A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (negyedik tanács)

2010. szeptember 9.*

A C-64/08. sz. ügyben,

az EK 234. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Landesgericht Linz (Ausztria) a Bírósághoz 2008. február 19-én érkezett, 2008. január 23-i határozatával terjesztett elő az előtte

Ernst Engelmann

ellen folytatott büntetőeljárásban,

A BÍRÓSÁG (negyedik tanács),

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

főtanácsnok: J. Mazák,
hivatalvezető: K. Malacek tanácsos,

* Az eljárás nyelve: német.

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2010. január 14-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– E. Engelmann képviseletében P. Ruth és T. Talos Rechtsanwälte, valamint A. Stadler,

– az osztrák kormány képviseletében C. Pesendorfer, meghatalmazotti minőségben,

– a belga kormány képviseletében L. Van den Broeck, meghatalmazotti minőségben, segítői: P. Vlaemminck és A. Hubert advocaten,

– a görög kormány képviseletében A. Samoni-Rantou, M. Tassopoulou, O. Patsopoulou és E.-M. Mamouna, meghatalmazotti minőségben,

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

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

– az Európai Bizottság képviseletében P. Dejmek, később E. Traversa és H. Krämer, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2010. február 23-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EK 43. cikk és az EK 49. cikk értelmezésére vonatkozik.

2 Ezt a kérelmet az E. Engelmann ellen a szerencsejáték-létesítmények működtetésére vonatkozó osztrák jogszabályok be nem tartása miatt indult büntetőeljárásban terjesztették elő.

Jogi háttér

3 Ausztriában a szerencsejátékokat a szövetségi szerencsejáték törvény (Glücksspielgesetz) Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich 620/1989-ben közzétett változata (a továbbiakban: GSpG) szabályozza.

4 A GSpG előkészítő munkálatai szerint e törvény egyrészt a szerencsejátékok szabályozására irányul, másrészt pénzügyi jellegű célt követ.

5 A szerencsejátékok szabályozására irányuló célt illetően a GSpG értelmező rendelkezéseinek általános része kifejti, hogy ideális esetben a szerencsejátékok teljes tilalma volna a leghelyesebb szabályozás, azonban figyelembe véve azt a közismert tényt, hogy a játékszenvedély emberi vonásnak tűnik, sokkal helyesebb ezt a szenvedélyt az egyén és a társadalom érdekében mederbe terelni. Rámutat arra, hogy ezáltal két cél érhető el: megakadályozható ugyanis a szerencsejátékok illegális irányba tolódása, amely a szerencsejátékokat teljes mértékben tiltó államokban megfigyelhető, ugyanakkor lehetővé teszi az állam számára, hogy megőrizze a jogszerű alapon működtetett szerencsejátékok ellenőrzésének lehetőségét, ezen ellenőrzés fő céljának pedig a játékos védelmének kell lennie.

6 Pénzügyi szempontból az említett értelmező rendelkezések azonosítják a szövetségi állam azon érdekét, hogy a szerencsejátékok feletti monopóliumból a lehető legnagyobb bevételhez jusson, következésképpen a szövetségi kormánynak a szerencsejátékokra vonatkozó szabályozás elfogadása során – a szabályozási célt tiszteletben tartva és védve – ügyelnie kell arra, hogy a szerencsejátékokat olyan módon működtessék, hogy e monopóliumból a lehető legnagyobb bevétel származzon.

7 A GSpG 3. §-a „állami monopóliumot” alapít a szerencsejátékok területén, előírva, hogy e törvény ellenkező rendelkezése hiányában a szerencsejáték-szervezés és -működtetés joga főszabály szerint az állam számára van fenntartva.

8 A GSpG 21. §-ának (1) bekezdése értelmében a szövetségi pénzügyminiszter jogosult szerencsejáték-létesítmények működtetésének koncesszióba adásával szerencsejátékok szervezésére és működtetésére jogot adni. A kiadható koncessziók száma összesen tizenkettőben van korlátozva, és közigazgatási területenként egyetlen koncesszió adható.

9 A szerencsejáték-létesítmények működtetésére vonatkozó koncessziók megadásának feltételeit a GSpG 21. §-ának (2) bekezdése állapítja meg. Többek között megjelöli, hogy a koncessziós jogosultnak olyan ausztriai székhelyű részvénytársaságnak kell lennie, amelynek alaptőkéje legalább 22 millió euró, és e koncessziós jogosultnak a körülményektől függően – a GSpG játékosok védelmére vonatkozó szabályait tiszteletben tartva – az optimális adóbevételek elérésére vonatkozó legkedvezőbb előrejelzést kell nyújtania a helyi hatóságok számára.

