



Határozatok Tára

MACIEJ SZPUNAR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2017. április 5.¹

C-49/16. sz. ügy

**Unibet International Limited
kontra
Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatal**

(a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság [Magyarország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Szolgáltatásnyújtás szabadsága — EUMSZ 56. cikk — Távszerencsejáték — Korlátozás — Az engedély feltételeinek az egyenlő bánásmód és az átláthatóság elvével való összeegyeztethetősége — Közigazgatási szankciók”

1. Az alapeljárás felperesének, az Unibet International Limitednek (a továbbiakban: Unibet) székhelye Máltán található, és több tagállam nemzeti hatósága által kiadott szerencsejáték-szervezési engedéllyel rendelkezik. Az Unibet megfelelő engedély megszerzése nélkül Magyarországon távszerencsejátékot kínált, ezért a magyar hatóságok két közigazgatási határozatot fogadtak el a vonatkozásában, elrendelve az internetes oldalai Magyarországról hozzáférhetetlenné tételét.

2. A Bírósághoz ezért azzal a kérdéssel fordultak, hogy az olyan nemzeti szabályozás, mint amilyen a közigazgatási határozatok alapultak, összeegyeztethető-e a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. cikkben foglalt szabadságával. Ebben az összefüggésben tehát a Bíróság alapvetően azzal a kérdéssel szembesül, hogy a Máltán letelepedett és a magyarországi piacon távszerencsejátékot kínálni szándékozó vállalkozás mentesülhet-e az engedély megszerzésének követelménye alól, ha a kezdetektől fogva nyilvánvaló, hogy az ilyen engedély megszerzésére irányuló eljárásban való részvétel sikertelen lenne.

Jogi háttér

3. A magyar jog jelen ügygel összefüggő rendelkezései két jogszabályban találhatók: a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: szerencsejáték-törvény) és a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (a továbbiakban: a koncesszióról szóló törvény). Mivel – ahogy az a későbbiekben részletesen kiderül – a két vitatott, az Unibet magyarországi internetes oldalait hozzáférhetetlenné tevő közigazgatási határozatot két különböző jogi helyzetben hozták, a jogi háttér e határozatok meghozatalának időpontjában – vagyis 2014. június 25-én és 2014. augusztus 29-én – hatályos állapotában kell ismertetni.

¹ — Eredeti nyelv: angol.

A 2014. június 25-én hatályos magyar szabályozás

A szerencsejáték-törvény

4. A szerencsejáték-törvény 1. §-ának (1) bekezdése értelmében szerencsejáték minden olyan játék, amelyben a játékos pénz fizetése vagy vagyoni érték nyújtása fejében, meghatározott feltételek fennállása vagy bekövetkezése esetén pénznyereményre, vagy más vagyoni értékű nyereményre válik jogosulttá. A nyerés vagy a vesztes kizárólag vagy túlnyomórészt a véletlentől függ. A szerencsejáték-törvény 1. §-ának (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy szerencsejátéknak minősül a fogadás is, és e törvényt kell alkalmazni – a törvényben külön szabályozott esetekben – a játékautomatára és az ajándéksorsolásra is.

5. A szerencsejáték-törvény 1. §-a (3) bekezdésének e) pontja alapján a koncesszióról szóló törvény 1. §-a (1) bekezdésének i) pontjában meghatározott szerencsejátékok szervezésére irányuló tevékenységnek minősül a távszerencsejáték szervezése is.

6. A szerencsejáték-törvény 1. §-ának (4) és (5) bekezdése előírja, hogy Magyarország területéről hírközlő eszköz és rendszer által részvételi jogosultságot biztosító szerencsejáték szervezési tevékenység kizárólag e törvény előírásainak megfelelően folytatható, hírközlő eszközök és rendszerek által szervezett szerencsejátékban való részvételre szóló ajánlatok közzétételéhez az állami adóhatóság engedélye szükséges, és az engedély nélküli szerencsejátékban történő részvételre vonatkozó ajánlatok közzétételében, illetve elfogadásában a pénzügyi szervezetek és a hírközlési szolgáltatók nem működhetnek közre, ilyenekhez nem nyújthatnak technikai támogatást.

7. Az első közigazgatási határozat időpontjában hatályos magyar szabályozás szerint a szerencsejáték-törvény 3. §-a (1) bekezdésének a) pontja és 3. §-ának (3) bekezdése értelmében számsorsjáték és – a lóversenyfogadás, valamint a bukmékeri rendszerű fogadás kivételével – a fogadás szervezésére kizárólag az állami játékszervező volt jogosult.

