



Határozatok Tára

ELEANOR SHARPSTON
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2013. november 14.¹

C-390/12. sz. ügy

Robert Pflieger
Autoart as,
Mladen Vucicevic,
Maroxx Software GmbH,
Ing. Hans-Jörg Zehetner

(az Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich [Ausztria] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„EUMSZ 56. cikk — A szolgáltatásnyújtás szabadsága — Szerencsejátékok — A játékautomaták koncesszió nélkül történő rendelkezésre bocsátását megtiltó jogszabály — Korlátozott számú koncesszió — Büntetőjogi szankciók — Arányosság — Alapjogi Charta”

1. Az osztrák jog a játékautomatákkal folytatott játékok szervezését a koncesszióval rendelkező vállalkozásokra korlátozza. A koncessziók korlátozott számban állnak rendelkezésre. A koncesszió nélkül a nyilvánosság rendelkezésére bocsátott játékautomatákat elkobozzák és megsemmisítik. Azokat a személyeket, akik esetében megállapítják, hogy koncesszió nélkül szerencsejáték szervezésében vettek részt, közigazgatási vagy büntetőjogi szankcióval sújtják.
2. Az Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (Felső-Ausztria tartomány független közigazgatási tanácsa) arra keresi a választ, hogy az EUMSZ 56. cikkel és az Európai Unió Alapjogi Chartájával² (a továbbiakban: Charta) ellentétesek-e ezek a korlátozások és/vagy a megsértésük esetén kiszabott szankciók.

Jogi háttér

Az uniós jog

A Charta

3. A Charta 15. cikkének (2) bekezdése szerint az uniós polgárokat az Unió bármely tagállamában megilleti a szabad álláskeresés, munkavállalás, letelepedés és szolgáltatásnyújtás joga. A 16. cikk szerint a vállalkozás szabadságát, az uniós joggal és a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban, el kell ismerni. A 17. cikk mindenki számára biztosítja a jogot ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát

¹ — Eredeti nyelv: angol.

² — HL 2010. C 83., 389. o.

birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja, amely tulajdontól senkit sem lehet megfosztani, kivéve ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben, méltányos összegű kártalanítás fizetése mellett történik; a Charta úgy rendelkezik, hogy a tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.

4. A 47. cikk szerint mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, joga van a törvény által előzetesen létrehozott független és pártatlan bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. Az 50. cikk szerint senki sem vonható büntetőeljárás alá és nem büntethető olyan bűncselekményért, amely miatt az Unióban a törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.

5. A Charta 51. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy a Charta rendelkezéseinek a tagállamok csak annyiban a címzettjei, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

6. Az EUMSZ 56. cikk szerint tilos az Unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozás a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik nem abban a tagállamban letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy.

7. Az ilyen korlátozás az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdésében kifejezetten szabályozott eltérés alapján megengedhető, amely rendelkezés az EUMSZ 62. cikk alapján alkalmazandó a szolgáltatásnyújtásra.

A nemzeti jog

8. A jelenleg hatályos³ Glücksspielgesetz (a szerencsejátékról szóló törvény, a továbbiakban: GSpG) 2. §-ának meghatározása szerint a „lottójáték” lényegében valamely szerencsejáték-szervező által a nyilvánosság rendelkezésére bocsátott szerencsejáték, amelynél tétet kell befizetni, és amelyből nyereségre lehet szert tenni. Ebben az összefüggésben „szerencsejáték-szervező” az a személy, aki a szerencsejáték-szervezésből történő haszonszerzés érdekében önállóan és tartósan folytat tevékenységet, még akkor is, ha ezt a tevékenységet nem a nyereség elérése céljából alakították ki. Ha többen megállapodnak ilyen játékok szervezéséről, mindannyiukat szerencsejáték-szervezőnek kell tekinteni, még akkor is, ha nem áll szándékukban a haszonszerzés, vagy csak a szerencsejáték nyilvánosság számára történő hozzáférhetővé tételében vesznek részt. Jogellenesnek minősülnek azok a lottójátékok, amelyekre nem adtak koncessziót vagy felhatalmazást.

9. A GSpG 3. §-a a szerencsejáték-szervezés jogát az osztrák állam számára tartja fenn a játékautomaták kivételével, amelyeket ugyanezen törvény 4. és 5. §-a alapján a Bundesländer (szövetségi tartományok) jogszabályai szabályoznak.

10. A GSpG 4. §-a szerint az 5. § szerinti játékautomatákkal lebonyolított tartományi szerencsejátékok nem tartoznak az állami szerencsejáték-monopólium hatálya alá.

11. A GSpG 5. §-a szerint a kilenc Bundesländer mindegyike legfeljebb három koncessziót adhat a játékautomatákkal folytatott kis jelentőségű szerencsejátékok szervezői számára. A koncessziót legfeljebb 15 éves időszakra lehet megadni, és ahhoz eleget kell tenni bizonyos, a közrendre és a játékosok védelmére vonatkozó követelményeknek. Ezeket a játékokat azokban a helyiségekben lehet

3 — Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésében a kérdést előterjesztő bíróság a nemzeti jogszabály jelenleg hatályos rendelkezéseit ismertette. Mindazonáltal úgy tűnik, hogy az állítólagos jogsértéseket megalapozó tényállások közül néhány a jogszabály ezen változatának hatálybalépése előtt valósult meg. A nemzeti bíróságnak kell megállapítania, hogy a tényállás idején a jogszabály melyik változata volt hatályban.

működtetni, amelyek 10 és 50 játékautomatát foglalnak magukban, amely játékautomatáknál a tét legfeljebb 10 euró, és a játékonkénti legnagyobb nyeremény 10 000 euró, vagy legfeljebb három önálló játékautomata rendelkezésre bocsátása esetén a tét legfeljebb 1 euró és a játékonkénti legnagyobb nyeremény 1000 euró.

12. A GSpG együttesen értelmezett 14., 15. és 17. §-a értelmében az osztrák állam bizonyos feltételektől függően legfeljebb 15 évre megadott koncesszió útján díj megfizetése ellenében kizárólagos jogot biztosíthat különböző lottójátékok szervezésére.

13. A GSpG 21. §-a szerint az osztrák állam a szerencsejáték-létesítményekben (kaszinó) történő szerencsejáték-szervezésre legfeljebb 15 koncessziót adhat legfeljebb 15 éves időszakra. Az egyes koncessziókérelmek tekintetében 10 000 eurós díjat kell fizetni, és további 100 000 eurós díjat az egyes megkapott koncesszióért. Az ezen koncessziók alapján nyújtott játékok tekintetében évente 16 és 40% közötti adót kell fizetni (a GSpG 17. §-a, 28. §-a, 57. §-a és 59a. §-ának (1) bekezdése).

14. A GSpG 52. §-a szerint aki „szerencsejáték-szervezőként” koncesszió nélkül szervez szerencsejátékot, vagy vesz részt annak szervezésében, 22 000 euró közigazgatási bírsággal sújtható. Játékonként 10 eurónál nagyobb tét esetén azonban a jelen esetben alkalmazandó Strafgesetzbuch (büntető törvénykönyv, a továbbiakban: StGB) 168. §-ának (1) bekezdése szerint a jogsértés büntetőjogi felelősséget von maga után. Az Oberster Gerichtshof (legfelsőbb bíróság) azt állapította meg, hogy az StGB 168. §-ának (1) bekezdése szerint úgyszintén büntetőjogi felelősséget vonnak maguk után azok a „sorozatjátékok”, amelyeknél az önálló tét alacsonyabb, mint 10 euró, de összesítetten nagyobb annál.

15. A GSpG 53. §-a szerint a játékautomaták ideiglenesen lefoglalhatók, amennyiben felmerül a gyanú, hogy azokat a GSpG előírásainak megsértésével működtetik.

16. A GSpG 54. §-a szerint el kell kobozni azokat a tárgyakat, amelyeket az 52. §-a (1) bekezdésében foglaltak megsértéséhez eszközként használtak; értesíteni kell azokat a személyeket, akik erre a tárgyra igényt tarthatnak. Az elkobzott tárgyakat a közigazgatási hatóságnak meg kell semmisítenie.

