

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nagytanács)

2009. szeptember 8. *

A C-42/07. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto (Portugália) a Bírósághoz 2007. február 2-án érkezett, 2007. január 26-i határozatával terjesztett elő az előtte

a **Liga Portuguesa de Futebol Profissional,**

a **Bwin International Ltd,** korábban Baw International Ltd,

és

a **Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa**

között folyamatban lévő eljárásban,

* Az eljárás nyelve: portugál.

A BÍRÓSÁG (nagytanács),

tagjai: V. Skouris elnök, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas és K. Lenaerts tanácselnökök, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann (előadó), J. Klučka, A. Arabadjiev, C. Toader és J.-J. Kasel bírák,

főtanácsnok: Y. Bot,

hivatalvezetők: K. Sztranc-Sławiczek és Fülöp B. tanácsosok,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2008. április 29-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a Liga Portuguesa de Futebol Profissional és a Bwin International Ltd képviselőjében E. Serra Jorge advogado, C.-D. Ehlermann és A. Gutermuth Rechtsanwálte,
- a Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa képviselőjében V. Rodrigues Feliciano procurador-adjunto,
- a portugál kormány képviselőjében L. Inez Fernandes, L. Duarte és A. Matos Barros, meghatalmazotti minőségben,

- a belga kormány képviselőjében A. Hubert és L. Van den Broeck, meghatalmazotti minőségben, segítőjük: P. Vlaeminck advocaat,

- a dán kormány képviselőjében J. Liisberg, meghatalmazotti minőségben,

- a német kormány képviselőjében M. Lumma, meghatalmazotti minőségben,

- a görög kormány képviselőjében N. Dafniou, O. Patsopoulou és M. Tassopoulou, meghatalmazotti minőségben,

- a spanyol kormány képviselőjében F. Díez Moreno, meghatalmazotti minőségben,

- az olasz kormány képviselőjében I. M. Braguglia, meghatalmazotti minőségben, segítője: D. Del Gaizo avvocato dello Stato,

- a holland kormány képviselőjében C. Wissels és M. de Grave, meghatalmazotti minőségben,

- az osztrák kormány képviselőjében C. Pesendorfer, meghatalmazotti minőségben,

- a szlovén kormány képviselőjében T. Mihelič, meghatalmazotti minőségben,

- a finn kormány képviselőjében J. Heliskoski, meghatalmazotti minőségben,

- a norvég kormány képviselőjében P. Wennerås és J. A. Dalbakk, meghatalmazotti minőségben,

- az Európai Közösségek Bizottsága képviselőjében E. Traversa és M. Afonso, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2008. október 14-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

¹ Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EK 43., az EK 49. és az EK 56. cikk értelmezésére vonatkozik.

- 2 Ezt a kérelmet a Liga Portuguesa de Futebol Profissional (a továbbiakban: Liga) és a Bwin International Ltd (a továbbiakban: Bwin), korábban Baw International Ltd, valamint a Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (a továbbiakban: Santa Casa) között az utóbbi igazgatósága által az előbbiekre – az interneten kínált egyes szerencsejátékokra alkalmazandó portugál jogszabályok megsértése miatt – kirótt bírságok tárgyában folyamatban lévő eljárásban terjesztették elő.

Jogi háttér

A szerencsejátékok szabályozása Portugáliában

- 3 Bár Portugáliában a szerencsejátékokra általános jellegű elvi tiltás vonatkozik, az állam fenntartotta magának a jogot, hogy az általa legmegfelelőbbnek tartott rendszer szerint engedélyezze egy vagy több játék működtetését akár közvetlenül valamely állami szervezeten, akár az annak közvetlen ellenőrzése alatt álló szervezeten keresztül, illetve hogy a közigazgatási eljárási kódex alkalmazásával lefolytatott közbeszerzési eljárás útján biztosítsa a játékok működtetésének jogát akár nonprofit, akár haszonszerzésre törekvő magánvállalkozások számára.
- 4 A sorsolások, lottójátékok és sportfogadások formájában szervezett szerencsejátékok Portugáliában társasjátékok („jogos sociais”) néven ismertek, és működtetésük rendszerint a Santa Casa feladata.
- 5 A Santa Casa valamennyi szerencsejátékát külön törvényrendelettel vezetik be, és az általa kínált különböző játékok szervezését és működtetését – ideértve a tétek összegét, a nyeremények kiosztására vonatkozó tervet, a sorsolások gyakoriságát, az egyes nyeremények konkrét százalékos megoszlását, a tétek begyűjtésének módjait, az engedéllyel rendelkező terjesztők kiválasztásának módját, a nyeremények kifizetésének módját és határidejét – kormányrendelet határozza meg.

