NILS WAHL
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. november 26.[1]

C-375/14. sz. ügy

Rosanna Laezza
elleni büntetőeljárás

(a Tribunale di Frosinone [frosinonei bíróság, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem — Letelepedés szabadsága és szolgáltatásnyújtás szabadsága — A Bíróságnak a fogadások gyűjtésére irányuló tevékenységre vonatkozó koncessziók nemzeti szabályozását az uniós joggal összeegyeztethetetlenné nyilvánító ítélete — A rendszer új pályázati eljárás útján történő átalakítása — Koncessziók csökkentett időtartama — A játék kezelésének és gyűjtésének hálózatát alkotó és a koncesszió jogosultjának tulajdonában álló tárgyi eszközök és immateriális javak használatának ingyenes átengedése — Az EUMSZ 49. és az EUMSZ 56. cikkel való összeegyeztethetőség — Az intézkedés arányosságának vizsgálata során releváns paraméterek”

1. A Tribunale de Frosinone (frosinonei bíróság) által előterjesztett jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem az R. Laezza ellen a fogadások gyűjtésére vonatkozó olasz szabályozás megsértése miatt indított büntetőeljárás keretében került benyújtásra, és annak tárgya egy sport- vagy más eseményekre vonatkozó fogadások fogadására és továbbítására szolgáló egyes informatikai berendezések zár alá vételéről szóló végzés.

2. Hangsúlyozni kell, hogy a jelen ügy a számos olyan előzetes döntéshozatal iránti kérelem sorába illeszkedik, amelyekben a Bíróságot arra kérték, hogy határozzon a szerencsejáték-ágazatot szabályozó bizonyos nemzeti jogszabályoknak, és többek között a fogadások gyűjtésére vonatkozó olasz jogszabályoknak az uniós joggal való összeegyeztethetőségéről.[2] A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem mindazonáltal egy új kérdést vet fel, amelyre elemzésemet összpontosítani fogom, nevezetesen azt a kérdést, hogy összeegyeztethető-e az EUMSZ 49. és az EUMSZ 56. cikkel, valamint az egyenlő bánásmód és a tényleges érvényesülés elvével az új koncessziójogosultak számára előírt azon kötelezettség, hogy a fogadások gyűjtésére irányuló tevékenység megszűnésekor ingyenesen átengedjék, többek között, az e tevékenységhez használt berendezéseket.

1 — Eredeti nyelv: francia.

2 — A jelen kérelem ugyanis a többek között a Zenatti-ítélet (C-67/98, EU:C:1999:514); a Gambelli és társai ítélet (C-243/01, EU:C:2003:597); a Placanica és társai ítélet (C-338/04, C-359/04 és C-360/04, EU:C:2007:133); a Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-260/04, EU:C:2007:508); a Costa és Cifone ítélet (C-72/10 és C-77/10, EU:C:2012:80); a Biasci és társai ítélet (C-660/11 és C-8/12, EU:C:2013:550), valamint különösen és legutóbb a Stanley International Betting és Stanleybet Malta ítélet (C-463/13, EU:C:2015:25) által kijelölt jogi és ténybeli háttérbe illeszkedik. E kérelem ezenkívül egy 17, jelenleg a Bíróság előtt folyamatban levő, hasonló kérdéskörre vonatkozó ügyből álló csoport (Tomassi-ügy [C-210/14], Di Adamo ügy [C-211/14], De Ciantis ügy [C-212/14], Biolzi-ügy [C-213/14], Proia-ügy [C-214/14], Rosa-ügy [C-433/14], Mignone-ügy [C-434/14], Barletta-ügy [C-435/14], Cazzorla-ügy [C-436/14], Seminario-ügy [C-437/14], Carlucci-ügy [C-462/14], Baldo-ügy [C-467/14], Pontillo-ügy [C-474/14], Gaiti és társai ügy [C-534/14], Santoro-ügy [C-65/15] és Conti-ügy [C-504/15]) részét képezi, és hasonló három további, szintén a Bíróság előtt folyamatban levő ügyhöz, amelyek az ezen ágazatra alkalmazandó olasz szabályozás egy másik vetületére, nevezetesen a piaci szereplők pénzügyi és gazdasági kapacitásának bizonyításával kapcsolatos rendelkezésekre vonatkoznak (Politanò-ügy [C-225/15], Durante-ügy [C-438/15] és Manzo-ügy [C-542/15]).

3. Noha az ügy első ránézésre lehetőséget kínál a tagállamok által a szerencsejáték-ágazatban elfogadott korlátozó intézkedések arányosságának értékelése során figyelembe veendő paraméterekre vonatkozó pontosítások megfogalmazására, véleményem szerint rávilágít a kérdést előterjesztő bíróság által kért értelmezés korlátaira, az ezen intézkedések kidolgozásának feltételeire és elrendelésének szabályaira vonatkozó hiányos információkra tekintettel.

I – **A jogi háttér**

4. Az olasz szabályozás lényege, hogy a szerencsejátékok szervezésében való részvételhez – ideértve a fogadások gyűjtését is – koncesszió és rendőrségi engedély szükséges.

5. A 2000. december 23-i 388. sz. törvény[3] 37. cikkének (4) bekezdésével módosított, a közbiztonság területén hozott törvények egységes szerkezetbe foglalásáról szóló, 1931. június 18-i 773. sz. királyi rendelet[4] (a továbbiakban: TULPS) 88. cikke értelmében a rendőrségi engedély megadásának feltétele a vám- és monopóliumügyi hivatal (Agenzia della Dogane e dei Monopoli di Stato;, a továbbiakban: ADM) által kiadott koncesszió. E rendőrségi engedély feljogosítja az azzal rendelkező személyeket arra, hogy egy meghatározott területen fogadásokat gyűjtsenek. A koncesszió megszerzésének hiánya tehát kizárja a rendőrségi engedély megszerzését. A fogadási tevékenység koncesszió vagy rendőrségi engedély hiányában történő gyakorlása bűncselekménynek minősül.

6. 1999-ben az olasz hatóságok nyilvános pályázati eljárás útján 1000 koncessziót ítéltek oda sporteseményekre vonatkozó fogadások szervezésére. Ezzel párhuzamosan, szintén nyilvános pályázati eljárás útján, 671 új koncessziót ítéltek oda lóversenyekre vonatkozó fogadások szervezésére, 329 meglévő koncessziót pedig automatikusan megújítottak. Az ekkor hatályos jogszabályok értelmében a pályázati eljárásból kizárásra kerültek az olyan tőkeegyesítő társaság formájában alakult piaci szereplők, amelynek részvényeit szabályozott piacokon jegyezték, azzal az indokkal, hogy egyéni részvényeseik állandó és pontos azonosítása lehetetlen. E kizárást a Bíróság, többek között a Placanica és társai ítéletében,[5] az EK 43. cikkre és az EK 49. cikkre figyelemmel, jogellenesnek minősítette.

7. A 223. sz. rendelettörvény[6] reformokat vezetett be a játékágazatban Olaszországban, amelyeknek az volt a céljuk, hogy biztosítsák az uniós jogból eredő követelményeknek való megfelelést. E rendelet az 1999-ben odaítélt egyéb koncessziókon kívül körülbelül 16 300 új szerencsejáték-koncesszió odaítéléséről rendelkezett.

8. Különösen a Costa és Cifone ítélet[7] következtében a 16. sz. rendelettörvény[8] ismét megreformálta a szerencsejáték-ágazatot.

3 — A GURI 2000. december 29-i 302. számának rendes melléklete.

4 — A GURI 1931. június 26-i 146. száma.

5 — C-338/04, C-359/04 és C-360/04, EU:C:2007:133.

6 — 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 rendelettörvény (a GURI 2006. augusztus 11-i, 18. száma).

7 — C-72/10 és C-77/10, EU:C:2012:80.

8 — A módosításokat követően a 2012. április 26-i 44. sz. törvénnyé (a GURI 2012. április 28-i, 85. számú rendes kiegészítése, 1. és azt követő oldalak, egységes szerkezetbe foglalt szöveg 23. és azt követő oldalak) alakított, az adóegyszerűsítésre, az ellenőrzési eljárások hatékonyságának javítására és megerősítésére vonatkozó sürgős rendelkezésekről szóló, 2012. március 2-i törvényerejű rendelet (a GURI 2012. március 2-i, 52. száma, 1. o.; a továbbiakban: 2012. évi törvényerejű rendelet).

