



Határozatok Tára

JÁN MAZÁK
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2012. április 17.¹

C-176/11. sz. ügy

**HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica, HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in
turizem dd
kontra
Bundesminister für Finanzen**

(a Verwaltungsgerichtshof [Ausztria] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Szolgáltatásnyújtás szabadsága — Szerencsejátékok — Tagállami szabályozás, amely megtiltja más államokban található kaszinók reklámját belföldön, ha az érintett államban a játékosok jogvédelmének szintje nem minősül a nemzeti védelem szintjével egyenértékűnek”

1. A Verwaltungsgerichtshof (Ausztria) a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó kérdést terjesztett előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé, amely kérdés a következőképpen szól:

„Összeegyeztethető-e a szolgáltatásnyújtás szabadságával az olyan tagállami szabály, amely csak akkor engedélyezi a kaszinók állandó külföldi telephelyeinek e tagállambeli reklámozását, ha az e kaszinókban alkalmazandó, a játékosok védelmére vonatkozó jogszabályi rendelkezések megfelelnek a belföldieknek?”

2. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a Bíróságnak az említett kérdésre adandó válasza ahhoz szükséges, hogy elbírálhassa a két, Szlovéniában letelepedett részvénytársaság, nevezetesen a HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica és a HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd (a továbbiakban: az alapeljárás felperesei) által a Bundesminister für Finanzennel (szövetségi pénzügyminiszter) szemben az ez utóbbi által hozott határozatok tárgyában benyújtott keresetet, amely határozatok elutasították az alapeljárás felpereseinek annak engedélyezése iránti kérelmét, hogy a Szlovéniában található szerencsejáték-létesítményeiket Ausztriában reklámozhassák.

3. A Bundesminister für Finanzen megtámadott határozatai azon alapultak, hogy az alapeljárás felperesei, akik Szlovéniában koncesszióval rendelkeztek bizonyos szerencsejátékok szervezésére, nem bizonyították, hogy a Szlovén Köztársaság játékosok védelmére vonatkozó jogszabályai legalább hasonlóak az osztrák jogszabályi rendelkezésekhez, ami a külföldi kaszinók ausztriai reklámjához szükséges engedély megszerzésének egyik feltétele.

Nemzeti szabályozás

4. Ausztriában a szerencsejátékokat a szövetségi szerencsejáték-törvény (Glücksspielgesetz, BGBl. 620/1989. sz., a továbbiakban: GSpG) szabályozza.

¹ — Eredeti nyelv: francia.

5. A GSpG 3. §-a állami monopóliumot alapít a szerencsejátékok területén, előírva, hogy e törvény ellenkező rendelkezése hiányában e játékok szervezésének és működtetésének joga főszabály szerint az állam számára van fenntartva.

6. A GSpG 21. §-ának (1) bekezdése értelmében a Bundesminister für Finanzen jogosult kaszinók működtetésének koncesszióba adásával szerencsejátékok szervezésére és működtetésére jogot adni.

7. A kaszinók reklámozását a GSpG 56. §-a szabályozza. E paragrafus jelenlegi változata a GSpG-nek a 2008. augusztus 26-i törvénnyel (BGBl. I 126/2008. sz.) bevezetett módosításából következik. Az említett módosítást a Bizottság² által indított azon jogsértési eljárást követően fogadták el, amelyben a Bizottság kifogásolta, hogy Ausztria a GSpG 56. §-ának korábbi változatában megtiltotta a külföldi kaszinók reklámozását. A GSpG 56. §-ának jelenlegi változata tehát így szól:

„(1) Az e szövetségi törvény szerinti koncessziós jogosultak és engedélyesek kötelesek reklámjaikban felelősségteljes magatartást tanúsítani. E felelősségteljes magatartás tiszteletben tartása kizárólag a szövetségi pénzügyminiszter által gyakorolt felügyelet útján ellenőrizhető, és a tisztességtelen verseny tilalmáról szóló szövetségi törvény 1. és azt követő §-ai szerinti keresetindítás kizárt. E bekezdés első mondata nem minősül a polgári törvénykönyv 1311. §-a értelmében vett jogvédelmi rendelkezésnek.

