



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. SZPUNAR
fremsat den 5. april 2017¹

Sag C-49/16

Unibet International Limited
mod
Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatal

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
(forvaltnings- og arbejdsretten i Budapest, Ungarn))

»Fri udveksling af tjenesteydelser — artikel 56 TEUF — online hasardspil — restriktion —
forenelighed af et krav om tilladelse med ligebehandlingsprincippet og gennemsigtighedsprincippet —
administrative sanktioner«

1. Unibet International Limited (herefter »Unibet«), der er sagsøgeren i hovedsagen, har hjemsted i Malta og har tilladelse til at foranstalte hasardspil udstedt af myndighederne i forskellige medlemsstater. Selskabet udbød online hasardspil i Ungarn uden at have opnået den krævede tilladelse hertil, hvorfor det var genstand for to administrative afgørelser fra de ungarske myndigheder, som lukkede for adgangen til dets hjemmesider i Ungarn.

2. Domstolen er derfor blevet anmodet om at træffe afgørelse om, hvorvidt en national lovgivning som den, hvorpå de administrative afgørelser bygger, er forenelig med den frie udveksling af tjenesteydelser, der er fastsat i artikel 56 TEUF. Hovedspørgsmålet, som Domstolen står over for i denne forbindelse, er derfor, om en virksomhed, der har hjemsted i Malta, og som tilsigter at udbyde online hasardspil på det ungarske marked, kan undgå kravet om en tilladelse, hvis det umiddelbart er åbenbart, at deltagelse i en procedure om opnåelse af en sådan tilladelse ikke vil føre til udstedelse heraf.

Relevante retsforskrifter

3. Bestemmelserne i ungarsk ret i denne sag stammer fra to retlige instrumenter: szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV törvény (lov XXXIV af 1991 om foranstaltning af hasardspil, herefter »loven om hasardspil«) og a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (lov XVI af 1991 om koncessioner, herefter »loven om koncessioner«). Eftersom der er – således som det vil fremgå i nærmere detaljer nedenfor – to anfægtede administrative afgørelser, som lukker for adgangen til Unibets hjemmesider i Ungarn, og som er truffet i forbindelse med to forskellige retlige situationer, er det nødvendigt at beskrive den gældende lov på disse afgørelses respektive datoer, dvs. den 25. juni 2014 og den 29. august 2014.

¹ — Originalsprog: engelsk.

Ungarsk lovgivning den 25. juni 2014

Loven om hasardspil

4. I medfør af § 1, stk. 1, i loven om hasardspil er hasardspil spil, hvori spilleren – som modydelse for at betale penge eller tilbyde en anden modydelse af økonomisk værdi – kan opnå en pengepræmie eller en anden præmie af økonomisk værdi, såfremt en bestemt betingelse indtræffer eller gør sig gældende. Tabet eller gevinsten afhænger udelukkende eller overvejende af tilfældigheder. § 1, stk. 2, i loven om hasardspil specificerer, at væddemål også betragtes som hasardspil, og at loven i særlige tilfælde, der er fastlagt i loven, også finder anvendelse på spilleautomater og salgsfremmende konkurrencer.

5. Som følge af § 1, stk. 3, litra e), i loven om hasardspil anses foranstaltning af online hasardspil også for foranstaltning af hasardspil i den i § 1, stk. 1, litra i), i loven om koncessioner omhandlede forstand.

6. § 1, stk. 4 og 5, i loven om hasardspil bestemmer, at foranstaltning af hasardspil, som giver mulighed for deltagelse ved hjælp af telekommunikationsinstrumenter eller -systemer fra ungarsk område udelukkende kan finde sted i overensstemmelse med bestemmelserne i loven, at offentliggørelse af tilbud om deltagelse i hasardspil, der foranstalles ved hjælp af telekommunikationsinstrumenter eller -systemer, kræver tilladelse fra den statslige afgiftsmyndighed, og at finansielle institutioner og leverandører af telekommunikationstjenester hverken kan bidrage til offentliggørelsen eller accepten af tilbud om deltagelse i hasardspil, hvis de ikke har tilladelse, eller yde teknisk bistand hertil.