9. A fogadások gyűjtésére vonatkozó koncessziók odaítélésére irányuló pályázati eljárások szervezését illetően a 2012. évi törvényerejű rendelet 10. cikkének (9g) és (9h) bekezdése előírja:

„(9f) A nyilvános játékokra vonatkozó rendelkezések – köztük a sporteseményekre, a lóversenyekre és a nem sportjellegű eseményekre történő fogadásokra vonatkozó rendelkezések – átalakítása keretében a jelen bekezdés rendelkezéseinek célja az említett reform előmozdítása a szóban forgó fogadások gyűjtésére irányuló koncessziók lejáratának első körben történő időbeli kiigazítása révén, tiszteletben tartva az azon személyek kiválasztására vonatkozó nemzeti szabályoknak az Európai Unió Bírósága által a [Costa és Cifone, (C-72/10., és C-77/10 , EU:C:2012:80)] ítéletben ismertetett elvekhez való hozzáigazítására irányuló követelményt, akik a sporteseményekre, a lóversenyekre és a nem sportjellegű eseményekre történő fogadásokat az állam javára gyűjtik. E célból, figyelemmel az említett fogadások gyűjtésére irányuló koncessziók csoportjának következő lejárati időpontjára, az állami monopóliumok önálló igazgatósága azonnali hatállyal, de legkésőbb 2012. július 31-ig, pályázati eljárást ír ki az említett fogadásokat gyűjtő személyek kiválasztására, tiszteletben tartva legalább a következő szempontokat:

a) az eljárásban azok vehetnek részt, akik az Európai Gazdasági Térség azon államában, ahol székhellyel és operatív székhellyel rendelkeznek, az említett állam jogrendjének hatályos rendelkezései alapján kiállított, érvényes és hatályos engedély alapján már folytattak játékok tétjeinek gyűjtésére irányuló tevékenységet, és akik továbbá megfelelnek a tisztességesség és megbízhatóság követelményeinek, valamint az állami monopóliumok önálló igazgatósága által meghatározott gazdasági és vagyoni feltételeknek, figyelemmel a […] 220. sz. törvény[9], valamint a módosításokat követően a 2011. július 15-i 111. sz. törvénnyé alakított 2011. július 6-i 98. sz. rendelettörvény vonatkozó rendelkezéseire;

b) a sporteseményekre, a lóversenyekre és a nem sportjellegű eseményekre történő fogadások gyűjtésére irányuló koncessziókat 2016. június 30-ig szóló lejárattal ítélik oda, a gyűjtés kizárólag fizikai hálózat keretében, maximum 2000 iroda részvételével történik, amelyek kizárólagos tevékenységként végzik a nyilvános játékok termékeinek kereskedelmét, ezen irodák közötti vagy más hasonló, már működő fogadások gyűjtésével foglalkozó irodától számított minimális távolságra vonatkozó megkötés nélkül;

c) az ár alkotóelemeként a szerződés értéke 11 000 euróban kerül meghatározásra irodánként;

d) a koncessziós szerződést az Európai Unió Bírósága által 2012. február 16-án hozott, fent hivatkozott ítéletben ismertetett minden további elvnek, valamint a nyilvános játékokra vonatkozó, összeegyeztethető nemzeti rendelkezéseknek megfelelő tartalommal kell megkötni;

e) bármely településen vagy tartományban lehetőség van irodák működtetésére, területi alapú számbeli korlátozás, illetve más, hasonló fogadások gyűjtésére már feljogosított koncessziójogosulthoz képest kedvezőbb feltételek vagy mindenesetre olyan feltételek nélkül, amelyek ez utóbbiak számára kedvező lehet;

f) a módosításokat követően a 2011. július 15-i 111. sz. törvénnyel törvénnyé alakított 2011. július 6-i 98. sz. törvényerejű rendelet 24. cikke rendelkezéseinek megfelelő biztosíték letétele.

(9h) A (9g) bekezdés szerinti, fogadások gyűjtésére feljogosított koncessziójogosultak a koncesszió 2012. június 30-i lejáratát követően a hivatkozott bekezdésnek megfelelően odaítélt koncessziós szerződések megkötésének napjáig folytathatják a fogadások gyűjtésére irányuló tevékenységüket. A módosításokkal a 2011. július 15-i 111. sz. törvénnyé alakított 2011. július 6-i 98. sz. rendelettörvény

9 — A 2010. december 13-i, az állam éves és többéves költségvetésének elkészítésére vonatkozó rendelkezésekről szóló törvény (2011. évi stabilitási törvény) (legge n. 220 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato [legge di stabilità 2011]), (a GURI 2010. december 21-i 220. sz. rendes kiegészítése; a továbbiakban: 220. sz. törvény).

24. cikkének (37) és (38) bekezdése, a 2004. december 30-i 311. sz. törvény 1. cikke (287) bekezdésének e) pontja, valamint a módosításokkal a 2006. augusztus 4-i 248. sz. törvénnyé alakított [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, 2006. július 4-i 223. sz. rendelettörvény] 38. cikke (4) bekezdésének e) pontja hatályát veszti."

10. A fent hivatkozott rendelkezések azzal a hatással járnak, hogy az engedélyek negyven hónapos időtartamra kerülnek odaítélésre, míg a korábban odaítélt koncessziók kilenc és tizenkét év közötti időtartamra szóltak.

11. A módosított 220. sz. törvény 1. cikkének (70) bekezdése értelmében:

„A nyilvános játékok szervezése és kezelése keretében a köz- és magánérdekek közötti megfelelő egyensúly biztosítása érdekében, figyelemmel a játékok területén fennálló állami monopóliumra […], valamint a versenyeztetés ebben az ágazatban alkalmazandó, többek között európai uniós elveire, valamint hozzájárulva a szabálytalan vagy illegális játékok Olaszországban való terjesztése elleni küzdelem, a fogyasztók, különösen a kiskorúak védelme, a közrend, a kiskorúak általi játék és a szervezett bűnözés játékágazatba való beszivárgása elleni küzdelem eredményességének és hatékonyságának javításához szükséges alapok megszilárdításához […] a gazdasági és pénzügyminisztérium – állami monopóliumok önálló igazgatósága haladéktalanul aktualizálja a nyilvános játékok működtetésére és – a távolságitól eltérő, vagy mindenesetre fizikai hálózat útján történő – gyűjtésére vonatkozó koncessziókhoz való hozzáférést biztosító megállapodásmintát."

12. A 220. sz. törvény 1. cikke (78) bekezdése b) pontjának 26. alpontja a következőket írja elő:

„a koncesszió időtartamának lejártakor a játékok szervezésére és gyűjtésére szolgáló infrastrukturális hálózatnak az állami monopóliumok önálló igazgatósága részére történő ingyenes átengedése vagy átszállása előírása, kizárólag ez utóbbi előzetes, az említett lejárat előtt legalább hat hónappal, vagy a koncesszió megszüntetésére vagy visszavonására vonatkozó határozatban közölt felszólítására".

13. A pályázati eljárás szabályaiban szereplő, a koncesszió megszüntetésének vagy visszavonásának okaira vonatkozó rendelkezéseket a nyilvános játékok működtetésére vonatkozó koncessziós jogviszonyról szóló szerződéstervezet (a továbbiakban: szerződéstervezet) tartalmazza, a 2012. évi rendelettörvény 10. cikke (9f) bekezdésének megfelelően.

14. Az említett rendelkezések, amelyek a szerződéstervezet 23. cikke (2) bekezdésének a), e) és k) pontjában találhatók, elsősorban az állami monopóliumok önálló igazgatóságának megítélése szerint a koncessziójogosult szükséges megbízhatóságát, szakmai hozzáértését és etikusságát kizáró jogsértések miatti bírósághoz fordulás esetére; a nyilvános játékoknak a hatályos törvényi, rendeleti és szerződéses rendelkezésekben előírtaktól eltérő szabályok és módszerek szerinti szervezésének, működtetésének és gyűjtésének eseteire; a fogadásokkal és a játékkal szembeni fellépésre vonatkozó szabályozásnak a hatáskörrel rendelkező szervek által megállapított megsértése eseteire vonatkoznak.