8. Ugyanakkor a szerencsejáték-szervezés jogát az állam koncessziós szerződésben időlegesen másnak átengedhette.

9. Ilyen koncessziós szerződés vagy a hatáskörrel rendelkező miniszter által kiírt nyilvános pályázat nyomán (a szerencsejáték-törvény 4. §-a (1) bekezdésének és a koncesszióról szóló törvény 5. §-a (1) bekezdésének együttes értelmezése) vagy pályázat kiírása nélkül „megbízható szerencsejáték-szervezővel” volt megköthető (a szerencsejáték-törvény 4. §-a (6) bekezdésének és a koncesszióról szóló törvény 10/C. §-a (2) bekezdésének együttes értelmezése).

10. A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy koncessziós pályázat kiírására nem került sor.

11. A „megbízható szerencsejáték-szervezőnek” a szerencsejáték-törvény 37. §-a (30) bekezdésének d) pontja értelmében legalább tíz éven keresztül kellett szerencsejáték szervezésére irányuló tevékenységet folytatnia Magyarországon. Ezenkívül legalább 200 000 000 HUF jegyzett tőkével kellett rendelkeznie (a szerencsejáték-törvény 29/D. §-a).

A koncesszióról szóló törvény

12. A koncesszióról szóló törvény 10/C. §-ának (3) bekezdése előírta, hogy a megbízható szerencsejáték-szervező ajánlatot tegyen, amelyben meg kellett jelölnie az üzemeltetni kívánt egységek helyszínét, és vállalnia kellett, hogy egységenként a mindenkor központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott koncessziós díj összege legalább kétszeresének megfelelő összegű éves koncessziós díjat fizet.

A 2014. augusztus 29-én hatályos magyar szabályozás

A szerencsejáték-törvény

13. A szerencsejáték-törvény módosított 3. §-ának (3) bekezdése alapján a távszerencsejáték szervezésére már nem kizárólag az állami játékszervező volt jogosult.

14. A „megbízható szerencsejáték-szervezőnek” a szerencsejáték-törvény 37. §-a (30) bekezdésének d) pontja értelmében legalább három éven keresztül kellett szerencsejáték szervezésére irányuló tevékenységet folytatnia az engedélyt kibocsátó államban. Ezenkívül legalább 50 000 000 HUF jegyzett tőkével kellett rendelkeznie (a szerencsejáték-törvény 29/D. §-a).

15. A szerencsejáték-törvény e módosításai 2014. július 15-én léptek hatályba.

A koncesszióról szóló törvény

16. A koncesszióról szóló törvény 10/C. §-a (3a) bekezdésének b) pontja előírta, hogy a megbízható szerencsejáték-szervező az ajánlatában legalább a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott, játéktípusonként irányadó koncessziós díj összegének megfelelő éves koncessziós díjat jelöljön meg játéktípusonként.

A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

17. Az alapeljárás felperesének, az Unibetnek a székhelye Máltán található, és több tagállam nemzeti hatósága által kiadott szerencsejáték-szervezési engedéllyel rendelkezik.

18. Az alapeljárás alperese, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala (a továbbiakban: adóhatóság) szerencsejáték-felügyeleti hatóság jogkörében eljárva 2014 nyarán ellenőrzéseket végzett az Unibet által üzemeltetett weboldalak tartalmát illetően.

19. Az ellenőrzések eredményeként az adóhatóság megállapította, hogy a szerencsejátéokra vonatkozó magyar rendelkezések értelmében vett szerencsejáték volt elérhető, az Unibet azonban nem rendelkezett az előírt engedélyekkel.

20. Az adóhatóság 2014. április 25-én és augusztus 29-én két határozatot hozott az Unibet vonatkozásában, ideiglenesen elrendelve a vizsgált internetes oldalak Magyarországról hozzáférhetetlenné tételét. Ezt követően további – értelmezésem szerint a jelen, a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügy tárgyát nem képező – döntéseiben az adóhatóság bírságot szabott ki az ismétlődő jogszabálysértésre tekintettel.

21. Az Unibet vitatja az ideiglenes hozzáférhetetlenné tételt elrendelő, 2014. április 25-i és augusztus 29-i határozatot, és kéri azok hatályon kívül helyezését. Álláspontja szerint azokat az EUMSZ 56. cikkel ellentétes szabályozás alapján fogadták el. Az Unibet azt állítja, hogy olyan kizáró feltételek szerepelnek a szabályozásban, amelyek a gyakorlatban lehetetlenné teszik számára, hogy a távszerencsejáték szervezésére irányuló engedély előfeltételét képező koncessziós jogot megszerezze.

22. Az első határozat tekintetében kijelenti, hogy először is koncessziós pályázat kiírására nem került sor, másodszor ajánlattételre azért nem volt jogosult, mert nem felelt meg a megbízható szerencsejáték-szervezőre vonatkozó jogszabályi feltételeknek.