(2) Az (1) bekezdés elvei értelmében az Európai Unió tagállamainak vagy az Európai Gazdasági Térség államainak kaszinói akkor ösztönözhetik hirdetés útján az osztrák ügyfeleket az Európai Unió tagállamaiban vagy az Európai Gazdasági Térség államaiban található külföldi létesítményeik felkeresésére, ha a kaszinó működtetője erre engedélyt kapott a szövetségi pénzügyminisztertől. Ki kell adni az ilyen engedélyt, ha a kaszinó működtetője a szövetségi pénzügyminiszter előtt igazolta, hogy:

1. a kaszinó működtetésére kiadott koncesszió megfelel a jelen törvény 21. §-ának, és azt a koncessziót kiadó, az Európai Unió tagállamának vagy az Európai Gazdasági Térség államában gyakorolják, valamint
2. e tagállamnak a játékosok védelmére vonatkozó jogszabályi rendelkezései legalább megfelelnek a belföldieknek.

Amennyiben a hirdetési tevékenység nem felel meg az (1) bekezdés szerinti követelményeknek, akkor a szövetségi pénzügyminiszter megtilthat bármely reklámozást a külföldi kaszinó működtetője számára.”

Értékelés

8. A GSpG rendelkezései harmadszor indították az osztrák bíróságokat kérdések előzetes döntéshozatal céljából való előterjesztésére a szolgáltatásnyújtás szabadságával, vagy adott esetben a letelepedés szabadságával kapcsolatos szabályozás vizsgálata érdekében. Az első eset tárgya nevezetesen a kaszinóüzemeltetési koncesszió jogosultjainak arra való kötelezése volt, hogy belföldön legyen a székhelyük.³ A második esetben pedig többek között interneten értékesített kaszinójátékok szervezésének egyetlen gazdasági szereplőt illető monopóliumáról volt szó.⁴

2 — A Bizottság a GSpG 56. §-ának a 2008. augusztus 26-i törvénnyel történt módosítást követően megszüntette az Ausztria elleni 2006/4265. sz. jogsértési eljárást (lásd az IP/09/1479. sz. bizottsági sajtóközleményt).

3 — A C-64/08. sz. Engelmann-ügyben 2010. szeptember 9-én hozott ítélet (EBHT 2010., I-8219. o.).

4 — A C-347/09. sz., Dickinger és Ömer ügyben 2011. szeptember 15-én hozott ítélet (EBHT 2011., I-8185. o.).

9. A jelen előzetes döntéshozatali eljárásban a kérdést előterjesztő bíróság felhívja a Bíróság figyelmét arra az osztrák szabályra, amely azzal a feltétellel engedélyezi a külföldi kaszinók reklámozását, hogy a kaszinó helye szerinti tagállamban a játékosok védelmére elfogadott jogszabályi rendelkezések egyenértékűek az osztrák jogi szabályozással. A kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó szabályok akadályát képezik-e az ilyen szabályozásnak.

10. Első ránézésre úgy tűnik, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés a játékosok védelme ausztriai és szlovéniai szintjének vizsgálatára, majd pedig összehasonlítására irányul. Valójában azonban nem erről van szó. Ez a kérdést előterjesztő bíróság feladata. A játékosok védelme különböző jogrendszerekben fennálló szintjeinek összehasonlítása céljából figyelembe veendő körülmények nem képezik a jelen indítványban megfogalmazott eszmefuttatásom tárgyát. Jelezni kell azonban kételyeimet azzal kapcsolatban, hogy el lehet-e hasznosan végezni az ilyen összehasonlítást, tekintettel a szerencsejátékokat érintő harmonizáció hiányára⁵, valamint a tagállamok e vonatkozású szabályozásának különbözőségére.

11. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre való válaszadáshoz két tényezőt kell figyelembe venni. Először is az állandó ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy az EUMSZ 56. cikk értelmében vett „szolgáltatások” fogalma nemcsak azt a tevékenységet foglalja magában, amely lehetővé teszi az igénybevevő számára, hogy ellenszolgáltatás fejében szerencsejátékban vegyen részt, hanem a szerencsejáték olyan reklámozását is, amelyről a jelen esetben szó van, mivel az ilyen tevékenység csupán azon játékok szervezésének és működésének egyik konkrét formája, amelyekhez e tevékenység kapcsolódik.⁶ Következésképpen a szerencsejátékok reklámozására vonatkozik a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának az EUMSZ 56. cikk szerinti tilalma. E korlátozások azonban az EUMSZ 62. cikk értelmében e tekintetben alkalmazandó EUMSZ 51. cikkben és az EUMSZ 52. cikkben kifejezetten említett, eltérést engedő intézkedések alapján elfogadhatók vagy nyomós közérdekkel igazolhatók lehetnek, amennyiben tiszteltetben tartják a Bíróság ítélkezési gyakorlatából eredő követelményeket.⁷