15. A szerződéstervezet 25. cikke, amely a jelen ügyben vitatott rendelkezés, a következőképpen szól:

„[…] A koncessziójogosult az ADM kifejezett felszólítása esetén és a felszólításban megállapított időszakra kötelezettséget vállal arra, hogy a tevékenységnek a koncesszióban foglalt végső határidő lejártával vagy a koncessziónak a megszüntetésére, illetve visszavonására vonatkozó határozat révén történő megszűnésekor az ADM vagy az ADM által versenyeztetési eljárás nyomán kiválasztott más koncessziós jogosult részére harmadik személyek jogaitól és követeléseitől mentesen és az alábbi bekezdésekben előírt módon, ingyenesen átengedi a játék kezelésének és gyűjtésének hálózatát alkotó és a tulajdonában álló tárgyi eszközök és immateriális javak használatát. 2. Az átengedés tárgyát képező eszközök az 5. cikk (1) bekezdése e) pontjának rendelkezései szerint a leltárban és annak későbbi módosításaiban kerülnek azonosításra. 3. Az átengedési ügyletek – amelyekre az ADM és a

koncessziójogosult között kontradiktórius eljárásban kerül sor a megfelelő jegyzőkönyvek felvételével – a szerződés tartamának lejártát megelőző félévben kezdődnek meg, azon követelmény szem előtt tartásával, hogy a rendszer működőképessége ezen időszakban se kerüljön veszélybe, amennyiben az eszközöket az elektronikus hálózat működésének folyamatosságát biztosító feltételek mellett kell átadni az ADM részére. A berendezések, a felszerelések és az elektronikus hálózat minden más alkotóelemének esetleges fizikai átengedésével kapcsolatos költségek a koncesszió jogosultját terhelik […].”

II – **Az alapeljárás tényállása, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés és a Bíróság előtti eljárás**

16. 2014. június 5-én, a frosinonei (Olaszország) pénzügyőr század (Compagnia Guardia di Finanza di Frosinone) egyik egysége által az R. Laezza kezelésében lévő és a Stanleybet Malta Ltd máltai társasággal szerződéses kapcsolatban álló egyik adatátviteli központban végzett ellenőrzés során az említett hatóságok megállapították, hogy ott a 2000. december 23-i 388. sz. törvény 37. cikkének (4) bekezdésével módosított, a közbiztonság területén hozott törvények egységes szerkezetbe foglalásáról szóló, 1931. június 18-i 773. sz. királyi rendelet 88. cikke szerinti engedély nélkül folytatták a fogadások gyűjtésére irányuló tevékenységet.

17. 2014. június 10-i határozatával a Tribunale di Cassino (cassinói bíróság) vizsgálóbírója R. Laezzával szemben elrendelte a fogadások gyűjtésére irányuló tevékenységhez használt eszközök preventív zár alá vételét.

18. R. Laezza 2013. november 7-én és 15-én a zár alá vételről szóló határozat megsemmisítése iránti kérelmet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz. R. Laezza ezenkívül – a Stanley International Betting és Stanleybet Malta ítélet (C-463/13, EU:C:2015:25) alapjául szolgáló ügyben azon társaságokhoz hasonlóan, amelyekhez az általa kezelt adatátviteli központ kapcsolódik – a pályázat hátrányosan megkülönböztető jellegére hivatkozással kérte az olaszországi szerencsejáték-koncessziókra vonatkozó legutóbbi pályázati eljárás megsemmisítését és új pályázati eljárás kiírását.

19. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a Consiglio di Stato (államtanács) a Stanley International Betting és Stanleybet Malta ítélet (C-463/13, EU:C:2015:25) alapjául szolgáló ügyben már a Bíróság elé terjesztett két hasonló kérdést előzetes döntéshozatalra, azonban úgy véli, hogy a két kérdés tárgya, különösen az új koncesszióknak a korábbi koncessziókhoz viszonyított rövidebb időtartama, az uniós jogra figyelemmel önmagában nem problematikus.

20. A kérdést előterjesztő bíróság mindazonáltal emlékeztet az említett koncessziók jogosultjai által aláírandó szerződéstervezet 25. cikkének tartalmára, amely cikk a tevékenységeknek a koncesszióban foglalt határidő lejárta okán, illetve a megszüntetésére vagy visszavonására vonatkozó határozat révén történő megszűnésekor a játék szervezésének és gyűjtésének hálózatát alkotó és tulajdont képező tárgyi eszközök és immateriális javak használatának ingyenes átengedésére irányuló kötelezettségre vonatkozik.

21. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint, noha ez a rendelkezés, amelynek Olaszországban nincsenek előzményei, akár a koncessziós jogosultság megszüntetési és/vagy visszavonási eseteiben ésszerű büntető logikának is megfelelhetne, különösen hátrányosnak tűnik azokban az esetekben, amelyekben az ingyenes átengedés pusztán a koncesszió végső lejáratának adott időpontjához kapcsolódik.

22. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a régi és az új koncessziós jogosultak tekintetében alkalmazott eltérő bánásmód nem jelent közérdeken alapuló feltétlenül érvényesítendő követelményt.

23. E körülmények között a Tribunale di Frosinone (frosinonei bíróság) felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjesztette a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni […] az Európai Unió Bírósága (Costa és Cifone ítéletében [C-72/10 és C-77/10, EU:C:2012:80]) megállapított elvek tükrében értelmezett [EUMSZ] 49. és azt követő, valamint [EUMSZ] 56. és azt követő cikke[ket], hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, amely kötelezően előírja a játék kezelésre szolgáló hálózatot alkotó és a koncessziójogosult tulajdonát képező álló tárgyi eszközök és immateriális javak használatának ingyenes átengedését a tevékenységnek a koncesszióban foglalt végső határidő lejártával , illetve a megszüntetésére vagy visszavonására vonatkozó határozat révén történő megszűnésekor?”

24. Írásbeli észrevételeket R. Laezza, az olasz és a belga kormány, valamint az Európai Bizottság terjesztett elő.

25. 2015. szeptember 17-én tárgyalásra került sor, amelyen e beavatkozók mind részt vettek.

III – **Elemzés**

26. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy egy, a sportfogadások ágazatában a koncessziók és engedélyek rendszerét szabályozó olasz jogszabályok alapján előírt szerződéses rendelkezés összeegyeztethető-e az EUMSZ 49. és az EUMSZ 56. cikkel. Ez a rendelkezés arra kötelezi az új koncessziójogosultakat, hogy a koncesszió rendes lejáratakor vagy annak várható megszüntetése vagy visszavonása esetén ingyenesen engedje át a játékok kezelésének és gyűjtésének hálózatát alkotó, a tulajdonában álló tárgyi eszközök és immateriális javak használatát a koncesszióba adó hatóságnak vagy egy általa kijelölt másik koncessziójogosultnak.

27. Először is hangsúlyozni kell, hogy a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem nem elemezhető úgy, hogy az az Olaszországban a szerencsejáték-ágazatban 2012-ben kialakított új koncessziós rendszer egészében való megkérdőjelezésére irányul.

28. Itt csak arról az intézkedésről van szó, amely a tevékenységnek a koncessziós szerződés mellékletében meghatározott feltételek mellett történő megszüntetése esetén előírja a koncessziójogosult részére a koncesszió tárgyát képező szolgáltatás nyújtásához szükséges bizonyos berendezések használatának ingyenes átengedését. Másként fogalmazva, a jelen eljárás nem a koncessziók rendszerének a lejárat időbeli kiigazítása révén történő átalakítására vonatkozik, amelyet a Bíróság által a Stanley International Betting és Stanleybet Malta ítélet (C-463/13, EU:C:2015:25) alapjául szolgáló ügyben vizsgált, 2012. évi rendelettörvény valósított meg, hanem egy külön intézkedésre, amelyet az ajánlattevőkkel a tevékenységük szabályozása érdekében kötendő szerződés tervezete tartalmaz. [10]

29. A Bíróság ebben az ítéletben mindenesetre több hasznos pontosítást fogalmazott meg a szerencsejáték-ágazatban a 2012. évi rendelettörvény hatálybalépését követően Olaszországban kialakított rendszerre vonatkozóan.

