A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2012. február 16.*

„Letelepedés szabadsága — Szolgáltatásnyújtás szabadsága — Szerencsejátékok — Sporteseményekre vonatkozó fogadások tétjeinek gyűjtése — Koncesszió szükségessége — Az uniós jognak a koncessziók odaítélése során történő megsértésére alkalmazandó következményekről — Újabb 16 300 koncesszió odaítélése — Az egyenlő bánásmód elve és az átláthatósági kötelezettség — A jogbiztonság elve — A korábbi koncessziók jogosultjainak védelme — Nemzeti szabályozás — Tétgyűjtőhelyek közötti kötelező minimális távolság — Megengedhetőség — A koncesszió tárgyát képezőhöz hasonlítható, határon átnyúló tevékenységek — A nemzeti szabályozásban előírt tilalom — Megengedhetőség”

A C-72/10. és C-77/10. sz. egyesített ügyekben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek tárgyában, amelyeket a Corte suprema di cassazione (Olaszország) a Bírósághoz 2010. február 9-én érkezett, 2009. november 10-i határozataival terjesztett elő a

Marcello Costa (C-72/10.),

Ugo Cifone (C-77/10.)

ellen folytatott büntetőeljárásban,

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

tagjai: J.-C. Bonichot tanácselnök, K. Schiemann (előadó), L. Bay Larsen, C. Toader és E. Jarašiūnas bírák,

főtanácsnok: P. Cruz Villalón,

hivatalvezető: A. Impellizzeri tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2011. június 29-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– M. Costa képviseletében D. Agnello avvocatessa,

– U. Cifone képviseletében D. Agnello, R. Jacchia, A. Terranova, F. Ferraro, A. Aversa, A. Piccinini, F. Donati és A. Dossena avvocati,

– az olasz kormány képviseletében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: F. Arena avvocato dello Stato,

* Az eljárás nyelve: olasz.

– a belga kormány képviseletében L. Van den Broeck és M. Jacobs, meghatalmazotti minőségben, segítőik: P. Vlaemminck advocaat és A. Hubert avocat,

– a spanyol kormány képviseletében F. Diéz Moreno, meghatalmazotti minőségben,

– a portugál kormány képviseletében L. Inez Fernandes és P. Mateus Calado, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében E. Traversa és S. La Pergola, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2011. október 27-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek az EK 43. cikk és az EK 49. cikk értelmezésére vonatkoznak.

2 E kérelmeket az M. Costa és U. Cifone – az angol jog hatálya alá tartozó Stanley International Betting Ltd (a továbbiakban: Stanley) nevű társasággal szerződéses kapcsolatban álló adatátviteli központok (a továbbiakban: AÁK) vezető tisztségviselői – ellen a fogadások tétjeinek gyűjtésére vonatkozó olasz jogszabályok, többek között a 2000. december 23-i 388. sz. törvény 37. cikkének (4) bekezdésével (a GURI rendes kiadásának 302. száma, 2000. december 29.) módosított, a közbiztonság területén hozott törvények egységes szerkezetbe foglalásáról szóló, 1931. június 18-i 773. sz. királyi rendelet (Regio decreto n. 773 – Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza; a GURI , 1931. június 26-i 146. száma) (a továbbiakban: királyi rendelet) megsértése miatt indult büntetőeljárásban terjesztették elő. Az említett kérelmek jogi és ténybeli háttere hasonló, mint a C-67/98. sz. Zenatti-ügyben 1999. október 21-én hozott ítéletben (EBHT 1999., I-7289. o.), a C-243/01. sz., Gambelli és társai ügyben 2003. november 6-án hozott ítéletben (EBHT 2003., I-13031. o.); a C-338/04., C-359/04. és C-360/04. sz., Placanica és társai egyesített ügyekben 2007. március 6-án hozott ítéletben (EBHT 2007., I-1891. o.), valamint a C-260/04. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2007. szeptember 13-án hozott ítéletben (EBHT 2007., I-7083. o.) leírtak.

Jogi háttér

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

A koncessziós jogok

4 Az alkalmazandó jogszabályok 2002-ben bekövetkezett módosításáig az olyan tőkeegyesítő társaság formájában alakult piaci szereplők, amelynek részvényeit szabályozott piacokon jegyezték, nem kaphattak szerencsejáték-szervezésre vonatkozó koncessziós jogot. Ennek következtében e piaci szereplők nem vehettek részt az 1999-ben a koncessziós jogok odaítélése érdekében lefolytatott pályázati eljárásban sem. E kizárást a Bíróság, többek között a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítéletében az EK 43. cikkre és az EK 49. cikkre figyelemmel jogellenesnek minősítette.

5 A gazdasági és társadalmi fellendülést, a közkiadások kezelését és ésszerűsítését, valamint az adóbevételek terén szükséges beavatkozásokat és az adócsalás elleni küzdelmet szolgáló sürgős rendelkezésekről szóló, a 2006. augusztus 4-i 248. sz. törvénybe beépített, 2006. július 4-i 223. sz. rendelettörvény (GURI 18. száma, 2006. augusztus 11.; a továbbiakban: Bersani-rendelet) reformokat vezetett be a játékágazatban Olaszországban, amelyeknek az volt a céljuk, hogy biztosítsák az uniós jogból eredő követelményeknek való megfelelést.

6 A Bersani-rendeletnek „Az illegális játékok elleni küzdelmet szolgáló intézkedések” című 38. cikke az (1) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy „a szabálytalan és illegális játékok terjesztése, a játékágazatban tapasztalható adóelkerülés és adócsalás elleni küzdelemre való tekintettel, valamint a játékosok védelmének biztosítása érdekében” 2006. december 31-éig rendelkezéseket kell hozni.

7 A Bersani-rendelet 38. cikkének (2) és (4) bekezdése megállapítja egyrészt a lóversenyeken kívüli eseményekhez kapcsolódó, másrészt a lóversenyekhez kapcsolódó szerencsejátékok szervezésére vonatkozó új részletes szabályokat. Többek között:

– legalább 7 000 új értékesítőhely nyitásáról rendelkezik a lóversenyeken kívüli eseményekhez kapcsolódó szerencsejátékok esetében, és legalább további 10 000 értékesítőhely nyitásáról a lóversenyekhez kapcsolódó szerencsejátékok esetében;

– az értékesítőhelyek maximális száma önkormányzatonként kerül meghatározásra, a helyi lakosok számának függvényében, figyelembe véve az 1999-es pályázati kiírást követően koncessziós jogot kapott értékesítőhelyeket;

– az új értékesítőhelyeknek meghatározott minimális távolságra kell lenniük az 1999-es pályázati kiírást követően koncessziós jogot kapott értékesítőhelyektől;

– az 1999-es pályázati kiírást követően odaítélt koncessziók jogosultjai „védelme részletes szabályainak meghatározása” a gazdasági és pénzügyi minisztérium felügyelete alá tartozó állami monopóliumok önálló igazgatóságának a (a továbbiakban: AAMS) feladata.

Rendőrségi engedélyek

8 A koncessziórendszer a rendelettörvényben meghatározott közbiztonsági felügyeleti rendszerhez kapcsolódik. A rendelettörvény 88. cikke értelmében rendőrségi engedély kizárólag koncessziós joggal, minisztériumi engedéllyel vagy a törvény szerint fogadások szervezésére feljogosított szervezet engedélyével rendelkező személynek adható.