12. Másodsorban, ahogy azt a kérdést előterjesztő bíróság megállapította, és abban a Bíróság elé észrevételeket terjesztő valamennyi fél⁸ egyetértett, a jelen esetben nem vitatják, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságát akadályozza az az osztrák szabályozás, amely a külföldi kaszinók reklámozásának engedélyezését ahhoz a feltételhez köti, hogy a kaszinó helye szerinti tagállamban a játékosok védelmére elfogadott jogszabályi rendelkezések egyenértékűek legyenek az osztrák jogi szabályozással.

13. A fent említett két tényezőre tekintettel, egyértelműen úgy tűnik, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés tárgya annak meghatározására korlátozódik, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságának ilyen akadályozása igazolható-e.

5 — A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 376., 36. o.) (25) preambulumbekzdése értelmében figyelemmel a tevékenységek sajátos természetére ki kell zárni az irányelv hatálya alól a szerencsejátékkal kapcsolatos tevékenységeket is.

6 — Lásd ebben az értelemben a C-275/92. sz. Schindler-ügyben 1994. március 24-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-1039. o.) 22. pontját, a C-409/06. sz. Winner Wetten ügyben 2010. szeptember 8-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-8015. o.) 43. pontját, valamint 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.) 56. pontját.

7 — Lásd ebben az értelemben a C-72/10. sz., Costa és Cifone ügyben 2012. február 16-án hozott ítélet 71. pontját.

8 — Az alapügy felperese, a belga, a spanyol, a görög, az osztrák és a portugál kormány, valamint a Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket.

14. Meg kell tehát vizsgálni, hogy az olyan szabály, mint a szóban forgó ausztriai szabályozás, amely azzal a feltétellel engedélyezi a külföldi kaszinók reklámozását, hogy a kaszinó helye szerinti tagállamban a játékosok védelmére elfogadott jogszabályi rendelkezések egyenértékűek a belföldi jogi szabályozással, milyen mértékben igazolható az EUMSZ 62. cikk értelmében e tekintetben alkalmazandó EUMSZ 52. cikkben⁹ felsorolt „közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi” okokkal, valamint a Bíróság ítélkezési gyakorlatában elfogadott nyomós közérdekekkel.

15. Ezen közérdekek között szerepel többek között a fogyasztók védelme, a csalás, illetve az arra való ösztönzés megelőzése, hogy az állampolgárok túlzott összegeket költsenek szerencsejátékokra, vagy a szociális egyensúly veszélyeztetésének megelőzése.¹⁰ A Bíróság ezen kívül elismerte, hogy a szerencsejátékok és a fogadások területén – amelyek tekintetében a mértéktelenség káros társadalmi hatásokkal jár – igazolható az olyan nemzeti szabályozás, amely a kereslet ösztönzésének elkerülésére törekszik, korlátozva az emberi játékszenvedély kihasználását.¹¹

16. E tekintetben emlékeztetni kell az állandó ítélkezési gyakorlatra, amely szerint az erkölcsi, vallási vagy kulturális rend sajátosságai, valamint a szerencsejátékoknak és fogadásoknak a társadalomra és az egyénre nézve erkölcsi és anyagi szempontból egyaránt káros következményei alkalmasak lehetnek annak igazolására, hogy a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörrel rendelkezzenek a fogyasztók, illetve a szociális rend védelmével kapcsolatos követelmények saját értékrendjük szerint történő megállapítása terén. A tagállamok ezért szabadon állapíthatják meg a szerencsejátékokkal kapcsolatos politikájuk célkitűzéseit, illetve adott esetben szabadon határozhatják meg a szükségesnek tartott konkrét védelmi szintet.¹²

