

PAOLO MENGOZZI
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2010. március 4.¹

I – Bevezetés

1. Milliárdos iparág, amely veszélyes és kulturálisan érzékeny tevékenységet érint. Szolgáltatás, amely az új kommunikációs eszközöknek köszönhetően könnyen átlépi a határokat. Olyan nem harmonizált ágazat, amelyben csak eseti ítélkezési gyakorlat létezik.

2. Mindezek a tényezők együtt vannak jelen a játékgazat esetében: ezért nem meglepő, hogy az ágazatban gyakoriak a jogviták, valamint a konfliktusok, amelyeket az a jövőben is várhatóan generálni fog. Az itt vizsgált kérdések jó bizonyítékként szolgálnak erre, csakúgy mint számos más, jelenleg a Bíróság elé terjesztett kérdés².

3. A másodlagos jog hiánya a jelen ügyben meghatározó tényező, ami miatt a bíróságoknak közvetlenül a szerződésekre kell támaszkodniuk. A területet érintő ítélkezési gyakorlatnak az utóbbi években tapasztalható enyhe növekedése ellenére még mindig nincs megfelelő alapja az ítélkezési gyakorlatnak a nemzeti bíróságok előtt rendszerint felmerülő különböző esetek rendezésére. Ez utóbbiak feladata végső fokon megvizsgálni közösségi szemszögből a tagállamban a játékipiacra jutást korlátozó rendelkezéseket. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések megválaszolásával a Bíróságnak utat kell mutatnia e nehéz feladat teljesítéséhez.

4. A jelen ügyben érintett esetekben a Verwaltungsgericht Gießen és a Verwaltungsgericht Stuttgart (közigazgatási bíróságok, Németország) elsősorban azt kérik a Bíróságtól, hogy döntsön a sportfogadások és a lottójátékok Németországban fennálló monopóliumának közösségi joggal való összhangjáról, mivel úgy vélik, hogy a játékok korlátozásával kapcsolatos nemzeti politika feltételezhetően nem koherens. Másodsor a Bíróságnak döntenie kell a kölcsönös elismerés elvének a sportfogadások nemzeti engedélyezésére való alkalmazása lehetőségéről.

1 – Eredeti nyelv: francia.

2 – Lásd a Bíróság előtt folyamatban levő C-46/08. sz. Carmen Media Group ügyet, a C-64/08. sz. Engelman-ügyet, a C-212/08. sz. Zeturf-ügyet és a C-447/08. és C-448/08. sz., Sjöberg és Gerdin egyesített ügyeket.

II – Jogi háttér

B – A német jog

A – A közösségi szabályozás

5. Jelenleg az uniós jogban a szerencsejáték-ágazat jogi szabályozása nem harmonizált. A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv³ kifejezetten kizárja azt a hatálya alól: „[e]z az irányelv nem alkalmazandó a következő tevékenységekre: [...] h) szerencsejátékok, amelyek pénzürtékkel rendelkező téttekkel járnak, beleértve a sorsolással járó játékokat, a játékkaszinókban folytatott szerencsejátékot és a fogadási ügyleteket” (a 2. cikk (2) bekezdése).

6. A másodlagos jog hiányában az elsődleges joghoz, és a jelen ügyben különösen az EK 49. cikkhez kell folyamodni, amelynek első bekezdése megtilt „a Közösségen belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozás[t] a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik a Közösségnek nem abban a tagállamában letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy”.

3 – HL L 376., 36. o., a továbbiakban: szolgáltatási irányelv.

7. Németországban a játékok szabályozásával kapcsolatos hatáskörök megoszlanak a szövetségi állam és a tartományok között. A tartományok többségében a sportfogadások és lottójátékok szervezése regionális monopólium, míg a játékautomatákat és kaszinókat a megfelelő engedéllyel rendelkező magán-szolgáltatók üzemeltethetik.

1. A szövetségi jog

8. A Strafgesetzbuch (német büntető törvénykönyv, a továbbiakban: StGB) 284. §-a zerint:

„(1) Aki nyilvánosan és a hatóság engedélye nélkül szerencsejátékot szervez, bonyolít, vagy ilyen célra biztosítja a szükséges berendezéseket, két évig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbírsággal büntetendő.

[...]

(3) Aki az (1) bekezdésben meghatározott cselekményt

10. A lóversenyekre történő fogadás engedélyezésével kapcsolatban az RWLG 1. §-a szerint:

1. üzletszerűen követi el

„Annak a szervezetnek, amely nyilvános lóversenyeken vagy egyéb nyilvános lovas rendezvényeken fogadást lebonyolító vállalkozást kíván működtetni, meg kell szereznie a tartományi jog szerint illetékes hatóság engedélyét.

[...]

[...]

három hónaptól öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

[...]”

(3) Engedély kizárólag azon szervezetek részére adható, amelyek vállalják, hogy bevételeiket teljes egészében a tartomány lótenyésztésének fejlesztésére fordítják.”

9. A StGB 284. §-ában említett engedély megadásának feltételeit a tartományok állapítják meg, kivéve a hivatalos lóversenyek szervezésére vonatkozó engedélyt, valamint a pénznyerő automaták telepítésére és üzemeltetésére vonatkozó engedélyt, amelyeket a tartományok adják ki, de a Rennwett- und Lotteriegeseztzben (a lóversenyfogadásokról és lottójátékokról szóló törvény, a továbbiakban: RWLG), valamint a Gewerbeordnungban (a kézműves, kereskedelmi és ipari tevékenységekre irányadó rendelet, a továbbiakban: GewO) rögzített feltételekre tekintettel.

11. Az RWLG 2. §-ának (1) bekezdése szerint:

„Aki lovas rendezvényeken megrendezésre kerülő nyilvános versenyeken üzletszerűen fogadásokat kíván kötni, vagy ilyen fogadásokat kíván közvetíteni (bookmakers), annak a tartományi jog szerint illetékes hatóságtól engedélyt kell szereznie.”

2. A tartományi jogok

4. annak biztosítása, hogy a szerencsejátékok lefolytatására szabályozott módon kerüljön sor, és logikájuk érthető legyen, és

a) A LottStV

5. annak biztosítása, hogy a szerencsejátékokból származó bevételek jelentős részét közcélok vagy az adózásról szóló törvény értelmében kiváltságos adójogi elbánást élvező célok előmozdítására fordítsák.”

12. A tartományok a kaszinók kivételével a szerencsejátékok üzletszerű szervezésének, üzemeltetésének és elhelyezésének egységes keretét a 2004. július 1-jén hatályba lépett Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschlandban (a lottójátékról szóló német államszerződés, a továbbiakban: LottStV) határozták meg.

14. A LottStV 5. §-a alapján,

13. A LottStV 1. §-a határozza meg a tartományok között létrejött megállapodás a céljait. Ezek a célok a következők:

„(1) A tartományok az 1. §-ban felsorolt célok érdekében kötelesek a szerencsejátékok megfelelő kínálatát biztosítani.

„1. a lakosság játékra való természetes hajlamanak rendezett és ellenőrzött mederbe terelése, és különösen annak elkerülése, hogy az az engedély nélküli játékok felé forduljon,

(2) A törvény alapján a tartományok maguk is elláthatják ezt a feladatot, vagy rábízhatják ennek ellátását közjogi jogi személyekre, vagy olyan magánjogi társaságokra, amelyekben közjogi jogi személyek közvetlenül vagy közvetve meghatározó részesedéssel rendelkeznek.

2. a játékra való túlzott ösztönzés megakadályozása,

(3) A (2) bekezdésben említett személyek csak abban a tartományban működhetnek szervezőként vagy lebonyolítóként [...], amelyben feladataikat a (2) bekezdésnek megfelelően végzik. Csak ebben a tartományban hozhatnak vagy hozathatnak kereskedelmi forgalomba szerencsejátékokat. Más

3. a játékra való hajlandóság magán- vagy kereskedelmi célokra történő felhasználásának kizárása,

tartományban csak ez utóbbi tartomány engedélyével szervezhetnek vagy bonyolíthatnak le szerencsejátékokat. Ez a beleegyezés nem minősül szerzett jognak.

b) Hessen tartomány szabályozása

(4) A (2) bekezdésben említett személyektől eltérő személyek csak a harmadik részben foglaltaknak megfelelően szervezhetnek lottójátékot és sorsolást.”

17. A Gesetz über staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen (az állami sportfogadásokról, lottójátékokról és a lottóhoz kapcsolódó játékokról szóló hesseni törvény) szerint egyedül a tartomány jogosult saját területén sportfogadásokat szervezni, kivéve a lóversenyekre kötött fogadásokat (az (1) bekezdés). Az ilyen fogadások és lottójátékok szervezésével megbízhat azonban magánjogi jogi személyt is (a (4) bekezdés). A sportfogadásokat és lottójátékokat csak az engedéllyel ellátott gyűjtőhelyeken lehet üzletszerűen közvetíteni (az (5) bekezdés).