Büntetőjogi szankciók

9 Olaszországban a játékok szervezése, a telefonon és elektronikus úton szervezett játékokat is ideértve, az előírt koncesszió, illetve rendőrségi engedély hiányában bűncselekménynek minősül, amely három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő a 2000. december 23-i 388. sz. törvény (a GURI 2000. december 29-i 302. számának rendes melléklete) 37. cikkének (5) bekezdésével módosított, a tiltott szerencsejátékok és fogadások terén történő beavatkozásról és a sportesemények megfelelő lebonyolításának biztosításáról szóló, 1989. december 13-i 401. sz. törvény (a GURI 1989. december 18-i 294. száma; a továbbiakban: a 401/89. sz. törvény) 4. cikke értelmében.

Az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

A Stanley és az olaszországi helyzete

10 A Stanley az angol jog hatálya alá tartozó, a liverpooli hatóságok által kiadott engedély értelmében az Egyesült Királyságban bukmékeri tevékenység folytatására engedéllyel rendelkező társaság. A Stanley nemzeti és nemzetközi, sportesemények és nem sportjellegű események széles választéka tekintetében folytat fix összegű tétgyűjtési tevékenységet.

11 A Stanley Olaszországban több mint 200 – AÁK formájában működő –ügynökség közvetítésével folytatja tevékenységét. Az AÁK-k a nagyközönség részére nyitva álló olyan helyiségek, ahol a fogadók sportfogadásokat köthetnek a Stanley Egyesült Királyságban vagy valamely más tagállamban található szerveréhez hozzáférést biztosító távközlési eszközön keresztül, tétjeiket befizethetik, és adott esetben nyereményeiket felvehetik. Az AÁK-kat a Stanley-vel szerződéses kapcsolatban álló független piaci szereplők üzemeltetik. A Stanley Olaszországban kizárólag e kiskereskedelmi értékesítőhelyek közvetítésével folytat tevékenységet, és ennélfogva nem minősül internetes szerencsejáték-szervezőnek.

12 Nem vitatott, hogy tekintettel a Stanley működési formájára, főszabály szerint az ő kötelezettsége lenne a koncessziós jog megszerzése a bukmékeri és fogadásszervezési tevékenység Olaszországban történő gyakorlására, amelynek alapján aztán az AÁK-knak joguk lenne tevékenységüket folytatni.

13 A Stanley-t, amely egy, a szabályozott piacokon jegyzett csoport tagja, 1999-ben – az uniós jog megsértésével – kizárták abból a pályázati eljárásból, amelynek eredményeként 1000 koncessziós jogot adtak ki lóversenyeken kívüli sporteseményekre vonatkozó fogadásszervezésre, amely engedélyek hat évre szóltak, és újabb hat évre meghosszabbíthatók voltak.

14 A Bersani-rendelet rendelkezéseit az AAMS által kiírt pályázati eljárás lefolytatásával hajtották végre 2006 folyamán. 2006. augusztus 28-án két pályázati felhívást tettek közzé a Bersani-rendelet 38. cikkének (2) és (4) bekezdése alapján, pályázatot írva ki a lovassport-eseményekre vonatkozó távértékesítő hálózat kiépítésén felül 500, kifejezetten lovassport-eseményekkel kapcsolatos fogadás-értékesítőhelyre vonatkozó koncessziós jog és 9 500 nem kifejezetten lovassport-eseményekkel kapcsolatos fogadás-értékesítőhelyre vonatkozó koncessziós jog, valamint a sporteseményekre vonatkozó távértékesítő hálózat kiépítésén felül 1 900, kifejezetten sporteseményekkel kapcsolatos fogadások értékesítőhelyeire vonatkozó koncessziós jog és 4 400 nem kifejezetten sporteseményekkel kapcsolatos fogadások értékesítőhelyeire vonatkozó koncessziós jog odaítélése céljából. Ezeket a pályázati felhívásokat 2006. augusztus 30-án az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* is közzétették (2006/S-163-175655 és 2006/S-164-176680 sz. eljárás). Az ajánlatok benyújtásának határideje valamennyi típusú koncesszió tekintetében 2006. október 20-a volt.

15 A pályázati felhívásokkal kapcsolatos dokumentáció többek között tartalmazta az ajánlattételhez szükséges, nyolc mellékletből álló dokumentációt, valamint az AAMS és a pályázat nyertese által később megkötendő, lóversenyektől eltérő eseményekkel kapcsolatos szerencsejátékokra vonatkozó koncessziós szerződés tervezetét (a továbbiakban: szerződéstervezet).

16 Az említett ajánlattételhez szükséges dokumentáció a pályázati eljárásban való részvételt egyrészt 13. cikke alapján ideiglenes bankgarancia nyújtásához, másrészt 14. cikke alapján olyan végleges bankgarancia nyújtására vonatkozó kötelezettségvállaláshoz kötötte, amely fedezi a koncesszióból eredő kötelezettségeket.

17 A szerződéstervezet 23. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében az AAMS a koncessziós jogot visszavonja, amennyiben „a koncessziójogosultakkal, a koncessziójogosult jogi képviselőivel vagy vezető tisztségviselőivel szemben az 1990. március 19-i 55. sz. törvényben felsorolt bármely bűncselekmény miatt, valamint bármely olyan bűncselekmény miatt, amely az AAMS-szel fennálló bizalmi viszonyt veszélyeztetheti, biztosítási intézkedést rendeltek el vagy bírósági eljárást kezdeményeztek”.

18 A szerződéstervezet 23. cikkének (3) bekezdése ezenfelül kiköti, hogy az AAMS – miután annak hatályát óvintézkedés céljából azonnal felfüggeszti – visszavonja a koncessziós jogot, „amennyiben a koncessziójogosult, akár saját maga, akár valamely vele – bármilyen jellegű – kapcsolatban álló cég közreműködésével, olasz területen vagy az ország területén kívül található szerveren keresztül a nyilvános játékokhoz vagy az AAMS által felügyelt játékokhoz hasonló, vagy az olasz jogrend által tiltott játékokat értékesít”.

19 A szerződéstervezet 23. cikkének (6) bekezdése értelmében a koncesszió visszavonása a koncessziójogosult által az AAMS részére nyújtott bankgarancia lehívását vonja maga után, az AAMS-nek a későbbi károk megtérítése iránti igényének sérelme nélkül”.

20 A pályázati felhívás közzétételét követően a Stanley ismét jelezte a fogadásszervezésre és tétgyűjtésre vonatkozó koncesszió elnyerésében való érdekeltségét, és megkapta az AAMS-től az ajánlat benyújtásához szükséges számítógépes adathordozó eszközt. A Stanley ezt követően felvilágosítást kért az AAMS-től az említett rendelkezések közül egyes olyan rendelkezésekre vonatkozóan, amelyek az ő pályázati eljárásban való részvételének akadályát képezhetik, és amelyek értelmezése bizonyos szempontból nem volt számára világos.

21 2006. szeptember 21-i levelével a Stanley kérdéssel fordult az AAMS-hez aziránt, hogy az a vele szerződéses kapcsolatban álló AÁK-on alapuló működési formáját olyannak tekinti-e, mint amely sérti a pályázati felhívás dokumentációjában szereplő elveket és rendelkezéseket, különösen a szerződéstervezet 23. cikkének (3) bekezdését, és így részvétele az eljárásban és annak esetleges pozitív kimenetele akadályát képezheti-e e tevékenység folytatásának, továbbá hogy az az esetlegesen odaítélt koncessziós jogok tekintetében visszavonási, megszűnési vagy felfüggesztési okot képezhet-e.