10 — Ez a pontosítás számomra még inkább fontosnak tűnik, mivel bizonyos számú, jelenleg a Bíróság előtt folyamatban levő ügyben a kérdést előterjesztő bíróság által megfogalmazott kérdések továbbra is a koncessziók 2012. évi törvényerejű rendelettel kialakított rendszerére vonatkoznak (lásd a Corte suprema di cassazione [olasz semmítőszék] által a Tomassi-ügyben [C-210/14], Adamo-ügyben [C-211/14], De Ciantis–ügyben [C-212/14], Bolzi-ügyben [C-213/14] és Proia-ügyben [C-214/14] előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket).

30. A Bíróság tehát megállapította, hogy az EUMSZ 49. cikket és az EUMSZ 56. cikket, valamint az egyenlő bánásmód és a tényleges érvényesülés elvét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétesek az olyan nemzeti jogszabályok, amelyek olyan új pályázati eljárás kiírására vonatkoznak, amely a koncessziók rendszerének a lejárat időbeli kiigazítása révén történő átalakítása céljából a korábban odaítélt koncesszióknál rövidebb időtartamú koncessziókat határoz meg. [11]

31. Megjegyzendő, hogy e következtetés levonása érdekében a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a nemzeti hatóságok tág mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a fogyasztók és a szociális rend védelmével kapcsolatos követelmények megállapítása terén, valamint – amennyiben a Bíróság ítélkezési gyakorlatában megállapított feltételek egyebekben teljesülnek – a tagállamok feladata annak mérlegelése, hogy az elérni kívánt jogszerű célokra tekintettel szükséges-e a játékkal és a fogadással kapcsolatos tevékenységek teljes vagy részleges tiltása, vagy elegendő annak enyhébb vagy szigorúbb ellenőrzési eljárások előírásával történő korlátozása.

32. A Bíróság azt is megállapította, hogy ebben a sajátos összefüggésben a koncessziók rendszerének a lejárat időbeli kiigazítása révén történő átalakítása a korábban odaítélt koncessziónál rövidebb időtartamú koncesszió meghatározásával hozzájárulhat a játékok gyakoriságának csökkentésére vagy az e játékokhoz kapcsolódó bűnözés elleni harcra irányuló jogszerű célok koherens megvalósulásához, továbbá megfelelhet az arányosság vonatkozásában megkövetelt feltételeknek. [12]

33. Ez az ügy ily módon megerősíti a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatát, amely szerint bizonyos körülmények között a koncessziókra vonatkozó szabályozás valóban hatékony eszköz lehet a szerencsejáték-ágazatban működő piaci szereplők ellenőrzésére annak érdekében, hogy megelőzhető legyen e tevékenységek bűncselekmények vagy visszaélések elkövetéséhez való felhasználása. [13]

34. A jelen esetben az előterjesztett kérdések érdemi elemzése előtt szeretnék néhány szót szólni a Bíróság hatásköréről és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés elfogadhatóságáról.

A – *A Bíróság hatásköréről és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés elfogadhatóságáról*

35. Ami először is a Bíróság hatáskörét illeti, megjegyzem, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozat első olvasata alapján úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban levő büntetőeljárás minden vonatkozása Olaszországra korlátozódik.

36. Márpedig emlékeztetni kell arra, hogy az alapeljárásbelihez hasonló, az olasz állampolgárokra és más tagállambeli állampolgárokra egyformán alkalmazandó nemzeti szabályozás főszabály szerint csak annyiban tartozhat az EUM-Szerződésben biztosított alapvető szabadságokra vonatkozó rendelkezések hatálya alá, amennyiben a tagállamok közötti kereskedelmet érintő helyzetekre alkalmazandó. [14]

37. E tekintetben az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem pontosítja, hogy az a piaci szereplő (vagy fogadásszervező), amelyhez az alapeljárás felperesét valószínűleg szerződéses jogviszony fűzi, Olaszországban vagy valamely másik tagállamban telepedett-e le.

11 — Lásd: Stanley International Betting és Stanleybet Malta ítélet (C-463/13, EU:C:2015:25, 55. pont).

12 — Lásd: Stanley International Betting és Stanleybet Malta ítélet (C-463/13, EU:C:2015:25, 52. és 53. pont).

13 — Lásd: Placanica és társai ítélet (C-338/04, C-359/04 és C-360/04, EU:C:2007:133, 57. pont).

14 — Lásd például: Garkalns-ítélet (C-470/11, EU:C:2012:505, 21. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

38. E hiányosság ellenére véleményem szerint a Bíróság a jelen esetben – tekintettel különösen az azon összefüggésre való hivatkozásra, amelybe a Stanley International Betting és Stanleybet Malta ítélet (C-463/13, EU:C:2015:25) illeszkedik – megállapíthatja, hogy hatáskörrel rendelkezik, mivel a határokon átnyúló elem, és következésképpen az uniós joghoz való kapcsolódás fennállása *a priori* nem zárható ki. Úgy tűnik ugyanis, hogy a kérdést előterjesztő bíróság abból a feltételezésből indult ki, hogy az alapeljárás felperesét egy másik tagállambeli, a 2012-ben indított pályázati eljárásból való jogellenes kizárás következtében engedéllyel nem rendelkező piaci szereplőhöz fűzi kapcsolat.

39. Másodsorban, noha a beavatkozók egyike sem fogalmazott meg valódi fenntartásokat az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés elfogadhatóságát illetően, a kérdést előterjesztő bíróság által szolgáltatott információk számomra több szempontból is hiányosnak tűnnek, és bizonyos fokig úgy tekinthető, hogy nem felelnek meg azon követelményeknek, amelyekre a Bíróság következetesen emlékeztet.

40. Közelebbről, véleményem szerint az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem jelöli meg azon okokat – amint azt a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata megköveteli –, amelyek arra indították, hogy felvesse az uniós jog értelmezésének kérdését, és amelyek alapján szükségesnek tartotta a Bíróság elé terjeszteni a vitatott intézkedés által az új koncessziójogosultak számára kötelezően előírt ingyenes átengedéssel kapcsolatos kérdését. Márpedig elengedhetetlen, hogy a nemzeti bíróság minimális magyarázatot adjon az értelmezni kért uniós rendelkezések kiválasztásának okaira, valamint e rendelkezések és az alkalmazandó nemzeti jogszabály közötti kapcsolatra. [15]

41. A jelen esetben nem könnyű megállapítani, hogy a vitatott intézkedést, nevezetesen a játékhálózatot alkotó eszközök használatának a koncessziós szerződés lejártakor történő ingyenes átengedésére vonatkozó kötelezettséget mely okokból vitatják közvetlenül az alapeljárásban. Ugyanis a felperes által a fogadások gyűjtésére irányuló tevékenységhez használt eszközök preventív zár alá vétele, amely az alap-büntetőeljárás tárgyát képezi, véleményem szerint semmilyen módon nem kapcsolódik az említett intézkedés végrehajtásához.

42. Általánosabban, komolyan kétségbe vonható, hogy az alapeljárásban milyen haszonnal jár azon rendelkezés vitatása, amely a koncessziós szerződés lejártakor előírja a fogadások gyűjtésére irányuló tevékenység folytatásához szükséges bizonyos eszközök használatának ingyenes átengedését.

43. Amint azt a jelen indítványban az alábbiakban megvizsgálom, és a Costa és Cifone ítélet [16] és a Stanley International Betting és Stanleybet Malta ítélet [17] alapjául szolgáló ügyekben fennálló helyzettől eltérően, a rendszer új – a jelen esetben a 2012. évi rendelettörvénnyel történő jogalkotói beavatkozást követően kialakított – pályázati eljárás útján történő átalakítását összességében egyáltalán nem vitatják. Ilyen körülmények között kizárólag a nemzeti bíróság feladata annak vizsgálata, hogy – a nemzeti jog alkalmazandó szabályaira figyelemmel – a vitatott intézkedés ténylegesen hatással lehet-e R. Laezza büntetőjogi helyzetére.

