DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA

Az ismertetés napja: 2006. május 16. [1]

I – Bevezetés

1. „Rien ne va plus." A Bíróság már nem halogathatja tovább, hogy mélységeiben megvizsgálja az EK-Szerződésben rögzített alapvető szabadságok hatását a szerencsejátékok ágazatában.

2. Harmadszor kell ítéletet hozni e jogterületen az Olaszországban hatályos szabályozás vonatkozásában. Első alkalommal erre a Consiglio di Stato (Államtanács) kérelmére az a Zenatti-ügyben 1999. október 21-én hozott ítélet [2] esetében került sor, amelyben megállapításra került, hogy az EK-Szerződésnek a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezései nem tiltják az olyan szabályozást, mint az olasz, amely meghatározott szervezetek számára tartja fenn a sporteseményekre történő fogadások kezelésének jogát, amennyiben ezt olyan társadalompolitikai célok indokolják, amelyek a szóban forgó tevékenységek káros hatásainak csökkentésére irányulnak, és amennyiben az ebből következő korlátozások az elérendő céllal arányosak.

3. Az ítéletben foglalt iránymutatások nem oldották meg az ezen ország jogrendszere által keltett kétségeket, és indokolttá tettek egy második előzetes döntéshozatali eljárást, ez alkalommal a Tribunale di Ascoli Piceno kérelmére, amely – a szolgáltatásnyújtás szabadságán túl – a letelepedés jogára is hivatkozott. A Gambelli és társai ügyben 2003. november 6-án hozott ítélet [3] abban az értelemben árnyalta az előző megállapításokat, hogy „az a nemzeti szabályozás, amely az érintett tagállam által kiadott koncesszió vagy engedély hiányában büntetőjogi szankció terhe mellett megtiltja különösen a sporteseményekre vonatkozó fogadási ajánlatok gyűjtésével, elfogadásával, rögzítésével és továbbításával kapcsolatos tevékenységek folytatását, a szolgáltatásnyújtás, valamint a letelepedés EK 43. cikkben, illetve EK 49. cikkben rögzített szabadságainak korlátozását képezi", és a nemzeti bíróság hatáskörébe utalta annak megállapítását, hogy az ilyen jellegű szabályozás – tekintettel konkrét végrehajtási szabályaira – igazolható-e, valamint az ezzel járó korlátozások e céllal arányosak-e.

1 – Eredeti nyelv: spanyol.

2 – C-67/98. sz. ügy (EBHT 1999., I-7289. o.).

3 – C-243/01. sz. ügy (EBHT 2003., I-13031. o.).

4. A Tribunal di Larino és a Tribunal di Lario által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések lehetővé teszik a Bíróság számára, hogy pontosítsa megállapításait, ugyanis a Corte suprema di cassazione (Semmítőszék) a közösségi jog előírásaival összeegyeztethetőnek minősítette a rendszert, figyelemmel azon körülményekre, amelyek között az Olasz Köztársaságban odaítélték a fogadások kezelésére vonatkozó koncessziókat.

5. E körülményekre tekintettel a hivatkozott ítéletek és a főtanácsnokok indítványai lehetővé teszik, hogy – azokból néhol idézve – kihagyjak néhány részletet annak érdekében, és elsősorban a még nyitott vagy azóta felvetődött sajátos jellegű problémákat vizsgáljam.

II – A jogi háttér

A – *A közösségi jog*

6. A Közösségnek a megfogalmazott célok megvalósítására irányuló tevékenysége az EK 3. cikk (1) bekezdésének c) pontja értelmében olyan „belső piacot" foglal magában, amelyet „az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályok eltörlése jellemez". Ez utóbbi három területet a Szerződés harmadik részének III. címe szabályozza, amely cím 2. fejezete a „Letelepedési jog"-ról, 3. fejezete pedig a „Szolgáltatások"-ról szól.

1. A letelepedési jog

7. Ezen elv tartalmát az EK 43. cikk rögzíti:

„Az alábbiakban megállapított rendelkezéseknek megfelelően tilos a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozás. Ezt a rendelkezést azokra a korlátozásokra is alkalmazni kell, amelyek képviseletnek, fióktelepnek vagy leányvállalatnak egy tagállam valamely tagállamban letelepedett állampolgára által történő alapítására vonatkoznak.

A szabad letelepedés magában foglalja a jogot gazdasági tevékenység önálló vállalkozóként történő megkezdésére és folytatására, vállalkozások, így különösen a 48. cikk második bekezdése szerinti társaságok alapítására és irányítására, a letelepedés országának joga által a saját állampolgáraira előírt

feltételek szerint, figyelemmel a tőkére vonatkozó fejezet rendelkezéseire is."

8. Az EK 46. cikk (1) bekezdése bizonyos fenntartásokat ír elő:

„E fejezet rendelkezései és az azok alapján hozott intézkedések nem érintik azoknak a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseknek az alkalmazhatóságát, amelyek közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokból különleges elbánást írnak elő a külföldi állampolgárokra nézve.

[...]"

9. Az EK 48. cikk e jog gyakorlása tekintetében nem tesz különbséget a jogi személyek és a természetes személyek között:

„Valamely tagállam jogszabályai alapján létrehozott olyan társaság, amelynek létesítő okirat szerinti székhelye, központi ügyvezetése vagy üzleti tevékenységének fő helye a Közösség területén van, e fejezet alkalmazása szempontjából ugyanolyan elbánásban részesül, mint azok a természetes személyek, akik a tagállamok állampolgárai.

»Társaság« a polgári vagy kereskedelmi jog alapján létrejött társaság, beleértve a szövetkezeteket és a közjog vagy a magánjog hatálya alá tartozó más jogi személyeket, kivéve a nonprofit szervezeteket."

2. A szolgáltatásnyújtás szabadsága

10. Az általános elvet az EK 49. cikk első bekezdése írja elő:

„Az alábbiakban megállapított rendelkezéseknek megfelelően tilos a Közösségen belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozás a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik a Közösségnek nem abban a tagállamában letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy.

[...]"

d) a szabadfoglalkozásúként végzett tevékenységek.

11. Ezt ki kell egészíteni az EK 50. cikk rendelkezésével:

„E szerződés alkalmazásában »szolgáltatás« a rendszerint díjazás ellenében nyújtott szolgáltatás, ha nem tartozik az áruk, a tőke és a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések hatálya alá.

Szolgáltatásnak minősülnek különösen:

a) az ipari jellegű tevékenységek;

b) a kereskedelmi jellegű tevékenységek;

c) a kézműipari tevékenységek;

A letelepedési jogra vonatkozó fejezet rendelkezéseinek sérelme nélkül a szolgáltatást nyújtó személy a szolgáltatásnyújtás érdekében tevékenységét ideiglenesen a szolgáltatásnyújtás helye szerinti államban is folytathatja az ezen állam saját állampolgáraira irányadó feltételek szerint."

12. Az EK 55. cikk a letelepedési jogra vonatkozó egyes rendelkezésekre hivatkozik:

„A 45–48. cikk rendelkezéseit az e fejezet által szabályozott kérdésekre is alkalmazni kell."

B – *Az olasz szabályozás*

13. A nemzeti szabályozás nagyrészt egybeesik a Gambelli és társai ügyben vizsgált

szabályozással, ugyanakkor érdemes erre emlékeztetni, és ezt naprakésszé tenni.

a) A koncessziók

15. A szerencsejátékokat az állam ellenőrzi a Ministero dell'Economia e delle Finanzén (Gazdasági és Pénzügyminisztérium) keresztül, amely e tekintetben az Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Statót (az állami monopóliumok önálló igazgatása, a továbbiakban: AAMS) veszi igénybe. [6]

1. A tevékenység gyakorlásához szükséges koncessziók és engedélyek

16. Ennek ellenére ezen állami kizárólagosság alól létezik két kivétel, a Comitato olimpico nazionale italiano (olasz nemzeti olimpiai bizottság, a továbbiakban: CONI) és az Unione italiana per l'incremento delle razze equine (a lófajták minőségének javítása érdekében létrejött nemzeti szövetség, a továbbiakban: UNIRE), [7] amelyek jogosultak fogadások szervezésére, [8] és arra, hogy az általuk ellenőrzött eseményekre vonatkozó fogadások kezelését harmadik személyre bízzák. [9]

14. A Testo unico delle leggi di pubblica sicurezzának (a közbiztonsággal kapcsolatos jogszabályok egységes szövege, a továbbiakban: TULPS) [4] a 2001. évi Legge finanziaria [5] (költségvetési törvény) 37. cikkének (4) bekezdésével módosított 88. cikke előírja, hogy fogadások kezelésére vonatkozó engedély csak azok számára adható, akik koncesszióval, miniszteri engedéllyel vagy más, a jogszabályok alapján fogadások szervezésére jogosult szerv engedélyével rendelkeznek. Aki tehát e tevékenységet kívánja gyakorolni, annak koncesszióval és a TULPS által „rendőrséginek" nevezett engedéllyel kell rendelkeznie.

17. A koncesszió e szervezetek általi odaítélésére speciális rendelkezések vonatkoznak,

4 – Az 1931. június 18-i 773. sz. Decreto reale (*Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana*, 146. sz., 1931. június 26.) fogadta el.

5 – 2000. december 23-i 388. sz. törvény (*Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana*, 302. sz., 2000. december 29., 219. sz. rendes melléklet). A Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 7. pontjában szereplő szöveg nem tartalmazza a 8. pontban akként említett módosítást, mintha az valamely másik rendelkezés volna.

6 – A 2002. január 24-i 331. sz. Decreto del presidente de la Repubblica (*Gazzeta ufficiale della Repubblica italiana*, 63. sz., 2002. március 15.) 1. cikke és a 2002. augusztus 8-i 178. sz. törvénnyé (*Gazzeta ufficiale della Repubblica italiana*, 187. sz., 2002. augusztus 10.) átalakított 2002. július 8-i 138. sz. Decreto-legge (*Gazzeta ufficiale della Repubblica italiana*, 158. sz., 2002. július 8.) 4. cikke.

7 – Rossi, G., „Il mercato unico europeo e il monopolio dei CONI sui giuochi e concorsi pronostici connessi alle manifestazioni sportive", *Rivista di diritto sportivo*, 1992., 229. és az azt követő oldalak.

8 – Az 1948. április 14-i Decreto legislativo (*Gazzeta ufficiale della Repubblica italiana*, 118. sz., 1948. május 22).

9 – A CONI tekintetében 1995. december 28-i 549. sz. törvény (*Gazzeta ufficiale della Repubblica italiana*, 302. sz., 1995. november 2.) 3. cikkének (229) bekezdése, az UNIRE tekintetében pedig az 1996. december 23-i 662. sz. törvény (*Gazzeta ufficiale della Repubblica italiana*, 303. sz., 1996. december 28.) 3. cikkének (78) bekezdése.

amelyek időközben módosultak. Kezdetben a kedvezményezettek kiválasztása az érdekeltek részvényesei kilétének átláthatóságától függött; emiatt a tőketársaságokkal szemben különböző korlátozásokat állítottak fel, mivel a szavazati jogot biztosító részvényeket természetes személyek, közkereseti társaságok vagy betéti társaságok nevére kellett kibocsátani, és ezeket nem lehetett üres forgatmánnyal átruházni, [10] ami azzal a következménnyel járt, hogy a tőzsdén jegyzett vállalkozásokat megakadályozta a pályázatokon való részvételben.

18. Jelenleg a 2003. évi Legge finanziaria [11] bármely jogi személy részvételét lehetővé teszi az ajánlattételi eljárásokban, a jogi formára vonatkozó bármely korlátozás nélkül.

b) A rendőrségi engedélyek

19. A fogadások ágazatában végzendő tevékenységhez a koncesszión kívül visszavonható engedély is szükséges (a TULPS 88. cikke), amelyet meg kell tagadni attól, akivel szemben meghatározott büntetéseket szabtak ki, vagy akit bizonyos, többek között a jó erkölccsel kapcsolatos és a szerencsejátékokra vonatkozó jogszabályokat sértő bűncselekmények elkövetése miatt ítéltek el (a TULPS 11. és 14. cikke).

20. Miután az engedélyt kiadták, annak jogosultja bármikor köteles a rendfenntartó szervek számára hozzáférést biztosítani azon helyiségekhez, ahol az engedélyezett tevékenységet gyakorolják (a TULPS 16. cikke).

2. A szankciók

21. A titkos játékok és fogadások terén történő beavatkozásról és a sportversenyek megfelelő lebonyolításának védelméről szóló, 1989. december 13-i 401. sz. törvény [12] (a továbbiakban: 401/89. sz. törvény) egyes magatartásokat nevesít.

22. A 4. cikk szerint hat hónaptól három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő,

10 – A CONI tekintetében az 1998. június 2-i 174. sz. Decreto del Ministero delle Finanze (*Gazzeta ufficiale della Repubblica italiana*, 129. sz., 1998. június 5.) 2. cikke (1) bekezdésének a) pontja és (6) bekezdése, az UNIRE tekintetében pedig az 1998. április 8-i 169. sz. Decreto del presidente della Repubblica (*Gazzeta ufficiale della Repubblica italiana*, 125. sz., 1998. június 1-je) 2. cikke (1) bekezdésének a) pontja és (8) bekezdése.

11 – A 2002. december 27-i 289. sz. törvény (*Gazzeta ufficiale della Repubblica italiana*, 305. sz., 2002. december 31., 240. sz. rendes melléklet).

12 – *Gazzeta ufficiale della Repubblica italiana*, 294. sz., 1989. december 18.

aki jogellenesen az állam vagy más intézményi koncessziós jogosult számára fenntartott sorsjáték, fogadás szervezésében vesz részt, és aki a CONI vagy az UNIRE által rendezett sporttevékenységre vonatkozó fogadást vagy tippjátékot szervez; egyéb versenyek tekintetében a büntetés három hónaptól egy évig terjedő szabadságvesztés és pénzbüntetés ((1) bekezdés). A hivatkozott játékok reklámozása három hónapig terjedő szabadságvesztéssel és pénzbüntetéssel büntetendő ((2) bekezdés); a puszta részvétel pedig az utóbbi két büntetés egyikével büntetendő ((3) bekezdés).

23. A 4. cikk (4a) és (4b) bekezdése [13] a szankciókat kiterjeszti azokra is, akik a TULPS 88. cikke szerinti engedély nélkül Olaszországban vagy külföldön bárki által tett bármilyen természetű fogadásokat telefonon vagy a távközlési eszközökön keresztül elfogad vagy gyűjt, illetve azokra, akik megkönnyítik e cselekményeket ((4a) bekezdés), valamint azokra, akik ugyanezen eszközökön keresztül tippszelvényeket vagy egyéb fogadásokat fogadnak el az eszközök e célra történő alkalmazására vonatkozó engedély nélkül ((4b) bekezdés).

13 – A fent hivatkozott 388/00. sz. törvény 37. cikkének (5) bekezdése által beillesztve. A Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 9. pontjában „4a." és „4b." cikkről van szó, jóllehet ezek valójában a 4. cikk bekezdései.