7. I henhold til gældende ungarsk lovgivning på tidspunktet for den første administrative afgørelse havde den statslige hasardspiludbyder enekompetence til at foranstalte lotteri og væddemål, med undtagelse af hestevæddemål og bookmakervirksomhed, som følge af § 3, stk. 1, litra a), og § 3, stk. 3, i loven om hasardspil.

8. Staten kunne dog midlertidigt tildele tredjeparter retten til at foranstalte hasardspil ved en koncessionsaftale.

9. En sådan koncessionsaftale kan enten opnås efter, at den kompetente minister bekendtgør et offentligt udbud (§ 4, stk. 1, i loven om hasardspil, sammenholdt med § 5, stk. 1, i loven om koncessioner), eller uden bekendtgørelse af et offentligt udbud til en »pålidelig udbyder af hasardspil« (§ 4, stk. 6, i loven om hasardspil, sammenholdt med § 10/C, stk. 2, i loven om koncessioner).

10. Den forelæggende ret har fastslået, at der aldrig er blevet bekendtgjort et offentligt udbud.

11. En »pålidelig udbyder af hasardspil« i henhold til § 37, stk. 30, litra d), i loven om hasardspil skulle have foranstaltet hasardspil i Ungarn i mindst ti år. Endvidere skulle udbyderen have en selskabskapital på mindst 200 000 000 HUF (§ 29/D i loven om hasardspil).

Loven om koncessioner

12. § 10/C, stk. 3, i loven om koncessioner krævede, at en pålidelig udbyder af hasardspil skulle indgive et tilbud, hvori blev angivet placeringen af de enheder, som denne havde til hensigt at drive, og forpligtede sig til for hver enkelt enhed at betale en årlig koncessionsafgift, der som minimum udgjorde det dobbelte af den koncessionsafgift, der var fastsat i den gældende finanslov.

Ungarsk lovgivning den 29. august 2014

Loven om hasardspil

13. Som følge af den nye ordlyd af § 3, stk. 3, i loven om hasardspil havde den statslige hasardspiludbyder ikke længere enekompetence til at foranstalte hasardspil.

14. En »pålidelig udbyder af hasardspil« i henhold til § 37, stk. 30, litra d), i loven om hasardspil skulle have foranstaltet hasardspil i den stat, som har udstedt tilladelsen til at foranstalte hasardspil, i mindst tre år. Endvidere skulle udbyderen have en selskabskapital på mindst 50 millioner HUF (§ 29/D i loven om hasardspil).

15. Disse ændringer af loven om hasardspil trådte i kraft den 15. juli 2014.

Loven om koncessioner

16. § 10/C, stk. 3a, litra b), i loven om koncessioner pålagde en pålidelig udbyder af hasardspil i tilbuddet at angive den årlige koncessionsafgift for hver enkelt spiltype i henhold til den referenceafgift for koncessioner, som var fastsat i finansloven for de enkelte spiltyper.

Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og de præjudicielle spørgsmål

17. Unibet, der er sagsøgeren i hovedsagen, har hjemsted i Malta og har tilladelse til at foranstalte hasardspil udstedt af myndighederne i forskellige EU-medlemsstater.

18. Det ungarske nationale told- og skattedirektorat (herefter »skattemyndigheden«), der er sagsøgt i hovedsagen, gennemførte i sin egenskab af tilsynsmyndighed for hasardspil tilsyn med indholdet af Unibets hjemmesider i sommeren 2014.

19. Under disse tilsyn fandt skattemyndigheden, at hasardspil – i den i de ungarske bestemmelser om hasardspil omhandlede forstand – kunne tilgås, selv om Unibet ikke havde de krævede tilladelser.

20. Skattemyndigheden traf den 25. april og den 29. august 2014 to afgørelser over for Unibet, som midlertidigt forbød adgangen fra Ungarn til de hjemmesider, der var ført tilsyn med. Efterfølgende pålagde skattemyndigheden ved andre afgørelser, der, så vidt jeg forstår, ikke er genstand for denne specifikke sag for den forelæggende ret, en bøde for gentagne overtrædelser af retsforordningerne.