22 2006. október 6-én kelt válaszában az AAMS úgy nyilatkozott, hogy a pályázati eljárásban való részvétel feltétele a határon átnyúló tevékenységek folytatásától való tartózkodás Olaszországban, továbbá kijelentette, hogy az új rendszer lehetővé fogja tenni az ajánlattevők számára, hogy értékesítési hálózatot hozzanak létre, amelyek nemzeti jellegűek is lehetnek. Ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy „e hálózatok célja természetesen az esetleges régi hálózatok felváltása, és e körülményekre tekintettel a szerződéstervezet 23. cikkében foglalt rendelkezések az ugyanezen koncessziójogosultak által eszközölt beruházások megfelelő védelmét [képezik]”.

23 Az e levélre küldött válaszában a Stanley 2006. október 10-én azt kérte az AAMS-től, hogy értékelje át a helyzetét, „és módosítsa a pályázati felhívás kikötéseit, különösen a szerződéstervezet 23. cikkét úgy, hogy az alulírott is részt tudjon venni a kiválasztási eljárásban, anélkül hogy arra kényszerítenék, hogy mondjon le alapvető, határokon átnyúló szolgáltatásnyújtási szabadságáról”.

24 A Stanley 2006. október 12-én a következő további kérdést küldte az AAMS-nek:

„Amennyiben a Stanley úgy döntene, hogy lemond Olaszországban a határokon átnyúló szolgáltatásainak nyújtásáról, és részt vesz a pályázati eljárásban, hálózatának jelenlegi – nemzetinek minősülő – üzemeltetői személy szerint érintettek lehetnek saját jogosítványaik elveszítése által? Nemleges válasz esetén ugyanezen üzemeltetőknek további feljogosító kritériumoknak is meg kellene felelniük, vagy ellenkezőleg, elég lenne csupán elfogadniuk az AAMS által javasolt szerződésmintát?”

25 2006. október 17-én a Stanley jelezte, hogy nem kapott választ a 2006. október 10-i és 2006. október 12-i felvilágosítás iránti kérelmeire, amely válaszra sürgősen szüksége lett volna ahhoz, hogy el tudja dönteni azt, hogy részt vesz-e a pályázati eljárásban, vagy sem. 2006. október 18-án az AAMS jogerősen megtagadta a Stanley felvilágosítás iránti kérelmeire a válaszadást, amely ennek következtében úgy döntött, hogy nem vesz részt a pályázati eljárásban.

26 A Stanley a Tribunale amministrativo regionale del Lazióhoz 2006. november 27-én benyújtott, 10869/2006. sz. keresetével kérte az pályázati felhívás és a pályázati eljárásokkal kapcsolatos cselekmények érvénytelenségének megállapítását, amely peres eljárás jelenleg folyamatban van.

27 A pályázati kiírások 2006 decemberében 14 000 új koncesszió megadásával zárultak.

A Stanley AÁK-jainak vezető tisztségviselőit érintő eljárások

28 Annak ellenére, hogy a Stanley nem kapott koncessziójogosultságot fogadások tétjeinek gyűjtésére és fogadások szervezésére, M. Costa és U. Cifone az AÁK-k vezető tisztségviselőiként tevékenységük gyakorlásához a királyi rendelet 88. cikkében említett rendőrségi engedélyért folyamodtak.

A Costa-ügy (C-72/10.)

29 Az alapügy tényállása megvalósulásának idején M. Costa volt az egyik AÁK vezető tisztségviselője Rómában (Olaszország), egy 2008. május 27-én kelt szerződés értelmében.

30 Rendőrségi engedély iránti kérelmét követően a római rendőrség 2008. október 8-án ellenőrzést tartott M. Costa AÁK-jában, és a 401/89. sz. törvény 4. cikkében foglalt, jogellenes fogadásszervezői tevékenység folytatása – pontosabban sporteseményekkel kapcsolatos fogadások tétjeinek a szükséges koncessziós jog és rendőrségi engedély nélküli gyűjtése – bűncselekményének elkövetését állapította meg.

31 2009. január 27-i határozatával a giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma (a római törvényszék nyomozási bírója) szabadlábra helyezte M. Costát azzal az indokkal, hogy „a tényállás már nem valósít meg bűncselekményt”. E bíróság szerint a Corte suprema di cassazione egyik hasonló ügyben hozott ítéletéből az következik, hogy az olasz büntetőjogszabályok ellentétesek az uniós joggal, és ennek következtében nem alkalmazhatók (a 27532/08. sz. ügyben 2008. május 27-én hozott ítélet).

32 Az ügyészség jogorvoslati kérelemmel fordult a Corte suprema di cassazionéhez, amelyben azt állítja, hogy a koncessziókra és a rendőrségi engedélyekre vonatkozó nemzeti szabályozás összeegyeztethető az uniós joggal, és hangsúlyozza, hogy az olasz hatóságok koncessziós jogot megtagadó, közigazgatási bíróság előtt megtámadható elutasító intézkedése hiányában M. Costa semmiképpen sem hivatkozhat az uniós jog Olasz Köztársaság által történő megsértésére, és nem kérheti olyan szabályozás alkalmazásának kizárását, amely alól önként vonta ki magát.

A Cifone-ügy (C-77/10.)

33 Az alapügy tényállásának idején U. Cifone volt az egyik AÁK vezető tisztségviselője Molfettában, Bari tartományban (Olaszország). Ebben az ügyben a rendőrségi engedély iránti kérelmet 2007. július 26-án nyújtották be a bari rendőrkapitányhoz.

34 2007. november 7-én az AAMS által a Bersani-rendelet alapján kiadott koncessziós engedéllyel rendelkező versenytárs vállalkozás feljelentést tett a Tribunale di Trani (trani bíróság) mellett működő ügyészségnél. A feljelentés tárgya a Bari tartományban tevékenykedő azon közvetítőkkel szembeni

büntetőintézkedés foganatosítása volt, akiket a 401/89. sz. törvény 4. cikkében foglalt jogellenes fogadásszervezői tevékenység folytatásának bűncselekményével gyanúsítottak, és akik között U. Cifone is gyanúsítottként szerepelt.

35 2007. október 20-án a Guardia di finanza di Molfetta (molfettai pénz- és vámügyőrség) saját kezdeményezésére ideiglenesen zár alá vette U. Cifone AÁK-jának berendezéseit és helyiségeit.

36 Az ügyészség megerősítette az említett zár alá vétel szabályszerűségét, és kérte a giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Tranitól, hogy rendelje el valamennyi vizsgálat alá vont személy, köztük U. Cifone helyiségeinek és berendezéseinek preventív zár alá vételét. 2008. május 26-án e bíróság a preventív zár alá vételt többek között a 401/89. sz. törvény 4. cikkének megsértése miatt rendelte el, amely határozatot a Tribunale del riesame di Bari a 2008. július 10-i és 2008. július 14-i végzésével helyben hagyott.

37 2008. szeptember 9-én U. Cifone jogorvoslati kérelmet terjesztett elő a kérdést előterjesztő bíróságnál a 2008. július 10-i és 2008. július 14-i végzésekkel szemben. U. Cifone azt kéri, hogy ne alkalmazzák a nemzeti szabályozást, ideértve annak büntetőjogi következményeit is, mert az – azáltal, hogy megerősíti a korábbi koncessziós jogok érvényességét, és korlátozásokat állapít meg az új értékesítőhelyek elhelyezkedésére vonatkozóan annak érdekében, hogy a már meglévőknek kedvezzen, valamint azáltal, hogy a koncessziós jogok visszavonását illetően súlyosan diszkriminatív lehetőségekről rendelkezik – ellentétes az uniós joggal.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

38 A Corte suprema di cassazione mind a Costa-, mind a Cifone-ügyben azt állapította meg, hogy kétségek merültek fel a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadsága terjedelmének értelmezését illetően, és különösen azt illetően, hogy „e terjedelmet valamely tagállam belső joga – amely hátrányosan megkülönböztető vagy annak tűnő jellegzetességeket mutat, és kizáró hatással jár – korlátozza”.