15. A LottStV harmadik részében található 6. §-a a lottójátéknak az 5. § (2) bekezdése alá nem tartozó nyilvános szervezését előzetes engedélyhez köti, és felsorolja az ennek megadásához szükséges feltételeket. A LottStV 7. §-ának (1) bekezdése kizárja az engedély megadását, amennyiben a lottójáték szervezése a létező szerencsejáték-kínálatra tekintettel különösen táplálhatja a játékszenvedélyt.

c) Baden-Württemberg tartomány szabályozása

16. A LottStV által meghatározott keretek között minden tartomány megalkotta saját szerencsejátékokra vonatkozó szabályozását oly módon, hogy a lottójátékok és a sportfogadások szervezését saját maga számára tartotta fenn, vagy azt az ellenőrzése alatt álló magánjogi társaságokra bízta.

18. A baden-württembergi Gesetz über staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen (az állami lottójátékokról, fogadásokról és sorsolásokról szóló törvény) 2. §-a szerint a tartomány szervezi a lottót, a sportlottót és a lottójátékokat (az (1) bekezdés), és a tartomány az általa szervezett szerencsejátékok lebonyolításával olyan magánjogi jogi személyt is megbízhat, amelyben közvetlenül vagy közvetve meghatározó részesedéssel rendelkezik (a (4) bekezdés).

3. A Bundesverfassungsgericht 2006. március 28-i határozata

19. A Bundesverfassungsgericht (német szövetségi alkotmánybíróság) 2006. március 28-i határozata⁴ megállapította, hogy az alaptörvény 12. cikkében foglalt, a vállalkozás szabadságához való alapjoggal összeegyeztethetetlen a bajor tartományi sportfogadási monopólium, mivel annak jogi szerkezete, kereskedelmi forgalomba hozatalának formái, valamint megjelenése nem szolgálja azt a célt, hogy következetes és aktív módon járuljon hozzá a játékszenvedély csökkentéséhez és a függőség elleni harchoz.

20. A határozat, amely Bajorországot érintette, kiterjeszhető mindazonáltal a más tartományokban fennálló és hasonló sajátosságokkal rendelkező sportfogadási monopóliumokra is.

21. A Bundesverfassungsgericht 2007. december 31-ig tartó átmeneti időszakot adott az illetékes jogalkotóknak, hogy átalakítsák az érintett monopólium szerkezetét annak érdekében, hogy legalább minimális összhangot teremtsenek a függőség elleni küzdelem céljával⁵.

4 – BVerfG, I BvR 1054/01.

5 – BVerfG, I BvR 1054/01, 148. és következő pontok, amelyekben a Bundesverfassungsgericht kifejti a fogadási monopólium alaptörvényhez való alakításának – szabályozási és közigazgatási – feltételeit.

22. A tartományok ezzel a céllal fogadták el az új szerződést, a német tartományok szerencsejátékokról szóló szerződését (Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland), amely 2008. január 1-jén lépett hatályba⁶.

III – Az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

23. A hat alapeljárás felperesei⁷ Hessen és Baden-Württemberg tartományokban rendelkeznek üzemhelyiségekkel, amelyekben sportfogadás-közvetítői tevékenységet végeznek⁸ más tagállamokban letelepedett szerencsejáték-szervezők javára. Ezek a szervezők két osztrák vállalkozás – a Happybet Sportwetten GmbH⁹ és web.coin Handelsges. mbH¹⁰ –, egy máltai székhelyű vállalkozás – a Fa. Tipico Co. Ltd¹¹ –, és két brit társaság, amelyek közül az egyik – a Fa. Digibet

6 – A fent hivatkozott Carmen Media Group ügy ennek az új szabályozási keretnek a közösségi joggal való összhangjáról szól, amely a jelen ügyben tényállásának megvalósulása idején még nem volt hatályban.

7 – Markus Stoß, a Kulpa Automatenservice Asperg GmbH, a SOBO Sport & Entertainment GmbH, Andreas Kunert, az Avalon Service-Online-Dienste GmbH és Olaf Amadeus Wilhelm Happel.

8 – Mindazonáltal a C-358/07. sz. ügyben a felperes, a Kulpa Automatenservice Asperg GmbH a tulajdonosa a helyiségnek, amit a játékkal kapcsolatos kereskedelmi tevékenységet folytató Allegro GmbH-nak ad bérbé.

9 – A C-316/07. sz. és a C-409/07. sz. ügyek.

10 – A C-359/07. sz. ügy.

11 – A C-360/07. sz. ügy.

Ltd¹² – Gibraltáron van bejegyezve, a másik – a Happy Bet Ltd¹³ – pedig Londonban. Ezen társaságok mindegyike megkapta a székhelyük szerint illetékes helyi hatóságok engedélyét tevékenységük sportfogadási ágazatban való gyakorláshoz.

24. 2005-ben, 2006-ban és 2007-ben Hessen és Baden-Württemberg tartományok illetékes hatóságai (a Landrat Wetterau és a Regierungspräsidium Karlsruhe) több olyan határozatot hoztak, amelyben megtiltották a felpereseknek, hogy a hivatkozott tartományokban sportfogadásokat szervezzenek.

25. Ezeket a közigazgatási határozatokat a Verwaltungsgericht Gießen és a Verwaltungsgericht Stuttgart előtt két jogalpra támaszkodva támadták meg: egyrészt azért, mert az érintett tartományokban fennálló, a sportfogadásokat érintő monopólium ellentétes a letelepedés szabadságával (EK 43. cikk) és a szolgáltatásnyújtás szabadságával (EK 49. cikk); másrészt azért, mert a vállalkozások, amelyek érdekében a felperesek eljárak, rendelkeztek más tagállamok által kibocsátott, szerencsejáték szervezésére feljogosító engedéllyel, amelynek elegendőnek kellett volna lennie ahhoz, hogy ezt a tevékenységet Németországban is végezhessek.

26. A Verwaltungsgericht Gießen és a Verwaltungsgericht Stuttgart az előzetes döntéshozatalra utaló végzésükben a német játékszabályozásnak a közösségi joggal való összhangját kérdőjelezik meg, és az EK 234. cikk értelmében a következő kérdéseket¹⁴ terjesztik a Bíróság elé:

- „1. Úgy kell-e értelmezni az EK 43. és az EK 49. cikket, hogy azokkal ellentétes a bizonyos szerencsejátékokkal, mint például a sportfogadással kapcsolatos belföldi monopólium, ha az érintett tagállamban nincsen a szerencsejátékok korlátozására vonatkozó koherens és módszeres politika, különösen mivel a koncesszióval rendelkező belföldi szervezők egyéb szerencsejátékokban – mint az állami lottó- és kaszinójátékokban – való részvételre ösztönöznek, továbbá a szívdélybetegség kialakulásának veszélyét azonos vagy nagyobb mértékben magukban hordozó egyéb játékokat – mint a bizonyos sporteseményekre (lőversenyekre) kötött fogadásokat és az automatákkal történő játékokat – magánszolgáltatók szervezhetik?
2. Úgy kell-e értelmezni az EK 43. és EK 49. cikket, hogy a tagállamok erre hivatott hatóságai által a nem kizárólag

12 – A C-358/07. sz. ügy.

13 – A C-410/07. sz. ügy.

14 – Az egyszerűség kedvéért a két kérdést előterjesztő bíróság kérdéseinek szövegét egységesítettem.

az adott tagállam területére korlátozódó sportfogadások szervezésével összefüggésben kiállított engedélyek az engedély jogosultját és az általa megbízott harmadik felet is feljogosítják arra, hogy más tagállamok területén a szükséges nemzeti engedélyek pótlólagos beszerzése nélkül tegyenek szerződéskötésre vonatkozó ajánlatokat és kössenek szerződést?”

29. A 2009. december 8-án tartott tárgyaláson szóbeli észrevételeik előadása érdekében az alapeljárások felpereseinek, a Wetterauskreis, a Land Baden-Württemberg, a német, belga, görög, olasz, portugál és norvég kormány, valamint a Bizottság képviselői jelentek meg.

IV – A Bíróság előtti eljárás

V – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről

27. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket a Bíróság hivatala 2007. július 9-én (C-316/07. sz. ügy), 2007. augusztus 2-án (C-358/07., C-359/07., és C-360/07. sz. ügy) és 2007. szeptember 3-án (C-409/07. és C-410/07. sz. ügy) vette nyilvántartásba.

A – A játékokra vonatkozó ítélkezési gyakorlat alapvető elvei

28. Markus Stoß, a Kulpa Automatenervice Asperg GmbH, a SOBO Sport & Entertainment GmbH, a Wetteraukreis, a német, belga, dán, spanyol, francia, olasz, litván, holland, osztrák, portugál, szlovén, finn és norvég kormány, valamint az Európai Közösségek Bizottsága terjesztett elő írásbeli észrevételeket.

30. A közösségi szabadságok és a tagállamok különböző, játékokra vonatkozó politikáinak összefüggésével a Bíróság gazdag ítélkezési gyakorlatban foglalkozott, amely a Schindler-ügyben hozott ítélet¹⁵ óta az Unión belül a szolgáltatásnyújtás szabadságát (EK 49. cikk) vagy a letelepedés szabadságát (EK 43. cikk) korlátozó intézkedések igazolásának lehetőségére koncentrált.

¹⁵ – A Bíróság C-275/92. sz. ügyben 1994. március 24-én hozott ítélete (EBHT 1994., I-1039. o.).