21. Unibet har anfægtet skattemyndighedens afgørelser af 25. april og 29. august 2014, som lukkede midlertidigt for adgangen, idet selskabet har nedlagt påstand om, at afgørelserne annulleres. Efter Unibets opfattelse blev de vedtaget i henhold til lovgivning, som er i strid med artikel 56 TEUF. Unibet har påstået, at de i lovgivningen fastsatte krav er så ekskluderende, at de i praksis gør det umuligt for selskabet at opnå den koncession, som er en forhåndsbetingelse for at få tilladelse til at foranstalte online hasardspil.

22. Hvad angår den første afgørelse har Unibet påstået, at for det første blev der ikke bekendtgjort et udbud med henblik på tildeling af koncessionen, og for det andet havde selskabet ikke ret til at afgive et bud, da det ikke opfyldte de lovmæssige krav for at kunne blive betragtet som en pålidelig udbyder af hasardspil.

23. Hvad angår den anden afgørelse har Unibet påstået, at ændringerne i loven om hasardspil først blev foretaget ca. seks uger før den anden administrative afgørelse, hvilket var for kort et tidsrum til at afgive et detaljeret bud.

24. Det er i forbindelse med disse retsforhandlinger, at Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Budapest, Ungarn) ved afgørelse af 9. december 2015, som Domstolen modtog den 27. januar 2016, har forelagt følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

- »1. Skal artikel 56 [TEUF] fortolkes således, at den er til hinder for en national foranstaltning, i henhold til hvilken en medlemsstats lovgivning, som – i forbindelse med bekendtgørelse af et udbud om tildeling af en koncession eller accepten af et tilbud, der er indgivet med henblik på at opnå en koncession – sikrer en teoretisk mulighed for, at enhver udbyder, der opfylder de lovmæssige krav, herunder udbydere fra andre medlemsstater, opnår en koncession til udbud af tjenester i form af ikke-liberaliserede online hasardspil, enten gennem et offentligt udbud eller ved indgivelsen af et tilbud, selv om den pågældende medlemsstat i praksis ikke bekendtgør et udbud om tildeling af koncessionen, og hvor tjenesteyderen i praksis heller ikke har mulighed for at indgive et tilbud, og medlemsstatens myndigheder på trods af dette fastslår, at tjenesteyderen har overtrådt retsregler, idet den pågældende har udbudt tjenester uden den tilladelse, der følger af koncessionen, og derfor pålægges en administrativ sanktion, der er fastsat i lovgivningen (midlertidig utilgængelighed og bøde ved gentagne overtrædelser)?
2. Er artikel 56 TEUF til hinder for, at en medlemsstat indfører trindhøjere normer i forhold til den nationale ret, som giver udbydere af online hasardspil en teoretisk mulighed for at foranstalte grænseoverskridende online hasardspil, selv om disse udbydere i praksis ikke kan opnå de nødvendige tilladelser fra myndighederne til at udbyde tjenesten som følge af, at der i medlemsstaten ikke er fastsat trinlavere gennemførelsesbestemmelser?
3. I det omfang den ret, for hvilken søgsmålet i hovedsagen er indbragt, på baggrund af svarene på de foregående spørgsmål konstaterer, at medlemsstatens foranstaltning er i strid med artikel 56 TEUF, agerer denne ret da på en måde, der er forenelig med EU-retten, såfremt den anser såvel en overtrædelse af retsregler fastslået i afgørelser fra medlemsstatens myndigheder under henvisning til, at tjenesten er blevet udbudt uden tilladelse, som den administrative sanktion, som pålægges på grund af denne overtrædelse (midlertidig utilgængelighed og bøde) for at være i strid med artikel 56 TEUF?»

25. Unibet og den ungarske, den belgiske og den portugisiske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. De deltog alle i retsmødet den 15. december 2016 og afgav mundtlige indlæg.

Bedømmelse

Indledende bemærkninger

26. Denne sag skal behandles i henhold til traktatbestemmelserne. Direktiv 2000/31/EF² og 2006/123/EF³ finder ikke anvendelse på væddemålsvirksomhed. Eftersom det fremgår af de oplysninger, som Domstolen råder over, at Unibet ikke har hjemsted i Ungarn, er de relevante traktatbestemmelser bestemmelserne om den frie udveksling af tjenesteydelser i medfør af artikel 56 TEUF ff..

