

A DÁN ON-LINE SZERENCSEJÁTÉK-ADÓZTATÁSRA VONATKOZÓ INTÉZKEDÉSEK ÁLLAMI TÁMOGATÁSI ÉRTÉKELÉSE

STAVICZKY PÉTER¹

Tárgyszavak: liberalizáció, szerencsejáték -ágazat, szelektivitás, szelektivitás igazolhatósága, hivatalos vizsgálati eljárás, mérlegelési teszt, a szolgáltatás nyújtás szabadságának korlátozása, belső piaccal összeegyeztethető támogatás

1. Bevezetés

Az Európai Bizottság (Bizottság) 2011. szeptember 29-én döntött a dán szerencsejáték-adóztatásra vonatkozó törvény on-line tevékenységek adóztatásának állami támogatásokra vonatkozó uniós előírásokkal való összeegyeztethetőségéről.² A döntés több szempontból is fontos mérföldkőnek tekinthető, egyrészt az on-line szerencsejáték-szabályozás jövője, másrészt az állami támogatási szabályok egy, még nem liberalizált ágazatban történő alkalmazása szempontjából. A döntés emellett rámutat arra is, hogy az állami támogatási szabályok végső célja az Európai Unió alapját képező négy szabadság és ezzel a belső piac minél haté-

¹ A szerző Magyarország Európai Unió mellett működő Állandó Képviselőtének munkatársa. Jelen összefoglaló a szerző saját véleményét tartalmazza, és nem tekinthető az Állandó Képviselőlet hivatalos véleményének.

² A C(2011) 6499. sz. végleges dokumentum, a Hivatalos Lapban még nem került közzétételre.

konyabb kiteljesedésének biztosítása, és ezért az ilyen ügyekben az intézkedés értékelése során – másodlagos uniós szabályozás hiányában – az Európai Unió Bíróságának (Bíróság) az adott ágazatra vonatkozó esetjoga is kiemelt szerepet kap.

2. Előzmények és háttér, a tervezett dán szabályozás rövid összefoglalása

A dán hatóságok 2010 júliusában az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 108. cikk (3) bekezdése alapján jogbiztonsági bejelentést tettek az Európai Bizottság felé a szerencsejáték-adókra vonatkozó törvény tervezetéről, azt kérve, hogy a Bizottság állapítsa meg, hogy a tervezet nem tartalmaz versenyjogi értelemben vett állami támogatást. A Bizottság további információkat kért a hatóságoktól, miközben piaci szereplők (hagyományos szerencsejáték szervezők) panaszt nyújtottak be a tervezettel kapcsolatban, mivel szerintük az tiltott állami támogatást tartalmaz az on-line szolgáltatók részére.

Dánia 2010-en úgy döntött, hogy módosítja a szerencsejáték-szolgáltatások nyújtására vonatkozó szabályozását, amely módosítások alapján a korábbi monopóliumot részben liberalizált piac válja fel. A szabályozási csomag részét képező liberalizációs rendelkezések célja egyrészt, az uniós jognak való megfelelés,³ másrészt az illegális on-line szerencsejáték szolgáltatás (más országban engedéllyel rendelkező szolgáltatók dániai tevékenysége) szabályozása volt. A szabályozás főbb elvei:

- a szerencsejáték iránti kereslet józan keretek között tartása,
- a fiatalok és egyéb, a szerencsejátékból fakadó kockázatoknak nagyobb mértékben kitett személyek védelmének biztosítása, küzdelem a szerencsejáték-függőség ellen,
- a játékosok védelme oly módon, hogy a szolgáltatások átlátható, ellenőrizhető és megbízható módon érhetőek csak el és
- a közrend (*ordre public*) biztosítása, valamint annak megelőzése, hogy a szerencsejáték bűncselekmények elkövetését segítse elő, vagy ahhoz kapcsolódjon.

³ A Bizottság kötelezettségzegési eljárást (2003/4365. sz. eljárás) indított Dánia ellen, mivel véleménye szerint a szerencsejáték -ágazatra vonatkozó szabályozása ellentétes az uniós joggal.

A tervezet alapján főszabály szerint szerencsejáték (lottójáték, kombinációs szerencsejáték, illetve sportfogadás) szolgáltatására csak hatósági engedély birtokában kerülhet sor. A törvény emellett definiálja az on-line és a hagyományos (off-line vagy land-based) szerencsejátékot is, utóbbi jellemzője, hogy a játékos és a szolgáltató vagy képviselője személyesen találkoznak. A szolgáltatók vagy Dániában bejegyzett cégek, vagy az EU, illetve az EGT valamely tagállamában honos vállalkozások lehetnek. Ez utóbbiaknak dániai képviselőt is meg kell nevezniük.

A tervezet az engedély megszerzésének egyszeri és árbevétel nélküli alapuló éves díja mellett különböző adót is kivet az egyes szerencsejáték-szolgáltatást nyújtókra. Minden engedélyesnek a bruttó bevétele (Gross Gaming Revenue, GGR, a tétek és a kifizetések különbsége) 45%-át kell megfizetnie. Ugyanakkor a tervezet az on-line és hagyományos kaszinók működtetőire emellett egy eltérő adókulcsot is alkalmaz, oly módon, hogy az on-line szolgáltatóknak 20%-os, a hagyományos szolgáltatóknak 30%-os kulcs alapján kell adót fizetniük. Az adó alapja ez esetben az évi 4 millió dán koronát meghaladó GGR. A tervezet különböző tételes adót vet ki a játékgépek működtetőire, attól függően, hogy hol található a játékgép (étterem, játékkerem).