17. Az 56. § a) pontja szerint be lehet zárni a jogellenesen működő szerencsejátékot szolgáltató létesítményt.

18. A koncesszióval nem rendelkező személy által haszonszerzés céljából történő szerencsejáték-szervezés bűncselekménynek minősül. Az StGB 168. §-ának (1) bekezdése szerint bűncselekményt követ el az, „aki saját vagy harmadik személy anyagi haszonszerzése céljából jogilag tiltott, vagy olyan játékot szervez, amelynek kedvező vagy kedvezőtlen kimenetele kizárólag vagy túlnyomórészt a véletlen függvénye, vagy aki ilyen játék rendezésére szervezett összejövetelt támogat”. A koncesszió nélkül folytatott szerencsejáték a GSpG 2. §-ának (4) bekezdésével együttesen értelmezett 52. §-a (1) bekezdésének 1. pontja alapján a tiltott játékok meghatározásának hatálya alá tartozik. A kiszabható büntetés hat hónapig terjedő vagy legfeljebb 360 napi pénzbüntetési tételnek megfelelő szabadságvesztés lehet. Az StGB 168. §-ának (2) bekezdése szerint ugyanez a büntetés vonatkozik azokra, akik az ilyen szerencsejátékban a GSpG 2. §-ában meghatározott „szerencsejáték-szervezőként” vesz részt.

A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

19. A előzetes döntéshozatal iránti kérelem négy eljárást érint, amelyek különböző felső-ausztriai létesítményekre vonatkoznak (a kérdést előterjesztő bíróság állítása szerint nagyszámú hasonló ügy van folyamatban). A nemzeti eljárásokban R. Pflieger, az Autoart as Prague (a továbbiakban: Autoart), M. Vucicevic, a Maroxx Software GmbH (a továbbiakban: Maroxx) és H.-J. Zehetner fellebbeztek azokra a játékautomatákra vonatkozó közigazgatási határozatok ellen, amelyeket hivatalos koncesszió nélkül, a használat céljából helyeztek el különböző felső-ausztriai üzlethelyiségekben.

20. Az első eljárásban a pénzügyőrség ideiglenesen lefoglalt hat játékautomatát egy pergi vendéglátóhelyen, amelyekkel koncesszió nélküli szerencsejáték-szolgáltatást nyújtottak. Megállapították, hogy R. Pflieger a szerencsejáték szervezője, és az Autoart, amely a Cseh Köztársaságban bejegyzett vállalkozás, ezen játékautomaták feltételezett tulajdonosa. A hatáskörrel rendelkező helyi hatóság helyben hagyta a lefoglalást. A fellebbezésében R. Pflieger azt állítja, hogy nem tulajdonosa, és nem is birtokosa a játékautomatáknak, és szerencsejátékot sem szervezett, valamint a játékautomatákat sem értékesítette a vendéglátóhely tulajdonosának, míg az Autoart azt állítja, hogy semmiféle jogi kapcsolat nem fűzi a készülékekhez: azoknak nem tulajdonosa, azoknak nem bérbeadója vagy bérlője, nem forgalmazza vagy birtokolja azokat, és nem is „üzemelteti”.

21. A második eljárásban a pénzügyőrség ideiglenesen lefoglalt nyolc játékautomatát egy welsi létesítményben, amelyekről megállapította, hogy a megfelelő koncessziók nélkül bocsátották a nyilvánosság rendelkezésére. A játékautomaták tulajdonosa M. Vucicevic volt. A hatáskörrel rendelkező helyi hatóság helyben hagyta a lefoglalást. M. Vucicevic a fellebbezésében elismeri, hogy megvette az érintett vendéglátóhelyet, de tagadja, hogy ezzel egyidejűleg a játékautomaták tulajdonát is megszerezte volna.

22. A harmadik eljárásban a pénzügyőrség ideiglenesen lefoglalt két játékautomatát, amelyeket a megfelelő koncesszió nélkül bocsátottak a nyilvánosság rendelkezésére egy regaui benzinkúton, és amelyeket Jacqueline Baumeister, német állampolgár üzemeltetett. A hatáskörrel rendelkező helyi hatóság helybenhagyta a lefoglalást; a J. Baumeister által a lefoglalás ellen előterjesztett fellebbezést elkésettnek nyilvánították. Ezt követően helyben hagyták lefoglalást, és azt közölték a Maroxx nevű Ausztriában bejegyzett vállalkozással, mint a játékautomaták tulajdonosával, amely fellebbezést terjesztett elő.

23. A negyedik eljárásban a pénzügyőrség három játékautomatát foglalt le, amelyeket a megfelelő koncesszió nélkül bocsátottak a nyilvánosság rendelkezésére egy ennsi benzinkúton, és amelyet Hans-Jörg Zehetner üzemeltetett. A hatáskörrel rendelkező hatóság megállapította, hogy a játékautomatáknak a Maroxx a tulajdonosa, és határozatot fogadott el a lefoglalás jóváhagyásáról. H.-J. Zehetnerrel szemben 1000 eurós pénzbírságot szabtak ki (vagy másodlagosan, a nemfizetés esetén 15 órás szabadságvesztést). A Maroxxsal szemben 10 000 eurós pénzbírságot szabtak ki (másodlagosan 152 órás szabadságvesztést).⁴

24. H.-J. Zehetner a fellebbezésében azt állította, hogy a nemzeti jogszabály nincs összhangban az uniós joggal, így különösen az EUMSZ 56. cikkel és a Charta bizonyos rendelkezéseivel.

4 — Számomra nem világos, hogy hogyan lehetne jogi személlyel szemben (akár másodlagosan) szabadságvesztés büntetést kiszabni; azonban ezek az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből származó tények.

25. Mivel álláspontja szerint az előtte folyamatban lévő jogviták kimenetele az európai uniós jog értelmezésén múlik, a kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatalt kér a következő kérdések tekintetében:

- „1. Ellentétes-e az EUMSZ 56. cikkben és a [Charta] 15–17. cikkében kifejezésre jutó arányosság elvével az olyan nemzeti szabályozás, mint a GSpG 3–5. §-ának, valamint 14. és 21. §-ának az alapeljárásokban releváns rendelkezései, amelyek a szerencsejátékok automatákkal történő lebonyolítását csak előzetes, mindazonáltal csak korlátozott számban rendelkezésre álló engedély megadásának – mind büntetőjogi, mind közvetlenül hatósági eszközökkel szankcionált – feltétele mellett teszik lehetővé, jóllehet eddig – amennyire megállapítható – az állam egyetlen bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásban sem bizonyította, hogy az ezzel összefüggő bűnözés és/vagy játékszenvedély ténylegesen olyan jelentős problémát képez, amely nem oldható meg az engedélyezett játéktevékenységek nagyszámú egyedi szolgáltatóra történő ellenőrzött kiterjesztése útján, hanem csak egy monopolhelyzetben lévő vállalkozás (illetve rendkívül kisszámú, oligopóliumban részes vállalkozás) ellenőrzött, csupán mérsékelt reklámmal összekapcsolt terjeszkedése útján?
2. Az első kérdésre adandó nemleges válasz esetén: Ellentétes-e az EUMSZ 56. cikkben és a [Charta] 15–17. cikkében kifejezésre jutó arányosság elvével az olyan nemzeti szabályozás, mint a GSpG 52–54. §-a és 56a. §-a, valamint az StGB 168. §-a, amelyek határozatlan törvényi fogalmak eredményeként a személyek különböző (adott esetben az Európai Unió más tagállamaiban letelepedett) csak rendkívül közvetetten érdekelt kategóriáinak (mint például a játékautomaták egyszerű eladói vagy bérbeadói) csaknem korlátlan büntethetőségét hozzák létre?
3. A második kérdésre adandó nemleges válasz esetén: Ellentétes-e a nyilvánvalóan a [Charta] 16. cikkének alapjául szolgáló demokratikus-jogállami követelményekkel és/vagy a [Charta] 47. cikke szerinti tisztességesség és hatékonyság követelményével és/vagy az EUMSZ 56. cikk szerinti átláthatóság követelményével, és/vagy a [Charta] 50. cikke szerinti kétszeres eljárás és kétszeres büntetés tilalmával az olyan nemzeti szabályozás, mint a GSpG 52–54. és 56a. §-a, valamint az StGB 168. §-a, amelyek kölcsönös elhatárolása egyértelmű törvényi szabályozás hiányában a polgár számára *ex ante* alig előrelátható és kiszámítható, hanem a konkrét egyedi esetben csak költséges formális eljárás útján tisztázható, és amelyekhez mindazonáltal széles körű különbségek kapcsolódnak a hatáskörök (közigazgatási hatóságok vagy bíróság), a beavatkozási hatáskörök, az ezzel összefüggő stigmatizáltság és a perbeli jogállás (például a bizonyítási teher megfordítása) tekintetében?
4. Az első három kérdés valamelyikére adandó igenlő válasz esetén: Ellentétes-e az EUMSZ 56. cikkel és/vagy a [Charta] 15–17. cikkével és/vagy a [Charta] 50. cikkével az olyan személyek megbüntetése, akik a GSpG 2. §-a (1) bekezdésének 1. pontjában és 2. §-ának (2) bekezdésében említett szoros kötődésben állnak egy játékautomatával, és/vagy e készülékek lefoglalása, illetve elkobzása, és/vagy az ilyen személyek teljes vállalkozásának bezárása?”