31. Ezzel kapcsolatban az ítélkezési gyakorlat különös figyelmet fordít a szerencsejátékokra, egy olyan ágazatra, ahol nem lehet elvonatkoztatni az „erkölcsi, vallási vagy kulturális megfontolásoktól”, valamint amely „a bűncselekmények és a csalás magas kockázatát hordja magában”, és amely játékok „költekezésre ösztönöznek, amelynek káros egyéni és társadalmi következményei lehetnek”.¹⁶ Ennek a tényezőnek a figyelembevételével és a terület közösségi harmonizációjának hiányában a Bíróság elegendő mérlegelési jogkört biztosít a tagállamoknak ahhoz, hogy saját értékrendjüknek megfelelően állapítsák meg a játékok védelméhez, valamint általánosabban a szociális egyensúly védelméhez szükséges feltételeket¹⁷.

32. Ennek megfelelően az ítélkezési gyakorlat – elismerve, hogy az a nemzeti szabályozás, amely tiltja az egyes szerencsejátékokat¹⁸, vagy azok üzemeltetését korlátozott számú

köz- vagy magánjogi¹⁹ koncessziós jogosultra korlátozza, akadályozza a szolgáltatásnyújtás szabadságát, függetlenül attól, hogy ez diszkriminatív-e, vagy sem – engedélyezi az ilyen korlátozásokat, amennyiben azok közérdekű célt szolgálnak²⁰, mint például a játéklehetőségek számának csökkentése vagy a csalás és bűnözés leküzdése²¹.

33. A tagállamok tehát „szabadon állapíthatják meg a szerencsejátékokkal kapcsolatos politikájuk célkitűzéseit”, és „szabadon határozhatják meg a kívánt védelem pontos szintjét”²². Mindazonáltal nem elegendő ezekre a célkitűzésekre formálisan hivatkozni: a fent hivatkozott Zenatti-ügyben hozott ítélet óta a Bíróság utal a szóban forgó jogalkotás állítólagos célkitűzésekkel való koherenciája és arányossága igazolásának szükségességére. A fent szintén hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet óta pedig közelebről megköveteli, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága vagy a letelepedés szabadsága korlátozásának 1) alkalmazása mentes legyen a hátrányos megkülönböztetéstől, 2) azt nyomós közérdek igazolja, 3) alkalmas legyen ennek a célkitűzésnek a megvalósítására, és

16 – A fent hivatkozott Schindler-ügyben hozott ítélet 59. és 60. pontja; a C-124/97. sz., Läära és társai ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-6067. o.) 13. pontja; a C-67/98. sz. Zenatti-ügyben 1999. október 21-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-7289. o.) 14. pontja; a C-243/01. sz., Gambelli és társai ügyben 2003. november 6-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-13031. o.) 63. pontja; 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. pontja, valamint a C-42/07. sz., Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben (EBHT 2009., I-7633. o.) 57. pontja.

17 – A fent hivatkozott Schindler-ügyben hozott ítélet 32. és 61. pontja, a fent hivatkozott Zenatti-ügyben hozott ítélet 15. pontja; a fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 63. pontja; a fent hivatkozott Läära és társai ügyben hozott ítélet 14. pontja; a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 47. pontja, valamint a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 57. pontja.

18 – Például a lottójátékokat, mint a fent hivatkozott Schindler-ügyben hozott ítéletben.

19 – Vagy csak egyetlen közszervezetre, mint a fent hivatkozott Läära és társai ügyben hozott ítéletben; a C-6/01. sz., Anomar és társai ügyben 2003. szeptember 11-én hozott ítéletben (EBHT 2003., I-8621. o.); a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítéletben; vagy akár a jelen ügyben.

20 – A 279/80. sz. Webb-ügyben 1981. december 17-én hozott ítélet (EBHT 1981., 3305. o.) 17. pontja, a C-76/90. sz. Säger-ügyben 1991. július 25-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-4221. o.) 15. pontja és a C-288/89. sz. Collectieve Antennevoorziening Gouda ügyben 1991. július 25-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-4007. o.) 13. pontja.

21 – A fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 52. pontja.

22 – Uo., 48. pont.

4) ne lépje túl az annak eléréséhez szükséges szintet²³.

34. Ami a harmadik feltételt illeti, emlékeztetni kell arra, hogy „a nemzeti szabályozás csak akkor alkalmas az említett cél megvalósítására, ha azt valóban összefüggő és rendszeres módon kívánja elérni”²⁴. Következésképpen a játékgazatban a jelen ügyben fennállóhoz hasonló nemzeti monopólium akkor felel meg az EK 43. és az EK 49. cikknek, ha az igazolásként felhozott közérdekű célkitűzéshez képest nem hátrányosan megkülönböztető, azzal arányos és megfelelő (a játékkal kapcsolatos ügyekben kialakított ítélkezési gyakorlat terminológiája szerint koherens).

B – Az első előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés átfogalmazása

35. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésükben a Verwaltungsgericht

23 – A fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 65. pontja; a C-42/02. sz. Lindman-ügyben 2003. november 13-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-13519. o.) 29. pontja; a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 49. pontja, valamint a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 60. pontja. Általában a Szerződésnek való megfelelés klasszikus tesztjével kapcsolatban lásd a C-19/92. sz. Kraus-ügyben 1993. március 31-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-1663. o.) 32. pontját és a C-55/94. sz. Gebhard-ügyben 1995. november 30-án hozott ítélet (EBHT 1995., I-4165. o.) 37. pontját.

24 – A fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 61. pontja.

Gießen és a Verwaltungsgericht Stuttgart azt kérdezik, hogy a sportfogadások és lottójátékok németországi monopóliuma esetlegesen az EK 43. és az EK 49. cikkbe ütközik-e a koherencia azon vélelmezett hiányára tekintettel, amely – megítélésük szerint – a játék korlátozásának nemzeti politikáját jellemzi.

36. Mindazonáltal véleményem szerint ez a megfogalmazás két ponton sem megfelelő.

37. Először is a kérdés megfogalmazása helytelen, mivel az érintett szabályozás előzetesen megállapított nem megfelelő jellegéből indul ki, amelynek tüneteként jelöli meg a monopólium alá eső játékokban való részvételre, valamint a szenvedélybetegség kialakulásának veszélyét azonos vagy nagyobb mértékben magukban hordozó egyéb játékokat szervező magánvállalkozások indítására való nyilvános ösztönzést. Márpedig a fent hivatkozott ítélkezési gyakorlatnak megfelelően a koherencia ilyen hiányára való utalás önmagában is elegendő lenne ahhoz, hogy érvénytelenítse a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának esetleges igazolását.

38. Ebből következően, tekintettel arra, hogy a gieseni és a stuttgarti bíróságok arra keresik a választ, hogy a lottójátékokra és sportfogadásokra vonatkozó monopólium rendszere tiszteletben tartja-e a Szerződést, a játékokkal kapcsolatos német szabályozás koherenciájának a hiányát nem lehet alapul venni, fel kell azonban tenni azt a kérdést, hogy a jelzett körülmények (más játékok részleges megnyitása és széles körű reklámozás) a koherencia ilyen

jellegű hiányához és ebből következően az uniós joggal való összeütközéshez vezetnek-e.

39. Másodsor úgy gondolom, hogy a német jogalkotásnak ezt a vizsgálatát kizárólag a Szerződés szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatos rendelkezéseinek fényében (EK 49. cikk) kell lefolytatni. A letelepedés szabadsága (EK 43. cikk), amelyet a német közigazgatási bíróságok szintén említenek, a jelen ügyben nem releváns.

40. A jelen ügyekben mindegyik felperes német természetes vagy jogi személy, akik és amelyek sportfogadás-közvetítői tevékenységet kívánnak végezni más tagállamokban letelepedett társaságok javára, amelyeknek a jelek szerint nem áll szándékában Németországban letelepedni. Ebből következően a letelepedés szabadsága nem merül fel, csak a szolgáltatásnyújtás szabadsága kérdéses a jelen ügyben.

41. Tekintettel a fentiekre, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdést az alábbi vagy ehhez hasonló módon kellett volna megfogalmazni:

„Úgy kell-e értelmezni az EK 49. cikket, hogy azzal ellentétes a bizonyos szerencsejátékokkal,

mint például a sportfogadással kapcsolatos állami monopólium, ha a nemzeti koncessziós jogokkal rendelkező szervezők az e játékokon történő részvételre ösztönöznek²⁵, továbbá hogy a magánszolgáltatók a szenvedélybetegség kialakulásának azonos vagy nagyobb mértékű veszélyét magukban hordozó játékokat kínálhatnak (például adott sporteseményekre történő fogadás, mint a lóversenyek vagy a pénznerő automaták)? Úgy kell-e tekinteni, hogy ezek a körülmények kizárják a játékokkal kapcsolatos, az ítélkezési gyakorlat értelmében vett koherens és módszeres politikát?”