39 E körülmények között a Corte suprema di cassazione mindkét eljárást felfüggesztette, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjesztette a Bíróság elé:

„Hogyan kell értelmezni az EK 43. és EK 49. cikket a sportfogadási ágazatban a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadsága tekintetében annak megállapítása céljából, hogy a Szerződés fent hivatkozott rendelkezései megengedik-e az olyan nemzeti szabályozást, amely állami monopóliumrendszert hoz létre, valamint a koncessziók és engedélyek olyan rendszerét, amely – a koncessziók meghatározott számán belül – a következőket rögzíti:

a) a korábban olyan eljárás alapján kiadott koncessziók jogosultjainak általános védelmére irányuló tendenciát, amely eljárás jogellenesen zárta ki a piaci szereplők egy részét;

b) olyan rendelkezéseket, amelyek valójában olyan eljárás alapján megszerzett kereskedelmi pozíciók fenntartását biztosítják, amely jogellenesen zárta ki a piaci szereplők egy részét (mint például annak [kötelezővé tétele] az új koncessziók jogosultjai számára, hogy értékesítőhelyeiket a már meglévőktől [bizonyos minimális távolságot tartva] helyezzék el); valamint

c) a koncesszió lejárta, valamint a jogalany nagy összegű biztosítékai igénybevétele eseteinek rögzítése, amelyek között szerepel az az eset is, ha a koncesszió jogosultja közvetlenül vagy közvetve a koncesszió tárgyát képezőhöz hasonló, határokon átnyúló játéktevékenységet folytat?”

40 2010. április 6-i végzésével a Bíróság elnöke az írásbeli és szóbeli szakasz, valamint az ítélethozatal céljából egyesítette a C-72/10. és a C-77/10. sz. ügyet.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés elfogadhatóságáról

41 Az olasz kormány megkérdőjelezi az előzetes döntéshozatalra terjesztett kérdés elfogadhatóságát.

42 Először is úgy véli, hogy a kérdés hipotetikus. Szerinte a Bersani-rendeletből eredő új olasz szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetetlenségének esetleges megállapítása nincs kihatással az alapeljárások gyanúsítottjaira, hiszen a Stanley önként döntött úgy, hogy nem vesz részt azokban a 2006-os pályázati eljárásokban, amelyekre ez az új szabályozás volt irányadó. Az olasz kormány kifejti, hogy az olyan koncessziós rendszer jellemzői, amelyben a Stanley nem vett részt, nem lehetnek kihatással M. Costa és U. Cifone büntetőjogi helyzetére.

43 E tekintetben megjegyzendő, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tagállam nem alkalmazhat büntetőjogi szankciót adminisztratív formai követelmény be nem tartása miatt, ha annak betartását az uniós jogot sértő módon az érintett tagállam utasította el vagy tette lehetetlenné (a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 69. pontja). Mivel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés pontosan annak megállapítására irányul, hogy azok a feltételek, amelyeknek a koncesszió odaítélése a nemzeti jogszabályok értelmében alá volt vetve, és amelyek következményeként a Stanley lemondott az alapeljárások tárgyát képező pályázati eljárásban való részvételről, ellentétesek voltak-e az uniós joggal, e kérdés jelentősége a kérdést előterjesztő bíróság előtt függőben lévő peres eljárások lezárását illetően nem vonható kétségbe.

44 Másodszor az olasz kormány úgy véli, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés azért elfogadhatatlan, mert túlságosan általános.

45 E vonatkozásban kétségtelen, hogy a tagállamok kormányai és az érdekelt felek által előterjesztett észrevételeknek, valamint a Bíróság válaszának pontossága, sőt hasznossága is függhet az alapügyben alkalmazandó nemzeti jogszabályok tartalmára és célkitűzéseire vonatkozó információk kellő részletességétől. Tekintettel azonban a nemzeti bíróságok és a Bíróság közötti feladatmegosztásra, elegendő, ha az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik az alapügy tárgya és a közösségi jogrendet érintő főbb pontjai annak érdekében, hogy a tagállamoknak lehetőségük legyen észrevételeiknek a Bíróság alapokmányának 23. cikke szerinti előterjesztésére, és a Bíróság előtti eljárásban való hatékony részvételre (a C-42/07. sz., Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben 2009. szeptember 8-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-7633. o.] 41. pontja). Az alapügyekben az előzetes döntéshozatalra utaló határozat megfelel e követelményeknek.

46 Következésképpen az olasz kormány által az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatóságával kapcsolatban előterjesztett kifogásokat el kell utasítani.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

47 Kérdésével az előterjesztő bíróság két problémát vet fel, amelyeket külön kell megvizsgálni.

48 Egyrészről az említett bíróságnak arról kell döntenie, hogy a jogalkotó által a Stanley-hez hasonló piaci szereplők 1999-es pályázati eljárásból történt jogellenes kizárásának orvoslása érdekében hozott intézkedések megfelelnek-e az uniós jognak. Bár első ránézésre a Bersani-rendelet által meghatározott 16 000 új koncesszió odaítélése szerinte megfelelni látszik a Bíróság által a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 63. pontjában felállított követelményeknek, a kérdést előterjesztő bíróságban felmerül a kérdés az azon védelemnek az uniós joggal való összeegyeztethetőségét illetően, amelyet az új rendszer egyes aspektusai révén azon piaci szereplők megszerzett kereskedelmi pozícióinak biztosít, akik az 1999-es pályázati eljárás során szereztek koncessziós jogot, az 1999-es pályázati eljárásból jogellenesen kizárt azon piaci szereplők által jelentett esetleges konkurenciával szemben, akik először 2006-ban vehettek volna részt a koncessziók odaítélésére lefolytatott pályázati eljárásban. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság különösen a

Bersani-rendelet 38. cikkének (2) és (4) bekezdésében foglalt azon kötelezettségre hivatkozik, amely szerint az új koncesszziójogosultaknak a már jelenlévőktől egy minimális távolságot tartva kell elhelyezkedniük.

49 Másrészről a kérdést előterjesztő bíróság kiemeli, hogy miközben a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítéletben kifogásolt 1999-es pályázati eljárásból való kizárási okot a 2002-ben elfogadott jogszabály-módosítások megszüntették, számos új korlátozást vezettek be a Bersani-rendelet elfogadását követően, különösen a koncesszió visszavonása és a szerződéstervezet 23. cikkében említett biztosítékok igénybevétele eseteinek meghatározása révén. A kérdést előterjesztő bíróság arra szeretne választ kapni, hogy ezek az új korlátozások összeegyeztethetők-e az uniós joggal.

Az 1999-es pályázati eljárás során koncessziós jogot kapó piaci szereplők által megszerzett kereskedelmi pozíciók védelméről

50 Kérdésének első részével az előterjesztő bíróság lényegében arra szeretne választ kapni, hogy úgy kell-e értelmezni az EK 43. cikket és az EK 49. cikket, hogy azokkal ellentétes, ha az a tagállam, amely korábban az uniós jog megsértésével zárta ki a piaci szereplők egy csoportját a valamely gazdasági tevékenység gyakorlására adott koncessziók odaítéléséből, és amely e jogsértést kívánja orvosolni jelentős számú új koncesszió pályázatra bocsátásával, a már jelenlévő piaci szereplők által megszerzett kereskedelmi pozíciókat azzal védi, hogy többek között minimális távolságot ír elő az új és a régi koncesszziójogosultak létesítményei között.