26. M. Vucicevic, a Maroxx, H.-J. Zehetner, az osztrák, a belga, a holland, a lengyel és a portugál kormány, továbbá a Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtottak be. A 2013. június 17-én megtartott tárgyaláson M. Vucicevic, a Maroxx, H.-J. Zehetner, az osztrák és a belga kormány, továbbá a Bizottság szóbeli észrevételeket terjesztettek elő.

Elemzés

Elfogadhatóság

27. Az osztrák kormány úgy érvel, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlan, mivel a kifejtett tényállás és a feltett kérdések nem kellően pontosak ahhoz, hogy a Bíróság hasznos választ adhasson. Ez a kormány úgy érvel továbbá, hogy nem egyértelmű, hogy ez az ügy olyan határon átnyúló elemet tartalmaz, amely megalapozza szolgáltatásnyújtás szabadságának alkalmazását.

28. A Bizottság úgy véli, hogy a kérdések elfogadhatóak. Érvelése szerint nem lehet kizárni azt, hogy más tagállamok gazdasági szereplői szerencsejáték-szolgáltatást kívánjanak Ausztriában nyújtani, és így a szóban forgó nemzeti jog hatálya alá tartozzanak.

29. Ezzel a kérdéssel egy sem foglalkozott az észrevételeket előterjesztő felek közül.

30. Amint azt a Bíróság következetesen megállapította, kizárólag a jogvitában eljáró, a meghozandó bírósági határozatért felelősséget viselő nemzeti bíróságra tartozik, hogy az ügy sajátosságaira tekintettel megítélje az előzetes döntéshozatal ítélethozatalhoz való szükségességét, valamint a Bíróság elé terjesztett kérdéseinek a relevanciáját. Következésképpen, ha a feltett kérdések az uniós jog értelmezésére vonatkoznak, a Bíróság főszabály szerint köteles határozatot hozni.⁵

31. Nem gondolom úgy, hogy a kérdések tényállási alapja és maguk a kérdések nem kellően egyértelműek ahhoz, hogy a Bíróság ítéletet hozhasson. Így különösen, az előzetes döntéshozatalra utaló végzés kellő részletességgel ismerteti az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozást ahhoz, hogy a Bíróság hasznos választ adhasson az uniós jog értelmezésére vonatkozó azon kérdésekre, amelyek relevánsak a vizsgálatánál.

32. Azon ellenvetést illetően, amely szerint nem egyértelmű a határon átnyúló elem megléte, a Bíróság már megállapította, hogy amennyiben a nemzeti szabályozás egyformán alkalmazandó az összes uniós tagállam állampolgárára, az csak annyiban tartozhat az alapvető szabadságokra vonatkozó rendelkezések hatálya alá, amennyiben a tagállamok közötti kereskedelmet érintő helyzetekre alkalmazandó.⁶ A Garkalns-ügyben hozott ítéletben a Bíróság azt állapította meg, hogy az ügyben elfogadható az előzetes döntéshozatal iránti kérelem, még akkor is, ha a jogvita valamennyi tényállási eleme egyetlen tagállam területére korlátozódik.

33. A jelen ügy tényállása azt mutatja, hogy a más tagállamok szerencsejáték-szervezői érdeklődést mutatnak a pénznyerő automatákat használó szerencsejátékok ausztriai üzemeltetése iránt. A nemzeti bíróság előtti fellebbezések egyikét J. Baumeister, német állampolgár nyújtotta be, aki egy olyan benzinkutat üzemeltetett, ahol koncesszióval nem rendelkező pénznyerő automatát találtak; és az egyik lefoglalt pénznyerő automata esetében felmerült a gyanúja annak, hogy azt az Autoart nevű Csehországban bejegyzett vállalkozás értékesítette. Ennélfogva véleményem szerint az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadható.

5 — A C-470/11. sz. Garkalns-ügyben 2012. július 19-én hozott ítélet 17. pontja és a C-169/07. sz. Hartlauer-ügyben 2009. március 10-én hozott ítélet (EBHT 2009., I-1721. o.) 24. pontja.

6 — A fenti 5. lábjegyzetben hivatkozott Garkalns-ügyben hozott ítélet 21. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

A Charta alkalmazhatósága

34. Az összes előterjesztett kérdés szükségessé teszi a Charta rendelkezéseinek értelmezését. Felmerül az az előzetes kérdés, hogy alkalmazandó-e a Charta abban az esetben, amikor a nemzeti bíróság egy olyan – az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló – nemzeti jogszabályra vonatkozóan végez bírósági felülvizsgálatot, amely az európai uniós jogszabályokban biztosított jogoktól való eltérést tartalmaz.

35. Ezt a kérdést H.-J. Zehetner, az osztrák, a holland, a lengyel és a portugál kormány, továbbá a Bizottság is felvetette. Az e kérdésre vonatkozóan észrevételeket előterjesztő négy kormány mindegyike úgy véli, hogy a Chartát nem kell alkalmazni az alapügyben szóban forgó nemzeti jogszabályra. H.-J. Zehetner és a Bizottság ezzel ellentétes állásponton vannak.

36. Álláspontom szerint a Charta alkalmazandó arra a nemzeti jogszabályra, amely eltérést tartalmaz a Szerződésben biztosított valamely alapvető szabadságtól.

37. A Charta alkalmazási körét az 51. cikkének (1) bekezdése határozza meg, amely szerint a tagállamok annak annyiban címzettjei, „amennyiben az Unió jogát hajtják végre”.

38. A Charta 51. cikkében található „hajtják végre” kifejezés az olyan ügyekre korlátozza-e a Charta alkalmazhatóságát, amelyekben valamely meghatározott pozitív beavatkozást követelnek meg a tagállamtól (például egy irányelv átültetését)⁷ az uniós joggal való összhang megteremtése érdekében?

39. Álláspontom szerint nem.

40. Szeretném megjegyezni, hogy (amint az előrelátható), bizonyos fokú eltérés van a Charta különböző, egyaránt hiteles nyelvi változatainak szövegében. Ennélfogva, míg az angol szöveg „implementingről” beszél, a németben „bei der Durchführung des Rechts der Union” van, a franciában pedig „lorsqu’ils mettent en oeuvre le droit de l’Union”. A spanyol és a portugál (például) tágabb („cuando apliquen el Derecho de la Unión” illetőleg „quando apliquem o direito da União”). Ebben az összefüggésben természetesen a Chartára vonatkozó magyarázatokhoz kell fordulni⁸, amelyeket az EUSZ 6. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdésével és magának a Chartának az 52. cikkének (7) bekezdésével összhangban figyelembe kell venni a Charta értelmezéséhez.⁹ E magyarázatok a következő iránymutatást adják az 51. cikk (1) bekezdése tekintetében:

„A tagállamokat illetően a Bíróság ítélkezési gyakorlatából eredően egyértelműen következik, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartásának uniós összefüggésben való előírása csak abban az esetben kötelező a tagállamokra nézve, amennyiben azok az uniós jog alkalmazási körében járnak el”.

Ezt követően a magyarázatok a Bíróság következő négy ítéletére hivatkoznak: a Wachauf, az ERT, az Annibaldi és a Karlsson és társai ügyekben hozott ítéletekre.¹⁰

7 — Egyértelműen meg szeretném különböztetni az átültetést a végrehajtástól, mivel az utóbbi jóval szélesebb körű, mint az előbbi.