23. A második határozattal kapcsolatban előadja, hogy a szerencsejáték-törvény módosítására csupán megközelítőleg hat héttel a második közigazgatási határozatot megelőzően került sor, amely időtartam túl rövid ahhoz, hogy részletesen kidolgozott ajánlatot lehessen tenni.

24. Ezen eljárásokkal összefüggésben a 2015. december 9-én kelt és a Bírósághoz 2016. január 27-én érkezett végzésével a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Magyarország) a következő kérdéseket terjesztette előzetes döntéshozatalra:

1. Úgy kell-e értelmezni az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 56. cikkét, hogy azzal ellentétes az olyan tagállami intézkedés, amelynek keretében a tagállami jogi szabályozás egy esetleges koncessziós pályázati kiírással, illetve a koncesszió megszerzésére vonatkozó ajánlattétel engedélyezésével elvi lehetőséget biztosít arra, hogy a nem liberalizált távszerencsejáték szolgáltatás nyújtására vonatkozó koncessziós jogot a jogszabályi feltételeknek megfelelő bármely – akár más tagállamban honos – szolgáltató is nyilvános pályázat avagy ajánlattétel útján megszerezze, azonban koncessziós pályázati kiírást az érintett tagállam ténylegesen nem tesz közzé, és a szolgáltató a gyakorlatban az ajánlattételi lehetőséggel sem tud élni, ennek ellenére a tagállami hatóság a koncessziós jogra épülő engedély hiányában történő szolgáltatás miatt a szolgáltató terhére jogsértést állapít meg és jogszabályban foglalt közigazgatási szankciót (ideiglenes hozzáférhetetlenné tételt, ismétlődés esetén bírságot) alkalmaz a szolgáltatóval szemben?
2. Amennyiben valamely tagállam olyan, a tagállami jog szempontjából elsődleges szabályozást vezet be, amely elviekben lehetővé teszi az online szerencsejáték szolgáltatók számára, hogy online szerencsejáték szolgáltatást határon átnyúlóan nyújtsanak, azonban a tagállami alacsonyabb szintű végrehajtási szabályok hiánya miatt e szolgáltatók ténylegesen nem tudják a szolgáltatás nyújtásához szükséges hatósági engedélyeket megszerezni, ellentétes-e az EUMSZ 56. cikkel?
3. Amennyiben a fenti kérdésekre adott válaszokra figyelemmel az alapügyben eljáró bíróság megállapítja, hogy a tagállam intézkedése ellentétes az EUMSZ 56. cikkel, az uniós joggal összeegyeztethető módon jár-e el a bíróság akkor, ha a tagállami hatósági határozatokban az engedély hiányában történő szolgáltatás miatt megállapított jogsértést és az arra alapítottan alkalmazott közigazgatási jogi szankciót (ideiglenes hozzáférhetetlenné tételt, bírságot) az EUMSZ 56. cikkel ellentétesnek tekinti?”

25. Az Unibet, a magyar, a belga és a portugál kormány, valamint az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtottak be. Valamennyien előterjesztették szóbeli érveiket a 2016. december 15-i tárgyaláson.

Elemzés

Előzetes megjegyzések

26. A jelen ügyet a Szerződés rendelkezéseit figyelembe véve kell vizsgálni. A 2000/31/EK² és a 2006/123/EK³ irányelv nem alkalmazható a szerencsejáték-tevékenységekre. Mivel a Bíróság rendelkezésére álló adatokból kitűnik, hogy az Unibet Magyarországon nem telepedett le, a Szerződés releváns rendelkezései az szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó EUMSZ 56. cikk és az azt követő cikkek.

2 — Lásd: a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól szóló, 2000. június 8-i európai parlamenti és tanácsi irányelv („elektronikus kereskedelemről szóló irányelv”, HL 2000. L 178., 1. o.; magyar nyelvű kiadás 13. fejezet, 25. kötet, 299. o.) 1. cikke (5) bekezdésének d) pontja.

3 — Lásd: a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006. L 376., 36. o.) 2. cikke (2) bekezdésének h) pontja.

27. A kérdést előterjesztő bíróság abban kér iránymutatást, hogy hogyan kell megítélni az olyan helyzetet, amelyben a más tagállamban jogszerűen letelepedett és több tagállamban engedéllyel rendelkező szerencsejáték-szervező Magyarországon kínál szerencsejátékot a magyar hatóságok által kiállított engedély nélkül, és anélkül hogy bármilyen lépést tett volna az ilyen engedély megszerzéséért.

28. A kérdések szövege alapján úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nem abban a kérdésben kér iránymutatást a bíróságtól, hogy a jelen indítvány jogi háttér címe alatt ismertetett nemzeti szabályozás összeegyeztethető-e az EUMSZ 56. cikkel. Úgy tűnik, inkább arra összpontosít, hogy e szabályozást végrehajtó rendelkezések állítólagos hiánya milyen hatással jár.