27. Den forelæggende ret ønsker vejledning om, hvilken afgørelse der skal træffes i en situation, hvor en hasardspiludbyder, der er lovligt etableret i en anden medlemsstat og har tilladelse i en række medlemsstater, udbyder hasardspil i Ungarn uden at have en tilladelse fra de ungarske myndigheder og uden at have taget skridt til at opnå en sådan tilladelse.

2 — Jf. artikel 1, stk. 5, litra d), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 8.6.2000 om visse retlige aspekter af informationssamfundstjenester, navnlig elektronisk handel, i det indre marked (»Direktivet om elektronisk handel«) (EFT 2000, L 178, s. 1).

3 — Jf. artikel 2, stk. 2, litra h), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 12.12.2006 om tjenesteydelser i det indre marked (EUT 2006, L 376, s. 36).

28. Den forelæggende ret forekommer på baggrund af spørgsmålenes ordlyd faktisk ikke at anmode Domstolen om vejledning om, hvorvidt den nationale lovgivning, der er redegjort for under de relevante retsfor skrifter i dette forslag til afgørelse, er forenelig med artikel 56 TEUF. Den forekommer snarere at koncentrere sig om virkningen af de påståede manglende bestemmelser til gennemførelse af denne lovgivning.

29. Med henblik på at give den forelæggende ret hensigtsmæssig vejledning og et nyttigt svar skal der først og fremmest fokuseres på den nationale lovgivning, der er redegjort for under de relevante retsfor skrifter. Det er på denne måde, at jeg vil behandle den forelæggende rets tre spørgsmål. Dette medfører også, at det tredje spørgsmål bør besvares før det andet.

30. I dette forslag til afgørelse vil ordene tilladelse, koncession og autorisation blive anvendt i flæng.

Det første spørgsmål

31. Den forelæggende ret ønsker med det første spørgsmål nærmere bestemt afklaret, om artikel 56 TEUF er til hinder for national lovgivning, som giver en hasardspiludbyder, der er lovligt etableret i en anden medlemsstat, teoretisk mulighed for at opnå en tilladelse, når denne udbyder i praksis ikke kan opnå en sådan.

Restriktion

32. Artikel 56 TEUF forbyder restriktioner, der hindrer fri udveksling af tjenesteydelser inden for Unionen, for så vidt angår statsborgere i medlemsstaterne, der er bosat i en anden medlemsstat end modtageren af den pågældende ydelse. Artikel 57 TEUF definerer »tjenesteydelser« som de ydelser, der normalt udføres mod betaling, i det omfang de ikke omfattes af bestemmelserne vedrørende den frie bevægelighed for varer, kapital og personer.

33. Unibet, der har hjemsted i Malta, tilsigter at udbyde en tjenesteydelse via internettet til kunder, der er bosiddende i Ungarn. Domstolen har i denne henseende allerede fundet, at hasardspil, der udbydes online, udgør en tjenesteydelse i den i artikel 56 TEUF omhandlede forstand⁴.

34. Spørgsmålet er, om der foreligger en restriktion for Unibets frie udveksling af tjenesteydelser i Ungarn. Alle foranstaltninger, som forbyder, medfører ulemper for eller gør udøvelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser mindre attraktiv, skal anses for at udgøre sådanne restriktioner⁵. Den frie udveksling af tjenesteydelser i henhold til artikel 56 TEUF kræver således ikke blot afskaffelse af enhver forskelsbehandling til skade for tjenesteydere på grund af deres nationalitet, men også ophævelse af enhver restriktion – også selv om den anvendes uden forskel på indenlandske tjenesteydere og tjenesteydere fra andre medlemsstater⁶. Desuden omfatter den frie udveksling af tjenesteydelser såvel udbyderen som modtageren af tjenesteydelserne⁷.

4 — Jf. dom af 6.11.2003, Gambelli m.fl. (C-243/01, EU:C:2003:597, præmis 54).

5 — Jf. f.eks. dom af 20.2.2001, Analir m.fl. (C-205/99, EU:C:2001:107, præmis 21), af 15.1.2002, Kommissionen mod Italien (C-439/99, EU:C:2002:14, præmis 22), og af 8.9.2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, præmis 51).

6 — Dette har været fast retspraksis siden dom af 25.7.1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, præmis 12). Jf. endvidere dom af 18.7.2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, præmis 35), og af 8.9.2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, præmis 51).