A dán hatóságokkal folytatott egyeztetések és levélváltások eredményeként a Bizottság arra az előzetes következtetésre jutott, hogy a hagyományos és on-line kaszinók eltérő adómértéke felveti az állami támogatás gyanúját, mivel adóbevétel kiesése útján nyújt előnyt egymással és más uniós államokban bejegyzett szolgáltatókkal versenyző gazdasági szereplők egy csoportjának.⁴ A Bizottság véleménye szerint az intézkedés szelektívnek tekinthető, mivel azonos ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalkozásokat eltérő módon kezel.⁵

⁴ A Bizottság az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében szereplő állami forrás felhasználásának elemzésekor azt sohasem veszi figyelembe, hogy az intézkedés a korábbi szabályozáshoz képest a költségvetés részére több vagy kevesebb adóbevételt hoz. A 173/73. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 1974, 709. o.] 36. és azt követő pontjai. Ezért jelen esetben a vizsgálat során nincsen tehát relevanciája annak sem, hogy az új szabályozás megjelenéséig Dánia az on-line szolgáltatóktól egyáltalán nem kaphatott adóbevételt, mivel ez a tevékenység monopólium volt, ezáltal az alacsonyabb adókulccsal is bővül a bevételek köre.

⁵ A C-143/99. sz. Adria-Wien Pipeline and Weitersdorfer & Peggauer Zementwerke ügyben hozott ítélet [EBHT 2001, I-8365. o.] 41. pontja, a C-88/03. sz. Portugá-

A Bizottságnak kétségei voltak a tekintetben, hogy a két szolgáltatócsoport közötti különbségek megalapozzák-e az adóztatási szempontból történő eltérő bánásmódot. A Bizottság álláspontja szerint az online és a hagyományos kaszinókban nyújtott szolgáltatások, a játékosok köre, illetve egyéb eltérések ezt nem alapozzák meg.

Bizottság emellett az eljárást indító határozatában⁶ kiemelte, hogy a dán hatóságok a két csoport eltérő adóztatását nem indokolták megfelelően az adórendszer természetével, logikájával. Azon érveket illetően miszerint az adó mértékének megállapítása során megfelelő egyensúlyt kellett találni a játékosok védelmére vonatkozó megfontolások és a más, alacsonyabb adómértékkel rendelkező országból működő szolgáltatók által generált verseny között, a Bizottság előzetesen arra a következtetésre jutott, hogy ezek az adórendszer célján kívüli indokok, amelyek a szelektivitás igazolása során nem vehetők figyelembe.⁷ A Bizottság ezen indokok alapján az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást indított az intézkedés értékelése céljából.

3. Az hivatalos vizsgálati eljárás során érkezett vélemények

3.1.A dán hatóságok észrevételei

Az eljárást indító határozatban foglalt feltevésekre válaszul a dán hatóságok ismét utaltak a két adózói kör közötti, bejelentésükben már felsorolt ténybeli és gazdasági különbségekre, és kiemelték, hogy a játékosok is a társadalom más rétegeit képviselik. Kiegészítésként utaltak arra, hogy a szolgáltatók által szervezett játékokhoz felhasznált szoftver sem minden

lia kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2006., I-07115. o.] 54. pontja; a C-172/03. sz. Heiser kontra Finanzamt Innsbruck ügyben ítélet [EBHT 2005, I-1627. o.] 40. pontja; a C-169/08. sz. Presidente del Consiglio dei Ministri kontra Regione Sardegna [EBHT 2009, I-10821. o.] 61. pontja alapján.

⁶ A C 35/10 (ex N 302/10) sz. eljárás, az online szerencsejátékokra kivetett adók a szerencsejátékokról szóló dán adótörvény vizsgálata tárgyában (HL C 22., 2011.01.22. 9. o.).

⁷ A 173/73. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 15. pontja és az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról (HL C 384., 1998.12.10. 3 o.) szóló bizottsági közlemény 26. pontja.

esetben azonos, továbbá a hagyományos játék igényli a fizikai jelenlétet és a megfelelő öltözéket, utazást (aminek költségeit a játékosnak kell fizetnie), valamint az on-line szolgáltatások a nap minden időszakában elérhetőek. A két csoport közötti különbséget az is alátámasztja, hogy az on-line szolgáltatásokat egyes olyan államok tiltják, amelyek lehetővé teszik a hagyományos kaszinók működtetését. A dán hatóságok továbbá azzal érveltek, hogy a Bizottság által 2006-ban megrendelt tanulmány is elkülönülő piacokként kezeli a hagyományos és az on-line kaszinókat.⁸ A dán hatóságok szerint a Bizottság az intézkedés előzetes értékelése során túlságosan is a kaszinókra összpontosított, nem vizsgálta például a játékgépek piacát (amelyekre szintén eltérő adószabályok vonatkoznak). A szelektivitás adórendszer logikája általi igazolhatóságát illetően a dán hatóságok kiemelték, hogy a Bizottság félreértelmezte a bejelentett tervezet céljait.⁹ A különböző adómértékek bevezetését a dán hatóságok azzal a dilemmával indokolták, hogy a jelenlegi monopolisztikus helyzetet tovább már nem lehet fenntartani, szükség van a liberalizációra, azonban azonos adómérték alkalmazása aláásná a tervezetben meghatározott célok megvalósulását. Amennyiben az adómérték egységesen 20% lenne, az növelné a hagyományos kaszinók tevékenységét, ami ellentétes a fogyasztóvédelmi megfontolásokkal és kereslet józan keretek között tartásával. Az egységesen magasabb adómérték viszont elbátortalanítaná az on-line szolgáltatókat attól, hogy engedélyt szerezzenek (folytatnák továbbra is a határon átnyúló, dán jog szerinti illegális tevékenységüket) és kizárnák a liberalizációs célkitűzés megvalósulását. A tervezett adómértékek viszont a két célkitűzés elérését egyszerre szolgáló mérlegelés eredményeként kerültek megállapításra, ami hozzájárul a bevételek maximalizálásához is. Emellett a dán hatóságok hangsúlyozták, hogy jelen esetben a nemzetközi verseny körülményeit sem lehet figyelmen kívül hagyni, mivel az on-line szerencsejáték-szolgáltatás egy valóban globális iparág. A már fent említett svájci tanulmány szerint nincsen jelentős költségeltérés a hazai és a külföldi ügyfelek részére történő szolgáltatás-

⁸ Swiss Institute of Comparative Law, Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union, Final Report, European Commission, 2006. http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/gambling/study1_en.pdf

