

58. Másodszor, emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság következetesen úgy ítélte meg, hogy az olyan mértékben korlátozó intézkedés bevezetését, mint az OPAP részére biztosítotthoz hasonló monopólium, olyan szabályozási keret bevezetésének kell kísérnie, amely alkalmas annak biztosítására, hogy az említett monopólium jogosultja ténylegesen, koherens és szisztematikus módon követni tudja az ily módon meghatározott célt a mennyiségében és minőségében e célnak megfelelően kialakított és a hatóságok szigorú ellenőrzése alatt álló kínálat útján.¹⁹

59. Az érintett monopólium arányosságára vonatkozó szigorú követelmények alapján világos, hogy a monopólium jogosultja által követett terjeszkedési politikának – amelyre többek között a szerencsejáték-kínálat kiterjesztése és e játékok reklámozása jellemző – először is mértéktartónak kell maradnia, és szigorúan arra kell korlátozódnia, ami szükséges ahhoz, hogy a fogyasztókat az ellenőrzött szerencsejáték-hálózatok felé tereljék, másodszor pedig a szerencsejáték-kínálatot szigorú ellenőrzés alá kell vetni.

60. Véleményem szerint a kérdést előterjesztő bíróság által szolgáltatott információ és a felek észrevételei alapján egyértelmű, hogy a kérdést előterjesztő bíróság által e tekintetben kialakított végleges értékelés ellenére az OPAP tevékenységei sem az állami hatóságok szigorú ellenőrzésének nincsenek alávetve, sem pedig a rájuk alkalmazandó jogszabályi háttér nem korlátozza ténylegesen azokat.

61. Közelebbről, amennyiben a szerencsejáték-ágazatban a kizárólagos jogok OPAP részére történő biztosítása a szerencsejáték-kínálat nagyobb mértékű növekedését eredményezi, mint ami szükséges a bűnözésnek a kereslet mederbe terelése általi leküzdésére irányuló célkitűzés megvalósításához, sőt akár e kínálat korlátlan kiterjesztéséhez is vezet, a kérdést előterjesztő bíróság – mint azt az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben kinyilvánított többségi vélemény útján meg is tette – megalapozottan juthat arra a következtetésre, hogy a szóban forgó monopólium nem tekinthető olyannak, mint ami a Bíróság fent ismertetett ítélkezési gyakorlata értelmében vett ellenőrzött terjeszkedésre törekszik.

16 — Lásd a 3. lábjegyzetben hivatkozott Dickinger és Ömer ügyben hozott ítélet 64. pontját, valamint a 9. lábjegyzetben hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 55. pontját.

17 — Lásd például a 8. lábjegyzetben hivatkozott Zeturf-ügyben hozott ítélet 69. pontját, valamint a C-258/08. sz., Ladbrokes Betting & Gaming és Ladbrokes International ügyben 2010. június 3-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-4757. o.) 37. pontját.

18 — Lásd ebben az értelemben a 3. lábjegyzetben hivatkozott Dickinger és Ömer ügyben hozott ítélet 66. és 67. pontját, valamint a 17. lábjegyzetben hivatkozott Ladbrokes Betting & Gaming és Ladbrokes International ügyben hozott ítélet 29. és 30. pontját.

19 — Lásd a 8. lábjegyzetben hivatkozott Zeturf-ügyben hozott ítélet 58. pontját, valamint az 5. lábjegyzetben hivatkozott Stoß és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 83. pontját.