51 Előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 63. pontjában a Bíróság kimondta, hogy az első pályázati eljárásból jogellenesen kizárt piaci szereplők jogainak védelmét biztosító eljárási szabályok kialakítása az egyes tagállamok nemzeti jogrendszerének feladata, azzal a feltétellel azonban, hogy azok nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint azok, amelyek a hasonló belső vonatkozású helyzetekre vonatkoznak (egyenértékűség elve), és nem tehetik a gyakorlatban lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé az uniós jogrend által biztosított jogok érvényesítését (tényleges érvényesülés elve).

52 A fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet ugyanezen pontjában a Bíróság ezt követően megállapította, hogy e tekintetben megfelelő megoldást jelenthet akár a régi koncessziók visszavonása és újraelosztása, akár pedig megfelelő számú új koncesszió megpályáztatása. Elvileg mindkét megoldás alkalmas arra, hogy orvosolja – legalábbis a jövőre nézve – bizonyos piaci szereplők jogellenes kizárását azáltal, hogy lehetővé teszi számukra tevékenységük gyakorlását a piacon, a már jelenlévő piaci szereplőkével azonos feltételekkel.

53 Azonban nem ez a helyzet akkor, ha a nemzeti jogalkotás a már jelenlévő piaci szereplők által megszerzett kereskedelmi pozíciókat védi. Maga az a tény, hogy a már jelenlévő piaci szereplők tevékenységüket pár évvel korábban kezdhették meg, mint a jogellenesen kizárt piaci szereplők, és így a piacon bizonyos hírnévre és törzsvásárlói körre tehettek szert, indokolatlan versenyelőnyt biztosít számukra. Az új koncesszziójogosultakhoz képest további versenyelőnyt adni a már jelenlévő piaci szereplőknek azzal a következménnyel jár, hogy fenntartja és tovább erősíti az előbbiek 1999-es pályázati eljárásból történt jogellenes kizárásának hatásait, és így az EK 43. cikk, az EK 49. cikk, valamint az egyenlő bánásmód elvének újabb megsértését képezi. Az ilyen intézkedés ezenfelül az 1999-es pályázati eljárásból jogellenesen kizárt piaci szereplők számára rendkívül megnehezíti az uniós jogrend által biztosított jogok érvényesítését, és így nem felel meg a tényleges érvényesülés elvének.

54 Ebben az összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy a szerencsejáték-ágazatban koncessziót odaítélő hatóságoknak tiszteletben kell tartaniuk a Szerződések alapvető szabályait, így többek között az EK 43. és az EK 49. cikket, az egyenlő bánásmód elvét és az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát, valamint az azokból eredő átláthatósági kötelezettséget (lásd ebben az

értelemben a C-203/08. sz. Sporting Exchange ügyben 2010. június 3-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-4695. o.] 39. pontját, valamint a C-64/08. sz. Engelmann-ügyben 2010. szeptember 9-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-8219. o.] 49. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

55 Az átláthatóság említett követelménye – amely alkalmazandó abban az esetben, amikor az érintett szolgáltatási koncesszió érdekelhet olyan vállalkozásokat, amelyek más tagállamban vannak letelepedve, mint ahol e koncessziót odaítélik – anélkül, hogy szükségszerűen pályázat kiírására vonatkozó kötelezettséget foglalna magában, megkívánja, hogy a koncesszióba adó hatóság minden potenciális ajánlattevő számára megfelelő mértékű nyilvánosságot biztosítson, amely lehetővé teszi a szolgáltatási koncesszió versenyre történő megnyitását, és az odaítélési eljárás pártatlanságának ellenőrzését (a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat, a fent hivatkozott Sporting Exchange ügyben hozott ítélet 40. és 41. pontja, valamint a fent hivatkozott Engelmann-ügyben hozott ítélet 50. pontja).

56 Következésképpen e koncessziók odaítélésének olyan objektív, hátrányos megkülönböztetéstől mentes és előzetesen ismert kritériumokon kell alapulnia, amelyek korlátok közé szorítják a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlását (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Engelmann-ügyben hozott ítélet 55. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

57 Az egyenlő bánásmód elve egyébként megköveteli, hogy valamennyi potenciális ajánlattevő azonos esélyekkel rendelkezzen, és így azt is magában foglalja, hogy ugyanazok a feltételek vonatkozzanak rájuk. Ez még inkább igaz olyan esetekben, mint az alapeljárás tárgyát képezők, amikor az uniós jognak az érintett koncessziót odaítélő hatóság által történt megsértésének az lett a következménye, hogy bizonyos piaci szereplőkkel szemben eltérő bánásmódot alkalmaztak.

58 Ami konkrétan a Bersani-rendelet 38. cikkének (2) és (4) bekezdésében foglalt, az új koncesszió jogosultakra vonatkozó azon kötelezettséget illeti, hogy létesítményeiket a már jelenlévő koncesszió jogosultakétól egy bizonyos minimális távolságot tartva helyezzék el, ennek az intézkedésnek az a hatása, hogy a már jelenlévő piaci szereplők által megszerzett kereskedelmi pozíciókat védi, azon új koncesszió jogosultak számára sérelmes módon, akik kénytelenek üzleti szempontból az előbbiek által elfoglalt helyekhez képest kevésbé érdekes helyeken létesítményt kialakítani. Az ilyen intézkedés tehát hátrányos megkülönböztetést képez az 1999-es pályázati eljárásból kizárt piaci szereplőkkel szemben.

59 Ami az említett eltérő bánásmód igazolását illeti, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az olyan gazdasági jellegű indokok, mint például az 1999-es pályázat során koncesszió jogosultságot kapó piaci szereplők részére a folytonosság, a pénzügyi stabilitás vagy az eszközölt beruházások megtérülése biztosításának a célja, nem fogadhatók el olyan nyomós közérdekként, amelyek igazolhatnák a Szerződés által biztosított valamely alapvető szabadság korlátozását (a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 35. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat, valamint a C-384/08. sz. Attanasio Group ügyben 2010. március 11-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-2055. o.] 53–56. pontja).

60 Egyébként az olasz kormány az alapeljárások tárgyát képező körülményekre tekintettel nem hivatkozhat eredményesen belföldön a szerencsejátékokat értékesítő helyek egységes megoszlására irányuló azon célkitűzésre, amelynek egyrészt az az értelme, hogy azok a fogyasztók, akik e fogadóirodák közelében élnek, ne legyenek túlzott kínálatnak kitéve, másrészt pedig az, hogy megelőzzék annak a kockázatát, hogy azok a fogyasztók, akik kevésbé jól ellátott környéken élnek, tiltott szerencsejátékokat válasszanak.

61 Igaz, hogy ezeket az egyrészt a játékalkalmak csökkentésére, másrészt a bűnözés elleni küzdelemre irányuló célkitűzéseket, amelyek azáltal, hogy az ezen ágazatban aktív piaci szereplőket ellenőrzésnek vetik alá, és a szerencsejátékokkal kapcsolatos tevékenységeket ily módon ellenőrzött mederbe terelik,

az ítélkezési gyakorlat olyan jellegűeknek ismeri el, amelyek igazolhatják a szerencsejáték-ágazatban az alapvető szabadságok korlátozását (a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 46. és 52. pontja).

62 Ugyanakkor, ami e célkitűzések közül az elsőt illeti – miként arra a főtanácsnok indítványának 63. pontjában rámutatott, és miként azt a Bíróság a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 54. pontjában megállapította –, Olaszországban a szerencsejáték-ágazatot régóta a terjeszkedő politika jellemzi, amelynek célja az adóbevételek növelése, és ennek következtében ebben az összefüggésben semmilyen igazolás nem alapítható a fogyasztók játékkedvének vagy a játékkínálatnak a csökkentésére irányuló célkitűzésekre. Mivel a Bersani-rendelet a Placanica és társai egyesített ügyek idején fennálló helyzethez viszonyítva jelentősen megemelte a játéklehetőségek számát, e következtetés még inkább érvényes az ágazat jelenlegi helyzetére vonatkozóan.