29. Mégis, a kérdést előterjesztő bíróságnak adandó megfelelő iránymutatás és célszerű válasz érdekében mindenekelőtt a jogi háttér cím alatt ismertetett nemzeti szabályozásra kell összpontosítanunk. Feltétlenül így fogom kezelni a kérdést előterjesztő bíróság három kérdését. Ebből az is következik, hogy a harmadik kérdésre a második kérdést előtt kell választ adni.

30. A jelen indítványban az engedély, koncesszió és felhatalmazási feltétel fogalmakat azonos értelemben használom.

Az első kérdésről

31. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy az EUMSZ 56. cikkel ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely a más tagállamban jogszerűen letelepedett szerencsejáték-szervezőnek elméleti lehetőséget biztosít az engedély megszerzésére, miközben az ilyen szervező *de facto* nem szerezhet engedélyt.

Korlátozás

32. Az EUMSZ 56. cikk tilt minden, az Unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó korlátozást a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik nem a Közösség ugyanazon tagállamában telepedtek le, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy. Az EUMSZ 57. cikk értelmében „szolgáltatásnak” minősül a rendszerint díjazás ellenében nyújtott szolgáltatás, ha nem tartozik az áruk, a tőke és a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések hatálya alá.

33. A Máltán letelepedett Unibet magyarországi fogyasztóknak szándékozik szolgáltatást nyújtani interneten keresztül. E tekintetben a Bíróság már megállapította, hogy a távszerencsejátékok az EUMSZ 56. cikk értelmében vett szolgáltatásnak minősülnek.⁴

34. A kérdés az, hogy fennáll-e az Unibet azon szabadságának a korlátozása, hogy Magyarországon nyújtson szolgáltatásokat. Ilyen korlátozásnak kell minősíteni minden olyan intézkedést, amely a szolgáltatásnyújtás szabadságának gyakorlását akadályozza, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi.⁵ A szolgáltatásnyújtásnak EUMSZ 56. cikkben előírt szabadsága tehát nemcsak a más tagállamban letelepedett, szolgáltatást nyújtó személyekkel szemben az állampolgárság alapján alkalmazott

4 — Lásd: 2003. november 6-i Gambelli és társai ítélet (C-243/01, EU:C:2003:597, 54. pont).

5 — Lásd többek között: 2001. február 20-i Analir és társai ítélet (C-205/99, EU:C:2001:107, 21. pont); 2002. január 15-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-439/99, EU:C:2002:14, 22. pont); 2009. szeptember 8-i Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Baw International ítélet (C-42/07, EU:C:2009:519, 51. pont).

mindenfajta hátrányos megkülönböztetés eltörlését követeli meg, hanem valamennyi korlátozás megszüntetését akkor is, ha azok különbségtétel nélkül vonatkoznak a nemzeti és az egyéb tagállamokból származó szolgáltatásnyújtókra.⁶ A szolgáltatásnyújtás szabadsága továbbá a szolgáltatást nyújtó és a szolgáltatást igénybe vevő számára egyaránt előnyös.⁷

35. A Bíróság ezenkívül következetesen megállapítja, hogy az a tagállami szabályozás, amely a más tagállamban letelepedett szolgáltatásnyújtók részére megtiltja, hogy az említett tagállam területén az interneten szolgáltatásokat kínáljanak, a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. cikkben biztosított szabadsága korlátozásának minősül.⁸ A fentihez hasonló szabályozás ezenkívül korlátozza az érintett tagállamban lakóhellyel rendelkezőket abban, hogy az interneten igénybe vehessék a más tagállamokban kínált szolgáltatásokat.⁹ Ugyanez vonatkozik az ilyen, a közigazgatási hatóságok előzetes engedélye hiányában érvényesülő korlátozásokra.¹⁰

36. A fent említett hagyományos ítélkezési gyakorlat alapján tagadhatatlan, hogy a magyar szabályozás – mind az első, mind pedig a második határozat időpontjában – korlátozza a szolgáltatásnyújtás szabadságát. Az Unibetnek mindkét időpontban engedélyezési eljárásról kellett keresztülmennie. Az engedélyezési eljárás *létezése* elég a korlátozás megállapításához. Minden egyéb, különösen az engedélyezési eljárás *feltételeivel* és *részletes szabályaival* kapcsolatos kérdést a lehetséges igazolásokkal összefüggésben kell vizsgálni.

Igazolás

37. A fennmaradó kérdés az, hogy igazolható-e a magyar szabályozás. Ehelyütt a két közigazgatási határozatot külön kell megvizsgálni.