- 6 Az első ilyen játéktípus az 1783. november 18-án királyi rendelettel alapított nemzeti lottó („Lotaria Nacional”) volt, amelyet a Santa Casa részére engedtek át, és az erre vonatkozó koncessziót rendszeresen meghosszabbították. Manapság e lottójáték a nyerőszámok havi rendszerességű kihúzásából áll.
- 7 Számos jogszabályváltozást követően a Santa Casa más fajta – számhúzáson vagy sportversenyeken alapuló – szerencsejátékok szervezésére is jogosultságot szerzett. Ez két – labdarúgó-mérkőzésekre vonatkozó – sportfogadási játék, a „Totobola” és a „Totogolo” létrehozásához vezetett, amelyek lehetővé tették a játékos számára, hogy külön-külön tegyen fogadást az eredményre (győzelem, döntetlen vagy vereség) és a csapatok által lőtt gólok számára. Létezik továbbá két lottójáték, a „Totoloto”, amelynek során 49 számból hatot sorsolnak ki, és az „EuroMillions”, egy európai típusú lottójáték. A Totobola vagy a Totoloto játékosainak ezenfelül lehetőségük van az úgynevezett „Joker” játékban való részvételre, amely egyetlen szám kisorsolásából áll. Végül ismeretes még a „Lotaria Instantânea” elnevezésű, azonnali nyerést lehetővé tevő, kaparós nyereményjáték, amelynek közkeletű neve „raspadinha”.

Az internetes társasjátékok kínálata

- 8 2003-ban a sorsolásos játékokra, lottójátékokra és sportfogadásokra vonatkozó jogi szabályozást átalakították annak érdekében, hogy választ adjanak arra a technikai fejlődésre, amely lehetővé tette a játékoknak az elektronikus eszközök, különösen az internet segítségével történő hozzáférhetővé tételét. Ezeket az intézkedéseket a 2003. november 8-i 282/2003. sz. törvényrendelet (Diário da República I., A sorozat, 259. szám, 2003. november 8.) tartalmazza. A törvényrendelet lényegében egyrészt engedélyt ad a Santa Casa számára, hogy termékeit elektronikus eszközök alkalmazásával értékesítse, másrészt pedig kiterjeszti a Santa Casa kizárólagos működtetési jogát az elektronikus eszközök, különösen az internet alkalmazásával kínált játékokra, így módon tehát ezen eszközök használatát minden más gazdasági szereplő részére megtiltja.
- 9 A 282/2003. sz. törvényrendelet 2. cikke úgy rendelkezik, hogy a szóban forgó játékok és a jövőben a Santa Casa hatáskörébe utalt minden más játék elektronikus eszköz segítségével történő működtetését kizárólagossági rendszer keretében az utóbbi végzi

a Departamento de Jogos (szerencsejáték-igazgatóság) révén, és kimondja, hogy e rendszer az ország teljes területére és többek között az internetre is kiterjed.

10 A 282/2003. sz. törvényrendelet 11. cikkének (1) bekezdése értelmében szabálysértésnek minősülnek az alábbi magatartások:

„a) a [fent említett törvényrendelet] 2. cikkében meghatározott kizárólagossági rendszer megsértésével [azon] játékok elektronikus úton történő létrehozása, szervezése és működtetése, [amelyeknek a működtetését a Santa Casára ruházták], valamint virtuális sorsjegyek kibocsátása, terjesztése és értékesítése, továbbá a fentieket érintő sorsolások hirdetése, akár belföldön, akár külföldön kerül azokra sor;

b) a 2. cikkben meghatározott kizárólagossági rendszer megsértésével a Lotaria Nacionalhoz vagy a Lotaria Instantânea-hoz hasonló sorsolós játékok vagy más sorshúzások elektronikus úton történő létrehozása, szervezése és működtetése, valamint virtuális sorsjegyek kibocsátása, terjesztése és értékesítése, továbbá a fentieket érintő sorsolások hirdetése, akár belföldön, akár külföldön kerül azokra sor;

[...]”

11 A 282/2003. sz. törvényrendelet 12. cikkének (1) bekezdése meghatározza a különösen az ugyanezen törvényrendelet 11. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontjában felsorolt szabálysértések szankcionálásaként kiszabható pénzbírság legnagyobb és legkisebb összegét. Jogi személyek esetében a pénzbírság legalább 2000 euró, de nem haladhatja meg az adott játék szervezője által megszerzett bevétel teljes összegének háromszorosát, feltéve, hogy ez a háromszoros összeg meghaladja a 2000 eurót, de nem éri el a 44 890 eurós felső határt.

A Santa Casa szervezete és tevékenységei

- 12 A Santa Casa tevékenységeit a tényállás megvalósulásának időpontjában az 1999. november 6-i 469/99. sz. törvényrendelettel (Diário da República I. A sorozat, 259. sz., 1999. november 6.) módosított, a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa alapszabályának elfogadásáról szóló 1991. augusztus 26-i 322/91. sz. törvényrendelet (*Diário da República* I. A sorozat, 195. sz., 1991. augusztus 26., a továbbiakban 322/91. sz. törvényrendelet) szabályozta.
- 13 A 322/91. sz. törvényrendelet indokolása hangsúlyozza a Santa Casa sokoldalú – történelmi, társadalmi, hagyományőrző és gazdasági – jelentőségét, és arra a következtetésre jut, hogy a kormánynak „különleges és állandó figyelmet kell szentelnie a gondatlan magatartások és működési zavarok megakadályozására, [...] mindamellett, hogy a társasjátékok igazgatása és működtetése tekintetében széles körű önállóságot biztosít a számára”.
- 14 Alapszabálya 1. cikkének (1) bekezdése értelmében a Santa Casa „közigazgatási érdekű közhasznú jogi személy”. Alapszabálya 12. cikkének (1) bekezdése szerint a Santa Casa igazgatási szervei az igazgató és az igazgatótanács. Ugyanazon alapszabály 13. cikkének alkalmazásában az igazgatót miniszterelnöki rendelettel nevezik ki, míg a Santa Casa igazgatótanácsának többi tagját a kormánynak a Santa Casa felett felügyeletet gyakoroló tagjai rendelettel nevezik ki.
- 15 A Santa Casa alapszabálya 20. cikkének (1) bekezdése alapján különleges feladatokat lát el olyan területeken, mint a család-, az anya- és gyermekvédelem, a felügyelet nélküli és a veszélyeztetett helyzetben lévő kiskorúak megsegítése, az időskorúak támogatása, a súlyos nélkülözéssel kapcsolatos szociális helyzetek, valamint az egészségügyi alap- és szakellátás.
- 16 A szerencsejátékok működtetéséből származó, felhasználható bevételt szétosztják a Santa Casa, valamint egyéb közhasznú intézmények és szociális tevékenységi területek között. A szóban forgó egyéb közhasznú intézmények magukban foglalják