63 Ami a hivatkozott célkitűzések közül a másodikat illeti, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tagállamok által meghatározott korlátozásoknak meg kell felelniük az arányosság elvének, a nemzeti szabályozás pedig csak akkor alkalmas a hivatkozott cél elérésére, ha az alkalmazott eszközök koherensek és szisztematikusak (a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 48. és 53. pontja).

64 Márpedig, miként arra a főtanácsnok indítványának 67. pontjában rámutatott, a minimális távolságokra vonatkozó szabályok csak az új koncessziójogosultakat kötelezik, a már létesítménnyel rendelkezőket nem. Ennélfogva, bár az értékesítőhelyek közötti minimális távolságra vonatkozó rendszer önmagában indokolt lehetne, az nem engedhető meg, hogy olyan korlátozásokat alkalmazzanak, mint az alapeljárások tárgyát képezők, hiszen azok kizárólag a piacra lépő új koncessziójogosultakat kezelik hátrányosan.

65 Mindazonáltal az értékesítőhelyek közötti minimális távolságra vonatkozó szabályozás csak akkor igazolható, ha e szabályoknak nem az volt a tényleges célja, hogy a már jelenlévő piaci szereplők kereskedelmi pozícióit védje, hanem inkább az, amire az olasz kormány is hivatkozott, hogy a szerencsejátékok iránti keresletet ellenőrzött mederbe terelje, és ennek vizsgálata a nemzeti bíróság feladata. Másrészt adott esetben a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a minimális távolság betartására vonatkozó kötelezettség, amely a fogyasztóközönség által frekventált területeken megakadályozza további értékesítőhelyek létesítését, valóban alkalmas-e a hivatkozott cél elérésére, és valóban azzal a következménnyel jár-e, hogy az új piaci szereplők kevésbé frekventált helyeken fognak létesítményt kialakítani, és így biztosított lesz a belföldi lefedettség.

66 Következésképpen az előterjesztett kérdés első részére azt a választ kell adni, hogy az EK 43. cikket és az EK 49. cikket, valamint az egyenlő bánásmód és a tényleges érvényesülés elvét úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes, ha az a tagállam, amely korábban az uniós jog megsértésével zárta ki a piaci szereplők egy csoportját a valamely gazdasági tevékenység gyakorlására adott koncessziók odaítéléséből, és amely e jogsértést kívánja orvosolni jelentős számú új koncesszió pályázatra bocsátásával, a már jelenlévő piaci szereplők által megszerzett kereskedelmi pozíciókat azzal védi, hogy többek között minimális távolságot ír elő az új és a régi koncessziójogosultak létesítményei között.

A Bersani-rendelet elfogadását követően bevezetett új korlátozásokról

67 Kérdésének második részével az előterjesztő bíróság lényegében arra szeretne választ kapni, hogy úgy kell-e értelmezni az EK 43. cikket és az EK 49. cikket, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozási háttér, mint az alapeljárások tárgyát képező, amely a fogadások tétjeinek gyűjtésére és a fogadásszervezésre vonatkozó koncessziós jog visszavonásáról, valamint az e koncessziós jog odaítélésekor nyújtott pénzügyi biztosítékok elvesztéséről rendelkezik abban az esetben, ha:

– a koncessziójogosulttal, jogi képviselőjével vagy vezető tisztségviselőjével szemben büntetőeljárás indul a szerződéstervezet 23. cikke (2) bekezdésének a) pontjában említett olyan bűncselekmény gyanúja miatt, amely „az AAMS-szel fennálló bizalmi viszonyt veszélyeztetheti”; vagy

– a koncessziójogosult belföldön vagy külföldön található szerveren keresztül az AAMS által felügyelt játékokhoz hasonló, vagy a nemzeti jogrend által tiltott szerencsejátékokat értékesít, miként azt a szerződéstervezet 23. cikkének (3) bekezdése írja.

68 E tekintetben a Bírósághoz benyújtott iratokból az derül ki, hogy bár a szerződéstervezet említett 23. cikke formailag a koncessziós jog visszavonásának eseteiről rendelkezik, e visszavonási esetek a gyakorlatban egyúttal a koncessziós jog megszerzésének a feltételeit képezik, hiszen az a piaci szereplő, aki a koncesszió odaítélésekor azoknak nem felel meg, azonnal elveszíti koncessziós jogát. Mivel, tekintettel a Stanley működési formájára, főszabály szerint őt terheli a koncessziós jog megszerzésének kötelezettsége, amelynek alapján az olyan AÁK-k, amelyeknek M. Costa és U. Cifone a vezető tisztségviselői, tevékenységüket gyakorolhatják, a koncesszió Stanley részére történő odaítélésének bárminemű akadálya automatikusan korlátozza ez utóbbiak tevékenységét.

Előzetes észrevételek

69 Mindenekelőtt emlékeztetni kell arra, hogy az EK 43. cikk és az EK 49. cikk megköveteli a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó valamennyi korlátozás megszüntetését akkor is, ha az adott korlátozás különbségtétel nélkül vonatkozik a nemzeti és az egyéb tagállamokból származó szolgáltatókra, amennyiben az akadályozza, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi egy olyan másik tagállamban letelepedett szolgáltató szolgáltatásait, ahol az jogszerűen nyújt hasonló szolgáltatásokat (lásd a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 51. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

70 Nem vitás, hogy az olyan nemzeti szabályozás, mint az alapeljárások tárgyát képező, amely valamely gazdasági tevékenység gyakorlását koncessziós jog megszerzéséhez köti, és a koncesszió visszavonásának különféle eseteiről rendelkezik, az EK 43. cikk és az EK 49. cikk által biztosított szabadságok korlátozásának minősül.

71 E korlátozások azonban az EK 45. cikkben és az EK 46. cikkben kifejezetten említett, eltérést engedő intézkedések alapján elfogadhatók vagy nyomós közérdekkel igazolhatók lehetnek, amennyiben arányosságukat illetően tiszteletben tartják a Bíróság ítélkezési gyakorlatából eredő követelményeket. Az ítélkezési gyakorlat e tekintetben elfogad számos nyomós közérdeket, mint amilyenek például a fogyasztóvédelmi célkitűzések, a csalás, valamint annak megakadályozása, hogy az állampolgárok túlzott összegeket költsenek szerencsejátékra, vagy a szociális egyensúly veszélyeztetésének megelőzése (lásd a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 45., 46. és 48. pontját).

72 Egyébként a jelen ítélet 54. pontjában idézett rendelkezésekből és elvekből az következik, hogy az olyan koncessziók odaítélésénél, mint az alapeljárások tárgyát képező, az odaítélő hatóságot olyan átláthatósági kötelezettség terheli, amely többek között abban áll, hogy minden potenciális ajánlattevő számára megfelelő mértékű nyilvánosságot kell biztosítani, ami lehetővé teszi a szolgáltatási koncesszió versenyre történő megnyitását és az odaítélési eljárás pártatlanságának ellenőrzését (a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítélet 24. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat, a fent hivatkozott Sporting Exchange ügyben hozott ítélet 40. és 41. pontja, valamint a fent hivatkozott Engelmann-ügyben hozott ítélet 50. pontja).