III – A Gambelli és társai ügyben hozott ítélet előzményei és a Corte suprema di cassazione válasza

24. Amint az ezen indítvány elején is említésre került, a Bíróság elé már terjesztettek kérdést a szerencsejátékok határokon átnyúló vetülete tekintetében. A hivatkozott Gambelli és társai, valamint Zenatti-ügyben hozott ítéletek mellé kell még sorolni a Schindler-ügyben hozott ítéletet [14], valamint a Läärä és társai ügyben hozott ítéletet [15], jóllehet az első kivételével valamennyi a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozik. [16]

25. A Schindler testvérek ügye a lottójátékoknak az Egyesült Királyágbeli teljes tilalmáról szólt; a Läärä és társai ügy a pénznyerő automatákról szóló finn rendelkezéseket elemezte, a Zenatti-ügy pedig a fogadások olasz ügynökségek által más tagállamban letelepedett vállalkozás számára történt keze-

14 – A C-275/92. sz. ügyben 1994. március 24-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-1039. o.).

15 – A C-124/97. sz. ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-6067. o.).

16 – Más jogterületek is vizsgálatra kerültek: a C-6/01. sz., Anomar és társai ügyben 2003. szeptember 11-én hozott ítéletben (EBHT 2003., I-8621. o.) a játékgépek vonatkozásában és a C-42/02. sz. Lindman-ügyben 2003. november 13-án hozott ítéletben (EBHT 2003., I-13519. o.) a nyeremények finnországi adóztatása vonatkozásában. Még nem született ítélet a C-89/05. sz., United Utilities ügyben, amelyben a House of Lords (Egyesült Királyság) azt kérdezi, hogy „az 1977. május 17-i 77/388/EGK hatodik tanácsi irányelv 13. cikke B. részének f) pontjában a fogadásokra előírt adómentesség vonatkozik-e arra az esetre, amikor valamely személy (a továbbiakban: megbízott) egy másik személy (a továbbiakban: megbízó) nevében szolgáltatásnyújtást végez [...]".

lésére vonatkozott. Ez utóbbi tényállás több tekintetben is hasonló volt a Gambelli és társai ügyhöz, és több ponton hasonlít a jelen ügyhöz, különösen a tényállás, valamint a közösségi és a nemzeti jogi háttér vonatkozásában.

26. Fel kell tehát deríteni azokat az okokat, amelyek a nemzeti bíróságot a kérdések előterjesztésére ösztönözték, amiért is meg kell vizsgálni a Gambelli és társai ügyben hozott ítéletet, és az ebben megállapított kritériumoknak a Corte suprema di cassazione általi gyakorlati alkalmazását.

A – *A Gambelli és társai ügyben hozott ítélet*

27. Piergiorgio Gambelli és 137 másik személy ellen büntetőeljárást indítottak, azzal vádolva őket, hogy nem engedélyezett szerencsejátékokat szerveztek jogellenesen, és olyan helyiségeket működtettek, ahol engedély nélkül fogadásokat kötöttek egy angol bukmékeren keresztül.

28. A Tribunale di Ascoli Piceno a Bírósághoz fordult azon kétségek miatt, amelyek az alkalmazandó olasz büntetőjogi rendelkezéseknek az EK 43. és az EK 49. cikkel való összeegyeztethetősége okán vetődtek fel. [17]

29. A Gambelli és társai ügyben hozott ítélet a benyújtott észrevételek ismertetését követően (25–43. pont) két szempontból vizsgálta a kérdést: a letelepedési jog (44–49. pont) és a szolgáltatásnyújtás szabadsága (50–58. pont) szempontjából. [18]

30. Az első szempont tekintetében az ítélet azon, az Egyesült Királyságban letelepedett vállalkozás helyzetén alapszik, amely Olaszországban olasz ügynökségeken keresztül végezte tevékenységét (46. pont), mivel ezt közvetlenül nem tehette, tekintve, hogy a nemzeti szabályozás kizárta, hogy olyan tőketársaságok számára ítéljenek oda koncessziókat, amelyeket más tagállam tőzsdéjén

17 – Ezt a kérdést tette fel: „Összeegyeztethető-e (az olasz jogrendre gyakorolt vonatkozó hatásokkal együtt) a letelepedés szabadságáról szóló EK 43. és az azt követő cikkekkel, valamint a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás szabadságáról szóló EK 49. és az azt követő cikkekkel az olyan nemzeti szabályozás, mint a (legutóbb a 2000. december 23-i 388. sz. törvény 37. cikkének (5) bekezdésével módosított) 401/89. sz. törvény 4. cikkének (1) és az azt követő bekezdéseiben, valamint (4a) és (4b) bekezdésében foglalt olasz szabályozás, amely – büntetőjogi szankciókkal fenyegetve – tiltja, hogy bármely személy, bármely helyszínen bármilyen természetű, különösen sporteseményekre vonatkozó fogadásokat elfogadjon, gyűjtsön, rögzítsen vagy továbbítson, ha nem állnak fenn a nemzeti jogban előírt koncesszió vagy engedélyezés feltételei?".

18 – Alber főtanácsnok indítványában megállapítja, hogy az adattovábbítási központok nem a brit vállalkozás telephelyei voltak, hanem ezek szolgáltatóként működtek (87. pont), ezért a szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatos választ javasolt.

jegyeznek – márpedig e társaság esetében erről volt szó –, ami a letelepedési jog korlátozásának minősült (48. pont).

31. A második szempont tekintetében az ítélet mélyrehatóbb elemzést tartalmaz annak megállapítása céljából, hogy az olasz rendelkezések három tekintetben korlátozták a szolgáltatásnyújtás szabadságát: a) a brit jogalany tekintetében, amely elfogadta az Olaszországból érkező fogadási ajánlatokat, ami az EK 50. cikk értelmében (52. pont) „szolgáltatásnak" minősült, még ha ezeket az interneten keresztül is küldték (53. és 54. pont); b) a tételeket megtevő olasz állampolgárok tekintetében, akiket büntetőjogi szankciókkal sújtott (55–57. pont); és c) a közvetítők tekintetében, akiket szintén szankciókkal sújtottak (58. pont).

32. Következésképpen az ítélet megállapította, hogy a 401/89. sz. törvény 4. cikke korlátozta a letelepedési jogot és a szolgáltatásnyújtás szabadságát (59. pont), és hogy szükséges annak vizsgálata, hogy a korlátokat igazolja-e az EK 45. és EK 46. cikkben előírt kivétel vagy nyomós közérdek (60. pont).

33. E két kivétel közül egyik sem vonatkozik az adóbevételek csökkentésére (61. pont) vagy a szociális tevékenységeknek az adóterhek növelése általi finanszírozására, amelynek „kiegészítő jellegű, előnyös következménynek" kell lennie (62. pont).

34. A korlátozásoknak meg kell felelniük az ítélkezési gyakorlat által támasztott feltételeknek (64. pont). Miután ezeket felsorolja (65. pont), a Gambelli és társai ügyben hozott ítélet megállapítja, hogy a nemzeti bíróság feladata annak értékelése, hogy e feltételek fennállnak-e az adott eljárásban,[19] és e tekintetben néhány ismérvet szolgáltat ez utóbbi számára (66. pont), előírva, hogy a korlátozások:

– olyan nyomós közérdeken alapuljanak, mint „a fogyasztók védelme", „a csalások megelőzése", a „jelentős összegek játékban történő elveszítésétől" való visszatartás, vagy a „társadalmi rend zavarai" ellen való védekezés, feltéve hogy az elfogadott intézkedések hozzájárulnak ahhoz, hogy „koherensen és szisztematikusan korlátozni lehessen a fogadási tevékenységeket" (67. pont), mivel ha valamely állam a fogadások

19 – Hasonló értelemben a Zenatti-ügyben hozott ítélet 37. pontja a nemzeti bíróságra bízta annak megállapítását, hogy a nemzeti szabályozás igazolható-e, és hogy a kifogásolt korlátozások arányosak-e. Alber főtanácsnok a Gambelli és társai ügyre vonatkozó indítványában megállapítja, hogy mindaddig az értékelést a nemzeti bíróságokra bízták, de megjegyzi, hogy ez a feladat „nem bizonyult könnyűnek" számukra (116. pont).

erőteljes kiterjesztésének politikáját folytatja gazdasági előnyök elérése céljából, nem hivatkozhat érvényesen „a játéklehetőségek csökkentésének szükségességére mint közérdekre" (68. és 69. pont); [20]

– ugyanolyan módon és ugyanazon feltételek mellett alkalmazandók valamennyi közösségi gazdasági szereplőre (70. pont), és sérül a hátrányos megkülönböztetés tilalma, ha a feltételeknek az olasz gazdasági szereplők könnyebben teljesíthetik (71. pont);

– ne lépjenek túl a cél eléréséhez szükséges mértéken. Az arányosságot tiszteletben kell tartani a fogadásokat kötő személyek (72. pont) és a más tagállamban letelepedett bukméker számára a szolgáltatásnyújtást megkönnyítő közvetítőkre kiszabott büntetések tekintetében (73. pont), valamint azon lehetőségek tekintetében is, hogy a más tagállamok szabályozott piacain jegyzett tőketársaságok a játékok kezelésére vonatkozó koncessziókhoz juthassanak (74. pont).

20 – Meg kell jegyezni, hogy bár az ítélet a nemzeti bíróságra bízta annak értékelését, hogy az alapügyben fennálltak-e az ítélkezési gyakorlat által megkövetelt feltételek, a Bíróság mégis élt azzal a szabadsággal, hogy kifejtse vonatkozó véleményét.

B – *A Corte suprema di cassazione válasza*

35. A Gambelli és társai ügyben hozott ítélet után néhány hónappal a Corte suprema di cassazionénak alkalma nyílott az elvek alkalmazására a Pubblico ministero által a Tribunale di Prato 2003. július 15-i végzése ellen benyújtott kérelem vonatkozásában, amely végzés a Gesualdi úr és társai ellen a 401/89. sz. törvény 4. cikkének (4a) bekezdésében foglalt bűncselekmény elkövetése okán indított büntetőeljárásban megsemmisítette a vádlottak által üzemeltetett központok zárlatát, azon indokból, hogy a hivatkozott rendelkezés sértette a közösségi jogot. [21]

36. Az olasz felsőbíróság folyamatosan arra hivatkozott, hogy a nemzeti szabályozás összeegyeztethető a közösségi joggal. [22] A Gambelli és társai ügyben hozott ítélet következményeként az eredetileg a harmadik tanács elé utalt ügy e tanács kérelmére Sezioni unite penali (büntetőjogi tanácsok

21 – Amint az a Corte suprema di cassazione ítéletéből is következik, a Tribunale di Prato azért határozott így, mivel a belső szabályozás nem volt igazolható: egyrészt nem tartalmazta a közrend védelmére vonatkozó biztosítékokat, mivel a játéklehetőségek csökkentése helyett növelte a fogadások és az e tevékenység folytatására felhatalmazott személyek számát, másrészt pedig nem irányult a közbiztonság megerősítésére, mivel nem rendelkezett a bűnszövetkezetek beszivárgását megakadályozó eszközökről. A Tribunale di Prato szerint csak az állam pénzügyi érdeke indokolta a közösségi szabadságok e korlátozásait.

22 – A Sezioni III-nak a 124. sz. Foglia-ügyben 2000. március 27-én hozott ítélete, rv. 216223; a 7764. sz. Vicentini-ügyben 2000. július 4-én hozott ítélete, rv. 216986; és a 36206. sz. Publiese-ügyben 2001. október 6-án hozott ítélete, rv. 220112.

teljes ülése) elé került, amely 2004. április 26-án meghozta a 111/04. sz. ítéletet [23] (a továbbiakban: Gesualdi-ítélet).

37. A Gesualdi-ítélet nem távolodott el a Gambelli és társai ügyben hozott ítéletben tett megállapításoktól, és így az egységes ítélkezési gyakorlat részét alkotják (111. pont), bár két újdonságot is tartalmazott: a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadsága vonatkozásában a szerencsejátékok területén, valamint annak kifejezett elismerése, hogy a 401/89. sz. törvény 4. cikke korlátozza ezeket (11.2.3. pont).

38. Ezt követően kiindulópontnak tekintve azt a tényt, hogy az olasz jogalkotó már évek óta kiterjesztő politikát folytat a szerencsejátékok terén, az adóbevételek növelésének szándékával, megállapította, hogy ez a hozzáállás megfelel a közösségi szabadságok korlátozását igazoló, a közrenden és a közbiztonságon alapuló vonatkozó indokoknak, mivel a játékról szóló rendelkezések célja nem a kereslet és a kínálat korlátozása, hanem az, hogy ezeket ellenőrizhető mederbe tereljék azért, hogy így megelőzhetők legyenek a bűncselekmények (11.2.3. pont).

39. E tekintetben az olasz bíróság elutasította azt az érvelést, miszerint a brit bukmékker már valamely tagállam felügyelete alá tartozott, tekintve, hogy az ezen állam által kibocsátott engedély területi jellegű volt, és a fogadásokra vonatkozó koncessziórendszert közösségi szinten nem vitatták (11.2.4. pont).

40. E bíróság azt is megállapította, hogy az olasz rendszer két pilléren nyugszik: a koncesszión és az engedélyezésen. A koncesszió korlátozását igazoló közérdek – legalább is részben – nyilvánvaló. Az engedélyezésre vonatkozó azonban bizonyos szubjektív feltételek fennállásától függ, amelynek célja a megelőző és folyamatos felügyelet az olyan jellegű bűncselekmények elkerülése céljából, mint a csalás, a pénzmosás és az uzsora (11.2.5. pont).

41. A korlátozások megfelelő jellege és arányossága értékelésének tekintetében a Gesualdi-ítélet különbséget tett a működtetési feltételek és a büntetőjogi szankciók között, emlékeztetve arra, hogy a bíróságnak nincs hatásköre arra, hogy értékelje ez utóbbiak megalapozottságát vagy súlyosságát (12. pont).

23 – M. Placanica észrevételeinek 6. pontja, megtalálható: http://www.ictlex.net/index.php/2004/04/26/cass-su-sent-11104/.

42. Az olasz felsőbíróság szintén visszautasította, hogy a nemzeti rendelkezések hátrányosan megkülönböztető jellegűek lennének, mivel azok, amelyek a koncessziók jogosultjai részvényeseinek átláthatóságát biztosítják, mind az olasz, mind pedig a külföldi jogosultakra vonatkoznak. Továbbá 2004. december 1-jét követően bármely tőketársaság részt vehet a pályázatokon, mivel elhárultak az e téren fennálló akadályok (13. pont).

43. Végül e bíróság elutasította az okleveleknek, a bizonyítványoknak és az egyéb tanúsítványoknak az EK 47. cikkben szereplő kölcsönös elismerésére vonatkozó érvelés relevanciáját (14. pont).

44. Ezen előzményekre figyelemmel az olasz bíróság megállapította, hogy a 401/89. sz. törvény 4. cikke, különösen annak (4a) bekezdése a TULPS 88. cikkével összefüggésben nem összeegyeztethetetlen a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságának elveivel (15. pont). [24]

IV – Az alapeljárások tényállásai

45. A Zenatti- és Gambelli és társai ügy előzményeinek a jelen ügy tényállásához való hasonlatossága megkönnyíti a tényállás bemutatását, néhány összegző jellegű megjegyzésre szűkítve azt.

