



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

22 юни 2017 година *

„Преюдициално запитване — Свободно предоставяне на услуги — Ограничения — Условия за предоставяне на концесия за организиране на онлайн хазартни игри — Невъзможност за получаване на практика на такъв лиценз от установени в други държави членки частни оператори“

По дело C-49/16

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудовоправни спорове Будапеща, Унгария) с акт от 9 декември 2015 г., постъпил в Съда на 27 януари 2016 г., в рамките на производство по дело

Unibet International Ltd.

срещу

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta, председател на състава, E. Regan, J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund и S. Rodin (докладчик), съдии,

генерален адвокат: M. Szpunar,

секретар: I. Illéssy, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 15 декември 2016 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Unibet International Ltd., от A. Jádi-Németh и A. Kovács, ügyvédek,
- за унгарското правителство, от M. Z. Fehér, G. Koós и E. E. Sebestyén, в качеството на представители,
- за белгийското правителство, от L. Van den Broeck и M. Jacobs, в качеството на представители, подпомагани от P. Vlaemminck, R. Verbeke и J. Van den Bon, advocaten,

* Език на производството: унгарски.

— за португалското правителство, от L. Inez Fernandes, M. Figueiredo и A. Silva Coelho, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от H. Tserepa-Lacombe и L. Havas, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 5 април 2017 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 56 ДФЕС.
- 2 Запитването е отправено във връзка със спор между малтийското дружество Unibet International Ltd. (наричано по-нататък „Unibet“) и Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala (Национална централна администрация за бюджета и митниците, Унгария, наричана по-нататък „унгарският данъчен орган“) относно решението за временна забрана на достъпа до интернет сайтовете на Unibet с имена на домейни hu.unibet.com и hul.unibet.com.

Правна уредба

Унгарското право

Законодателство, в сила към 25 юни 2014 г.

– Закон за организирането на хазартни игри

- 3 Член 1 от szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (Закон № XXXIV от 1991 г. за организирането на хазартни игри) в редакцията му, в сила към 25 юни 2014 г. (наричан по-нататък „Законът за организирането на хазартни игри“), предвижда в параграфи 3—5:

„(3) Дейност по организиране на хазартни игри по смисъла на член 1, параграф 1, буква i) от Koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (Закон № XVI от 1991 г. за концесиите, наричан по-нататък „Законът за концесиите“) е:

[...]

е) организирането на онлайн хазартни игри;

[...]

(4) Дейностите по организиране на хазартни игри чрез телекомуникационни средства или системи от унгарска територия могат да се осъществяват само при условията на настоящия закон.

(5) За публикуването на предложения за участие в хазартни игри, организирани чрез телекомуникационни средства или системи, се изисква лиценз, издаден от националните данъчни органи. Финансовите институции и доставчиците на телекомуникационни услуги нямат

право да съдействат за публикуването или приемането на предложения за участие в хазартни игри, за организирането на които няма издаден лиценз, нито да предоставят техническа поддръжка за същите“.

4 Член 2, параграфи 2а и 3 от този закон предвижда:

„(2а) За предоставянето на услуги по организиране на онлайн хазартни игри се изисква лиценз от националната данъчна администрация. Услугите по организиране на онлайн хазартни игри попадат в приложното поле на настоящия закон в следните случаи:

- а) онлайн хазартните игри се организират на унгарска територия или
- б) потребителят на услугата участва в онлайн хазартна игра на унгарска територия или
- с) услугата е насочена към потребители, които се намират на унгарска територия, по-специално когато услугата е достъпна на унгарски език или се рекламира на унгарска територия.

(3) Националната данъчна администрация издава лиценз на лицата, които отговарят на персоналните, материалните и финансовите условия, необходими за сигурно и професионално организиране на хазартни игри“.

5 Съгласно член 3 от посочения закон:

„(1) Дейност по организиране на хазартни игри, по отношение на които пазарът не е либерализиран:

- а) може да се извършва от юридическо лице, чийто капитал се притежава изцяло от унгарската държава (наричано по-нататък „държавният организатор на хазартни игри“), от търговско дружество, чийто единствен акционер е държавният организатор на хазартни игри, или от икономически оператор, в който държавата притежава мажоритарен дял;
- б) с договор за концесия, с какъвто държавата има право да предоставя временно на трети лица правото да упражняват тази дейност.