44. Következésképpen úgy tűnik, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés ily módon olyan tények bemutatásán alapul, amelyet az alapügy iratai közvetlenül nem támasztanak alá.

45. Ilyen körülmények között az előzetes döntéshozatalra utaló határozat alaki szabályszerűsége komolyan kétségbe vonható, és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés ennek alapján elfogadhatatlannak minősülhet. Noha kizárólag a nemzeti bíróság feladata, hogy az ügy sajátosságaira figyelemmel megítélje az előzetes döntéshozatal szükségességét ítéletének meghozatala szempontjából,

15 — Lásd többek között: Placanica és társai ítélet (C-338/04, C-359/04 és C-360/04, EU:C:2007:133, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

16 — C-72/10 és C-77/10, EU:C:2012:80.

17 — C-463/13, EU:C:2015:25.

valamint a Bíróság elé terjesztendő kérdések jelentőségét és azt, hogy az eljárás mely pontján kell e kérdéseket előterjeszteni,[18] emellett az is szükséges, hogy a Bíróságnak rendelkezésére álljanak azok a ténybeli vagy jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson.[19]

46. Ugyanakkor a Bíróság, a kérdést előterjesztő bíróság vonatkozásában nagyon átfogó értelmezéssel élve és az ez utóbbi által kifejezetten hivatkozott ítélkezési gyakorlatbeli előzményekből eredő információkra támaszkodva, úgy is tekinthetné, hogy a jelen esetben az a kérdés merül fel, hogy egy tagállam, amely a korábbi jogellenes kizárásokat új pályázati eljárás indítása útján kívánja orvosolni, ezzel összefüggésben a már jelen lévő piaci szereplők számára további előnyt biztosító vagy a jogellenesen kizárt piaci szereplők jogainak érvényesítését rendkívül megnehezítő követelményeket ír-e elő. A kérdést előterjesztő bíróság kérdései tehát azon a feltételezésen alapulnak, hogy a büntetőjogi szankció alkalmazása szempontjából nem róható fel R. Laezzával szemben, hogy az uniós joggal ellentétes szabályok szerint és feltételek mellett szervezett pályázati eljárásban nem szerzett koncessziót – következésképpen rendőrségi engedélyt sem.

B – *A kérdés érdeméről*

47. A Bíróság elé terjesztett észrevételekből az következik, hogy – nagy vonalakban – két álláspont ütközik.

48. Az első, az R. Laezza és – kevésbé határozott módon – a Bizottság által képviselt álláspont szerint a vitatott intézkedés nem egyeztethető össze az EUMSZ 49. és az EUMSZ 56. cikkel, amennyiben az az azok által követett célkitűzés – nevezetesen a játékok gyűjtésére irányuló szolgáltatás folytonosságának biztosítása, valamint a szerencsejátékkal kapcsolatos tevékenységek ellenőrizhető mederbe terelése annak érdekében, hogy így megelőzhető legyen e tevékenységeknek bűncselekmények elkövetéséhez való felhasználása – által nem igazolt korlátozásokat foglal magában. Ez az intézkedés mindenesetre nem tekinthető arányosnak.

49. A második, az olasz és a belga kormány által képviselt álláspont szerint ez a szabályozás teljes mértékben összeegyeztethető a Szerződésnek az egyenlő bánásmód és a tényleges érvényesülés elveire tekintettel értelmezett rendelkezéseivel. A beavatkozó kormányok ily módon előadják, hogy a vitatott intézkedés először is nem valósít meg hátrányos megkülönböztetést (mivel megkülönböztetés nélkül alkalmazandó a 2012. évi pályázati eljárásban részt vevő vállalkozásokra), másodszor közérdeken alapuló kényszerítő ok igazolja, harmadszor pedig arányos a követett célkitűzéssel.

50. A Schindler-ítélet[20] óta nem vitatott, hogy a tagállamok között fennálló jelentős erkölcsi, vallási és kulturális különbségekre tekintettel a szerencsejátékok területe európai szinten harmonizálatlan maradt, és a tagállamok ennélfogva széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek a tekintetben, hogy meghatározzák a játékosok, és következésképpen a fogyasztók védelmének azon szintjét, amelyet a legmegfelelőbbnek ítélnek. Az általuk előírt korlátozásoknak azonban a közérdeken alapuló okokkal való igazoltságuk és az arányosságuk vonatkozásában meg kell felelniük a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következő feltételeknek.[21]

51. Az e tárgyban általában alkalmazott elemzési mintának megfelelően a szóban forgó problematikát három lépésben kell vizsgálni.

18 — Ebben az értelemben lásd többek között: Enderby-ítélet (C-127/92, EU:C:1993:859, 10. pont); Schmelz-ítélet (C-97/09, EU:C:2010:632, 28. pont); Gauweiler és társai ítélet (C-62/14, EU:C:2015:400, 15. pont).

19 — Lásd többek között: Les Vergers du Vieux Tauves ítélet (C-48/07, EU:C:2008:758, 17. pont).

20 — C-275/92, EU:C:1994:119.

21 — Ebben az értelemben lásd többek között: Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ítélet (C-42/07 EU:C:2009:519, 57–59. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

52. Először is azt kell ellenőrizni, hogy a vitatott rendelkezés az EUMSZ 49. és az EUMSZ 56. cikkben rögzített szabadságok korlátozását jelenti-e, és adott esetben e korlátozás hátrányos megkülönböztetést valósít-e meg.

53. Másodsorban azt kell értékelni, hogy a nemzeti hatóságok által az ezen ingyenes átengedésre vonatkozó kötelezettség igazolása érdekében hivatkozott indokok általános jelleggel alkalmasak-e az ilyen korlátozás igazolására.

54. Harmadsorban azt kell megállapítani, hogy egy olyan intézkedés, mint amelyről a jelen esetben szó van, a követett célkitűzésekre tekintettel szükségesnek és arányosnak tekinthető-e.

55. Bár az elemzés első két lépése véleményem szerint nem jelent különösebb nehézséget, a harmadik lépés értékelése a vitatott intézkedéshez kapcsolódó feltételekre és szabályokra vonatkozó információk hiányára tekintettel kényesebb feladatnak tűnik.

1. Az EUMSZ 49. és az EUMSZ 56. cikk esetleges korlátozásának és az ehhez kapcsolódó hátrányos megkülönböztetésnek a fennállásáról [22]

a) A korlátozás azonosítása

56. A korlátozás fogalma magában foglalja a tagállam által elfogadott olyan intézkedéseket, amelyek – bár megkülönböztetés nélkül alkalmazandók – befolyásolják a más tagállamok vállalkozásainak *piacra jutását*, és így akadályozzák az Unión belüli kereskedelmet. [23]

57. Úgy tűnik, hogy az ítélkezési gyakorlat rendkívül tág meghatározást fogad el arra vonatkozóan, hogy potenciálisan mi minősülhet „korlátozásnak”.

58. Ily módon a szerencsejáték-ágazatban a letelepedés és/vagy a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősítették a tagállamok által elfogadott olyan intézkedéseket, amelyek azzal a hatással járnak, hogy megtiltják vagy mindenesetre különböző mértékben korlátozzák a tagállamok területén a játékok szervezéséhez és kínálásához való jogot. Ami konkrétan a szerencsejáték-ágazatban való működésre vonatkozó engedélyek megadását szabályozó, állami monopóliumok és koncessziók alkotta olasz rendszert illeti, a Bíróság több alkalommal megállapította, hogy az ilyen korlátozásokat von maga után. [24]

59. Véleményem szerint ugyanezt a következtetést kell levonni a koncesszió megszerzése érdekében a szervezett pályázati eljárásban részt venni kívánó vállalkozások számára bizonyos feltételeket előíró intézkedések esetében is.

60. Úgy tűnik számomra, hogy ez a helyzet a vitatott intézkedés, vagyis az ingyenes átengedésre vonatkozó, a 2012-ben indított pályázati eljárást követően odaítélt koncessziókra vonatkozó szerződéstervezet 25. cikke által előírt szerződéses kötelezettség esetén is.

61. Úgy tűnik ugyanis, hogy az ilyen intézkedés hátrányos a fogadások gyűjtésére irányuló tevékenységet folytatni kívánó piaci szereplők számára.