46. Az „adatátviteli központok" a nagyközönség számára nyitva álló helyiségekben működnek, és különböző, a más tagállamokban letelepedett fogadóirodák szervereihez hozzáférést biztosító távközlési kapcsolatot bocsátanak a fogadók rendelkezésére. Ezekben a helyiségekben az érdekelt megteszi a fogadását, megkapja az elismervényt, fizet, és ha nyer, felveszi a nyereményt.

47. E vállalkozásokat független gazdasági szereplők működtetik, akik csak megkönnyítik a fogadásokat, közvetítőként lépnek fel a magánszemélyek és azon bukmékerek között, akikkel szerződéses kapcsolatban állnak. [25]

24 – Ugyanebben az értelemben nyilatkozott a Consiglio di Stato (Államtanács) a 2005. március 1-jei (N. 5203/2005, 2004. évi NRG. 4587. sz. fellebbezés), illetve június 14-i (N. 5898/2005, 1998. évi NRG. 2715. sz. fellebbezés) határozatában.

25 – A Tribunale di Teramo szerint a vádlott „ügynökségében az angol irányító társaságtól megkapta az események listáját és ezek vonatkozó értékét, ezeket terjesztette, elfogadta a magánszemélyek fogadásait, és az adatokat a szóban forgó társaságnak továbbította".

48. M. Placanica, Ch. Palazzese és A. Sorrichio ilyen helyiségeket működtetnek a liverpooli székhelyű Stanley International Betting Ltd nevében; e vállalkozás az utóbbi város hatóságai által kibocsátott engedély alapján végzi tevékenységét az Egyesült Királyságban és külföldön, [26] nem rendelkezik azonban olasz engedéllyel, amely lehetővé tenné számára, hogy hat évig végezze tevékenységét ezen államban, amely engedély további hat évre meghosszabbítható, és amelyet megpróbált megszerezni egy 1999-ben kiírt közbeszerzési eljárásban, amelyből azonban kizárták mint tőzsdén jegyzett tőketársaságot.

V – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

49. A Pubblico ministero a Tribunale di Lario előtt vádat emelt M. Placanica ellen, azzal vádolva őt, hogy elkövette a 401/89. sz. törvény 4. cikkének (4a) bekezdése szerinti bűncselekményt, tekintve, hogy a Neo Service Srl egyetlen tisztségviselőjeként távközlési úton sport- és egyéb fogadásokat gyűjtött engedély nélkül a Stanley International Betting Ltd számára.

50. Hasonló ügy került a Tribunale di Teramo elé is, Ch. Palazzese és A. Sorricchio ellen, akik szintén fogadásokat kezeltek az angol társaság megbízásából, bár tevékenységük megkezdése előtt benyújtották az engedély iránti kérelmet Atri város Questurájához (rendőrkapitányság), de erre nem kaptak választ.

51. A Tribunale di Larino felfüggesztette az eljárást, mivel kétségei vannak, hogy a koncessziók rendszere indokolt-e a célból, hogy a szerencsejátékokat ellenőrizhető mederbe lehessen terelni. A C-338/04. sz. ügy alapját képező, 2004. július 8-i végzésében az alábbi kérdéseket terjesztette előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé:

„Annak vizsgálatát kérjük a Bíróságtól, hogy a 401/89. sz. törvény 4. cikkének (4a) bekezdésében foglalt szabály összeegyeztethető-e a letelepedéssel és a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás szabadságával kapcsolatos, az [EK] 43. és azt követő cikkekben, valamint az [EK] 49. cikkben foglalt elvekkel, tekintetbe véve az Európai Közösségek Bíróságának határozatai (különösen a Gambelli és társai ügyben hozott

26 – Alber főtanácsnok indítványának 10. és 11. pontja, valamint a Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 12–14. pontja részletesen ismerteti a szóban forgó társaság jellemzőit és az olasz piacon történő működésének formáját.

ítélet) és a Suprema Corte di Cassazione, Sezioni Unite 23271/04. sz. határozata között fennálló értelmezési különbségeket is; különösen pedig annak megállapítását kérjük, hogy alkalmazható-e az olasz állam területén a vádiratban hivatkozott büntetőjogi szabályozás, amelynek alapján M. Placanica ellen vádat emeltek?"

52. A C-359/04. és C-360/04. sz. ügy alapját képező, 2004. július 23-i hasonló tartalmú két végzésében a Tribunale di Teramo is felfüggesztette az eljárást, és a koncessziók odaítélésére irányuló eljárásokban való részvétel feltételeinek szemszögéből az alábbi kérdést terjesztette a Bíróság elé:

„Értelmezhető-e úgy az [EK] 43. cikk első bekezdése és az [EK] 49. cikk első bekezdése, hogy a tagállamok átmenetileg (6–12 éves időszakra) eltérhetnek az Európai Unión belüli szabad letelepedésre és szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó rendelkezésektől, és jogosultak az említett közösségi jogi alapelvek sérelme nélkül az alábbiak szerint alakítani szabályozásukat:

1) egyes személyeknek 6–12 évre szóló koncessziót nyújtanak meghatározott szolgáltatásnyújtási tevékenységre olyan jogi szabályozás alapján, amely bizonyos típusú (nem olasz) versenytársakat kizárt az odaítélésből;

2) ezt követően, miután észlelték, hogy e jogi szabályozás nem egyeztethető össze az [EK] 43. cikkben és [EK] 49. cikkben rögzített elvekkel, azt utólag módosítják annak érdekében, hogy a jövőben a korábban kizárt piaci szereplők is részt vehessenek az odaítélésben;

3) azonban nem vonják vissza a korábbi – mint láttuk, a szabad letelepedés és szabad szolgáltatásnyújtás elvét sértőnek tekintett – szabályozás alapján nyújtott koncessziókat, és nem szerveznek az említett alapelveket tiszteletben tartó új szabályozásnak megfelelő újabb odaítélést;

4) viszont továbbra is büntetőeljárást indítanak minden olyan személy ellen, aki üzleti kapcsolatban áll az ilyen tevékenység folytatására a származási tagállamukban jogosult, de koncessziót éppen a koncesszió odaítélésére vonatkozó, később hatályon kívül helyezett szabályozás által felállított korlátozások miatt igényelni nem képes piaci szereplőkkel."

53. A Bíróság elnöke 2004. október 14-i végzésével egyesítette a C-359/04. és C-360/04. sz. ügyeket, 2006. január 27-i végzésével pedig a C-338/04. sz. ügyet egyesítette a C-359/04. és C-360/04. sz. ügyekkel. [27]

54. A C-338/04. sz. ügyben a Bíróság alapokmánya 23. cikkében rögzített határidőn belül M. Placanica, a belga, a német, a spanyol, a francia, az olasz, az osztrák, a portugál, a finn kormány és a Bizottság, a C-359/04. sz. és a C-360/04. sz. ügyekben Ch. Palazzese, A. Sorricchio, a spanyol, az olasz, az osztrák és a portugál kormány, valamint a Bizottság nyújtottak be írásbeli észrevételeket.

55. A 2006. március 7-i tárgyaláson M. Placanica, Ch. Palazzese és A. Sorrichio, valamint a belga, a spanyol, a francia, az olasz és a portugál kormány, valamint a Bizottság képviselői adták elő szóbeli észrevételeiket.

56. Meg kell jegyezni, hogy a Bíróság előtt folyamatban van a C-260/04. sz. ügy, amely a Bizottság által az Olasz Köztársasággal szemben benyújtott, a lóversenyfogadások gyűjtésének és fogadásának koncessziós rendszerével kapcsolatos, kötelezettségszegés megállapítása iránti kérelemmel indult. [28]

VI – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatósága

A – *Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések jelentése*

57. A két nemzeti bíróság számára azonos a kiindulópont: fogadások koncesszió és engedély nélküli közvetítése okán indított büntetőeljárás, és ugyanaz az eredmény: a nemzeti rendelkezéseknek a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságával való összeegyeztethetőségére vonatkozó kifogások, jóllehet különböző szempontok alapján.

58. A Tribunale di Larino nem érte egyet a Gambelli és társai ügyben hozott ítéletben megállapítottaknak a Corte suprema di

27 – A jelen ügyben hozandó ítélettől más hasonló, szintén olasz bíróságok által indított előzetes döntéshozatali eljárások függenek (a C-395/05. sz., D'Antonio és társai ügy; a C-397/05. sz., Di Maggio és Buccola ügy és a C-466/05. sz. Damonte-ügy).

28 – HL 2004. C 217., 14. o.

cassazione általi alkalmazásával, mivel nincs meggyőződve arról, hogy a nemzeti szabályozás a közrend ellenőrzésére irányul, és arról sem, hogy az nem különbözteti meg hátrányosan más tagállamok gazdasági szereplőit.

59. A Tribunale di Teramo az azt meghatározó körülményekre helyezi a hangsúlyt, hogy az a bukméker, akinek nevében a vádlottak tevékenységet végeztek, nem juthat koncesszióhoz, amíg le nem járnak azok, amelyeket 1999-ben ítéltek oda. Ha ez az időtartam az alapvető közösségi szabadságok alóli „átmeneti kivétel", kételkedik ennek jogszerűségében.

60. E megállapítások segítenek elhárítani azon akadályokat, amelyek az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések nem érdemi részével összefüggésben merültek fel.

B – *A felvetett probléma*

61. A belga kormány kivételével a C-338/04. sz. ügyben észrevételeket benyújtó minden kormány, bár eltérő okokból, de megkérdőjelezi a feltett kérdés elfogadhatóságát. A portugál és finn kormány meghatalmazottai azért, mert nem tartalmaz elegendő információt a kérdés megválaszolásához, míg az olasz, német, spanyol és francia kormány képviselői úgy vélik, hogy a feltett kérdés a nemzeti jog, nem pedig a közösségi jog értelmezésére vonatkozik; az osztrák kormány meghatalmazottja azért, mert úgy ítéli meg, hogy a kérdés megegyezik a Gambelli és társai ügyben hozott ítéletben tárgyalttal, amiért is az eljárási szabályzat 104. cikkének 3. §-a szerinti végzés meghozatalát javasolja, amit másodlagosan a német, az olasz és a finn kormány is javasol.

62. A C-359/04. és C-360/04. sz. ügyben a spanyol és az olasz kormány az elfogadhatatlanság tekintetében a másik ügyben tett megállapításait ismétli meg, és ha ez nem elegendő, az olasz kormány az eljárási szabályzat 104. cikkének 1. §-ában előírt, végzéssel történő határozathozatalt javasolja.

63. E körülményekre tekintettel meg kell vizsgálni, hogy a Bíróságnak el kell-e fogadnia az előzetes döntéshozatalra irányuló kérelmeket.

C – *Az elfogadhatatlanság vonatkozásában felhozott jogalapok*

1. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés alaki szabályossága

64. A Bíróság már többször megállapította, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre választ kell adni, kivéve ha valamely közösségi jogszabály értelmezése vagy érvényessége, amelynek tekintetében a kérdést feltették, nem függ össze az alapeljárás tényeivel vagy céljával, ha a probléma elméleti jellegű, illetve ha a Bíróság nem rendelkezik azon ténybeli, illetve jogi adatokkal, amelyek a feltett kérdések hasznos megválaszolásához szükségesek. [29]

65. Emlékeztetni kell arra, hogy a hatékony elemzés megkönnyítése céljából a nemzeti bíróságnak meg kell határoznia az általa feltett kérdések ténybeli és jogszabályi hátterét, vagy legalábbis ki kell fejtenie azokat a ténybeli körülményeket, amelyeken e kérdések alapulnak, [30] megjelölve azon okokat, amelyek arra indították, hogy felvesse a közösségi jog értelmezésének kérdését, és amelyek alapján szükségesnek tartotta a Bíróság elé terjeszteni a kérdéseit. [31]

66. A fenti követelményeknek az a célja, hogy a Bíróság hasznos válaszokat adjon, [32] és hogy a tagállamok kormányai, valamint az egyéb érdekelt felek a Bíróság alapokmánya 23. cikkének megfelelően benyújthassák észrevételeiket. [33]

67. A jelen ügyben az előzetes döntéshozatalra utaló végzések elégségesen teljesítik az előírt feltételeket, mivel ezek mind ténybeli szempontból, mind jogilag elemzik a kérdés hátterét. Az igaz, hogy nem tartalmazzák a vonatkozó olasz jogszabályok szövegét, de e hiányosság könnyen orvosolható a Gambelli

29 – A C-415/93. sz. Bosman-ügyben 1995. december 15-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-4921. o.) 59–61. pontja; a C-105/94. sz. Celestini-ügyben 1997. június 5-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-2971. o.) 22. pontja; a C-355/97. sz., Beck és Bergdorf ügyben 1999. szeptember 7-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-4977. o.) 22. pontja; a C-36/99. sz., Idéal tourisme ügyben 2000. július 13-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-6049. o.) 20. pontja; a C-35/99. sz. Arduino-ügyben 2002. február 19-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-1529. o.) 24. és 25. pontja; a C-18/01. sz., Korhonen és társai ügyben 2003. május 22-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-5321. o.) 19. és 20. pontja; a C-137/00. sz., Milk Marque és National Farmers' Union ügyben 2003. szeptember 9-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-7975. o.) 37. pontja; a C-480/00–C-482/00., C-484/00., C-489/00–C-491/00. és C-497/00–C-499/00. sz., Azienda Agricola Ettore Ribaldi és társai egyesített ügyekben 2004. március 25-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-2943. o.) 72. pontja és a C-316/04. sz., Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie ügyben 2005. november 10-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-9759. o.) 29. és 30. pontja.

30 – A C-190/02. sz. Viacom-ügyben 2002. október 8-án hozott végzés (EBHT 2002., I-8287. o.) 15. pontja és a C-134/03. sz., Viacom Outdoor ügyben 2005. február 17-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-1167. o.) 22. pontja; a C-145/03. sz. Keller-ügyben 2005. április 12-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-2529. o.) 29. pontja, valamint a C-453/03., C-11/04., C-12/04. és C-194/04. sz., ABNA és társai egyesített ügyekben 2005. december 6-án hozott ítélet (EBHT 2005., I-10423. o.) 45. pontja.

31 – A fent hivatkozott Viacom-ügyben hozott végzés 16. pontja; a 244/80. sz. Foglia-ügyben 1981. december 16-án hozott ítélet (EBHT 1981., 3045. o.) 17. pontja; a 98/85., 162/85. és 258/85. sz., Bertini és társai egyesített ügyekben 1986. június 12-én hozott ítélet (EBHT 1986., 1885. o.) 6. pontja; a C-18/93. sz., Corsica Ferries ügyben 1994. május 17-én hozott ítélet (EBHT 1994., I-1783. o.) 14. pontja; a C-258/98. sz., Carra és társai ügyben 2000. június 8-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-4217. o.) 19. pontja és a C-318/00. sz., Bacardi-Martini és Cellier des Dauphins ügyben 2003. január 21-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-905. o.) 43. pontja.

