

## A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2013. szeptember 12.(\*)

„Letelepedés szabadsága – Szolgáltatásnyújtás szabadsága – EK 43. cikk és EK 49. cikk – Szerencsejátékok – Fogadások tétjeinek gyűjtése – Engedélyeztetésre vonatkozó feltételek – Rendőrségi engedély és koncesszió szükségessége – Nemzeti szabályozás – Tétgyűjtőhelyek közötti kötelező minimális távolság – A koncesszió tárgyát képezőhöz hasonlítható, határokon átnyúló tevékenységek – Tilalom – A szerencsejátékokra vonatkozó engedélyek kölcsönös elismerése”

A C-660/11. és C-8/12. sz. egyesített ügyekben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek tárgyában, amelyet a Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Olaszország) a Bírósághoz 2011. december 27-én és 2012. január 2-án érkezett, 2011. december 5-i határozataival terjesztett elő az előtte

**Daniele Biasci,**

**Alessandro Pasquini,**

**Andrea Milianti,**

**Gabriele Maggini,**

**Elena Secenti,**

**Gabriele Livi**

és

a **Ministero dell’Interno,**

a **Questura di Livorno**

között,

a **SNAI - Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA (C-660/11)**

részvételével,

valamint

**Cristian Rainone,**

**Orentino Viviani,**

**Miriam Befani**

és

a **Ministero dell'Interno,**

a **Questura di Prato,**

a **Questura di Firenze**

között,

a **SNAI - Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA,**

a **Stanley International Betting Ltd,**

a **Stanleybet Malta ltd. (C-8/12)**

részvételével

folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (harmadik tanács),

tagjai: M. Ilešič tanácselnök, E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh, C. Toader (előadó) és C. G. Fernlund bírák,

főtanácsnok: P. Cruz Villalón,

hivatalvezető: L. Hewlett főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2013. április 18-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- D. Biasci, A. Pasquini, A. Milianti, G. Maggini, E. Secenti, G. Livi, C. Rainone, O. Viviani és M. Befani képviselőiben A. Dossena és F. Donati avvocati,
- a SNAI - Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA képviselőiben G. Vicicone, C. Sambaldi, A. Fratini és F. Filpo avvocati,
- a Stanley International Betting Ltd képviselőiben D. Agnello, A. Piccinini és M. Mura avvocati,
- a Stanleybet Malta ltd. képviselőiben R. Jacchia, A. Terranova, F. Ferraro, D. Agnello et A. Piccinini avvocati,
- az olasz kormány képviselőiben G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítői: S. Fiorentino avvocato dello Stato és A. Bizzarai esperto,
- a belga kormány képviselőiben M. Jacobs és L. Van den Broeck, meghatalmazotti minőségben, segítőik: P. Vlaeminck és R. Verbeke advocaten,
- a máltai kormány képviselőiben A. Buhagiar, meghatalmazotti minőségben, segítője: G. Kimberley avukat,
- a portugál kormány képviselőiben L. Inez Fernandes, A. P. Barros és A. Silva Coelho, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviselőiben E. Traversa, D. Nardi és I. V. Rogalski, meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

### Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek az EK 43. cikk és az EK 49. cikk értelmezésére vonatkoznak.
- 2 E kérelmeket egyrészt a D. Biasci, A. Pasquini, A. Milianti, G. Maggini, E. Secenti, valamint G. Livi és a Ministero dell'Interno (belügyminiszter), valamint a Questura di Livorno (Livorno város rendőrkapitánysága) között (C-660/11. sz. ügy), másrészt pedig a C. Rainone, O. Viviani, valamint M. Befani és a Ministero dell'Interno, a Questura di Prato (Prato város rendőrkapitánysága), valamint a Questura di Firenze (Firenze város rendőrkapitánysága) között (C-8/12. sz. ügy) folyamatban lévő jogvitákban terjesztették elő.

#### Jogi háttér

- 3 Az olasz szabályozás lényegében azt írja elő, hogy fogadások tétjeinek gyűjtésével és fogadásszervezéssel kapcsolatos tevékenységek gyakorlásához pályázati eljárás alapján odaítélt koncessziós jog megszerzése és rendőrségi engedély szükséges. E jogszabályok bármilyen megsértése büntetőjogi szankciók alkalmazását vonja maga után.

#### *A koncessziós jogok*

- 4 Az alkalmazandó jogszabályok 2002-ben bekövetkezett módosításáig az olyan tőkeegyesítő társaság formájában alakult piaci szereplők, amelynek részvényeit szabályozott piacokon jegyezték, nem kaphattak szerencsejáték-szervezésre vonatkozó koncessziós jogot. Ennek következtében e piaci szereplők nem vehettek részt az 1999-ben a koncessziós jogok odaítélése érdekében lefolytatott pályázati eljárásban. E kizárást a Bíróság, többek között a C-338/04., C-359/04. és C-360/04. sz., Placanica és társai egyesített ügyekben 2007. március 6-án hozott ítéletében (EBHT 2007., I-1891. o.), az EK 43. cikkre és az EK 49. cikkre figyelemmel jogellenesnek minősítette.
- 5 A gazdasági és társadalmi fellendülést, a közkiadások kezelését és ésszerűsítését, valamint az adóbevételek terén szükséges beavatkozásokat és az adócsalás elleni küzdelmet szolgáló sürgős rendelkezésekről szóló, a 2006. augusztus 4-i 248. sz. törvénybe beépített, 2006. július 4-i 223. sz. rendelet törvény (a GURI 2006. augusztus 11-i, 18. száma, a továbbiakban: Bersani-rendelet) reformokat vezetett be a játékágazatban Olaszországban, amelyeknek az volt a céljuk, hogy biztosítsák az uniós jogból eredő követelményeknek való megfelelést.
- 6 A Bersani-rendeletnek „Az illegális játékok elleni küzdelmet szolgáló intézkedések” című 38. cikke az (1) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy „a szabálytalan és illegális játékok terjesztése, a játékágazatban tapasztalható adóelkerülés és adócsalás elleni küzdelemre való tekintettel, valamint a játékosok védelmének biztosítása érdekében” 2006. december 31-ig rendelkezéseket kell hozni.