– A 2014. június 25-i közigazgatási határozat

38. Először is emlékeztetni kell arra, hogy az állami monopólium önmagában nem ellentétes az EUMSZ 56. cikkel, és ez a rendelkezés nem is írja elő a tagállamok számára, hogy a szerencsejátékok terén liberalizálják piacukat.¹¹ Úgy tűnik, hogy a magyar kormány azon elgondolásból indul ki, hogy a jelen ügyben monopóliumról van szó. Úgy értelmezem azonban az előzetes döntéshozatalra utaló végzést, hogy a kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint nincs szó monopóliumról. Függetlenül attól, hogy a nemzeti jogrend rendelkezéseinek értelmezését illetően a Bíróságnak főszabály szerint az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban foglalt minősítésre kell hagyatkoznia, és hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel valamely tagállam belső jogának értelmezésére,¹² álláspontom szerint a jelen ügyben nincs szó formális monopóliumról. Számomra az a kérdés, hogy monopólium áll-e fenn, jogkérdés, nem pedig ténykérdés. A jelen ügyben a joghelyzet egyértelmű: a magyar jog szövege alapján a távszerencsejátékot kínáló szervezők főszabály szerint beléphetnek a magyar piacra.

6 — Ez az állandó ítélkezési gyakorlat az 1991. július 25-i Säger ítélet (C-76/90, EU:C:1991:331, 12. pont) óta. Lásd továbbá: 2013. július 18-i Citroën Belux ítélet (C-265/12, EU:C:2013:498, 35. pont); 2009. szeptember 8-i Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Baw International ítélet (C-42/07, EU:C:2009:519, 51. pont).

7 — Lásd: 1984. január 31-i Luisi and Carbone ítélet (286/82 és 26/83, EU:C:1984:35, 16. pont); 2009. szeptember 8-i Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Baw International ítélet (C-42/07, EU:C:2009:519, 51. pont).

8 — Lásd: 2003. november 6-i Gambelli és társai ítélet (C-243/01, EU:C:2003:597, 54. pont); 2009. szeptember 8-i Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Baw International ítélet (C-42/07, EU:C:2009:519, 52. pont).

9 — Lásd: 2009. szeptember 8-i Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Baw International ítélet (C-42/07, EU:C:2009:519, 53. pont).

10 — Lásd: 2007. március 6-i Placanica és társai ítélet (C-338/04, C-359/04 és C-360/04, EU:C:2007:133, 42. pont); 2014. április 30-i Pfleger és társai (C-390/12, EU:C:2014:281, 39. pont).

11 — Lásd részletesebben: az Ince ügyre vonatkozó indítványom (C-336/14, EU:C:2015:724, 32. pont).

12 — Lásd például: 2017. február 16-i Agro Foreign Trade & Agency ítélet (C-507/15, EU:C:2017:129, 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

39. A legalább tízéves magyarországi működésre vonatkozó feltétel jellegénél fogva (közvetett) hátrányos megkülönböztetést valósít meg, mivel szisztematikusan előnyben részesíti a Magyarországon letelepedett szervezőket az Unióban máshol letelepedett szervezőkhöz képest. Ezen, az állampolgárságon alapuló (közvetett) hátrányos megkülönböztetés következményeként igazolási okként csupán azon három okra lehet hivatkozni, amelyet az EUMSZ 62. cikkel együttesen értelmezett EUMSZ 52. cikk tartalmaz: közrend, közbiztonság és közegészség.¹³ A nyomós közérdeken alapuló kényszerítő okokra – amelyeket a Bíróság főszabály szerint elismert az ítélezési gyakorlatában, úgymint a fogyasztóvédelmi célkitűzések, a csalás, valamint annak megakadályozása, hogy az állampolgárok túlzott összegeket költsenek szerencsejátékra, vagy általánosságban a szociális egyensúly veszélyeztetésének megelőzése¹⁴ – nem lehet hivatkozni hátrányosan megkülönböztető módon alkalmazott korlátozások igazolása érdekében.¹⁵ Ráadásul az államkincstár bevételeinek maximalizálása mint egyedüli cél sosem teheti lehetővé a szolgáltatásnyújtási szabadság korlátozását.¹⁶

40. Hozzá kell tenni, hogy a Bíróság időnként szigorú korlátokat szab¹⁷ azon közrendi, közbiztonsági és közegészségügyi okok tekintetében, amelyek a hátrányos megkülönböztetést igazolhatják, más esetekben rugalmasabb, ezért jellemezték a vonatkozó ítélezési gyakorlatát „nem következetesként”¹⁸.

41. Mindenesetre a magyar hatóságok nem hivatkoztak egyetlen igazoló okra sem, sőt nem terjesztettek elő bizonyítékot azok lehetséges arányossága tekintetében. Ilyen körülmények között az első közigazgatási határozatot nem látom igazolhatónak.