32 – A C-320/90–C-322/90. sz., Telemarsicabruzzo és társai egyesített ügyekben 1993. január 26-án hozott ítélet (EBHT 1993., I-393. o.) 6. pontja.

33 – A C-128/97. és C-137/97. sz., Testa és Modesti egyesített ügyekben 1998. április 30-án hozott végzés (EBHT 1998., I-2181. o.) 6. pontja; a C-422/98. sz., Colonia Versicherung és társai ügyben 1999. március 2-án hozott végzés (EBHT 1999., I-1279. o.) 5. pontja; a C-325/98. sz. Anssens-ügyben 1999. május 11-én hozott végzés (EBHT 1999., I-2969. o.) 8. pontja; a C-116/00. sz. Laguillaumie-ügyben 2000. június 28-án hozott végzés (EBHT 2000., I-4979. o.) 15. pontja és a fent hivatkozott Viacom-ügyben 2002. október 8-án hozott végzés 14. pontja; a C-67/96. sz. Albany-ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-5751. o.) 40. pontja; a C-207/01. sz., Altair Chimica ügyben 2003. szeptember 11-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-8875. o.) 25. pontja és a fent hivatkozott Keller-ügyben 2005. április 12-én hozott ítélet 30. pontja.

és társai ügyben hozott ítéletre történő hivatkozással. Továbbá, mivel a Bíróság ítélete és a Corte suprema di cassazione megállapításai közötti eltérésre koncentrálnak, kitűnik belőlük a probléma lényege, és így rámutatnak, hogy a szóban forgó értelmezés mennyiben releváns a folyamatban lévő eljárások tekintetében.

69. Ugyanakkor nem gondolom, hogy az előterjesztett kérdések elfogadhatatlanok lennének, bár a Tribunale di Larino végzésének szövege a fenti államok álláspontjának látszik megfelelni.

2. A nemzeti jogszabályok alkalmazása

68. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bíróság és a tagállamok bíróságai közötti hatáskörmegosztás keretében ez utóbbiak feladata a nemzeti jog értelmezése és alkalmazása, valamint hatályának és közösségi jogrenddel való összeegyeztethetőségének értékelése, [34] azt a sajátos esetet kivéve, amikor a nemzeti jogalkotó a tisztán belső jellegű jogterületek szabályozása tekintetében a közösségi rendelkezésekre hivatkozik. [35]

70. Az alkalmazott kifejezések sorrendjének puszta megváltoztatása ugyanis közösségi szempontból újrafogalmazza a kérdést, oly módon, hogy nem annak elemzéséről van szó, hogy a 401/89. sz. törvény 4. cikkének (4a) bekezdése összeegyeztethető-e az EK 43. és az EK 49. cikkel – ami a végzés szó szerinti jelentése –, hanem a Szerződés e rendelkezéseinek olyan szempontból történő vizsgálatáról, hogy ezek miként köthetők a nemzeti jogszabályokhoz és az alapeljárás körülményeihez, bár a feltett és a későbbiekben vizsgálandó kérdés valójában egy olasz bíróságnak a Corte suprema di cassazionéval való egyet nem értéséből ered.

71. A Tribunale di Teramo a fogadások kezelésére vonatkozó koncessziók odaítéléséről szóló hatályos nemzeti szabályozás módosítására hivatkozik, amelynek értelmében bármely tőketársaság részt vehet a jövőbeli pályázatokon, amennyiben lejárnak az azon eljárás alapján odaítélt koncessziók, amely eljárásokat e módosítás már nem érinthetett. E kérdések a közösségi szabadságokhoz kapcsolódnak, és ezeket nem vizsgálta a Gambelli és társai ügyben hozott ítélet.

34 – A 296/84. sz. Sinatra-ügyben 1986. március 13-án hozott ítélet (EBHT 1986., 1047. o.) 11. pontja; a C-188/91. sz., Deutsche Shell ügyben 1993. január 21-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-363. o.) 27. pontja; a C-45/94. sz., Ayuntamiento de Ceuta ügyben 1995. december 7-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-4385. o.) 26. pontja; a C-341/94. sz. Allain-ügyben 1996. szeptember 26-án hozott ítélet (EBHT 1996., I-4631. o.) 11. pontja; a C-435/93. sz. Dietz-ügyben 1996. október 24-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-5223. o.) 39. pontja; a C-136/95. sz. Thibault-ügyben 1998. április 30-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-2011. o.) 21. pontja vagy a C-265/04. sz. Bouanich-ügyben 2006. január 19-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-923. o.) 51. pontja.

35 – A 166/84. sz. Thomasdünger-ügyben 1985. szeptember 26-án hozott ítélet (EBHT 1986., 3001. o.); a C-231/89. sz. Gmurzynska-Bscher-ügyben 1990. november 8-án hozott ítélet (EBHT 1990., I-4003. o.); a C-384/89. sz., Tomatis és Fulchiron ügyben 1991. január 24-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-127. o.); a C-346/93. sz., Kleinwort Benson ügyben 1995. március 28-án hozott ítélet (EBHT 1995., I-615. o.); a C-28/95. sz. Leur-Bloem-ügyben 1997. július 17-én hozott ítélet (EBHT 1997., I-4161. o.), valamint a C-170/03. sz. Feron-ügyben 2005. március 17-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-2299. o.). Bartoloni, M. E., „La competenza della Corte di giustizia ad interpretare il diritto nazionale »modellato« sulla normativa comunitaria", *Il diritto dell'Unione europea*, VI. évf., 2–3. sz., 2001., 311–349. o.

72. Továbbá a közösségi bíróság feladata, hogy tájékoztatást adjon minden olyan, a közösségi rendelkezésekre vonatkozó szempontról, amely megkönnyíti a nemzeti bíróság számára e rendelkezések értelmezését az alapeljárásban. [36]

3. Határozathozatal végzéssel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

73. Az eljárási szabályzat 104. cikkének 3. §-a a pergazdaságosság okán lehetővé teszi az indokolt végzéssel történő határozathozatalt, ha az előterjesztett kérdés azonos egy olyan kérdéssel, amelyről a Bíróság már határozatot hozott, ha az ilyen kérdésre a válasz egyértelműen levezethető az ítélkezési gyakorlatból, vagy ha a válasz nem enged teret semmilyen ésszerű kétségnek.

74. A mechanizmust a Bíróság körültekintően alkalmazza, [37] mivel ez olyan következményekkel jár, amelyek korlátozzák a védelem lehetőségeit. Ezért az előírt feltételek fennállására vonatkozó bármely kifogás esetén el kell tekinteni annak alkalmazásától.

75. Ezen indítványomban felhívtam a figyelmet a Gambelli és társai üggyel való bizonyos hasonlatosságokra, de ezek megállapítása nem elegendő a korábban megállapítottakat megismétlő, az előzetes döntéshozatali eljárást lezáró végzés indokolására. A nemzeti bíróságok nem azt kérdezik, amit már tudnak, hanem a Gambelli és társai ügyben hozott ítéletről kívánnak további magyarázatokat, amely ítélet – ne felejtsük el – a Zenatti-ügyben hozott ítélet nyomán született. Az olasz bíróságok előtt álló kérdések továbbra is nyitva maradnak, ha a Bíróság csak arra szorítkozik, hogy ítélkezési gyakorlatára hivatkozzon. [38]

D – *A Bíróság hatásköre*

76. Véleményem szerint a valódi probléma annak meghatározását jelenti, hogy a Bíró-

36 – A C-37/96. és C-38/96. sz., Sodiprem és társai egyesített ügyekben 1998. április 30-án hozott ítélet (EBHT 1998., I-2039. o.) 22. pontja és a C-399/98. sz., Ordine degli Architetti és társai ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-5409. o.) 48. pontja.

37 – Példák az eljárási szabályzat 104. cikke 3. §-ának alkalmazására: a C-297/03. sz., Sozialhilfeverband Rohrbach ügyben 2005. május 26-án hozott végzés (EBHT 2005., I-4305. o.) és a C-177/05. sz., Guerrero Pecino ügyben 2005. december 13-án hozott végzés (EBHT 2005., I-10887. o.), amelyek azon alapulnak, hogy a válasz egyértelműen levezethető az ítélkezési gyakorlatból, valamint a C-52/04. sz., Personalrat der Feuerwehr Hamburg ügyben 2005. július 14-én hozott végzés (EBHT 2005., I-7111. o.), illetve a C-447/04. sz. Ostermann-ügyben 2005. december 1-jén hozott végzés (EBHT 2005., I-10407. o.), amelyek az ésszerű kétség hiányán alapulnak. A rendelkezésben szereplő másik feltétel – a kérdések azonossága – ritkán fordul elő, mint például a C-405/96–C-408/96. sz., Beton Express és társai egyesített ügyekben 1998. július 7-én hozott végzés (EBHT 1998., I-4253. o.).

38 – M. Placanica és Ch. Palazzese észrevételeinek hatodik részében és A. Sorricchio észrevételei második részének kilencedik fejezetében utalnak a nemzeti bíróságok közötti értelmezési nézetkülönbségekre. A 27. lábjegyzetben egyéb hasonló, szintén olasz bíróságok által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárásokat sorolok fel, amelyek a jelen ügyben hozandó ítélettől függenek.

ságnak hatáskörében áll-e választ adni az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre, amennyiben ezek azon alapulnak, hogy az alsóbb bíróságok nem értenek egyet azzal, ahogyan a Corte suprema di cassazione alkalmazta a Gambelli és társai ügyben hozott ítéletben megállapított kritériumokat. [39] Más szóval azt kell megállapítani, hogy a Bíróság – miután már meghatározta a kérdés eldöntéséhez szükséges iránymutatásokat – jogosult-e a nemzeti bíróságok között a közösségi jog a célból történő értelmezése során felmerült nézetkülönbségek elsimítására, hogy a nemzeti rendelkezések azzal összeegyeztethetők-e.

77. Több érv is szól az e kérdésre adandó nemleges válasz mellett: mindenek előtt az előzetes döntéshozatalra történő utalás keretében a nemzeti rendelkezésnek a Bíróság által adott értelmezési szempontok figyelembevételével való értelmezése az e tekintetben kedvezőbb helyzetben lévő tagállami bíróság feladata, mivel az előtte folyó eljárást folyamatosan követni tudja.

78. Ennek megfelelően a Gambelli és társai ügyben hozott ítélet kifejezetten az olasz bíróságokra bízta annak értékelését, hogy az olasz rendelkezések tiszteletben tartják-e a közösségi szabadságokat. [40]

79. Másodsorban, ha a bíróságok eltérő vagy egymásnak ellentmondó eredményekre jutnak, akkor a nemzeti jogrend feladata, hogy eszközöket szolgáltasson a vélemények egységesítéséhez. Ebben az értelemben valamely felsőbb bíróság határozata köti az alacsonyabb fokú bíróságokat, amelyek nem rendelkeznek azzal a lehetőséggel, hogy egérúton az európai Bírósághoz forduljanak, mivel a Szerződés semmiféle közvetlen keresetre nem ad lehetőséget a nemzeti bíróságok határozatai ellen, még ha ez utóbbiak utolsó fokon eljárva tévesen is alkalmazzák az Unió jogát. [41]

80. Ugyanakkor viszonylagos egyszerűsége ellenére a fentebb vázolt megoldással szemben súlyos kifogások merülnek fel.

81. Egyfelől, amikor a Bíróság a tagállamok bíróságaira bízza a nemzeti jogszabályok értékelését az európai jogszabályok vonatkozásában, nem mond le az e területre vonatkozó hatásköréről, [42] hanem átülteti a

39 – A Tribunale di Teramo új szempontok bevezetésével jobban árnyalta e nézetkülönbséget. Ezzel a fajta jogvitával a jogtudomány is foglalkozik; Botella, A. S., „La responsabilité du juge national", *Revue trimestrielle de droit européen*, 2. sz., 2004., 307. o., megemlíti a különböző bíróságok vagy az azonos szintű bíróságok közötti nézeteltéréseket egy francia példával kapcsolatban.

40 – Különösen a 66., 71., 73. és 75. pont.

41 – Léger főtanácsnok a C-224/01. sz. Köbler-ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítéletre (EBHT 2003., I-10239. o.) vonatkozó indítványában emlékeztet arra, hogy 1975-ben, az Európai Unióra vonatkozó véleményében a Bíróság azt javasolta, hogy a Szerződés tartalmazzon megfelelő biztosítékot a magánszemélyek védelmének biztosítására, amennyiben a legfelsőbb bíróságok megsértik az EK 234. cikket (126. lábjegyzet).

42 – Ossenbühl, F., „Der Entwurf eines Staatsvertrages zum Lotteriewesen in Deutschland – Verfassungs- und europarechtliche Fragen", *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2003. július, 892. o., megállapítja, hogy bár a nemzeti bíróságok ellenőrizhetik a nemzeti korlátozásoknak a tagállamok által hivatkozott igazolásai valódiságát és az arányosság elvének tiszteletben tartását, a Bíróság nem mondott le teljes egészében erről az ellenőrzésről, és tévesnek ítéli azt a feltételezést, hogy e hatáskörét átruházta volna.

gyakorlatba az előzetes döntéshozatalt vezérlő elveket, elismerve a per közvetlenségének előnyeit, de fenntartva magának a végső határozat meghozatalát e területen. Így elfogadta az újabb kérdéseket, amikor a nemzeti bíróság a Bíróság ítéletével kapcsolatban értelmezési vagy alkalmazási nehézségekkel találta magát szemben, amikor eltérő jogkérdést vetettek fel, vagy amikor olyan új értelmezési elemeket terjesztettek elé, amelyek alapján a Bíróság eltérő választ adhat egy már megoldott kérdésre. [43]

82. Ugyanezen elvek érvényesek akkor is, amikor a nehézségek valamely, a Bíróság iránymutatásait alkalmazó nemzeti legfelsőbb bíróság ítéletéből erednek.

83. Ha az olasz bíróságok nem fordulhatnának a Bírósághoz olyan ügyekben, mint a jelen ügy, a nézetkülönbségeket csak kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset által lehetne megoldani, hasonlóan ahhoz, mint ami a C-129/00. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2003. december 9-én hozott ítélet [44] esetében történt.

84. E módszer alkalmazása azonban bizonyos problémákkal jár: 1) a jogsértés mérlegelése, valamint azon időpont megválasztása, amikor azt a Bíróság elé terjesztik, továbbra is a kereset benyújtására jogosult kezében marad, [45] noha a nemzeti bíróságok ideális helyzetben vannak ezek megtételére; 2) ez azzal a következménnyel jár, hogy a kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset benyújtását megelőző szakaszban – a Bizottság felszólításaival egyidőben – a tagállam törvényhozó és végrehajtó hatalmai befolyásolják a bírói hatalmat, ami veszélyezteti ez utóbbi függetlenségét; végül 3) elgondolkodtat a kötelezettségszegés megállapításának tartalmával és következményeivel kapcsolatban, mivel a hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítéletet a Bíróság részben azzal indokolta, hogy a nemzeti jogrendben létezett olyan rendelkezés, amely tolerálta a közösségi szellemmel ellentétes értelmezést.