- 7 A Bersani-rendelet 38. cikkének (2) és (4) bekezdése megállapítja egyrészt a löversenyeken kívüli eseményekhez kapcsolódó, másrészt a löversenyekhez kapcsolódó szerencsejátékok szervezésére vonatkozó új részletes szabályokat. Így különösen:
- legalább 7000 új értékesítőhely nyitásáról rendelkezik a löversenyeken kívüli eseményekhez kapcsolódó szerencsejátékok esetében, és legalább további 10 000 értékesítőhely nyitásáról a löversenyekhez kapcsolódó szerencsejátékok esetében;
  - az értékesítőhelyek maximális száma önkormányzatonként kerül meghatározásra, a helyi lakosok számának függvényében, figyelembe véve az 1999-es pályázati kiírást követően koncessziós jogot kapott értékesítőhelyeket;
  - az új értékesítőhelyeknek meghatározott minimális távolságra kell lenniük az 1999-es pályázati kiírást követően koncessziós jogot kapott értékesítőhelyektől, és
  - az 1999-es pályázati kiírást követően odaítélt koncessziók jogosultjai „védelme részletes szabályainak meghatározása” a gazdasági és pénzügyi minisztérium felügyelete alá tartozó állami monopóliumok önálló igazgatóságának (a továbbiakban: AAMS) a feladata.

### *Rendőrségi engedélyek*

- 8 A koncessziók rendszere szorosan kapcsolódik a 2000. december 23-i 388. sz. törvény (a GURI rendes kiadásának 302. száma, 2000. december 29., a továbbiakban: királyi rendelet) 37. cikkének (4) bekezdésével módosított, a közbiztonság területén hozott törvények egységes szerkezetbe foglalásáról szóló, 1931. június 18-i 773. sz. királyi rendelet (Regio decreto n. 773 – Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza; a GURI 1931. június 26-i, 146. száma,.) által szabályozott rendőrségi engedélyek rendszeréhez.
- 9 E királyi rendelet 88. cikkének megfelelően rendőrségi engedély – amely a kérelmező személyes tulajdonságainak és szakmai képességeinek többféle ellenőrzését feltételezi – a szerencsejáték-ágazatban kizárólag koncessziós joggal rendelkezőknek adható. Másfelől az olasz szabályozás akár egy évig terjedő szabadságvesztéssel is büntetendő büntetőjogi szankciókat ír elő a koncessziós jog vagy rendőrségi engedély nélkül a nyilvánosság számára szerencsejátékokat kínáló személlyel szemben.

### *A pályázati eljárások a Bersani-rendelet alapján*

- 10 A Bersani-rendelet rendelkezéseit az AAMS által kiírt pályázati eljárás lefolytatásával hajtották végre 2006 folyamán. A pályázati felhívásokkal kapcsolatos dokumentáció többek között tartalmazta az ajánlattételhez szükséges, nyolc mellékletből álló dokumentációt, valamint az AAMS és a pályázat nyertese által később megkötendő, löversenyektől eltérő eseményekkel kapcsolatos szerencsejátékokra vonatkozó koncessziós szerződés tervezetét (a továbbiakban: szerződéstervezet).
- 11 A szerződéstervezet 23. cikkének (3) bekezdése értelmében az AAMS visszavonja a koncessziós jogot, amennyiben a koncessziójogosult közvetlenül vagy közvetve, olasz területen vagy az ország területén kívül található szerverten keresztül a nyilvános játékokhoz vagy az AAMS által felügyelt játékokhoz hasonló, vagy az olasz jogrend által tiltott játékokat értékesít.