62. Az eddigiek összességére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság az előterjesztett első és második kérdésre azt a választ adja, hogy az EUMSZ 49. cikket és az EUMSZ 56. cikket akként kell értelmezni, hogy az a nemzeti szabályozás, amely a szerencsejátékok megvalósítására, igazgatására, szervezésére és lebonyolítására vonatkozó kizárólagos jogot biztosít egyetlen, részvénytársasági formában működő és a tőzsdén jegyzett vállalkozásnak, annyiban igazolható, amennyiben e szabályozás ténylegesen a szerencsejáték-kínálat csökkentésére, illetve a játékosok ellenőrzött rendszerekbe terelése révén a szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűnözés leküzdésére irányuló célkitűzést követi, és ténylegesen kitűnik belőle az e célok koherens és szisztematikus elérésére irányuló törekvés. A nemzeti bíróság feladata annak eldöntése, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás e célok közül ténylegesen melyiket követi, valamint hogy e szabályozás ténylegesen e cél koherens és szisztematikus elérésére törekszik-e. Közelebbről, amennyiben a nemzeti bíróság úgy ítéli meg, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás releváns célja a görögországi szerencsejáték-kínálat csökkentése, e bíróság nem juthat arra a következtetésre, hogy e szabályozásból ténylegesen kitűnik az e cél koherens és szisztematikus elérésére irányuló törekvés, ha megállapítja, hogy e monopólium jogosultja ténylegesen terjeszkedési politikát követ, a részére biztosított kizárólagos jog pedig a szerencsejáték-kínálat csökkentése helyett annak növekedését eredményezi. Ezzel szemben, amennyiben a nemzeti bíróság a szóban forgó nemzeti szabályozás egyedüli céljaként a szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűnözésnek a játékosok engedélyezett és szabályozott rendszerekbe terelése révén történő leküzdését azonosítja, az e monopólium jogosultja által követett terjeszkedési politika – amelyre többek között a szerencsejáték-kínálat kiterjesztése és e játékok reklámozása jellemző – csak annyiban tekinthető koherensnek, amennyiben a szerencsejátékokhoz kapcsolódó, jelentős mértékű bűncselekmények és csalások ténylegesen olyan problémát okoznak Görögországban, amelyet az engedélyezett és szabályozott tevékenységek kiterjesztése képes megoldani. Továbbá a szerencsejáték-kínálat kiterjesztésének és e játékok reklámozásának először is mértéktartónak kell maradnia, és szigorúan arra kell korlátozódnia, ami ahhoz szükséges, hogy a fogyasztókat az ellenőrzött szerencsejáték-hálózatok felé tereljék, másodszor pedig a monopólium jogosultja által nyújtott szerencsejáték-kínálatot az állami hatóságok általi szigorú ellenőrzés alá kell vetni.

B – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett, arra vonatkozó harmadik kérdés, hogy a nemzeti hatóságoknak milyen következményeket kell fűzniük ahhoz a megállapításhoz, mely szerint a szóban forgó nemzeti rendelkezések összeegyeztethetetlenek az EUMSZ 49. cikkel és az EUMSZ 56. cikkel

63. Harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra kér iránymutatást, hogy milyen következményeket kell fűzni ahhoz a megállapításhoz, mely szerint a szóban forgó görög szabályozás összeegyeztethetetlen a Szerződés szolgáltatásnyújtás szabadságára és letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezéseivel. E tekintetben különösen azt kívánja megtudni, hogy a nemzeti hatóságok megtehetik-e, hogy valamely átmeneti időszak során nem folytatják le a szerencsejátékok ágazatában engedélyek kiadása iránt előterjesztett kérelmek vizsgálatát.

1. A felek fő érvei

64. Az OPAP, valamint a görög, a lengyel és a belga kormány, jöllehet a részletekben eltérnek, az előterjesztett harmadik kérdésre javasolt válaszaikban lényegében egyetértenek abban, hogy ha a szóban forgó görög szabályozás összeegyeztethetetlen az európai uniós joggal, átmeneti időszakot kell biztosítani olyan új szabályozás elfogadására, amely megfelel a szolgáltatásnyújtás szabadságából és a letelepedés szabadságából eredő követelményeknek. E felek szerint megfelelő új szabályozás megalkotása hiányában egyáltalán nincs, illetve nincs megfelelő európai uniós jogi vagy nemzeti jogi alap a szóban forgó kérelmek elbírálásához.

65. Ezzel szemben a Stanleybet, a William Hill, a Sportingbet és a Bizottság akként érvel, hogy az alapvető szabadságokra vonatkozó rendelkezések közvetlen hatálya és elsőbbsége, különösen pedig a Bíróság által a Winner Wetten ügyben hozott ítélet²⁰ alapján nincs helye a harmadik kérdésben hivatkozott olyan átmeneti időszak biztosításának, amelynek során a szóban forgó nemzeti szabályozás továbbra is alkalmazható lenne. E felek lényegében azt javasolják, hogy a szerencsejátékokkal kapcsolatos tevékenységek megkezdésére vonatkozó engedély iránti kérelmeket a nemzeti hatóságoknak esetről esetre és/vagy a közvetlenül az európai uniós jogból, vagy pedig analógia útján a fennmaradó nemzeti jogszabályi háttérből eredő követelmények alapján kellene elbírálniuk.