85. Nem szabad azokról a magánszemélyekről sem megfeledkeznünk, akik kérelmezhetik az előzetes döntéshozatalra utalást, bár e határozat meghozatala az ügyben eljáró bíróság feladata. [46] Ha előre tudnák, hogy

43 – A 69/85. sz. Wünsche-ügyben 1986. március 5-én hozott végzés (EBHT 1986., 947. o.) 15. pontja; a 14/86. sz., Pretore di Salò ügyben 1987. június 11-én hozott ítélet (EBHT 1987., 2545. o.) 12. pontja és a C-466/00. sz. Kaba II-ügyben 2003. március 2-án hozott ítélet (EBHT 2003., I-2219. o.) 39. pontja, amelyben az Immigration Adjudicator a C-356/98. sz. Kaba I-ügyben 2000. április 11-én hozott ítéletben (EBHT 2000., I-2623. o.) vizsgált kérdéssel azonos kérdést terjesztett elő, mivel nem értett egyet ezen ítélet egyes megállapításaival.

44 – EBHT 2003., I-14637. o.

45 – A Bizottság vonakodott attól, hogy számon kérje a tagállamoktól a bíróságainak felróható kötelezettségszegéseket, Cobreros Mendazona, E., „La responsabilidad por actuaciones judiciales. El último gran paso en la responsabilidad de los Estados por el incumplimiento del derecho comunitario", *Revista Española de Derecho Europeo*, 10. sz., 2004., különösen a 291–299. o.; az előzményekről: Ortúzar Andéchaga, L., *La aplicación judicial del derecho comunitario*, Trivium, Madrid, 1992., 184. és 185. o.

46 – Attól a ténytől függetlenül, hogy szükség esetén a Bíróság saját hatáskörének ellenőrzése céljából megvizsgálja, a nemzeti bíróság milyen körülmények között fordult hozzá (a fent hivatkozott Foglia-ügyben hozott ítélet 21. és 27. pontja; a C-322/98. sz. Kachelmann-ügyben 2000. szeptember 26-án hozott ítélet [EBHT 2000., I-7505. o.] 17. pontja; a C-379/98. sz. PreussenElektra-ügyben 2001. március 13-án hozott ítélet [EBHT 2001., I-2099. o.] 39. pontja; a C-340/99. sz., TNT Traco ügyben 2001. május 17-én hozott ítélet [EBHT 2001., I-4109. o.] 31. pontja és a C-293/03. sz. My-ügyben 2004. december 16-án hozott ítélet [EBHT 2004., I-12013. o.] 25. pontja).

az előzetes döntéshozatalra történő utalás elfogadhatatlan, számukra csak a vagyoni felelősség útja maradna, amint az a hivatkozott Köbler-ügyben hozott ítéletben megállapításra került. [47]

86. E mechanizmus alkalmazása azért sem tűnik kielégítőnek, mivel – tekintve, hogy annak célja a közösségi jog különösen súlyos esetekben való oltalma [48] – olyan rendkívül szigorú feltételek vonatkoznak rá, [49] mint hogy a jogsértésnek „nyilvánvaló" jellegűnek kell lennie, és mivel összetett jogorvoslati eszközt képez, amely gyakran ahhoz hasonló előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéshez vezet, amelynek magakadályozásáról szó van.

87. Egy másik, fontosabb érvet is figyelembe kell venni. A Bíróság elsődleges feladata az, hogy kizárólagos jelleggel biztosítsa a közösségi jogszabályok egységes értelmezését és alkalmazását. A 107/76. sz. Hoffmann-La Roche ügyben 1977. május 24-én hozott ítélet értelmében az előzetes döntéshozatalra utalás célja „annak megakadályozása, hogy bármely tagállamban a közösségi jognak meg nem felelő nemzeti ítélkezési gyakorlat alakuljon ki". [50] Az ennek elérését biztosító közvetlen eszköz lehet a tagállam bíróságai közötti, a közösségi jognak valamely felsőbb bíróság által adott értelmezésére vonatkozó nézetkülönbségek elsimítása.

88. Ebben a gondolati keretben a 166/73. sz. Rheinmühlen-Düsseldorf ügyben 1974. január 16-án hozott ítélet [51] megállapította, hogy az előzetes döntéshozatal alapvető célja annak biztosítása, hogy a Szerződés által megteremtett jog ugyanúgy hatályosuljon a Közösség egész területén, és megállapította, hogy célja továbbá az egységes alkalmazás biztosítása oly módon, hogy „a nemzeti bíróság számára olyan eszközt nyújt, amely lehetővé teszi az azon kötelezettségéből eredő nehézségek leküzdését, hogy a tagállamok jogrendszerében a közösségi jog teljes mértékű érvényesülését biztosítani kell". (2. pont), széles mérlegelési lehetőséggel a kérdésnek a Bíróság elé történő terjesztése tekintetében (3. pont), oly módon, hogy „a

47 – Martín Rodríguez, P., „La responsabilidad del Estado por actos judiciales en derecho comunitario", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 19. sz., 2004., 859. o., rámutat annak nehézségeire, hogy megállapítsák, ki felelős a közösségi kötelezettségszegésért ebben az ügyben, mivel azt fel ehetett róni a jogalkotónak, aki megalkotta a hátrányosan megkülönböztető kártérítést előíró rendelkezést, a végrehajtó hatalomnak, hiszen az osztrák hatóságoknak elsőbbségben kellett volna részesíteniük a közösségi rendelkezéseknek, és végül az igazságszolgáltatásnak is – amint erre sor került – azzal az indokkal, hogy nem védelmezte hatékonyan az állampolgárok részére a közösségi jogrend által keletkeztetett jogokat.

48 – Simon, D., „The Sanction of Member States' Serious Violations of Community Law", in: O'Keeffe, ed., *Judicial Review in European Law. Liber Amicorum Lord Slynn of Hadley*, Kluwer, La Haya, 2000., 275. és az azt követő oldalak.

49 – Maga a Köbler-ügyben hozott ítélet „kivételesnek" minősíti ezeket az eseteket (53. pont).

50 – EBHT 1977., 957. o., 5. pont.

51 – EBHT 1974., 33. o. Az ügy alapját a német gabona- és takarmány-intervenciós szervezet által elutasított export-visszatérítési kérelmek képezték, amely kérelmeket a Hessisches Finanzgericht (hesseni adóügyi bíróság) peres eljárásban elfogadott. A másodfokú eljárásban a Bundesfinanzhof (legfelsőbb szövetségi adóügyi bíróság) előzetes döntéshozatalra irányuló kérelmet terjesztett elő, és miután kérdéseire megkapta a választ (a 6/71. sz., Rheinmühlen Düsseldorf ügyben 1971. október 27-én hozott ítélet [EBHT 1971., 823. o.]), részben helyt adott a fellebbezésnek, valamint új eljárás lefolytatására visszautalta az ügyet az elsőfokú bírósághoz; ezt megelőzően azonban a Hessisches Finanzgericht végzésében kérdéseket terjesztett a Bíróság elé, amely végzést a Bundesfinanzhof előtt megtámadták, és az utóbbi újra a Bírósághoz fordult, ami a szóban forgó ítélethez vezetett – a Hessisches Finanzgericht kérdéseit a 146/73. sz., Rheinmühlen Düsseldorf ügyben 1974. február 12-én hozott ítéletben [EBHT 1974., 139. o.] vizsgálták.

nem legfelső fokú bíróság szabadon dönthet arról, hogy – amennyiben úgy ítéli meg, hogy a felsőbb fokú bíróság ítélete a közösségi joggal ellentétes ítélethez vezetne – a vonatkozó kérdéseket a Bíróság elé terjessze", mivel ha a kérdést nem terjeszthetnék elő, a Bíróság hatásköre és a közösségi jog alkalmazása „akadályoztatva lenne" a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek valamennyi fokán, kivéve ha a kérdések „tartalmilag azonosak" lennének a jogorvoslat lehetősége nélkül ítélkező bíróság által megfogalmazottakkal (4. pont). [52]

89. Kétségtelen, hogy e megközelítés problémákat is felvet, mint például az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések számának növekedése vagy az állam igazságszolgáltatási rendszere hierarchiájának látszólagos megtörése. Az első probléma nem releváns, hiszen a munkaterhelés nem befolyásolhatja a megfelelő jogi megoldás kiválasztását. [53] A második nem veszi figyelembe a Bíróság feladatát az európai jogrend legfőbb értelmezőjeként, amely a valódi jogközösség létezésének kulcsa. Mindenesetre e nehézségek nem annyira súlyosak, mint azok, amelyek az egyéb alternatívák esetében merülnek fel.

90. Az sem kerüli el a figyelmemet, hogy az Unión belül a bírói hatalom körvonalainak bizonytalansága tekintetében maga a Bíróság is okozott némi zavart, ugyanis nem könnyű minden esetben elérni a megfelelő pontossági szintet, tekintettel arra, hogy a jogban a legfontosabb a határok kijelölése.

VII – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések vizsgálata

91. Ha a Bíróság elfogadhatónak minősíti a Tribunale di Larino és a Tribunale di Teramo kérdéseit, szükségesnek tartom, hogy néhány megjegyzést tegyek a jogról, a játékról és a fogadásokról.

A – *A jog, a játék és a fogadások*

92. Pillanatnyilag semmi nincs messzebb a „jog" fogalmától, mint a „szerencse" fogalma,

52 – A Bíróság megállapította, hogy „valamely belső jogszabály, amely a bíróságokat a felsőbb bíróság jogkérdésekben tett megállapításainak követésére kötelezi, önmagában nem fosztható meg azokat a[z EK 234.] cikkben meghatározott azon jogtól, hogy az Európai Közösségek Bíróságához forduljanak".

53 – Bár ez a választás vitához vezethet, egy intézményi reform biztosíthatja kizárólag az utolsó fokon ítélkező bíróságok számára az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek előterjesztését, hasonlóan más jogterületekhez (EK 68. cikk).

ami nem az ember akaratától, sem az általános szokásoktól függ, és nem szándékosan működik, hanem szeszélyesen és önkényesen.[54] De régebben határozott összefüggés volt a két fogalom között, mivel a társadalmi béke megőrzése végett a bírósági határozatok tiszteletet parancsoltak, és „mágikus" vagy „papi" hatalommal ruházták fel az azokat meghozó személyeket.[55]

93. Az ősi eredetű istenítéletek[56] példázzák ezt a szimbiózist, a döntést véletlen eseménynek alárendelve. A későbbiekben a modern jogrendek megjelenéséig a döntést racionális kritériumokra próbálták alapozni, amely jogrendek néhány esetet kivéve szakítottak a sors e szeszélyeivel.[57]

94. Létezik még néhány olyan eset, ahol tovább él e paradox kapcsolat, mint a *naturalis obligatio*, amelynek jó példája a fogadás, a feltételes szerződések, amikor a jövőbeli és bizonytalan tény a szerencsétől függ, vagy, mint a jelen ügyben, az aleatorikus (szerencse) szerződések.

95. A játék mint tevékenység a történelem során valamennyi közösségben létezett, a jog szempontjából négy egymástól elkülönülő szinten. Az első szinten található legspontánabb és legelementárisabb megnyilvánulása, a puszta szórakozás és időtöltés.[58] A másodikon helyezkedik el a verseny, amely a győztes számára a többiekkel való megmérettetés örömén túl önbecsülést és társadalmi presztízst biztosít. A harmadik szinten nem elegendő az időtöltés vagy a saját képességek bemutatása, itt megjelenik a pénz iránti érdekeltség is.[59] A negyedik szinten

54 – Rivas Torralba, R. A., *Juegos de azar*, Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia, Murcia, 1996., 11. o.

55 – Díez Picazzo, L., *Experiencia jurídica y teoría del derecho*, Ariel, Barcelona, 1987., 18. és 21. o.

56 – Hammurabi törvénykönyve a babiloni birodalom fénykorában, a Kr. e. XVIII. században gyakran alkalmazza a vízpróbát: a vádlottat a folyóba dobták, és ha életben maradt, ártatlannak nyilvánították.

57 – A „sorsolást" általában az esküdtek vagy a bírósági szakértők kiválasztásához használják. Olykor egészen különleges megoldások is előfordulnak, például a U.S. *versus* William Holmes-ügyben, ahol egy hajótörtést követően a legénység tizennégy utast dobott a vízbe egy túlterhelt mentőcsónakból, a bíróság pedig úgy döntött, hogy a drámai sorsolásban mindenkinek, az utasoknak és a tengerészeknek is részt kellett vona venni.

58 – A vetélkedés gyakran kizárólag arra irányul, hogy a társnak visszavágjunk vagy nevetségessé tegyük, mint ahogyan Don Quijote is odavetette fegyverhordozójának: „Fogadnék veled, Sancho: most, amikor úgy beszélhetsz, hogy senki nem szakít félbe, nem érzel fájdalmat egész testedben." (fordítás a spanyol szöveg alapján: Cervantes Saavedra, M., *El ingenioso hidalgo Don Quijote de la Mancha*, második rész, XXVIII. fejezet, Espasa Calpe, Madrid, 2004., 466. o.).

59 – Immanuel Kant ezen aspektusokra utal, amikor a gyermekjátékokról beszél: a labda, a birkózás, a futás és a katonák a szórakozás célját szolgálják, és hozzájárulnak a személyiség fejlődéséhez; ezt követően a férfi játékai, a sakk és a kártya ugyanakkor a tiszta nyerés felé irányulnak, és végül az állampolgár játékai, melyek szerencséjét mutatják a társadalomban, mint a rulett vagy a kockák, tudat alatt valamennyi az emberi természetből ered (fordítás a spanyol szöveg alapján: *Antropología ensentido pragmático*, Alianza Editorial, Madrid, 1991., 216. o.).

helyezkednek el a fogadások, amelyek pénzösszegek kockáztatásán túl függőséget is okoznak. [60]

96. E négy szint közül az első távol áll a jog világától, és gyakorlatilag a második is. Ugyanakkor, amikor a játékban tőkét kockáztatnak, a jogalkotó két indokból is beavatkozik. Egyfelől felügyel a vagyonra gyakorolt hatásokra [61] és a résztvevő egészségére [62], valamint családjának kiegyensúlyozottságára, másfelől pedig tekintetbe veszi azon helyek kereskedelmi jellegét, ahol a játék zajlik.

97. Ezen okok megmagyarázzák, hogy a jog miért fordít figyelmet a szerencsejátékokra, és azoknak mi a relevanciájuk a közösségi jog szempontjából. E tekintetben a Bíróság megállapította, hogy „a tippjáték-tevékenységek a Szerződés alkalmazása tekintetében gazdasági tevékenységeknek minősülnek" [63], mivel „meghatározott, ellenérték fejében nyújtott szolgáltatásoknak" minősülnek, [64] és a szolgáltatások közé sorolta ezeket. [65] Nem zárható ki, hogy egyéb jogterületek is érintve lehetnek, mint – továbbra is a gazdaság területén – a letelepedési jog, vagy – a pénzügyi területen kívül – a már hivatkozott humánus szempontok.