### **Az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

- 12 Az alapügy felperesei az osztrák jog hatálya alá tartozó Goldbet Sportwetten GmbH (a továbbiakban: Goldbet) társaság – amely a tiroli kormány által kibocsátott közvetítői engedély jogosultja – számára „adattovábbítási központok” (a továbbiakban: CTD) üzemeltetői.
- 13 Az alapügy felperesei a Tribunale amministrativo regionale per la Toscana előtt kifejtették, hogy a Goldbet Innsbruckban (Ausztria) létrehozott társaság, amely a világ számos országában engedélyezett közvetítői tevékenységet gyakorol, és e tevékenység szabályos folytatása tekintetében a hatáskörrel rendelkező hatóságok szigorú ellenőrzésének hatálya alatt áll.
- 14 A Goldbet és az alapügy felperesei közötti kapcsolatot tekintve az utóbbiak megerősítették, hogy a fogadások szervezése kizárólag e társaság feladata. Ekképpen a Goldbet – miután megkapja a CTD által átküldött fogadási ajánlatot – fenntartja magának a jogot, hogy – mérlegelés alapján – elfogadja-e az ajánlatot, miközben a CTD üzemeltetőjének kizárólag az a feladata, hogy a fogadó fél és a külföldi közvetítő között kapcsolatot teremtsen. Ily módon a szolgáltatásnyújtás kizárólag a kapcsolat és az adattovábbítás fogadó felek részére történő felajánlásából áll a fogadó fél által tett fogadási ajánlat közvetítő részére történő továbbításának megkönnyítése érdekében.
- 15 Habár álláspontjuk szerint az általuk gyakorolt tevékenység nem tekinthető fogadások mások számára történő közvetítésének, az alapügy felperesei kérelmet nyújtottak be a hatáskörrel rendelkező hatóságokhoz a királyi rendelet 88. cikkében meghatározott rendőrségi engedély megszerzése érdekében. Valamennyi kérelmet elutasították azzal az indokkal, hogy a Goldbet Olaszországban nem rendelkezett az AAMS által kibocsátott koncessziós joggal, amely a fent említett engedély kibocsátásához a királyi rendelet 88. cikke alapján továbbra is szükséges.
- 16 Az alapügy felperesei különböző kereseteket terjesztettek elő a kérdést előterjesztő bíróság előtt az említett elutasító határozatok végrehajtásának felfüggesztése és megsemmisítése érdekében különösen a tagállamok közötti kölcsönös elismerés elvének megsértésére hivatkozással. Álláspontjuk szerint az olasz jogrend sérti ezen elvet, mivel megtagadja a más tagállamokban megfelelő engedéllyel rendelkező társaságoknak az utóbbi tagállamok határain kívüli működésre vonatkozó engedély megadását.
- 17 A C-660/11. sz. ügy alapjául szolgáló négy szóban forgó jogvitában a SNAI - Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA az alperes – a ministero dell'Interno – kérelmeinek alátámasztására beavatkozott a perbe a fogadások és nyilvános játékok tétjeinek gyűjtésével kapcsolatos állami koncesszió jogosultjaként, valamint a lóverseny- és sportfogadások, tippjátékok gyűjtésére és működtetésére irányuló, magas szintű technológiával rendelkező tematikai szolgáltatásokat nyújtó társaságként. A Stanley International Betting Ltd és a Stanleybet Malta Ltd. a C-8/12. sz. ügy alapjául szolgáló jogvitákban az alperes kérelmeinek alátámasztására avatkozott be a perbe.
- 18 A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy az alapügyek lényegében a C-72/10. és C-77/10. sz., Costa és Cifone egyesített ügyekben 2012. február 16-án hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé) alapjául szolgáló ügyben szereplővel azonos jogi és ténybeli keretbe illeszkednek, ezért lényegében a Corte suprema di cassazione által az ezen ítélet alapjául szolgáló ügyekben – a szabályozás változása előtt odaítélt koncessziók védelmére irányuló nemzeti szabályozásnak az uniós joggal való összeegyeztethetősége tekintetében – már feltettekkel azonos kérdéseket kíván feltenni. Ezen túlmenően a Bíróságot a királyi rendelet 88. cikkében előírt rendőrségi engedélyezési eljárásnak, valamint a szerencsejátékokra vonatkozó engedélyek kölcsönös elismerésének az olasz jogban történő alkalmazása hiányának az uniós joggal való összeegyeztethetőségéről kérdezi.
- 19 Ilyen feltételek mellett a Tribunale amministrativo regionale per la Toscana úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„(1) Úgy kell-e értelmezni az EK 43. cikket és az EK 49. cikket, hogy azokkal főszabály szerint ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amilyen a [királyi rendelet] 88. cikke szerinti szabályozás, amelynek értelmében »fogadások tétjeinek gyűjtésére vonatkozó engedély kizárólag azoknak adható, akik koncesszióval, miniszteri engedéllyel vagy más, törvény alapján fogadások szervezésére vagy működtetésére jogosult szervezet engedélyével rendelkeznek, valamint akikre a koncessziójogosult vagy az engedély jogosultja ugyanezen koncesszió vagy engedély alapján azt átruházta«, valamint amilyen a 2010. évi 73. sz. törvénybe épített 2010. március 25-i 40. sz. rendelet-törvény 2. cikkének (2b) bekezdése szerinti szabályozás, amelynek értelmében »a közbiztonság területén hozott törvények egységes szerkezetbe foglalásáról szóló [...] királyi rendelet 88. cikkét úgy kell értelmezni, hogy az abban foglalt engedély – amennyiben azt olyan kereskedelmi intézmények részére bocsátják ki, amelyben pénznyereménnyel járó nyilvános játékok működtetésére és tétjeinek gyűjtésére kerül sor – csak azt követően tekinthető hatályosnak, hogy a gazdasági és pénzügyi minisztérium – [AAMS] – kibocsátotta ezen intézmények jogosultjainak az e játékok működtetésére és tétjeinek gyűjtésére vonatkozó megfelelő koncessziós jogot«?