⁹ A tervezetnek a dán hatóságok szerint nem az on-line szerencsejáték-szolgáltatók versenyképességének megőrzése a célja, hanem a fent említett elvek (játékosok védelme, tisztességes keretek és átláthatóság biztosítása stb.) megvalósulásának az elősegítése.

nyújtás között, továbbá a játékosok számára nem különösebben vonzó tényező, ha a cég az adott országban és nem határon keresztül működik. A dán hatóságok szerint a Bizottság félreértelmezi a Salzgitter ítéletben foglaltakat, amely szerint a Bizottság egy intézkedés támogatási jellegének vizsgálata során nem hasonlíthatja össze más tagállamokban alkalmazandó adómértékeket.¹⁰ Ez az ítélet jelen esetben nem releváns, mivel a két adózói (tevékenységi) kör közötti megkülönböztetése pusztán belső adójogi megfontolásokon alapul. Amint arra már a dán hatóságok utaltak, nem az ágazat versenyképességének biztosítása volt a tervezett szabályozás célja, hanem a korábban említett alapelvek együttes megvalósulásához szükséges egyensúly megteremtése.¹¹

3.2. Harmadik felek észrevételei

Az eljárás kiemelkedő jelentőségét, illetve az szerencsejáték-ágazatban tevékenykedő vállalkozások uniós szabályozás tekintetében szokásosan aktív magatartását mutatja, hogy 17 érdekelt harmadik fél (vállalások, vállalkozások szakmai szövetségei, tagállamok) nyújtott be észrevételt a Bizottság eljárást indító határozatára. A harmadik felek egy része támogatta a dán hatóságok érveit, míg a másik csoportba tartozó érdekeltek cáfolták azokat.

Az első csoportba tartozó hozzászólók szerint a hagyományos és on-line kaszinókban szervezett játékok jelentősen eltérnek egymástól, és a hagyományos kaszinók társadalmi térként is működnek, ahol a játékosok közötti interakció a játék fontos részét képezi. A hagyományos kaszinók továbbá szórakoztatóipari központként is funkcionálnak, gyakran kiegészítő szolgáltatást is nyújtanak (étterem, hotel, bár). Emellett a hagyományos és on-line kaszinózás eltérő függőségi kockázattal jár, ahogyan azt az Európai Unió Bírósága a Carmen Media ítéletben,¹²

¹⁰ A T-308/00. sz. Salzgitter kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2004, II-1933. o.] 81. pontja.

¹¹ A dán hatóságok szerint a Bizottság továbbá a tekintetben is félreértelmezte a Salzgitter ítéletet, hogy arra nem az intézkedés szelektivitása, hanem a szelektivitás igazolása szempontjából hivatkozott.

¹² A C-46/08. sz. Carmen Media Group kontra Land Schleswig-Holstein and Innenminister des Landes Schleswig-Holstein ügyben hozott ítélet [az EBHT-ban még nem került közzétételre] 103. pontja.

illetve független szakértők¹³ is megállapították. Néhány hozzászóló a szerencsejáték-piac szegmentálódására hívta fel a figyelmet, kiemelve, hogy az eltérő közvetítói módnak a jelentősége alapvető, amint azt a Francia Versenyhivatal is megerősítette.¹⁴ A különbségek felsorolásában szerepet kapott a versenyhelyzet elemzése is. Egyes érdekelt felek hangsúlyozták, hogy a hagyományos kaszinók közötti verseny korlátozott, a játékosok személyes jelenléte miatt meghatározott földrajzi területre korlátozódik és Dániában emiatt például csak hat hagyományos kaszinó működik. Ezzel szemben az on-line szolgáltatók közötti verseny globális és a honlapjaik gyakorlatilag bárhol elérhetőek, valamint bizonyos honlapok kifejezetten a különböző szolgáltatók szolgáltatásainak, árainak és termékeinek összehasonlításával foglalkoznak. Ennek az erős versenyhelyzetnek a következtében az on-line szolgáltatók profitrátája alacsonyabb a hagyományos kaszinókhoz képest és a kapcsolódó szolgáltatásokból (étterem, hotel stb.) sem tudnak nyereséghez jutni. Ebből következően a hagyományos kaszinóknál jelentkező magasabb nyereség igazolja a magasabb adómértéket is (nagyobb a terhelhetőség). Néhány érdekelt fél arra is utalt, hogy amennyiben a dán rendszer szelektívnek minősülne, a szelektivitást igazolja az adórendszer logikája és természete. Az eltérő adókulcs célja, hogy dán engedélyt szerezzenek az on-line szolgáltatók és tevékenységük a nemzeti jog alapján elismert legyen, adót fizessenek és teljesüljön a törvény fogyasztók (játékosok) védelmére vonatkozó célkitűzése. Ezért néhány hozzászóló utalt a Bizottság 1998-as közleményére, amely szerint az adórendszer célja bevételek létrehozása az állami kiadások fedezésére. Ennek alapján az adóbevételek optimalizálása az on-line szolgáltatások megadóztatásával máshogyan, illetve magasabb adókulccsal nem lenne elérhető.

A dán hatóságok érveit cáfoló hozzászólók (jórészt hagyományos kaszinók üzemeltetői) szerint a két adózói kör azonos ténybeli és jogi helyzetben van, a nyújtott szolgáltatások és a felhasznált technológiai eszközök hasonlóak így eltérő adóztatásuk szelektív előnyt, azaz állami támogatás jelent, amit nem igazol az adórendszer felépítése vagy jellege.