B – *Az alapvető szabadságok korlátozásáról*

98. A Gambelli és társai ügyben Alber főtanácsnok a nemzeti jogrendszernek a letelepedési joggal való összeegyeztethetőségét előbb vizsgálja, mint a szolgáltatásnyújtás szabadságával való összeegyeztethetőséget,

60 – F. Dosztojevszkij, a közismerten szenvedélyes játékos találóan írja le azokat, akik a játék hálójába kerültek: „[...] a játék világában tökéletesen tudható, hogy egy játékos, amikor elfogja a szenvedély ebben a vakszerencse elleni különös küzdelemben, akár huszonnégy órát is eltölthet az asztal mellett ülve, és tekintetét egy pillanatra sem emeli túl a kártyákon vagy a pörgő keréken" (fordítás a spanyol szöveg alapján: *El jugador,* Ed. Bruguera, Barcelona, 1974., 247. o.), majd így folytatja: „míg egyszer csak észre nem veszi, hogy már nem a pénz érdekli, hanem a kockázat érzése, a kaland benyomása, amely minden logikával szemben megy. Azóta sokat gondolkodtam ezen a részleten, és arra a következtetésre jutottam, hogy nagyon valószínű, hogy e talán soha meg nem törő érzéseken keresztülmenve a lélek még inkább izgatottá válik, és egyre erősebb érzések gerjednek, míg el nem érik végleges tehetetlenségüket" (274. o.). Ugyanezt az érzést mutatja be Gabriel y Galán, J. A. műve is: „[...] igaz, hogy egész nap a pénzre gondolt, mivel tőle függött, ennek ritmusát élte, és kétségtelenül, mint minden játékos, egyáltalán nem a pénzhez, hanem a zsetonokhoz ragaszkodott [...]" *(Muchos años después,* Alfaguara, Madrid, 1992., 324. o.). F. R. Chateaubriand hasonló megindulásról számol be, amikor elvesztette az éppen kölcsönbe kapott pénz nagyobb részét: „Soha nem játszottam: a játék valamiféle fájdalmas részegséget okozott bennem, ha eluralkodott volna rajtam ez a szenvedély, megzavarta volna mentális képességeimet." [fordítás a spanyol szöveg alapján: *Memorias de ultratumba (libros I-XXIV),* El Acantilado, Barcelona, 2004., 385. o.].

61 – Dosztojevszkij így beszélteti hősét elbeszélésében: „Miért lenne rosszabb a játék, mint a pénzszerzés bármely más módja, mint például, tegyük fel, a kereskedelem? Biztos, hogy száz játékosból csak egy nyer, de hogyan is érdekelhetett volna ez az apróság, mikor én úgy éreztem, nyerésre születtem?" *(El jugador,* i.m., 68. o.).

62 – José Zorrilla ismert hőse, Don Juan Tenorio példázza ezt a lehetőséget, amikor egy fogadás nyerteseként a vesztes kihívást intéz ellene: „azt mondja/tehát, mert megnyertem/ a fogadást, az ünnepnek/párbajjal kell végződnie?" (*Don Juan Tenorio,* Alianza, Madrid, 1998., első rész, negyedik felvonás, VI. jelenet).

63 – A fent hivatkozott Schindler-ügyben hozott ítélet 19. pontja és a fent hivatkozott Anomar és társai ügyben hozott ítélet 46. pontja

64 – A fent hivatkozott Anomar és társai ügyben hozott ítélet 47. pontja; hasonló értelemben: a fent hivatkozott Zenatti-ügyben hozott ítélet 24. pontja.

65 – A fent hivatkozott Schindler-ügyben hozott ítélet 25. és 34. pontja, a fent hivatkozott Läärä és társai ügyben hozott ítélet 27. pontja, valamint a fent hivatkozott Anomar és társai ügyben hozott ítélet 52. pontja.

mivel ennek a Szerződés elsőbbséget biztosít (76. pont), [66] jóllehet az adatátviteli központok nem minősíthetők másodlagos telephelynek (87. pont), mivel ez esetben a szabályozás sértené a hivatkozott jogot (104. pont) és a hivatkozott szabadságot is (132. pont).

99. A Bíróság a játékosok, az e tevékenységet végző vállalkozások és a közvetítők tekintetében nem kizárólagosan vette figyelembe e két szabadságot, hanem ezek vizsgálata után megállapította, hogy „az olyan nemzeti szabályozás, mint a fogadásokról szóló olasz rendelkezések, különösen a 401/89. sz. törvény 4. cikke, a letelepedés szabadsága és a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősül" (59. pont), majd azt vizsgálta, hogy fennállnak-e a Szerződésben előírt feltételek, illetve igazolható-e e szabályozás nyomós közérdek alapján (60. pont).

100. E megállapításokat – amelyek a szolgáltatásnyújtás vonatkozásában Zenatti-ügyben hozott ítéletben is szerepelnek – nem célszerű vitatni, bár szükségesnek látszik a korlátozások elemeinek és azon jogalanyoknak a vizsgálata, akikre e korlátozások vonatkoznak.

101. E tekintetben a Gambelli és társai ügyben hozott ítélet az olasz jog által a fogadóügynökségek létrehozására vonatkozó koncessziós pályázatokon részt vevők tekintetében előírt feltételekben találta meg a letelepedés szabadságának korlátozását, mivel e feltételek egyes társasági formákat kizártak (46–48. pont), valamint a szolgáltatásnyújtás korlátozásának minősítette azokat az követelményeket, amelyeket a más tagállamban letelepedett szolgáltató tevékenységének folytatása tekintetében támasztottak (54. pont), és azokat, amelyeket a más tagállamokban szervezett fogadásokban részt venni kívánó állampolgárok számára (57. pont), illetve az e területeken letelepedett szolgáltatók tevékenységét elősegítők számára írtak elő (58. pont), az utóbbi két esetben büntetőjogi szankciók alkalmazásával fenyegetve. [67]

102. Meglepő, hogy bár az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés a bukméker ügynökeivel szemben folytatott büntetőeljárásból eredt, a Bíróság vizsgálata a hivatkozott személyek mindhárom körére kiterjedt. [68] Nem szabad azonban elfeledkezni a Bíróság feladatáról és az előzetes döntéshozatali eljárásokban hozott ítéleteinek *erga omnes* hatályáról, tekintve hogy az egyszerű fogadók üldözésére is sor kerülhet; továbbá a külföldi vállalkozásnak nincs lehetősége a letelepedésre, így tevékenységét alvállalkozásba adja más kereskedőknek, akiket büntetőjogi felelősségre vonnak szerződéseik teljesítéséért.

66 – A C-55/94. sz. Gebhard-ügyben 1995. november 30-án hozott ítélet (EBHT 1995., I-4165. o.) 22. pontjára támaszkodva.

67 – Korte, S., „Das Gambelli-Urteil des EuGH", *Neue Zeitschrift für Veraltungsrecht*, 2004., 1449. o., azt állítja, hogy ezek a fogadáskezelési tevékenységben való közreműködéssel szembeni fenyegetések akadályt képeznek a szolgáltatások piacán.

68 – Korte, S., i.m., 1451. o.

C – *Az igazolhatóság fennállásáról*

1. A felvetett probléma

103. Ellentétben azzal, amit Alber főtanácsnok javasolt indítványában, a Gambelli és társai ügyben hozott ítélet együttesen vizsgálta az olasz jogból eredő korlátozásokat, megállapítva, hogy – függetlenül attól, melyik szabadságot sértették meg – bizonyos feltételeknek teljesülniük kell: e korlátozásokat nyomós közérdeknek kell igazolnia, azoknak alkalmasnak kell lenniük a kitűzött cél elérésére, nem léphetnek túl a cél eléréséhez szükséges mértéken, és hátrányos megkülönböztetés nélkül kell alkalmazni őket (65. pont). [69]

104. A Gambelli és társai ügyben hozott ítélet a Zenatti-ügyben hozott ítéletnél jobban részletezve hagyta a nemzeti bíróság kezében annak konkrét értékelését, hogy e feltételeknek megfelel-e az olasz szabályozás, megadva néhány ismérvet, amely alapján az értékelést el kell végezni.

105. A Bíróságnak nagyobb pontossággal kellett volna eljárnia, és határoznia kellett volna a közösségi szabadságoknak a nemzeti rendelkezésekre gyakorolt hatásáról, amint azt a főtanácsnok javasolta, aki felhívta a figyelmet azokra a nehézségekre, amelyeket a nemzeti bíróságok számára okozott a rájuk háruló feladat. [70]

106. Nem vonom kétségbe, hogy a Gambelli és társai ügyben hozott ítélet elérte azt a pontossági fokot, amelyet a Bíróság megengedhetett magának hatáskörének túllépése nélkül, azonban a Zenatti-ügyben hozott ítélet előzményével – amellyel nem sikerült elkerülni az újabb előzetes döntéshozatali eljárást – a túlzott elővigyázatosság bűnébe esett, mivel elegendő információval rendelkezett a mélyrehatóbb elemzéshez, amivel elkerülhette volna a jelen kérdések előzetes döntéshozatalra történő előterjesztését. [71]

107. Most kell megtennie ezt az elmulasztott lépést, és választ kell adnia, hogy el lehessen oszlatni a felmerült kétségeket, jóllehet a feladat most összetettebbnek tűnik, mivel azt kell megvizsgálni, hogy létezik-e olyan indok, amely igazolhatja a hivatkozott közösségi szabadságok korlátozását, értékelve ennek

69 – A C-19/92. sz. Kraus-ügyben 1993. március 31-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-1663. o.) 32. pontja és a fent hivatkozott Gebhard-ügyben hozott ítélet 37. pontja.

70 – Alber főtanácsnoknak a Gambelli és társai ügyre vonatkozó indítványának 116. pontja; a 120. pontban megerősíti ezt az érvelést, tehát amikor elegendő tény ismert ahhoz, hogy a Bíróság elvégezhesse az értékelést, annak semmi nem állhatja útját.

71 – Brouwer, L., és Docquir, B., a Gambelli és társai ügyben hozott ítéletet kommentálva a *Revue de droit comercial belge*, 3. sz., 2004., 314. o., 7. pontjában azt állítják, hogy a Bíróság nem hagyott teret kétségnek, és bár az összeegyeztethetőség vizsgálata főszabály szerint a nemzeti bíróság feladata lett volna, a Bíróság egyértelműen rámutatott, hogy az olasz szabályozás nem felelt meg a közösségi joggal való összeegyeztethetőség követelményeinek.

hátrányosan megkülönböztető, megfelelő és arányos jellegét is.

2. A nyomós közérdek

108. A Gambelli és társai ügyben hozott ítélet három olyan indokot határozott meg, amelyek negatívan vagy pozitívan igazolhatják a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását, mivel kizárta „az adóbevételek csökkentését" és „a szociális tevékenységeknek az engedélyezett játékokból eredő bevételeket terhelő adók által történő finanszírozását" (61. és 62. pont),[72] elfogadta azonban „a fogyasztók védelmét", „a csalások megelőzését és az állampolgároknak jelentős összegek játékban történő elveszítésétől történő visszatartását", valamint „a társadalmi rend zavarai megelőzésének szükségességét" (67. pont).

109. A Corte suprema di cassazione szerint az olasz szabályozás azon alapul, hogy ha ellenőrzés alá helyezi a fogadásokat, csökken a bűncselekmények elkövetésének lehetősége.[73]

110. Az olasz kormány szerint a szabályozás alapja a közrend[74] és a fogyasztók védelme, valamint a csalások megelőzése.[75]

111. A Bíróság rámutatott arra az ellentmondásra, amely akkor áll fenn, ha megpróbálják megelőzni azt a negatív hatást, amelyet az ezt támogató intézkedés okoz,[76] amint az akkor történik, ha az állam terjeszkedő politikát folytat a szerencsejátékok és a fogadások területén,[77] amiért is a

72 – A Bíróság nem fogadta el az EK 46. cikke szerinti közérdekként a gazdasági jellegű célkitűzéseket (többek között a C-288/89. sz., Collectieve Antennevoorziening Gouda ügyben 1991. július 25-én hozott ítélet [EBHT 1991., I-4007. o.] 11. pontja és a C-224/97. sz. Ciola-ügyben 1999. április 29-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-2517. o.) 16. pontja).

73 – A fent hivatkozott Gesualdi-ügyben hozott ítélet 11.2.3. pontja. A jogtudományban, Beltrani, S., *La disciplina penale dei giochi e delle scommesse*, Giuffrè, Milán, 1999., 313. o., azt állítja, hogy a rendszer mindenekelőtt az állam pénzügyi és adóügyi érdekeinek védelmére irányul, hasonlóképpen: Coccia, M., „»Rien ne va plus«: la corte di giustizia pone un freno alla libera circolazione dei giochi d'azzardo", *Foro italiano*, 1994., 521. o.

74 – A Placanica-ügyben valamint a Palazzese és Sorricchio ügyben benyújtott írásbeli észrevételek D) pontjának a) alpontja.

75 – Ugyanezen észrevételek D) pontjának b) alpontja.

76 – A Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 68. és 69. pontjai.

77 – A fent hivatkozott Gesualdi-ügyben hozott ítélet 11.2.3. pontjában a Corte suprema di cassazione megemlítette az AAMS által 1994-ben bevezetett „Gratta e vinci", a CONI által szintén 1994-ben bevezetett „Totogol", a Sisal társaságnak 1997. októberében odaítélt „SuperEnalotto", a CONI által 1998-ban indított „Totosei", az egy 1999. augusztusi rendeletben szabályozott és a Ministero dell'Economia által 2000 áprilisában bevezetett „Formula 101", a 2001 januárjától a CONI kezelésében lévő „Totobingol" és a Ministero dell'Economia által 2000-ben engedélyezett „Bingo" szerencsejátékokat.

csalás elleni küzdelem látszik a hivatkozott korlátozások egyetlen indokának.

112. E tekintetben nem szolgáltattak pontosabb adatokat annak igazolására, hogy a büntetendő magatartások, például a csalás vagy a pénzmosás, milyen hatást gyakorolnak a szerencsejátékok terén. [78]

113. A fent hivatkozott Läärä és társai ügyben hozott ítélet megállapította, hogy a fogadások „korlátozott engedélyezése" kizárólagosság mellett azzal az előnnyel jár, hogy a játék iránti vágyat és a játékok működtetését ellenőrzött mederbe tereli, megelőzi annak kockázatát, hogy e működtetés csalárd célra vagy bűncselekmények elkövetésére irányuljon, és az ezen engedélyezésből származó hasznot közhasznú célra lehet fordítani (37. pont). [79]

114. A közösségi rendelkezések tiszteletben tartásához azonban nem elegendőek az olyan megalapozott indokok, amelyek alapján a szerencsejátékot úgy szabályozzák, hogy bár nem tiltják meg teljes egészében, jelentős mértékben korlátozzák, mivel az elfogadott intézkedéseknek emellett méltányosnak, megfelelőnek és arányosnak kell lenniük.