8 — Magyarázatok az Alapjogi Chartához, HL 2007. C 303., 17. o.

9 — Lásd a C-283/11. sz. Sky Österreich ügyben 2013. január 22-én hozott ítélet 42. pontját és a C-279/09. sz. DEB-ügyben 2010. december 20-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-13849. o.) 32. pontját.

10 — Az 5/88. sz. Wachauf-ügyben 1989. július 13-án hozott ítélet (EBHT 1989., 2609. o.); a C-260/89. sz. ERT-ügyben 1991. június 28-án hozott ítélet (EBHT 1991., I-2925. o.); a C-309/96. sz. Annibaldi-ügyben 1997. december 18-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-7493. o.); a C-292/97. sz. Karlsson és társai ügyben 2000. április 13-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-2737. o.).

41. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után hozott ítéleteiben a Bíróság megerősítette, hogy az uniós jog *alkalmazási körébe tartozó* nemzeti szabályozásnak tiszteletben kell tartania a Chartát, és hogy „[a]z uniós jog *alkalmazhatósága* magában foglalja a Charta által biztosított alapvető jogok alkalmazhatóságát”¹¹. A Bíróság tehát már egyértelműen megjelölte, hogy azt kell megvizsgálni, hogy az adott helyzetben az uniós jog *alkalmazandó-e* (azaz „az uniós jog *alkalmazási körébe tartozik*”), nem pedig azt, hogy (talán szűkebb értelemben) a tagállam valamely pozitív beavatkozás útján „végrehajtja-e” az uniós jogot.¹²

42. Az Charta 51. cikkének (1) bekezdésére vonatkozó magyarázatban hivatkozott ítélkezési gyakorlat segít tisztázni „az uniós jog alkalmazási köre” jelentését. Mind a Wachauf-ügyben hozott ítélet, mind a Karlsson és társai ügyben hozott ítélet olyan nemzeti szabályokra vonatkozott, amelyek a tejszárú kiegészítő illetékekkel kapcsolatos uniós szabályozás alkalmazását részletezték. Bizonyos nemzeti szabályok egyértelműen szükségesek voltak az uniós szabályozás teljessé tétele, továbbá – a részletes szabályokkal való kiegészítésük útján – teljesen működőképesé tétele érdekében. Ezeknek a nemzeti szabályoknak tehát összhangban kellett állniuk az uniós jog értelmében elismert alapvető jogokkal. Ezzel szemben az Annibaldi-ügyben hozott ítéletben szóban forgó nemzeti szabályozásnak (egy természetvédelmi és régészeti parkot létrehozó regionális törvény) egyértelműen semmi köze sincs a mezőgazdasági piacok közös szervezésére, a környezetvédelemre vagy a kultúrára vonatkozó közösségi jogszabály végrehajtásához (vagy valójában a működéséhez), és máshogy sem kapcsolódott a közösségi joghoz.

43. A jelen esetben különleges jelentőséggel bír az ERT-ügyben hozott ítélet. Az ügy egy nemzeti jogszabályra vonatkozott, amely lehetővé tette, hogy a tagállam teljes területén egyetlen televíziós műsorszolgáltatónak legyen televíziós monopóliuma, és az bármilyen televíziós műsort közvetíthessen. Felmerült az a kérdés, hogy a Szerződésben biztosított szolgáltatásnyújtás szabadságával ellentétes-e ez a nemzeti jogszabály. A Bíróság kimondta, hogy az EGK 59. cikkel (jelenleg az EUMSZ 56. cikk) ellentétes az ilyen monopólium, ha az más tagállamok műsorközvetítői hátrányos megkülönböztetésével jár, kivéve ha ezeket a szabályokat igazolni lehet az EGK 56. cikkben (jelenleg az EUMSZ 56. cikk (1) bekezdése) megjelölt okok alapján, amely cikkekre az EGK 66. cikk (jelenleg az EUMSZ 62. cikk) hivatkozott.¹³ Az ERT-ügyben hozott ítélet tehát olyan helyzetre vonatkozott, amelyben az egyik tagállam joga eltérést tartalmazott a szolgáltatásnyújtás alapvető szabadságától.

44. Az ERT-ügyben hozott ítéletben felmerült továbbá az a kérdés, hogy a nemzeti jogszabály tiszteletben tartotta-e az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (a továbbiakban: EJE) 10. cikkét. A Bíróság kimondta, hogy az alapvető jogok elválaszthatatlan részét képezik a Bíróság által védelemben részesített alapelveknek, és nem fogadhat el olyan intézkedéseket, amelyek ezekkel a jogokkal összeegyeztethetetlenek.¹⁴ Amennyiben a nemzeti szabályok az uniós jog hatálya alá tartoznak, a Bíróság köteles az előzetes döntéshozatali eljárásban a kérdést előterjesztő bíróságnak minden olyan értelmezési kritériumot megadni, amelyre annak szüksége van annak érdekében, hogy megítélhesse e szabályok összeegyeztethetőségét az általa védett alapvető jogokkal.¹⁵ Így különösen, a Bíróság megállapította, hogy ha valamely tagállam az EGK 56. cikk és az EGK 66. cikk (jelenleg az EUMSZ 52. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 62. cikk) együttes rendelkezéseire hivatkozik az olyan nemzeti szabályok igazolása érdekében, amelyek akadályozhatják a

11 — A C-617/10. sz. Åkerberg Fransson ügyben 2013. február 26-án hozott ítélet 21. pontja (kiemelés tőlem), és a C-418/11. sz. TEXDATA Software ügyben 2013. szeptember 16-án hozott ítélet 73. pontja (kiemelés tőlem).

12 — Az esetleges jelentésbeli eltérés csekélyebbé válik, ha az „átültetést” és a „végrehajtást” nem tekintjük szinonimáknak. Lásd a fenti 7. lábjegyzetet.

13 — A 26. pont.

14 — A 41. pont.

15 — A 42. pont.

szolgáltatásnyújtás szabadságának gyakorlását, az ilyen igazolást az általános jogelvek és különösen az alapvető jogok fényében kell értelmezni. Ezeket a nemzeti szabályokat csak akkor lehetett a szolgáltatásnyújtás szabadsága alóli kivételeknek tekinteni, ha azok összhangban voltak a Bíróság által védelemben részesített alapvető jogokkal, ideértve az EJEE 10. cikkét is.¹⁶

45. Az ERT-ügyben hozott ítélet tehát egyértelművé teszi, hogy ha a tagállam olyan intézkedést hoz, amely eltér az EUMSZ által biztosított alapvető szabadságtól, akkor ez az intézkedés az uniós jog hatálya alá tartozik. Az uniós jog által biztosított alapvető szabadságtól való eltérés joga olyan jog, amely a tagállamoknál marad, és amelyet az uniós jog elismer; ezen jog gyakorlását azonban az uniós jog határozza meg. Ha valamely bíróság – akár a nemzeti bíróság, akár ez a Bíróság – azt vizsgálja, hogy az ilyen alapvető szabadság gyakorlását korlátozó nemzeti szabályozás a Szerződés szerinti eltérés alá tartozik (és ennél fogva megengedhető), az ilyen ellenőrzési folyamatot nem a nemzeti jogra, hanem az uniós jogra történő hivatkozással és az abból levezetett szempontok alapján végzik el. Így például az uniós jogból ered mind az az értelmezési szabály, hogy az ilyen eltéréseket szűken kell értelmezni, mind az arányossági teszt alkalmazása egy olyan eltérés esetén, amely első ránézésre megengedhetőnek tűnik. Mivel csak az uniós jogi kritériummal összhangban álló eltérést tartalmazó nemzeti intézkedés lehet megengedhető (ellenkező esetben a Szerződés szerinti szabadság érvényesülne), maga az eltérést tartalmazó intézkedés az uniós jog hatálya alá tartozik. Szerintem ez a Szerződés jól ismert felépítésének (védett jog, az e jogtól való korlátozott eltérés) és az ERT-ügyben hozott ítéletnek a Charta 51. cikkéhez fűzött magyarázatba való foglalásának szükségszerű következménye.