(2) Úgy kell-e értelmezni az EK 43. cikket és az EK 49. cikket, hogy azokkal főszabály szerint ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint a [Bersani-rendelet] 38. cikkének (2) bekezdése, amely arról rendelkezik, hogy a 2004. december 30-i 311. sz. törvény (2005-ös költségvetési törvény) 1. cikkének (287) bekezdését a következő cikk váltotta fel:

»(287) A gazdasági és pénzügyi minisztérium – [AAMS] – intézkedéseket tesz a lóversenyeken kívüli eseményekhez kapcsolódó játékok szervezésére vonatkozó új szabályok meghatározására az alábbi kritériumokat tiszteletben tartva:

- a) a lóversenyektől eltérő eseményekkel kapcsolatos játékok közé tartoznak a totalizátor és a fix befutási esélyes, lóversenyektől eltérő eseményekkel kapcsolatos játékok, a sporteseményekre vonatkozó tippjátékok, a lóversenyekkel kapcsolatos tippjátékok, a (498) bekezdés szerinti lóversenyfogadások, valamint minden olyan további nyilvános játék, amely lóversenyektől eltérő eseményekkel kapcsolatos;
- b) a lóversenyektől eltérő eseményekkel kapcsolatos játékok tétjeinek gyűjtését azok a gazdasági szereplők, akik az Európai Unió valamely tagállamában játékok tétjeinek gyűjtésére irányuló tevékenységet gyakorolnak, az Európai Szabadkereskedelmi Társulás tagállamainak gazdasági szereplői, továbbá más államok gazdasági szereplői csak akkor folytathatják, ha megfelelnek az [AAMS] által meghatározott megbízhatósági feltételeknek;
- c) a fogadások tétjeinek gyűjtésére irányuló tevékenység olyan értékesítő helyek közvetítésével gyakorolható, ahol főtevékenységként végzik a nyilvános játékok termékeinek kereskedelmét, valamint olyan értékesítő helyek közvetítésével, ahol a nyilvános játékok termékeinek kereskedelmét melléktevékenységként végzik; azon értékesítő helyek, amelyek főtevékenységként végzik a nyilvános játékok termékeinek kereskedelmét, meghatározott típusú fogadások tétjei gyűjtésének kizárólagos jogosultságával rendelkezhetnek;
- d) legalább 7000 új értékesítő helyet kell létesíteni, amelyeknek legalább 30%-a főtevékenységként végzi a nyilvános játékok termékeinek kereskedelmét;
- e) a lakosságszám arányában és az értékesítő helyek – amelyeknek a koncessziót már odaítélték – figyelembevételével meg kell határozni az értékesítő helyek településenkénti

maximális számát;

- f) a nyilvános játékok termékeinek kereskedelmét főtevékenységként végző értékesítő helyeket 200 000 főt meghaladó lakossal rendelkező településeken úgy kell elhelyezni, hogy legalább 800 méterre helyezkedjenek el a már koncesszióval rendelkező értékesítő helyektől, olyan településeken pedig, amelyek lakossága nem éri el a 200 000 főt, legalább 1600 méterre helyezkedjenek el a már koncesszióval rendelkező értékesítő helyektől;
- g) a nyilvános játékok termékeinek kereskedelmét melléktevékenységként végző értékesítő helyeket a 200 000 főt meghaladó lakossal rendelkező településeken úgy kell elhelyezni, hogy legalább 400 méterre helyezkedjenek el a már koncesszióval rendelkező értékesítő helyektől, olyan településeken pedig, amelyek lakossága nem éri el 200 000 főt, legalább 800 méterre helyezkedjenek el a már koncesszióval rendelkező értékesítő helyektől, figyelmen kívül hagyva azon értékesítő helyeket, amelyek 2006. június 30-án sporteseményekre vonatkozó tippjátékok gyűjtését végezték;
- h) valamennyi gazdasági szereplő előtt nyitott egy vagy több közbeszerzési eljárás lefolytatását követően az értékesítő helyeket oly módon kell odaítélni, hogy az ajánlati ár a nyilvános játékok termékeinek kereskedelmét főtevékenységként végző értékesítő helyenként legalább 25 000 euró, a melléktevékenységként nyilvános játékok termékeinek kereskedelmét végző értékesítő helyenként legalább 7500 euró legyen;
- i) legalább 200 000 euró megfizetése mellett végezhető távolsági játékok – beleértve a pénznereménnyel járó ügyességi játékokat is – tétjeinek gyűjtésére irányuló lehetőség;

[...]

- l) meghatározásra kerül a gazdasági és pénzügyi minisztérium 2006. március 1-jei, 111. sz. rendelettel meghatározott rendelet által szabályozott, a fix befutási esélyes, lóversenyektől eltérő eseményekkel kapcsolatos fogadások tétjeinek gyűjtésével foglalkozó koncessziójogosultakra vonatkozó védelem módja?«

A [Bersani-rendelet] 38. cikke (2) bekezdésének a fent hivatkozott közösségi elvekkel való összeegyeztethetőségére vonatkozó kérdés az említett intézkedésnek kizárólag azon részeire vonatkozik, amelyek rögzítik: a) a szabályozás módosítását megelőzően odaítélt koncessziós jogok védelmére vonatkozó általános irány meghatározását; b) olyan új értékesítő helyek megnyitására vonatkozó kötelezettséget, amelyek meghatározott távolságot tartanak a már meglévőktől, amely ténylegesen hozzájárulhat a már meglévő kereskedelmi pozíciók fenntartásának biztosításához. A kérdés továbbá az [AAMS] által a [Bersani-rendelet] 38. cikkének (2) bekezdése szerinti állami monopóliumok kapcsán adott általános értelmezésre vonatkozik, amennyiben a koncessziós megállapodásokban előírta (a 23. cikk (3) bekezdése) a korábban hivatkozott, határokon átnyúló hasonló játéktevékenységek koncessziójogosult általi közvetlen vagy közvetett gyakorlásának esetére előírt jogvesztő kikötést;

- (3) Igenlő válasz esetén – azaz ha a fent említett nemzeti szabályozás nem tűnik nyilvánvalóan ellentétesnek a közösségi normákkal – az EK 49. cikket úgy kell-e értelmezni, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága közérdekből történő korlátozása esetén előzetesen meg kell vizsgálni, hogy e közérdeket nem vették-e már kellő mértékben figyelembe azon rendelkezések, ellenőrzések és vizsgálatok, amelyek hatálya alatt a szolgáltatást nyújtó a székhely szerinti

államban áll?