[...]“.

6 Член 4 от Закона за организирането на хазартни игри предвижда в параграфи 1 и 6:

„(1) Сключването на договорите за концесия се извършва след публичен търг, проведен от министъра, в съответствие с член 5, параграф 1 от Закона за концесиите.

[...]

(6) На основание член 10/С, параграф 2 от Закона за концесиите министърът може да сключи договор за концесия, без да провежда публичен търг, с организатор на хазартни игри с доказана надеждност по смисъла на настоящия закон“.

7 Член 5, параграф 1 от този закон предвижда:

„При провеждане на публичен търг по член 5, параграф 1 от Закона за концесиите министърът може да сключи договор за концесия със спечелилото търга лице“.

8 Член 29/D от същия закон гласи:

„В случаите по член 3, параграф 1, буква а) търговското дружество, организатор на хазартни игри, чийто единствен акционер е държавният организатор на хазартни игри, или икономическият оператор, в който държавата притежава мажоритарен дял, а в случаите по член 3, параграф 1, буква б) — дружеството концесионер, трябва да разполага с дружествен капитал от не по-малко от 200 милиона унгарски форинта [(HUF) или приблизително 620 000 EUR]“.

9 Съгласно член 36, параграф 1 от Закона за организирането на хазартни игри:

„Националният данъчен орган упражнява административен контрол върху хазартните игри. За целта той осъществява постоянен контрол дали дейността отговаря на закона, лицензите и игровия проект“.

10 Член 36/G, параграфи 1 и 2 от този закон предвижда:

„(1) Националният данъчен орган разпорежда временно спиране на достъпа до данни, публикувани чрез електронните телекомуникационни мрежи (наричани по-нататък за целите на настоящата глава „електронни данни“), ако с публичното им разпространение или с предоставянето на достъп до тях се извършва забранена дейност по организиране на хазартни игри.

(2) Временното спиране на достъп представлява възпрепятстване за определен период на възможността за достъп до електронните данни. Националният данъчен орган има право да спира достъпа до електронни данни за период от 90 дни.

[...]“.

11 Член 37, точка 30 от посочения закон гласи:

„Организатор на хазартни игри с доказана надеждност е организатор на хазартни игри, който отговаря на изискването за прозрачност по член 3, параграф 1, точка 1 от nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (Закон № CXCVI от 2011 г. за държавната собственост) и който:

- а) изпълнявал е всичките си задължения за деклариране и плащане на дължимите от него данъчни и парафискални плащания за над 500 000 HUF [приблизително 1 550 EUR], регистрирани от националния данъчен орган, и при изпълнението на тези задължения никога не е изпадал в забава с повече от 90 дни;
- б) няма наложено от данъчната администрация принудително събиране от банковата му сметка на сума от над 500 000 HUF [приблизително 1 550 EUR] и няма образувано принудително изпълнение във връзка с дейността му за суми от над 500 000 HUF [приблизително 1 550 EUR];
- в) при осъществяване и във връзка с дейността си не е извършвал нарушения, за които да му е налагана глоба от над 5 милиона унгарски форинта [приблизително 15 500 EUR];
- г) осъществявал е дейност по организиране на хазартни игри в Унгария за не по-малко от десет години и
- е) спазвал е всички законови разпоредби за установяване на самоличността на играчите и обработването на свързаните с това данни, доколкото е имал такова задължение“.

– Закон за концесиите

- 12 Член 4, параграф 1 от Закона за концесиите гласи:

„Държавата или местната администрация задължително провежда търгове за сключването на договори за концесия, с изключение на случаите на продължаване на договора, предвидени в член 12, параграф 3 от Закон № СХСХІ от 2011 г. за държавната собственост или сключването на договор по член 10/С от настоящия закон. Търговете са открити, освен ако причини, свързани с националната отбрана или сигурност, не налагат провеждането на ограничена процедура.

[...]“.

- 13 Член 5, параграф 1 от този закон предвижда:

„Компетентният в съответната област министър има право да обяви и проведе търг и да сключи договор за концесия след съгласуване с министъра, отговорен за надзора на държавното имущество.

