

*Strihó Krisztina*

# A hazai szerencsejátékra vonatkozó szabályozás EU-jogkonformitásának vizsgálata

## A Conformity Assessment of the Hungarian Gambling Regulation with the EU Law

*Jelen tanulmányban a szerencsejáték szervezésére vonatkozó, mindenkor hatályos magyar rendelkezések európai uniós jog konformitását vesszük górcső alá. Vizsgálódásunk alapja a témánkhöz kapcsolódóan az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárás keretében hozott döntései. A publikációban kizárólag jogkérdésekkel foglalkozunk, megjegyezzük azonban, hogy a vizsgált területnek jelentős a gazdasági életre (vendéglátó egységek, közvetve az adófizetés okán) és a társadalomra gyakorolt hatása (a játékszenvedély, a bűnözés). A tanulmányban alapvetően a leírás módszertanát alkalmazom azzal, hogy a vizsgált bírósági ügyekkel összefüggésben élek az elemzés és az összehasonlítás eszközeivel is.*

*Kiemeljük, hogy önmagában a szerencsejáték-szervezés és az azzal kapcsolatosan bevezetett kettős rendszer még nem minősül jogellenesnek, nem ellentétes az uniós joggal feltéve, hogy a jogalkotó által kitűzött célok tényleges érvényesülését szolgálja. A vizsgált ügyek segítségével azonban bemutatjuk, hogy az irányadó hazai szabályozás számos összefüggésben sérti, vagy bizonyos feltételek nem teljesítése esetén ellentétes lehet az uniós joggal.*

**Kulcsszavak:** EU-jog-konformitás, szolgáltatásnyújtás szabadsága, szerencsejáték

*The purpose of this study is to analyse whether the Hungarian regulation on gambling is in conformity with the EU law. The research was based on the cases that have been decided by the European Court of Justice in preliminary ruling procedures.*

*We will deal exclusively with questions of law, though we note that there are some social and economic consequences of the topic linked with gambling addiction, crime, catering services and taxation.*

*In the study, we will use the method of description, complemented by analysis and comparison in connection with the scrutinised court cases.*

*It will be argued that gambling and the joint double system of concessions applied by the Hungarian legislator are not in themselves unlawful, provided that these regulations effectively serve the achievement of the public interest objectives of the legislator. However, through the analysed cases, we conclude that the Hungarian regulation goes against the EU law in many respects, and these regulations breach the EU law under certain circumstances.*

**Keywords:** conformity with the EU law, freedom of the services, gambling

## Bevezetés

Jelen tanulmányban egy társadalmi és gazdasági szempontból egyaránt kiemelt területtel foglalkozunk, nevezetesen a magyar szerencsejáték szervezésére vonatkozó rendelkezésekkel. A hazai szabályozás EU-jog-konformitását vizsgáljuk elsősorban magyar érintettségű, az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) által közzétett eseti döntések elemzésével. A hazai szabályokból kiindulva áttekintjük az uniós jog kapcsolódó rendelkezéseit, különös tekintettel a belső piac kialakulásának és fenntartásának alapvető szabadságjogait.

A belső piac joga alapvetően az áru, a személyek, a vállalkozások és a tőke szabad áramlását hivatott biztosítani az Európai Unió tagállamai között.<sup>1</sup> A nemzeti szabályozások közötti különbségek csökkentése érdekében a külföldi és a belföldi tényezők (a négy szabadság) egymáshoz viszonyított jogi helyzete az irányadó. „A szabad mozgást gátló akadályok lebontása pedig tipikusan éppen, a külföldiek hátrányát jelentő megkülönböztetés megszüntetésével történhet.” (Blutman, 2013:54) A szerencsejáték szervezésére irányadó joganyag kialakítása tagállami hatáskörbe tartozik, az uniós jog másodlagos jogforrásai nem rendelkeznek a területről. A tanulmányban ismertetett ügyek egyértelműen jelzik, hogy a szerencsejáték szervezése a szolgáltatásnyújtás szabadságának területére esik. A Bíróság rögzítette, hogy „a terület európai uniós harmonizációja hiányában az egyes tagállamok feladata, hogy e területeken saját értékrendjüknek megfelelően megítélik az érintett érdekek védelméből következő követelményeket”.<sup>2</sup> Megjegyezzük, hogy a szerencsejáték szervezésére vonatkozó normatív háttér kimunkálása során az egyes tagállamok tekintettel voltak a saját erkölcsi, vallási és kulturális hagyományaikra, szabályaikra.

A továbbiakban ismertetjük a Bíróság által tárgyalt esetek közül a szerencsejátékra vonatkozó, magyar érintettségű ügyeket. Elsődleges vizsgálódási szempontunk ezen rendelkezések uniós jog konformitása tekintetében, hogy mennyiben támogatják, vagy hátráltatják a belső piac működését.

<sup>1</sup> EUMSZ 26. cikk (2) bek.

<sup>2</sup> C-3/17. sz. Sporting Odds-ügy [ECLI:EUC:2018:130], az ítélet 20. pontja.



## Szerencsejátékkal kapcsolatos magyar ügyek a Bíróság előtt

A négy szabadság közül a szolgáltatásnyújtás szabadsága a központi kérdés valamenynyí górcső alá vett ügyben, amelynek értelmében tilos az Európai Unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozás a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik nem abban a tagállamban letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személy.<sup>3</sup> A *Berlington*-ügyben<sup>4</sup> felmerül az áruk szabad mozgásának a kérdése is, amely szerint az EU vámuniót alkot, és ennek alapján tilos a tagállamok közötti behozatali vagy kiviteli vám, valamint azzal azonos hatású díj bevezetése.<sup>5</sup> Tilos továbbá a behozatalra és a kivitelre vonatkozó minden mennyiségi korlátozás és azzal azonos hatású intézkedés.<sup>6</sup>

Az egyéb, speciálisan a konkrét ügyben előforduló uniós rendelkezéseket és a hazai vonatkozású szabályokat az adott időállapotnak megfelelően ismertetjük az elemzés során.