73 Az átláthatóság követelményének, amely az egyenlőség elvének egyik szükségszerű következménye, ebben az összefüggésben alapvetően az a célja, hogy biztosítsa azt, hogy valamennyi érdekelt piaci szereplő el tudja dönteni, hogy a vonatkozó információk egésze alapján ajánlatot tesz-e a pályázati felhívásra, valamint azt, hogy ne merüljön fel annak kockázata, hogy az odaítélő hatóság kivételez vagy önkényesen jár el. E követelmény azt jelenti, hogy az odaítélési eljárás valamennyi feltételét és részletes szabályát világosan, pontosan és egyértelműen kell megfogalmazni, úgy, hogy az egyrészt valamennyi elvárható mértékben tájékozott és általános gondossággal eljáró ajánlattevő részére lehetővé tegye e szabályok pontos alkalmazási körének megértését és azok azonos módon történő értelmezését,

másrészt az odaítélő hatóság mérlegelési jogkörének határok közé szorítását és e hatóság számára annak lehetővé tételét, hogy hatékonyan tudja vizsgálni azt, hogy az ajánlattevők ajánlatai megfelelnek-e a szóban forgó eljárás szempontjainak (lásd ebben az értelemben a C-496/99. P. sz., Bizottság kontra CAS Succhi di Frutta ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-3801. o.] 111. pontját, valamint a C-250/06. sz., United Pan-Europe Communications Belgium és társai ügyben 2007. december 13-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-11135. o.] 45. és 46. pontját)

74 Ezenfelül a jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogszabályok egyértelműek, pontosak és hatásaikat illetően előre láthatóak legyenek, különösen olyankor, amikor a magánszemélyekre és vállalkozásokra nézve kedvezőtlen következményeik lehetnek (lásd ebben az értelemben a Bíróság C-17/03. sz., VEMW és társai ügyben 2005. június 7-én hozott ítéletének [EBHT 2005., I-4983. o.] 80. pontját, és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

75 E megfontolásokra figyelemmel kell az előzetes döntéshozatalra terjesztett kérdés második részét megvizsgálni.

A koncessziós jog büntetőeljárás megindítása miatt történő visszavonásáról

76 Miként azt a főtanácsnok indítványának 93. pontjában kiemeli, azon piaci szereplők kizárása, amelyek vezető tisztségviselői büntetőítélet hatálya alatt állnak, főszabály szerint a bűnözés elleni küzdelem célja által igazolt intézkedésnek tekinthető. Ugyanis, miként azt a Bíróság már többször megállapította, a szerencsejátékok – figyelembe véve a játékosoktól beszedhető összegek nagyságát és a kínált nyereményeket – bűncselekmények és csalárd cselekmények nagy kockázatát rejtik magukban (a fent hivatkozott Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ügyben hozott ítélet 63. pontja).

77 A koncessziós jog visszavonása mindenesetre különösen súlyos intézkedés a koncessziójogosult számára, *a fortiori* olyan körülmények között, mint az alapeljárások tárgyát képezők, amikor az a szerződéstervezet 23. cikkének (6) bekezdése értelmében jelentős összegű pénzügyi biztosíték automatikus elvesztését, valamint az AAMS által elszenvedett károk esetleges megtérítésének kötelezettségét vonja maga után.

78 Annak érdekében, hogy valamennyi potenciális ajánlattevő biztonsággal tudja felmérni azt a kockázatot, hogy vele szemben a jövőben ilyen szankciókat alkalmazhatnak, valamint annak biztosítása érdekében, hogy az odaítélő hatóság részéről ne merüljön fel a kivételezés és az önkényesség kockázata, és végül a jogbiztonság elve tiszteletben tartásának biztosítása érdekében következésképpen szükséges, hogy azok a körülmények, amelyek esetén az említett szankciókat alkalmazni fogják, világosan, pontosan és egyértelműen legyenek megfogalmazva.

79 A szerződéstervezet 23. cikke (2) bekezdésének a) pontjában szereplő utalás az „1990. március 19-i 55. sz. törvényben felsorolt bűncselekményekre”, amely a szervezett bűnözésre és a társadalom szempontjából komoly veszélyt jelentő egyéb bűnözési formákra vonatkozik, a kérdést előterjesztő bíróság részéről elvégzendő vizsgálat sérelme nélkül, megfelelni látszik e követelménynek. Ezzel szemben, és szintén a kérdést előterjesztő bíróság részéről elvégzendő vizsgálat sérelme nélkül, úgy tűnik, hogy nem ez a helyzet az ugyanezen rendelkezésnek a „bármely olyan bűncselekményre” való utalását illetően, „amely az AAMS-szel fennálló bizalmi viszonyt veszélyeztetheti”. A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak megvizsgálása, hogy az elvárható mértékben tájékozott és általános gondossággal eljáró ajánlattevők megérthették-e ezen utalás pontos alkalmazási körét.

80 E vizsgálat keretében a kérdést előterjesztő bíróságnak többek között figyelembe kell vennie egyrészt azt a tényt, hogy a potenciális ajánlattevők kevesebb, mint két hónap határidővel rendelkeztek a pályázati felhívás dokumentációjának tanulmányozására, másrészt az AAMS-nek a Stanley által neki címzett felvilágosítás iránti kérelmekkel kapcsolatban tanúsított magatartását.

81 Mindenesetre az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a nemzeti jogszabályok által előírt korlátozások nem léphetik túl a kitűzött cél eléréséhez szükséges mértéket (a fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 72. pontja). Még ha ennek következtében bizonyos feltételek mellett indokolt is lehet megelőző intézkedéseket hozni az olyan szerencsejáték-szervezővel szemben, akinek tekintetében alapos a gyanú, hogy tevékenységével bűncselekményt követhetett el, a piacról a koncessziós jog visszavonásával történő kizárás főszabály szerint a bűnözés elleni küzdelem céljához mérten csak akkor tekinthető arányosnak, ha jogerős ítéleten alapul és kellően súlyos bűncselekménnyel kapcsolatos. A piaci szereplő piacról történő kizárásáról – akár csak átmeneti jelleggel – rendelkező jogszabályok csak akkor tekinthetők arányosnak, ha hatékony jogorvoslati eszközökről, valamint az elszenvedett kár megtérítéséről is rendelkeznek olyan esetben, ha e kizárás később alaptalannak bizonyul.

82 Egyébként a kérdést előterjesztő bíróság részéről elvégzendő vizsgálat sérelme nélkül úgy tűnik, hogy a szerződéstervezet 23. cikke (2) bekezdése a) pontjában szereplő kizárási ok a gyakorlatban akadályát képezte annak, hogy az olyan piaci szereplők, mint a Stanley, amelynek képviselői ebben az időszakban a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet kihirdetését megelőzően indult olyan büntetőeljárások hatálya alatt álltak, amelyek később felmentő határozatokkal zárultak, részt vegyenek a 2006-os pályázati eljárásokban.

83 Ebben az összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítéletből az következik, hogy az Olasz Köztársaság nem alkalmazhatott volna büntetőszankciókat a koncesszió vagy rendőrségi engedély hiányában végzett, szervezett tétgyűjtő tevékenység miatt az olyan piaci szereplővel kapcsolatban álló személyekkel szemben, amelyet az uniós jog megsértésével zártak ki a vonatkozó pályázati eljárásokból (az ítélet 70. pontja). Ezt az ítéletet 2007. március 6-án hirdették ki, azaz négy hónappal a Bersani-rendeletben említett pályázati felhívásra vonatkozó ajánlatok benyújtására meghatározott – 2006. október 20-i – határidő után.