[...]“.

- 14 Член 10/С, параграфи 1—6 от споменатия закон гласи:

„(1) Договор за концесия може да се сключи също и с организатор на хазартни игри с доказана надеждност по смисъла на секторния закон в съответствие с разпоредбите на настоящия член.

(2) Компетентният в съответната област министър може да не провежда публичен търг за предоставяне на концесия, ако договорът за концесия може да се сключи с организатор на хазартни игри с доказана надеждност.

(3) За упражняването на дейност по организиране на хазартни игри организаторът на хазартни игри с доказана надеждност представя оферта. В офертата си той посочва местоположението на помещенията по смисъла на Закона за организирането на хазартни игри, които възнамерява да използва, и поема задължението да заплаща за всяко помещение годишна концесионна такса на стойност най-малко двойния размер на концесионната такса, определена в действащия Закон за общия държавен бюджет.

(4) Компетентният в съответната област министър се произнася по писмената оферта на организатора на хазартни игри с доказана надеждност в тридесетдневен срок, считано от датата на получаването ѝ. Ако офертата бъде приета, договорът за концесия се сключва с лицето, което я е представило в тридесетдневен срок.

(5) Въз основа на сключения по настоящия член договор за концесия концесионерът може да извършва дейност в най-много пет помещения.

(6) Разпоредбите на настоящия закон и Закона за хазартните игри взаимно се допълват и прилагат както по отношение на договора за концесия, така и спрямо концесионера.

[...]“.

15 Член 11, параграф 1 от Закона за концесиите предвижда:

„Когато договорът за концесия не е сключен по реда на член 10/С, лицето или органът, който действа като представител на държавата или на местната власт, може да сключи такъв само със спечелил търг участник. За спечелил търга участник се определя представителната оферта, която в своята цялост е най-изгодна за държавата или за местната власт.

[...]“.

16 Член 21, параграф 1 от споменатия закон гласи:

„Когато за извършването на определена дейност специална правна разпоредба изисква задължително наличие на издаден от администрацията лиценз, дружеството концесионер може да осъществява тази дейност само след получаването на такъв лиценз.

[...]“.

Законодателство, в сила към 29 август 2014 г.

– *Закон за организирането на хазартни игри, изменен*

17 Член 3 от Закона за организирането на хазартни игри, в сила към 29 август 2014 г. (наричан по-нататък „Законът за организирането на хазартни игри, изменен“), предвижда в параграф 3:

„Организирането на лотарии и залози — с изключение на конните залози, онлайн хазартните игри и залозите чрез посредник — е изключително правомощие на държавния организатор на хазартни игри“.

18 Член 29/D, параграфи 1 и 2 от Закона за организирането на хазартни игри, изменен, гласи:

„(1) В случаите по член 3, параграф 1, буква а) търговското дружество, организатор на хазартни игри, чийто единствен акционер е държавният организатор на хазартни игри, или икономическият оператор, в който държавата притежава мажоритарен дял, а в случаите по член 3, параграф 1, буква б) — дружеството концесионер или организаторът на хазартни игри с доказана надеждност, трябва да разполага с дружествен капитал от не по-малко от 50 милиона унгарски форинта [приблизително 155 000 EUR].

(2) Дружеството концесионер по параграф 1 също може — с оглед на член 20, параграф 1 от [Закона за концесиите, в сила към 29 август 2014 г. (наричан по-нататък „Законът за концесиите, изменен“)] — да упражнява дейността си и като търговско дружество, установено в чужбина.

[...]“.

19 Член 37, параграф 31 от този закон предвижда:

„Организатор на хазартни игри с доказана надеждност при организирането на онлайн хазартни игри е организатор на хазартни игри, който отговаря на изискването за прозрачност по член 3, параграф 1, точка 1 от Закон № CXCVI от 2011 г. за държавната собственост и който:

а) е изпълнил всичките си задължения за деклариране и плащане на дължимите от него данъчни и парадоксални плащания за над 500 000 HUF [приблизително 1 550 EUR], регистрирани от националния данъчен орган, данъчните органи на държавата по

седалището му или държавата, издала лиценз за извършване на дейност по организиране на хазартни игри, като при изпълнението на тези задължения никога не е изпадал в забава с повече от 90 дни;