### A *Berlington*-ügy

Az alapügy felperese öt gazdasági társaság,<sup>7</sup> amelyek a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Szjtv.) 2012. évi módosításáig<sup>8</sup> pénznyerő automatákat üzemeltettek játéktermekben. Hivatkozott tevékenységüket elsősorban más tagállamokból származó szerencsejátékgépekkel folytatták, és vendégeik egy része a hazánkban nyaraló uniós polgárok köréből került ki (külföldi elem). Az Szjtv. vizsgált szövegváltozata lényegében megtiltotta a pénznyerő automaták játékkaszinókon kívüli üzemeltetését,<sup>9</sup> és már 2012. október 11. napjától megszűntek *ipso iure* a korábban kiadott engedélyek, kártalanítás fizetése nélkül.

Megjegyezzük, hogy az Szjtv. 2011. évi módosítása<sup>10</sup> is jelentősen érintette a vizsgált szektort, hiszen a jogalkotó, átmeneti idő biztosítása nélkül a játéktermekben mintegy ötszörösére emelte a játékadó mértékét az új százalékos adó bevezetésével egyidejűleg.<sup>11</sup>

A felperesek a hivatkozott körülményekre tekintettel fordultak a Fővárosi Törvényszékhez a magyar állammal szemben, és keresetükben kérték az Szjtv. 2011. évi

<sup>3</sup> EUMSZ 56. cikk.

<sup>4</sup> C-98/14. *Berlington*-ügy [ECLI:EU:C:2015:386].

<sup>5</sup> EUMSZ 28. cikk (1) bekezdés.

<sup>6</sup> EUMSZ 34-35. cikk.

<sup>7</sup> *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató Kft., Lixus Szerencsejáték Szervező Kft., Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező Kft., Lixus Invest Szerencsejáték Szervező Kft., Megapolis Terminal Szolgáltató Kft.*

<sup>8</sup> 2012. október 10. napjától lépett hatályba a módosított változat.

<sup>9</sup> Szjtv. 26. § (3) bekezdés.

<sup>10</sup> Az Szjtv. 33 §-ának 2011. november 1. napján hatályba lépett változata.

<sup>11</sup> Megjegyezzük, hogy a játékkaszinókban változatlan maradt az adózás.



és 2012. évi módosításából eredő káruk<sup>12</sup> megtérítését. Az alperes a kereset elutasítását kérte, vitatva annak jogalapját, továbbá a felperesek által követelt összegeket is.

Az ügyben eljáró Fővárosi Törvényszék felfüggesztette az előtte folyó eljárást, és előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezve, mintegy tizenöt kérdést intézett a Bírósághoz. A feltett kérdéseket a főbb témák alapján érdemes négy csoportba osztva tárgyalni az alábbiak szerint.

*a) Az alapvető szabadságok korlátozásának fennállására irányuló kérdések*

A vizsgált magyar szabályozás uniós joggal való összhangja két szempontból is felmerül, nevezetesen az áruk és a szolgáltatások szabad mozgása vonatkozásában. Az áruk szabad mozgása és annak esetleges korlátozása a játékadó felkészülési idő nélkül történő, jelentős mértékű megemelése (ideértve a százalékos adó bevezetését is) miatt vált kérdésessé, hiszen a játékgépek hazánkba történő behozatalát korlátozta. A szolgáltatásnyújtás szabadsága pedig ugyanezen normatív változások pénznyerő automaták üzemeltetésére gyakorolt hatása okán került előtérbe.

A Bíróság megállapította, hogy a vizsgált rendelkezések (a 2011. évi módosítás) a pénznyerő automaták üzemeltetésére irányuló tevékenységet közvetlenül érintik, azonban a játékgépek behozatalát csak közvetve befolyásolhatják,<sup>13</sup> így az áruk szabad mozgásának esetleges korlátozásának kérdésével nem szükséges foglalkozni. „Az alapügyben szereplőhöz hasonló nemzeti jogszabály, amely átmeneti időszak előírása nélkül megötszörözi a játékkermekben felállított pénznyerő automaták üzemeltetését terhelő tételes adó összegét, ezenfelül pedig az ugyanezen tevékenységet terhelő százalékos mértékű adót is bevezet, a szolgáltatásnyújtás EUMSZ 56. cikkben biztosított szabadsága korlátozásának minősül, amennyiben akadályozza, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi a pénznyerő automaták játékkermekben való üzemeltetésében álló szolgáltatás szabad nyújtását, aminek vizsgálata a nemzeti bíróságok feladata.”<sup>14</sup>

Ha a 2011. évi módosítás *de facto*, azaz ténylegesen akadályozza, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi az adott szolgáltatás nyújtását, nevezetesen a pénznyerő automaták magyarországi játékkermekben való üzemeltetését, az a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozásának minősül.<sup>15</sup>

Az első pontban szereplő megállapításból következik a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának igazolhatóságával összefüggő vizsgálat.

*b) A szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának igazolhatóságáról*

Alapvető kérdés ebben a körben, hogy a nemzeti rendelkezésekből eredő esetleges korlátozások milyen hivatkozási alappal és milyen mértékben engedhetők meg. Mi lehet az a konkrét ok, körülmény, amely mentesítést adhat a köz érdekében, és/vagy közegészségügyi szempontból? Az Sztv. preambulumban a jogalkotó a vonatkozó szabályozással

<sup>12</sup> A kereseti kérelemben megjelölt kár elemei: a felperesek által megfizetett adó, játékgépeik értékvesztése és az alapeljárás költségei.

<sup>13</sup> Az ítélet 30. pontja.

<sup>14</sup> Az ítélet 42. pontjának utolsó mondata.