¹³ Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale, Jeux de hasard et d'argent – Contextes et addictions, Juillet 2008, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000697/0000.pdf>

¹⁴ A Francia Versenyhatóság 11-A-02. sz. 2011. január 20. véleménye. <http://www.autoritedelaconurrence.fr/pdf/avis/11a02.pdf>

Emellett a játékosok jellemzői is összehasonlíthatóak, tehát a fogyasztói oldal nem alapoz meg különbségtételt. Vagyis nem különböző tevékenységekről, hanem eltérő csatornán keresztül történő szolgáltatásról van szó. Tehát egységes, de gyorsan fejlődő piacról van szó, ahol az internet használata és a technológiai fejlődés jelentős változásokat hozott. Ezek a harmadik felek azt kiemelték, hogy a magasabb adómérték nem bártortalanítaná el az on-line szolgáltatókat az engedély megszerzésétől. Az érintettek továbbá egyetértettek azzal, ahogyan a Bizottság értelmezte a Salzgitter ítéletben írtakat, miszerint bármilyen, a szelektivitás indokoltságára vonatkozó igazolás csak a nemzeti adórendszeren alapulhat, más (tag)államok adórendszere ebből a szempontból nem vehető figyelembe.

A dán hatóságok a harmadik felek észrevételeire adott válaszukban megismételve korábbi érveiket hangsúlyozták, hogy két különböző piacról van szó, eltérő kifizetési aránnyal, eltérő fogyasztói körrel, ami miatt az eltérő adóztatás indokolt. A rendszer egyébként a bevételek maximalizálására törekszik figyelembe véve az adófizetési képességet – ami jogos indoknak tekinthető –, valamint a törvényben foglalt célok megvalósulásához járul hozzá és nem az on-line szolgáltatók versenyképességét kívánja erősíteni.

A dán hatóságok szerint az elkülönült piacra vonatkozó érvelést a Bizottság egy, a játékgépek terén hozott összefonódási döntése is alátámasztja, amely azt a szegmenseket elkülönülő termékpiacnak minősítette.¹⁵

4. A Bizottság eljárást lezáró határozata

A Bizottság az eljárást lezáró határozatában az adóintézkedésekre vonatkozó állami támogatási értékelési gyakorlatának megfelelően az intézkedés szelektivitásával foglalkozott a leginkább kimerítően, mivel az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésben foglalt egyéb feltételek (állami forrás, előny, verseny és kereskedelem érintettségének lehetősége) megvalósulását illetően nem volt szükség részletesebb indokolásra.

A Bizottság a szelektivitás értékelése során nem meglepő módon, a joggyakorlat által meghatározott megállapításokat ismertette. Ezek szerint az általános adórendelkezésektől való eltérést szelektívnek kell tekinteni, amennyiben vállalkozásokat költségek megfizetése alól men-

¹⁵ A Bizottság COMP/M.3109. sz. döntésének Candover/Cinven/Gala 16. pontja.

tesít,¹⁶ feltéve, hogy az intézkedés által érintett vállalkozások a többi adófizetővel az intézkedés célját tekintve összehasonlítható jogi és ténybeli helyzetben vannak. Ugyanakkor az első ránézésre (*prima facie*) szelektív intézkedések esetében vizsgálendő, hogy az eltérést indokolja-e az adórendszer természete vagy jellege. Tehát a szelektivitás bizonyos esetekben igazolható. Az igazolás indokolása során első sorban meg kell állapítani, hogy mi az általános adószabály.¹⁷ A Bizottság szerint jelen esetben a szerencsejáték-szolgáltatókra vonatkozó adószabályok tekinthetők az intézkedés értékelésekor viszonyítási alapnak, szabályozási keretnek (reference framework). A vizsgált intézkedés az általános szabálytól az alacsonyabb adókulcs tekintetében eltér. Ennek következtében a Bizottság megvizsgálta, hogy az on-line kaszinók működtetői a hagyományos szolgáltatókkal azonos ténybeli és jogi helyzetben vannak-e. A dán hatóságok és egyes harmadik felek által ismertetett objektív különbségek (alkalmazott technológia, a játékosok személyes jelenléte, eltérő versenyhelyzet, eltérő nyereségesség stb.) ellenére a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy ezek a különbségek nem elegendők az eltérő helyzet megalapozásához. A két vállalkozáscsoport által szervezett szerencsejátékok a szerencsejátékokon belül azonosak (roulette, black jack, punto banco, póker), a különbség csak annyi, hogy az on-line szolgáltatók más közvetítő csatorna útján érik el a játékosokat. A Bizottság arra is rámutatott, hogy az adóztatás területét kivéve a törvénytervezet is azonosan kezeli a két tevékenységet, míg más szerencsejátékok szervezését eltérően. Ami a hivatkozott összefonódási döntést illeti – amelyben a Bizottság kimondta, hogy a szerencsejáték gépek piaca önálló termékpiacnak minősül – a Bizottság hangsúlyozta, hogy az a döntés nem foglalkozott a szelektivitás kérdésével és nem zárta ki, hogy az elkülönült termékpiaci jelleg ne engedné meg, hogy a játékgépek ne képezzék integrált szerencsejáték-szolgáltatások részét azon a helyen, ahol felállítják őket (pl. kaszinók, éttermek, kocsmák, fogadóirodák stb).

A fogyasztók eltérő társadalmi „profiljára” vonatkozó érveket illetően a Bizottság úgy döntött, hogy azok nem elég meggyőzőek, valamint a piac fejlődése, illetve a függőségi kockázatok nem elegendők

¹⁶ A már hivatkozott C-173/73. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyben hozott ítélet.

¹⁷ A korábban hivatkozott C-88/03. sz. Portugália kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 56. pontja és a C-487/08. P. sz. British Aggregates ügyben hozott ítélet [EBHT 2008, I-10505. o.] 81–83. pontjai.

a két tevékenység igazolt megkülönböztetéséhez, vagyis e tevékenységek ténylegesen és jogilag összehasonlíthatók. A Bizottság utalt arra is, hogy a dán hatóságok által hivatkozott 2006-os tanulmány egyes harmadik felek szerint nem támasztja alá az on-line piac elkülönülő jellegét, hanem a piac fejlődéseként kezeli ennek a szegmensnek a megjelenését. Az intézkedés ezért az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének értelmében szelektívnek minősül.