- b) няма наложено от данъчните органи на държавата, издала му лиценз за упражняване на дейност по организиране на хазартни игри, принудително събиране от банковата му сметка на сума от над 500 000 HUF [приблизително 1 550 EUR] и няма образувано принудително изпълнение във връзка с дейността му за суми от над 500 000 HUF [приблизително 1 550 EUR];
- c) при осъществяване дейността си и във връзка с нея в държавата, издала му лиценз за упражняване на дейност по организиране на хазартни игри, не е извършвал нарушения, за които да му е налагана глоба от над 5 милиона унгарски форинта [приблизително 15 500 EUR];
- d) осъществявал е дейност по организиране на хазартни игри в държавата, издала му лиценз за упражняване на дейност по организиране на хазартни игри, не по-малко от три години и
- e) спазвал е всички законовите разпоредби за установяване на самоличността на играчите и обработването на свързаните с това данни в държавата, издала му лиценз за упражняване на дейност по организиране на хазартни игри, доколкото е имал такова задължение.

Ако е имал или има лиценз за извършване на дейност по организиране на хазартни игри в няколко държави, организаторът на хазартни игри трябва да докаже, че по отношение на някоя от тях отговаря на условията по букви а)—е)“.

– *Закон за концесиите, изменен*

20 Член 10/С, параграф 3а от Закона за концесиите, изменен, гласи:

„Предвиденото в параграф 3 се прилага спрямо оферти за организиране на онлайн хазартни игри при следните ограничения:

- a) оферти имат право да представят само организатори на хазартни игри с доказана надеждност по смисъла на член 37, точка 31 от [Закона за хазартните игри, изменен],
- b) в офертата задължително се посочва годишната концесионна такса за всеки вид игра, която трябва да бъде на стойност не по-малко от съответната концесионна такса, определена в Закона за общия държавен бюджет, и
- c) оферент, който не е установен в Унгария или не разполага с унгарски лиценз за извършване на дейност по организиране на хазартни игри, трябва да приложи към офертата си документ, издаден от органите на държавата по седалището му или от държавата, предоставила му лиценз за упражняване на дейност по организиране на хазартни игри, удостоверяващ, че отговаря на условията по член 37, точка 31 от [Закона за хазартните игри, изменен], както и заверен превод на този документ на унгарски език“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

21 Unibet е дружество, което е установено в Малта и извършва по-специално дейност по организиране на онлайн хазартни игри. За тази цел то притежава лицензи, издадени от националните органи на няколко държави членки. Въз основа на проверките, които извършва през лятото на 2014 г. на съдържанието на използваните от Unibet и достъпни на унгарски език

интернет сайтове с имена на домейни hu.unibet.com и hul.unibet.com, унгарският данъчен орган констатира, че същите позволяват достъп до хазартни игри по смисъла на унгарското законодателство за организиране на хазартни игри, без Unibet да разполага с изисквания за тази цел в Унгария лиценз.