- (4) Igenlő válasz esetén – az előző pont értelmében – figyelembe kell-e vennie a kérdést előterjesztő bíróságnak az ilyen korlátozás arányosságának vizsgálata során, hogy a szolgáltatást nyújtó székhelye szerinti állam szóban forgó rendelkezései a szolgáltatásnyújtás helye szerinti állam által végzett ellenőrzés mértékével megegyeznek, vagy egyenesen felülmúlják azt?”

### **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről**

#### *Az első kérdéstről*

- 20 Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy az EK 43. cikket és EK 49. cikket akként kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely kötelezi a szerencsejátékokhoz kapcsolódó tevékenységeket gyakorolni kívánó társaságokat rendőrségi engedély, ezen túlmenően pedig az állam által kibocsátott koncesszió megszerzésére az ilyen tevékenységek gyakorlása érdekében, és amely különösen az ilyen koncesszióval már rendelkező kérelmezők esetében teszi lehetővé az ilyen engedély megadását.
- 21 A Bíróság már kimondta, hogy az alapügyekben érintett nemzeti szabályozás a szolgáltatásnyújtás és a letelepedés szabadságára vonatkozó korlátozást jelent, mivel – büntetőjogi szankciók terhe mellett – az állam által kibocsátott koncesszió vagy rendőrségi engedély hiányában megtiltja a működést a szerencsejáték-ágazatban (lásd a fent hivatkozott Placanica-ügyben hozott ítélet 42. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).
- 22 Mindazonáltal ilyen korlátozások megengedhetőek az EK 45. cikkben és az EK 46. cikkben kifejezetten szabályozott, az EK 55. cikk alapján a szolgáltatásnyújtás szabadsága tárgyában egyaránt alkalmazandó eltérések címén, illetve azokat a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében nyomós közérdek igazolhatja (a C-186/11. és C-209/11. sz., Stanleybet International és társai egyesített ügyekben 2013. január 24-én hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 22. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 23 Márpedig a Bíróság a szóban forgó alapügybeli nemzeti szabályozást tekintve már megállapította, hogy kizárólag a szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűnözés elleni küzdelemre irányuló célkitűzés olyan jellegű, amely igazolhatja az e szabályozásból eredő alapvető szabadságok korlátozását, amennyiben e korlátozások megfelelnek az arányosság elvének, és ha az alkalmazott eszközök e tekintetben koherensek és szisztematikusak (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Placanica és társai ügyben hozott ítélet 52–55. pontját, valamint a fent hivatkozott Costa és Cifone ügyben hozott ítélet 61–63. pontját).
- 24 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a koncessziókra vonatkozó szabályozás valóban hatékony eszköz lehet a szerencsejáték-ágazatban működő piaci szereplők ellenőrzésére annak érdekében, hogy megelőzhető legyen e tevékenységek bűncselekmények vagy csalás elkövetéséhez való felhasználása (lásd a fent hivatkozott Placanica és társai ügyben hozott ítélet 57. pontját).
- 25 Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a nemzeti szabályozás által létrehozott koncessziók rendszere, mivel korlátozza a szerencsejáték-ágazatban működő gazdasági szereplők számát, valóban megfelel-e az annak megelőzésére irányuló célkitűzésnek, hogy a tevékenységeket ezen ágazatban bűncselekmények vagy csalás céljából folytassák. Ugyanígy a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia, hogy e korlátozások megfelelnek-e a Bíróságnak a



korlátozások arányosságával kapcsolatos ítélkezési gyakorlata által kialakított feltételeknek (lásd a fent hivatkozott Placanica és társai ügyben hozott ítélet 58. pontját).