A szelektivitás igazolhatóságára vonatkozóan a dán hatóságok főként az adórendszer hatékonyságára vonatkozó érveket hoztak fel: magasabb kulcs esetén az on-line szolgáltatók nem kérnének engedélyt, míg egy alacsonyabb kulcs nem szolgálná a szerencsejáték ésszerű keretek között tartását. A dán hatóságok hivatkoztak az on-line szolgáltatók adófizetési képességére is a megkülönböztetés igazolása során. A Bizottság a joggyakorlat alapján kiemelte, hogy a szelektív intézkedések indokoltsága az állami támogatás nyújtásának tilalma alóli kivételként értelmezendő. Ennek következtében mindig szigorúan, szűken értelmezendő.¹⁸ Amellett, hogy a szelektivitás igazolásának terhe a dán hatóságokra hárul, e tekintetben kizárólag az adórendszeren belüli érvek fogadhatóak el. Márpedig a liberalizáció, illetve a külföldi szolgáltatók engedélyszerzésre ösztönzése vagy adófizetési képességük az adórendszeren kívüli megfontolásként értékelhető. Ez utóbbi tekintetében a Bizottság szerint a dán hatóságok legalábbis nem szolgáltattak elegendő információt arról, hogy a nyereségességi szint mennyiben indokolja az eltérő adóztatást, valamint hogy az adófizetési képesség az adórendszer részét képezi. A Bizottság ezért nem fogadta el a szelektivitás indokoltságára vonatkozó érveket sem és az intézkedést az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének értelmébe vett állami támogatásnak minősítette.

A Bizottság ezt követően az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja¹⁹ alapján az ún. mérlegelési teszt lépéseit²⁰ követve

¹⁸ A T-127/99., T-129/99. és T-148/99. sz. Diputación Foral de Álava és mások kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2002, II-1275. o.] 250. pontja.

¹⁹ (3) A belső piaccal összeegyeztethetőnek tekinthető: [...] c) az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekekkel ellentétes mértékben.

²⁰ A mérlegelési teszt a következő lépésekből áll:
a Bizottság először a támogatás pozitív hatásait vizsgálja:
i) a támogatás közös érdekű célkitűzés megvalósulását szolgálja-e (pl. környezet-

megvizsgálta a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségét.

A támogatás hozzájárulása közös érdekű célkitűzéshez: A dán hatóságok által elmondottak alapján az intézkedés a szerencsejáték ágazatban jelenleg létező állami monopólium feloldására irányuló szabályozási csomag része, amelynek következtében a Dánia ellen indított kötelezettségzegési eljárás megszüntetésre kerül, mivel részleges liberalizáció valósul meg és az illegális on-line szolgáltatások által okozott veszélyek csökkennek. Az illegális on-line szolgáltatók ellen a régi szabályozás alapján Dánia nem tudott megfelelően fellépni. A szabályozás célja, hogy szabályozott és ellenőrzött keretek közé terelje az on-line szerencsejátékot is, ezzel fenntartsa a közrendet és csökkentse az abból fakadó negatív társadalmi hatásokat.

A szerencsejáték-szolgáltatás nyújtása az EUMSZ letelepedésre (49. cikk) és szolgáltatásnyújtás szabadságára (56. cikk) vonatkozó rendelkezéseinek hatálya alá esik, ugyanakkor nem képezi tárgyát semmilyen másodlagos uniós jogszabálynak.²¹ A szolgáltatás-nyújtás szabadságára vonatkozó előírások alapján a tagállamoknak mindenféle korlátozást meg kell szüntetniük amennyiben a szolgáltatás nyújtója a tagállamban vagy az EU más tagállamában székhellyel rendelkezik, ha azok megtiltják, korlátozzák vagy megnehezítik a tevékenységet, feltéve, ha azt más tagállamban jogszerűen végzik.²² Az on-line szolgáltatások korlátozása az adott tagállam területén más tagállamokban bejegyzett szolgáltatók esetében a szolgáltatásnyújtás szabadásának korlátozását jelenti.²³ E

védelem, foglalkoztatás növelése)?

- ii) Az állami támogatás – más szakpolitikai eszközökkel szemben – megfelelő eszköz-e a probléma, a piaci hiányosság kezelésére? Van-e más állami eszköz a probléma kezelésére?
- iii) A támogatás ösztönző hatással bír-e (a kívánt módon befolyásolja-e a kedvezményezettek magatartását) és arányos-e a kezelni kívánt problémával?
Ugyanakkor vizsgálni szükséges a támogatás által okozott versenytorzulás mértékét (a támogatás negatív hatását) is, ami általánosságban véve függ:
 - i) a kedvezményezett kiválasztásához alkalmazott eljárástól és a támogatáshoz kapcsolódó feltételektől,
 - ii) a piac és a kedvezményezett jellemzőitől, valamint
 - iii) a támogatás összegétől és típusától (közvetlen támogatás, visszafizetendő támogatás).

²¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról (HL L 376., 2006.12.27., 36–68. o.) 2. cikk 2. h) pontja.

²² A C-76/90. sz. Säger ügyben hozott ítélet [EBHT 1991, I-4221. o.] 12. pontja.

²³ A C-243/01. sz. Gambelli ügyben hozott ítélet [EBHT 2003, I-13031. o.] 54. pontja.

szabadság korlátozására az EUMSZ 52. cikkében foglaltak igazolt teljesülése esetén kerülhet sor (pl. a közrend védelme). A szerencsejáték terén az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata több, közérdekre való hivatkozást is megalapozottnak minősített (fogyasztóvédelem, csalások megelőzése, káros következmények csökkentése), amelyek igazolhatják a szolgáltatás nyújtás szabadságának korlátozását. Ezeknek a korlátozásoknak azonban minden esetben szükségesnek, arányosnak és a közérdek által indokoltnak kell lenniük, valamint diszkrimináció nélkül alkalmazandók. A joggyakorlat alapján azonban az adócsökkentés nem tekinthető ilyen kiemelkedően fontos közérdeknek.²⁴