7 — Jf. dom af 31.1.1984, Luisi og Carbone (286/82 og 26/83, EU:C:1984:35, præmis 16), og af 8.9.2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, præmis 51).

35. Domstolen har endvidere stedse fundet, at en medlemsstats lovgivning, som forbyder tjenesteydere, som er etableret i andre medlemsstater, at udbyde tjenesteydelser på den nævnte stats område via internettet, udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser som sikret ved artikel 56 TEUF⁸. En sådan lovgivning indeholder desuden en restriktion for friheden for personer, som er bosat i den omhandlede medlemsstat, til via internettet at benytte de tjenesteydelser, som udbydes i andre medlemsstater⁹. Det samme gælder sådanne forbud, hvis der ikke foreligger en forudgående autorisation fra de administrative myndigheder¹⁰.

36. På grundlag af den netop omtalte mangeårige retspraksis er det ubestrideligt, at den ungarske lovgivning, både på datoen for den første og den anden afgørelse, udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser. På begge disse datoer var Unibet forpligtet til at undergå en tilladelsesprocedure. Den blotte *eksistens* af en tilladelsesprocedure er tilstrækkelig til at fastslå en restriktion. Alle andre spørgsmål, navnlig vedrørende *betingelserne* for og *metoderne* i en tilladelsesprocedure, skal behandles i forbindelse med en mulig begrundelse.

Begrundelse

37. Det udestående spørgsmål er, om den ungarske lovgivning kan begrundes. De to administrative afgørelser skal her behandles hver for sig.

– Administrativ afgørelse af 25. juni 2014

38. Det skal først erindres, at et statsligt monopol ikke som sådan er i strid med artikel 56 TEUF, ligesom bestemmelsen heller ikke pålægger medlemsstaterne at liberalisere væddemålsmarkedet¹¹. Den ungarske regering forekommer at tage udgangspunkt i den opfattelse, at der er et monopol i denne sag. Det er dog min forståelse af den præjudicielle forelæggelse, at den forelæggende ret forekommer at forudsætte, at der ikke er et monopol. Bortset fra det forhold, at Domstolen hvad angår fortolkningen af national ret i princippet skal basere sig på de kvalificeringer, der følger af forelæggelsesafgørelsen, og at det udgør fast retspraksis, at Domstolen ikke har kompetence til at fortolke en medlemsstats nationale ret¹², er det min opfattelse, at der ikke er et formelt monopol i denne sag. For mig at se er spørgsmålet, om der er et monopol, et retligt spørgsmål og ikke et faktisk, og retstillingen i denne sag er klar: I henhold til ordlyden af ungarsk ret kan udbydere af hasardspil i princippet komme ind på det ungarske marked.

39. Kravet om mindst ti års drift i Ungarn indebærer efter sin art (indirekte) forskelsbehandling, da det systematisk giver udbydere med hjemsted i Ungarn en fordel i forhold til udbydere med hjemsted andre steder i Unionen. Som følge af denne (indirekte) forskelsbehandling på grundlag af nationalitet er de eneste begrundelser, der kan påberåbes, de tre begrundelser, der er indskrevet i artikel 52 TEUF, sammenholdt med artikel 62 TEUF: den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed¹³. Domstolens praksis har i princippet anerkendt en række tvingende almene hensyn såsom hensynene til forbrugerbeskyttelse, forebyggelse af bedrageri og fjernelse af incitamenter for borgerne

8 — Jf. dom af 6.11.2003, Gambelli m.fl. (C-243/01, EU:C:2003:597, præmis 54), og af 8.9.2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, præmis 52).

9 — Jf. dom af 8.9.2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, præmis 53).

10 — Jf. dom af 6.3.2007, Placanica m.fl. (C-338/04, C-359/04 og C-360/04, EU:C:2007:133, præmis 42), og af 30.4.2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 39).

11 — Jf. for nærmere detaljer mit forslag til afgørelse Ince (C-336/14, EU:C:2015:724, punkt 32).

12 — Jf. f.eks. dom af 16.2.2017, Agro Foreign Trade & Agency (C-507/15, EU:C:2017:129, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).