17. A szolgáltatásnyújtás szabadsága szóban forgó akadályának, vagyis az olyan szabálynak a vonatkozásában, amely ahhoz a feltételhez köti a külföldi kaszinók reklámozását, hogy a kaszinó helye szerinti tagállamban a játékosok védelmére elfogadott jogszabályi rendelkezések egyenértékűek legyenek a belföldi jogi szabályozással, úgy tűnik, hogy az említett akadály ténylegesen a fogyasztóvédelmet szolgálja. E tekintetben az osztrák kormány azt állította, hogy a külföldi kaszinók reklámjára vonatkozó szabályozás többek között a fogyasztóvédelem, valamint a különösen a játékfüggőség elleni küzdelem célját követte azzal, hogy megakadályozta, hogy a kaszinók túlzott mértékben ösztönözzenek a játékokra. A kérdést előterjesztő bíróságnak kell értelemszerűen megvizsgálnia azt, hogy a nemzeti rendelkezés ténylegesen az említett célokat követi-e.¹³

18. Mindenesetre nem szabad elfelejteni a szolgáltatásnyújtás szabadsága akadályának igazolására vonatkozó, a Bíróság ítélkezési gyakorlatában foglalt egyéb feltételeket. Ezen ítélkezési gyakorlat szerint az ilyen akadálynak alkalmasnak kell lennie a kitűzött cél elérésének biztosítására, és nem haladhatja meg az adott cél eléréséhez szükséges mértéket. Ezenkívül alkalmazásának hátrányos megkülönböztetéstől mentesnek kell lennie.¹⁴

9 — Nem tűnik számomra szükségesnek a jelen esetben a szolgáltatásnyújtás szabadságától való eltérés EUMSZ 51. cikk szerinti alkalmazása. Kétségtelen ugyanis, hogy a szóban forgó, szerencsejátékkal kapcsolatos tevékenységek nem tekinthetők a közhatalom gyakorlásában való akár alkalmoszerű részvételnek sem.

10 — Lásd ebben az értelemben 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.) 48. pontját; a C-447/08. és C-448/08. sz., Sjöberg és Gerbin egyesített ügyekben 2010. július 8-án hozott ítélet (EBHT 2010. I-6917. o.) 36. pontját, valamint a 7. lábjegyzetben hivatkozott Costa és Cifone ügyben hozott ítélet 71. pontját.

11 — A 6. lábjegyzetben hivatkozott Stoß és társai egyesített ügyekben hozott 75. pontja, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

12 — Lásd ebben az értelemben a C-212/08. sz. Zeturf-ügyben 2011. június 30-án hozott ítélet (EBHT 2011., I-5633. o.) 39. és 40. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

13 — Lásd ebben az értelemben a fenti 4. lábjegyzetben hivatkozott Dickinger és Ömer ügyben hozott ítélet 51. pontját.

14 — Lásd ebben az értelemben a C-243/01. sz., Gambelli és társai ügyben 2003. november 6-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-13031. o.) 24. pontját.

19. Gondolatmenetem e szakaszában hasznosnak tűnik még egyszer azonosítani a jelen esetben a szolgáltatásnyújtás szabadságának akadályát. Olyan szabályról van szó, „amely ahhoz a feltételhez köti a külföldi kaszinók reklámozását, hogy a kaszinó helye szerinti tagállamban a játékosok védelmére elfogadott jogszabályi rendelkezések egyenértékűek legyenek azon tagállam jogi szabályozásával, amelynek területén az említett reklámot terjesztenék”. E szabály egyet jelent a külföldi kaszinók reklámjának előzetes engedélyezési rendszerével.

20. Igaz, hogy a Sjöberg és Gerdin ügyben¹⁵ a Bíróság a szolgáltatásnyújtás szabadsága igazolható akadályának tekintette a más tagállam magánszektorbeli gazdasági szereplői által nyereségszerzési célból szervezett szerencsejáték valamely tagállamban letelepedett személyeknek szóló reklámozásának megtiltását. Emlékeztetni kell ugyanakkor arra, hogy az említett ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést kiváltó svéd szabályozás a jelen esetben szóban forgó osztrák szabályozás céljától eltérő, nevezetesen a szerencsejáték-üzemeltetés nyereségszerzésre irányuló jellegének szigorú korlátozására irányuló célt követett. Így nem lehet arra a következtetésre jutni, hogy ha a reklám teljes tiltása igazolható, akkor – a *majori ad menus* érv alapján – ugyanez érvényes a reklám előzetes engedélyezési rendszerére.