<sup>15</sup> Az ítélet 40. pontja.



elérendő célként jelölte meg a szerencsejáték szervezése iránti igény kielégítésén kívül az engedély nélküli és a jó erkölcsbe ütköző játék megelőzését, a szerencsejáték-szervező tevékenység ellenőrzését, a pénznyerő automaták kaszinóüzemeltetési koncesszióhoz való kötését, a szerencsejátékból származó jövedelmek egy részének a közcélra történő fordítását. Lényegében a szerencsejátékhöz kapcsolódó bűncselekmények és a játékfüggőség megelőzése, továbbá egyéb, a köz érdekében meghatározott célok kerülnek meghatározásra. Felmerült kérdésként az igazolhatósággal összefüggésben, hogy az adott tagállam hivatkozhat-e kizárólag a költségvetés rendezésére,<sup>16</sup> vagy hogy az általános jogelveket figyelembe kell-e venni az új adószabályokra való felkészülési idő tekintetében.<sup>17</sup> Válaszra várt továbbá, hogy az alapvető uniós szabadságjog korlátozásának vizsgálatakor a tagállami bíróságnak milyen kritériumokat szükséges vizsgálni a szükségesség, alkalmasság és arányosság hármasságának elfogadhatóságáról.<sup>18</sup>

A Bíróság kimondta, hogy a szolgáltatásnyújtás korlátozása abban az esetben igazolható közérdeken<sup>19</sup> alapuló nyomós okkal, ha a nemzeti bíróság megállapítja, miszerint valóban a játékfüggőség és egyéb bűncselekmények megelőzése a cél, továbbá a célokat koherens és szisztematikus módon követik és az uniós jog általános elveiből következő követelményeknek megfelelnek (jogbiztonság, bizalomvédelem és a tulajdonhoz való jog).<sup>20</sup> Az alábbiakban utalunk még a szükségesség, arányosság és alkalmasság hármasság követelményének pontosításával kapcsolatos kérdésekre. Ebben a körben fontos kérdés, hogy az adott tagállami bíróság mely körülmények alapján hoz döntést arról, hogy a korlátozás szükséges, arányos és alkalmas. Szükséges az eszközölt korlátozás, amennyiben más módon nem vagy indokolatlanul nagy teher segítségével érhető el a jogalkotó célja. A bíróság álláspontja szerint azonban az arányosság akkor állapítható meg, ha alkalmas a kívánt cél elérésére. Az esetleges korlátozás abban az esetben alkalmas a jogszabályban rögzített célok megvalósítására, ha azt ténylegesen koherens és szisztematikus módon kívánják teljesíteni.<sup>21</sup>

### c) 98/34/EGK irányelv<sup>22</sup> megsértésének fennállásáról

A 98/34/EGK irányelv megalkotásával a jogalkotó célja az áruk szabad mozgásának megelőző ellenőrzési rendszerének szervezésére irányadó rendelkezések elfogadása és bevezetése. Az alapügyben eljáró magyar bíróság kérdésként fogalmazta meg, hogy a vizsgált irányelv szerinti

<sup>16</sup> Az ítélet 22. pontja, 3. kérdés.

<sup>17</sup> Az ítélet 22. pontja, 4. kérdés.

<sup>18</sup> Az ítélet 22. pontja, 10. kérdés.

<sup>19</sup> Megjegyezzük, hogy a bíróság már a Berlington-ügy előtt már több esetben kimondta, például a C-243/01. sz. Gambelli és társai-ügyben (ECLI:EU:C:2003:597), a C-347/09. sz. Dickinger és Ömer-ügyben (ECLI:EU:2003:597).

<sup>20</sup> Az ítélet 92. pontja.

<sup>21</sup> Az ítélet 64. pontja.

<sup>22</sup> A műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás és az információs társadalom szolgáltatásaira vonatkozó szabályok megállapításáról (2006/96/EK irányelvvel módosított).



- „de facto műszaki szabálynak”<sup>23</sup> minősül-e a fent hivatkozott adószabály, továbbá
- „egyéb követelménynek”<sup>24</sup> tekintendő-e a játékkaszinó-üzemeltetési koncessziós kikötés.

A Bíróság megállapította, hogy az Szjtv. 2011. évi adót érintő módosítása nem minősül a 98/34/EGK irányelv szerinti „de facto műszaki szabálynak”, mivel csak az azokhoz kapcsolódó műszaki leírások tartoznak a fogalom hatálya alá, azonban maguk az adózási rendelkezések nem. Az Szjtv. fent ismertetett 2012. évi módosítása viszont az irányelv hatálya alá tartozik, és ezáltal előzetesen közölni kell az Európai Bizottsággal, amennyiben az jelentős módon befolyásolhatja az érintett termékek (jelen esetben a pénznyerő automaták) természetét, értékesítését.<sup>25</sup>

A 98/34. számú irányelvvel összefüggésben is kérdéses, hogy a rendelkezései alapján magánszemélyek igényelhetnek-e kártérítést az adott tagállamtól. Az elemzést a következő pontban mutatjuk be.

#### *d) Az érintett tagállam kártérítési kötelezettségének fennállásáról*

A 98/34/EGK irányelv nem tekinthető kártérítési igény esetén megfelelő jogalapnak, hiszen a benne foglalt szabályok megsértése nem vonja maga után a magánszemélyek ezirányú fellépését (más a jogalkotó célja).<sup>26</sup>

A kérdés az, hogy az EUMSZ 34. cikk és/vagy az EUMSZ 56. cikk keletkeztet-e a magánszemélyek számára jogot a tagállami szabályozásból eredő kár megtérítésére. A Bíróság álláspontja szerint az alapvető szabadságjogokra irányadó rendelkezések (jelen esetben az EUMSZ 56. cikk) jogalként szolgálhatnak a magánszemélyek számára esetleges kártérítési igényük érvényesítésekor, ha a következő feltételek fennállnak:

- a megsértett jogszabály célja, hogy a magánszemélyeket jogokkal ruházza fel;
- a jogsértés kellően súlyos, és

<sup>23</sup> Magában foglalja valamely tagállam törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseit, amelyek műszaki leírásokra vagy más követelményekre, valamint olyan szakmai, illetve gyakorlati szabályzatokra vonatkoznak, amelyek azonban műszaki leírásokra vagy más követelményekre vonatkoznak, és amelyek betartása feltételezi a fent említett törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések által előírt kötelezettségeknek való megfelelést; önkéntes megállapodások, amelyeknél az egyik szerződő fél állami hatóság, amely a köz érdekében intézkedik a műszaki leírások vagy más követelmények teljesítéséről, kivéve a közbeszerzési ajánlati leírásokat – műszaki leírások vagy más követelmények, amelyek az ezeknek való megfelelés ösztönzése által termékek fogyasztására vagy szolgáltatások igénybevételére hatással bíró adó- vagy pénzügyi intézkedésekkel kapcsolatosak; ide nem értve a nemzeti társadalombiztosítási rendszerekkel kapcsolatos műszaki leírásokat vagy más követelményeket, illetve szolgáltatásra vonatkozó szabályokat (98/34. számú irányelv 1. cikk 9. pont).