10 A GSpG 22. §-a értelmében a koncesszió időtartama nem haladhatja meg a tizenöt évet.

11 Az GSpG 31. §-ának (1) bekezdése szerint a szövetségi pénzügyminiszter általános felügyeleti joggal rendelkezik a koncessziós jogosult felett. Ennek érdekében betekinthet a koncessziós jogosult könyvelésébe, és a felügyeleti jog gyakorlása érdekében képviselői beléphetnek a koncessziós jogosult üzlethelyiségeibe. A GSpG 31. §-ának (2) bekezdése értelmében ezen túlmenően a miniszter „miniszteri biztost" delegál a koncessziós jogosult társaságba. Az említett 31. § (3) bekezdésének megfelelően az ellenőrzött éves beszámolókat továbbá az adóév lezárását követő hat hónapon belül be kell mutatni a szövetségi pénzügyminiszternek.

12 A szerencsejáték-létesítmények működtetésére vonatkozó koncesszióval nem rendelkező személy általi szerencsejáték-szervezés, valamint az ilyen módon szervezett szerencsejátékokban történő üzletszerű részvétel esetén büntetőeljárás indítható. Az osztrák büntető

törvénykönyv (Strafgesetzbuch, a továbbiakban: StGB) 168. §-a büntetni rendeli azt, „aki saját vagy harmadik személy anyagi haszonszerzése céljából jogilag tiltott vagy olyan játékot szervez, amelynek kedvező vagy kedvezőtlen kimenetele kizárólag vagy túlnyomórészt a véletlen függvénye, vagy aki ilyen játék rendezésére szervezett összejövetelt támogat."

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

13 A szerencsejáték-létesítmények működtetésére vonatkozó, a GSpG 21. §-ában előírt tizenkét koncesszió jelenleg a Casinos Austria AG társaság birtokában van.

14 Ezeket a koncessziókat eredetileg az 1991. december 18-i hatósági végzéssel adták ki e társaságnak maximum tizenöt éves időtartamra.

15 A bregenzi, a grazi, az innsbrucki, a linzi, a salzburgi és a bécsi hat szerencsejáték-létesítmény működtetésére vonatkozó koncessziót ezt követően a határidő lejárta előtt, 1998. január 1-jei hatállyal megújították tizenöt évre, így azok 2012. december 31-én járnak le. A badeni, a Bad Gastein-i, a kitzbüheli, a kleinwalsertali, a seefeldi és a veldeni hat szerencsejáték-létesítményre vonatkozó koncessziót ehhez hasonlóan tizenöt évre újították meg 2001. január 1-jei hatállyal, következésképpen 2015. december 31-én járnak le.

16 A Bíróság által feltett egyik kérdésre adott válaszában az osztrák kormány megerősítette, hogy mindegyik koncessziót előzetes nyilvános ajánlati felhívás nélkül adták ki.

17 E. Engelmann, német állampolgár, szerencsejáték-létesítményeket működtetett Ausztriában: 2004 elejétől 2006. július 19-ig Linzben, valamint 2004 áprilisától 2005. április 14-ig Schärdingben. Ezekben a létesítményekben többek között az „Observationsroulette" elnevezésű játékot, valamint két kártyajátékot, a „Pokert" és a „Two Acest" biztosította vendégkörének. E. Engelmann nem kért koncessziót szerencsejáték szervezésére, ezenfelül más tagállam engedélyével sem rendelkezett.

18 A Bezirksgericht Linz 2007. március 5-i ítéletével E. Engelmannt bűnösnek nyilvánította szerencsejátékok osztrák területen anyagi haszonszerzés céljából történő tiltott szervezésében. E bíróság tehát bűnösnek találta az StGB 168. §-ának (1) bekezdése szerinti szerencsejáték tiltott szervezése bűncselekmény elkövetésében. Ezért 2000 euró pénzbüntetés megfizetésére kötelezték.

19 E. Engelmann fellebbezést nyújtott be ezen ítélet ellen a Landesgericht Linzhez. E bíróságnak kételyei merültek fel azzal kapcsolatban, hogy az StGB-nek a szerencsejátékokra vonatkozó osztrák szabályokkal együttesen értelmezett rendelkezései összeegyeztethetők-e az uniós joggal, nevezetesen az EK 43. cikkel és az EK 49. cikkel.

20 E kételyek elsőként azon alapulnak, hogy a kérdést előterjesztő bíróság ismeretei szerint a GSpG alkalmazandó rendelkezéseinek elfogadása előtt nem került sor a játékszenvedély által képviselt veszélyekre és az ezek megakadályozásának jogi, illetve gyakorlati lehetőségeire vonatkozó megfelelő vizsgálatra. A Landesgericht Linz szerint e rendelkezések ellentétesek a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatával, miszerint valamely tagállam által a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának igazolására

felhozható indokokat az e tagállam által elfogadott korlátozó intézkedés célszerűségére és arányosságára vonatkozó vizsgálatnak kell kísérnie.