- 22 С оглед на това нарушение унгарският данъчен орган приема две решения, с които, първо, временно забранява достъпа от Унгария до интернет сайтовете на Unibet, и второ, налага глоба на Unibet.
- 23 Unibet подава жалба за отмяна на решенията пред Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудовоправни спорове Будапеща, Унгария), тъй като счита, че унгарската правна уредба, въз основа на която те са приети, противоречи на член 56 ДФЕС. Според Unibet определенията с тази правна уредба условия на практика го лишават от възможността да придобие качеството на концесионер, представляващо от своя страна предпоставка за издаването на лиценз за организиране на онлайн хазартни игри. Unibet счита, че е лишено от всяка възможност да сключи договор за концесия по някоя от предвидените в националната правна уредба процедури.
- 24 Unibet твърди, от една страна, че министърът на икономиката не провел публичен търг за сключване на договор за концесия, лишавайки го по този начин от възможността по първата процедура. От друга страна, то поддържа, че втората процедура, която би трябвало да му позволи да представи оферта на министъра за сключване на договор за концесия, била приложима само за организатори на хазартни игри, които са „с доказана надеждност“ по смисъла на унгарското законодателство, а до приемането на първото решение то нямало право да представи оферта, тъй като не отговаряло на законовите критерии за организатор на хазартни игри „с доказана надеждност“ по смисъла на националното законодателство. Освен това, предвид датата на влизане в сила на правната уредба, с която се изменя определението за организатор на хазартни игри „с доказана надеждност“, при приемането на второто решение дружеството не разполагало с достатъчно време, за да представи изчерпателна оферта.
- 25 Според унгарския данъчен орган унгарската правна уредба не противоречи на член 56 ДФЕС. Само по себе си непровеждането на публичен търг за сключване на договори за концесия не означавало, че унгарското законодателство нарушава правото на Съюза, тъй като, ако такъв търг се провел, жалбоподателят щял да има право да участва в него. Освен това към момента на приемане на второто решение Unibet можело, ако докаже, че е организатор на хазартни игри „с доказана надеждност“ по смисъла на националното законодателство, да представи оферта пред министъра за сключване на договор за концесия. Този орган уточнява, че предстояло приемането на министерски декрет за допълване на разпоредбите на Закона за организирането на хазартни игри в частта му относно онлайн игрите.
- 26 Унгарският данъчен орган посочва също и че предметът на уредба на бъдещия декрет попада в приложното поле на Директива 98/34/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 година за определяне на процедура за предоставяне на информация в областта на техническите стандарти и регламенти (ОВ L 204, 1998 г., стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 23, стр. 207), поради което нотифицирането му на Комисията било задължително условие за влизането му в сила. Според този орган, дори да е налице евентуално противоречие на унгарското законодателство с правото на Съюза, не би могло да се приеме за допустимо организирането на хазартни игри в Унгария без какъвто и да било лиценз или ограничение.
- 27 Запитващата юрисдикция иска да се установи дали с оглед на практиката на Съда, свързана с тълкуването на член 56 ДФЕС в областта на хазартните игри, национално законодателство като унгарското, което не създава монополно положение на пазара на хазартни игри и което теоретично гарантира на участниците на него възможност да навлязат на унгарския пазар на

онлайн хазартни игри, но чието действително прилагане продължава да лишава на практика участниците на пазара от възможността да предлагат услугите си, може да бъде в съответствие с разпоредбите на споменатия член.

- 28 Според тази юрисдикция към момента на настъпване на фактите, разглеждани в главното производство, организаторите на хазартни игри разполагат с две възможности за сключване на договор за концесия за организиране на онлайн хазартни игри. Тя посочва, че първата възможност, а именно чрез участие в публичен търг, организиран от министъра на икономиката, не е използвана през целия спорен период. По отношение на втората възможност, а именно чрез представяне на оферта за сключване на договор за концесия, запитващата юрисдикция уточнява, че право да направи това има само оператор, който може да се квалифицира като „организатор на хазартни игри с доказана надеждност“ по смисъла на законодателството, в сила към 25 юни 2014 г. Съгласно това законодателство обаче към момента на приемане на първото решение за блокиране на интернет сайтовете на Unibet операторите, които не могат да докажат, че десет години са предоставяли услуги в Унгария, не попадат в приложното поле на понятието „организатор на хазартни игри с доказана надеждност“. Поради това според запитващата юрисдикция Unibet е изключено от пазара на онлайн хазартни игри. Освен това запитващата юрисдикция счита, че Unibet е възпрепятствано да представи изчерпателна оферта поради краткото време, с което разполага от 15 юли 2014 г. — датата на приемане на законодателното изменение, с което понятието „организатор с доказана надеждност“ е изменено в смисъл, който допуска Unibet евентуално да попадне в обхвата му, до 29 август 2014 г. — датата на приемане на второто решение за блокиране на интернет сайтове на Unibet.
- 29 Поради това запитващата юрисдикция иска да се установи дали с оглед на член 56 ДФЕС липсата на подробна уредба на техническите условия за предоставяне на лицензи за организиране на онлайн хазартни игри може да послужи като основание за изключване на практика на организатор на хазартни игри от процедурата по възлагане, при условие че съгласно националната правна уредба теоретично е възможно да му се предостави лиценз. Освен това запитващата юрисдикция иска да се установи дали липсата на подробна техническа уредба би могла все пак да обоснове административните санкции, които компетентните органи са наложили на организаторите на хазартни игри, при положение че те на практика не могат да получат необходимите лицензи за организиране на онлайн хазартни игри.
- 30 При това положение Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Съд по административни и трудовоправни спорове Будапеща) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Трябва ли член 56 ДФЕС да се тълкува в смисъл, че не допуска мярка на държава членка, при която националната правна уредба на теория гарантира на всеки отговарящ на законовите условия доставчик на услуги — в това число и на доставчик на услуги, регистриран в друга държава членка — възможност, ако иска да предоставя нелиберализирани услуги по организиране на онлайн хазартни игри, да получи концесия по предвидените за това процедури, а именно или чрез участие в публичен търг, или чрез представяне на свободна оферта при определените от правната уредба условия, но съответната държава членка фактически не обявява публичен търг за предоставяне на концесия, а доставчикът на услуги на практика не може да се възползва от възможността за подаване на свободна оферта, като въпреки това националният орган приема, че доставчикът на услуги, осъществявал дейността си без издадено въз основа на предоставена концесия разрешение, е извършил нарушение, и му налага предвидената в закона административна санкция (временно спиране на достъпа и глоба при повторно нарушение)?