13 — Jf. dom af 6.10.2009, Kommissionen mod Spanien (C-153/08, EU:C:2009:618, præmis 36 og 37 og den deri nævnte retspraksis).

til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed samt hensynet til generelt at forebygge forstyrrelser af samfundsordenen¹⁴, hvilke dog ikke kan påberåbes som begrundelse for restriktioner, der indebærer forskelsbehandling¹⁵. Herudover kan målet om at maksimere statskassens indtægter ikke i sig selv begrunde en sådan hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser¹⁶.

40. Det bør tilføjes, at selv om Domstolen til tider har været urokkelig¹⁷ hvad angår begrænsningen af begrundelserne i tilfælde af forskelsbehandling til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed, har den i andre tilfælde været mere nuanceret, hvilket er grunden til, at retspraksis er blevet beskrevet som »ikke konsistent«¹⁸.

41. Hvor om alting er, har de ungarske myndigheder ikke påberåbt sig nogen begrundelser, endside fremlagt nogen beviser for deres mulige proportionalitet. På denne baggrund kan jeg ikke se, hvordan den første administrative afgørelse kan være begrundet.

– *Administrativ afgørelse af 29. august 2014*

42. Her ser jeg på grundlag af de oplysninger, der er til rådighed, ikke nogen forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. Ungarske og udenlandske udbydere synes at blive behandlet på samme måde retligt og faktisk. Navnlig forekommer ti-års-reglen, som er blevet til tre-års-reglen, der endvidere ikke længere er begrænset til drift i Ungarn, mig at være en foranstaltning, som finder anvendelse uden forskel på både ungarske og udenlandske udbydere.

43. Som følge heraf kan de netop anførte begrundelser vedrørende den offentlige interesse i princippet påberåbes som en gyldig begrundelse.

44. Den ungarske regering har dog igen undladt at fremsætte nogle begrundelser¹⁹.

45. Selv om det imidlertid antages, at den ungarske lovgivning tjener til at beskytte et hensyn til den almene interesse, såsom forbrugerbeskyttelse, forebyggelse af bedrageri og fjernelse af incitamenter for borgerne til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed eller endog hensynet til generelt at forebygge forstyrrelser af samfundsordenen, skal en sådan ordning ikke desto mindre være proportional.

46. National lovgivning er derfor kun egnet til at sikre gennemførelsen af det påberåbte formål, hvis den reelt opfylder hensynet om at nå målet på en sammenhængende og systematisk måde²⁰.

47. Der er rigelig praksis fra Domstolen om spørgsmålet om begrundelser for restriktive ordninger, som medlemsstaterne har indført på hasardspilområdet, og navnlig spørgsmålet om proportionalitet. Jeg vil begrænse mig til at erindre om det, der er absolut nødvendigt i forbindelse med denne sag.

14 — Jf. i denne retning dom af 8.9.2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, præmis 56).

15 — Jf. dom af 30.11.1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, præmis 37), af 6.11.2003, Gambelli m.fl. (C-243/01, EU:C:2003:597, præmis 65), af 6.3.2007, Placanica m.fl. (C-338/04, C-359/04 og C-360/04, EU:C:2007:133, præmis 49), af 8.9.2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, præmis 60), og af 6.10.2009, Kommissionen mod Spanien (C-153/08, EU:C:2009:618, præmis 36). Jf. også dom af 19.7.2012, Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, præmis 35).

16 — Jf. dom af 15.9.2011, Dickinger og Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, præmis 55).

17 — Jf. C. Barnard, *The substantive law of the EU. The four freedoms*, Oxford University Press, 5. udg., 2016, s. 415.

18 — Ibidem.

19 — Den ungarske regering har faktisk i sine indlæg lagt vægt på spørgsmålet, om lovgivningen er proportional.

20 — Jf. dom af 8.9.2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, præmis 59-61 og den deri nævnte retspraksis).

48. En administrativ tilladelsesordning for foranstaltning af hasardspil kan i princippet tillades, så længe den bygger på objektive kriterier, der ikke indebærer forskelsbehandling, og som er kendt på forhånd, således at den lægger en ramme for de nationale myndigheders skøn, der dermed ikke bliver anvendt vilkårligt. Medlemsstaterne kan derfor i princippet frit regulere dette område, så længe de overholder EU-retten²¹.