21 A kérdést előterjesztő bíróság másodsorban kétségbe vonja a koncesszióba adott szerencsejátékok területére vonatkozó osztrák politika következetes és szisztematikus jellegét. Úgy ítéli meg, hogy csak akkor beszélhetünk a szerencsejáték- és a sportfogadási tevékenység következetes és szisztematikus korlátozásáról, ha a jogalkotó a szerencsejátékok valamennyi területét, illetve ágazatát értékeli, majd az egyes játéktípusok által képviselt veszélyeztetési, illetve függőségokozási képesség mértékének megfelelően avatkozik be. Ausztriában nem ez az eset áll fenn. Az osztrák szerencsejáték-monopólium jelenleg széles körben lehetővé teszi a reklámot ebben az ágazatban, és ennek keretében a szerencsejátékokban, valamint a fogadásokon való részvételre történő tevékeny felhívás is elfogadott.

22 A Landesgericht Linz harmadsorban kétségbe vonja, hogy a koncesszióba adásnak – a gazdasági bűncselekmények, a pénzmosás és a játékszenvedély elleni küzdelem céljából – kizárólag belföldi székhelyű részvénytársaságokra történő korlátozása összeegyeztethető a megfelelőség, a szükségesség és az arányosság követelményével.

23 A Landesgericht Linz negyedsorban a szerencsejáték-létesítmények által folyósított adóbevételek nemzeti hatóságok általi aktív keresésére hivatkozik. Ez a helyzet ellentétben áll a Bíróság azon ítélkezési gyakorlatával, miszerint a szerencsejátékok területén az alapszabadságok korlátozásainak ténylegesen arra a célra kell irányulniuk, hogy korlátozzák a játéklehetőségeket, és nem arra, hogy új finanszírozási forrást teremtsenek.

24 A kérdést előterjesztő bíróság szerint, ha az uniós jog rendelkezései anélkül teszik lehetővé E. Engelmann számára szerencsejáték-létesítmény működtetését, hogy e célból osztrák székhelyű részvénytársaságot kellene alapítania vagy megszereznie, akkor

az érintett személy főszabály szerint pályázhat a koncesszió megszerzésére. Ha pedig megkapná a koncessziót, akkor az StGB 168. §-a szerinti tiltott szerencsejáték szervezése bűncselekményének tényállása sem valósulna meg.

25 Ezen körülmények között a Landesgericht Linz úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az [EK] 43. cikket, hogy e cikkel ellentétes az a tagállami jogszabályi rendelkezés, amely a szerencsejátékok szerencsejáték-létesítményekben történő szervezését kizárólag részvénytársasági formában működő és e tagállam területén székhellyel rendelkező társaságok részére teszi lehetővé, tehát e tagállamban tőketársaság alapítását vagy megszerzését írja elő?

2) Úgy kell-e értelmezni az [EK] 43. cikket és az [EK] 49. cikket, hogy e cikkekkel ellentétes az egyes szerencsejátékokra, így például a szerencsejáték-létesítményekben űzött szerencsejátékokra vonatkozó nemzeti monopólium, ha az érintett tagállamban nincsen a szerencsejáték korlátozására vonatkozó következetes és szisztematikus politika, miután a nemzeti koncesszióval rendelkező szervezők a szerencsejátékokban - például a nemzeti sportfogadásokban és sorsolásos játékokban – való részvételre ösztönöznek és azokat hirdetik (televízió, napilapok, folyóiratok útján), sőt a hirdetésben még azt is felajánlják, hogy a fogadási szelvény röviddel a lottóhúzás előtt visszaváltható [»TOI TOI TOI – Glaub' ans Glück«] (»Sok szerencsét – Higgyen a szerencsében«)?

3) Úgy kell-e értelmezni az [EK] 43. cikket és az [EK] 49. cikket, hogy e cikkekkel ellentétes az a nemzeti rendelkezés, amely szerint a szerencsejátékra vonatkozó nemzeti jogban foglalt, a szerencsejátékok és a szerencsejáték-létesítmények működtetésére vonatkozó összes koncessziót tizenöt évre biztosítják olyan

szabályozás alapján, amely a közösségi térség (e tagállam illetőségével nem rendelkező) pályázóit az ajánlati felhívásból kizárja?"