2. Elemzés

66. Emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság nagytanácsa a Winner Wetten ügyben hozott ítéletben²¹, az uniós jog elsőbbségére és közvetlen alkalmazhatóságára vonatkozó ítélkezési gyakorlatának elemzéséből²² (különösen a Simmenthal-ügyből²³ és a Factortame és társai ügyből²⁴) kiindulva már megállapította, hogy a sportversenyekre vonatkozó fogadások állami monopóliumával kapcsolatos azon nemzeti szabályozás, amely a nemzeti bíróság megállapításai szerint olyan korlátozásokat tartalmaz, amelyek összeegyeztethetetlenek a letelepedés szabadságával és a szolgáltatásnyújtás szabadságával, mivel nem járulnak hozzá koherensen és szisztematikusan a fogadási tevékenység korlátozásához, nem alkalmazható tovább valamely átmeneti időszakban.²⁵

67. A Bíróság ezzel összefüggésben megjegyezte, hogy a megsemmisített vagy érvénytelenné nyilvánított európai uniós jogi aktus joghatásainak fenntartásával kapcsolatos ítélkezési gyakorlata – amelynek célja a joghézag keletkezésének elkerülése – analógia útján alkalmazható, és kivételesen az uniós jog valamely közvetlenül alkalmazandó szabálya által a vele ellentétes nemzeti jogra kifejtett kizorító hatás átmeneti felfüggesztéséhez vezethet. A Bíróság ugyanakkor a konkrét ügyben kizárta az ilyen felfüggesztés lehetőségét, mivel nem álltak fenn olyan, a jogbiztonságon alapuló kényszerítő indokok, amelyek alkalmasak az ezen ítélkezési gyakorlat szerinti felfüggesztés igazolására.²⁶

68. Ezzel összefüggésben a kérdést a Winner Wetten ügyben előterjesztő bíróság szerint az ezen ügyben vizsgált szabályozás nem járult hozzá ténylegesen a fogadási tevékenységek koherens és szisztematikus módon történő korlátozásához, a Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatából tehát az következett, hogy az ilyen szabályozás sérti az EK 43. cikket és az EK 49. cikket (jelenleg az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk).

69. Mivel nem tűnik úgy, hogy a jelen ügy körülményei lényegesen különböznének a Winner Wetten ügy körülményeitől, nem vonható le olyan következtetés, hogy amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság a szóban forgó korlátozó szabályozást a korlátozó intézkedések koherens és szisztematikus jellegére vonatkozóan a Bíróság ítélkezési gyakorlatában kialakított kritériumok alapján az EUMSZ 49. cikkel és az EUMSZ 56. cikkel ellentétesnek találná, a szóban forgó nemzeti szabályozás valamely átmeneti időszak során továbbra is alkalmazható lenne.

20 — Hivatkozás a 2. lábjegyzetben.

21 — Hivatkozás a 2. lábjegyzetben.

22 — Lásd a 2. lábjegyzetben hivatkozott Winner Wetten ügyben hozott ítéletet, különösen annak 53–61. pontját.

23 — A 106/77. sz. ügyben 1978. március 9-én hozott ítélet (EBHT 1978., 629. o.).

24 — A C-213/89. sz. ügyben 1990. június 19-én hozott ítélet (EBHT 1990., I-2433. o.).

25 — Lásd a 2. lábjegyzetben hivatkozott Winner Wetten ügyben hozott ítélet 69. pontját és rendelkező részét.

26 — Lásd a 2. lábjegyzetben hivatkozott Winner Wetten ügyben hozott ítélet 66. és 67. pontját.

70. E következtetést nem kérdőjelezi meg a Bíróság újabb keletű, az Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ügyben hozott ítélete.²⁷ Ebben az ügyben, amely a bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló, 2001. június 27-i 2001/42/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben²⁸ előírt, környezeti vizsgálat lefolytatására irányuló kötelezettség megsértésével elfogadott rendeletre vonatkozott, a Bíróság megállapította, hogy a kérdést előterjesztő bíróság számára – figyelembe véve a környezetvédelemhez kapcsolódó kényszerítő indok fennállását – néhány feltétel tiszteletben tartása mellett kivételesen engedélyezhető azon nemzeti rendelkezés alkalmazása, amely feljogosítja őt a megsemmisített nemzeti aktus bizonyos joghatásainak fenntartására.²⁹

71. A Bíróság által ezen ítéletben levezetett okfejtésből azonban kiderül, hogy az európai uniós jogot sértő intézkedés joghatásai fenntartásának engedélyezése csak szigorúan kivételesen lehetséges, továbbá az ezen ítéletben meghatározott nagyon konkrét feltételektől függ, amelyek a jelen ügy körülményeire egyértelműen nem alkalmazhatók.³⁰

72. Ráadásul a Bíróság Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ügyben hozott ítéletét a környezetvédelemhez kapcsolódó kényszerítő indok fennállása alapozza meg.³¹ Úgy tűnik, hogy a jelen ügyben nincs ehhez hasonló kényszerítő indok, amely igazolhatná a felfüggesztést.