az önkéntes tűzoltók egyesületeit, a sajátos szolidaritási célú szociális intézményeket, a megelőzéssel és a fogyatékosok átképzésével foglalkozó intézményeket, valamint a kulturális fejlesztési alapokat.

- 17 A szerencsejátékok működtetése a Santa Casa szerencsejáték igazgatóságának feladata. Ez az igazgatóság – amelyet a Santa Casa alapszabályához hasonlóan a 332/91. sz. törvényrendelet szabályoz – saját igazgatási és ellenőrző szervekkel rendelkezik.
- 18 A szerencsejáték-igazgatóság igazgatási szervét – az igazgatóság szabályzatának 5. cikke alapján – a Santa Casa igazgatója – aki hivatalból az elnök is egyben – valamint a munkaügyi és szolidaritási minisztérium és az egészségügyi minisztérium együttes rendeletével kinevezett két kiküldött tisztviselő alkotja. A szerencsejáték-igazgatóság szabályzatának 8., 12. és 16. cikke alapján a versenybizottság, a sorsolási bizottság és a panaszbizottság tagjainak többségét a közigazgatási hatóságok – nevezetesen az általános pénzügyi felügyelet és a lisszaboni önkormányzat – képviselői teszik ki. A panaszbizottság döntő szavazattal rendelkező elnökének tisztét bíró tölti be, akit igazságügy-miniszteri rendelettel neveznek ki. E háromtagú bizottság két tagját külön-külön az általános pénzügyi felügyelet rendeletével, illetve a lisszaboni önkormányzat vezetőjének (prefektus) rendeletével nevezik ki, míg a bizottság harmadik tagját a Santa Casa igazgatója nevezi ki.
- 19 A szerencsejáték-igazgatóság közigazgatási hatósági jogkörrel rendelkezik a Santa Casa kizárólagos hatáskörébe utalt szerencsejátékok jogellenes működtetése miatti szabálysértési eljárások megindítására, lefolytatására és kivizsgálására. A 282/2003. sz. törvényrendelet az említett igazgatóság vezetését többek között felruházza az említett törvényrendelet 12. cikkének (1) bekezdésében meghatározott pénzbírság kiszabásához szükséges közigazgatási hatósági jogkörökkel.

Az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

- 20 A Bwin gibraltári székhelyű, online játékokkal foglalkozó vállalkozás. Internetes oldalon kínál szerencsejátékokat.
- 21 A Bwin Portugáliában nem rendelkezik telephellyel. Az online szolgáltatásokat kínáló szerverei Gibraltáron és Ausztriában találhatóak. A fogyasztó valamennyi fogadását közvetlenül a Bwin internetes oldalán vagy más közvetlen hírközlési eszköz segítségével teszi meg. Az említett oldalon megtett pénzbeli téteket jellemzően bankkártyával vagy más elektronikus fizetési eszköz használatával teljesítik. Az esetleges nyereményt a Bwin által a játékos számára nyitott fogadói számlán írják jóvá. A játékos ezt az összeget felhasználhatja játék céljára, vagy kérheti annak a bankszámlájára történő átutalását.
- 22 A Bwin az online szerencsejátékok széles skáláját kínálja, köztük sportfogadásokat, olyan kaszinójátékokat, mint a rulett és a póker, valamint a Santa Casa által működtetett Totolotohoz hasonló, számsorsoláson alapuló játékokat.
- 23 A kínált sportfogadások labdarúgó-mérkőzések és más sportversenyek eredményeire köthetők. A különböző játéklehetőségek közé tartoznak a portugál labdarúgó-bajnokság mérkőzéseinek eredményére (győzelem, döntetlen vagy vereség) történő fogadások, amelyek a Santa Casa által működtetett Totobola és a Totogolo megfelelői. A Bwin ezenkívül valós idejű online sportfogadásokat is kínál, ahol a nyerési esélyek változóak, és az ilyen fogadások tárgyát képező sportesemény alakulásától függően módosulnak. Az olyan információk, mint a mérkőzés állása, az eltelt idő, az adott sárga és piros lapok száma stb. valós időben feltűnnek a Bwin internetes oldalán, és ily módon lehetővé teszik a játékosok számára, hogy a sportesemény ideje alatt interaktív módon fogadásokat kössenek.