21. Nem zárom ki ugyanis, hogy az ilyen rendszer önmagában hozzájárulhat a fogyasztók védelméhez, és ebből kifolyólag szükségesnek tekinthető az ilyen cél eléréséhez. Az ilyen rendszer tehát fogyasztóvédelmi intézkedésként alkalmazható akkor is, ha a szolgáltatásnyújtás szabadságának akadályát jelenti.

22. Az előzetes engedélyezés konkrét rendszerének értékelése azonban az engedély megszerzéséhez meghatározott feltételektől függ. A jelen esetben az engedély megadásának feltétele, hogy a kaszinó üzemeltetője bizonyítsa, hogy a kaszinó helye szerinti államban a játékosok jogvédelmének szintje egyenértékű azon tagállam védelmi szintjével, amelynek területén reklámoznának.

23. Véleményem szerint az ilyen előzetes engedélyezési rendszer két okból is meghaladja a fogyasztók védelmére irányuló cél eléréséhez szükséges mértéket.

24. Először is a kérdéses előzetes engedélyezési rendszer a külföldi kaszinók reklámozásának „rejtett”, teljes tiltását jelentheti. Ez az eset állna fenn, ha a szóban forgó tagállam hatásai szisztematikusan azt állapítanák meg, hogy a játékosok jogvédelmének szintje minden más tagállamban alacsonyabb, mint a saját államukban.¹⁶ E tekintetben újra emlékeztetni szeretnék az azzal kapcsolatos kételyemre, hogy lehetséges-e a játékosok jogvédelme különböző jogrendszerekben megtalálható szintjeinek tényleges összehasonlítása, figyelemmel a szerencsejátékokat érintő harmonizáció hiányára, valamint a tagállamok e vonatkozású szabályozásának különbözőségére.

25. Másodszor és mindenesetre a kérdéses előzetes engedélyezési rendszer végeredményben a kérelmező származási helyén alapuló hátrányos megkülönböztetéshez vezet, mivel azon kaszinóüzemeltetőket, akik a GSpG 56. §-ának (2) bekezdése alapján engedélyt igényelnek, a kaszinó helye szerinti tagállam, pontosabban annak jogrendszere alapján értékeli. A GSpG 56. §-ának alkalmazása során az osztrák hatóságok fokozatosan listát fognak létrehozni azon tagállamokról, amelyek jogrendszere nem felel meg a játékosok egyenértékű védelmi szintje feltételének, és következésképpen a későbbi kérelmezőket csupán annak alapján fogják megítélni, hogy mely tagállamban van az érintett kaszinó.

¹⁵ — Hivatkozás a 10. fejezetben.

¹⁶ — Ezt bizonyítja az osztrák kormány által a tárgyaláson megerősített azon tény, hogy mindeddig nem bocsátottak ki egyetlen, a GSpG 56. §-ának (2) bekezdése szerinti engedélyt sem.

26. Ezenkívül az engedély megadása kizárólag a tagállam jogszabályainak tartalmától függ, anélkül hogy figyelembe vennék a játékosoknak a kaszinóüzemeltető által biztosított valós védelem szintjét. Ahogy azt a kérdést előterjesztő bíróság helyesen megjegyezte az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában, a kaszinóüzemeltetők e kérdést nem befolyásolhatják.

27. Összefoglalva a fentiekre tekintettel úgy vélem, hogy a fogyasztóknak a külföldön található kaszinók reklámozásával szembeni védelme kevésbé kényszerítő intézkedésekkel is biztosítható, mint az olyan előzetes engedélyezési rendszer, amely az engedély megadását ahhoz a feltételhez köti, hogy a kaszinó üzemeltetője bizonyítsa, hogy az említett kaszinó helye szerinti tagállamban a játékosok jogvédelmének szintje egyenértékű azon tagállam védelmi szintjével, amelynek területén reklámoznának.

Végkövetkeztetések

28. A fenti megfontolásokra tekintettel azt indítványozom, hogy a Bíróság a Verwaltungsgerichtshof előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésére a következő választ adja:

„Az EUMSZ 56. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amely ahhoz a feltételhez köti a külföldi kaszinók reklámozásának engedélyezését, hogy a kaszinó üzemeltetője bizonyítsa, hogy az említett kaszinó helye szerinti tagállamban a játékosok jogvédelmének szintje egyenértékű azon tagállam védelmi szintjével, amelynek területén reklámoznának.”