73. Az eddigiek alapján az előterjesztett harmadik kérdésre adott válaszként javasolom annak kimondását, hogy amennyiben a nemzeti bíróság megállapítása szerint a szerencsejátékok megvalósítására, igazgatására, szervezésére és lebonyolítására kizárólagos jogot biztosító, szóban forgó nemzeti szabályozás összeegyeztethetetlen az EUMSZ 49. cikkel és az EUMSZ 56. cikkel, mivel nem járul hozzá ahhoz, hogy koherens és szisztematikus módon csökkentsék a fogadási tevékenységeket, illetve ellenőrzött rendszerekbe tereljék a játékosokat, e szabályozást nem lehet valamely átmeneti időszak során továbbra is alkalmazni.

VI – Véggkövetkeztetések

74. A fenti indokok alapján azt javasolom, hogy a Bíróság a Simvoulio tis Epikratias (Görögország) által előterjesztett kérdéseket az alábbiak szerint válaszolja meg:

- Az EUMSZ 49. cikket és az EUMSZ 56. cikket akként kell értelmezni, hogy az a nemzeti szabályozás, amely a szerencsejátékok megvalósítására, igazgatására, szervezésére és lebonyolítására vonatkozó kizárólagos jogot biztosít egyetlen, részvénytársasági formában működő és a tőzsdén jegyzett vállalkozásnak, annyiban igazolható, amennyiben e szabályozás ténylegesen a szerencsejáték-kínálat csökkentésére, illetve a játékosok ellenőrzött rendszerekbe terelése révén a szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűnözés leküzdésére irányuló célkitűzést követi, és ténylegesen kitűnik belőle az e célok koherens és szisztematikus elérésére irányuló törekvés. A nemzeti bíróság feladata annak eldöntése, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás e célok közül ténylegesen melyiket követi, valamint hogy e szabályozás ténylegesen e cél koherens és szisztematikus elérésére törekszik-e. Közelebbről, amennyiben a nemzeti bíróság úgy ítéli meg, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás releváns célja a görögországi szerencsejáték-kínálat csökkentése, e bíróság nem juthat arra a következtetésre, hogy e szabályozásból ténylegesen kitűnik az e cél koherens és szisztematikus elérésére irányuló törekvés, ha megállapítja, hogy e monopólium jogosultja ténylegesen terjeszkedési politikát követ, a részére biztosított kizárólagos jog pedig a szerencsejáték-kínálat csökkentése helyett annak növekedését eredményezi. Ezzel szemben, amennyiben a nemzeti bíróság a szóban forgó nemzeti szabályozás egyedüli céljaként a

27 — A C-41/11. sz. ügyben 2012. február 28-án hozott ítélet.

28 — HL L 197., 30. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 6. kötet, 157. o..

29 — Lásd a 27. lábjegyzetben hivatkozott Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ügyben hozott ítélet 57–62. pontját.

30 — Lásd a 27. lábjegyzetben hivatkozott Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ügyben hozott ítéletet, különösen annak 63. pontját.

31 — Lásd a 27. lábjegyzetben hivatkozott Inter-Environnement Wallonie és Terre wallonne ügyben hozott ítélet 57. és 58. pontját.

szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűnözésnek a játékosok engedélyezett és szabályozott rendszerekbe terelése révén történő leküzdését azonosítja, az e monopólium jogosultja által követett terjeszkedési politika – amelyre többek között a szerencsejáték-kínálat kiterjesztése és e játékok reklámozása jellemző – csak annyiban tekinthető koherensnek, amennyiben a szerencsejátékokhoz kapcsolódó, jelentős mértékű bűncselekmények és csalások ténylegesen olyan problémát okoznak Görögországban, amelyet az engedélyezett és szabályozott tevékenységek kiterjesztése képes megoldani. Továbbá a szerencsejáték-kínálat kiterjesztésének és e játékok reklámozásának először is mértéktartónak kell maradnia, és szigorúan arra kell korlátozódnia, ami ahhoz szükséges, hogy a fogyasztókat az ellenőrzött szerencsejáték-hálózatok felé tereljék, másodszor pedig a monopólium jogosultja által nyújtott szerencsejáték-kínálatot az állami hatóságok általi szigorú ellenőrzés alá kell vetni;

- amennyiben a nemzeti bíróság megállapítása szerint a szerencsejátékok megvalósítására, igazgatására, szervezésére és lebonyolítására kizárólagos jogot biztosító, szóban forgó nemzeti szabályozás összeegyeztethetetlen az EUMSZ 49. cikkel és az EUMSZ 56. cikkel, mivel nem járul hozzá ahhoz, hogy koherens és szisztematikus módon csökkentsék a fogadási tevékenységeket, illetve ellenőrzött rendszerekbe tereljék a játékosokat, e szabályozást nem lehet valamely átmeneti időszak során továbbra is alkalmazni.