– A 2014. augusztus 29-i közigazgatási határozat

42. E tekintetben a rendelkezésre álló információk alapján nem észlelek állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetést. Úgy tűnik, hogy jogilag és ténylegesen a magyar és külföldi szervezőket egyformán kezelik. Különösen a tízéves szabály, amely hároméves szabályra módosult, és ezenkívül már nem korlátozódik magyarországi működésre, álláspontom szerint olyan intézkedés, amely megkülönböztetés nélkül alkalmazandó magyar és külföldi szervezőkre.

43. Következésképpen a fent említett, közérdeken alapuló okokra főszabály szerint lehet hivatkozni érvényes igazoló okként.

44. A magyar kormány azonban e tekintetben sem hivatkozott egyetlen igazoló okra sem.¹⁹

45. Feltételezve azonban akár azt, hogy a magyar szabályozás olyan, nyomós közérdeken alapuló kényszerítő ok védelmét szolgálja, mint a fogyasztóvédelem, a csalás, valamint annak megakadályozása, hogy az állampolgárok túlzott összegeket költsenek szerencsejátékra, vagy általánosságban a szociális egyensúly veszélyeztetésének megelőzése, az ilyen szabályozásnak mindazonáltal arányosnak kell lennie.

13 — Lásd: 2009. október 6-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-153/08, EU:C:2009:618, 36. és 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat).

14 — Lásd e tekintetben: 2009. szeptember 8-i Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Baw International ítélet (C-42/07, EU:C:2009:519, 56. pont).

15 — Lásd: 1995. november 30-i Gebhard ítélet (C-55/94, EU:C:1995:411, 37. pont); 2003. november 6-i Gambelli és társai ítélet (C-243/01, EU:C:2003:597, 65. pont); 2007. március 6-i Placanica és társai ítélet (C-338/04, C-359/04 és C-360/04, EU:C:2007:133, 49. pont); 2009. szeptember 8-i Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Baw International ítélet (C-42/07, EU:C:2009:519, 60. pont); 2009. október 6-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-153/08, EU:C:2009:618, 36. pont). Lásd továbbá: 2012. július 19-i Garkalns ítélet (C-470/11, EU:C:2012:505, 35. pont).

16 — Lásd: 2011. szeptember 15-i Dickinger és Ömer ítélet (C-347/09, EU:C:2011:582, 55. pont).

17 — Lásd: Barnard, C., The substantive law of the EU. The four freedoms, Oxford University Press, Ötödik kiadás, 2016., 415. o.

18 — Ugyanott.

19 — A magyar kormány ugyanis az észrevételeiben a hangsúlyt azon kérdésre fekteti, hogy a szabályozás arányos-e, vagy sem.

46. Következésképpen a nemzeti szabályozás csak akkor alkalmas az elérni kívánt cél megvalósítására, ha valóban megfelel annak a törekvésnek, hogy azt koherens és szisztematikus módon érje el.²⁰

47. A Bíróság ítélkezési gyakorlata terjedelmes abban a kérdésben, hogy igazolhatók-e a tagállamok által a szerencsejátékok területén bevezetett korlátozó szabályozások, és különösen, hogy arányosak-e. Annak felidézésére szorítkozom, ami a jelen ügy körülményei között feltétlenül szükséges.

48. Valamely, a szerencsejátékokkal kapcsolatos szolgáltatások nyújtására vonatkozó közigazgatási engedélyezési rendszer főszabály szerint megengedhető, amennyiben objektív, hátrányos megkülönböztetéstől mentes, és előzetesen ismert kritériumokon alapul, amelyek korlátok közé szorítják a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlását, hogy az ne váljon önkényessé. Főszabály szerint ezért a tagállamok az uniós jog betartása mellett szabadon szabályozhatják ezt a területet.²¹

49. Emlékeztetni kell tehát a Bíróság azon általános elvekre vonatkozó ítélkezési gyakorlatára, amelyeket a nemzeti hatóságoknak tiszteletben kell tartaniuk akkor, amikor szolgáltatásra irányuló koncessziós megállapodások rendszerét vagy engedélyezési rendszert alkalmaznak. Ezek az elvek a Bíróságnak a közbeszerzéssel, koncesszióval és előzetes közigazgatási engedélyezési eljárásokkal kapcsolatos ítélkezési gyakorlatából erednek. A Bíróság ezekre a területekre ugyanazokat az elveket alkalmazza.²²