84 Következésképpen, mivel a Stanley-hez hasonló piaci szereplőkkel vagy azok képviselőivel, illetve vezető tisztségviselőivel szemben indult, és többek között a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítéletre tekintettel később minden jogi alapot nélkülözőnek bizonyuló büntetőeljárások a Bersani-rendeletben említett pályázati eljárás idején még folyamatban voltak, és így gyakorlatilag lehetetlenné tették azt, hogy az ilyen piaci szereplők részt vehessenek e pályázati eljárásban, hisz különben az említett eljárások miatt azonnal megvonták volna tőlük a koncessziós jogot, ezért úgy kell tekinteni, hogy az új pályázati eljárás nem orvosolta hatékonyan az említett piaci szereplőknek a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítéletben kifogásolt korábbi pályázati eljárásból történő kizárását.

85 Ennélfogva, és az említett ítéletben megállapítottakkal azonos okok miatt, a koncesszió vagy rendőrségi engedély hiányában végzett, szervezett tétgyűjtő tevékenység miatt olyan személyekkel szemben, mint M. Costa és U. Cifone, akik a Stanley-hez hasonló olyan piaci szereplővel állnak kapcsolatban, amelyet a pályázati eljárásból az uniós jog megsértésével zártak ki, nem lehet szankciókat alkalmazni, még a Bersani-rendelet által említett új pályázati felhívást követően sem.

86 Figyelemmel a fenti megfontolások alapján a kérdés ezen részére adandó válaszra, nem szükséges azt vizsgálni, hogy miként arra M. Costa és U. Cifone hivatkozott, a vitatott rendelkezés sérti-e – és adott esetben milyen mértékben – az ártatlanság vélelmét, amely a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak részét képezi, és amelyet az Európai Unió Alapjogi Chartájának 48. cikke rögzít.

A koncessziós jognak a szerencsejátékok külföldön található szervereken keresztüli értékesítése miatt történő visszavonásáról

87 Miként azt akár a Stanley és az AAMS közötti levélváltás – amelynek összefoglalása a jelen ítélet 21–26. pontjában található –, akár az a tény mutatja, hogy a főtanácsnok indítványának 72–89. pontjában szükségesnek tartotta ismertetni azt a két alternatív megoldást, amely a szerződéstervezet 23. cikke (3) bekezdésének egymástól radikálisan eltérő értelmezési lehetőségein alapul, ez utóbbi rendelkezés nem elég világos.

88 Ugyanis bizonytalanság figyelhető meg e rendelkezés célját és hatását illetően, amely akár lehet az, hogy megakadályozza, hogy a koncessziójogosultak olasz területen azoktól eltérő szerencsejátékokat értékesíthessenek aktívan, amelyek tekintetében koncessziós joggal rendelkeznek, akár az, hogy elejét vegye a szerencsejátékok területén bárminemű határokon átnyúló tevékenységnek, különösen abban a működési formában, amelyben a Stanley az AÁK-kon keresztül tevékenységet folytat.

89 E tekintetben természetesen a nemzeti jog rendelkezéseinek értelmezése, az EUMSZ 267. cikk által létrehozott együttműködési rendszerben a nemzeti bíróságok feladata, nem pedig a Bíróságé (a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 36. pontja). Ugyanakkor a jelen ítélet 72–74. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy az uniós jog megköveteli, hogy az olyan pályázati eljárások feltételeit és részletes szabályait, mint amelyek az alapeljárások tárgyát képezik, világosan, pontosan és egyértelműen kell megfogalmazni. Ez azonban nem mondható el a szerződéstervezet 23. cikkének (3) bekezdéséről, még az AAMS által a Stanley kérésére adott további magyarázatok figyelembevételével sem.

90 Megjegyzendő, hogy nem róható fel az olyan piaci szereplő számára, mint a Stanley, hogy a jogbiztonság hiányára való tekintettel lemondott arról, hogy a koncesszióra ajánlatot tegyen, hiszen az e piaci szereplő működési formájának a koncesszió odaítélésekor aláírandó szerződés rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségével kapcsolatos bizonytalanság továbbra is fennállt. Amennyiben e piaci szereplőt a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítéletben kifogásolt korábbi pályázati eljárásból az uniós jog megsértésével zárták ki, akkor úgy kell tekinteni, hogy az új pályázati eljárás nem orvosolta hatékonyan e piaci szereplő fent említett kizárását.

91 A fenti megfontolások egészére tekintettel az előterjesztett kérdés második részére azt a választ kell adni, hogy az EK 43. cikket és az EK 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes, ha – akár az uniós jog megsértésének orvoslásaként kiírt új pályázati felhívást követően is – szankciókat alkalmaznak a koncesszió vagy rendőrségi engedély hiányában végzett, szervezett tétgyűjtő tevékenység miatt olyan személyekkel szemben, akik olyan piaci szereplővel állnak kapcsolatban, amelyet valamely pályázati eljárásból az uniós jog megsértésével zártak ki, amennyiben e pályázati eljárás és az új koncessziók ebből következő megadása nem orvosolta hatékonyan e piaci szereplőnek a korábbi pályázati eljárásból történt jogellenes kizárását.

92 Az EK 43. cikkből, az EK 49. cikkből, az egyenlő bánásmód elvéből, az átláthatóság követelményéből, valamint a jogbiztonság elvéből az következik, hogy az olyan pályázati eljárás feltételeit és részletes szabályait, mint amely az alapeljárások tárgyát képezi, és különösen az ezen pályázati eljárás során odaítélt koncessziós jogok visszavonásáról szóló olyan rendelkezéseket, mint amelyek a szerződéstervezet 23. cikke (2) bekezdése a) pontjában és (3) bekezdésében szerepelnek, világosan, pontosan és egyértelműen kell megfogalmazni, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

A költségekről

93 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (negyedik tanács) a következőképpen határozott:

1) Az EK 43. cikket és az EK 49. cikket, valamint az egyenlő bánásmód és a tényleges érvényesülés elvét úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes, ha az a tagállam, amely korábban az uniós jog megsértésével zárta ki a piaci szereplők egy csoportját a valamely gazdasági tevékenység gyakorlására adott koncessziók odaítéléséből, és amely e jogsértést

kívánja orvosolni jelentős számú új koncesszió pályázatra bocsátásával, a már jelenlévő piaci szereplők által megszerzett kereskedelmi pozíciókat azzal védi, hogy többek között minimális távolságot ír elő az új és a régi koncessziójogosultak létesítményei között.

2) **Az EK 43. cikket és az EK 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes, ha – akár az uniós jog megsértésének orvoslásaként kiírt új pályázati felhívást követően is – szankciókat alkalmaznak a koncesszió vagy rendőrségi engedély hiányában végzett, szervezett tétgyűjtő tevékenység miatt olyan személyekkel szemben, akik olyan piaci szereplővel állnak kapcsolatban, amelyet valamely pályázati eljárásból az uniós jog megsértésével zártak ki, amennyiben e pályázati eljárás és az új koncessziók ebből következő megadása nem orvosolta hatékonyan e piaci szereplőnek a korábbi pályázati eljárásból történt jogellenes kizárását.**

3) **Az EK 43. cikkből, az EK 49. cikkből, az egyenlő bánásmód elvéből, az átláthatóság követelményéből, valamint a jogbiztonság elvéből az következik, hogy az olyan pályázati eljárás feltételeit és részletes szabályait, mint amely az alapeljárások tárgyát képezi, és különösen az ezen pályázati eljárás során odaítélt koncessziós jogok visszavonásáról szóló olyan rendelkezéseket, mint amelyek az állami monopóliumok önálló igazgatósága és a lóversenyektől eltérő eseményekkel kapcsolatos szerencsejátékokra vonatkozó koncessziós pályázat nyertese által megkötendő szerződés tervezetének 23. cikke (2) bekezdése a) pontjában és (3) bekezdésében szerepelnek, világosan, pontosan és egyértelműen kell megfogalmazni, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.**

Aláírások