- 26 Ami rendőrségi engedély követelményét illeti, amely engedély alapján az ezen ágazatban működő piaci szereplők, valamint azok helyiségei a működés kezdetén ellenőrzés, valamint folyamatos felügyelet alatt állnak, a Bíróság már megállapította, hogy e követelmény egyértelműen hozzájárul annak megakadályozásához, hogy e piaci szereplők bűncselekményekben vagy csalásokban vegyenek részt, és e célkitűzéssel teljes mértékben arányos intézkedésnek látszik (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Placanica és társai ügyben hozott ítélet 65. pontját).
- 27 Ekképpen az a tény, hogy valamely gazdasági szereplőnek egyszerre kell rendelkeznie koncesszióval és rendőrségi engedéllyel a szóban forgó piachoz való hozzáféréshez, önmagában nem aránytalan a nemzeti jogalkotó által követett célkitűzéssel, tehát a szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűnözés elleni küzdelemmel.
- 28 Ugyanakkor mivel a rendőrségi engedélyeket kizárólag a koncesszió jogosultjai részére bocsátják ki, a koncesszió megadására irányuló eljárás keretében felmerülő szabálytalanságok a rendőrségi engedélyek megadására irányuló eljárást is hibássá tehetik. Ezért a rendőrségi engedély hiánya nem róható fel az olyan személyeknek, akik azért nem tudtak ilyen engedélyt szerezni, mivel annak előfeltétele a koncesszió odaítélése volt, amelytől az uniós jogot sértő módon el voltak zárva (lásd a fent hivatkozott Placanica és társai ügyben hozott ítélet 67. pontját).
- 29 Következésképpen az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EK 43. cikket és az EK 49. cikket akként kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely kötelezi a szerencsejátékokhoz kapcsolódó tevékenységeket gyakorolni kívánó társaságokat rendőrségi engedély, ezen túlmenően pedig az állam által kibocsátott koncesszió megszerzésére az ilyen tevékenységek gyakorlása érdekében, és amely különösen az ilyen koncesszióval már rendelkező kérelmezők esetében teszi lehetővé az ilyen engedély megadását.

#### *A második kérdésről*

- 30 Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy úgy kell-e értelmezni az EK 43. cikket és az EK 49. cikket, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás – mint a Bersani-rendelet 38. cikkének (2) bekezdése, valamint a szerződéstervezet 23. cikkének (3) bekezdése –, amely egyrészt a már jelen lévő piaci szereplők által megszerzett kereskedelmi pozíciókat azzal védi, hogy többek között minimális távolságot ír elő az új és a régi koncessziójogosultak létesítményei között, másrészt pedig amely a fogadások tétjeinek gyűjtésére és a fogadásszervezésre vonatkozó koncessziós jog visszavonásáról rendelkezik abban az esetben, ha a koncesszió jogosultja közvetlenül vagy közvetve az AMMS által szervezett játékokhoz hasonló vagy a nemzeti jogrend által tiltott szerencsejátékok határon átnyúló tevékenységeit folytatja.
- 31 E kérdés lényegében a fent hivatkozott Costa és Cifone ügyben hozott ítéletben a Bíróság által már eldöntött kérdésekkel azonos tartalmú.
- 32 E kérdés első része tekintetében a Bíróság ezen ítélet 66. pontjában úgy ítélte meg, hogy az EK 43. cikket és az EK 49. cikket, valamint az egyenlő bánásmód és a tényleges érvényesülés elvét úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes, ha az a tagállam, amely korábban az uniós jog megsértésével zárta ki a piaci szereplők egy csoportját a valamely gazdasági tevékenység gyakorlására adott koncessziók odaítéléséből, és amely e jogsértést kívánja orvosolni jelentős számú új koncesszió pályázatra bocsátásával, a már jelen lévő piaci szereplők által megszerzett kereskedelmi pozíciókat

azzal védi, hogy többek között minimális távolságot ír elő az új és a régi koncessziójogosultak létesítményei között.

- 33 Ugyanezen kérdésnek a szerződéstervezet 23. cikkének (3) bekezdésére vonatkozó második részét tekintve a Bíróság az említett ítélet 89. és 90. pontjában megállapította, hogy e rendelkezést nem világosan, pontosan és egyértelműen fogalmazták meg, és hogy ilyen feltételek mellett nem róható fel a piaci szereplőnek, hogy a jogbiztonság hiányára való tekintettel lemondott arról, hogy a koncesszióra ajánlatot tegyen, hiszen az e piaci szereplő működési formájának a koncesszió odaítélésekor aláírandó szerződés rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségével kapcsolatos bizonytalanság továbbra is fennállt.
- 34 Mindazonáltal a Bíróság előtti eljárásban a felek vitatkoznak azzal, hogy a szóban forgó alapügybeli helyzetek összehasonlíthatók-e az említett ítélet alapjául szolgáló helyzettel, különösen hogy a Goldbetet és az alapügybeli felpereseket érintették-e azon nemzeti rendelkezések, amelyeknek az uniós joggal való összeegyeztethetlenségét a Bíróság megállapította.
- 35 Márpedig, amennyiben a Bíróságnak már volt alkalmja megállapítani, hogy a Goldbethez kötődő CTD üzemeltetőjének helyzete olyan jogi és ténybeli keretbe illeszkedik, amely lényegében azonos a fent hivatkozott Cosata és Cifone ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló jogi és ténybeli kerettel (a C-413/10. sz., Pulignani és társai ügyben 2012. február 16-án hozott végzés [az EBHT-ban még nem tették közzé] 3. pontja), e tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság által tett megállapításra támaszkodott az ezen végzés alapjául szolgáló ügyben. A jelen ügyeket tekintve így a kérdést előterjesztő bíróság feladata a ténybeli háttér és a fent hivatkozott Costa és Cifone ügyben hozott ítéletből eredő következmények értékelése.
- 36 Abban az esetben, ha e bíróságnak meg kell állapítania, hogy – a jelen esetben – a Goldbet – mielőtt visszavonták jogait – részt vett a koncessziók megadására irányuló eljárásban, és a koncessziókat egy ellenőrzött, az olasz jog hatálya alá tartozó társaság útján szerezte meg, azt kell értékelnie, hogy az ilyen megállapítás azzal a következménnyel jár-e, hogy a Goldbetet a működő gazdasági szereplők körébe tartozónak kell tekinteni, amelyek valójában az új és a régi koncessziójogosultak létesítményei között minimális távolságot előíró szabályok révén előnyben részesültek. Ellenben amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság arra a következtetésre jut, hogy a Goldbet nem vett részt az említett eljárásokban, különösen azt kell vizsgálnia, hogy e piaci szereplő a szerződéstervezet 23. cikkének (3) bekezdéséből eredő jogbiztonság hiánya miatt mondott-e le arról, hogy a koncesszióra ajánlatot tegyen.
- 37 Másfelől, amennyiben e bíróságnak azt kell megállapítania, hogy a Goldbet jogait az említett cikk alapján vonták vissza, azt kell meghatároznia, hogy e jogvesztés azon indokból került-e kimondásra, hogy a Goldbet nem engedélyezett játékokat kínált, vagy abból, hogy határokon átnyúló tevékenységeket gyakorolt. Ez utóbbi esetet tekintve pontosítani kell, hogy az EK 43. cikkel és az EK 49. cikkel ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a játékgazdaságban ténylegesen minden határon átnyúló tevékenységet kizár, függetlenül attól, hogy az említett tevékenységet milyen formában gyakorolják, és különösen azon esetekben, amikor a fogyasztó és a gazdasági szereplő között közvetlen kapcsolat áll fenn, valamint amikor a vállalkozás belföldön tartózkodó közvetítői rendőrségi célú fizikai ellenőrzésnek vethetők alá.
- 38 A fenti megfontolásokra tekintettel a második kérdésre a következőképpen kell válaszolni:
- Az EK 43. cikket és az EK 49. cikket, valamint az egyenlő bánásmód és a tényleges érvényesülés elvét úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes, ha az a tagállam, amely korábban az uniós jog megsértésével zárta ki a piaci szereplők egy csoportját a valamely gazdasági