- 2) Допуска ли член 56 ДФЕС държава членка да приеме норми от по-висок ранг във вътрешното си право, с които на теория да позволи на доставчиците на услуги за организиране на онлайн хазартни игри да осъществяват дейността си трансгранично, но поради липса на правила за прилагане от по-нисък ранг тези доставчици на услуги да бъдат в действителност лишени от възможността да получат необходимите за тази дейност административни разрешения?
- 3) Ако с оглед на отговорите на предходните въпроси констатира, че мярката на държавата членка противоречи на член 56 ДФЕС, юрисдикцията, разглеждаща спора в главното производство, би ли действала в съответствие с правото на Съюза, ако приеме, че установеното с административните решения на държавата членка нарушение поради предоставяне на услуги без разрешение и наложената за това административна санкция (временно спиране на достъпа и глоба) противоречат на член 56 ДФЕС?“.

По преюдициалните въпроси

По първия и втория въпрос

- 31 С първия и втория въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 56 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска законодателство като разглежданото в главното производство, установяващо концесионен и лицензионен режим за организиране на онлайн хазартни игри, по силата на който оператори могат да сключат договор за концесия и въз основа на него да получат лиценз за организиране на онлайн хазартни игри или като участват в организиран от министъра на икономиката публичен търг за сключване на договор за концесия, или като представят оферта на министъра за сключване на договор за концесия, като последната възможност имат само тези организатори на хазартни игри, които са „с доказана надеждност“ по смисъла на националното законодателство.
- 32 Член 56 ДФЕС изисква премахването на всяко ограничение на свободното предоставяне на услуги, дори то да се прилага, без да се прави разлика между национални доставчици и доставчици от други държави членки, когато това ограничение може да доведе до забрана, затрудняване или по-слаба привлекателност на дейността на доставчик, установен в друга държава членка, в която той законно предлага аналогични услуги (вж. в този смисъл решение от 8 септември 2009 г., *Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, т. 51 и цитираната съдебна практика).
- 33 В това отношение Съдът вече е постановил, че национално законодателство, което забранява експлоатирането на игрални автомати без издадено предварително разрешение от административните органи, представлява ограничение на свободното предоставяне на услуги, гарантирано в член 56 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 30 април 2014 г., *Pflegeri др.*, C-390/12, EU:C:2014:281, т. 39 и цитираната съдебна практика).
- 34 Ето защо следва да се констатира, че национално законодателство като разглежданото в главното производство, което установява концесионен и лицензионен режим за организиране на хазартни игри, представлява ограничение на свободното предоставяне на услуги по смисъла на член 56 ДФЕС.
- 35 Следва обаче да се разгледа дали това ограничение е обосновано.
- 36 По отношение на допустимите съображения за обосновааност при наличие на ограничаващи свободното предоставяне на услуги вътрешни мерки Съдът многократно е отбелязвал, че по принцип преследваните от националните законодателства в областта на игрите и залаганията

цели най-често са свързани със защитата на получателите на съответните услуги, и по-общо на потребителите, както и със защитата на обществения ред. Той подчертава също, че такива цели са сред императивните съображения от общ интерес, които могат да обосноват засягане на свободното предоставяне на услуги.