42. Ezzel az első kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróságok azt kérik a Bíróságtól, hogy pontosan határozza meg azt a formát és azokat a feltételeket, amelyek alapján a játékkal kapcsolatos nemzeti szabályozást értékelni kell annak érdekében, hogy ez utóbbit „koherensnek” lehessen minősíteni, mivel ez a minőség szükséges ahhoz, hogy a szabályozás megfeleljen a szerződés céljainak. A kérdést előterjesztő bíróságok különösen arra keresik a választ, hogy ezt az értékelést átfogóan, a játékra vonatkozó általános politikával kapcsolatban kell-e elvégezni, vagy pedig játékonként egyedileg, úgy, hogy az egyik játék vonatkozásában meghozott normatív határozatok és elfogadott aktusok nem érintik a másik játék szabályozására vonatkozó értékelést.

25 – A két közigazgatási bíróság ebben a kérdésben az „egyéb játékok” kifejezést használja, majd példaként a sportfogadásokat és a lottójátékokat említi (a Verwaltungsgericht Stuttgart esetében) valamint a nemzeti lottójátékokat és kaszinókat (a Verwaltungsgericht Gießen esetében). Véleményem szerint ez a kaszinókra történő utalás – csakúgy mint az „egyéb” szó használata – téves, mivel a kérdést előterjesztő bíróságok érvelése a nemzeti koncessziós joggal rendelkező szervezők monopóliuma alá tartozó játékokkal kapcsolatos széles körű reklámozásra, és nem a magánszolgáltatók által szervezett nyilvános játékokban (mint például a kaszinókban szervezettekben) való részvételre történő felhívásra utal.

43. Mindazonáltal az eljárás összes résztvevője és alapkérdést feltevők érveinek mennyiségére és különbözőségére tekintettel úgy vélem, hogy erre a kérdésre csak a jelen ügyben érintett német szabályozás három szempontjának elemzése után lehet hasznos választ adni. Ezek pedig: a szabályozás hátrányosan megkülönböztető vagy azt nélkülöző jellege (C), a közérdekű célkitűzés, amelyet el kíván érni (D), és az e célkitűzéssel való koherenciája vagy ennek való megfelelése (E).

helyétől²⁷. Tekinthető úgy, hogy a fogadásokra vonatkozó német monopóliumok ilyen jellegűek, hiszen minden játékot kínáló magánszolgáltatóra nézve hátrányosak állampolgárságtól, és attól függetlenül, hogy német területen telepedtek-e le, vagy sem.

D – A közérdekű cél

C – A hátrányos megkülönböztetést nélkülöző jelleg

44. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EK 49. cikk tilt minden olyan hátrányos megkülönböztetést, amely a szolgáltatót honosságánál vagy annál a ténynél fogva érinti, hogy más tagállamban nyújtja szolgáltatását, mint amelyben letelepedett²⁶.

46. A szerencsejátékokat korlátozó politika elemzésének következő szakasza a közérdekű cél meghatározása, mivel a Bíróság csak világos célkitűzés fényében tudja megítélni, hogy a szóban forgó szabályozás azzal összhangban van-e.

45. A szerencsejátékok különleges ágazatában a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az olyan nemzeti szabályozás, amely a kizárólagos joggal felruházott közintézmény kivételével mindenki más számára tiltja valamely meghatározott játék szervezését, nem eredményez hátrányos megkülönböztetést, mert különbségtétel nélkül érinti azokat a gazdasági szereplőket, akik az ilyen tevékenység folytatásában érdekeltek lehetnek, függetlenül attól, hogy állampolgárai-e a szóban forgó tagállamnak, és függetlenül a letelepedésük

47. Úgy tűnik, hogy a LottStV 1. §-ából az következik, hogy a német szabályozás esetében ez a célkitűzés összetett, és magában foglalja az csalás és a játékra való túlzott ösztönzés megelőzését is, amely a Bíróság eddigi álláspontja szerint nyomós közérdeknek minősül, amely bizonyos feltételek mellett igazolhatja a játék-tevékenységek korlátozását²⁸.

26 – A fent hivatkozott Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda ügyben hozott ítélet 10. pontja.

27 – A fent hivatkozott Läära és társai ügyben hozott ítélet 28. pontja.

28 – A fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 52. pontja.

48. A LottStV fent hivatkozott cikke utal továbbá „annak biztosítás[ára], hogy a szerencsejátékokból származó bevételek jelentős részét közcélok vagy az adózásról szóló törvény értelmében kiváltságos adójogi elbánást élvező célok előmozdítására fordítsák” (a LottStV 1. §-ának (5) bekezdése). Az ítélkezési gyakorlatnak megfelelően semmi sem tiltja az ilyen cél követését, ha a szociális, emberbaráti vagy közérdekű tevékenységek finanszírozásának célja nem „az elfogadott korlátozó intézkedések valódi indoka, hanem annak akaratlan jótékony következménye”.²⁹

49. A nemzeti bíróság feladata eldönteni, hogy Németországban ez így van-e, vagy – amint azt az alapeljárások felperesei közül néhányan előadták – a jelen ügyben a bevételekhez való hozzájutás a szóban forgó monopólium egyetlen célja. Mindazonáltal ennek az ellenőrzése szorosan kapcsolódik a játékpolitika „koherenciatesztjéhez”.

E – A szabályozás megfelelő és arányos jellegének vizsgálata

50. Az előző két pont tisztázását követően el kell végezni az úgynevezett „képmutatás

tesztet” a vitatott intézkedésekkel kapcsolatban³⁰, amely az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés lényege. Pontosabban a szóban forgó szabályozás megfelelő és arányos jellegét vizsgáló klasszikus tesztről van szó, amelyet a játék területén az ítélkezési gyakorlat együttesen alkalmaz.

51. A Verwaltungsgericht Gießen és a Verwaltungsgericht Stuttgart az előzetes döntéshozatalra utaló végzéseikben a német szabályozás körülményeinek olyan összességére és jellegzetességeire utalnak, amelyek kétségesé tehetik annak koherenciáját és arányosságát, ebből következően pedig a Szerződéssel való összhangját is.

52. Ezek közül két tényező mégis különleges jelentőséggel bír, mivel kizárólag ezek szerepelnek az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésben: először a monopólium tárgyát képező játékokban való részvételre ösztönző intenzív reklámtevékenység folytatása; és másodszor a szenvedélybetegség kialakulásának magasabb kockázatát magukban foglaló játékoknak a magánszolgáltatók felé történő megnyitása.

29 – A fent hivatkozott Schindler-ügyben hozott ítélet 60. pontja, a fent hivatkozott Zenatti-ügyben hozott ítélet 36. pontja, valamint a fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 62. pontja.

30 – T. Spapens, A. Littler és C. Fijnaut: Crime, Addiction and the Regulation of Gambling, Martinus Nijhoff Publishers, 2008., 86. o.; és G. Straetmans: Common Market Law Review 41. sz., 2004., 5. rész, 1424. o.

1. A monopólium alá tartozó játékok reklámozása

53. Az alapeljárás felperesei és a kérdést előterjesztő bíróságok először is úgy vélik, hogy Németországban a játékpoltika nem koherens, mivel az állam a szolgáltatásaihoz (sportfogadások és lottójátékok) kapcsolódóan „jelentős reklámtevékenységet folytat”³¹.

54. A Bíróság már foglalkozott ezzel a kényes kérdéssel a Gambelli és társai ügyben hozott ítéletben, figyelmeztetve a hatóságokat, hogy önmagukkal keverednek ellentmondásba, ha olyan kárt próbálnak elkerülni, amelyre maguk ösztönöztek: „amennyiben valamely tagállam hatóságai – az államkincstár gyarapítása céljából – ösztönzik és támogatják azt, hogy a fogyasztók sorsolásos játékokban, szerencsejátékokban vagy fogadási ügyletekben vegyenek részt, [...] nem hivatkozhatnak a fogadási lehetőségek csökkentésének igényére” a szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozó intézkedések igazolásaként³².

55. Ezt az érvet megismételte és pontosította a Placanica és társai egyesített ügyekben

hozott ítélet, amelyben a Bíróság elfogadta, hogy a Corte suprema di cassazione ítélkezési gyakorlata szerint „az olasz jogalkotó terjeszkedő politikát folytat a szerencsejátékok terén, az adóbevételek növelésének nyilvánvaló szándékával”, és ebből következően a szabályozás semmilyen igazolása nem kereshető a „fogyasztók játéokra való hajlamának vagy a játékkínálatnak a csökkentésére irányuló célkitűzésekben”³³.

56. Mindazonáltal a Bíróság fontos pontosítást tett: miután emlékeztetett arra, hogy mind a Corte suprema di cassazione, mind az olasz kormány a „szabályozás valódi céljának [...] a szerencsejátékokkal kapcsolatos tevékenységek ellenőrizhető mederbe terelését [tekinti] annak érdekében, hogy így megelőzhető legyen e tevékenységek bűncselekmények elkövetéséhez való felhasználása”, a Bíróság megerősítette, hogy „ilyen szempontból az ellenőrzött terjeszkedési politika megvalósítása a szerencsejáték-ágazatban teljes mértékben összhangban lehet azzal a célkitűzéssel, hogy az illegális titkos szerencsejátékok és fogadásokat űzőket az engedélyezett és szabályozott tevékenységek felé tereljék”³⁴. Mindazonáltal a 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”³⁵.

31 – A Verwaltungsgericht Stuttgart például az egyes sorshűzásokra képzett „jackpot” jelentős hirdetésére hivatkozik, amely véleménye szerint „a közvéleményben azt a – kevésbé reális – benyomást kelti, hogy megnyerheti a jackpotot” (a C-358/07. sz. ügyben az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 9. oldala).