22 — A kérdést a jelen esetben a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadsága közötti különbségtétel nélkül fogom vizsgálni.

23 — Lásd ebben az értelemben: SOA Nazionale Costruttori ítélet (C-327/12, EU:C:2013:827, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); Grupo Itevelesa és társai ítélet (C-168/14, EU:C:2015:685, 67. pont).

24 — Lásd többek között: Placanica és társai ítélet (C-338/04, C-359/04 és C-360/04, EU:C:2007:133, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); Biasci és társai ítélet (C-660/11 és C-8/12, EU:C:2013:550, 21. pont); Costa és Cifone ítélet (C-72/10 és C-77/10, EU:C:2012:80, 69. és 70. pont).

62. A fogadások gyűjtéséhez használt berendezések használatának ingyenes és kötelező átengedése a tevékenység megszűnése esetén, a koncesszió puszta lejártát is ideértve, ugyanis láthatóan alkalmas lehet arra, hogy kevésbé vonzóvá tegye e gazdasági tevékenység gyakorlását. Egy vállalkozás számára annak kockázata, hogy pénzügyi ellentételezés nélkül át kell engednie a birtokában levő eszközök használatát, ami akadályozza a befektetésének nyereségessé tételét, alkalmas arra, hogy kevésbé vonzóvá tegye a koncessziók odaítélésére irányuló 2012. évi pályázati eljárásban való részvételét, sőt a vállalkozást visszatartsa az ilyen pályázatban való részvételtől.

63. Az ingyenes átengedésre vonatkozó vitatott kötelezettség annál is inkább korlátozónak és visszatartó jellegűnek tűnik, mivel ahhoz, amint a szerződéstervezet 25. cikkében foglaltakból kitűnik, további kötelezettségek kapcsolódhatnak, így a szóban forgó berendezések harmadik személyek jogaitól és követeléseitől mentesen történő átadására vonatkozó esetleges kötelezettség a berendezések fizikai átengedésével járó költségek, valamint az azzal kapcsolatban felmerülő esetleges költségek viselésére vonatkozó kötelezettség, hogy a szóban forgó eszközöket „az elektronikus hálózat működésének folyamatosságát biztosító feltételek mellett” kell átadni. Hasonlóképpen, azon kötelezettségek, amelyek szerint „[az érintett hatóság] rendelkezésére kell bocsátani minden, a kezelés átruházásának megkönnyítése szempontjából hasznos adatot és információt”, „a beszállítókkal kötendő szerződésekben szerepeltetni kell egy olyan rendelkezést, amely az [ADM] javára a szerződések lejártakor azok átruházására és/vagy megújítására vonatkozó lehetőséget ír elő” (az e rendelkezés elfogadásának biztosításához esetlegesen szükséges ellentételezés viselése mellett), és végül „az [ADM] felszólítására a koncesszió végrehajtása érdekében létesített minden alárendeltségi és együttműködési viszony megszüntetése”, amely kötelezettségeket a szerződéstervezet 25. cikkének (4)–(6) bekezdése kifejezetten rögzíti, szintén a vitatott intézkedés különösen korlátozó jellegét erősítik.

64. Összegzésképpen, a vitatott intézkedés, amely a 2012. évi pályázati eljárás ajánlattevői számára számos olyan kötelezettséget ír elő, amelyek rájuk nézve nem elhanyagolható gazdasági következményekkel járhatnak, alkalmas arra, hogy befolyásolja az említett pályázati eljárásban való részvételre vonatkozó döntésüket, és ennélfogva potenciálisan korlátozhatja a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságát.

b) A hátrányosan megkülönböztető módon előírt korlátozás fennállásáról

65. Mielőtt a vitatott rendelkezés alátámasztása érdekében hivatkozott igazolások kérdését elemezném, röviden meg kell vizsgálni, hogy a vitatott korlátozásokat hátrányosan megkülönböztető módon írták-e elő. Ugyanis csak az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandó korlátozások igazolhatók közérdeken alapuló kényszerítő okokkal.[25]

66. A jelen esetben számomra úgy tűnik, hogy a Bírósághoz benyújtott információkból az következik, hogy a vitatott intézkedés a 2012-ben indított pályázati eljárásban részt venni kívánó valamennyi piaci szereplőre vonatkozik, letelepedési helyüktől függetlenül.

67. Még azt feltételezve is, hogy úgy tekintendő, amint arra a kérdést előterjesztő bíróság által kifejtettek szerint R. Laezza is utal, hogy a vitatott intézkedés valójában csak az új koncessziós ajánlattevőkre alkalmazandó, amit a nemzeti bíróságnak kell ellenőriznie, nem tűnik úgy, hogy ez az intézkedés bármifajta hátrányos megkülönböztetést jelentene a nem Olaszország területén letelepedett piaci szereplőkkel szemben. A vitatott intézkedést ugyanis véleményem szerint még ebben az esetben is úgy kell tekinteni, hogy az a 2012-ben szervezett pályázati eljárásban részt vevő ajánlattevőkre megkülönböztetés nélkül alkalmazandó.

25 — Lásd ebben az értelemben: Grupo Itevelesa és társai ítélet (C-168/14, EU:C:2015:685, 72. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

2. A vitatott korlátozás igazolásáról

68. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében a szerencsejáték-tevékenységekre vonatkozó korlátozásokat igazolhatja nyomós közérdek, mint például a fogyasztók védelme és a csalásnak, valamint az állampolgárok játékhoz kapcsolódó túlzott kiadásokra való ösztönzésének a megelőzése. [26] A Bíróság a szerencsejátékokra vonatkozó olasz szabályozás tekintetében már megállapította, hogy a kizárólag a szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűnözés elleni küzdelemre irányuló célkitűzés olyan jellegű, amely igazolhatja az e szabályozásból eredő alapvető szabadságok korlátozását. [27]

69. A jelen esetben meg kell állapítani, hogy a szerződéstervezet 25. cikke csupán kevés utalást tartalmaz a vitatott intézkedés elfogadásával állítólagosan követett célkitűzésekre vonatkozóan, mivel csupán azt említi meg, hogy „az eszközöket az elektronikus hálózat működésének folyamatosságát biztosító feltételek mellett kell átadni”.

70. Bár a kérdést előterjesztő bíróság azon elgondolásának adott hangot, hogy ez az intézkedés valószínűleg egy előzmények nélküli „büntető logiká[t]” követ, az olasz kormány kiemelte, hogy a szóban forgó intézkedést, amint az a szerződéstervezet 25. cikkében, valamint a 220. sz. törvény 1. cikkének (77) bekezdésében szereplő különböző információkból kitűnik, a jogszerűen engedélyezett fogadásgyűjtési szolgáltatás folytonossága biztosításának, és így a bűnözés és az illegális fogadásgyűjtés ellen az annak megakadályozásával folytatott küzdelem szükségessége igazolja, hogy a szükséges engedélyekkel már nem rendelkező piaci szereplők folytassák a fogadások gyűjtését. Ezzel összefüggésben hangsúlyozza, hogy 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. [28]

71. Véleményem szerint a szolgáltatás folytonosságára irányuló célkitűzés az illegális fogadásgyűjtés és a bűnözés elleni küzdelem végcélját követve átfogó módon olyan közérdeken alapuló kényszerítő okot jelenthet, amely alkalmas arra, hogy igazolja a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából egyértelműen kitűnik, hogy a bűnözés elleni küzdelemre irányuló célkitűzést, 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 jellegűnek ismeri el, amely igazolhatja az alapvető szabadságok korlátozását. [29]

72. Végezetül, és amint azt az olasz kormány is említette, a koncessziók rendszerének kialakítása – amelynek alapelvét a Bíróság jóváhagyta – az odaítélő hatóság és a koncessziójogosult vállalkozás között mindkét fél számára kötelező jellegű kötelezettségvállalásokkal járó koncessziós szerződések megkötését vonja maga után.

73. Ebben az összefüggésben, amint azt a különböző nemzeti rendelkezések is előírják, bizonyos meghatározott eszközöknek a koncessziós szerződés lejártakor történő ingyenes átengedése bizonyos esetekben elképzelhető.