50. A koncessziós szerződést kötő hatóságoknak tiszteletben kell tartaniuk a Szerződés alapvető szabályait, így többek között az egyenlő bánásmód elvét és az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát, valamint az azokból eredő átláthatósági kötelezettséget.²³ Az átláthatóság ezen követelményének, amely az egyenlőség elvének egyik szükségszerű következménye, alapvetően annak biztosítása a célja, hogy egyrészt valamennyi érdekelt piaci szereplő el tudja dönteni, hogy a vonatkozó információk egésze alapján ajánlatot tesz-e a pályázati felhívásra, másrészt hogy ne merüljön fel annak kockázata, hogy az odaítélő hatóság kivételez, vagy önkényesen jár el.²⁴ Ez azt jelenti, hogy a közbeszerzési eljárást szabályozó minden feltételt és részletes szabályt az ajánlati felhívásban vagy a dokumentációban világosan, pontosan és egyértelműen kell megfogalmazni, elsősorban annak érdekében, hogy minden, észszerű mértékben tájékozott, általános gondossággal eljáró ajánlattevő megérthesse annak pontos jelentését, és azt ugyanúgy értelmezhesse, másodsorban pedig azért, hogy az ajánlatkérő szerv ténylegesen ellenőrizhesse, hogy az ajánlattevők ajánlatai megfelelnek-e a szóban forgó szerződésre irányadó szempontoknak.²⁵

51. Hozzá kell tennem, hogy végső soron a tényállás értékelésére és a nemzeti jogszabályok értelmezésére kizárólagos hatáskörrel rendelkező, kérdést előterjesztő bíróság feladata ezen elvek alapján annak vizsgálata, hogy az általa megállapított tényezők, önmagukban véve vagy együttes hatásukat tekintve, kétségesse teszik-e az alapügyben szóban forgóhoz hasonló, távszerencsejáték szervezésre irányuló koncesszió odaítélési eljárásának az egyenlő bánásmód és az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalma elvével, valamint az azokból eredő átláthatósági kötelezettséggel való összeegyeztethetőségét.²⁶

20 — Lásd: 2009. szeptember 8-i Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Baw International ítélet (C-42/07, EU:C:2009:519, 59. és 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

21 — Lásd: az Ince ügyre vonatkozó indítványom (C-336/14, EU:C:2015:724, 32. pont).

22 — Lásd: az Ince ügyre vonatkozó indítványom (C-336/14, EU:C:2015:724, 68. pont).

23 — Lásd: 2016. február 4-i Ince ítélet (C-336/14, EU:C:2016:72, 86. pont); 2010. június 3-i Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

24 — Lásd: 2016. február 4-i Ince ítélet (C-336/14, EU:C:2016:72, 87. pont).

25 — Lásd: 2016. február 4-i Ince ítélet (C-336/14, EU:C:2016:72, 87. pont); 2012. február 16-i Costa és Cifone ítélet (C-72/10 és C-77/10, EU:C:2012:80, 73. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

26 — Lásd e tekintetben: 2016. február 4-i Ince ítélet (C-336/14, EU:C:2016:72, 88. pont). Lásd továbbá: 2014. április 30-i Pfleger és társai (C-390/12, EU:C:2014:281, 48. pont).

52. Mindazonáltal, a rendelkezésre álló információk alapján nekem úgy tűnik, hogy a második közigazgatási határozat háttéréül szolgáló magyar szabályozás nem felel meg a fent ismertetett tesztnek.

53. A joghelyzet némileg homályos a változó szabályozási háttér miatt. Ilyen helyzetben észszerűen nem várható el egy vállalkozástól, hogy haladéktalanul megalapozott és átgondolt ajánlatot nyújtson be, és hogy kiigazítsa a stratégiáját. Ráadásul, még ha az Unibet nyújtott volna is be ajánlatot, nehéz lett volna kiszámítani a hatáskörrel rendelkező hatóság által hozandó döntést, tekintettel arra, hogy ez utóbbi széles mérlegelési mozgástérrel rendelkezett. Ahogy az a fent ismertetett jogi háttérből kitűnik, a hatáskörrel rendelkező miniszter nem volt köteles kiadni az engedélyt, ha a „megbízható szervező” releváns feltételei teljesültek. Másképpen fogalmazva, több szempontból is komoly átláthatósági problémák merülnek fel, ezért véleményem szerint a második közigazgatási határozat időpontjában hatályos szabályozás nincs összhangban az EUMSZ 56. cikkel.

54. Azt javaslom tehát a Bíróságnak, hogy az első kérdésre a következő választ adja: az EUMSZ 56. cikkel ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amely az alapeljárás tárgya, és amely a más tagállamban jogszerűen letelepedett szerencsejáték-szervezőnek elméleti lehetőséget biztosít az engedély megszerzésére, ugyanakkor e szervezőt ténylegesen megakadályozza az engedély megszerzésében amiatt, hogy a szabályozás hátrányos megkülönböztetést valósít meg, vagy nem felel meg az arányosság vagy az átláthatóság követelményeinek.