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

26 E. Engelmann, aki nem vitatja, hogy nem kérte Ausztriában szerencsejáték-létesítmény működtetésére vonatkozó koncesszió odaítélését, semmiképpen nem szerezhetett volna ilyen koncessziót, mivel egyrészt nem teljesíti a szóban forgó nemzeti jogszabály által megkövetelt feltételeket, nevezetesen az e tagállamban székhellyel rendelkező részvénytársaság alapítására vonatkozó feltételt, másrészt a nemzeti jogszabályban előírt összes koncessziót már egy osztrák társaságnak adták meg. A kérdést előterjesztő bíróság szerint az E. Engelmann terhére rótt bűncselekmény tényállási elemeinek fennállása e kizárás jogszerűségének kérdésétől függ. Következésképpen először az első és a harmadik kérdést kell megvizsgálni.

Az első kérdésről

27 A kérdést előterjesztő bíróság első kérdése lényegében arra irányul, hogy az EK 43. cikkel ellentétes-e a szerencsejáték-létesítmények működtetésére vonatkozó koncesszió jogosultjai számára a nemzeti jogszabályban előírt két feltétel, nevezetesen a részvénytársasági formában való működésre, és az arra vonatkozó kötelezettség, hogy a székhelyük belföldön legyen.

A koncessziós jogosultak számára előírt, a részvénytársasági formában való működésre vonatkozó kötelezettségről

28 Az a feltétel, miszerint a szerencsejáték-létesítményeket működtetni kívánó gazdasági szereplőknek részvénytársasági formában kell működniük, az EK 43. cikk szerinti letelepedés szabadsága korlátozásának minősül. Ez a feltétel főként a természetes személy gazdasági szereplőket, valamint azokat a vállalkozásokat akadályozza meg másodlagos telephely Ausztriában történő létesítésében, amelyek a letelepedés helye szerinti országukban más társasági formát választottak (lásd ebben az értelemben a 107/83. sz. Klopp-ügyben 1984. július 12-én hozott ítélet [EBHT 1984., 2971. o.] 19. pontját, a 143/87. sz., Stanton és L'Étoile 1905 ügyben 1988. július 7-én hozott ítélet [EBHT 1988., 3877. o.] 11. pontját, valamint a C-171/02. sz., Bizottság kontra Portugália ügyben 2004. április 29-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-5645. o.] 42. pontját).

29 Meg kell vizsgálni, hogy milyen mértékben engedhető meg mégis az ilyen korlátozás az EK-Szerződésben kifejezetten előírt eltérések címén, illetve hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében azt igazolja-e nyomós közérdek. Az EK 46. cikk (1) bekezdése elfogadja a közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokkal igazolt korlátozásokat. A Bíróság ítélkezési gyakorlata ezenkívül meghatározott bizonyos számú nyomós közérdekű okot, amelyek szintén igazolhatják az említett korlátozásokat, mint például a fogyasztóvédelmi célkitűzések, a csalás, valamint annak megakadályozása, hogy az állampolgárokat arra ösztönözzék, hogy túlzott összegeket költsenek szerencsejátékra, vagy általánosságban a szociális egyensúly veszélyeztetésének megelőzése.

30 Amint az Európai Bizottság az észrevételeiben és a főtanácsnok az indítványának 68. pontjában arra rámutatott, bizonyos célok esetlegesen igazolhatják, hogy valamely gazdasági szereplő számára meghatározott társasági formában való működés kötelezettségét írják elő. A részvénytársaságokra előírt – többek között a belső szervezetükre, a könyvelésükre, a felettük végezhető ellenőrzésekre, illetve a harmadik személyekkel való kapcsolatokra

vonatkozó – követelmények ugyanis a szerencsejáték ágazatának sajátosságaira és az ahhoz kapcsolódó veszélyekre tekintettel igazolhatják ezt a kötelezettséget.

31 Az arra a kérdésre vonatkozó értékelés, hogy a jelen esetben ténylegesen ilyen célokat követi-e a gazdasági szereplő számára előírt, részvénytársasági formában való működésre vonatkozó követelmény, és hogy e célkitűzések a Szerződésben kifejezetten előírt eltérést engedő intézkedés vagy a Bíróság ítélkezési gyakorlatában elismert nyomós közérdekű ok címén igazolásnak minősülhetnek-e, valamint hogy adott esetben az említett követelmény tiszteletben tartja-e az arányosság elvét, nem végezhető el további információk hiányában. E körülmények között a nemzeti bíróság feladata ezen értékelés elvégzése.