32 – A fent hivatkozott ítélet 69. pontja.

33 – A fent hivatkozott ítélet 54. pontja.

34 – Ugyanabban az értelemben lásd a fent hivatkozott Läärä és társai ügyben hozott ítélet 37. pontját.

35 – A fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 55. pontja.

57. Ennek megfelelően a Bíróság jóváhagyta az olasz játékágazatban kizárólagos jogokkal rendelkezők reklámtevékenységét, mivel az EK 49. cikk érvényesülésének korlátozása a bűnözés elleni harcra irányult.

58. Következésképpen a Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet egyértelműen koherensnek találta a visszaélések és büncselekmények megelőzésére irányuló szabályozást ezen a területen, amely mindazonáltal lehetővé teszi a monopóliummal rendelkező szolgáltató számára a reklámozás eszközeinek alkalmazását is.

59. De mi a helyzet akkor, ha a nemzeti szabályozás célja a játékfüggőség leküzdése és a játéklehetőségek korlátozása? A Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 69. pontja és a Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 54. pontja arra engednek következtetni, hogy az ítélkezési gyakorlat teljesen kizárja az olyan norma megfelelő jellegét, amelynek célja a szerencsejátékhöz való hozzáférés korlátozása, ha a monopóliummal rendelkező szolgáltató szolgáltatásait reklámozza. Mindazonáltal a fent hivatkozott határozatok elmélyültebb vizsgálata kiemeli azokat az elővigyázatossági intézkedéseket vagy feltevételeket, amelyekkel a Bíróság ezt az eredeti feltevést körülvette. A korábban említett koherencia hiányának meghatározó tényezőjeként figyelembe vette ugyanis azt a tényt is, hogy a szerencsejátékokkal kapcsolatos

reklámtevékenységet „az államkincstár gyarapítása céljából” végzik³⁶.

60. Az Európai Szabadkereskedelmi Társulás Bíróságának ugyanez a gyakorlata. A Ladbrokes kontra Norvégia ügyben hozott ítéletében a játékok iránti kereslet mederbe terelésének érvét használta a függőség elleni harc keretében. A Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítéletre alapozva úgy véli, hogy a reklámintézkedések alkalmazása megfelelő „a játékosok nagyon erősen függőséget okozó, interneten vagy más csatornákon ajánlott játékoktól való elterelése érdekében, amelyeket nehezen lehet felszámolni”³⁷.

61. A reklámtevékenység egyszerű folytatása nem elegendő ahhoz, hogy megakadályozza a játéklehetőségek korlátozása céljának megvalósulását, amennyiben a reklámozás mértéktartó módon valósul meg, és valóban a játékok szabályozott és ellenőrzött kínálatára összpontosít, nem pedig a tagállamnak az ebből a rendszerből származó kincstári bevételei növelésére irányul. A monopóliumok vagy a nemzeti koncesszióval rendelkező szervezők fenntartása – anélkül, hogy lehetőségük lenne tevékenységük reklámozására – véleményem szerint nem igazán reális lehetőség. Ezért javaslom a Bíróságnak, hogy terjessze ki a Placanica és társai egyesített ügyekben

36 – A fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 69. pontja szerint: „Márpedig amennyiben valamely tagállam hatóságai az államkincstár gyarapítása céljából ösztönzik és támogatják azt, hogy a fogyasztók sorsolások játékokban, szerencsejátékokban vagy fogadási ügyletekben vegyenek részt, az ilyen tagállam hatóságai nem hivatkozhatnak a fogadási lehetőségek csökkentésének igényével összefüggő társadalmi közrend védelmére az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló intézkedés igazolása érdekében”. Ugyanebben a tekintetben a Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 54. pontja rámutat, hogy „az olasz jogalkotó terjeszkedő politikát folytat a szerencsejátékok terén, az adóbevételek növelésének nyilvánvaló szándékával”.

37 – Az E-3/06. sz. ügyben 2007. május 30-án hozott ítélet 54. pontja, nem hivatalos fordítás.

kialakított tételt a játéklehetőségek száma csökkentésének célkitűzésével kapcsolatban, de csak a fent meghatározott szűk keretek között.

amely a játékot egyfajta szociálisan elfogadott vagy éppen pozitív megítélésű szórakozásként mutatja be⁴¹.

62. Ezeknek a feltételeknek az ellenőrzése a nemzeti bíróság feladata. Mindazonáltal a jelen ügyben a Bundesverfassungsgericht 2006. március 28-i határozata már tartalmazza a német játékgazdattal kapcsolatos szabályozás és gyakorlat vizsgálatát³⁸.

63. Így a fent hivatkozott határozat kimondta, hogy „a Bajorország tartomány által szervezett fogadásoknak semmilyen módon nem célja a játékfüggőség és az ahhoz kapcsolódó magatartások elleni küzdelem”; épp ellenkezőleg, „az ODDSET sportfogadások szervezésének rendszere egyebek között nyilvánvalóan költségvetési célt szolgál”³⁹. A karlsruhei bíróság ezt különösen az ODDSET értékesítésével kapcsolatban állapította meg, amelynek jelenlegi helyzete, véleménye szerint „alapvetően ártalmatlan szabadidős tevékenység gazdaságilag hatékony értékesítéséhez hasonlít”⁴⁰. Ebben az értelemben hivatkozik egy széles körű reklámkampányra,

64. Az ismertetett határozat alapján kétségtelen, hogy a szóban forgó monopólium az alapeljárások tényállásainak megvalósulása idején nem felelt meg azoknak a feltételeknek, amelyek alapján azt koherensnek és szisztematikusnak lehetne tekinteni. A német alkotmánybíróság álláspontja szerint a reklámozás nem volt kellően mérsékelt, és nem a játéklehetőségek csökkentésére, valamint a játékfüggőség csökkentésére, hanem az adóbevételek növelésére irányult.

65. Igaz, hogy 2006 óta számos változás következett be, mind a szabályozást, mind a szervezés feltételeit illetően. Ezekkel a változtatásokkal a tartományok a Bundesverfassungsgericht feltételeinek kívánnak megfelelni. Szintén ezt a célt szolgálja a tartományoknak a németországi szerencsejátékokról szóló, 2008. január 1-je óta hatályos új megállapodása, csakúgy mint számos más intézkedés, amelyek közül néhány közvetlenül a reklámtevékenységet érinti⁴². Mindazonáltal a nemzeti bíróságok feladata annak megállapítása, hogy ezt az új helyzetet figyelembe kell-e venni Markus Stoß, valamint a többi felperes kérdéseinek megválaszolásához, és az erre adott ingelő válasz

38 – A határozat Bajorország tartomány szabályozására vonatkozott, de azt a sportfogadásokkal kapcsolatos hasonló monopóliumokat fenntartó tartományokra is ki lehet terjeszteni.

39 – BVerfG, I BvR 1054/01, 132. és 133. pont.

40 – Uo., 134. pont, szabad fordítás.

41 – Uo., 136. pont.

42 – A német kormány szerint az „ODDSET” sportfogadások reklámozását a határozat után mennyiségileg és minőségileg is csökkentették. Ettől az időponttól fogva az kizárólag tájékoztatási tartalommal bírt, és eltűnt például a stadionokból.

esetén az ágazatban feltételezett „átalakulás” elegendő-e annak megállapításához, hogy a fent hivatkozott feltételek teljesüljenek.

a tekintetben a Gambelli és társai ügyben hozott ítéletre, amelynek szövegéből arra a következtetésre jutnak, hogy a Bíróság az olasz játékokkal kapcsolatos szabályozás egészének vizsgálatát követően határozott egy konkrét korlátozó intézkedés jogszerűségéről.

2. Más játékok magánszolgáltatók részére való megnyitása

66. Másodszer a Verwaltungsgericht Gießen és a Verwaltungsgericht Stuttgart hangsúlyozza a koherencia feltételezett hiányát, amely egyrészt a játékfüggőség és a bűnözés elleni harc jegyében a lottójátékok és sportfogadások üzemeltetésére létrehozott monopólium létesítése, másrészt ezzel párhuzamosan annak a magánszolgáltatók részére történő lehetővé tétele között áll fenn, hogy olyan, a szenvedélybetegség kialakulásának veszélyét valószínűleg azonos vagy nagyobb mértékben magukban hordozó játékokat kínáljanak, mint a lóversenyekre történő fogadás és a pénznyerő automaták.

67. E mögött az érv mögött az a kérdés fedezhető fel, hogy a tagállamok játékokra vonatkozó törvényes rendszerei uniós joggal való összhangjának vizsgálatát általánosan kell-e elvégezni, vagy ágazati megközelítésben, játékonként.

68. Az alapeljárások felperesei úgy vélik, hogy a tagállam szerencsejátékokkal kapcsolatos szabályozása egészének, és nem önállóan, az egyes korlátozások vonatkozásában kell koherensnek lennie. Hivatkoznak ebben

69. Ez a Gambelli és társai ügyben hozott ítéletről alkotott első feltevés téves. A 69. pontban a különböző, a szóban forgó korlátozással érintett játékok reklámozására történő utalás azt jelenti, hogy egy adott játékra (fogadás, lottójáték vagy egyéb) való túlzott ösztönzés megfosztja az államot attól a lehetőségtől, hogy az e játékkal kapcsolatos függőség elleni harcra hivatkozhatson, és ezzel igazolhassa a verseny korlátozását ezen a konkrét területen.