tevékenység gyakorlására adott koncessziók odaítéléséből, és amely e jogsértést kívánja orvosolni jelentős számú új koncesszió pályázatra bocsátásával, a már jelen lévő piaci szereplők által megszerzett kereskedelmi pozíciókat azzal védi, hogy többek között minimális távolságot ír elő az új és a régi koncessziójogosultak létesítményei között.

- Az EK 43. cikkből, az EK 49. cikkből, az egyenlő bánásmód elvéből, az átláthatóság követelményéből, valamint a jogbiztonság elvéből az következik, hogy az olyan pályázati eljárás feltételeit és részletes szabályait, mint amely az alapeljárások tárgyát képezi, és különösen az ezen pályázati eljárás során odaítélt koncessziós jogok visszavonásáról szóló olyan rendelkezéseket, mint amelyek a szerződéstervezet 23. cikke (3) bekezdésében szerepelnek, világosan, pontosan és egyértelműen kell megfogalmazni, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.
- Az EK 43. cikket és az EK 49. cikket akként kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a játékágazatban ténylegesen minden határon átnyúló tevékenységet kizár, függetlenül attól, hogy az említett tevékenységet milyen formában gyakorolják, és különösen azon esetekben, amikor a fogyasztó és a gazdasági szereplő közötti közvetlen kapcsolat áll fenn, valamint amikor a vállalkozás belföldön tartózkodó közvetítői rendőrségi célú fizikai ellenőrzésnek vethető alá. A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak ellenőrzése, hogy ez az eset áll-e fenn a szerződéstervezet 23. cikkének (3) bekezdése tekintetében.

#### *A harmadik kérdésről*

- 39 Harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy az EK 43. cikket és az EK 49. cikket úgy kell-e értelmezni, hogy az uniós jog jelenlegi állása szerint az a körülmény, hogy valamely piaci szereplő a székhelye szerinti tagállamban engedéllyel rendelkezik arra, hogy szerencsejátékokat kínáljon, akadályát képezi annak, hogy valamely más tagállam ilyen piaci szereplő arra vonatkozó lehetőségét, hogy a területén a fogyasztóknak ilyen szolgáltatásokat kínáljon, a saját, hatáskörrel rendelkező hatóságai által kibocsátott engedély megszerzésétől tegye függővé.
- 40 E tekintetben a Bíróság már kimondta, hogy tekintettel a tagállamok széles körű mérlegelési mozgásterére az általuk elérni kívánt célokat és az általuk megvalósítani kívánt fogyasztóvédelmi szintet illetően, valamint a szerencsejátékok területén mindenfajta harmonizáció hiányára, a különböző tagállamok által kibocsátott engedélyek kölcsönös elismerésének a kötelezettsége az uniós jog jelenlegi állása szerint nem állhat fenn (lásd ebben az értelemben a C-316/07., C-358/07., C-359/07., C-360/07., C-409/07. és C-410/07. sz., Stoß és társai egyesített ügyekben 2010. szeptember 8-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-8069. o.] 112. pontját, valamint a C-347/09. sz., Dickinger és Ömer ügyben 2011. szeptember 15-én hozott ítélet [EBHT 2011., I-8185. o.] 96. és 99. pontját).
- 41 Ekképpen minden tagállamnak jogában áll, hogy valamennyi érdekelt piaci szereplő arra vonatkozó lehetőségét, hogy a területén a fogyasztóknak szerencsejátékokat kínáljon, a saját illetékes hatóságai által kibocsátott engedély megszerzésétől tegye függővé, anélkül hogy ennek akadályát képezhetné, hogy az adott piaci szereplő már rendelkezik más tagállamban kiállított engedéllyel (lásd a fent hivatkozott Stoß és társai ügyben hozott ítélet 113. pontját).
- 42 Ugyanis az egyes tagállamok nem rendelkeznek feltétlenül azonos eszközökkel a szerencsejátékok ellenőrzéséhez, és nem szükségszerűen választják ugyanazokat a megoldásokat ebben a tekintetben. Az a tény, hogy a fogyasztók védelmének adott szintjét fejlett ellenőrzési és felügyeleti eszközök alkalmazásával lehet elérni egy adott tagállamban, nem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy ugyanilyen szintű védelmet más, olyan tagállamokban is el lehet érni, amelyek nem rendelkeznek ilyen