A szerencsejáték-létesítmények működtetésére vonatkozó koncessziók jogosultjai számára arra vonatkozón előírt kötelezettségről, hogy a székhelyük belföldön legyen

32 Amint a főtanácsnok indítványának 51. és 52. pontjában lényegében rámutatott, a szerencsejáték-létesítmények működtetésére vonatkozó koncessziók jogosultjai számára arra vonatkozóan előírt kötelezettség, hogy a székhelyük belföldön legyen, az EK 43. cikk szerinti letelepedés szabadsága korlátozásának minősül, mivel hátrányosan megkülönbözteti azokat a társaságokat, amelyek székhelye egy másik tagállamban található, és megakadályozza e társaságokat, hogy képviselet, fióktelep vagy leányvállalat útján szerencsejáték-létesítményeket működtessenek Ausztriában.

33 E megállapítást egyáltalán nem kérdőjelezi meg az osztrák kormány által hivatkozott azon körülmény, miszerint e kötelezettség a gazdasági szereplőket csak kiválasztásuk időpontjától kezdődően és a koncesszió időtartama alatt terheli. Amint ugyanis a főtanácsnok indítványának 62. pontjában arra rámutatott, e kötelezettség alkalmas

lehet arra, hogy visszatartsa a más tagállamokban letelepedett társaságokat a pályázat benyújtásától az ausztriai letelepedés és társaságalapítás azon költségei miatt, amelyet pályázatuk elfogadása esetén viselniük kellene. Ez a rendszer egyébként nem teszi lehetővé annak elkerülését, hogy egy másik tagállamban székhellyel rendelkező társaságot megakadályozzon szerencsejáték-létesítmények osztrák területen, képviselet, fióktelep vagy leányvállalat útján történő működtetésében.

34 A Bíróság ítélkezési gyakorlatából ezzel kapcsolatban kitűnik, hogy amennyiben az olyan korlátozás, mint amelyet a jelen ügyben megállapítottak, hátrányosan megkülönböztető jellegű, csak akkor összeegyeztethető az uniós joggal, ha valamely kifejezetten eltérést engedő rendelkezés - mint például az EK 46. cikk szerinti okok, nevezetesen a közrend, a közbiztonság és a közegészségügy - hatálya alá tartozik (a C-388/01. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 2003. január 16-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-721. o.] 19. pontja és a C-153/08. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2009. október 6-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-9735. o.] 37. pontja).

35 Az ilyen korlátozásnak továbbá arányossága vonatkozásában meg kell felelnie a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következő feltételeknek, és a nemzeti szabályozás csak akkor alkalmas az említett cél megvalósítására, ha azt valóban koherens és szisztematikus módon kívánja elérni (lásd ebben az értelemben a C-42/07. sz., Liga Portuguesa de Futebol Professional és Bwin International ügyben 2009. szeptember 8-án hozott ítélet [EBHT 2009., I-7633. o.] 59-61. pontját).

36 Az osztrák kormány azt állítja, hogy a szerencsejáték-létesítmények működtetésére vonatkozó koncesszió jogosultjai számára a belföldi székhelyükre vonatkozóan előírt kötelezettség célja az, hogy lehetővé tegye a szerencsejáték-ágazatban működő gazdasági szereplők hatékony ellenőrzését annak érdekében, hogy megelőzhető legyen az e tevékenységek bűncselekmények vagy csalások elkövetéséhez való felhasználása. E kötelezettség többek között lehetővé teszi, hogy bizonyos ellenőrzést gyakoroljanak a társaság szervei által hozott döntések felett az állami képviselőknek a felügyelőbizottsághoz hasonló szervekben való jelenléte révén.

37 Anélkül, hogy szükséges lenne annak meghatározása, hogy e cél a közrend fogalmába tartozhat-e, elegendő e tekintetben megjegyezni, hogy a más tagállamban székhellyel rendelkező gazdasági szereplők általános kizárása aránytalannak tűnik, mivel túllép a bűnözés elleni küzdelemhez szükséges mértéken. Számos eszköz létezik ugyanis ezen gazdasági szereplők tevékenységeinek és könyvelésének ellenőrzésére (lásd ebben az értelemben a C-243/01. sz., Gambelli és társai ügyben 2003. november 6-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-13031. o.] 74. pontját, a C-338/04., C-359/04. és C-360/04. sz., Placanica és társai egyesített ügyekben 2007. március 6-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-1891. o.] 62. pontját, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 39. pontját).

38 Többek között megemlíthető az a lehetőség, hogy megköveteljék az ugyanazon gazdasági szereplő egyes szerencsejáték-létesítményeinek elkülönült, független könyvelő által ellenőrzött könyvelését és a koncessziós jogosult szervei által hozott határozatok rendszeres közlését, valamint hogy beszerezzék a vezetőikre, illetve a fő részvényeseikre vonatkozó információkat. Amint a főtanácsnok indítványának 60. pontjában megjegyezte továbbá, a tagállamokban letelepedett minden vállalkozás felett végezhetők ellenőrzések, továbbá szankciók is kiszabhatók rájuk a vállalkozások vezetőinek lakóhelyétől függetlenül.