- 37 Освен това е установено, че всяка държава членка трябва да прецени дали в контекста на преследваните от нея законни цели е необходимо да се забранят изцяло или отчасти дейности, свързани с организирането на хазартни игри, или те трябва само да бъдат ограничени и да се предвидят повече или по-малко стриктни условия за контрол, като необходимостта и пропорционалността на така приетите мерки трябва да се преценяват единствено с оглед на преследваните цели и на равнището на защита, което имат намерение да гарантират съответните национални органи (вж. в този смисъл решение от 8 септември 2010 г., Carpen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, т. 46 и цитираната съдебна практика).
- 38 В случая, видно от представеното на Съда писмено становище, Унгария обосновава разглежданите в главното производство мерки, като се позовава общо на целите за защита на потребителите и рисковете за обществения ред и за общественото здраве.
- 39 Съдът вече е приел, че посочените цели могат да обосноват ограничения на основните свободи в сектора на игрите и хазарта. Всъщност съдебната практика допуска известен брой императивни съображения от общ интерес като целите за защита на потребителите, за предотвратяване на измамите и на подтикването на гражданите към прекалено харчене във връзка с игрите, както и най-общо за предотвратяването на нарушенията на обществения ред (вж. в този смисъл решение от 6 март 2007 г., Placanica и др., C-338/04, C-359/04 и C-360/04, EU:C:2007:133, т. 46).
- 40 Съгласно постоянната съдебна практика обаче ограниченията, наложени от държавите членки, трябва да се съобразяват с принципа на пропорционалност и национално законодателство е в състояние да гарантира осъществяването на изтъкнатата цел единствено ако използваните средства са съгласувани и систематични (решения от 6 март 2007 г., Placanica и др., C-338/04, C-359/04 и C-360/04, EU:C:2007:133, т. 48 и 53 и от 16 февруари 2012 г., Costa и Cifone, C-72/10 и C-77/10, EU:C:2012:80, т. 63).
- 41 Освен това, видно от практиката на Съда, за да се счита такова законодателство, въпреки че дерогира основна свобода, за обосновано, концесионният и лицензионен режим за организиране на хазартни игри трябва да се основава на обективни, недискриминационни и предварително известни критерии, така че да регламентира упражняването на правото на преценка от националните органи, за да не може то да се използва по произволен начин (вж. в този смисъл решение от 4 февруари 2016 г., Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, т. 55 и цитираната съдебна практика).
- 42 Освен това публичните органи, които предоставят концесиите, са длъжни да спазват задължението за прозрачност. Без да включва непременно задължение за провеждане на процедура за предоставяне на концесия, посоченото задължение за прозрачност — което се прилага, когато към съответната концесия за услуги може да прояви интерес предприятие от държава членка, различна от тази, в която се предоставя концесията — налага на концедента да гарантира на всеки потенциален концесионер достатъчно равнище на публичност, което да позволи предоставянето на концесиите за услуги при условията на конкуренция, както и контрол за безпристрастност на процедурите за възлагане (вж. в този смисъл решение от 9 септември 2010 г., Engelmann, C-64/08, EU:C:2010:506, т. 49 и 50).