eszközökkel, illetve nem e megoldásokat választották. Egyébiránt valamely tagállam joggal dönthet úgy, hogy a területén folytatott gazdasági tevékenységet felügyelni óhajtja, amit nem tud megtenni, ha a valamely más tagállam hatóságai által olyan szabályozási rendszer segítségével végzett ellenőrzésekre kell hagyatkoznia, amelyet nem ő tart irányítása alatt (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Dickinger és Ömer ügyben hozott ítélet 98. pontját).

- 43 A fentiekből következően a harmadik előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EK 43. cikket és az EK 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy az uniós jog jelenlegi állása szerint az a körülmény, hogy valamely piaci szereplő a székhelye szerinti tagállamban engedéllyel rendelkezik arra, hogy szerencsejátékokat kínáljon, nem képezi akadályát annak, hogy valamely más tagállam az uniós jog követelményeinek betartása mellett e piaci szereplő arra vonatkozó lehetőségét, hogy a területén a fogyasztóknak ilyen szolgáltatásokat kínáljon, a saját, hatáskörrel rendelkező hatóságai által kiállított engedély megszerzésétől tegye függővé.

#### *A negyedik kérdéstről*

- 44 A harmadik kérdésre adott válaszra tekintettel a kérdést előterjesztő bíróság negyedik kérdésére nem kell válaszolni.

#### **A költségekről**

- 45 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 (harmadik tanács) a következőképpen határozott:

- 1) **Az EK 43. cikket és az EK 49. cikket akként kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely kötelezi a szerencsejátékokhoz kapcsolódó tevékenységeket gyakorolni kívánó társaságokat rendőrségi engedély, ezen túlmenően pedig az állam által kibocsátott koncesszió megszerzésére az ilyen tevékenységek gyakorlása érdekében, és amely különösen az ilyen koncesszióval már rendelkező kérelmezők esetében teszi lehetővé az ilyen engedély megadását.**
- 2) **Az EK 43. cikket és az EK 49. cikket, valamint az egyenlő bánásmód és a tényleges érvényesülés elvét úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes, ha az a tagállam, amely korábban az uniós jog megsértésével zárta ki a piaci szereplők egy csoportját a valamely gazdasági tevékenység gyakorlására adott koncessziók odaítéléséből, és amely e jogsértést kívánja orvosolni jelentős számú új koncesszió pályázatra bocsátásával, a már jelen lévő piaci szereplők által megszerzett kereskedelmi pozíciókat azzal védi, hogy többek között minimális távolságot ír elő az új és a régi koncessziójogosultak létesítményei között.**

Az EK 43. cikkből, az EK 49. cikkből, az egyenlő bánásmód elvéből, az átláthatóság követelményéből, valamint a jogbiztonság elvéből az következik, hogy az olyan pályázati eljárás feltételeit és részletes szabályait, mint amely az alapeljárások tárgyát képezi, és különösen az ezen pályázati eljárás során odaítélt koncessziós jogok visszavonásáról szóló olyan rendelkezéseket, mint amelyek az állami monopóliumok

**önálló igazgatósága és a pályázat nyertese között a lóversenyektől eltérő eseményekkel kapcsolatos szerencsejátékokra vonatkozó szerződéstervezet 23. cikke (3) bekezdésében szerepelnek, világosan, pontosan és egyértelműen kell megfogalmazni, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.**

**Az EK 43. cikket és az EK 49 cikket akként kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a játékágazatban ténylegesen minden határon átnyúló tevékenységet kizár, függetlenül attól, hogy az említett tevékenységet milyen formában gyakorolják, és különösen azon esetekben, amikor a fogyasztó és a gazdasági szereplő közötti közvetlen kapcsolat áll fenn, valamint amikor a vállalkozás belföldön tartózkodó közvetítői rendőrségi célú fizikai ellenőrzésnek vethetők alá. A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak ellenőrzése, hogy ez az eset áll-e fenn a szerződéstervezet 23. cikkének (3) bekezdésében.**

- 3) Az EK 43. cikket és az EK 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy az uniós jog jelenlegi állása szerint az a körülmény, hogy valamely piaci szereplő a székhelye szerinti tagállamban engedéllyel rendelkezik arra, hogy szerencsejátékokat kínáljon, nem képezi akadályát annak, hogy valamely más tagállam az uniós jog követelményeinek betartása mellett e piaci szereplő arra vonatkozó lehetőségét, hogy a területén a fogyasztóknak ilyen szolgáltatásokat kínáljon, a saját, hatáskörrel rendelkező hatóságai által kiállított engedély megszerzésétől tegye függővé.**

Aláírások

---

\* Az eljárás nyelve: olasz.