39 Ezen túlmenően a szóban forgó tevékenységet – vagyis az osztrák területen található szerencsejáték-létesítmények működtetését – illetően semmi sem akadályozza meg azt, hogy ellenőrzéseket végezzenek e létesítmények helységeiben többek között abból a célból, hogy a gazdasági szereplők által a fogyasztók kárára elkövetett bármilyen csalást megelőzzenek.

40 Az első kérdésre következésképpen azt a választ kell adni, hogy az EK 43. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az a tagállami szabályozás, amely a szerencsejátékok szerencsejáték-létesítményekben történő működtetését kizárólag az e tagállamban székhellyel rendelkező gazdasági szereplők számára tartja fenn.

A harmadik kérdésről

41 Habár a harmadik kérdés a szövege alapján a szerencsejáték-létesítmények Ausztriában történő működtetésére vonatkozó koncessziók odaítélésére irányuló ajánlati felhívásoknak a nemzeti jog értelmében alkalmazandó, hátrányosan megkülönböztető feltételeire vonatkozik, az osztrák kormány által előadott információk fényében nem vitatott, hogy egyetlen közbeszerzési eljárást sem folytattak le, és egyáltalán nem biztosították az átláthatóságot az alapügy tényállásának időpontjában létező tizenkét koncessziónak a Casinos Austria AG számára 1998. január 1-jei és 2001. január 1-jei hatállyal történő odaítélése során. Ez a tizenkét koncesszió jelentette egyébként a nemzeti jogszabályban előírt összes koncessziót.

42 Következésképpen a harmadik kérdést úgy kell értelmezni, mint amely azon kérdés eldöntésére irányul, hogy az EK 43. cikkel és az EK 49. cikkel ellentétes-e a szerencsejáték-létesítmények működtetésére vonatkozó összes koncesszió valamely tagállam területén, tizenöt évre, mindenfajta versenyeztetés nélkül történő odaítélése.

43 Három különböző korlátozás azonosítható ezzel kapcsolatban, nevezetesen először is a szerencsejáték-létesítmények működtetésére vonatkozó koncessziók számának korlátozása, másodsorban ezen koncessziók tizenöt évre történő odaítélése, és harmadsorban az a tény, hogy erre az odaítélésre mindenfajta átláthatóság nélkül került sor. Mindegyik korlátozást illetően külön kell vizsgálni nevezetesen azt, hogy azok alkalmasak-e az adott tagállam által elérni kívánt cél vagy célok megvalósításának biztosítására, és hogy nem lépnek-e túl az annak megvalósításához szükséges mértéken (a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 49. pontja, valamint a C-46/08. sz. Carmen Media Group ügyben 2010. szeptember 8-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-8145. o.] 60. pontja).

44 Elsőként azon tényt illetően, hogy a szerencsejáték-létesítmények működtetésére vonatkozó koncessziók száma korlátozott, nem vitatott, hogy az ilyen korlátozás akadályozza a letelepedés szabadságát, illetve a szolgáltatásnyújtás szabadságát (a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 50. és 51. pontja).

45 A kérdést előterjesztő bíróság vizsgálatától függően azonban úgy tűnik, hogy az érintett ágazatban a koncessziók - és ezáltal a szerencsejáték-létesítmények - számának tizenkettőben történő korlátozása - ami az osztrák kormány által adott tájékoztatás szerint 750 000 lakosonként jelent egy létesítményt - már jellegénél fogva is alkalmas a szerencsejáték-lehetőségek korlátozására, és ezáltal az uniós jog által elismert valamely közérdekű cél megvalósítására (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Gambelli és társai ügyben hozott ítélet 62. és 67. pontját, a fent hivatkozott Placanica és társai egyesített ügyekben hozott ítélet 53. pontját, valamint a fent hivatkozott Carmen Media Group ügyben hozott ítélet 84. pontját). Mivel a fogyasztóknak utazniuk kell ahhoz, hogy a szóban forgó szerencsejátékokban való részvétel céljából eljuthassanak valamelyik létesítmény helyszínére, e létesítmények számának korlátozása azzal a következménnyel jár, hogy erősíti a szerencsejátékokban való részvétel akadályait.