A műszaki leírás egy dokumentumban szereplő részletes leírás, amely egy termék előírt tulajdonságait jelöli meg (98/34. számú irányelv 1. cikk 2. pont).

<sup>24</sup> A műszaki leíráson kívüli egyéb olyan követelmény, amelyet a termékre, különösen a fogyasztó- vagy környezetvédelmi célból írnak elő és befolyásolja a termék forgalomba hozatal utáni életciklusát (98/34. számú irányelv 1. cikk 3. pont).

<sup>25</sup> Az ítélet 100. pontja.

<sup>26</sup> Az ítélet 110. pontja



- közvetlen okozati összefüggés áll fenn a tagállamot terhelő kötelezettség megsértése és a jogsérelmet szenvedett felek kára között.

A három konjunktív feltétel tényleges fennálltának vizsgálata azonban a nemzeti bíróság feladata.

A következő pontban szereplő ügy a *Berlington*-ügyre történő hivatkozással az abban foglaltak – különösen az alapvető uniós szabadságjog esetleges korlátozásának vonatkozásában – pontosítását, részletes útmutató kidolgozását célozza.

### A Pólus Vegas Kft.-ügy<sup>27</sup>

A Pólus Vegas Kft. (a továbbiakban: a Kft.), magyarországi székhelyű cég, amelynek főtevékenysége szerencsejáték és fogadás, a vizsgált időszakban játéktermekben üzemeltetett pénznyerő automatákat hazánkban. A Kft. a *Berlington*-ügyben született ítéletre hivatkozva önellenőrzés iránti kérelmet terjesztett elő az EUMSZ 56. cikkel ellentétes magyar rendelkezésekből<sup>28</sup> eredő adókülönbözlet visszatérítése érdekében. A vizsgálat eredményeképpen az elsőfokon eljáró adóhatóság elutasította a Kft. kérelmét azzal az indokkal, hogy a Bíróság csak iránymutatást nyújtott ítéletében, és minden esetben a tagállami bíróság feladata annak megállapítása, hogy teljesülnek-e a konkrét esetben a döntésében foglalt feltételek. A Kft. fellebbezése folytán a másodfokon eljáró adóhatóság döntésével helybenhagyta az elsőfokon hozott határozatot. Végül a Kft. keresetet nyújtott be arra való hivatkozással, hogy az eljáró adóhatóság nem vette figyelembe a *Berlington*-ítéletben foglaltakat.

A nemzeti bíróság felfüggesztette az előtte indult eljárást és előzetes döntéshozatali eljárás keretében négy kérdést intézett a Bírósághoz, a *Berlington*-ítéletben foglaltak pontosítását kérve.

A Bíróság a negyedik kérdés kivételével megállapította hatásköre hiányát, így ezekre csak utalunk jelen tanulmányban. Az utolsó kérdés arra irányult, hogy értelmezhető-e a *Berlington*-ítélet tagállami alkalmazása során a szolgáltatásnyújtás szabadsága akként, hogy az alapján vélelem szól a határon átnyúló elem megléte mellett (a hazánkba utazó uniós polgár szerencsejátékosok által, hasonlóan a *Berlington*-ügyhöz, ahol a hazánkban üzemeltetett játékgépeket az idelátogató turisták is használták). Jelen körülmény vizsgálatának jelentősége abban áll, hogy a tagállami rendelkezések akkor tartozhatnak az EUMSZ-ban garantált alapvető szabadságok hatálya alá, ha kimutatható a külföldi elem megléte, vagyis a tagállamok közötti kereskedelmi helyzetekre irányadó.<sup>29</sup> A Bíróság kimondta, hogy az uniós elem kizárólag azon az alapon nem vélelmezhető, hogy a potenciális játéklehetőséget más tagállamokból érkező európai uniós polgárok is igénybe vehetik.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> C-665/18. sz. Pólus Vegas Kft.-ügy [ECLI:EU:C:2018:477].

<sup>28</sup> A fent hivatkozott 2011. évi Sztv. módosítás.

<sup>29</sup> Az ítélet 17. pontja.

<sup>30</sup> Az ítélet 27. pontja.





Az első három kérdés arra irányult, hogy „a Bíróság által a 2015. június 11-i *Berlington Hungary* és társai ítéletben [...] értelmezett EUMSZ 56. cikkben biztosított szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának minősül-e az olyan nemzeti jogszabály, mint a 2011. évi módosító törvény, amely átmeneti időszak előírása nélkül megötszörözi a játéktermekben felállított pénznyerő automaták üzemeltetését terhelő tételes adó összegét, ezenfelül pedig az ugyanezen tevékenységet terhelő százalékos mértékű adót is bevezet.”<sup>31</sup>

A határokon átnyúló elem igazolásának hiányában a Bíróság nem rendelkezett hatáskörrel ezen kérdések megválaszolására, a *Berlington*-ítélet vonatkozó megállapításainak pontosítására.