- 43 Освен това принципът на правната сигурност, следствие от който е принципът на защита на оправданите правни очаквания, изисква по-специално правните норми да бъдат ясни, точни и предвидими, що се отнася до техните последици, особено когато те могат да имат неблагоприятни последици за физическите лица и за предприятията (решение от 11 юни 2015 г., *Berlington Hungary* и др., C-98/14, EU:C:2015:386, т. 77 и цитираната съдебна практика).
- 44 По отношение, на първо място, на национална правна уредба като действащата към 25 юни 2014 г. следва да се констатира, че норма на държава членка като разглежданата в главното производство, съгласно която организатори на хазартни игри с доказана надеждност би трябвало да упражняват за период от поне десет години дейност по организиране на хазартни игри на територията на тази държава членка, създава разлика в третирането, тъй като поставя в по-неблагоприятно положение организаторите на хазартни игри, установени в други държави членки, спрямо съответните национални организатори, които могат да изпълнят споменатото условие по-лесно.
- 45 Само по себе си позоваването на цел от общ интерес не би могло да е достатъчно, за да обоснове такава разлика в третирането. Тъй като обаче липсва причина, поради която да се налага дейността по организиране на хазартни игри да се е извършвала на територията на приемащата държава членка, но не и на територията на друга държава членка, за да се постигнат твърдените цели, и то за период от поне десет години, такава норма трябва да се счита за дискриминационна и за противоречаща на член 56 ДФЕС.
- 46 По отношение, на второ място, на национална правна уредба като действащата към 29 август 2014 г. задължението за извършване на дейност по организиране на хазартни игри за период от три години в държава членка не поставя в по-благоприятно положение организаторите, установени в приемащата държава членка, и би могло да се обоснове с цел от общ интерес. Важно е все пак всички разглеждани правни норми да се прилагат прозрачно по отношение на всички оференти. В този смисъл следва да се припомни, че задължението за прозрачност, което е следствие от принципа на равно третиране, има за основна цел да осигури на всеки заинтересован оператор възможност да реши да подаде оферта за участие в публични търгове въз основа на цялата относима информация и да гарантира, че не съществува риск от фаворизиране или произволно поведение от страна на възлагащия орган. То изисква условията и редът за провеждане на процедурата за възлагане да са определени ясно, точно и еднозначно в обявлението за поръчка или в тържните спецификации, така че, първо, да позволят на всички оференти, в разумни граници осведомени и полагащи нормална грижа, да схванат тяхното точно съдържание и да ги тълкуват по един и същ начин, и второ, да дадат възможност на възлагащия орган да провери действително дали офертите на оферентите съответстват на критериите на дадената процедура (решение от 4 февруари 2016 г., *Ince*, C-336/14, EU:C:2016:72, т. 87).
- 47 Не отговаря на посоченото изискване национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която не определя достатъчно точно условията за упражняване на правомощията на министъра на икономиката в хода на такава процедура, както и техническите условия, които организаторите на хазартни игри трябва да изпълняват, когато подават оферта.
- 48 С оглед на това на поставените въпроси следва да се отговори, че член 56 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национално законодателство като разглежданото в главното производство, което установява концесионен и лицензионен режим за организиране на онлайн хазартни игри, ако същото съдържа дискриминационни норми по отношение на установени в други държави членки оператори или предвижда норми, които не са дискриминационни, но които се прилагат непрозрачно или по начин, който възпрепятства или затруднява кандидатстването на някои установени в други държави членки оференти.

По третия въпрос

- 49 С третия въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 56 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска санкции като разглежданите в главното производство, наложени поради нарушение на националното законодателство, което установява концесионен и лицензионен режим за организирането на хазартни игри, ако се окаже, че такова национално законодателство противоречи на този член.
- 50 В това отношение е достатъчно да се припомни, че когато е установен ограничителен режим в областта на хазарта и когато този режим е несъвместим с член 56 ДФЕС, нарушаването му от даден икономически оператор не може да бъде предмет на санкции (решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др., C-390/12, EU:C:2014:281, т. 64 и цитираната съдебна практика).
- 51 Ето защо на третия въпрос следва да се отговори, че член 56 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска санкции като разглежданите в главното производство, наложени поради нарушение на национално законодателство, което установява концесионен и лицензионен режим за организиране на хазартни игри, ако се окаже, че такова национално законодателство противоречи на същия този член.

По съдебните разноски

- 52 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

- 1) **Член 56 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национално законодателство като разглежданото в главното производство, което установява концесионен и лицензионен режим за организиране на онлайн хазартни игри, ако същото съдържа дискриминационни норми по отношение на установени в други държави членки оператори или предвижда норми, които не са дискриминационни, но които се прилагат непрозрачно или по начин, който възпрепятства или затруднява кандидатстването на някои установени в други държави членки оференти.**
- 2) **Член 56 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска санкции като разглежданите в главното производство, наложени поради нарушение на национално законодателство, което установява концесионен и лицензионен режим за организиране на хазартни игри, ако се окаже, че такова национално законодателство противоречи на този член.**

Подписи