A szerencsejáték-ágazatban található monopóliumok terén mérföldkőnek tekinthető Liga Portuguesa²⁵ ítéletben a Bíróság elismerte a tagállamok azon jogát, hogy az arányosság elvét, szem előtt tartva szabadon dönthessenek saját szabályozási rendszerükről (figyelembe véve pl. a hagyományokat), a védendő érdekekről, a védelem mértékéről és az ezt szolgáló, különböző mennyiségi érdekekről és a szabályozás által elérni kívánt célokról. A tagállamok emellett uniós harmonizációs előírások hiányában nem kötelesek a más tagállamban engedéllyel rendelkező szolgáltatók tevékenységének engedélyezésére (kölcsönös elismerés).²⁶

A Bíróság a 2010-ben hozott ítéleteiben is²⁷ megerősítette, hogy a tagállamoknak joguk van a szerencsejáték terén monopólium fenntartására. A monopólium célja azonban csak a fogyasztók védelme és a káros társadalmi hatások kiszűrése lehet, amely érdekeket a jogalkotónak az összes szerencsejáték -szektorban következetesen kell érvényre juttatnia. Ezért megkérdőjelezhető a monopólium fenntartása az ágazat egyes szegmenseiben, ha más szegmensekben privát vállalkozások is működhetnek (szükségesség és arányosság vizsgálata). A Bíróság azon-

²⁴ A C-446/03. sz. Marks & Spencer ügyben hozott ítélet [EBHT 2005, I-10837. o.] 44. pontja, a szerencsejáték tevékenységre vonatkozó megkötések terén pedig a fent hivatkozott Gambelli ítélet 61–62. pontjai.

²⁵ A C-42/7. sz. Liga Portuguesa de Futebol Profissional ügyben hozott ítélet [EBHT 2009, I-10447. o.] 57. és azt követő pontjai.

²⁶ A C-316/07. sz. Marcus Stoß és mások ügyben hozott ítélet [az EBHT-ban még nem került közzétételre].

²⁷ A korábban hivatkozott C-46/08. sz. Carmen Media ügyben hozott ítélet, a C-409/06. sz. Winner Wetten kontra Mayor of Bergheim ügyben hozott ítélet [az EBHT-ban még nem került közzétételre] és a fent hivatkozott C-316/07. sz. Marcus Stoß és mások ügyben hozott ítélet.

ban ezekben az ítéletekben kétségeinek adott hangot a monopólium fenntartása tekintetében abban az esetben, ha a tevékenység reklámozása nem korlátozódik az illegális szerencsejátékokban való részvétel helyett a jogszerű szerencsejátékokra, hanem a bevételek maximalizálása céljából ösztönzi a fogyasztókat a szerencsejátékban való részvételre.

Ugyanakkor a Bíróság azt is megerősítette, hogy fenti okok miatt, az arányosság és szükségesség elvét betartva, az interneten keresztül nyújtott szerencsejáték is korlátozható, illetve megtiltható, mivel azonban az on-line szerencsejáték csak egy másik értékesítési csatornának tekinthető és a két területre vonatkozó szabályozásnak konzisztensnek kell lennie.²⁸ A Bíróság az on-line szerencsejátékokhoz köthető nagyobb kockázatokat több ítéletében elismerte,²⁹ ami lehetővé teszi az on-line szerencsejátékok nyújtásának tiltását is.³⁰

A nemzeti hagyományok és részben a Bíróság joggyakorlata következtében az on-line szerencsejáték szabályozása terén az egyes tagállamok eltérő modelleket alkalmaznak és a belső piac nem tekinthető egységnek és jelentős az engedély nélkül végzett tevékenységek mértéke.³¹ Az on-line piac pedig a leggyorsabban fejlődő és növekvő szegmens. Így a szabályozás az elkövetkező években több tagállamban is módosulni fog.

Az on-line szerencsejáték tehát megfelelő szabályozást igényel a fogyasztókra gyakorolt negatív következmények minimalizálása, megelőzése érdekében. A Dánia által végrehajtott reform tehát összhangban van a Bizottság on-line szerencsejáték-szabályozásra vonatkozó elvárásaival és hozzájárul a jogbiztonsághoz, ami minden érintett fél számára előnyös.³² Ezeket a megállapításokat és a joggyakorlat által meghatározott

²⁸ A C-212/08. sz. Zeturf kontra Premier ministre ügyben hozott ítélet [az EBHT-ban még nem került közzétételre].

²⁹ A fent hivatkozott Liga Portuguesa ítélet 70. pontja és a Carmen Media ítélet 103. pontja.

³⁰ A fenti hivatkozott Zeturf ítéletben azonban a Bíróság azt is kimondta, hogy a korlátozásokat az on-line szerencsejáték által okozott kockázatok fényében kell kezelni és amennyiben a nemzeti jog nem különbözteti meg a két szolgáltatási módot, akkor vélelmezni kell, hogy nem rendelt eltérő kockázati szintet az on-line szolgáltatásokhoz (az ítélet 81–83. pontjai).

³¹ Zöld Könyv az online szerencsejátékokról a belső piacon (COM(2011) 128 végleges dokumentum) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0128:FIN:HU:PDF>

³² A határozat a Bizottsági elvárásokkal való összhangra vonatkozó megállapítást

tagállami szabadság alapján a Bizottság úgy találta, hogy az intézkedés jól meghatározott közös érdekű célkitűzés megvalósításához járul hozzá.

A támogatás megfelelő jellege: a szükségesség, arányosság és ösztönző hatás vizsgálata.