3. A lehetséges hátrányos megkülönböztetés

115. A Gambelli-ügyben hozott ítélet nem foglalt állást a tekintetben, hogy az olasz szabályozás sértette-e a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, [80] a nemzeti bíróságra bízva ennek értékelését. [81]

116. A Tribunale di Teramo most kiegészítette azokat az információkat, amelyekkel a Bíróság rendelkezett a hivatkozott ügyben, elősegítve, hogy a Bíróság önmagában oldja meg a kérdést, azon kifogások nélkül, hogy a 2003. évi jogszabály-módosítások átalakították helyzetet a kérdéses országban; ugyanis véleménye szerint e módosítások hatásai 2011-ig nem éreztetik hatásukat, ily módon továbbra is az előző rendszer következményei érvényesülnek, amelyek az előzetes döntéshozatalra utalás alapját képező büntetőeljárásokra is hatással vannak. Továbbá a jogszabály-módosítások a rendszernek csak egy részét, a koncessziókat érintették, és nem vonatkoztak a többi területre, az engedélyezésre és a szankciókra.

78 – A bűnözés megelőzése Buschle, D., „»Der Spieler« – Schreckgespenst des Gemeinschaftsrechts", *European Law Reporter*, 12. sz., 2003., 471. o., számára a közrenden alapuló jogalap és ugyanakkor nyomós közérdekű indok.

79 – A fent hivatkozott Zenatti-ügyben hozott ítélet 35. pontja és a fent hivatkozott Anomar és társai ügyben hozott ítélet 74. pontja újra felvetették ezt az érvelést.

80 – Alber főtanácsnok indítványának 95–97. pontjában a jogsértést bizonyító érveket sorolja fel.

81 – 70. és 71. pont.

117. Az iratokban szereplő és az előző ítéletekből következő adatokra figyelemmel egyenlőtlen bánásmód állapítható meg a koncessziók és az engedélyek vonatkozásában.

a) A koncessziók

118. A Közösség szabályozott piacain jegyzett tőketársaságok nem vehettek részt a koncesszió odaítélésére irányuló eljárásokban. A követelmények valamennyi érdekeltre vonatkoztak, a hazaiakat is beleértve, [82] azonban a más közösségi területeken letelepedett vállalkozások elé az olasz szabályozás több akadályt állított, [83] mivel ha részt kívántak venni, át kellett alakítani belső struktúrájukat, amiért is nem volt reális lehetőségük arra, hogy ebben az országban telepedjenek le. [84]

119. Ezt a következtetést megerősíti a koncessziók odaítélésében tapasztalható pénzéhség is, [85] amely nem indokolható a bűnözés elleni küzdelem sürgős szükségleteivel, [86] mivel az engedélyek tekintetében létezik ugyan néhány előzetes ellenőrzés, de az odaítélési eljárásba történő felvételhez elegendő a vonatkozó adóterheknek az államkincstárba történő befizetését garantáló biztosíték. [87]

120. Az egyenlőtlenség a közvetítőket is sújtja, akik számára – büntetőjogi szankció terhe mellett – tilos szolgáltatást nyújtani a más tagállamban letelepedett bukmékereknek, akik viszont tevékenységük gyakorlása céljából nem telepedhetnek le Olaszországban, és engedélyhez sem juthatnak.

b) Az engedélyek

121. A Bíróság szerint az előzetes közigazgatási engedélyek rendszere nem indo-

82 – A fent hivatkozott Zenatti-ügyben hozott ítélet 26. pontja.

83 – Amint arra a fent hivatkozott Schindler-ügyben hozott ítélet 43. pontja, valamint a fent hivatkozott Anomar és társai ügyben hozott ítélet 65. pontja is emlékeztet, a közösségi jog az olyan nemzeti szabályozást is tiltja, amely – jóllehet nem veszi figyelembe a honosságot – megtiltja vagy korlátozza a más tagállamban letelepedett szolgáltató tevékenységének gyakorlását, ahol hasonló szolgáltatásokat nyújt. A fent hivatkozott Zenatti-ügyben hozott ítélet 27. pontjában megállapításra került, hogy az olasz szabályozás közvetlenül vagy közvetve megadályozta abban „más tagállamok piaci szereplőit, hogy Olazország területén fogadásokat gyűjtsenek".

84 – Korte, S., i.m., 1450. o. E tekintetben a tárgyaláson feltett egyik kérdésre adott válaszként az olasz kormány képviselője elárulta, hogy nyolc vállalkozás kapta meg a koncessziót, nagyobb részt megvásárolva azokat az ajánlatkérőtől.

85 – A CONI 1 000 koncesszióra írt ki pályázatot 1998-ban; a Ministro delle Finanze és a Ministro per le Politiche Agricole hatáskörében eljárva 671 új koncessziót ítélt oda, és automatikusan megújította a 329 korábbi koncessziót. Ez utóbbi cselekmény alapján a Bizottság kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárást indított – a jelenleg folyamatban lévő C-260/04. sz. ügyet – amelyre már hivatkoztam.

86 – Az 1999. április 7-i Approvazione del piano di potenziamento della rete di raccolta ed accettazione delle scommesse ippiche című rendeletben *(Gazzeta ufficiale della Repubblica italiana,* 86. sz, 1999. április 14.) a lóversenyfogadások koncesszióira kiírt pályázatok azt sugallták, hogy a mennyiséget egyéb paraméterek alapján határozták meg.

87 – Ez a Tribunale di Teramónak a C-359/04. sz. ügyben előterjesztett kérdését tartalmazó végzésében szerepel.

kolja a nemzeti hatóságok olyan hátrányosan megkülönböztető magatartását, amely megfosztja hatékony érvényesülésüktől a közösségi jogszabályokat. [88] Egyfelől az engedélynek olyan objektív szempontokon kell alapulnia, amelyek hátrányos megkülönböztetéstől mentesek és előzetesen ismertek, ezzel – az önkényes alkalmazás megakadályozása végett – behatárolva a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörét; másfelől pedig az engedély megadásának olyan, könnyen hozzáférhető eljárási rendszer keretében kell történnie, amely biztosítja az érdekeltek számára, hogy kérelmüket ésszerű határidőn belül, semlegesen és részrehajlás nélkül bírálják el. [89]

122. Első ránézésre úgy tűnik, hogy a TULPS 88. cikke szerinti engedély megfelel a hivatkozott feltételeknek, a TULPS 8–14. cikkének részletesebb elemzése azonban az objektivitással összeegyeztethetetlen mérlegelési mozgástérre derít fényt, mivel a 10. cikk előírja, hogy az engedélyt vissza kell vonni „a jogosult személy visszaélése esetén", ezt azonban nem határozza meg pontosan. [90] A szabályozott jelleg hiánya abból a tényből is következik, hogy lehetetlen megállapítani vagy kikövetkeztetni, hogy az engedély megtagadása feltételeinek taxatív jelleggel kerültek-e felsorolásra,

123. Továbbá a rendőrségi engedély a koncesszióhoz kötött, ezért ugyanazon hibákban szenved, mint ez utóbbi, éppen előzetes jellege okán.

4. A megfelelőség és az arányosság

124. Az olasz rendelkezések jogszerű cél érdekében korlátozzák a letelepedési jogot és a szolgáltatásnyújtás szabadságát, de hátrányosan megkülönböztetők, ami elegendő alkalmazásuk mellőzéséhez. Nem alkalmasak továbbá a kitűzött cél elérésére, és nem arányosak a követett jogi érdekkel.

a) A letelepedési jog korlátozása

125. Bizonyos társasági formáknak a koncessziók odaítéléséből való kizárása a vállalkozások átláthatóságán alapul, léteznek azonban kevésbé korlátozó, és a Szerződést jobban tiszteletben tartó megoldások is. [91] Amint az a Gambelli és társai ügyben hozott

88 – A C-358/93. és C-416/93. sz., Bordessa és társai egyesített ügyekben 1995. február 23-án hozott ítélet (EBHT 1995., I-361. o.) 25. pontja; a C-163/94., C-165/94. és C-250/94. sz., Sanz de Lera és társai egyesített ügyekben 1995. december 14-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-4821. o.) 23–28. pontja; a C-205/99. sz., Analir és társai ügyben 2001. február 20-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-1271. o.) 37. pontja és a C-157/99. sz., Smits és Peerbooms ügyben 2001. július 12-én hozott ítélet (EBHT 2001., I-5473. o.) 90. pontja.

89 – A fent hivatkozott Smits és Peerbooms ügyben hozott ítélet 90. pontja.

90 – A Bizottság a TULPS 11. cikkének második bekezdésére hivatkozik, amely a megfelelő magatartás bizonyításának hiányában az endedély megtagadását írja elő, a Corte constituzionale (Alkotmánybíróság) azonban az 1994. december 16-án hozott 440. sz. ítéletében megállapította, hogy a mondat összeegyeztethetetlen az Alkotmánnyal, mivel az érdekeltre hárítja a bizonyítás terhét.

91 – Hoeller, B. és Bodemann, R., „Das »Gambelli«-Urteil des EuGH und seinen Auswirkungen auf Deutschland", *Neue Juristische Wochenschrift*, 2004., 125. o., a német szabályozás vonatkozásában azt állítják, hogy – bizonyos tekintetben az olaszhoz hasonlóan – az a szabályozás, amely nem engedi, hogy valamennyi vállalkozás hozzáférjen a fogadások piacához, jogi formájától függetlenül a letelepedés szabadsága aránytalan korlátozásának minősül.

ítéletben megállapításra került, „léteznek egyéb módszerek is a szóban forgó vállalkozások mérlegének és tevékenységének ellenőrzésére" [92], elfogadva e tekintetben Alber főtanácsnok indítványát, miszerint a társaságok erkölcsösségét például képviselőikről vagy fő részvényeseikről gyűjtött információkkal is lehet ellenőrizni. [93]

126. Ezen érveléssel szembesülve az Olasz Köztársaság nem értékelte át az elmarasztalt intézkedések hatásait azokat más lehetőségekkel összevetve, és nem bizonyította, hogy ezen intézkedések a legmegfelelőbbek a kitűzött cél eléréséhez.

b) A szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozásai

127. Az, hogy szinte lehetetlen, hogy a valamely tagállamban letelepedett vállalkozás valamely más tagállamban végezze tevékenységét, továbbá a nyújtott szolgáltatások közvetítésének és igénybe vételének tilalma túllép a nemzeti szabályozásban rögzített célkitűzés eléréséhez szükséges mértéken. [94]

128. Az, hogy figyelmen kívül hagyják vagy elutasítják az Unió más országaiban végzett ellenőrzéseket, illetve az ott nyújtott garanciákat az engedélyezés területi jellegére utalva, amint azt a Corta suprema di cassazione tette, hátráltatja az európai építkezést, és annak alappilléreit fenyegeti, mivel sérti az EK 10. cikkben szereplő előírásokat, miszerint a tagállamok „tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti e szerződés célkitűzéseinek megvalósítását", és sérti a kölcsönös bizalomnak a tagállamok közötti kapcsolatokban elsődleges elvét.

129. E tekintetben a 205/84. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1986. december 4-én hozott ítélet [95] megállapította, hogy a címzett tagállam hatóságainak „figyelembe kell venniük a székhely szerinti tagállamban már elvégzett ellenőrzéseket és felülvizsgálatokat" (47. pont), elismerve az egyenértékűség elvét, [96] továbbá a C-384/93. sz., Alpine Investments ügyben 1995. május 10-én hozott ítélet [97] a más tagállambeli potenciális címzettek számára

92 – 74. pont.

93 – 99. pont.

94 – Brouwer, L. és Docquir, B., i.m., 314. o., 8. pont.

95 – EBHT 1986., 3755. o.

96 – La Pergola főtanácsnok Läärä és társai ügyre vonatkozó indítványának 36. pontjában felhívja a figyelmet e kritériumra, bár a Bíróság később nem hivatkozott rá.

97 – EBHT 1995., I-1141. o., különösen a 46–49. pont.

nyújtott telefonszolgáltatással kapcsolatban közvetett módon a hatékonyság elvére hivatkozott.

130. E két elv alapján osztom Alber főtanácsnoknak a Gambelli és társai ügyre vonatkozó indítványa 118. pontjában megállapítottakat, miszerint a szerencsejátékokat valamennyi tagállamban törvény szabályozza, és e szabályozás indokai általában egybeesnek. [98] Ily módon, ha valamely más tagállam játékszervezője megfelel a saját államában hatályos szabályozás által előírt követelményeknek, a szolgáltatásnyújtás helye szerinti tagállam hatóságainak meg kell állapítaniuk, hogy ez elégséges biztosíték feddhetetlenségére. [99]

131. Azt maga a Corte suprema di cassazione is megállapította, hogy az a brit társaság, amelynek megbízásából az olasz vádlottak tevékenységüket végzik, a Betting Licensing Committee of Liverpoolnak az 1963. évi Betting Gaming and Lotteries Acten (a fogadásokról és tippjátékokról szóló törvény) alapuló határozatában jutott engedélyhez, és az angol adóhatóság (Inland Revenues and Custom & Excise) magánkönyvvizsgálók és a tőzsdén jegyzett társaságokat ellenőrző szervezetek felügyelete alatt áll.

132. E körülményekre tekintettel, amelyekre a jelen előzetes döntéshozatali eljárásban írásbeli észrevételt benyújtó tagállam hivatkozott, egyértelműnek tűnik, hogy a brit hatóságok az olasz hatóságoknál jobb helyzetben vannak a tevékenység jogszerűségének megítélése tekintetében, és a kettős ellenőrzést támogató érvelések figyelembevétele nélkül. [100] A C-76/90. sz. Säger-ügyben 1991. július 25-én hozott ítéletében [101] a Bíróság elfogadta a szolgáltatásnyújtás szabadságának közérdekből történő korlátozását, feltéve hogy „a szóban forgó érdeket nem védik már a letelepedés szerinti tagállamnak a szolgáltatás nyújtójára vonatkozó jogszabályai" (15. pont).

133. A közvetítők a Ministero dei Comunicazionitól (Hírközlési Minisztérium) megszerezték a távközlési úton történő adatátvitelhez szükséges engedélyeket, amiért is a kereskedelmi kamara tagjaivá kellett válniuk, meg kellett szerezniük a *nulla osta antimafia* tanúsítványt, és nem lehettek büntetett előéletűek, alávetve magukat a hatáskörrel

98 – E rendelkezést Gulmann főtanácsnok a fent hivatkozott Schindler-ügyre vonatkozó indítványának első pontjaiban részletesen ismerteti.

99 – Tágabb értelemben: a Bizottság jelentése a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek – A szolgáltatások belső piacának helyzete (A szolgáltatások belső piaci stratégiája első szakaszának keretében kidolgozott jelentés) (COM(2002) 441 végleges), különösen a 36. és az azt követő pontok.

100 – Schütz, H.-J., Bruha, T. és König, D., *Europarecht Casebook*, Munich, 2004., 752. o., szerint a szigorúbb feltételeknek valamely tagállam általi bevezetése az arányosság részletes vizsgálatát követeli meg, különösen annak tekintetében, hogy nem léteznek-e kevésbé korlátozó intézkedések.

101 – EBHT 1991., I-4221. o.

rendelkező nemzeti hatóságok ellenőrzésének. Mindennek ellenére nem nyújthattak szolgáltatást a más tagállamban jogszerűen letelepedett társaság nevében.