- 24 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat szerint a Liga egyesületi szerkezetű, nem haszonszerzési célú, magánjogi jogi személy, amelybe beletartozik minden olyan klub, amely részt vesz a professzionális labdarúgó bajnokságokon Portugáliában. Ő szervezi többek között a nemzeti első osztálynak megfelelő labdarúgó-bajnokságot, és feladata e bajnokság kereskedelmi lebonyolítása.
- 25 A Liga és a Bwin a Bíróság elé terjesztett észrevételeikben pontosították, hogy az általuk 2005. augusztus 18-án, a 2005/2006 évi versenyzidőszaktól kezdődően négy versenyzidőszakra megkötött támogatási szerződés értelmében a Bwin a portugáliai labdarúgó első osztály fő intézményi támogatójává vált. E szerződés rendelkezéseinek megfelelően a korábban „Super Liga” elnevezésű első osztály a nevét először Liga betandwin.com, majd Bwin Liga névre változtatta. Ezenkívül a Bwin logóját feltüntették a játékosok által használt felszereléseken, és elhelyezték az első osztályba tartozó klubok stadionjaiban. A Liga internetes oldala ráadásul tartalmazza a Bwin internetes oldalára való hivatkozást és az ahhoz vezető linket, amely lehetővé teszi a portugáliai és más országokból származó fogyasztók számára, hogy igénybe vegyék az ily módon kínált, szerencsejátékokkal kapcsolatos szolgáltatásokat.
- 26 Ezt követően a Santa Casa szerencsejáték-igazgatóságának vezetése a 282/2003. sz. törvényrendelettel biztosított hatásköreit gyakorolva a Liga esetében 75 000 euró, a Bwin esetében pedig 74 500 euró összegű pénzbírság kiszabásáról hozott határozatot az említett törvényrendelet 11. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontjában említett szabálysértések elkövetéséért. Ezen összegek a Ligára és a Bwinre az egyrészről a Santa Casa számára átengedett, vagy azokhoz hasonló társasjátékok interneten való létrehozásáért, szervezéséért és működtetéséért, másrészről pedig az e játékok reklámozásáért kiszabott két bírság halmazát képezik.
- 27 A Liga és a Bwin keresetet nyújtott be a kérdést előterjesztő bíróság előtt a fenti határozatok hatályon kívül helyezése céljából, többek között a közösségi szabályokra és ítélkezési gyakorlatra hivatkozva.

28 E körülmények között a Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„[...] a Santa Casa által élvezett kizárólagosság a [Bwin] szemben alkalmazva, azaz egy olyan, más tagállamban letelepedett és ott hasonló szolgáltatásokat jogszerűen nyújtó szolgáltatóval szemben, amely Portugáliában nem rendelkezik telephellyel, korlátozza-e a szolgáltatásnyújtás szabadságát az EK-Szerződés 49., 43. illetve 56. cikke szerinti, a szolgáltatásnyújtás szabadságára, a letelepedés szabadságára és a tőke szabad mozgására vonatkozó elvek megsértésével[?]”

[...] a közösségi jog, különösen pedig a fent hivatkozott elvek, tiltják-e az alapügyben vitatotthoz hasonló nemzeti rendszert, amely egyfelől egyetlen intézmény részére biztosít kizárólagosságot sorsolásos játékok és fogadások működtetésére, másfelől e kizárólagosságot »az ország egész területére« kiterjeszti, »az [...] internetet is beleértve«[?]”

A szóbeli szakasz újbóli megnyitására irányuló kérelemről

29 A Bíróság Hivatalához 2008. október 30-án benyújtott kérelmével a Bwin az eljárási szabályzat 61. cikkének megfelelően a szóbeli szakasz újbóli megnyitását kérte a Bíróságtól.

30 Az említett rendelkezésnek megfelelően a főtanácsnokot e kérelem kapcsán meghallgatták.

- 31 A Bíróság az eljárási szabályzat 61. cikkének megfelelően hivatalból, a főtanácsnok javaslatára vagy a felek kérelmére is elrendelheti a szóbeli szakasz újbóli megnyitását, ha úgy véli, hogy a tényállás nincs kellően feltárva, vagy ha az ügyet olyan érv alapján kellene eldönteni, amely nem került megvitatásra a felek között (lásd különösen a C-284/06. sz. Burda-ügyben 2008. június 26-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-4571. o.] 37. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 32 Azonban sem a Bíróság alapokmánya, sem pedig eljárási szabályzata nem teszi lehetővé, hogy a felek a főtanácsnoki indítványra válaszként észrevételeket tegyenek.
- 33 Márpedig kérelmében a Bwin lényegében arra szorítkozik, hogy megjegyzéseket fűz a főtanácsnok indítványához, kiemelve többek között, hogy a főtanácsnok néhány ténybeli körülmény kapcsán a Santa Casa és a portugál kormány által előterjesztett észrevételekre támaszkodott anélkül, hogy figyelembe vette volna az általa vagy a Liga által e körülmények vitatása céljából felhozott érveket, vagy akár csak megemlítette volna, hogy vitatták e körülményeket.
- 34 A Bíróság megállapítja, hogy minden szükséges adat rendelkezésre áll a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdés megválaszolásához, és az ügyet nem kell olyan érv alapján vizsgálni, amely előtte nem került megvitatásra.
- 35 Következésképpen nem szükséges elrendelni a szóbeli szakasz újbóli megnyitását.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságáról

- 36 A Bíróság elé terjesztett észrevételeiben az olasz kormány vitatja az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatóságát abból az okból, hogy az előterjesztő bíróság kérdésével azt kéri a Bíróságtól, hogy a belső jogszabályoknak a közösségi jogi rendelkezésekkel való összeegyeztethetőségéről határozzon.
- 37 E vonatkozásban emlékeztetni kell arra, hogy az EK 234. cikk által létrehozott együttműködési rendszer a tagállami bíróságok és a Bíróság feladatainak egyértelmű szétválasztásán alapul. A fenti cikk alapján kezdeményezett eljárás keretében a nemzeti jogszabályok értelmezése a nemzeti bíróságok feladata, nem pedig a Bíróságé, és az nem dönthet a belső jogszabályoknak a közösségi jogi rendelkezésekkel való összeegyeztethetőségéről. Ezzel szemben a Bíróság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy tájékoztassa a nemzeti bíróságot minden olyan, a közösségi jog értelmezésére vonatkozó szempontról, amely lehetővé teszi számára a belső jogszabályok közösségi jogi rendelkezésekkel való összeegyeztethetőségének értékelését (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.] 36. pontja).
- 38 Meg kell állapítani, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a kérdésével nem arra kéri a Bíróságot, hogy a szerencsejátékokra vonatkozó különös portugál szabályozásnak a közösségi joggal való összeegyeztethetőségéről, hanem csupán annak bizonyos, általánosan leírt elemeiről határozzon, különösen a Santa Casától eltérő szolgáltatókkal – így a más tagállamokban letelepedett szolgáltatókkal – szemben felállított azon tilalomról, amelynek értelmében Portugália területén tilos az említett gazdasági szereplőnek átengedett szerencsejátékokat és azokhoz hasonló játékokat az interneten kínálni. A fentihez hasonló kérelem elfogadható.
- 39 Ezenkívül az olasz, a holland és a norvég kormány, valamint az Európai Közösségek Bizottsága azzal az indokkal vonja kétségbe az előzetes döntéshozatali kérelem elfogadhatóságát, hogy az nem tartalmaz elegendő információt az alapügyben alkalmazandó portugál szabályozás tartalmát és célkitűzéseit illetően.

- 40 Azon információkat illetően, amelyeket az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban közölni kell a Bírósággal, emlékeztetni kell arra, hogy azok nem csak arra szolgálnak, hogy a Bíróság a kérdést előterjesztő bíróság számára hasznos válaszokat adhasson, hanem arra is, hogy a tagállamok kormányai, valamint az egyéb érdekelt felek a Bíróság alapokmánya 23. cikkének megfelelően előterjeszthessék észrevételeiket. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a fentiek érdekében a nemzeti bíróságnak egyrészt meg kell határoznia az általa feltett kérdések ténybeli és jogszabályi hátterét, vagy legalábbis ki kell fejtenie azokat a ténybeli körülményeket, amelyek e kérdések alapulnak. A nemzeti bíróságnak másrészt pontosan meg kell jelölnie azon okokat, amelyek arra indították, hogy felvesse a közösségi jog értelmezésének kérdését, és amelyek alapján szükségesnek tartotta a Bíróság elé terjeszteni a kérdéseit. Ezen összefüggésben elengedhetetlen, hogy a nemzeti bíróság minimális magyarázatot adjon az értelmezni kért közösségi rendelkezések kiválasztásának okaira, és e rendelkezések és az alapügyben alkalmazandó nemzeti jogszabály közötti kapcsolatra (lásd a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 34. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 41 E vonatkozásban kétségtelen, hogy a tagállamok kormányai és az érdekelt felek által előterjesztett észrevételeknek, valamint a Bíróság válaszában pontossága, sőt hasznossága is függhet az alapügyben alkalmazandó nemzeti jogszabályok tartalmára és célkitűzéseire vonatkozó információk kellő részletességétől. Tekintettel azonban a nemzeti bíróságok és a Bíróság közötti feladatmegosztásra, nem várható el, hogy a kérdést előterjesztő bíróság – még mielőtt a Bírósághoz fordulna – elvégezze az igazságszolgáltatási feladata keretében rá háruló valamennyi ténymegállapítást és jogi értékelést. Elegendő ugyanis, ha az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik az alapügy tárgya és a közösségi jogrendet érintő főbb pontjai annak érdekében, hogy a tagállamoknak lehetőségük legyen észrevételeiknek a Bíróság alapokmányának 23. cikke szerinti előterjesztésére, és a Bíróság előtti eljárásban való hatékony részvételre.
- 42 Az alapügyben az előzetes döntésre utaló határozat eleget tett a fenti követelményeknek. A kérdést előterjesztő bíróság meghatározta az általa a Bíróságnak feltett kérdés alapjául szolgáló ténybeli és jogi hátteret. Amennyiben a szerencsejátékokra vonatkozó portugál jogszabályok céljai az említett határozatból nem ismerhetők fel, a Bíróságnak az előterjesztett kérdésre különösen az alapeljárás felei és a portugál kormány által a Bíróság előtt említett célok figyelembevételével kell választ adnia.

Következésképpen az utóbbi ügy véli, hogy e körülmények között a fenti kérdés megválaszolásához szükséges valamennyi információ a rendelkezésére áll.

- 43 A fenti megfontolások összességére tekintettel az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet elfogadhatónak kell minősíteni.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

- 44 Az előterjesztő bíróság kérdésével az EK 43., EK 49. és EK 56. cikk értelmezését kéri a Bíróságtól.