A Bizottság az értékelés során hangsúlyozottan vette figyelembe, hogy a liberalizációt lehetővé tevő dán szabályozás korlátlan számú engedély kiadását teszi lehetővé, csak az engedély kiadását köti feltételekhez. Így bármely szolgáltató, amely teljesíti e feltételeket, engedélyt szerezhet, ami nagyobb versenyhez és a fogyasztók igényeit jobban kiszolgáló, valamint megbízhatóbb szolgáltatói attitűd kialakulásához vezet. Továbbá az engedélyek elosztása sem okoz torzulást a piacon. Egyes harmadik felek azzal érveltek, hogy az alacsonyabb adómérték nem megfelelő lépés, mert az illegális on-line szerencsejáték-szolgáltatás elleni fellépés során hasonló hatást el lehet érni más szabályozásai eszközökkel is (pl. a kifizetések vagy a honlapok elérhetőségének blokkolása). Ezzel szemben a Bizottság elfogadta Dánia érveit, hogy a honlapok blokkolásának hatékonysága sok tényezőtől függ (alkalmazott szoftver, az illegális szolgáltató aktivitása a honlapok elérési címének változtatása tekintetében stb.), ezért kérdéses, hogy a kívánt eredmény e módszerek alkalmazásával elérhető-e. E megfontolások alapján a Bizottság az intézkedést a liberalizációs célok eléréséhez megfelelő eszköznek tekintette, mivel biztosítja, hogy a dán fogyasztók engedéllyel rendelkező, a nemzeti szabályokat betartó szolgáltatók szolgáltatásaiból választhassanak.

A támogatás ösztönző hatása: A Bizottság véleménye szerint az intézkedés alkalmas arra, hogy megváltoztassa az eddig illegálisan tevékenykedő, illetve külföldi szolgáltatók magatartását a tekintetben, hogy a jövőben jogszerűen végezzék tevékenységüket.

A támogatás arányossága: A mérlegelési tesz értelmében a támogatás akkor arányos, ha kisebb támogatás mellett, kisebb versenytorzítással a kedvezményezett magatartásának ilyen mértékű változását nem lehet elérni. A Bizottság szerint a dán hatóságok által elvégzett elemzés azt mutatja, hogy törekedtek a támogatás összegének és ezzel a versenytor-

követően érdekes módon a Zöld Könyvre utal, ami csak egy konzultációs dokumentum, és nem tekinthető a Bizottság végleges álláspontjának. Ugyanakkor a Bizottság utal az Európai Tanács 2010-es (16884/10) és az Európai Parlament 2009-es dokumentumaira (2008/22125(INI) P6-2009-0097) is és megjegyzi, hogy a jogalkotási reform a 2007-es kötelezettségsszegési eljárás során kiadott indokolt véleményben foglaltakat is teljesíti.

zítás mértékének minimalizálására. A 20%-os mérték meghatározása során a dán hatóságok figyelembe vették azt, hogy

- az on-line ágazat hagyományos ágazathoz képest magasabb kifizetési arány mellett működik, ebből következően nyereségessége alacsonyabb,
- a szolgáltatóknak sokféle játékot kell kínálniuk, ahhoz hogy versenyben maradjanak, ezáltal árbevételük is növekszik,
- a nyújtott szolgáltatásoknak eléggé vonzóknak kell lenniük, hogy a fogyasztók ne az illegális oldalakat válasszák,
- különböző blokkolási módszerek is alkalmazásra kerülnek az illegális szolgáltatók elleni fellépés hatékonyságának növelése érdekében.

A dán hatóságok az arányosság szempontjából azt is értékelték, hogy más tagállamokban, ahol az on-line szolgáltatók tevékenysége engedélyezett mekkora a kivetett adó mértéke. Nagy-Britanniában például 15%, azonban ott nem alkalmaznak blokkolási módszereket. Franciaországban és Olaszországban bár az adó mértéke magasabb, viszont azok a dánnál jóval nagyobb piacok, aminek komoly hatása lehet a szolgáltatók piacon való megjelenésére és a belépési költségeket arányosan alacsonyabbá teszik. A dán hatóságok elemzést végeztek 15, 20 és 25%-os adómérték hatásait is vizsgálva, ami alapján a 20%-os mérték még eléggé vonzóknak tűnik és vélhetőleg magasabb bevételt is generál, mint a 25%-os.³³ A Bizottság ezen érvek értékelése alapján megállapította, hogy mivel a 20%-os mérték a legmagasabb, de még gazdaságilag vonzó mérték, a dán állam nem mond le olyan bevételekről, amit egyébként megszerezhetne, ezért a támogatás a joggyakorlat értelmébe véve arányosnak minősül.

A versenyre és a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás: A Bizottság értékelte mind a tagállamok közötti, mind a Dánián belüli (különösen a hagyományos kaszinókra) versenyre gyakorolt hatást. Ami a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatást illeti, a Bizottság szerint nem várható érzékelhető negatív hatás, mivel a nemzeti jog szabályait betartó bármely EU-s állampolgár használhatja ezeket a honlapokat, és a kedvezményes adómérték más, az on-line szektort már liberalizáló tagállamok adószintjéhez hasonló, sőt a legtöbbnél még

³³ A dán hatóságok ezen érvelés alátámasztása céljából egy független elemzést is benyújtottak.

magasabb is (egyedül Szlovákiában nagyobb, 27%-os az adó mértéke). A versenytorzítás terén a Bizottság szerint az intézkedés számos szolgáltató számára lesz előnyös, amelyek eddig illegálisan nyújtottak szolgáltatást a dán játékosok részére.³⁴ Mivel a monopólium következtében eddig csak az állami cég szervezhetett ilyen játékokat, a liberalizáció és ezáltal az intézkedés összességében véve biztosan növelni fogja a versenyt. Bár az intézkedésnek lehetnek negatív hatásai a hagyományos kaszinók üzemeltetőire nézve a Bizottság szerint az intézkedés versenyre gyakorolt hatása a liberalizáció miatt pozitív, míg a Bizottság számára elfogadható módon bemutatásra került, hogy az azonos szintű adómérték nem ösztönözné az on-line szolgáltatókat a jogszerű magatartásra, ami által a liberalizáció célkitűzései megghiúsulnának.

A mérlegelési teszt egyes lépései során elvégzett értékelés alapján a Bizottság az intézkedést az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pontja alapján a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősítette.