46. Következésképpen úgy kell tekinteni, hogy a tagállam az 51. cikk értelmében „végrehajtja az uniós jogot”, ha valamely alapvető szabadságtól való eltérést vezet be. Ebből az következik, hogy a Chartát alkalmazni kell. Mivel az alapügyben szóban forgó nemzeti intézkedés „végrehajtja” az uniós jogot – hiszen az az uniós jog hatálya alá tartozik –, azt a Chartára tekintettel kell értelmezni.

47. Most rátérek az előterjesztett kérdésekre.

1. kérdés

48. Az első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy az EUMSZ 56. cikket és a Charta 15–17. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely a játékautomatákkal folytatott szerencsejátékok szervezését azokra a személyekre és vállalkozásokra korlátozza, akik rendelkeznek a korlátozott számban megszerezhető koncesszióval. Közelebbről, ez a bíróság arra keresi a választ, hogy megsértik-e az arányosság elvét olyan körülmények között, amikor nincs bizonyítva, hogy a bűnözés és a játékszenvedély olyan jelentős problémát képez, amelyek tényleges fennállásuk esetén nem oldhatók meg az engedélyezett játéktevékenységek nagyszámú egyedi szolgáltatóra történő ellenőrzött kiterjesztésével, hanem csak korlátozott számú szolgáltatóra való ellenőrzött kiterjesztés útján.

49. Először az EUMSZ 56. cikket, majd a Chartát fogom megvizsgálni.

¹⁶ — A 43. pont.

Az EUMSZ 56. cikk

50. A Bíróságnak már jelentős terjedelmű ítélkezési gyakorlata van a szerencsejátékokra vonatkozóan (beleértve azt a négy előzetes döntéshozatal iránti kérelmet is, amelyet a GSpG-re vonatkozó korábbi eljárásokban terjesztettek elő)¹⁷, és amelyből megállapíthatók azok a kritériumok, amelyekre tekintettel az EUMSZ 56. cikk értelmezésének kérdését vizsgálni kell.

51. Ez az ítélkezési gyakorlat egyértelművé teszi, hogy az alapügyben szóban forgóhoz hasonló szabályozás, amely szerint csak korlátozott számú koncessziójogosult szervezhet szerencsejátékot, és az összes többi szerencsejáték-szervező számára megtiltja az ilyen szolgáltatások nyújtását – attól függetlenül, hogy a szervezők Ausztriában vagy bármely más tagállamban letelepedettek –, a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősül, és mint ilyen az EUMSZ 56. cikk alapján tilos.¹⁸ Az ilyen korlátozás mindazonáltal igazolható az EUMSZ-ben kifejezetten szabályozott eltérések alapján, vagy nyomós közérdeken alapuló kényszerítő okkal.¹⁹

52. Az osztrák kormány úgy véli, hogy a korlátozás igazolt, mivel annak célja a játékosok magas szintű védelmének biztosítása és a bűnmegelőzés. A Maroxx, M. Vucicevic és H.-J. Zehetner azonban azt állítják, hogy a kormány fő célja az adóbevétel növelése volt.

53. A Bíróságnak kimondta, hogy a tagállamok szerencsejáték-szolgáltatásra vonatkozó korlátozásai igazolhatók, ha azok célja a fogyasztóvédelem, beleértve a játékosok játékszennedéllyel szembeni védelmét²⁰ és a bűnmegelőzést.²¹ Azonban valamely tagállami kormány bevételeinek növelése nem olyan cél, amely alkalmas lenne a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának igazolására, még akkor sem, ha az valamely másodlagos hasznot jelentene az érintett kormány számára.²²

54. A kérdéses nemzeti jogszabály valódi céljainak meghatározása a nemzeti bíróság feladata.²³ Ha a bíróság azt állapítja meg, hogy a valódi cél elsősorban a bevételek növelése, akkor a korlátozást az EUMSZ 56. cikkel összeegyeztethetetlennek kell tekinteni.

55. Másrészt, ha a nemzeti bíróság azt állapítja meg, hogy a korlátozás valóban a fogyasztóvédelem és a bűnmegelőzés megengedett céljait követi, meg kell vizsgálnia, hogy arányos-e a korlátozás. A bíróságnak meg kell győződnie arról, hogy a korlátozással megvalósítható az érintett szabályozás célja az utóbbi által elérni kívánt védelmi szinten, és az nem lép túl az e célok eléréséhez szükséges mértéken.

17 — A GSpG rendelkezései alapján előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket előterjesztettek a következő ügyekben is: az Engellmann-ügyben (a C-64/08. sz. Engellmann-ügyben 2010. szeptember 9-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-8219. o.]), amely a szerencsejáték-létesítmények működtetésére vonatkozó koncesszió jogosultjainak azon kötelezettségére vonatkozott, hogy a székhelyük belföldön legyen; a Dickinger és Ömer ügyben (a C-347/09. sz., Dickinger és Ömer ügyben 2011. szeptember 15-én hozott ítélet [EBHT 2011., I-8185. o.]), amely az internetes kaszinójátékok üzemeltetésének egyetlen piaci szereplő javára szóló monopóliumára vonatkozott; és a HIT és HIT LARIX ügyben (C-176/11. sz., HIT és HIT LARIX ügyben 2012. július 12-én hozott ítélet), amely kaszinók reklámozására vonatkozott. A kérdésre vonatkozó legutóbbi ítéletet a C-186/11. és C-209/11. sz., Stanleybet és társai egyesített ügyekben – amely ítélet az állam által egy részvénytársaság számára engedélyezett, a szerencsejátékok igazgatására, szervezésére és lebonyolítására vonatkozó kizárólagos monopóliumra vonatkozott – 2013. január 24-én hozták, tehát az későbbi, mint az előzetes döntéshozatalra utaló végzés a jelen ügyben.

18 — A fenti 17. lábjegyzetben hivatkozott Stanleybet és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 21. pontja.

19 — Uo., 22. pont; lásd még a fenti 5. lábjegyzetben hivatkozott Garkalns-ügyben hozott ítélet 35. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

20 — A C-316/07., C-358/07-C-360/07., C-409/07. és C-410/07. sz., Stoß és társai egyesített ügyekben 2010. szeptember 8-án hozott ítélet (EBHT 2010., I-8069. o.) 74. és 75. pontja, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

21 — A C-6/01. sz., Anomar és társai ügyben 2003. szeptember 11-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-8621. o.) 61–75. pontja.

22 — A C-212/08. sz. Zeturf-ügyben 2011. június 30-án hozott ítélet (EBHT 2011., I-5633. o.) 52. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; a fenti 17. lábjegyzetben hivatkozott Dickinger és Ömer ügyben hozott ítélet 55. pontja.

23 — A fenti 17. lábjegyzetben hivatkozott Stanleybet és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 26. pontja, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

56. Ahhoz hasonlóan, ahogy az a tagállam, amely különösen magas szintű védelmet kíván biztosítani – amint azt a Bíróság az ítélkezési gyakorlatában elismerte –, megalapozottan vélheti úgy, hogy a szerencsejátékhoz kapcsolódó kockázatokat csak úgy tudja kezelni, ha a szigorú ellenőrzése alá tartozó egyetlen szervezetnek biztosít kizárólagos jogokat,²⁴ valamely tagállam arra az álláspontra is helyezkedhet, hogy ezen kockázatok kezelésének megfelelő módszere az olyan koncessziórendszer kialakítása, amelyet csekély számú szolgáltató kap. Amint azt a Bíróság az Engelmann-ügyben hozott ítéletben²⁵ megállapította, a szerencsejáték-létesítmények üzemeltetésére vonatkozó koncessziók számának korlátozása „már jellegénél fogva is alkalmas a szerencsejáték-lehetőségek korlátozására [...] Mivel a fogyasztóknak utazniuk kell ahhoz, hogy a szóban forgó szerencsejátékokban való részvétel céljából eljuthassanak valamelyik létesítmény helyszínére, e létesítmények számának korlátozása azzal a következménnyel jár, hogy erősíti a szerencsejátékokban való részvétel akadályait”.