135. Nem a szankció alkalmazása, megfelelősége és hatékonysága értékelésének tekintetében a legjobb helyzetben lévő állam *ius puniendijének* megkérdőjelezéséről van tehát szó, [104] hanem arról, hogy amikor a szankció a Közösség jogrendjével ellentétes intézkedést védelmez, ez eleve szintén jogsértő, [105] mivel e jogszabályok nem elszigeteltek, hanem egy rendszer részét alkotják, amely magasabb rangú rendszerhez csatlakozik. A Bíróság feladata nem a választás, [106] hanem annak vizsgálata, hogy a választás összeegyeztethető-e a közösségi joggal.

5. A büntetőjogi rendelkezések

134. A 401/89. sz. törvény 4. cikkének (4a) és (4b) bekezdésében szankcionált magatartások a fogadásokkal kapcsolatos tevékenységek engedély nélkül történő folytatásán alapulnak. Az engedélyezéstől a tiltásig terjedő széles mérlegelési mozgástérrel rendelkező olasz jogalkotó által létrehozott rendszer velejárójáról van szó, [102] ily módon a vizsgált szempontokra, az elérendő védelmi szintre és az ország sajátosságaira tekintettel meghatározható a védelem kívánt fokozata. A választásnak azonban tiszteletben kell tartania a közösségi jogot. [103]

136. Globális szinten az a tény kelti fel a figyelmet, hogy a 401/89. sz. törvény 4. cikke súlyosabb büntetést ír elő az állam, a CONI, az UNIRE vagy koncessziós jogosultjaik számára fenntartott fogadások esetében, amely körülmény nem különösebben függ össze a bűncselekmények megelőzésével, és inkább azon gazdasági érdekhez kapcsolódik, amelyet a játék jelent az állam bevételei tekintetében.

137. Mindennek ellenére meg kell vizsgálni a szankciók arányosságát, mégpedig a Gambelli és társai ügyben hozott ítéletben,

102 – A fent hivatkozott Schindler-ügyben hozott ítélet 61. pontja, a fent hivatkozott Läärä és társai ügyben hozott ítélet 35. pontja, a fent hivatkozott Zenatti-ügyben hozott ítélet 33. pontja és a fent hivatkozott Anomar és társai ügyben hozott ítélet 79. és 87. pontja.

103 – Amint arra La Pergola főtanácsnok is rámutat a Läärä és társai ügyre vonatkozó indítványának 34. pontjában: „a kiválasztott korlátozó intézkedések, bár diszkrecionálisak, továbbra is bírósági ellenőrzés alatt állnak, ugyanis a közérdek követelményeinek megfelelő jellegük az alkalmazásukra hatáskörrel rendelkező bíróság ellenőrzésének tárgyát alkothatja, amely bíróságnak e vizsgálat során figyelemmel kell lennie az igazolás azon kritériumaira – az arányosság kritériumát is beleértve –, amelyeket e közösségi ítélkezési gyakorlat fejlesztett ki azon korlátok vonatkozásában, amelyek a Szerződésből eredő szabadságjogoknak szabnak jogi korlátot", ami – mint említettem – nem zárja ki a Bíróság általi vizsgálatot.

104 – Így fogalmaztam a C-176/03. sz., Bizottság kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványomban, amely ügyben 2005. szeptember 13-án hoztak ítéletet (EBHT 2005., I-7879. o.).

105 – Az Alber főtanácsnok Gambelli és társai ügyre vonatkozó indítványának 97. és 99. pontjában alkalmazott kifejezést használom.

106 – A fent hivatkozott Schindler-ügyben hozott ítélet 32. pontja.

különösen az ennek 72. és 73. pontjában megállapítottak értelmében, amely különbséget tett a fogadó és a közvetítő között.

138. A fogadó tekintetében a Bíróság azt javasolta a nemzeti bíróságnak, hogy mérlegelje az összes olyan személyre kiszabott büntetést, akik a fogadásokat más tagállamban letelepedett bukmékerrel az interneten keresztül, olaszországi lakhelyükről kötik, figyelembe véve az engedéllyel rendelkező nemzeti szervezetek által szervezett játékokban való részvételre történő ösztönzést; a Bíróság e tekintetben több ítéletre is hivatkozott. [107]

139. A közvetítők vonatkozásában szintén a nemzeti bíróságra bízta annak értékelését, hogy a szankciók túllépnek-e a csalás elleni küzdelemhez szükséges mértéken, mivel a szolgáltatás nyújtójára a letelepedés szerinti tagállam ellenőrző és szankciórendszere vonatkozott.

140. A Corte suprema di cassazione nem végezte el a rá bízott feladatot azzal az indokkal, hogy az számára lehetetlen volt. Meglepő, hogy bár feltárta a fogadások kezelésére vonatkozó olasz jogi szabályozás három alapvető elemét, határozatának meghozatalához leragadt az engedélyezés szempontjánál, ezzel teljes mértékben tartózkodva a szankció vizsgálatától, és csak részben vizsgálva a koncessziót.

141. A Bíróságnak most határozatot kell hoznia, mivel rendelkezik minden ehhez szükséges adattal, és minden szégyenérzés nélkül ki kell jelentenie, hogy a három évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegető büntetés aránytalan az ezen indítványban hivatkozott, különösen büntetőjogi rendelkezésekkel védelmezett jogi érdekkel és a szerencsejátékra ösztönző állam saját magatartásával összefüggő körülményekre tekintettel. [108]

142. Emellett a büntetőjogi felelősség megállapítása a TULPS 11. és 14. cikke értelmében olyan következményekkel jár azon személy számára, akit ez sújt, amelyek megakadályozzák, hogy részére kiadják a megkövetelt rendőrségi engedély, ily módon lehetetlenné téve számára a fogadásokhoz kapcsolódó valamennyi tevékenység gyakorlását.

107 – A C-193/94. sz., Skanavi és Chryssanthakopoulos ügyben 1996. február 29-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-929. o.) 34–39. pontja és a C-459/99. sz. MRAX-ügyben 2002. július 25-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-6591. o.) 89–91. pontja.

108 – Korte, S., i.m., 1451. o., komoly kétségeket táplál a büntetőjogi szankciók hasznossága tekintetében, miközben megállapítja, hogy az olaszországi szerencsejáték-politika terjeszkedő jellegű.; Mignone, C. I., „La Corte di giustizia si pronuncia sul gioco d'azzarso nell'era di Internet", *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004., 401. o., a védett érdekek és a feláldozott személyes szabadság közötti arányosságot kérdőjelezi meg; Hoeller, B., és Bodemann, R., i.m., 125. o., a német jog tekintetében úgy vélik, hogy az aránytalanság abban nyilvánul meg, hogy az állam saját céljaival ellentétesen cselekszik.

143. Azt sem szabad elfelejteni, hogy ez hatással van az alapvető közösségi szabadságokra, amiért is minden eltérést megszorítóan kell értelmezni,[109] és a szabadságvesztés korlátozza a személyek szabad mozgását.[110]

D – *Végkövetkeztetések*

144. A szerencsejátékokra alkalmazandó másodlagos jog hiányában az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést az elsődleges jog alapján kell megoldani, jóllehet az érintett területeken szükséges lenne a harmonizáció a közösségi versenyjogban, és erre már több alkalom is kínálkozott.

145. Az első próbálkozásra 1991-ben került sor, amikor a Bizottság a „Gambling in the single market: a study of the current legal and market situation"[111] című tanulmány alapján leszögezte, hogy a szerencsejátékokat a közös piac szabályozása alá kell rendelni, de néhány tagállam ellenkezése miatt ennél nem jutott tovább.[112]

146. A következő alkalmat az elektronikus kereskedelemről szóló 2000/31 irányelv[113] jelentette, amely azonban kifejezetten kizárta „azok[at] a szerencsejátékkal kapcsolatos tevékenységek[et], amelyek a szerencsejáték során pénzértékkel rendelkező tétekben való fogadást foglalnak magukban, ideértve a sorsolásos játékokat és a fogadási ügyleteket" (az 1. cikk (5) bekezdése d) pontjának harmadik francia bekezdése).

147. Jelenleg a szolgáltatásokról szóló jelentős irányelvről folyik a vita,[114] amely „a szolgáltatók letelepedési szabadsága gyakor-

109 – Lásd többek között a C-348/96. sz. Calfa-ügyben 1999. január 19-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-11. o.) 23. pontját, amely konkrétan a „közrendi" kivételre hivatkozik.

110 – A 157/79. sz. Pieck-ügyben 1980. július 3-án hozott ítélet (EBHT 1980., 2171. o.) 19. pontja; a C-265/88. sz. Messner-ügyben 1989. december 12-én hozott ítélet (EBHT 1989., 4209. o.) 14. pontja és a fent hivatkozott Skanavi és Chryssanthakopoulos ügyben hozott ítélet 36. pontja.

111 – Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, Luxemburg, 1991. Ezt a tanulmányt Gulmann főtanácsnok kommentálta a fent hivatkozott Schindler-ügyre vonatkozó indítványában.

112 – Coccia, M., i.m., 24. o. A Tanács a kezdeményezést a szubszidiaritás elvére való hivatkozással bénította meg (az Európai Tanács elnökségének megállapításai az edinburghi ülésről, 1992. december 11–12., az A. rész 2. melléklete: „Szubszidiaritás – A függőben lévő javaslatok és a hatályos szabályozások újbóli vizsgálatának példái", megjelent az *Európai Közösségek Értesítője* című időszakos kiadványban, 1992. 2. sz.).

113 – A belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem egyes jogi vonatkozásairól szóló, 2000. június 8-i 2000/31/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (az elektronikus kereskedelemről szóló irányelv) (HL L 178., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 25. kötet, 399. o.).

114 – A belső piaci szolgáltatások európai parlamenti és tanácsi irányelvére vonatkozó javaslat (COM(2004) 2 végleges).

lását és a szolgáltatások szabad mozgását megkönnyítő" jogi háttér kidolgozására irányul (1. cikk), és amely a szerencsejátékokra is vonatkozna (2. cikk *a contrario sensu*), bár átmeneti időszakot is megállapít, amelynek során a „származási ország elve" [115] nem vonatkozik „azon szerencsejátékkal kapcsolatos tevékenységekre, amelyek a szerencsejáték során pénzértékkel rendelkező tétekben való fogadást foglalnak magukban, ideértve a sorsolásos játékokat és a fogadási ügyleteket" (a 18. cikk (1) bekezdésének a) pontja), amelyek tekintetében a további harmonizáció „a Bizottság jelentésének és az érdekelt felekkel folytatott széleskörű konzultáció fényében" (40. cikk) lehetséges, [116] tekintve a megvitatandó téma fontosságát. [117]

148. Ha sikerülne e koncentráció a Közösségben, az interneten kötött fogadásokkal kapcsolatos sok probléma megoldódna. Ugyanakkor az egyoldalúan elfogadott intézkedéseket a Szerződés szempontjából kell megvizsgálni. [118]

149. Továbbá e játékok határokon átnyúló kiterjedése túlmutat az Európai Unió területén, amint azt a Kereskedelmi Világszervezetben folyó viták is mutatják, [119] amely szervezet megállapodásai, különösen a Szolgáltatások Kereskedelméről Szóló Általános Megállapodás a közösségi jogot is érinti, amikor harmadik állam érintett, ami azonban nem történt meg a jelen ügyben.

115 – Ezen elv értelmében a szolgáltató kizárólag a letelepedése szerinti tagállam joga alá tartozik, amely tagállam az ellenőrzést abban az esetben is végzi, ha a tevékenység egy másik tagállamban folyik (16. cikk).

116 – Emlékeztetni kell arra, hogy az ágazat harmonizációja még messze van a tökéletestől. Például, Ohlmann, W., „Lotterien, Sportwetten, der Lotteriestaatsvertrag und Gambelli", *Wettbewerb in Recht und Praxis*, 1. sz., 2005., 55. és 58. o., azt állítja, hogy nem kell versenynek lennie; Walz, S., „Gambling um Gambelli? – Rechtsfolgen der Entscheidung Gambelli für das staatliche Sportwettenmonopol", *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2004., 524. o., fenntartásokkal viseltetik a külföldi engedélyekkel szemben; Campegiani, C. és Pati, C., „Il sistema di monopolio statale delle scommesse e la sua compatibilità con la normativa comunitaria in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi (arts. 43 e 49 CE)", *Giustizia civile*, 2004-I, 2532. o., a játékok állam általi kezelése mellett érvelnek; Geeroms, S., „Cross-Border Gambling on the Internet under the WTO/GATS and EC Rules Compared: A Justified Restriction on the Freedom to Provide Services?", *Cross-Border Gambling on the Internet – Challenging National and International Law*, Zürich/Basel/Genf, 2004., 180. o., a liberalizált piac létrehozását támogatja nemzetek feletti vagy nemzetközi jogszabályok ellenőrzése alatt, a bűnözés megelőzésére irányuló szigorú rendelkezésekkel.

117 – Buschle, D., i.m., 471. o., megjegyzi, hogy Németországban 90 000 és 500 000 között van a szerencsejáték-függők száma, akiknek kétharmada alacsony jövedelmű férfi. Az El País szerint a Christiansen Capital Advisors tanácsadó vállalkozás adatai alapján 1800 és 2500 internetes honlap foglalkozik szerencsejátékkal, amelyek több, mint 8200 millió dollár bevételre tesznek szert világszerte, és ez az összeg 2009-ben eléri majd a 23 500 millió dollárt (Ciberpaís, 2005. október 13.).

118 – A vita jelenleg még folyik. A francia bíróságok az olasz bíróságokhoz hasonló akadályokkal találták magukat szemben a Máltán bejegyzett Zeturf nevű vállalkozás által az interneten keresztül működtetett lóversenyfogadások vonatkozásában; a párizsi Cour d'appel (Fellebbviteli Bíróság) 2006. január 4-i ítéletében jóváhagyta a párizsi Tribunal de grande instance ítéletét, és előzetes döntéshozatalra utalás nélkül megállapította, hogy a nemzeti szabályozás összeegyeztethető a közösségi joggal, amivel kapcsolatban már meg is jelentek az első kritikák (Verbiest, T., „Paris hippiques en ligne: la Cour d'appel de Paris confirme la condamnation de Zeturf", *Droit et Nouvelles Technologies*, http://www.droit-technologie.org/1_2.asp?actu_id=1150).

119 – Például az Egyesült Államok és Antigua közötti konfliktus, amely e szervezet fellebbezési tanácsának jelentésével oldódott meg: Egyesült Államok – A szerencsejátékok és a fogadások szolgáltatásainak határokon túli nyújtására vonatkozó intézkedések, WT/DS285/AB/R, 2005. április 7.

VIII – Végkövetkeztetések

150. A fenti megállapításokra tekintettel azt javasolom a Bíróságnak, hogy a Tribunale di Teramo és a Tribunale di Larino által feltett kérdésekre az alábbiak szerint válaszoljon:

„Az EK 43. és az EK 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy ezekkel ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely három évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetve tiltja a fogadási ajánlatoknak a szóban forgó tagállam által odaítélt koncesszió vagy engedély nélküli gyűjtését, elfogadását, rögzítését, illetve továbbítását olyan vállalkozás nevében, amely nem juthat ebben a tagállamban az e szolgáltatások nyújtásához szükséges koncesszióhoz és engedélyhez, de rendelkezik az e tevékenység folytatásához szükséges, a székhelye szerinti tagállam által kiadott engedéllyel."