Az EK 43. és EK 56. cikk alkalmazhatóságáról

- 45 Mivel a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdés nem kizárólag az EK 49. cikket, hanem az EK 43. és EK 56. cikket is említi, először is rá kell mutatni, hogy az ügy irataiban szereplő információk fényében nem tűnik úgy, hogy az utóbbi cikkek az alapeljárás tárgyát képező jogvita tekintetében alkalmazhatóak lennének.
- 46 Az EK 43. cikk alkalmazhatóságát illetően kétségtelen, hogy a Bwin kizárólag az interneten folytatja tevékenységét Portugáliában anélkül, hogy Portugália területén közvetítőket venne igénybe, tehát anélkül, hogy Portugáliában akár székhelyet, akár telephelyet hozott volna létre. Hasonlóképpen, az ügy irataiból nem tűnik ki, hogy a Bwinnek szándékában állt volna letelepedni Portugáliában. Következésképpen semmi nem utal arra, hogy az alapügyben alkalmazni lehetne a Szerződésnek a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezéseit.

- 47 Az EK 56. cikk alkalmazhatóságát illetően meg kell állapítani, hogy az alapügy tárgyát képező nemzeti szabályozásnak a tőke mozgás szabadságára és a fizetési műveletek szabadságára gyakorolt esetleges korlátozó hatásai csak a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatos esetleges korlátozások elkerülhetetlen következményei lennének. Márpedig, amennyiben valamely nemzeti intézkedés egyidejűleg több alapvető szabadsághoz is kapcsolódik, a Bíróság azt főszabály szerint csupán az egyik szabadságra tekintettel vizsgálja meg, ha kiderül, hogy az adott ügy körülményei között a többi szabadság az elsőhöz képest teljesen másodlagos, és ahhoz kapcsolódhat (lásd ebben az értelemben a C-452/04. sz., Fidium Finanz ügyben 2006. október 3-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-9521. o] 34. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 48 E feltételek mellett az előterjesztő bíróság kérdésére kizárólag az EK 49. cikkre tekintettel kell választ adni.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés terjedelméről

- 49 Az alapeljárás tárgyát képező jogvita egyes, elektronikus eszköz, azaz az internet segítségével játszott szerencsejátékok Portugáliában történő értékesítését érinti. A más tagállamban letelepedett magánszolgáltatóként működő Bwin kizárólag az interneten kínál szerencsejátékokat Portugáliában, és a 282/2003. sz. törvényrendelet 11. cikke (1) bekezdésének a) és b) pontjában szereplő, az alapeljárásban a Liga és a Bwin terhére rótt közigazgatási szabálysértések kizárólag az elektronikus úton szervezett játékokkal kapcsolatos magatartásokra vonatkoznak.
- 50 Következésképpen az előterjesztő bíróság kérdését úgy kell érteni, mint amely lényegében arra irányul, hogy az EK 49. cikkel ellentétes-e az alapügyben felmerülthöz hasonló olyan tagállami szabályozás, amely a Bwinhez hasonló, más tagállamban letelepedett és ott jogszerűen hasonló szolgáltatásokat nyújtó gazdasági szereplők számára megtiltja, hogy az először említett tagállamban az interneten szerencsejátékokat kínáljanak.

A szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának fennállásáról

- 51 Az EK 49. cikk megköveteli a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó valamennyi korlátozás megszüntetését akkor is, ha az adott korlátozás különbségtétel nélkül vonatkozik a nemzeti és az egyéb tagállamokból származó szolgáltatókra, amennyiben az akadályozza, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi egy olyan másik tagállamban letelepedett szolgáltató szolgáltatásait, ahol az jogszerűen nyújt hasonló szolgáltatásokat (lásd ebben az értelemben a C-76/90. sz. Säger-ügyben 1991. július 25-én hozott ítélet [EBHT 1991., I-4221. o.] 12. pontját és a C-58/98. sz. Corsten-ügyben 2000. október 3-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-7919. o.] 33. pontját). Egyébként a szolgáltatásnyújtás szabadságát mind a szolgáltatást nyújtó, mind pedig a szolgáltatást igénybe vevő élvezi (lásd ebben az értelemben a 286/82. és 26/83. sz., Luisi és Carbone egyesített ügyekben 1984. január 31-én hozott ítélet [EBHT 1984., 377. o.] 16. pontját).
- 52 Kétségtelen, hogy az a tagállami szabályozás, amely a Bwinhez hasonló, más tagállamban letelepedett szolgáltatásnyújtók részére megtiltja, hogy az említett tagállam területén az interneten szolgáltatásokat kínáljanak, az EK 49. cikkben biztosított szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősül (lásd ebben az értelemben a C-243/01. sz. Gambelli és társai ügyben 2003. november 6-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-13031. o.] 54. pontját).
- 53 A fentihez hasonló szabályozás ezenkívül korlátozza az érintett tagállamban lakóhellyel rendelkezőket abban, hogy az interneten igénybe vehessék a más tagállamokban kínált szolgáltatásokat.
- 54 Következésképpen meg kell állapítani, hogy – ahogyan azt egyébként a Portugál kormány is kifejezetten elismeri – az alapügyben felmerült szabályozás korlátozza az EK 49. cikkben biztosított szolgáltatásnyújtás szabadságát.

A szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának igazolásáról

- 55 Meg kell vizsgálni, mennyiben megengedhető az alapügyben szereplő korlátozás az EK 45. és az EK 46. cikkben kifejezetten szabályozott, e téren az EK 55. cikk alapján alkalmazandó eltérések címén, illetve hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében azt igazolja-e nyomós közérdek.
- 56 Az EK 46. cikk (1) bekezdése elfogad bizonyos közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokkal igazolt korlátozásokat. Az ítélkezési gyakorlat ezenkívül meghatározott bizonyos számú nyomós közérdekű okot, amelyek közé tartoznak például a fogyasztóvédelmi célkitűzések, a csalás, valamint annak megakadályozása, hogy az állampolgárok túlzott összegeket költsenek szerencsejátéokra, vagy általánosságban a szociális egyensúly veszélyeztetésének megelőzése (lásd a fent hivatkozott Placanica és társai ügyben hozott ítélet 46. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 57 Ezen összefüggésben meg kell jegyezni – ahogyan arra a Bíróság előtt észrevételt előterjesztő tagállamok többsége is emlékeztetett –, hogy a szerencsejátékok szabályozása azon területek közé tartozik, amelyek tekintetében jelentős erkölcsi, vallási és kulturális jellegű különbségek állnak fenn a tagállamok között. A terület közösségi harmonizációja hiányában az egyes tagállamok feladata, hogy e területeken saját értékrendjüknek megfelelően megítéljék az érintett érdekek védelméből következő követelményeket (lásd különösen a 34/79. sz., Henn és Darby ügyben 1979. december 14-én hozott ítélet [EBHT 1979., 3795. o.] 15. pontját, a C-275/92. sz. Schindler-ügyben 1994. március 24-én hozott ítélet [EBHT 1994., I-1039. o.] 32. pontját, a C-268/99. sz., Jany és társai ügyben 2001. november 20-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-8615. o.] 56. és 60. pontját, valamint a fent hivatkozott Placanica és társai ügyben hozott ítélet 47. pontját).
- 58 Pusztán az a tény, hogy valamely tagállam egy másik tagállamtól eltérő védelmi rendszert választott, nem befolyásolhatja az e területen hozott rendelkezések szükségességének és arányosságának megítélését. Az ilyen rendelkezéseket kizárólag az érintett tagállam illetékes nemzeti hatóságai által kitűzött célok és az általuk biztosítani kívánt védelmi szint figyelembevételével kell értékelni (a C-124/97. sz., Läära és társai ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-6067. o.] 36. pontja és a C-67/98. sz. Zenatti-ügyben 1999. október 21-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-7289. o.] 34. pontja).

- 59 A tagállamok tehát szabadon állapíthatják meg a szerencsejátékokkal kapcsolatos politikájuk célkitűzéseit, és adott esetben szabadon határozhatják meg a kívánt védelem pontos szintjét. Az általuk előírt korlátozásoknak azonban arányosságuk vonatkozásában meg kell felelniük a Bíróság ítélezési gyakorlatából következő feltételeknek (a fent hivatkozott Placanica és társai ügyben hozott ítélet 48. pontja).
- 60 Következésképpen a jelen ügyben többek között meg kell vizsgálni, hogy az interneten működtetett szerencsejátékok kínálatának az alapeljárásban szóban forgó nemzeti jogszabályok által előírt korlátozása alkalmas-e az érintett tagállam által elérni kívánt cél vagy célok megvalósítására, és nem lép-e túl az annak megvalósításához szükséges mértéken. A korlátozásokat azonban mindenképpen hátrányos megkülönböztetéstől mentesen kell alkalmazni (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Placanica és társai ügyben hozott ítélet 49. pontját).
- 61 Ebben az összefüggésben arra kell emlékeztetni, hogy a nemzeti szabályozás csak akkor alkalmas az említett cél megvalósítására, ha azt valóban összefüggő és rendszeres módon kívánja elérni (a C-169/07. sz. Hartlauer-ügyben 2009. március 10-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-1721. o.] 55. pontja).
- 62 A portugál kormány és a Santa Casa szerint a nemzeti szabályozás által követett fő célkitűzés a bűncselekmények elleni küzdelem, pontosabban a szerencsejátékok fogyasztóinak védelme a gazdasági szereplők által elkövetett csalásokkal szemben.
- 63 E vonatkozásban meg kell említeni, hogy a bűncselekmények elleni küzdelem olyan nyomós közérdeknek minősülhet, amely igazolhatja a szerencsejáték-ágazatba tartozó szolgáltatások kínálására felhatalmazott gazdasági szereplőket érintő korlátozásokat. E játékok ugyanis – figyelembe véve a játékosoktól beszedhető összegek nagyságát és a kínált nyereményeket – bűncselekmények és csalárd cselekmények nagy kockázatát rejtik magukban.