57. Úgy tűnik tehát, hogy a szerencsejáték-létesítmények számának korlátozása arányos eszköz a fogyasztóvédelem és a bűnmegelőzés céljainak elérésére. Ha nagyobb számú létesítménynek engedélyeznék az ilyen szolgáltatások nyújtását, ezen célkitűzések elérése jóval kevésbé volna valószínű, mivel több lehetőség nyílna a szerencsejátékokra. Az ilyen politika kevésbé tenné valószínűvé a magas szintű védelem megvalósítását. Mindezt azonban a nemzeti bíróságnak kell megvizsgálnia, amelynek az elé terjesztett tények és bizonyítékok elemzése során úgyszintén figyelembe kell vennie a koncesszióval rendelkező létesítmények vonatkozásában végzett ellenőrzések természetét, gyakoriságát és intenzitását.²⁶

58. A korlátozás arányosságának bizonyítása az osztrák hatóságokat terheli, amelyeknek az ebben a kérdésben eljáró nemzeti bíróság számára minden ahhoz szükséges bizonyítékot rendelkezésre kell bocsátania, amelyek alapján ez a bíróság meggyőződhet arról, hogy az intézkedés ténylegesen a kinyilvánított cél elérésére irányul, és annak elérésére alkalmas.²⁷ A Dickinger és Ömer ügyben hozott ítéletben²⁸ a Bíróság kifejtette, hogy a nemzeti bíróság feladata annak vizsgálata, hogy egyfelől a szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűncselekmények és csalások, valamint a játékszenvedély problémát okozhatott-e Ausztriában az alapügy tényállásának időpontjában, és hogy az engedélyezett és szabályozott tevékenységek terjesztése orvosolhatta-e ezt a problémát. A jelen ügyben arra van szükség, hogy a nemzeti bíróság ugyanígy járjon el.

59. A nemzeti bíróságnak arról is meg kell győződnie, hogy a nemzeti szabályozás valóban a cél következetes és módszeres jellegű elérésére való törekvést tükrözi.²⁹ Mivel a korlátozott számú koncessziójogosultokra vonatkozó gyakorlat meghatározhatja, hogy ezek a célok elérhetők-e, vagy sem, az említett koncessziójogosultak üzletpolitikája jelentőséggel bír ezen értékelés során.³⁰

60. A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló végzésében megjegyzi, hogy a koncessziójogosult üzletpolitikája kizárólag a korlátozottan reklámozott ellenőrzött kiterjesztést foglalta magában. Ez a bíróság azt állítja, hogy éppen ellenkezőleg, a koncessziójogosultak olyasmire vállalkoztak, amit „agresszív” hirdetési kampányra fordított „nagyszabású kiadásnak” nevez, amely a szerencsejátékok pozitív képének kialakítását támogatja, és aktív részvételre ösztönöz. Noha a Bíróság elismerte, hogy a mértéktartó reklám összhangban állhat a fogyasztóvédelem politikájával, ez csak akkor van így, ha a reklámozás szigorúan arra korlátozódik, hogy a fogyasztókat az ellenőrzött játékok

24 — A fenti 17. lábjegyzetben hivatkozott Stanleybet és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 29. pontja.

25 — A fenti 17. lábjegyzetben hivatkozott Engelmann-ügyben hozott ítélet 45. pontja.

26 — Ez az elemzés segítséget nyújthat a nemzeti bíróság számára a koncessziós követelmények tényleges céljának megállapításánál is: lásd a fenti 54. és 55. pontot.

27 — Lásd a fenti 20. lábjegyzetben hivatkozott Stoß és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 71. pontját.

28 — Hivatkozás a fenti 17. lábjegyzetben, 66. pont.

29 — A fenti 17. lábjegyzetben hivatkozott Stanleybet és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 27. pontja, a C-42/07. sz. Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben 2009. szeptember 8-án hozott ítélet (EBHT 2009., I-7633. o.) 49–61. pontja, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

30 — A 17. lábjegyzetben hivatkozott Dickinger és Ömer ügyben hozott ítélet 58. pontja.

hálózata felé orientálja.³¹ Ha a reklámozás úgy ösztönöz a szerencsejátékban való részvételre, hogy a játékot banalizálja, arról kedvező képet alakít ki, vagy növeli a vonzerejét, e reklámozás célja a szerencsejáték-tevékenység globális piacának bővítése, nem pedig az, hogy a meglévő piacot bizonyos szolgáltatók felé orientálja. Az ilyen terjeszkedő üzletpolitika egyértelműen összeegyeztethetetlen a magas szintű fogyasztóvédelem céljának az elérésével. Amint azt a Bíróság a Dickinger és Ömer ügyben hozott ítéletében megállapította: „[...] amennyiben valamely tagállam hatóságai az államkincstár gyarapítása céljából ösztönzik és támogatják a fogyasztók szerencsejátékokban való részvételét, a tagállam nem hivatkozhat megalapozottan a játékban való részvétel lehetőségeinek csökkentése szükségességével kapcsolatos közrendi okokra”.³²

61. A nemzeti bíróság feladata annak megállapítása, hogy mi az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozás tényleges célja, és amennyiben az megengedett célnak minősül, annak megállapítása, hogy a szabályozás ezzel a céllal arányos, azzal összefügg és összeegyeztethető.

62. Szükség van-e a az alapügyben szóban forgó nemzeti jogszabálynak a Charta 15., 16. és 17. cikkére tekintettel történő további vizsgálatára?

A Charta 15., 16. és 17. cikke

63. A Charta 15. cikkének (2) bekezdése³³ alapján az uniós polgárokat az Unió bármely tagállamában megilleti a letelepedés és szolgáltatásnyújtás joga. A Chartára vonatkozó magyarázatok³⁴ megerősítik, hogy a 15. cikk (2) bekezdése rendelkezik a munkavállalók mozgásának, valamint a letelepedésnek és a szolgáltatásnyújtásnak az EUMSZ 26. cikkben és az EUMSZ 45. cikkben, valamint az EUMSZ 49. cikkben és az EUMSZ 56. cikkben biztosított szabadságáról. Mivel erről a szabadságról a Szerződések rendelkeznek, annak alkalmazási körét és értelmezését a Charta 52. cikkének (2) bekezdése határozza meg, amely szerint ezek a szabadságok „csak [a Szerződésekben] meghatározott feltételek és korlátozások mellett gyakorolhatók”. Az 52. cikk (2) bekezdéséhez fűzött magyarázat is megerősíti, hogy „[a] Charta nem változtatja meg az EK-Szerződésben biztosított azon jogok rendszerét, amelyeket a Szerződések átvesznek”. Ennélfogva, ami a jelen eljárást illeti, a Charta 15. cikke (2) bekezdésének tiszteletben tartása egybeesik az EUMSZ 56. cikk tiszteletben tartásával.

64. A Charta 16. cikke elismeri a vállalkozás szabadságát, de kifejezetten kimondja, hogy annak „az uniós joggal és a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban” kell lennie. Amint azt a Chartára vonatkozó magyarázatok is megerősítik, e szabadság a Charta 52. cikkének (1) bekezdésében meghatározott korlátozásoknak vethető alá. Ez a cikk előírja, hogy a Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható, és az arányosság elvének megfelelően ezeknek a korlátozásoknak elengedhetetlennek kell lenniük és ténylegesen az Európai Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét kell szolgálniuk.

65. A Sky Österreich-ügyben hozott ítéletben³⁵ a Bíróság megerősítette, hogy „a vállalkozás szabadsága széles körű közhatalmi beavatkozásoknak vethető alá, amelyek a gazdasági tevékenység gyakorlásának közérdekből való korlátozásait jelenthetik. Márpedig e körülmény kifejezésre jut különösen abban, ahogyan a Charta 52. cikkének (1) bekezdése értelmében az arányosság elvét végre kell hajtani”.

31 — A 17. lábjegyzetben hivatkozott Dickinger és Ömer ügyben hozott ítélet 68. pontja.

32 — Uo., 62. pont.

33 — A jelen ügy tényállása tekintetében csak a Charta 15. cikke (2) bekezdésének van jelentősége. A 15. cikk (1) bekezdése a munkavállaláshoz és szabadon választott vagy elfogadott foglalkozáshoz való jogra vonatkozik, míg a 15. cikk (3) bekezdése kimondja, hogy a harmadik országok azon állampolgárait, akik a tagállamok területén való munkavállalásra engedéllyel rendelkeznek, az uniós polgárokkal azonos munkafeltételek illetik meg.

34 — Hivatkozás a fenti 8. lábjegyzetben.

35 — Hivatkozás a fenti 9. lábjegyzetben, 46. és 47. pont.