5. A határozat értékelése

Az ismertetett bizottsági határozat az első döntés, amely az állami támogatások szempontjából vizsgálta a szerencsejáték -ágazat uniós szabályozását.³⁵ Tekintettel arra, hogy részben a korábban megindított kötelezettségsgzési eljárások következtében több tagállam is fontolgatja a liberalizáció bevezetését ebben az ágazatban, várható, hogy ezt a döntést még továbbiak is követni fogják. A szereplők közötti éles versenyt és a döntés kiemelkedő jelentőségét jól mutatja a hozzászólók nagy száma, amelyek között más tagállamok is megtalálhatóak voltak.

A Bizottság a döntésben egyensúlyozni próbált az állami támogatási szabályok betartása és a liberalizáció megvalósulásának célkitűzései között. A Bizottság egyrészt láthatóan nem kívánta a kérdést oly módon

³⁴ Dánia át is adta a Bizottságnak azon cégek listáját, amelyek előzetes jelzéssel éltek a tekintetben, hogy engedélyt kívánnak szerezni az új szabályozás alapján.

³⁵ Jelenleg egy másik eljárás is folyamatban van, amelynek tárgya a francia lóversenyágazatnak nyújtott állami intézkedések értékelése. A C 34/10 (korábbi N 140/10) sz. eljárás a lófélék nemesítése, a tenyésztés ösztönzése, a lóversenyzés és a lótenyésztés területén tartott képzések, valamint a vidékfejlesztés területén végzett közszolgáltatási feladat finanszírozására szánt járulékok vizsgálata tárgyában (HL C 10., 2010.01.14. 4. o.).

lezárni – és ezáltal a jövőre vonatkozóan ennek a területnek az állami támogatási felügyeletét a kezéből kiengedni –, hogy a két piaci szegmenst nem tekinti egy egységes piac részének és szolgáltatókat egymás versenytársainak. Jelen esetben például a szelektivitás indokoltságát alátámasztó, adórendszeren belüli érvként a Bizottság – többek között – nem fogadta el az adózók eltérő adófizetési képességét, mivel az az általuk alkalmazott üzleti modellre vezethető vissza. Ebből következően viszont, tekintettel arra, hogy az adórendszeren belüli szelektivitás igazolását a Bizottság mindig is szűken értelmezte, nem maradt más, mint a támogatás összeegyeztethetősége vizsgálatának elvégzése.

Másrészt a Bizottság nem kívánta Dániát amiatt büntetni, hogy a nagyrészt az általa indított kötelezettségszegési eljárásra válaszként kidolgozott új szabályozását tiltott támogatásnak minősíti. Emiatt a Bizottság „szinte kereste” azokat az érveket, amelyek a támogatás szükségességét, arányosságát és negatív hatásainak minimális jellegét alátámasztották. Ennek következtében a Bizottság sok, a támogatási jelleg kizárása érdekében felhozott érveket először elutasított, majd az összeegyeztethetőség alátámasztása során viszont elfogadott. Például az on-line szolgáltatók közötti élesebb versenyt, ami miatt a hagyományos szolgáltatókhoz képest alacsonyabb nyereségkulcs jellemzi a tevékenységüket. Ez az egyensúlyozás viszont abból a szempontból vet fel kérdéseket, hogy mennyire megalapozott a Bizottság következtetése, illetve nem helyezte-e a vizsgálat során túl nagy hangsúlyt a pozitív hatásokra, míg a negatív hatások jelentőségét csökkenteni igyekezett.

A határozat következménye, függetlenül attól, hogy a hagyományos szolgáltatók megtámadják-e azt – aminek viszonylag nagy a valószínűsége –, hogy a liberalizációt fontolgató tagállamoknak (beleértve azokat, amelyek ellen szintén kötelezettségszegési eljárást indított a Bizottság) a jogszabályok hatályba lépésének tervezése során az állami támogatási bejelentésre vonatkozó eljárás hosszát is figyelembe kell venniük, amennyiben a hagyományos és on-line szolgáltatókat eltérően kívánják megadóztatni. Vagyis a tagállamok a Bizottság előzetes jóváhagyása nélkül a határozat fényében nem vezethetnek be eltérő adózási szabályokat a két szolgáltatócsoportra, mivel az állami támogatást valósít meg.

Tekintettel arra, hogy ebben az ágazatban a szereplők minden uniós eljárást komoly érdeklődéssel és igen aktívan követnek, a Bizottságnak

ezekben az esetekben a joggyakorlat alapján kötelessége³⁶ megindítani az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást, hogy minden érdekelt fél kifejtthesse véleményét. Így viszont az eljárás legalább 10-12 hónapig is eltart.

A határozat áttekintése után levonható másik következtetés a független ágazati tanulmányok felhasználhatóságának kérdése. Ezek a tanulmányok, illetve az azokban foglalt megállapítások, következtetések az esetek többségében eltérően is értékelhetők, értelmezhetőek. Ebből következően a Bizottság összeegyeztethetőségi vizsgálat során gyakorolt mérlegelési jogkörének széles jellege kiemelt szerepet kap.³⁷

A határozat emellett kiemelkedő példája a belső piacra (szolgáltatásnyújtás és letelepedés szabadsága) vonatkozó uniós joggyakorlatban található megállapítások állami támogatási jogban történő alkalmazására. Ez a tény jól mutatja, hogy a versenyjog és ezen belül is az állami támogatások joga nem „öncélúan”, hanem mindig a belső piac minél hatékonyabb működése szempontjából alkalmazandó, mintegy a belső piac megvalósulásának egyik garanciája, elősegítője.

³⁶ A T-388/03. sz. Deutsche Post AG és DHL International kontra Bizottság ügyben hozott ítélet [EBHT 2009, II-199. o.].

³⁷ Az Unió Biróságok pedig a Bizottság határozatának felülvizsgálata során nem helyettesíthetik saját értékelésükkel a Bizottságét, csak annak megalapozottságát vizsgálhatják. E tekintetben lásd többek között a C-323/00. P. sz., DSG Dradenauer Stahlgesellschaft kontra Bizottság ügyben hozott végzés [EBHT 2002, I-3919. o.] 43. pontját, valamint a T-111/01. és T-133/01. sz., Saxonia Edelmetalle és ZEMAG kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet [EBHT 2005, II-1579. o.] 91. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.