26 — Stanley International Betting és Stanleybet Malta ítélet (C-463/13, EU:C:2015:25, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

27 — Lásd: Biasci és társai ítélet (C-660/11 és C-8/12, EU:C:2013:550, 23. pont).

28 — Lásd: Costa és Cifone ítélet (C-72/10 és C-77/10, EU:C:2012:80, 76. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

29 — Placanica és társai ítélet (C-338/04, C-359/04 és C-360/04, EU:C:2007:133, 48. és 49. pont).

74. Ilyen például a francia közigazgatási jogban a közszolgáltatási koncessziók tekintetében ismert úgynevezett „visszaszolgáltatandó” javak esete. Pontosítani kell azonban, hogy ezeket a – valamely közszolgáltatás nyújtásához nélkülözhetetlennek ítélt – javakat kezdettől fogva a közigazgatás tulajdonának tekintik, azok tehát ingyenesen szállnak vissza rá, akkor is, ha azokat a megbízott finanszírozta és hozta létre. Hangsúlyozni kell továbbá, hogy a visszaszolgáltatandó javak ilyen jellege nem nélkülözheti a kártalanítást a javak nem amortizált része tekintetében. [30]

75. Meg kell jegyezni továbbá, hogy noha ez az ingyenes átengedés a különösen költséges, valamint nem helyettesíthető és nem átruházható jellegű infrastruktúrák esetén gazdasági szempontból teljes mértékben indokolt, nehezebben érthető olyan eszközök esetében, amelyek beszerzése vagy létrehozása nem jelent különösebb nehézséget.

76. Mindazonáltal azt feltételezve, hogy a kérdést előterjesztő bíróság hajlana arra, hogy úgy tekintse, hogy a vitatott intézkedéssel követett valódi célkitűzés nem a szolgáltatás folytonossága és a bűnözés elleni küzdelem, hanem egyszerűen csak az állam bevételeinek maximalizálása, akkor, amint azt a Bíróság már megállapította, az államkincstár bevételeinek maximalizálása mint egyedüli cél nem teszi lehetővé a szolgáltatásnyújtási szabadság ilyen jellegű korlátozását. [31] A nemzeti bíróságok feladata ugyanis annak vizsgálata, hogy a tagállami szabályozások valóban megfelelnek-e az igazolásukra alkalmas célkitűzéseknek, és adott esetben, hogy az e szabályozások által előírt korlátozások nem tűnnek-e aránytalannak e célkitűzésekhez képest. [32] Ebben az összefüggésben a szolgáltatásnyújtás szabadsága akadályozásának igazolására alkalmas célra hivatkozni szándékozó tagállam feladata az e kérdést elbíráló bíróság számára minden olyan információt rendelkezésre bocsátani, amelyek alapján e bíróság megbizonyosodhat arról, hogy az említett intézkedés valóban megfelel az arányosság elvéből eredő követelményeknek. [33]

77. Ezzel szemben abban az esetben, ha a kérdést előterjesztő bíróságnak el kell fogadnia az olasz kormány által hivatkozott, jogos érdeken alapuló okokat, a kérdést előterjesztő bíróságnak meg kell még vizsgálnia, hogy a vitatott ingyenes és kötelező átengedés megfelel-e a szükségességnek és az arányosságnak a Bíróság ítélkezési gyakorlatából eredő feltételeinek.

3. Az intézkedés arányos jellegéről az állítólagos közérdekű célkitűzésre tekintettel

78. Hangsúlyozni kell, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozat csak kevés hasznos információval szolgál a vitatott intézkedés végrehajtásának és alkalmazásának feltételeiről. Közelebbről, nem említi sem az ingyenes átengedés feltételeit, sem az ilyen intézkedés elrendelésére vonatkozó hatáskör jellegét (diszkrecionális vagy nem).

79. Ezek az információk pedig, amint arra a későbbiekben még visszatérek, a szóban forgó intézkedés arányos jellegének vizsgálata szempontjából releváns és lényeges paramétereket jelentenek.

80. Ez a követelmény nagy jelentőséggel bír, mivel az uniós jog értelmezésére vonatkozó kérdésekről éppen egy olyan terület – mint a szerencsejátékok területe – vonatkozásában folyik a vita, amely esetében nem vitatott, hogy nincs uniós szintű harmonizáció, és hogy a tagállamok továbbra is széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek. Egy ilyen területen általában a nemzeti hatóságok – és különösen a nemzeti bíróságok – vannak a legjobb helyzetben a ténylegesen követett jogszerű célok és az azok elérését szolgáló eszközök azonosítása tekintetében.

30 — Az e javakra vonatkozó szabályok új keletű szemléltetéséhez lásd többek között: a Conseil d’État (francia államtanács, teljes ülés) 342788. sz., Commune de Douai ügyben 2012. december 21-én hozott ítélete (ECLI:FR:CEASS:2012:342788.20121221).

31 — Lásd többek között: Dickinger és Ömer ítélet (C-347/09, EU:C:2011:582, 55. pont).

32 — Lásd: Gambelli és társai ítélet (C-243/01, EU:C:2003:597, 75. pont); Placanica és társai ítélet (C-338/04, C-359/04 és C-360/04, EU:C:2007:133, 58. pont).

33 — Lásd: Dickinger és Ömer ítélet (C-347/09, EU:C:2011:582, 54. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

81. Az azon feltételekre vonatkozóan szolgáltatott kevés információ, amelyek mellett a vitatott intézkedést adott esetben előírják a koncessziójogosult számára, lehetetlenné teszi a Bíróság számára, hogy határozott, és így hasznos választ adjon a feltett kérdésre.

82. A jelen esetben a kérdést előterjesztő bíróság csupán azt jelezte, hogy noha az eszközök használatának a szerződéstervezet 25. cikkében kötelezően előírt ingyenes átengedése nem tűnik ésszerűtlennek a koncesszió jogosultság megszüntetése vagy visszavonása esetében, nem ez a helyzet ellenben abban az esetben, amikor a kötelezettség pusztán a koncesszióban foglalt végső határidő lejártához, és nem a koncessziójogosult hibájához vagy mulasztásához kapcsolódik.

83. Egyebekben az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem tartalmaz semmilyen pontosítást azon eszközök jellegére és értékére vonatkozóan, amelyek használatát a vitatott intézkedés értelmében ingyenesen át kell engedni.

84. E pontosítások azonban számomra kulcsfontosságúnak tűnnek a feltett kérdésre való válaszadáshoz. A nemzeti ténybeli és jogi helyzetre vonatkozó, a nemzeti bíróság által szolgáltatandó elegendő információ hiányában a Bíróság csak általános jellegű megfontolásokat tud megfogalmazni, és nemkívánatos spekulációkba bocsátkozhat.

85. Az ilyen pontosítások hiánya ellenére, és emlékeztetve arra, hogy mindenképpen a nemzeti bíróság feladata, hogy a vitatott intézkedés szükségességéről és arányosságáról jogerősen határozzon, mindazonáltal célszerűnek tűnik, hogy amennyire lehetséges, útmutatással szolgáljak a kérdést előterjesztő bíróság számára azon paramétereket illetően, amelyeket vizsgálata során adott esetben figyelembe kell vennie.

86. Először a vitatott intézkedés *megfelelő jellegének* kérdését fogom tárgyalni, másodsorban pedig rátérek az *arányosságának* kérdésére.

87. Először is, a tekintetben, hogy a vitatott intézkedés alkalmas-e a tagállam által hivatkozott célkitűzés vagy célkitűzések elérésére (a megfelelő jelleg vizsgálata), bizonyos kétségek merülhetnek fel.

88. Először is, noha nem zárható ki, hogy a játékok szervezésének és gyűjtésének hálózatát alkotó tárgyi eszközök és immateriális javak használatának az ADM vagy egy másik koncessziójogosult részére történő ingyenes átengedése a koncessziós szerződés megszüntetés vagy visszavonás útján történő drasztikus megszűnésének – valószínűleg ritka – eseteiben alkalmas a szolgáltatás folytonosságának biztosítására, nem feltétlenül ez a helyzet abban az esetben, ha a koncessziós szerződés rendes lejárta következik be.