66. Véleményem szerint ezt a szabadságot tiszteletben tartják, ha teljesítik a Szerződés irányadó rendelkezéseit, figyelembe véve különösen azt a követelményt, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása során az arányosság elvét tiszteletben kell tartani.

67. A Charta 17. cikke elismeri a tulajdonhoz való jogot, amelynek használatát „az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni”. Az e cikkre vonatkozó magyarázat kimondja, hogy az az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikkén alapul. A Charta 52. cikke (3) bekezdésének megfelelően annak tartalma és terjedelme tehát azonos a EJEE által biztosított jogéval, továbbá noha a jogok korlátozásai megengedhetők, ezek a korlátozások nem haladhatják meg az EJEE által megengedett mértéket.

68. A Bíróság következetesen kimondta azt is, hogy a tulajdonhoz való jog arányos korlátozásnak vehető alá. A Križan és társai ügyben hozott ítéletben a nagytanács kimondta, hogy „a tulajdonhoz való jog nem korlátlan jogosultsággént ölt testet, hanem a társadalomban betöltött szerepe függvényében kell értékelné. Következésképpen a tulajdonhoz való jog gyakorlása korlátozásnak vehető alá, azzal a feltétellel, hogy ezen korlátozások ténylegesen az Unió által elérni kívánt közérdekű céloknak felelnek meg, és a kitűzött cél vonatkozásában nem jelentenek aránytalan és elviselhetetlen beavatkozást, amely épp az ily módon biztosított jog tartalmát veszélyeztetné”.³⁶ Ebből következik, hogy a játékautomaták használatának a szélesebb közönség érdekében történő arányos korlátozása nem sérti a Charta 17. cikkét.

69. Úgy tűnik számomra, hogy a játékautomaták használatának az EUMSZ 56. cikk alapján megengedhető korlátozása – amely magában foglalja az arányosság elve tiszteletben tartásának követelményét – tiszteletben tartja a Charta 17. cikkét is. A tulajdon használatának ilyen korlátozása nem lép túl az EJEE első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke által megengedett mértéken, amely a tulajdonhoz való jogot aláveti „az államok jogá[ra] olyan törvények alkalmazásá[ra], melyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák”.

70. Véleményem szerint, tehát a Charta 15–17. cikke, a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó korlátozás megengedhetősége érdekében nem ír elő súlyosabb kötelezettségeket azoknál, amelyeket a Bíróság ítélkezési gyakorlata az EUMSZ 56. cikk vonatkozásában már megállapított.

71. Ezen okokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság úgy válaszoljon az első kérdésre, hogy az EUMSZ 56. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az alapügyben szóban forgóhoz hasonló nemzeti szabályozás, amely szerint szerencsejáték szervezésére csak korlátozott számú koncessziójogosultnak van joga, kivéve ha ezt a korlátozást nyomós közérdeken alapuló kényszerítő okkal igazolják, úgymint a fogyasztóvédelem és/vagy a bűnmegelőzés, e korlátozás e cél elérésére következetesen, a meglévő koncessziójogosultak üzletpolitikájának figyelembevétele mellett törekszik, és arányos. A nemzeti bíróság feladata annak meghatározása, hogy teljesültek-e ezek a szempontok. A korlátozás nem ellentétes a Charta 15., 16. vagy 17. cikkével, amennyiben ezeknek a szempontoknak eleget tesz.

2. kérdés

72. A második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy az EUMSZ 56. cikkben foglalt arányosság elvével és a Charta 15–17. cikkével ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, mint a GSpG 52–54. és 56a. §-a, valamint az StGB 168. §-a, amelyek meghatározatlan jogi fogalmak eredményeként a büntetőjogi felelősséget olyan személyekre is kiterjesztik, akik csak nagyon távolról érdekeltek (így akik pusztán eladói vagy bérbeadói a játékautomatáknak).

36 — A C-416/10. sz. ügyben 2013. január 15-én hozott ítélet 113. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

73. Ennek a kérdésnek, éppúgy mint a harmadik és a negyedik kérdésnek csak abban az esetben van jelentősége, ha a nemzeti bíróság azt állapítja meg, hogy az EUMSZ 56. cikkel nem ellentétes az alapügyben szóban forgó korlátozás. Ha ez a korlátozás ellentétes az EUMSZ 56. cikkel, akkor az uniós joggal az is ellentétes, hogy e korlátozás megsértése miatt büntetőjogi szankciót szabjanak ki.³⁷

74. Amennyiben az uniós jog megengedi, hogy a tagállamok eltérjenek az EUMSZ 56. cikktől, és korlátozásokat írjanak elő a szerencsejáték-szolgáltatások nyújtása tekintetében, a tagállamok büntetőjogi szankciókat is előírhatnak e korlátozások kikényszerítése érdekében, feltéve hogy ezek a szankciók arányosak, és az alapvető jogokat tiszteletben tartják.

75. Úgy tűnik számomra, hogy a korlátozást előíró nemzeti jogszabály megsértése miatti büntetőjogi felelősség személyi hatálya – ahhoz, hogy arányos legyen – nem terjeszkedhet túl azokon a személyeken, akik a jogsértésért közvetlenül vagy közvetetten felelősek, és akik tudták, vagy tudniuk kellett, hogy a cselekvésükkel jogsértésben működnek közre.

76. Az áruk szabad mozgásának összefüggésében a Bíróság elismerte, hogy a büntetőjogi felelősség kiterjeszhető azokra, akik felbujtóként vagy bűnsegédként működnek közre valamely bűncselekmény elkövetésében.³⁸ Az ilyen személyek nem közvetlenül felelősek a büntetőjog megsértéséért – nem ők azok, akik a játékautomatákat koncesszió nélkül a nyilvánosság rendelkezésére bocsátják –, azonban ők teszi lehetővé a jogsértés elkövetését.

77. Véleményem szerint azon személyek büntetőjogi felelősség hatálya alá vonása, akik – amennyiben tudták, vagy tudniuk kellett, hogy a cselekvésükkel jogsértésben működnek közre – a korlátozás megsértéséért közvetetten felelősek, hozzájárul a korlátozás kikényszerítéséhez, és ezáltal a kívánt magas szintű védelem eléréséhez. Mindazonáltal aránytalan volna a büntetőjogi felelősséget azon személyekre kiterjeszteni, akik a jogsértésről nem tudtak, vagy nem tudhattak, mivel az ilyen személyek nincsenek abban a helyzetben, hogy a jogsértésben való közreműködés elkerülését válasszák.

78. A nemzeti bíróság az uniós jog tényleges érvényesülésének biztosítása érdekében a nemzeti szabályozást az uniós joggal összhangban köteles értelmezni, amennyiben lehetséges a teljes nemzeti joganyag figyelembevételével és a nemzeti jog által elismert értelmezési módszerek alkalmazásával.³⁹

79. Véleményem szerint tehát az EUMSZ 56. cikkel és a Charta 15., 16. és 17. cikkével nem ellentétes az a rendelkezés, amely a büntetőjogi felelősséget kiterjeszti azokra a személyekre, akik közvetlenül vagy közvetetten felelősek a szerencsejáték-szolgáltatás nyújtására vonatkozó korlátozás megsértéséért, feltéve hogy a büntetőjogi felelősség személyi hatálya azokra a személyekre korlátozódik, akik tudtak vagy tudhattak volna arról, hogy a cselekvésükkel jogsértésben vesznek részt.

3. kérdés

80. A harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy az EUMSZ 56. cikkel és/vagy a Charta 16., 47. és 50. cikkével és/vagy az uniós jog általános elveivel ellentétesek-e az olyan nemzeti jogszabályi rendelkezések, amelyek a jogszabály megsértését vagy büntetőjogi, vagy közigazgatási szankcióval sújtják, amelyek azonban nem teszik lehetővé, hogy az adott személy előzetesen megismerhesse, hogy milyen rendelkezések alapján fognak vele szemben eljárást indítani.

37 — A fenti 17. lábjegyzetben hivatkozott Dickinger és Ömer ügyben hozott ítélet 32. és 43. pontja, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

38 — A C-5/11. sz. Donner-ügyben 2012. június 21-én hozott ítélet.