A harmadik kérdésről

55. Harmadik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy amennyiben az olyan nemzeti szabályozás, mint amely az alapeljárás tárgya, ellentétes az EUMSZ 56. cikkel, szintén ellentétes-e az EUMSZ 56. cikkel az ilyen szabályozást megsértéséért a szervezőre kiszabott bírság.

56. A Bíróság következetesen megállapítja, hogy ha korlátozó szabályozást léptettek életbe a szerencsejátékok területén, és e szabályozás nem egyeztethető össze az EUMSZ 56. cikkel, akkor e szabályozás valamely gazdasági szereplő általi megsértése esetén nem lehet szankciókat alkalmazni.²⁷ Ellentétben a magyar kormány álláspontjával, ez vonatkozik a büntetőjogi és – ahogyan az a jelen ügyben is felmerül – a közigazgatási szankciókra is.

57. Ebből következően a jelen ügyben az Unibetre kiszabott szankciók is ellentétesek az EUMSZ 56. cikkel.

58. Azt javaslom tehát a Bíróságnak, hogy a harmadik kérdésre azt a választ adja, hogy az olyan szabályozás gazdasági szereplő általi megsértése, mint amely az alapeljárás tárgya, nem vonhat maga után szankciót.

A második kérdésről

59. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy jogilag releváns-e a jogi háttér cím alatt ismertetett és ezen indítvány első kérdésére vonatkozó érvek keretében vizsgált rendelkezések nemzeti szintű végrehajtási rendelkezéseinek hiánya.

60. Ez a kérdés azon a feltételezésen alapul, hogy a jogi háttér összeegyeztethető az EUMSZ 56. cikkel. Ez azonban, ahogy azt az imént láttunk, nem így van.

27 — Lásd: 2007. március 6-i Placanica és társai ítélet (C-338/04, C-359/04 és C-360/04, EU:C:2007:133, 63. és 69. pont); 2011. szeptember 15-i Dickinger és Ömer ítélet (C-347/09, EU:C:2011:582, 43. pont); 2014. április 30-i Pfleger és társai (C-390/12, EU:C:2014:281, 63. pont).

61. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel összefüggésben a (nemzeti) bíróság feladata az akkor hatályos jogi háttér értékelése. Ha lettek volna végrehajtási rendelkezések, az arányosság és az átláthatóság fent ismertetett hiánya valószínűleg orvosolható lett volna. Azonban nem voltak végrehajtási rendelkezések. Az számít, hogy mi volt a hatályos jog a közigazgatási határozatok meghozatalának időpontjában. Ezzel kapcsolatban hangsúlyozni kell azt is, hogy e tekintetben nem releváns az, hogy volt-e folyamatban a 98/34/EK irányelvvel²⁸ összefüggő eljárás, mivel nem voltak hatályban végrehajtási rendelkezések.

62. Ahogy arra a Bizottság helyesen rámutat, a végrehajtási rendelkezések hiánya nem lehet semmilyen hatással az EUMSZ 56. cikkből eredő jogokra. Különböznék meg a megítélés ezen, az Unibetnek gazdasági alanyi jogot biztosító, közvetlenül alkalmazandó rendelkezés alkalmazása. A tagállamok azáltal, hogy nem fogadják el végrehajtási rendelkezéseket, nem korlátozhatják az EUMSZ 56. cikkben foglalt jogokat.

63. A második kérdésre javasolt válaszom tehát az, hogy a nemzeti végrehajtási rendelkezések hiánya nincs hatással az első kérdésre vonatkozó megállapításokra.

Véggöveketek

64. A fenti megfontolások alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Magyarország) előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésére a következőképpen válaszoljon:

Az EUMSZ 56. cikkel ellentétben az olyan nemzeti szabályozás, mint amely az alapeljárás tárgya, és amely a más tagállamban jogszerűen letelepedett szerencsejáték-szervezőnek elméleti lehetőséget biztosít az engedély megszerzésére, ugyanakkor e szervezőt ténylegesen megakadályozza az engedély megszerzésében amiatt, hogy a szabályozás hátrányos megkülönböztetést valósít meg, vagy nem felel meg az arányosság vagy az átláthatóság követelményeinek.

Az ilyen szabályozás gazdasági szereplő általi megsértése nem vonhat maga után szankciót.

A nemzeti végrehajtási rendelkezések hiánya nincs hatással e megállapításokra.

28 — Az 1998. július 20-i 98/48/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 1998. L 217., 18. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 21. kötet, 8. o.) módosított, a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás megállapításáról szóló, 1998. június 22-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 1998. L 204., 37. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 20. kötet, 337. o.).