49. Der skal derfor erindres om Domstolens praksis vedrørende de almene principper, som de nationale myndigheder skal overholde, når de anvender en koncessions- eller tilladelsesordning for tjenesteydelser. Principperne er udledt af Domstolens praksis i sammenhæng med indkøb, koncessioner og forudgående administrative tilladelsesprocedurer. Domstolen anvender de samme principper inden for disse områder²².

50. Offentlige myndigheder, der indgår koncessionsaftaler om tjenesteydelser, skal overholde traktatens grundlæggende regler, herunder principperne om ligebehandling og om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet samt den deraf afledte forpligtelse til gennemsigtighed²³. Dette krav om gennemsigtighed, som følger af ligebehandlingsprincippet, har særligt til formål at sikre, at enhver interesseret erhvervsdrivende kan beslutte at afgive bud på grundlag af samtlige relevante oplysninger, og at der ikke er risiko for favorisering og vilkårlighed fra den ordregivende myndigheds side²⁴. Det indebærer, at alle betingelser og bestemmelser i forbindelse med tildelingsproceduren skal formuleres klart, præcist og utvetydigt, dels således at alle rimeligt oplyste og sædvanligt påpasselige bydende kan forstå deres nøjagtige rækkevidde og fortolke dem på samme måde, dels således at der opstilles rammer for den ordregivende myndigheds skønsmæssige beføjelse, og denne myndighed effektivt kan kontrollere, om de bydendes bud opfylder kriterierne for den pågældende kontrakt²⁵.

51. Jeg vil gerne tilføje, at det i sidste ende tilkommer den forelæggende ret, som alene har kompetencen til at bedømme de faktiske omstændigheder og til at fortolke den nationale lovgivning, i lyset af disse principper at undersøge, om de faktorer, som den har anført, isoleret betragtet eller ved den kombinerede virkning heraf vil kunne rejse tvivl om, hvorvidt en procedure for tildeling af koncessioner som den i hovedsagen omhandlede er i overensstemmelse med principperne om ligebehandling og om forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og det krav om gennemsigtighed, som følger heraf²⁶.

52. På grundlag af de oplysninger, der er til rådighed, forekommer det mig imidlertid, at den ungarske lovgivning, der ligger til grund for den anden administrative afgørelse, ikke opfylder de krav, der ovenfor er redegjort for.

53. Retsstillingen er lidt uklar på grund af de ændrede relevante retsforskrifter. I en sådan situation kan et selskab ikke rimeligvis forventes omgående at forberede et begrundet bud fuldstændigt oplyst om forholdene og at tilpasse sin strategi. Selv hvis Unibet havde afgivet et bud, ville det endvidere være vanskeligt at forudse den afgørelse, som den kompetente myndighed ville træffe, henset til den vide skønsmargin, som sidstnævnte råder over. Som det fremgår ovenfor af de relevante retsforskrifter, havde den kompetente minister ingen pligt til at udstede en tilladelse, når de relevante betingelser for »pålidelig udbyder« var opfyldt. Der er med andre ord et alvorligt problem med gennemsigtigheden i en række henseender, hvorfor det er min opfattelse, at den ordning, der var på plads på tidspunktet for den anden administrative afgørelse, ikke er i overensstemmelse med artikel 56 TEUF.

21 — Jf. mit forslag til afgørelse Ince (C-336/14, EU:C:2015:724, punkt 32).

22 — Jf. mit forslag til afgørelse Ince (C-336/14, EU:C:2015:724, punkt 68).

23 — Jf. dom af 4.2.2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, præmis 86), og af 3.6.2010, Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

24 — Jf. dom af 4.2.2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, præmis 87).

25 — Jf. dom af 4.2.2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, præmis 87), og af 16.2.2012, Costa og Cifone (C-72/10 og C-77/10, EU:C:2012:80, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).

26 — Jf. i denne retning dom af 4.2.2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, præmis 88). Jf. også dom af 30.4.2014, Pflieger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 48).

54. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare det første spørgsmål således: Artikel 56 TEUF er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en udbyder af online hasardspil, der er lovligt etableret i en anden medlemsstat, teoretisk har mulighed for at opnå en tilladelse, når udbyderen faktisk forhindres i at opnå en tilladelse på grund af, at ordningen enten indebærer forskelsbehandling eller ikke opfylder kravene om proportionalitet eller gennemsigtighed.