39 — A C-42/11. sz. Lopes Da Silva Jorge ügyben 2012. szeptember 5-én hozott ítélet 54–56. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

81. Véleményem szerint a Charta 50. cikkével nem ellentétesek az ilyen rendelkezések. A Bíróság elé terjesztett bizonyítékok alapján nem tűnik megalapozottnak az a vélekedés, amely szerint fennáll a veszélye annak, hogy egy jogsértés miatt kétszer indítanak eljárást. A jogsértés tárgyában vagy a közigazgatási bíróságok vagy a büntetőbíróságok járnak el. Megállapítható, hogy az StGB a 10 eurós vagy annál nagyobb tétet magukban foglaló szerencsejátékok, és az olyan „sorozatjátékok” tekintetében alkalmazandó, amelyeknél az önálló tétek ennél alacsonyabbak, de összesítetten meghaladják a 10 eurót. Az ettől eltérő esetekben a jogsértést a GSpG rendelkezései alapján közigazgatási jogsértésként kezelik.

82. Csak az adott ügy tényállásának megismerését követően lehet megállapítani, hogy közigazgatási jogsértésről (10 eurós vagy annál alacsonyabb tétet magában foglaló illegális szerencsejátékok, a sorozatjátékok kivételével) van szó, vagy bűncselekményről (illegális szerencsejátékok, amelyek 10 eurós vagy annál nagyobb tétet foglalnak magukban, vagy ennél alacsonyabb tétet sorozatjáték részeként). Így csak amiatt merülhet fel bármilyen jogbizonytalanság, hogy a különböző ténybeli körülményekre különböző rendelkezések vonatkoznak.

83. A Charta 47. cikke – amely elismeri a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot – nem sérül olyan körülmények között, amikor a jogsértéssel vádolt személy bírósághoz fordulhat, attól függetlenül, hogy az közigazgatási vagy büntetőbíróság.

84. Sem az EUMSZ 56. cikkel, sem a Charta 16., 47., illetve 50. cikkével nem ellentétes tehát az alapeljárásban előfordulóhoz hasonló nemzeti jogszabály, amely azt írja elő, hogy büntetőjogi szankciók kell kiszabni azon illegális szerencsejáték-szolgáltatások esetén, amelyeknél a tét 10 euró, illetve azon sorozatjátékok esetén, ahol a tétek ennél alacsonyabbak, de összesítetten meghaladják a 10 eurót, míg közigazgatási szankció alkalmazandó azon illegális szerencsejáték-szolgáltatások esetén, ahol a tétek 10 eurónál alacsonyabbak.

4. kérdés

85. A negyedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy ellentétesek-e az EUMSZ 56. cikkel, és/vagy a Charta 15–17. és 50. cikkével az olyan szankciók, amelyeket a GSpG 53., 54. §-a és 56. §-ának a) pontja ír elő, amely szankciók magukban foglalják a játékautomaták elkobzását és megsemmisítését, valamint az üzlet bezárását.

86. Amint azt már megjegyeztem⁴⁰, ha valamely tagállam olyan korlátozást ír elő, amelyet nyomós közérdeken alapuló kényszerítő indokok igazolnak, tehát amely nem ellentétes az EUMSZ 56. cikkel, a tagállam e korlátozás alkalmazását annak megsértése esetén szankciók kiszabása útján is kikényszerítheti. Ezeknek a szankcióknak azonban tiszteletben kell tartaniuk az arányosság elvét és az alapvető jogokat.

87. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben ismertetett tényállásból és szabályozásból kitűnik, hogy ha a játékautomatákkal folytatott szerencsejátékok szervezésére koncesszió nélkül kerül sor, a játékautomatákat automatikusan elkobozzák, majd megsemmisítik. Azokból a rendelkezésekből, amelyek alapján ezeket az intézkedéseket meg kell tenni, nem tűnik ki, hogy – a játékautomata tulajdonosa, vagy más, a játékautomatával kapcsolatban érdekelt személy felelőségének mértékétől, vagy a jogszabály megsértésének súlyosságától függően – lehetővé tennének bármilyen eltérő eljárást. Nyilvánvalóan nem vezethet ettől eltérő eredményre semmiféle, a jogsértés elkövetésére vagy az enyhítő körülményekre vonatkozó érv, amelyre a játékautomatával kapcsolatban érdekelt személy esetleg hivatkozni kíván.

40 — Lásd a fenti 74. pontot.

88. Ha valóban az volna a helyzet, hogy a szankciót nem lehet úgy kiigazítani, hogy az tükrözzön olyan elemeket, mint a felelősség mértéke, akkor ez a szanció magával az EUMSZ 56. cikkel, valamint a Charta 15., 16. és 17. cikkével ellentétes és aránytalan szankciónak minősülne. Ezt azonban a nemzeti bíróságnak kell megvizsgálnia. (Véleményem szerint a Charta 50. cikkének ebben a kérdésben nincs jelentősége).

89. Ezzel szemben úgy tűnik, hogy a GSpG 56. §-ának a) pontja a létesítmény bezárására vonatkozó határozatot mérlegelési jogkörben hozott határozatnak minősíti. Figyelembe véve e jogkör alkalmazásának rugalmasságát, a létesítmény bezárására vonatkozó határozatot olyan körülmények között is meg lehet hozni, amikor ez az arányos szankció. Ennélfogva álláspontom szerint az EUMSZ 56. cikkel nem ellentétes a GSpG 56. §-ának a) pontja. A nemzeti bíróság feladata annak vizsgálata, hogy ezt a jogkört valóban az ügy körülményeinek kellő figyelembevételével, következőképpen az arányossági teszt teljesítéséhez szükséges rugalmassággal gyakorolják-e.

Véggöveztetések

90. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a következőképpen válaszoljon az Unabhangiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (Ausztria) által előterjesztett kérdésekre:

1. Az EUMSZ 56. cikkel ellentétes az alapügyben szóban forgóhoz hasonló nemzeti szabályozás, amely szerint szerencsejatek szervezésére csak korlátozott számú koncessziójogosultnak van joga, kivéve ha ezt a korlátozást nyomós közérdeken alapuló kényszerítő okkal igazolják, úgymint a fogyasztóvédelem és/vagy a bűnmegelőzés, e cél elérésére következetesen, a meglévő koncessziójogosultak üzletpolitikájának figyelembevétele mellett törekszik, és arányos. A nemzeti bíróság feladata annak meghatározása, hogy teljesültek-e ezek a szempontok. A korlátozás nem ellentétes az Alapjogi Charta (Charta) 15., 16. vagy 17. cikkével, amennyiben ezeknek a szempontoknak eleget tesz.
2. Az EUMSZ 56. cikkel és a Charta 15., 16. és 17. cikkével nem ellentétes az a rendelkezés, amely a büntetőjogi felelősséget kiterjeszti azokra a személyekre, akik közvetlenül vagy közvetetten felelosok a szerencsejatek-szolgáltatás nyújtására vonatkozó korlátozás megsértéséért, feltéve hogy a büntetőjogi felelosság személyi hatálya azokra a személyekre korlátozódik, akik tudtak vagy tudhattak volna arról, hogy a cselekvésükkel jogsértésben vesznek részt.
3. Sem az EUMSZ 56. cikkel, sem a Charta 16., 47. illetve 50. cikkével nem ellentétes az alapeljárásban előfordulóhoz hasonló nemzeti jogszabály, amely azt írja elő, hogy büntetőjogi szankciót kell kiszabni azon illegális szerencsejatek-szolgáltatások esetén, amelyeknél a tét 10 euró, illetve azon sorozatjatekok esetén, ahol a tétek ennél alacsonyabbak, de összesítetten meghaladják a 10 eurót, míg közigazgatási szankció alkalmazandó azon illegális szerencsejatek-szolgáltatások esetén, ahol a tétek 10 eurónál alacsonyabbak.
4. Az EUMSZ 56. cikkel és a Charta 15., 16. és 17. cikkével ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében koncesszió nélkül szerencsejatekhoz használt jatekautomatákat automatikusan elkobozzák és megsemmisítik, anélkül hogy ezen a következményen változtatni lehetne a pénznyerő automata tulajdonosa felelosságének mértékére és/vagy a jogsértés terjedelmére tekintettel. Az EUMSZ 56. cikkel, és a Charta 15. 16. és 17. cikkével nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében a tagállam mérlegelési jogkörrel rendelkezik azon létesítmény bezárására, ahol koncesszió nélkül jatekautomatákat bocsátottak a nyilvánosság rendelkezésére.