70. A Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítéletben, amely az előzőt követte, a Bíróság még egyértelműbben külön vizsgálatot követelt meg, kiemelve, hogy „a nemzeti szabályozás által alkalmazott minden korlátozás esetében külön kell vizsgálni [a koherenciát és az arányosságot]⁴³”. Szintén ezt az elgondolást erősíti meg az a tény, hogy az e tárgykörben hozott első ítéleteitől kezdve a Bíróság az érintett tagállam összes szerencsejátékokra vonatkozó szabályozásának elemzése nélkül, kizárólag a vitatott korlátozást vizsgálta. A Schindler-ügyben hozott ítélet például a Szerződéssel összhangban lévőnek találta a brit szabályozásban a lottójátékok tilalmát, anélkül hogy vizsgálta volna az

43 – A fent hivatkozott ítélet 49. pontja.

ebben az államban érvényes, az Európai Unió egyik legliberálisabb szabályozásaként ismert, sportfogadásokkal kapcsolatos szabályozást.

vagy semmit” módon kell liberalizálni, az ítéleteiben használt kifejezések világosan utalnak arra, hogy olyan területről van szó, ahol a problémákat esetről esetre kell megoldani.

71. Ugyanebben az értelemben hivatkozni lehet a Bizottság kontra Franciaország ügyben 2004. július 13-án hozott ítéletre⁴⁴, amely szintén az EK 49. cikk korlátozására vonatkozott, bár ez utóbbit a közegészségügy védelmére vonatkozó érvekkel igazolták: „azon érvre, miszerint a francia televíziósreklám-szabályozás következtelen, mivel kizárólag az 1,2 foknál magasabb alkoholtartalmú italokra alkalmazható, kizárólag a televíziós reklámra vonatkozik, és nem terjed ki a dohányreklámra, elégséges válasz az, hogy a tagállamok jogosultak arra, hogy meghatározzák a biztosítani kívánt közegészség-védelmi szintet, illetve hogy e szintet hogyan kell elérni” (a fent hivatkozott ítélet 33. pontja).

72. A fent hivatkozott határozatok alapján úgy vélem, hogy az egyes tagállamokban létező, a különböző szerencsejátékokra vonatkozó szabályozást nem lehet összességében kezelni, és hogy mindegyik korlátozást és mindegyik játékot külön kell megvizsgálni⁴⁵. A Bíróság soha nem állította, hogy „mindent

73. Ez az értelmezés sokkal közelebb áll a szerencsejátékokkal kapcsolatos ítélkezési gyakorlat alap gondolatához, amely szerint el kell ismerni a tagállamok mérlegelési jogkörét, amelynek keretében saját értékrendjük szerint állapíthatják meg a játékosok és a szociális egyensúly védelméhez szükséges feltételeket⁴⁶. Erkölcsi vagy kulturális okokból a különböző szerencsejátékok megítélése tagállamonként eltér, amely a függőség veszélyétől függetlenül eltér a közhatalmi szerveknek a polgárok védelmére irányuló őszinte szándékának kétségbe vonása nélkül is indokolja azt, hogy az egyes játékokban való részvétel bizonyos államokban szabadabb, mint másokban.

74. Mindenesetre azon a vitán kívül, hogy a korlátozó intézkedések megfelelőségének vizsgálatát ágazati keretben kell-e lefolytatni, vagy nem, úgy gondolom, hogy az a jogalkotói döntés, hogy egyes játékok vonatkozásában monopóliumot létesítenek, más játékokat pedig a magánszektor kezében hagynak, alapvetően nem ellentétes sem a család megelőzésére, sem pedig az arra irányuló céllal, hogy az adott tagállamban csökkentsék a játéklehetőségeket, feltéve hogy a hatóságok a szolgáltatók fölött bizonyos ellenőrzést gyakorolnak,

44 – A C-262/02. sz. ügy (EBHT 2004., I-6569. o.).

45 – Ezen a ponton egyetérttek a Bizottságnak az észrevételei 35. pontjában kifejtett álláspontjával.

46 – A fent hivatkozott Schindler-ügyben hozott ítélet 61. pontja; a fent hivatkozott Zenatti-ügyben hozott ítélet 15. pontja; a fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 63. pontja; a fent hivatkozott Läära és társai ügyben hozott ítélet 14. pontja; a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 47. pontja és a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 57. pontja.

és a monopólium alá tartozó játékok kínálata szűkebb, mint egy magánszolgáltató esetében lenne⁴⁷.

mindegyikük korlátozott területen működik: a kínálat növelése az esetleges monopolhelyzethez képest korlátozott. Ezzel ellentétben a nemzeti szintű játékok szervezésére jogosultak számának növelése, mint a lottójátékoknál vagy a sportfogadásoknál (amelyek egyre inkább játszhatóak az interneten keresztül is), a versenyhelyzet jelentős növekedését és nagy valószínűséggel a játéklehetőségek számának tekintélyes növekedését vonná maga után.

75. Ezenkívül egyes szerencsejátékok függőséget okozó jellege véleményem szerint nem az egyetlen szempont, amely alapján értékelhető az a veszély, amit a játékpolitika célkitűzéseivel kapcsolatban a szerencsejátékok magukban hordoznak. Bár számos tanulmány mutatott rá, hogy a kaszinók és a pénznyerő automaták gyakrabban okoznak játékfüggőséget, mint a lottójátékok és a sportfogadások, ez nem jelenti azt, hogy az első kettő nagyobb veszélyt jelent a bűnelkövetés elleni küzdelem céljának megvalósítására (ez minden államban attól függ, hogy melyik ágazatban a leggyakoribbak a visszaélések), sem a játéklehetőségek csökkentésére irányuló célkitűzésre. Ahogy arra a dán kormány helyesen rámutat, a játékok két csoportja között az a különbség, hogy a kaszinók és játékgépek megkövetelik a játékos fizikai jelenlétét, ami a lottójátékokban és sportfogadásokban való részvételhez nem szükséges. Ezért még abban az esetben is, ha a kaszinókra (vagy a pénznyerő automatákra) vonatkozó koncesszióknak több vállalkozás a jogosultja,

76. A fenti megfontolásokra tekintettel nincs szükség a szenvedélybetegség kialakulásának veszélyét nagyobb mértékben magukban hordozó játékokkal kapcsolatos politikák összehasonlító vizsgálatára sem. A valamely játékkal kapcsolatos monopóliumnak az EK 49. cikkel való összhangját külön, illetve az elérni kívánt célnak való megfelelése és koherenciája szempontjából kell vizsgálni.

47 – Ebben a tekintetben hivatkozni kell a Bíróságnak a svéd alkoholarúsítási monopóliummal foglalkozó C-170/04. sz., Rosengren és társai ügyben 2007. június 5-én hozott ítéletére (EBHT 2007., I-4071. o., 47. pont), amelyben a Bíróság kimondta, hogy az olyan állami monopólium, amely nem korlátozza a veszélyes termék kínálatának mértékét, nem alkalmas a függőség elleni harc célkitűzésének megvalósítására. Mindazonáltal a német kormány úgy véli, hogy a jelen ügyben ez a feltétel teljesül, mivel a Staatliche Toto-Lotto-GmbH csak a tervezett találkozók vagy sportesemények végeredményére való fogadást teszi lehetővé, és hogy az általában a magánvállalkozások által kínált lehetőség, hogy az esemény olyan történéseire fogadjanak, mint például a gólok száma, a szögletek vagy a lapok száma (a német kormány észrevételeinek 28. és 61. pontja) a jelen ügyben nem áll fenn.

3. Egyéb tényezők

77. A kérdést előterjesztő bíróságok és az alapeljárások felei olyan további körülményekre is

hivatkoztak, amelyek veszélyeztethetik a német játékokkal kapcsolatos szabályozás koherenciáját. Az alábbiakban röviden elemzem ezeket a tényezőket és körülményeket.

rendelkezések irányulhatnak az internetes játékok csökkentésére is azok jelentős függőségi kockázata miatt.

a) Az internet lehetővé teszi a monopólium megkerülését

b) Nincs előzetes tanulmány az intézkedések koherenciájáról és arányosságáról

78. A Verwaltungsgericht Stuttgart álláspontja szerint a sportfogadásokkal kapcsolatos német monopóliumban foglalt korlátozás kikerülhető olyan szolgáltatások igénybevételével, amelyeket más tagállamban engedéllyel rendelkező szolgáltatók nyújtanak az interneten keresztül, ami „nyilvánvalóvá teszi a nemzeti intézkedések korlátait és kikerülhetetlen hiányosságait”.

80. A kérdést előterjesztő bíróságok szerint a német szabályozás koherenciáját és arányosságát nem bizonyította a függőség kockázatának és az annak elkerülésére szolgáló alternatíváknak az előzetes vizsgálata, ahogy azt a Bíróság a Lindman-ügyben hozott ítélet óta megköveteli⁴⁸.