Álláspontunk szerint a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásaként meghatározott általános mérce – az „akadályozás”, a „zavarás” és a „kevésbé vonzóvá tétel” – mindig a konkrét helyzetben, adott piaci körülményekre tekintettel állapítható meg, a tisztességes versenyfeltételek<sup>32</sup> biztosítása mellett, továbbá egyéb körülményekre<sup>33</sup> figyelemmel. A szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozása vonatkozásában mintegy zsinórmértékként alkalmazható és vizsgálándó fogalmak az akadályozás,<sup>34</sup> a zavarás<sup>35</sup> és a kevésbé vonzóvá tétel.<sup>36</sup>

A konkrét tények és körülmények megállapításakor egyre inkább tekintettel kell lennünk a digitalizációval együttjáró gazdasági és társadalmi változásokra is. Az online út megjelenik a szerencsejáték területén is, amely az előbbi ügyekben felmerülő kérdéseken túl más problémákat és vizsgálódási tárgyköröket, szempontokat vet fel. A következő két ügy – az *Unibet*- és a *Sporting Odds*-ügy – már a távszerencsejáték piacára vezetnek át bennünket.

## Az *Unibet*-ügy<sup>37</sup>

Az alapügy felperese, az *Unibet International Ltd.* (a továbbiakban: a cég) egy máltai székhelyű gazdasági társaság, amely távszerencsejátékkal is foglalkozik, és e célból több európai uniós tagállam nemzeti (illetékes) hatósága által kiadott engedéllyel rendelkezik. A magyar adóhatóság által lefolytatott ellenőrzés eredményeképpen megállapítást nyert, hogy a cég Magyarországon nem rendelkezik távszerencsejáték folytatására feljogosító engedéllyel. A tapasztalt jogsértés miatt a hazai adóhatóság döntésével elrendelte a cég által működtetett netes oldalak<sup>38</sup> blokkolását,<sup>39</sup> annak megbírságolása mellett.

A cég keresetet nyújtott be arra való hivatkozással, hogy a magyar szabályozás ellentétes az EUMSZ 56. cikkében foglalt szolgáltatásnyújtás szabadságának

<sup>31</sup> Az ítélet 25. pontja, a jogalkotó által meghatározott célok érdekében vizsgálándó a szükségesség, az arányosság és az alkalmasság hármasa.

<sup>32</sup> Versenyjogi kérdésekről részletesen: (Gombos, 2019)

<sup>33</sup> Például fogyasztóvédelem, bűnmegelőzés stb.

<sup>34</sup> A piacra lépés nem lehetséges új gazdasági szereplő számára, vagy a már meglévő cégek ellehetetlenítése.

<sup>35</sup> A piacra lépés ugyan lehetséges, azonban például nem tisztázott valamennyi feltétel.

<sup>36</sup> A kevésbé vonzóvá tétel bizonyítható például a kapcsolódó forgalom visszaesésével.

<sup>37</sup> C-49/16. sz. *Unibet International Ltd.*-ügy [ECLI:EU:C:2017:491].

<sup>38</sup> hu.unibet.com és hul.unibet.com.

<sup>39</sup> Nevezett internetes oldalak Magyarországról történő ideiglenes hozzáférhetetlenné tétele.





követelményével, ezáltal az nincs összhangban az uniós joggal. Kiemelte a felperes továbbá, hogy valójában nem volt lehetősége megkötni a koncessziós szerződést annak ellenére, hogy a jogalkotó két alternatívát is felkínál. Az arra hatáskörrel rendelkező nemzetgazdasági miniszter az érintett időszakban nem írt ki távszerencsejáték szervezésére irányuló koncessziós pályázatot, és nem tudott szerződéskötési ajánlatot tenni, mivel a feljogosított, úgynevezett megbízható szervezővel<sup>40</sup> szemben támasztott kritériumoknak nem felelt meg. A megbízható szerencsejáték-szervező kategória feltételei közül kiemeljük a legalább tíz éven át Magyarországon végzett szerencsejáték-szervező tevékenység végzésének előírását, amelynek teljesítése fogalmilag kizárt az adott cég vonatkozásában. Tehát összességében *de iure* biztosította a jogalkotó megkülönböztetés nélkül a távszerencsejáték szervezésére irányuló koncessziós szerződés megkötését (két különböző módon is), azonban *de facto* erre mégsem kerülhetett sor adott körülmények között.

Az alapügy alperese (adóhatóság)<sup>41</sup> a kereset elutasítását kérte, mert álláspontja szerint a perbeli időszakban vizsgált magyar szabályozás nem ellentétes az EUMSZ 56. cikkével, továbbá a szerencsejáték szervezésére irányuló koncessziós pályázat kiírásának hiánya önmagában még nem sért uniós jogot.

A fő kérdés ebben az ügyben, hogy az a szabályozás, amely nem teremt monopolhelyzetet az érintett piacon, és normatíváé biztosítja a potenciális gazdasági szereplők adott piacra történő belépését (megkülönböztetés nélkül), azonban valójában a tényleges piacra lépésnek akadálya van, EU-jog-konformnak minősül-e. Három konkrét kérdést érdemes vizsgálni az ügy kapcsán az alábbiak szerint. Egyrészt azt, hogy a távszerencsejáték szervezésére bevezetett kettős rendszer ellentétes-e az EUMSZ. 56. cikkével, amennyiben igen, az igazolható-e, valamint hogy a jogsértés esetében a céggel szemben alkalmazott szankciós rendszer ellentétes-e a szolgáltatásnyújtás szabadságával.

A Bíróság megállapította, hogy az olyan nemzeti szabályozás, amely hatósági (előzetes) engedély hiánya esetén tiltja a szerencsejáték-szervezést, ellentétes az EUMSZ 56. cikkével.<sup>42</sup> A hazai rendelkezés sérti a szolgáltatásnyújtás szabadságának követelményét, ha az hátrányosan megkülönböztető rendelkezéseket foglal magában, vagy enélkül is, amennyiben a szakaszokat nem átlátható módon alkalmazzák, vagy

<sup>40</sup> Megbízható szerencsejáték-szervező: az a szerencsejáték-szervező, amely a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 3. § (1) bekezdés 1. pontja szerinti átlátható szervezet és

a) valamennyi, az állami adóhatóság által nyilvántartott, 500 000 Ft-ot meghaladó közteherre vonatkozó bevallási- és fizetési kötelezettségének eleget tett, és ilyen kötelezettsége teljesítésével egyszer sem esett 90 napot meghaladó késedelembe,

b) egyik bankszámláján sem volt 500 000 Ft-ot meghaladó azonnali beszedési megbízás az adóhatóság részéről, illetve működése során nem indult ellene 500 000 Ft-ot meghaladó érték tekintetében végrehajtási eljárás,

c) működése során, azzal összefüggésben, nem történt olyan jogsértés, amely miatt esetenként öt millió forint összeget meghaladó bírsággal sújtották volna,

d) legalább 10 éven keresztül folytatott szerencsejáték szervezésére irányuló tevékenységet Magyarországon,

e) a játékosok személyazonosságának megállapítására, valamint az ahhoz kapcsolódó adatkezelésre vonatkozó szabályokat maradéktalanul betartotta, amennyiben ilyen kötelezettség terhelte (Sztjtv. 37. § 30. pont).