46 Másodsorban a koncessziók időtartamát illetően a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy a koncessziók tizenöt évig terjedő időtartamra történő megadása alkalmas az EK 43. cikkben és az EK 49. cikkben biztosított szabadságok más tagállambeli gazdasági szereplők általi gyakorlásának akadályozására vagy megtiltására, és ezért e szabadságok gyakorlása korlátozásának minősül (lásd ebben az értelemben a C-323/03. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben 2006. március 9-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-2161. o.] 44. pontját).

47 E korlátozás uniós joggal való összeegyeztethetőségének megítélését illetően fontos azt felidézni, hogy a letelepedés szabadsága és a szolgáltatásnyújtás szabadsága – mint a Szerződés alapelvei – csupán a közérdeken alapuló kényszerítő indokkal igazolt és a fogadó tagállam területén tevékenységet végző valamennyi személyre és vállalkozásra alkalmazandó szabályozásokkal korlátozható. Az igazolhatóság végett a szóban forgó nemzeti szabályozásnak továbbá alkalmasnak kell lennie az általa követett cél megvalósítására, és nem terjedhet túl a megvalósításához szükséges mértéken (a fent hivatkozott Bizottság

kontra Spanyolország ügyben 2006. március 9-én hozott ítélet 45. pontja és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

48 Úgy tűnik, hogy a jelen esetben is ez a helyzet áll fenn: a koncessziók tizenöt évig terjedő időtartamra történő megadását – a kérdést előterjesztő bíróság vizsgálatától függően – igazolhatja a koncessziós jogosult azon igénye, hogy kellőképpen hosszú idő álljon a rendelkezésére a szerencsejáték-létesítmény alapításához szükséges befektetések megtérülésére.

49 Harmadsorban az alapügyben szereplő koncessziók megadására vonatkozó eljárást illetően legelőször is emlékeztetni kell arra, hogy bár az uniós jog jelenlegi állapotában a szolgáltatási koncessziót egyetlen, az uniós jogalkotó által a közbeszerzések területén elfogadott irányelv sem szabályozza, mindazonáltal az ilyen koncessziókat odaítélő hatóságoknak tiszteletben kell tartaniuk a Szerződések alapvető szabályait, így többek között az EK 43. cikket és az EK 49. cikket, valamint az azokból eredő átláthatósági kötelezettséget (lásd ebben az értelemben a C-324/98. sz., Telaustria és Telefonadress ügyben 2000. december 7-én hozott ítélet [EBHT 2000., I-10745. o.] 60. és 61. pontját; a C-231/03. sz. Coname-ügyben 2005. július 21-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-7287. o.] 16–19. pontját; a C-458/03. sz. Parking Brixen ügyben 2005. október 13-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-8585. o.] 46–48. pontját; a C-91/08. sz. Wall-ügyben 2010. április 13-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-2815. o.] 33. pontját és a C-203/08. sz. Sporting Exchange ügyben 2010. június 3-án hozott ítélet [EBHT 2010., I-4695. o.] 39. pontját).

50 Az átláthatóság említett követelménye - amely abban az esetben érvényesül, 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 Sporting Exchange ügyben hozott ítélet 40. és 41. pontja, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

51 A koncessziónak az ajánlatkérő tagállamában székhellyel rendelkező gazdasági szereplő számára, bármiféle átláthatóság nélkül történő odaítélése a másik tagállamban székhellyel rendelkező, azon gazdasági szereplőkkel szembeni hátrányos, eltérő bánásmódnak minősül, akiknek nincs semmilyen tényleges lehetősége a szóban forgó koncesszió megszerzéséhez fűződő érdekük kinyilvánítására. Az ilyen eltérő bánásmód ellentétes az egyenlő bánásmód és az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma elvével, és az EK 43. cikkben és az EK 49. cikkben tiltott – állampolgárságon alapuló – közvetett megkülönböztetésnek minősül, hacsak objektív körülmények nem indokolják (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Coname-ügyben hozott ítélet 19. pontját, a fent hivatkozott Parking Brixen ügyben hozott ítélet 50. pontját, valamint a C-347/06. sz. ASM Brescia ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-5641. o.] 59. és 60. pontját).

52 Az, hogy a szerencsejáték-létesítmények működtetésére vonatkozó engedélyek kibocsátása nem minősül szolgáltatási koncessziós szerződésnek, önmagában nem igazolhatja az EK 49. cikkből eredő követelmények, nevezetesen az egyenlő bánásmód elve és az átláthatósági kötelezettség megsértését (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Sporting Exchange ügyben hozott ítélet 46. pontját).

53 Az átláthatósági kötelezettség ugyanis a tagállamok azon jogának kötelező előfeltételeként jelenik meg, hogy szerencsejáték-létesítmények működtetésére vonatkozó engedélyeket ítéljenek oda, tekintet nélkül a gazdasági szereplők kiválasztásának módjára, mivel az ilyen engedélyek odaítélésének a más tagállamokban letelepedett és e tevékenység gyakorlásában potenciálisan érdekelt vállalkozókra gyakorolt hatásai ugyanazok, mint egy szolgáltatási koncessziós szerződésnek.

54 Ezen túlmenően emlékeztetni kell arra, hogy ha egy tagállamban az ítélkezési gyakorlat által elismert jogszerű célokat követő engedélyezési rendszert vezetnek be, az ilyen engedélyezési rendszer nem igazolhatja a nemzeti hatóságok részéről megnyilvánuló olyan jellegű önkényes eljárást, amely megfosztja az uniós jog rendelkezéseit, különösen az alapügyben szerepelőhöz hasonló valamely alapvető szabadságra vonatkozó rendelkezéseit hatékony érvényesülésüktől (lásd különösen a fent hivatkozott

Sporting Exchange ügyben hozott ítélet 49. pontját és a fent hivatkozott Carmen Media Group ügyben hozott ítélet 86. pontját).

55 Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében ugyanis ahhoz, hogy valamely előzetes hatósági engedélyezési rendszer abban az esetben is igazolható legyen, ha korlátozza valamely alapvető szabadságot, olyan objektív, hátrányos megkülönböztetéstől mentes és előzetesen ismert kritériumokon kell alapulnia, amelyek kellőképpen korlátok közé szorítják a nemzeti hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlását annak érdekében, hogy azt ne tehessék önkényes módon. Ezen túlmenően minden olyan személynek, akit egy ilyen eltérésen alapuló korlátozó intézkedés hátrányosan érint, rendelkeznie kell hatékony bírósági jogorvoslati lehetőséggel (lásd a fent hivatkozott Sporting Exchange ügyben hozott ítélet 50. pontját és a fent hivatkozott Carmen Media Group ügyben hozott ítélet 87. pontját).

56 Az alapeljárásban meg kell állapítani, hogy az átláthatóság teljes hiánya a szerencsejáték-létesítmények működtetésére vonatkozó koncessziók 1998. január 1-jei és 2001. január 1-jei hatállyal történő megadása során nem felel meg az EK 43. cikknek és az EK 49. cikknek.

57 Az osztrák kormány ezzel kapcsolatban annak megállapítására szorítkozott, hogy a koncessziók magadására irányuló eljárás megfelelt az akkor hatályos nemzeti jognak, és arra hivatkozott, hogy semmilyen átláthatósági követelmény nem volt levezethető a Bíróság ítélkezési gyakorlatából ebben az időszakban. E kormány azt állítja továbbá, hogy az alkalmazandó jogszabályokban előírt feltételeket teljesítő gazdasági szereplők szabadon pályázhattak valamely koncesszió odaítélésére. Márpedig e körülmények közül egyik sem minősül a Szerződésben kifejezetten előírt eltérést engedő intézkedés vagy a Bíróság ítélkezési gyakorlatában elismert nyomós közérdekű ok címén történő igazolásnak, amely igazolhatná az alapügyben szereplő koncessziók mindenfajta átláthatóság nélkül történő odaítélését.

58 Mindezekre a megfontolásokra tekintettel a harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EK 43. cikkből és az EK 49. cikkből eredő átláthatósági kötelezettség, valamint az egyenlő bánásmód és az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével ellentétes valamely tagállam területén a szerencsejáték-létesítmények működtetésére vonatkozó összes koncesszió bármiféle versenyeztetés nélkül történő odaítélése.

A második kérdésről

59 Az első és a harmadik kérdésre adott válaszokra, valamint arra a tényre figyelemmel, hogy – amint a jelen ítélet 26. pontjában megállapításra került – a kérdést előterjesztő bíróság kapcsolatot állított fel az E. Engelmann terhére rótt bűncselekmény tényállási elemei, és azon kérdés között, hogy E. Engelmannt jogszerűen zárták-e ki a koncesszió megszerzésének lehetőségéből, a harmadik kérdést nem szükséges megválaszolni.

A költségekről

60 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 úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az a tagállami szabályozás, amely a szerencsejátékok szerencsejáték-létesítményekben történő működtetését kizárólag az e tagállamban székhellyel rendelkező gazdasági szereplők számára tartja fenn.

2) Az EK 43. cikkből és az EK 49. cikkből eredő átláthatósági kötelezettség, valamint az egyenlő bánásmód és az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével ellentétes valamely tagállam területén a szerencsejáték-létesítmények működtetésére vonatkozó összes koncesszió bármiféle versenyeztetés nélkül történő odaítélése.

Aláírások