79. Amint arra a francia kormány észrevételeiben rámutat, azok a nehézségek, amelyekkel az állam a nemzeti szabályozás végrehajtása során találkozhat, nem relevánsak a szabályozás uniós joggal való összhangjának megítélése szempontjából. A nemzeti jogalkotás által létrehozott korlátozás önmagában áll összhangban a szerződéssel, vagy ellentétes azzal; az, hogy mennyire könnyű olyan magatartást találni, amely a nemzeti szabályozással ellentétes, ebből a szempontból közömbös, annál is inkább – ahogy arra észrevételeiben a finn kormány is rámutatott –, hogy ezek a

81. A fent hivatkozott ítélet az EK 49. cikkel ellentétesnek találta a finn adójogi szabályozást, amely kizárta a jövedelemadózásból a Finnországban szervezett lottójátékok nyereményeit, és megadóztatta a más tagállamokból származó nyereményeket, arra hivatkozva többek között, hogy „a tagállamok által hivatkozott igazolások mellé csatolni kell az ezen állam által elfogadott korlátozó intézkedés célszerűségére és arányosságára vonatkozó elemzést”, amely a jelen esetben nem történt meg, mivel az átadott irat „nem tartalmaz semmi olyan statisztikai vagy más

⁴⁸ – A fent hivatkozott ítélet.

jellegű tényezőt, amely alapján a szerencsejátékokkal kapcsolatos függőségi kockázat súlyosságára lehetne következtetni, sem ebből következően az ilyen kockázatok és az érintett tagállam lakosainak más tagállamban szervezett lottójátékokban való részvétele közötti kapcsolatra⁴⁹.

82. Ebből az ítéletből csupán annyi következik, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozó szabályozás arányosságának és koherenciájának bizonyítása kizárólag a tagállamot terheli, anélkül hogy a Bíróság valaha arra kívánt volna kötelezni, hogy ezt a dokumentumot a vitatott szabályozás elfogadását megelőzően nyilvánosságra hozzák, vagy hogy ennek statisztikai tanulmányokban kellene testet öltenie, amint arra az egyik felperes utal⁵⁰.

83. A fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 50. pontja nem mond ellent a korábbi állításnak: a tagállam által az igazolás alapjaként benyújtott előtanulmány vagy előzetes felmérés, ahogy az az olasz esetben előfordult, előnyt jelent, de nem minősül elengedhetetlen feltételnek. Ennek megfelelően a Bizottság helyesen hivatkozik arra, hogy pusztán a Szerződésből fakadó alapvető szabadságoknak való megfelelés előzetes ellenőrzésének hiánya nem jelenti azt, hogy lehetetlen lenne igazolni a korlátozó nemzeti rendelkezést.

49 – Az ítélet 25. és 26. pontja.

50 – Különösen Markus Stoß.

c) Más tartományok elfogadják a monopólium alóli kivételeket

84. Az alapeljárás felperesei a rendszer koherenciáját veszélyeztető tényezőként hivatkoznak továbbá néhány, a monopólium rendszere alóli indokolatlan kivételre, mint annak a négy engedélynek a fennmaradására, amelyet annak idején a Német Demokratikus Köztársaság adott ki magánvállalkozások számára, vagy a Rajna-vidék-Pfalz tartományban ma is hatályban levő, magánszemélyeknek adható koncessziók rendszerére⁵¹.

85. Ha ezek indokoltak, nehéz lenne azt állítani, hogy ilyen sajátosságok összeegyeztethetők az olyan rendszerrel, amely a játéklehetőségek számának csökkentésére és a bűnelkövetés elleni harcra hivatkozik a szolgáltatók száma korlátozásának igazolásaként⁵². Mindazonáltal a német bíróságok feladata a vizsgálatnak a felek érveire tekintettel való lefolytatása.

51 – A felperesek a tárgyaláson arra is felhívták a figyelmet, hogy maga Schleswig-Holstein tartomány is fontolóra vette egy időben, hogy kilép a tartományok közötti szerződésből a szerencsejáték-ágazat teljes egészében való liberalizálása érdekében.

52 – Az a tény, hogy más tartományokban létrehozott szabályozásról van szó, nem teszi ezeket az állításokat tárgyalanná. Ahogyan azt a fent hivatkozott Carmen Media Group ügyben ismertett indítványomban részletesen kifejttem, minden egyes játék szabályozásának és szervezésének vizsgálatát külön kell elvégezni, de mindig nemzeti szemszögből, a jelen ügyben a teljes német szövetségi államra való tekintettel.

F – *Következtetések*

86. Az eddigiekre tekintettel úgy vélem, hogy az EK 49. cikkel összeegyeztethető bizonyos szerencsejátékok állami monopóliuma, amely nem okoz hátrányos megkülönböztetést az állampolgárság vagy a letelepedés állama alapján, egy vagy több közérdekű célkitűzés megvalósítására törekszik, és amely arányos és koherens, vagy megfelel ezeknek a célkitűzéseknek.

87. E feltételek mérlegelése a nemzeti bíróság feladata. Mindazonáltal ami a koherencia hiányának vizsgálatát illeti, figyelembe kell venni az alábbiakban részletezett körülményeket.

88. Egyrészt az a tény, hogy a monopóliummal rendelkezők a szerencsejátékokban való részvételre ösztönöznek, nem elegendő annak megállapításához, hogy az érintett szabályozás nem koherens vagy nem megfelelő, ha a reklámtevékenység mértéktartó, és valóban a bűnözés elleni harc, illetve a játék iránti vágy szabályozott és ellenőrzött kínálat felé terelése a célja, nem pedig az államkincstár bevételeinek növelése.

89. Másrészt annak a beismerése, hogy a magánszolgáltatók a szenvedélybetegség kialakulásának veszélyét nyilvánvalóan a monopólium alá tartozó játékokkal azonos vagy annál nagyobb mértékben magukban hordozó játékokat kínálnak, önmagában szintén nem inkoherens vagy nem megfelelő a közérdekű

célokhoz képest, és nem teszi aránytalanná a fogadások és lottójátékok állami monopólium alá rendelésére vonatkozó döntést, ha a hatóságok biztosítják a magánszolgáltatók megfelelő ellenőrzését, és ha a monopólium alá tartozó játékok kínálata kisebb, mint amely egy magánszolgáltató esetében lenne.

VI – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés

90. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésükben a Verwaltungsgericht Gießen és a Verwaltungsgericht Stuttgart a kölcsönös elismerés elvének a sportfogadások nemzeti engedélyezésére való alkalmazása lehetőségéről kérdezi a Bíróságot.

91. Végző soron arról van szó, hogy az EK 43. és az EK 49. cikket úgy kell-e értelmezni ebben a tekintetben, hogy a valamely tagállam által kiadott engedélyk, amelyek nem korlátozódnak az adott állam területére, felhatalmazzák az engedély jogosultját ugyanennek a tevékenységnek más tagállamban történő folytatására is, anélkül hogy ehhez új engedély beszerzésére lenne szüksége.

92. Három tényező alapján úgy gondolom, hogy erre a második kérdésre nemleges választ kell adni: 1) a monopóliumokkal és az EK 49. cikket érintő egyéb korlátozásokkal kapcsolatos egyértelmű ítélkezési gyakorlat; 2) a játékágazat harmonizálására tett kísérletek kudarcra; 3) a bizalommal ellentétes gyakorlatok általánossá válása.

1. A monopóliumok és az EK 49. cikket érintő egyéb korlátozások elismerése a játékgázatra vonatkozó ítélkezési gyakorlatban

93. Ahogyan azt a jelen indítvány V. címében részletesen kifejtettem, a Bíróság nyíltan és egyértelműen – bár bizonyos feltételekhez kötötten – elismeri a monopóliumokat és a szerencsejáték-ágazatban működő szolgáltatók számára egyéb korlátozásait: a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet ennek az irányvonalnak a világos megerősítése.

94. Ennek az eshetőségnek az elfogadásával a játékok területén kiadott engedélyek kölcsönös elismerésén alapuló rendszer – a teljes Európai Unió vonatkozásában megvalósuló – homogén működtetésének egyszerűen nincs helye. Ha valamely tagállamnak, ahol a játékok vonatkozásában monopóliumot hoztak létre (amely egyébként megfelel a Szerződés által támasztott követelményeknek), figyelembe kellene vennie az Unió más tagállamaiban kiadott engedélyeket, a fent hivatkozott ítélkezési gyakorlat alkalmazhatatlan és értelmetlen lenne.

95. Ahogyan azt a Bíróság a Säger-ügyben hozott ítéletében⁵³ kimondta, a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása közérdekű célkitűzésekkel igazolható, „amennyiben ezen érdeket nem védik azok a szabályok, amelyek

a szolgáltatásnyújtóra a székhelye szerinti tagállamban vonatkoznak”. Amennyiben az ítélkezési gyakorlatban megállapított feltételekre tekintettel valamely közérdekű célkitűzés miatt a monopóliumrendszert választó nemzeti szabályozás jogszerűnek bizonyul, és tiszteletben tartja a Szerződést, lehetetlen lenne megkövetelni, hogy más, sokkal nyitottabb piaccal rendelkező ország a polgárainak ezen érdek védelmében ezzel azonos védelmi szintet biztosítson (még kevésbé, amennyiben figyelembe vesszük a kulturális és erkölcsi különbségeket, amelyek az egyes államok felfogását ezen a területen meghatározzák). Ellenkező esetben a monopólium aránytalan, és ebből következően jogellenes lenne. Következésképpen a kölcsönös elismerés még a Säger-ügyben hozott ítélet óvatossága mellett is összeegyeztethetetlen a jelenlegi ítélkezési gyakorlattal.