<sup>41</sup> Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala.

<sup>42</sup> Az ítélet 31. pontja.



a végrehajtásuk során megnehezítik más európai uniós tagállamban letelepedett alanyok számára a pályázat benyújtását.<sup>43</sup> Az EUMSZ 56. cikke értelmében a szolgáltatásnyújtás korlátozására potenciálisan alkalmas rendelkezéseket teljes körűen „ki kell iktatni” még abban az esetben is, ha valamennyi (hazai és külföldi) gazdasági szereplőre egyaránt vonatkozik. A korlátozó szabályok megszüntetésére mindig sort kell keríteni, „amennyiben az akadályozza, zavarja, vagy kevésbé vonzóvá teszi egy olyan másik tagállamban letelepedő szolgáltató szolgáltatásait, ahol az jogszerűen nyújt hasonló szolgáltatásokat”.<sup>44</sup>

Az eljárás tárgyát képező korlátozó rendelkezéssel kapcsolatban hangsúlyozzuk, hogy önmagában a közérdekű cél fennforgása még nem elegendő annak igazolására.<sup>45</sup> A Bíróság az igazolhatóság kapcsán kifejtette, hogy „a tagállamok feladata annak mérlegelése, hogy az elérni kívánt célra tekintettel szükséges-e a szerencsejáték szervezésre vonatkozó tevékenység – teljes vagy részleges – tiltása vagy elegendő annak enyhébb vagy szigorúbb ellenőrzési eljárások előírásával történő korlátozása”.<sup>46</sup> Az esetleges korlátozásoknál azonban nem elegendő a szükségesség elvének megfelelni, figyelemmel kell lenni az arányosság követelményére is.<sup>47</sup> A Bíróság már a *Berlington*-ügyben is rögzítette, hogy a tagállami rendelkezések abban az esetben alkalmasak a feltüntetett célok elérésre, ha az alkalmazott eszközök koherensek és szisztematikusak. Jelen ügyben a bíróság nem adott helyt a szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozó rendelkezés igazolásának,<sup>48</sup> hiszen a hazai és a külföldi szolgáltatók között eltérő bánásmódot alkalmazott (az ajánlattétel feltétele a szolgáltatás hazánkban történő minimum tíz éven keresztül történő nyújtása).

A Bíróság megállapította, hogy a korlátozást eredményező rendszer bevezetése esetén nem alkalmazható szankció az esetleges jogsértés miatt, amennyiben a struktúrát rendező szabályok ellentétesek az EUMSZ 56. cikkével.<sup>49</sup>

Az *Unibet*-ügy elemzését követően áttérünk a *Sporting Odds*-ügyre, amelynek során megvizsgáljuk az esetleges újdonságértékű elemeket.

## A *Sporting Odds*-ügy<sup>50</sup>

A *Sporting Odds*-ügy, hasonlóan az eddig ismertetett esetekhez, a szolgáltatásnyújtás szabadadásának terjedelmét, érvényesülését veti fel. „A *Sporting Odds*-ügy jelentősége, hogy az Unibet-döntésben vizsgált időállapothoz képest a magyar szerencsejáték-szabályozás egy későbbi – 2016. januári – állapotát veszi górcső alá, a kezdeményező magyar bíróság kérdései pedig nemcsak a kaszinójáték szervezés engedélyezési rendszerére,

<sup>43</sup> Az ítélet rendelkező részének 1. pontja.

<sup>44</sup> Az ítélet 32. pontja.

<sup>45</sup> Az ítélet 45. pontja.

<sup>46</sup> Az ítélet 37. pontjának első fordulata.

<sup>47</sup> Az ítélet 40. pontja.

<sup>48</sup> Az ítélet 41. pontja, 2014. június 25. napján hatályba lépő rendelkezés vonatkozásában.

<sup>49</sup> Az ítélet 50. pontja.

<sup>50</sup> C-3/17. sz. *Sporting Odds*-ügy [ECLI:EU:C:2018:130].



hanem az állami monopóliumban lévő sportfogadás szervezésre vonatkozó szabályok uniós jogellenességét is érintik.” (Nemescsói–Radics–Csernus, 2018)

Az alapügy tényállása szinte teljesen egybeesik az *Unibet*-ügynél ismertetett információkkal. A Sporting Odds (a továbbiakban: a társaság) szintén külföldi cég, jelen esetben az Egyesült Királyságban bejegyzett társaság, amely a bejegyzés helye szerinti hatósági engedély birtokában távszerencsejáték szervezéssel foglalkozik. A társaság hazánkra is kiterjesztette tevékenységét azzal, hogy nem rendelkezett erre irányuló koncesszióval és magyar hatóság által kiadott engedéllyel sem. A magyar adóhatóság ellenőrzése<sup>51</sup> során megállapította nevezett társaság terhét a jogsértést, hiszen az sportfogadás-szervezést folytatott erre jogosító, magyar hatósági engedély nélkül, és határozatával bírságot szabott ki. A társaság keresetet nyújtott be arra hivatkozással, hogy véleménye szerint az irányadó magyar szabályozás nem tekinthető EU-jog-konformnak.