- 64 A Bíróság ezenkívül elismerte, hogy a játékok kizárólagosság melletti korlátozott engedélyezése azzal az előnnyel jár, hogy azok működtetését ellenőrzött mederbe tereli, és megelőzi annak kockázatát, hogy e működtetés csalárd célra vagy bűncselekmények elkövetésére irányuljon (lásd a fent hivatkozott Läära és társai ügyben hozott ítélet 37. pontját és a fent hivatkozott Zenatti-ügyben hozott ítélet 35. pontját).
- 65 A portugál kormány arra hivatkozik, hogy a szerencsejátékok szervezése vonatkozásában a Santa Casa részére odaítélt kizárólagos jog egy ellenőrzött és biztonságos rendszer működését biztosítja. Egyrészt a Santa Casa több mint öt évszázadra visszatekintő, hosszas fennállása bizonyítja e szervezet megbízhatóságát. Másrészt az említett kormány hangsúlyozza, hogy a Santa Casa szorosan függ tőle. A szerencsejátékok jogi háttere, a Santa Casa alapszabálya és a kormány részvétele az előbbi adminisztratív szerveit alkotó tisztviselők kinevezésében lehetővé teszi az állam számára, hogy tényleges felügyeletet gyakoroljon a Santa Casa fölött. Ez a jogszabályban és alapszabályban meghatározott rendszer elegendő garanciát nyújt az állam részére a Santa Casa által szervezett szerencsejátékok tisztességének megőrzését szolgáló szabályok tiszteletben tartása vonatkozásában.
- 66 Ennek kapcsán a jelen ítélet 12–19. pontjában idézett nemzeti jogi háttérből következik, hogy a Santa Casa szervezete és működése vonatkozásában közérdekű célok követésére irányuló megfontolások és követelmények érvényesülnek. A Santa Casa szerencsejáték-igazgatósága közigazgatási hatósági hatáskört kapott a kizárólagosan a Santa Casa részére fenntartott szerencsejátékok illegális működtetése miatti szabálysértési eljárások megindítása, lefolytatása és kivizsgálása céljából.
- 67 E vonatkozásban el kell ismerni, hogy a szerencsejátékok interneten történő működtetésére vonatkozó kizárólagos jogok odaítélése a Santa Casához hasonló egyetlen – a hatóságok szigorú ellenőrzése alatt álló – gazdasági szereplő részére az alapügyben fennállóhoz hasonló körülmények között lehetővé teheti, hogy e játékok működtetése ellenőrzött mederben folyjon, és alkalmasnak tekinthető arra, hogy megvédje a fogyasztókat a gazdasági szereplők által elkövetett csalásokkal szemben.
- 68 Az alapügyben szóban forgó rendszer szükségszerűségének vizsgálata kapcsán a portugál kormány arra hivatkozik, hogy a külföldi székhellyel rendelkező

és szolgáltatásaikat az interneten kínáló gazdasági szereplők, illetve a Santa Casához hasonló gazdasági szereplő vonatkozásában a tagállami hatóságok ellenőrzési lehetőségei nem azonosak.

- 69 E tekintetben meg kell említeni, hogy az interneten kínált szerencsejátékok ágazata nem képezi közösségi harmonizáció tárgyát. A tagállam tehát joggal tekintheti úgy, hogy azon egyedüli körülmény, hogy valamely Bwinhez hasonló gazdasági szereplő jogszerűen kínál az interneten az említett ágazatba tartozó szolgáltatásokat a letelepedése szerinti más tagállamban, és hogy főszabály szerint már vonatkoznak rá az utóbbi tagállamban érvényes jogi feltételek és az e tagállam illetékes hatóságai által végzett ellenőrzések, nem tekinthető a belföldi fogyasztóknak a csalás és a bűncselekmények veszélyével szembeni védelme megfelelő biztosítékának, tekintettel azokra a nehézségekre, amelyekkel az említett összefüggésben a letelepedés helye szerinti tagállam hatóságai a gazdasági szereplők tulajdonságainak és szakmai feddhetetlenségének értékelése során szembesülhetnek.
- 70 Ezenkívül a fogyasztó és a gazdasági szereplő közötti közvetlen kapcsolat hiánya miatt az interneten hozzáférhető szerencsejátékok a gazdasági szereplők által a fogyasztókkal szemben esetlegesen elkövetett csalások tekintetében eltérő és nagyobb jelentőségű veszélyeket hordoznak, mint e játékok hagyományos piacai.
- 71 Egyébiránt nem lehet kizárni azt a lehetőséget, hogy az a gazdasági szereplő, amely védnöke a fogadásai tárgyát képező egyes sportversenyeknek, valamint az e versenyeken részt vevő bizonyos csapatoknak, olyan helyzetbe kerül, amely lehetővé teszi számára, hogy közvetlenül vagy közvetetten befolyásolja az említett versenyek eredményét, és ily módon növelje nyereségét.
- 72 E megállapításokból következik, hogy az alapeljárásban felmerült korlátozás – a szerencsejátékok interneten történő hozzáférhetőségének sajátosságaira tekintettel – úgy tekinthető, mint amelyet a csalás és a bűncselekmények elleni küzdelem célja igazol.

- 73 Következésképpen az előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EK 49. cikkel nem ellentétes valamely tagállamnak az alapügyben tárgyalthoz hasonló szabályozása, amely megtiltja a Bwinhez hasonló, más tagállamokban letelepedett és ott jogszerűen hasonló szolgáltatásokat nyújtó gazdasági szereplőknek, hogy az említett tagállam területén az interneten szerencsejátékokat kínáljanak.

A költségekről

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

A fenti indokok alapján a Bíróság (nagytanács) a következőképpen határozott:

Az EK 49. cikkel nem ellentétes valamely tagállamnak az alapügyben tárgyalthoz hasonló szabályozása, amely megtiltja a Bwin International Ltd-hez hasonló, más tagállamokban letelepedett és ott jogszerűen hasonló szolgáltatásokat nyújtó gazdasági szereplőknek, hogy az említett tagállam területén az interneten szerencsejátékokat kínáljanak.

Aláírások