96. Kizárólag elméleti síkon védhető lenne az engedélyek kölcsönös elismerése azon államok között, amelyek a játékgázatról tekintetében egyformán nyitottak, és a hasonló engedélyezési rendszerek célja is azonos. Mindazonáltal az ágazat valós helyzete és harmonizálásának hiánya ellentmond e részleges kölcsönös elismerés létszerűségének⁵⁴.

54 – Lásd ebben az értelemben S. Korte: Das Gambelli-Urteil des EuGH: Meilenstein oder Rückschritt in der Glücksspielrechtsprechung?, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 23. Jahrg., 2004., Heft 12., 1452. o. A magánszolgáltatókkal kapcsolatos elvárások közötti különbség még monopólium hiányában is nemkívánatos „csökkentési verseny” („race to the bottom”) indítana el, azaz az egyes államokban az ágazatot érintő szabályozás fokozatos csökkentését annak érdekében, hogy a vállalkozásokat saját területükre vonzzák. (A. Littler: Regulatory perspectives on the future of interactive gambling in the internal market, European Law Review 33. szám, 2008., 2. sz., 226. o.)

53 – A fent hivatkozott ítélet 15. pontja.

2. A harmonizáció hiánya

97. Másodsor, a kölcsönös elismerésre nem kerülhet sor a játékágazat közösségi harmonizációja nélkül, ami a közeljövőben valószínűleg nem fog bekövetkezni. Ruiz Jarabo-Colomer főtanácsnok Placanica és társai egyesített ügyekre vonatkozó indítványának 144–148. pontja hűen tükrözi ezt a kívánságot, ami abban az időben még – a korábbi kísérletekből fakadó frusztráció ellenére is – reális volt a szolgáltatási irányelvre vonatkozó úgynevezett „Bolkenstein-javaslat”⁵⁵ tartalmának köszönhetően.

98. Mindazonáltal a szolgáltatási irányelv végleges szövege nem vonta hatálya alá a szerencsejátékokat⁵⁶ „figyelemmel a tevékenységek sajátos természetére – amelyek a tagállamok részéről a közrendre és a fogyasztóvédelemre vonatkozó szabályok végrehajtásával járnak együtt”⁵⁷.

99. A szerencsejátékoknak ilyenképp történt kizárása semmit nem változtat a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságának alkalmazásán ebben az ágazatban⁵⁸, és nem ad a

tagállamoknak szélesebb mozgásteret annál, mint amit a Bíróság eddig a Szerződésék értelmezése során elismert. Mindazonáltal a közösségi jogalkotó ilyen világos akaratnyilvánítását követően – legalábbis a közeljövőt illetően – nem tartható fenn az a remény, hogy sor kerül az ágazat harmonizációjára. Márpedig ez utóbbi nélkül nehéz azt biztosítani, hogy a hatóságok kölcsönösen elismerjék az engedélyeket a játékok területén.

100. A kölcsönös elismerés elve, bár nagyon vonzónak tűnik, távolról sem „csodaszer”⁵⁹. Bizonyos ágazatokban a tagállamok szabályozásai közötti hatalmas különbségek lehetlenné teszik az elv alkalmazását, ami annak ellenére, hogy a belső piac megvalósításának nagy lehetőségekkel rendelkező eszköze, természetesen korlátokkal rendelkezik⁶⁰.

101. Következésképpen harmonizáció nélkül a szabad mozgás alkalmazása mindig akadályokba ütközik majd. Az ítélkezési gyakorlat feladata, hogy meghatározza azokat a korlátozásokat, amelyek ezen a nem harmonizált területen összhangban állnak a Szerződés rendelkezéseivel.

55 – Az azt ismertető biztos neve után.

56 – A szolgáltatási irányelv 2. cikke (2) bekezdésének h) pontja.

57 – A szolgáltatási irányelv (25) preambulumbekzdése.

58 – A szerencsejátékok megőrzik szolgáltatásjellegüket a szerződés értelmében (a fent hivatkozott Schindler-ügyben hozott ítélet 25. pontja).

59 – Lásd ebben az értelemben C. Barnard: The substantive Law of the EU. The four freedoms, Oxford University Press, második kiadás, 2007., 591. o.

60 – Lásd továbbá V. Hatzopoulos: Le principe communautaire d'équivalence et de reconnaissance mutuelle et de libre prestation de services, jogi PhD dolgozat, ismertetése és nyilvános védése 1997. december 6-án zajlott a strasbourgi Robert Schuman Egyetemen, 158. o.

102. A szolgáltatási irányelv igazolja, hogy ha azt akarjuk, hogy a szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállam hatóságai elfogadják a szolgáltatás nyújtójának letelepedése szerinti tagállamban lefolytatott ellenőrzéseket, olyan eszközöket kell biztosítani számukra, hogy azt a lehető legjobb garanciákkal végezhesék el. Ebből a célból az irányelv egész VI. fejezete (a 28–36. cikk) a tagállamok közötti igazgatási együttműködésről szól, amely magában foglalja a szolgáltatást nyújtókra vonatkozó információcserét, a hatáskörök érintett tagállamok közötti világos megosztását, valamint egy riasztási mechanizmust.

103. Az együttműködésnek ez a szintje a jelen pillanatban nem létezik a játékágazatban, amelyben épp ellenkezőleg, olyan gyakorlatok alakultak ki, amelyek ellentétesek a kölcsönös bizalommal.

3. A kölcsönös bizalommal ellentétes gyakorlatok

104. Harmadszor, a Bíróság előtt jelenleg folyamatban lévő ügyek jelzik, hogy léteznek olyan nemzeti gyakorlatok, amelyek

önmagukban alkalmasak annak a kölcsönös bizalomnak (EK 10. cikk) a lerombolására, amelyen az ágazat esetleges harmonizálásának, vagy legalább az engedélyek játékok területén való kölcsönös elismerése rendszerének alapulnia kellene⁶¹. Arra a gyakorlatra utalok, amely szerint területen kívüli vagy „offshore” engedélyeket adnak ki, amit például Málta vagy Gibraltár hatóságai alkalmaznak. A kérdés különösen a fent hivatkozott Carmen Media Group ügyben merül fel, ezt ott részletesebben vizsgálom. Mindazonáltal a jelen ügyben ez a valós tény további érv a kölcsönös elismerés kizárásának szükségessége mellett, amely nem jöhet létre olyan helyzetben, amikor megsértik a tagállamok közötti kölcsönös bizalmat.

4. Következtetések

105. Következésképpen a harmonizáció hiánya, az „offshore” engedélyek általánossá válása, valamint a monopóliumok és más korlátozások elfogadása az ítélkezési gyakorlatban ezen a területen arra ösztönöznek, hogy az uniós jog és az ítélkezési gyakorlat jelenlegi állapotában kétségbe vonjam a szerencsejáték-ágazatban a kölcsönös elismerés rendszerének működőképességét.

VII – Véggövetkeztetések

106. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a következő választ adja a Verwaltungsgericht Gießen és a Verwaltungsgericht Stuttgart által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre:

61 – Lásd a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben ismertetett indítvány 128. pontját.

- „1) Úgy kell értelmezni az EK 49. cikket, hogy azzal nem ellentétes a bizonyos szerencsejátékokkal (mint például a sportfogadások) kapcsolatos állami monopólium,
- még ha a nemzeti koncessziós jogokkal rendelkező szervezők az e játékokon történő részvételre ösztönöznek, amennyiben a reklámtevékenység mérték-tartó, és annak valóban a bűnözés elleni harc, illetve a játék szabályozott és ellenőrzött kínálatba gyűjtése a célja, nem pedig az államkincstár bevételei-nek növelése;
 - és még ha a magánszolgáltatók számára engedélyezték is, hogy olyan játéko-kat kínáljanak, amelyekről feltételezhető, hogy a szenvedélybetegség kiala-kulásának veszélyét azonos vagy nagyobb mértékben hordozzák magukban (mint a lóversenyekre való fogadás vagy a pénznyerő automaták), feltéve hogy a hatóságok biztosítják e magánszolgáltatók megfelelő ellenőrzését, és a monopólium alá tartozó játékok kínálata kisebb, mint amely egy magán-szolgáltató esetében lenne.

Ha ezek a feltételek teljesülnek, az előadott körülmények nem ellentétesek az ítél-kezési gyakorlat értelmében vett koherens és módszeres játékpolitikával. Ennek ellenőrzése a nemzeti bíróság feladata.

- 2) Az EK 43. és az EK 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy a valamely tagállam ille-tékes szervei által a sportfogadások szervezésére vonatkozóan kiadott engedély, amely nem korlátozódik az adott állam nemzeti területére, nem jogosítja fel az engedély jogosultját, sem az általa megbízott harmadik személyeket arra, hogy más tagállamok területén szerződés-kötésre vonatkozó ajánlatot tegyenek és szer-ződést kössenek.”