A hazai bíróság több rendelkezés értelmezését tartotta indokoltnak, ezért az előtte folyó eljárás felfüggesztése mellett előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett a Bíróság előtt, amelynek keretében tizenhat konkrét kérdést intézett felé, amelyeket a Bíróság nagyobb tematikai egységekben kezelt.

A Bíróság foglalkozott annak kérdésével, hogy az EUMSZ 56. cikkével ellentétes-e a magyar szabályozás szerinti kettős rendszer kialakítása, vagyis annak bevezetése, hogy egyes szerencsejáték-típusok állami monopólium hatálya alá tartoznak, míg mások a koncessziós, illetve engedélyezési rendszer körébe. A Bíróság mindenekelőtt kimondta, hogy önmagában az a körülmény, hogy egyes szerencsejáték-típusokat állami monopólium alá von a jogalkotó, míg mások szervezését koncessziós, engedélyezési rendszerhez köti, még nem ellentétes az uniós joggal.<sup>52</sup> Megjegyezzük, hogy a Bíróság már több ítéletében rögzítette, hogy a szerencsejáték-szervezés tekintetében önmagában az állami monopólium bevezetése még nem jogellenes. (Lehóczki, 2017) Fontos kitétel, hogy az esetleges tagállami korlátozás a jogalkotó által kitűzött célokat szolgálja ténylegesen koherens és szisztematikus módon.<sup>53</sup>

Fontos kérdés az üggyel kapcsolatban, hogy ellentétesnek minősül-e azon nemzeti szabályozás, amely a távszerencsejáték szervezésére irányuló engedély megszerzését kizárólag a koncesszió alapján játékkaszinót működtető szervezők számára biztosítja. A vizsgált rendelkezés abban az esetben ellentétes az uniós joggal, amennyiben a nemzeti szabályban meghatározott célok egyébként enyhébb korlátozás útján is elérhetők lennének.<sup>54</sup> Lényeges, hogy a korlátozó tagállami intézkedés előzetesen meghatározott kritériumok alapján történhet, a diszkrimináció tilalmára is tekintettel.<sup>55</sup>

A következő kérdéscsoport arra irányul, hogy az EUMSZ 56. cikkel ellentétes-e a hazai szabályozás, amennyiben a fent ismertetett koncessziós és engedélyezési rendszert hoz létre. Mivel a Bíróság a magyar koncessziós rendszer uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozó kérdésre alapvetően már válaszolt érdemben az *Unibet*-ügy kapcsán,<sup>56</sup> a *Sporting Odds*-ügyben csak azzal a koncessziótípussal foglalkozott,

<sup>51</sup> A hu.sportingbeteuro.com honlap ellenőrzése révén.

<sup>52</sup> Az ítélet 23. pontja

<sup>53</sup> Az ítélet 33. pontja.

<sup>54</sup> Az ítélet 47. pontja.

<sup>55</sup> Az ítélet 38. pontja.

<sup>56</sup> Lásd az *Unibet*-ügynél írtakat.



amelyet ahhoz kellett megszerezni, hogy távszerencsejáték szervezésére felhatalmazó engedélyt szerezhessen az adott gazdasági szereplő.<sup>57</sup> A vizsgált tagállami rendelkezések abban az esetben ellentétesek az EUMSZ 56. cikkével, ha a korábban ismertetett feltételek állnak fenn, vagyis ha „az hátrányosan megkülönböztetett szabályokat tartalmaz a más tagállamokban letelepedett gazdasági szereplőkkel szemben, vagy amennyiben az ugyan hátrányos megkülönböztetéstől mentes szabályokat ír elő, de azokat nem átlátható módon alkalmazza, vagy úgy hajtja végre, hogy azzal megakadályozza vagy megnehezíti egyes más tagállamokban letelepedett ajánlattevők számára a pályázat benyújtását”.<sup>58</sup>

A Bíróság ugyanakkor kimondta, hogy nem ellentétes az a hazai szabályozás, amely nem írja elő az esetleges korlátozó intézkedések esetén az arányosság hivatalból történő vizsgálatát, a felekre telepíthető a bizonyítási teher.<sup>59</sup>

A Bíróság mindazonáltal megállapította, miszerint EU-jog-konform, hogy a korlátozást bevezető tagállamnak kell bizonyítania azok alkalmasságát és arányosságát.<sup>60</sup> A vizsgált uniós rendelkezésekkel nem ellentétes tehát az a nemzeti szabályozás, amely szerint a korlátozást elrendelő tagállamnak kell bizonyítani, hogy azok valóban alkalmasak a jogalkotó által kitűzött célok elérésére, és csak a célok elérésével arányos korlátozások kerültek bevezetésre.

Kérdésként merült fel, hogy az EUMSZ 56. cikkének fényében a korlátozó rendelkezéseket bevezető tagállamnak szükséges-e előzetesen, azok hatálybalépését megelőzően hatásvizsgálatot készítenie. A Bíróság már korábbi esetben is megállapította, hogy korlátozó nemzeti szabályozás bevezetésekor<sup>61</sup> a hatásvizsgálat, tanulmányok hiánya még önmagában nem zárja ki azok igazolhatóságát.<sup>62</sup>

A Bíróság foglalkozott érdemben azzal a kérdéssel is, hogy amennyiben az alapul szolgáló nemzeti intézkedés az EU-joggal ellentétesnek bizonyul, alkalmazható-e az előírt szankció(k) jogszerűen ezen tagállami rendelkezés alapján jogsértést elkövető jogalannyal szemben. A Bíróság már az *Unibet*-ügyben is kijelentette, hogy nem alkalmazható szankció a nemzeti szabályozás szerint jogsértést elkövetett gazdasági szereplővel szemben, ha az alapul szolgáló rendelkezés egyébként ellentétes az uniós joggal.<sup>63</sup>

A több pontban is hivatkozott *Unibet*-ügy mellett a Bíróság számos összefüggésben utal a *Berlington*-ügy megállapításaira is, így például a szerencsejáték szervezésére irányuló piacon bevezetett kettős rendszer kapcsán.<sup>64</sup>

A *Sporting Odds*-ügyben hozott ítéletre hivatkozással a Bíróság törölte a nyilvántartásából 2018. április 23. napi döntésével a *Headlong*-ügyet,<sup>65</sup> vélhetően a konkrét ügy elbírálásához szükséges értelmező válaszok megléte okán.