Det tredje spørgsmål

55. Den forelæggende ret ønsker med det tredje spørgsmål oplyst, om det i tilfælde, hvor en national lovgivning som den i denne sag omhandlede er i strid med artikel 56 TEUF, også er i strid med artikel 56 TEUF at pålægge en udbyder, der ikke overholder en sådan lovgivning, en bøde.

56. Domstolen har stedse fundet, at hvis en restriktiv ordning er blevet anset for uforenelig med artikel 56 TEUF, kan en erhvervsdrivendes overtrædelse af ordningen ikke gøres til genstand for sanktioner²⁷. Dette finder – i modsætning til den ungarske regerings opfattelse – anvendelse på både strafferetlige og, som i denne sag, administrative sanktioner.

57. I denne sag er de sanktioner, som Unibet er blevet pålagt, derfor ligeledes i strid med artikel 56 TEUF.

58. Jeg foreslår følgelig Domstolen at besvare det tredje spørgsmål med, at en udbyders overtrædelse af en ordning som den i denne sag omhandlede ikke kan give anledning til sanktioner.

Det andet spørgsmål

59. Den forelæggende ret ønsker med det andet spørgsmål nærmere bestemt en afklaring af den retlige relevans af manglende bestemmelser på nationalt niveau til gennemførelse af de bestemmelser, der er redegjort for under de relevante retsforskrifter, og som blev behandlet under bemærkningerne til det første spørgsmål i dette forslag til afgørelse.

60. Spørgsmålet bygger på den antagelse, at de relevante retsforskrifter er forenelige med artikel 56 TEUF. Dette er, således som det netop er fremgået, ikke tilfældet.

61. I forbindelse med denne anmodning om præjudiciel afgørelse tilkommer det den (nationale) ret at bedømme de dagældende relevante retsforskrifter. Hvis der havde været gennemførelsesbestemmelser, kunne den ovenfor beskrevne manglende proportionalitet og gennemsigtighed måske have været afhjulpet. Der var dog ingen gennemførelsesbestemmelser. Det afgørende er den gældende lov på det tidspunkt, hvor de administrative afgørelser blev truffet. Det skal i denne henseende også fremhæves, at spørgsmålet, om der verserer en procedure i henhold til direktiv 98/34/EF²⁸, er uden relevans i denne henseende, henset til, at der ikke var gennemførelsesbestemmelser i kraft.

62. Som Kommissionen med rette har anført, kan manglende gennemførelsesbestemmelser ikke påvirke de rettigheder, der afledes af artikel 56 TEUF. Ellers ville udøvelsen af denne bestemmelse, som finder direkte anvendelse, og som tillægger Unibet en subjektiv økonomisk ret, lide skade. Medlemsstater kan ikke indskrænke de rettigheder, der er fastsat i artikel 56 TEUF, ved ikke at udarbejde gennemførelseslovgivning.

27 — Jf. dom af 6.3.2007, Placanica m.fl. (C-338/04, C-359/04 og C-360/04, EU:C:2007:133, præmis 63 og 69), af 15.9.2011, Dickinger og Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, præmis 43), og af 30.4.2014, Pfeleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 63).

28 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 22.6.1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT 1998, L 204, s. 37), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/48/EF af 20.7.1998 (EFT 1998, L 217, s. 18).

63. Mit foreslåede svar på det andet spørgsmål er derfor, at manglende nationale gennemførelsesbestemmelser ikke påvirker konklusionen i det første spørgsmål.

Forslag til afgørelse

64. På grundlag af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Budapest, Ungarn) forelagte spørgsmål således:

»Artikel 56 TEUF er til hinder for national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en udbyder af online hasardspil, der er lovligt etableret i en anden medlemsstat, teoretisk har mulighed for at opnå en tilladelse, når udbyderen faktisk forhindres i at opnå en tilladelse på grund af, at ordningen enten indebærer forskelsbehandling eller ikke opfylder kravene om proportionalitet eller gennemsigtighed.

En erhvervsdrivendes overtrædelse af en sådan ordning kan ikke give anledning til sanktioner.

Manglende nationale gennemførelsesbestemmelser påvirker ikke denne konklusion.«