89. Az alapügyre visszatérve, a 2012. évi rendelettörvényből (lásd a 10. cikk (9f) bekezdésének b) pontját) egyértelműen kitűnik, hogy az új koncessziók 2016. június 30-án fognak lejárni. Ilyen körülmények között a fogadások gyűjtésére irányuló engedélyezett tevékenységek folytonosságának követelménye, amely az ingyenes átengedésre vonatkozó vitatott intézkedést indokolni látszik, nehezen érthetőnek tűnik, mivel a koncesszió lejártának időpontja a hatáskörrel rendelkező nemzeti közigazgatási szerv számára teljes mértékben ismert adatot jelent.

90. Egyebekben a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a játékok engedélyezett hálózatai működésének folytonosságára irányuló célkitűzést, a szerencsejátékok iránti keresletet jogszerű mederbe terelésének végső céljával – feltételezve, hogy megállapítást nyer e célkitűzés követése – koherens és szisztematikus módon követik-e.

91. Hasonlóképpen, a vitatott rendelkezésből az tűnik ki, hogy a játékok hálózatát alkotó eszközök használatának ingyenes átengedése nem szisztematikus módon kerül előírásra, hanem csak „az ADM kifejezett felszólítása esetén”, ami az e tekintetben szolgáltatott pontosítások hiányában kétséget támaszt azon konkrét feltételeket illetően, amelyek fennállása esetén ezt előírják, és következésképpen a vitatott intézkedés megfelelő és átlátható jellegét illetően.

92. E tekintetben az olasz kormány írásbeli észrevételeiben kiemelte, hogy a vitatott intézkedés csupán szerződéses jogosultságot biztosít az ADM részére, amely nem köteles arra, hogy előírja a játékok szervezésének hálózatát alkotó eszközök használatának ingyenes átengedését, és amely ezt a jogosultságot semmi esetre sem gyakorolhatja önkényesen. A tárgyaláson erre vonatkozóan feltett kérdésre az olasz kormány jelezte, hogy nem tud további pontosításokkal szolgálni azon feltételeket illetően, amelyek mellett az ADM a vitatott intézkedést alkalmazza, mivel annak alkalmazására eddig még soha nem került sor.

93. E tekintetben is a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a vitatott intézkedés – amint azt az olasz kormány állítja – csak szélsőséges és egyértelműen körülhatárolt esetekben alkalmazható-e az említett kormány által hivatkozott célkitűzések elérésének biztosítása érdekében. Hasonlóképpen a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy ezt az intézkedést konkrét esetekben hátrányos megkülönböztetéstől mentes, objektív és átlátható módon alkalmazzák-e.

94. Másodszor, arra az esetre, ha a nemzeti bíróságnak azt a következtetést kellene levonnia, hogy a vitatott ingyenes és kötelező átengedés hozzájárul az olasz kormány által hivatkozott, közérdeken alapuló célkitűzések eléréséhez, és azt hátrányos megkülönböztetéstől mentes, objektív és átlátható módon alkalmazzák, e bíróságnak azt is meg kell vizsgálnia, hogy a vitatott intézkedés nem terjed-e túl az említett célkitűzés eléréséhez szükséges mértéken.

95. A nemzeti bíróságnak mindenekelőtt azt kell megvizsgálnia, hogy a fogadások gyűjtésére irányuló tevékenységeknek a 2012. évi rendelettörvény értelmében 2012-ben odaítélt koncessziók és a 2016-ban odaítélésre kerülő koncessziók közötti folytonosságára vonatkozó állítólagos célkitűzést nem lehet-e más eszközökkel elérni, figyelemmel többek között e koncessziók lejártának ismert időpontjára, mint például egy új pályázati eljárás megfelelő időben történő kiírásával – és ezzel együtt az új koncessziók gyors odaítélésével –, vagy akár, sokkal egyszerűbb módon, a már korábban odaítélt koncessziók megújításával, ami több mint valószínű megoldásnak tűnik. [34]

96. Ezt követően a kérdést előterjesztő bíróságnak minden egyes esetben törekednie kell arra, hogy figyelembe vegye az ingyenes és kötelező átengedéssel érintett eszközök értékét.

97. Amennyiben megállapítást nyer, hogy ez az érték, különösen a fogadások szervezésére és gyűjtésére szolgáló informatikai berendezések értéke szimbolikus, figyelemmel többek között a 11 000 euróra, amelyet az ajánlattevőknek a 2012. évi rendelettörvény 10. cikke (9f) bekezdésének c) pontja alapján a szerződés értékeként mindenképpen meg kell fizetniük, megállapítható, hogy a vitatott intézkedés arányos.

98. Az említett eszközök értékének felmérése során az olasz kormány által hivatkozott azon körülmény, hogy azok a koncesszió lejártára teljesen vagy részben „amortizálódnak”, véleményem szerint figyelmen kívül hagy két alapvető megfontolást. Ezek közül az első abban áll, hogy a vitatott intézkedés nem csupán a koncesszió rendes lejárta esetén alkalmazandó, hanem a koncesszió kényszerű és idő előtti megszűnése esetén is. A második megfontolás szerint, még azt feltételezve is, hogy az ingyenes átengedés tárgyát képező eszközök amortizálódtak, nem jelenti azt, hogy az érintett koncessziójogosult nem szenved gazdasági hátrányt, mivel megfosztják annak lehetőségétől, hogy ezen eszközöket azok piaci értéke alapján visszterhesen ruházza át.

34 — E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az 1999-ben odaítélt koncessziókat (ún. „CONI”), amelyek 2012. június 30-án jártak le, a tevékenységek folytonosságának biztosítása érdekében 2013 júliusáig meghosszabbították.

99. Nem zárható ki továbbá, hogy egy kevésbé korlátozó intézkedés, mint például a kötelezővé tett, azonban visszterhes átruházás, olyan kevésbé korlátozó intézkedést jelenthet, amelyet az olasz hatóságok a fogadásgyűjtési szolgáltatás folytonosságának biztosítására irányuló hivatkozott célkitűzés elérése érdekében alkalmazhatnak.

100. A kérdést előterjesztő bíróságnak e paraméterek összességének figyelembevételével kell határoznia az alapügyben vitatott intézkedés szükségességéről és arányosságáról.[35]

IV – **Végkövetkeztetések**

101. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság az előterjesztett kérdésre a következőképpen válaszoljon:

Az EUMSZ 49. cikket és az azt követő cikkeket, valamint az EUMSZ 56. cikket és az azt követő cikkeket úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes lehet az alkalmazandó nemzeti jog értelmében valamely koncessziós szerződés tervezetében szereplő olyan kikötés, amely a koncessziójogosult számára kötelezően előírja a játék kezelésére szolgáló hálózatot alkotó és a tulajdonában álló tárgyi eszközök és immateriális javak használatának átengedését a tevékenységnek a koncesszióban foglalt végső határidő lejártával, vagy a megszüntetésére, illetve visszavonására vonatkozó határozat révén történő megszűnésekor.

Annak kizárása érdekében, hogy erről van szó, a kérdést előterjesztő bíróság feladata többek között annak vizsgálata, hogy e kötelező átengedés:

– jogos érdekeken alapuló okok alapján igazolt-e, ami a koncesszióba adó hatóság által az ezen intézkedés alátámasztására e tekintetben előadott okok részletes vizsgálatát feltételezi;

– alkalmas-e arra, hogy hozzájáruljon a követett, jogos érdeken alapuló célkitűzés eléréséhez, amihez – amennyiben megállapítást nyer, hogy a koncesszióba adó hatóság a játékok engedélyezett hálózatai működésének folytonosságára irányuló célkitűzést követi – az szükséges, hogy a bíróság ellenőrizze, hogy az említett célkitűzést szisztematikusan és hátrányos megkülönböztetéstől mentesen követik-e, és

– a követett, közérdeken alapuló célkitűzéshez viszonyítva arányos-e, tehát azt nem önkényesen írják elő, és nem terjed túl az ezen célkitűzés eléréséhez szükséges mértéken. Az arányosság vizsgálata többek között az említett átengedéssel érintett berendezések forgalmi értékének vizsgálatát jelenti.

35 — Digibet és Albers ítélet (C-156/13, EU:C:2014:1756, 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).