<sup>57</sup> Az ítélet 46. pontja

<sup>58</sup> Az ítélet 49. pontja, lásd az *Unibet*-ügynél is.

<sup>59</sup> Az ítélet 57. pontja.

<sup>60</sup> Az ítélet 60. pontja.

<sup>61</sup> Itt ezen intézkedések nemzeti szabályozásba való beiktatásakor, de legkésőbb a nemzeti bíróság által vizsgált időpontban.

<sup>62</sup> Az ítélet 65. pontja.

<sup>63</sup> Az ítélet 68. pontja.

<sup>64</sup> Az ítélet 29-30. és 32. pontja.

<sup>65</sup> C-303/17. sz. *Headlong*-ügy [ECLI:EU:C:2018:333].



A Bíróság jogalkotóra és joggyakorlóra tett hatása gyakran kiemelésre kerül a szakirodalomban. Hangsúlyozzuk, hogy „az Európai Bíróság előzetes döntései általánosan kötelezőek minden tagállami bíróságra”. (Gombos, 2017:323) A hazai jogalkalmazás során is szembesülünk a különböző jogterületekkel kapcsolatos bírósági eljárásokkal, azok során felhozott érvekkel, és az ügyben született érdemi döntésekkel. Például a Kúria mint felülvizsgálati bíróság előtt indított eljárás során<sup>66</sup> a felperes szerencsejáték-szervező hivatkozott a *Berlington*-ügyre.<sup>67</sup> Egy másik ügyben<sup>68</sup> a Kúria viszont a per tárgyalását felfüggesztette az *Unibet*-ügy ítéletének meghozataláig, és helyt adott az abban foglaltaknak, kimondva, hogy ugyan az ítélet szerinti és a perbeli szankcionált magatartások azonosak, azonban eltérő időállapotú jogszabályok az irányadóak, mégis vezérfonalként tekintett az *Unibet*-ügyben hozott döntésre.<sup>69</sup>

## Összegzés

A tanulmányban ismertetett ügyekből egyértelműen kiderül, hogy a szerencsejáték szervezésére irányadó nemzeti szabályozás uniós jognak való megfelelésekor elsősorban az EUMSZ 56. cikkében foglalt szolgáltatásnyújtás szabadságának kérdése, annak megsértése, esetlegesen igazolható korlátozása kerül előtérbe. Hangsúlyozzuk, hogy önmagában a kettős rendszer bevezetése és működtetése nem minősül jogellenes magatartásnak, nem ellentétes az uniós joggal feltéve, hogy a jogalkotó által kitűzött célok tényleges érvényesülését szolgálja.

A vizsgált időállapotok szerint hatályos rendelkezések azonban sok esetben nincsenek összhangban az uniós joggal, hiszen bizonyos, fent részletezett<sup>70</sup> rendelkezések a gyakorlatban kettős mérce bevezetését eredményezik, hiszen a hazai és a külföldi szolgáltatók között indokolatlan különbségtételhez vezetnek/vezethetnek adott esetben. Fontos megjegyezni, hogy a jogalkotó által, a szolgáltatásnyújtás szabadságát korlátozó rendelkezés hátterében közegészségügyi, közrendvédelmi, fogyasztóvédelmi célt jelölnek meg, gondoljunk például a játékszenvedély problémájára (az érintett családoknak és a társadalomnak is komoly gondot okoz). A korlátozott engedélyezéssel összefüggésben jelentős szempont továbbá a szerencsejátékok ellenőrzött utakra történő terelése.

<sup>66</sup> Kfv.V.35.737/2015/8.

<sup>67</sup> Megjegyezzük, hogy a Kúria a kapcsolódó adójogi jogviszonyt vizsgálta a kereseti kérelem alapján, így a *Berlington*-ítéletben foglaltak nem bírtak relevanciával.

<sup>68</sup> Kfv. I. 35.407/2017/4. szám.

<sup>69</sup> A két vizsgált időszakban ugyan eltérőek az érintett rendelkezések azzal, hogy a szabályozási struktúra és lényegét tekintve annak tartalma változatlan maradt (Kfv. I. 35.407/2017/4. szám 24. pont).

<sup>70</sup> Lásd például a megbízható szerencsejáték-szervező fogalmát.



## Felhasznált irodalom

- BLUTMAN László (2013): *Az Európai Unió joga gyakorlatban*. 2. átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- GOMBOS Katalin (2017): *Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai*. Budapest, Wolters Kluwer.
- GOMBOS, Katalin (2019): *Chapter 4. Competition Law. In: International Encyclopaedia of Commercial and Economic Law: Hungary*. Hage, Kluwer International.
- LEHÓCZKI Balázs et. al. (2017): Felsőbíróági jogesetek. Az Európai Unió Bírósága, a Kúria és az Alkotmánybíróság közigazgatási tárgyú döntései. Új Magyar Közigazgatás, 10. évf. 1. sz. 70–86. Elérhető: [kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK\\_2017/1/13\\_Felsobirosagi\\_jogesetek.pdf](https://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2017/1/13_Felsobirosagi_jogesetek.pdf) (A letöltés dátuma: 2019. 07. 18.)

## Internetes forrás

- NEMESCSÓI András – RADICS Viktor – CSERNUS Máté (2018): *Az Európai Bíróság újabb ítélete várható szerencsejáték ügyben*. Elérhető: <https://advocatus.dlapiper.hu/2018/02/az-europai-birosag-ujabb-itelete-varhato-szerencsejatekugyben> (A letöltés dátuma: 2019. 07. 15.)

## Jogforrások

1991. évi XXXIV. törvény a szerencsejáték szervezéséről
- 98/34/EGK irányelv a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás és az információs társadalom szolgáltatásaira vonatkozó szabályok megállapításáról (2006/96/EK irányelvvel módosított).
- Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés

