



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

22. juni 2017\*

»Præjudiciel forelæggelse — fri udveksling af tjenesteydelser — restriktioner — betingelser for udstedelse af en koncession til foranstaltning af online hasardspil — praktisk umuligt for private erhvervsdrivende med hjemsted i andre medlemsstater at opnå en sådan tilladelse«

I sag C-49/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Budapest, Ungarn) ved afgørelse af 9. december 2015, indgået til Domstolen den 27. januar 2016, i sagen

**Unibet International Ltd.**

mod

**Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala,**

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne E. Regan, J.-C. Bonichot, C.G. Fernlund og S. Rodin (refererende dommer),

generaladvokat: M. Szpunar

justitssekretær: fuldmægtig I. Illéssy,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. december 2016,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Unibet International Ltd. ved ügyvédek A. Jádi-Németh og A. Kovács
- den ungarske regering ved M.Z. Fehér, G. Koós og E.E. Sebestyén, som befuldmægtigede
- den belgiske regering ved L. Van den Broeck og M. Jacobs, som befuldmægtigede, bistået af advokaten P. Vlaeminck, R. Verbeke og J. Van den Bon
- den portugisiske regering ved L. Inez Fernandes, M. Figueiredo og A. Silva Coelho, som befuldmægtigede

\* Processprog: ungarsk.

— Europa-Kommissionen ved H. Tserepa-Lacombe og L. Havas, som befuldmægtigede,  
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. april 2017,  
afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 56 TEUF.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Unibet International Ltd. (herefter »Unibet«), der er et maltesisk selskab, og Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala (det nationale told- og skattedirektorat, Ungarn, herefter »de ungarske skatte- og afgiftsmyndigheder«) vedrørende afgørelser truffet af denne myndighed, hvorved det blev bestemt midlertidigt at lukke adgangen til Unibets websteder, som er tilgængelige under domænenavnene hu.unibet.com og hul.unibet.com.

### Retsforskrifter

#### *Ungarsk ret*

#### *Lovgivningen i sin affattelse den 25. juni 2014*

#### *– Loven om foranstaltning af hasardspil*

- 3 § 1 i szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (lov nr. XXXIV af 1991 om foranstaltning af hasardspil), som affattet den 25. juni 2014 (herefter »lov om foranstaltning af hasardspil«), fastsatte følgende i stk. 3 og 5:

»(3) Foranstaltning af hasardspil som omhandlet i § 1, stk. 1, nr. i), i koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény [(lov nr. XVI af 1991 om koncessioner, herefter »lov om koncessioner«)] omfatter:

[...]

- e) foranstaltning af online hasardspil

[...]

(4) Foranstaltning af hasardspil, som giver mulighed for deltagelse ved hjælp af telekommunikationsinstrumenter eller -systemer fra ungarsk område, kan udelukkende finde sted i overensstemmelse med bestemmelserne i denne lov.

(5) Offentliggørelse af tilbud om deltagelse i hasardspil, der foranstaltes ved hjælp af telekommunikationsinstrumenter eller -systemer, kræver tilladelse fra den statslige afgiftsmyndighed. Finansielle institutioner og leverandører af telekommunikationstjenester kan hverken bidrage til offentliggørelsen eller accepten af tilbud om deltagelse i hasardspil, hvortil der ikke er udstedt tilladelse, eller yde teknisk bistand hertil.«

4 Lovens § 2, stk. 2a og 3, bestemte:

»(2a) Foranstaltning af online hasardspil kræver en tilladelse fra den statslige skatte- og afgiftsmyndighed. Online hasardspil befinder sig inden for denne lovs anvendelsesområde i følgende tilfælde:

- a) når online hasardspillene foranstaltes på ungarsk område, eller
- b) når modtageren af tjenesten deltager i online hasardspillet på ungarsk område, eller
- c) når tjenesten er rettet mod modtagere, som befinder sig på ungarsk område, navnlig når tjenesten udbydes på ungarsk eller markedsføres på ungarsk område.

(3) Den statslige skatte- og afgiftsmyndighed udsteder en koncession til udbydere, der opfylder de personalemæssige, materielle og økonomiske betingelser, der er nødvendige for at foranstalte hasardspil på en sikker og professionel måde.«

5 Nævnte lovs § 3 var sålydende:

»(1) Foranstaltning af ikke-liberaliserede hasardspil:

- a) kan varetages af en virksomhed, der er oprettet for på regelmæssig basis at drive hasardspilsvirksomhed, og som ejes 100% af den ungarske stat (herefter »statslig hasardspiludbyder«), af et handelsselskab, som udelukkende ejes af den statslige hasardspiludbyder, eller af en økonomisk aktør, som staten ejer hovedparten af.
- b) Staten kan midlertidigt give tredjepart ret til at udøve denne virksomhed gennem en koncessionsaftale.

[...]«

6 § 4 i lov om foranstaltning af hasardspil fastsatte følgende i stk. 1 og 6:

»(1) Med henblik på at indgå koncessionsaftaler bekendtgør ministeren et offentligt udbud i overensstemmelse med § 5, stk. 1, i lov om koncessioner.

[...]

(6) I henhold til § 10/C, stk. 2, i lov om koncessioner kan ministeren – uden bekendtgørelse af et offentligt udbud – indgå en koncessionsaftale med en pålidelig udbyder af hasardspil som omhandlet i denne lov.«

7 Lovens § 5, stk. 1, bestemte:

»Såfremt der bekendtgøres et offentligt udbud i henhold til § 5, stk. 1, i lov om koncessioner, kan ministeren indgå en koncessionsaftale med den tilbudsgiver, hvis bud antages.«

8 Lovens § 29/D havde følgende ordlyd:

»Det handelsselskab, som udelukkende ejes af den statslige hasardspiludbyder, eller den økonomiske aktør, som staten ejer hovedparten af, som omhandlet i § 3, stk. 1, litra a), og det selskab, der er indehaver af koncessionen, som omhandlet i § 3, stk. 1, litra b), skal have en selskabskapital på mindst 200 mio. HUF [(ca. 620 000 EUR)].«

9 § 36, stk. 1, i lov om foranstaltning af hasardspil havde følgende ordlyd:

»Den statslige skatte- og afgiftsmyndighed driver tilsynsvirksomhed med foranstaltningen af hasardspil. I denne henseende kontrollerer den regelmæssigt, at aktiviteterne overholder lovgivningen, tilladelserne og spilleplanen.«

10 Lovens § 36/G, stk. 1 og 2, bestemte:

»(1) Den statslige skatte- og afgiftsmyndighed sørger for, at adgangen til data, der er offentliggjort ved hjælp af elektroniske telekommunikationsnet (herefter, med henblik på dette kapitel, »elektroniske data«), hvis videregivelse eller offentliggørelse udgør ulovlig foranstaltning af hasardspil, lukkes midlertidigt.

(2) Den midlertidige utilgængelighed bevirker, at de elektroniske data midlertidigt ikke kan tilgås. Den statslige skatte- og afgiftsmyndighed bestemmer, at de elektroniske data er utilgængelige i 90 dage.

[...]«

11 Lovens § 37, nr. 30), fastsatte:

»En pålidelig udbyder af hasardspil er en udbyder af hasardspil, som anses for at være en gennemsigtig organisation som omhandlet i § 3, stk. 1, nr. 1), i nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (lov CXCVI af 2011 om statsejede aktiver):

- a) som har opfyldt alle indberetnings- og -betalingsforpligtelser for så vidt angår afgiftsmæssige eller afgiftslignende udgifter på mere end 500 000 HUF [(ca. 1 550 EUR)], som er registreret af den statslige skatte- og afgiftsmyndighed, uden på noget tidspunkt at have forårsaget en forsinkelse på mere end 90 dage i forbindelse med overholdelsen af disse forpligtelser
- b) hvis bankkonti aldrig har været genstand for en direkte debitering fra afgiftsmyndigheden på mere end 500 000 HUF [(ca. 1 550 EUR)], og som aldrig i forbindelse med udøvelsen af sin virksomhed har været genstand for en tvangsfuldbyrdsprocedure til en værdi af mere end 500 000 HUF [(ca. 1 550 EUR)]
- c) som i forbindelse med udøvelsen af sin virksomhed og inden for rammerne heraf aldrig har begået en overtrædelse, som er blevet sanktioneret med en bøde på mere end 5 mio. HUF pr. overtrædelse [(ca. 15 550 EUR)]
- d) som i mindst ti år har foranstaltet hasardspil i Ungarn, og
- e) som fuldt ud har overholdt reglerne vedrørende identificering af spillerne og forvaltning af data i denne forbindelse, såfremt denne forpligtelse påhviler udbyderen.«

– *Lov om koncessioner*

12 § 4, stk. 1, i lov om koncessioner bestemte:

»Staten eller den lokale myndighed skal bekendtgøre et udbud med henblik på at indgå en koncessionsaftale undtagen i tilfælde af en forlængelse af aftalen, som er fastsat i § 12, stk. 3, i lov CXCVI af 2011 om statsejede aktiver, og den i § 10/C omhandlede indgåelse af aftalen. Udbuddet er åbent, bortset fra når der af hensyn til det nationale forsvar og den nationale sikkerhed stilles krav om et begrænset udbud.

[...]«

13 Lovens § 5, stk. 1, bestemte:

»Den ansvarlige minister på det pågældende område har ret til på statens vegne at bekendtgøre og træffe afgørelse vedrørende udbuddet og indgå koncessionsaftaler på statens vegne med forudgående samtykke fra den minister, der er ansvarlig for forvaltningen af statens aktiver.

[...]«

14 Lovens § 10/C, stk. (1)-(6), havde følgende ordlyd:

»(1) Koncessionsaftalen kan ligeledes indgås med en pålidelig udbyder af hasardspil som omhandlet i særlovgivningen i overensstemmelse med denne paragraf.

(2) Den ansvarlige minister på området kan beslutte, at der ikke skal bekendtgøres et offentligt udbud med henblik på at tildele en koncession, hvis koncessionsaftalen kan indgås med en pålidelig udbyder af hasardspil.

(3) For at foranstalte hasardspil skal den pålidelige udbyder af hasardspil indgive et tilbud. I sit tilbud angiver denne placeringen af de enheder – som omhandlet i lov om foranstaltning af hasardspil – som denne har til hensigt at drive, og forpligter sig til for hver enkelt enhed at betale en årlig koncessionsafgift, der som minimum udgør det dobbelte af den koncessionsafgift, der er fastsat i den gældende finanslov.

(4) Den ansvarlige minister træffer afgørelse om, hvorvidt tilbuddet skal accepteres, senest 30 dage efter modtagelsen af et skriftligt tilbud fra en pålidelig udbyder af hasardspil. Såfremt tilbuddet accepteres, indgår ministeren koncessionsaftalen med den udbyder, der indgav tilbuddet, inden for en frist på 30 dage.

(5) I medfør af en koncessionsaftale, der indgås i henhold til denne paragraf, kan indehaveren af koncessionen højst drive fem enheder.

(6) Bestemmelserne i nærværende lov og i lov om foranstaltning af hasardspil finder subsidiært anvendelse på både koncessionsaftalen og indehaveren af koncessionen.

[...]«

15 § 11, stk. 1, i lov om koncessioner bestemte:

»Hvis koncessionsaftalen ikke indgås i henhold til § 10/C, kan den person eller enhed, der handler på statens eller en lokal myndigheds vegne, udelukkende undgå en koncessionsaftale med den tilbudsgiver, hvis bud antages i et udbud. Den tilbudsgiver, som har indgivet det tilbud, som samlet set er mest fordelagtigt for staten eller den lokale myndighed, tildeles koncessionsaftalen.

[...]«

16 Den nævnte lovs § 21, stk. 1, var sålydende:

»Hvis udøvelsen af en aktivitet, der forudsætter en koncession, i henhold til en særregel kræver en offentlig tilladelse, kan indehaveren af koncessionen kun udøve aktiviteten, såfremt den pågældende råder over en sådan tilladelse.

[...]«

***Lovgivningen i sin affattelse den 29. august 2014***

– *Lov om foranstaltning af hasardspil, som ændret*

- 17 § 3 i lov om foranstaltning af hasardspil, som affattet den 29. august 2014 (herefter »lov om foranstaltning af hasardspil, som ændret«), fastsatte følgende i stk. 3:

»Den statslige hasardspiludbyder har enekompetence til at foranstalte lotteri og væddemål – med undtagelse af hestevæddemål, online hasardspil og bookmakervirksomhed.«

- 18 § 29/D, stk. 1 og 2, i lov om foranstaltning af hasardspil, som ændret, bestemte:

»(1) Det handelsselskab, som udelukkende ejes af den statslige hasardspiludbyder, eller den økonomiske aktør, som staten ejer hovedparten af, som omhandlet i § 3, stk. 1, litra a), og det selskab, der er indehaver af koncessionen, som omhandlet i § 3, stk. 1, litra b), eller en pålidelig udbyder af hasardspil skal have en selskabskapital til en værdi af mindst 50 mio. HUF [(ca. 155 000 EUR)].

(2) Det selskab, der er indehaver af koncessionen, jf. stk. 1, kan – henset til § 20, stk. 1, i lov [om koncessioner, som affattet den 29. august 2014 (herefter »lov om koncessioner, som ændret«)] – ligeledes være et handelsselskab, der har hjemsted i udlandet.

[...]«

- 19 Lovens § 37, nr. 31), fastsatte:

»En pålidelig udbyder af hasardspil er for så vidt angår online hasardspil en udbyder af hasardspil, som anses for at være en gennemsigtig organisation som omhandlet i § 3, stk. 1, nr. 1), i lov nr. CXCVI af 2011 om statsejede aktiver:

- a) som har opfyldt alle indberetnings- og -betalingsforpligtelser for så vidt angår offentlige udgifter til en værdi af mere end 500 000 HUF [(ca. 1 550 EUR)], som er registreret af den statslige skatte- og afgiftsmyndighed eller afgiftsmyndigheden i den medlemsstat, hvor udbyderen af hasardspil har hjemsted, eller som har udstedt tilladelsen til at foranstalte hasardspil, uden på noget tidspunkt at have forårsaget en forsinkelse på mere end 90 dage i forbindelse med overholdelsen af disse forpligtelser
- b) hvis bankkonti aldrig har været genstand for en direkte debitering fra afgiftsmyndigheden i den stat, som har udstedt tilladelsen til at foranstalte hasardspil, til en værdi af mere end 500 000 HUF [(ca. 1 550 EUR)], og som aldrig i forbindelse med udøvelsen af sin virksomhed har været genstand for en tvangsfuldbyrdesprocedure til en værdi af mere end 500 000 HUF [(ca. 1 550 EUR)] i den stat, som har udstedt tilladelsen til at foranstalte hasardspil
- c) som i forbindelse med udøvelsen af sin virksomhed og inden for rammerne heraf aldrig har begået en overtrædelse, som er blevet sanktioneret med en bøde til en værdi af mere end 5 mio. HUF [(ca. 15 500 EUR)] pr. overtrædelse i den stat, som har udstedt tilladelsen til at foranstalte hasardspil
- d) som i mindst tre år har foranstaltet hasardspil i den stat, som har udstedt tilladelsen til at foranstalte hasardspil, og
- e) som i den stat, der har udstedt tilladelsen til at foranstalte hasardspil, fuldt ud har overholdt reglerne vedrørende identificering af spillerne og behandling af data i denne forbindelse, såfremt denne forpligtelse påhviler udbyderen.

Såfremt udbyderen af hasardspil har eller har haft tilladelse til at foranstalte hasardspil i flere stater, skal der fremlægges dokumentation for overholdelsen af de i litra a)-e) fastsatte krav for så vidt angår én enkelt stat og altid den samme stat.«

– *Lov om koncessioner, som ændret*

20 § 10/C, stk. 3a, i lov om koncessioner, som ændret, havde følgende ordlyd:

»Stk. 3 finder anvendelse på indgivelsen af tilbud vedrørende online hasardspil med følgende undtagelser:

- a) Kun pålidelige udbydere som omhandlet i § 37, nr. 31), i [lov om foranstaltning af hasardspil, som ændret] kan indgive tilbud.
- b) Tilbuddet skal for hver spiltype indeholde oplysninger om den årlige koncessionsafgift, der som minimum skal svare til den referenceafgift for hver enkelt spiltype, som er fastsat i finansloven for de enkelte spiltyper.
- c) En tilbudsgiver, som ikke har hjemsted i Ungarn, eller som ikke har en ungarsk tilladelse til at foranstalte hasardspil, indgiver sammen med sit tilbud en attest på, at den overholder kravene i § 37, nr. 31), i [lov om foranstaltning af hasardspil, som ændret], udstedt af en myndighed i den stat, hvor tilbudsgiveren har hjemsted, eller af en myndighed i den stat, som har udstedt tilladelsen til at foranstalte hasardspil, sammen med en officielt bekræftet oversættelse til ungarsk.«

### **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 21 Unibet er et selskab, som har hjemsted på Malta, og hvis virksomhed bl.a. består i at foranstalte online hasardspil. I dette øjemed råder selskabet over tilladelser udstedt af de nationale myndigheder i flere medlemsstater. Som følge af kontroller foretaget i sommeren 2014 vedrørende indholdet af websteder på ungarsk, der blev drevet af Unibet, og som var tilgængelige under domænenavnene hu.unibet.com og hul.unibet.com, konstaterede de ungarske skatte- og afgiftsmyndigheder, at disse websteder gjorde det muligt at få adgang til indhold, der udgør hasardspil som omhandlet i den ungarske lovgivning om foranstaltning af hasardspil, skønt Unibet ikke rådede over den nødvendige tilladelse i Ungarn.
- 22 Som følge af denne overtrædelse traf de ungarske skatte- og afgiftsmyndigheder to afgørelser, hvorved de først bestemte, at adgangen til Unibets websteder fra Ungarn skulle lukkes midlertidigt, og dernæst pålagde Unibet en bøde.
- 23 Unibet anlagde derefter sag ved Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Budapest, Ungarn) med påstand om annullation af de nævnte afgørelser med den begrundelse, at den ungarske lovgivning, hvorpå de var støttet, er i strid med artikel 56 TEUF. Selskabet er af den opfattelse, at det, henset til de i denne lovgivning fastsatte betingelser, i praksis er afskåret fra at opnå egenskaben af koncessionshaver, samtidig med, at en sådan egenskab udgør forudsætningen for udstedelse af en tilladelse til foranstaltning af online hasardspil. Unibet er af den opfattelse, at selskabet er blevet anbragt i en situation, hvor det er umuligt for det at indgå koncessionsaftalen, uanset om det er i henhold til den ene eller den anden procedure, som er fastsat i den nationale lovgivning.
- 24 Unibet har for det første gjort gældende, at økonomiministeren ikke har bekendtgjort et offentligt udbud med henblik på indgåelsen af en koncessionsaftale, hvorved selskabet således blev afskåret fra denne første procedure. Hvad angår den anden procedure, der skulle gøre det muligt for selskabet at afgive et bud til ministeren med henblik på indgåelsen af en koncessionsaftale, og som er forbeholdt en

»pålidelig« erhvervsdrivende i den ungarske lovgivnings forstand, har Unibet for det andet gjort gældende, at selskabet ikke havde tilladelse til at afgive et bud på tidspunktet for den første afgørelse, idet det ikke opfyldte de retlige kriterier for at kunne anses for en »pålidelig« udbyder af hasardspil i den ungarske lovgivnings forstand. Henset til datoen for ikrafttrædelsen af den lovgivning, hvorved definitionen af »pålidelig« udbyder af hasardspil blev ændret, havde Unibet desuden i forbindelse med vedtagelsen af den anden afgørelse ikke rådet over tilstrækkelig tid til at udarbejde et detaljeret bud.

- 25 De ungarske skatte- og afgiftsmyndigheder er af den opfattelse, at den ungarske lovgivning ikke er i strid med artikel 56 TEUF. Den omstændighed, at der ikke blev afholdt et offentligt udbud med henblik på at tildele koncessionerne, er ikke ensbetydende med, at den ungarske lov er i strid med EU-retten, idet Unibet kunne have afgivet et bud, hvis et sådant offentligt udbud var blevet afholdt. På datoen for vedtagelsen af den anden afgørelse stod det desuden Unibet frit for at godtgøre, at selskabet var en »pålidelig« udbyder af hasardspil i den nationale lovgivnings forstand, hvilket ville have gjort det muligt for selskabet at afgive et bud til ministeren med henblik på at indgå en koncessionsaftale. De ungarske skatte- og afgiftsmyndigheder har præciseret, at der vil blive udstedt en ministeriel bekendtgørelse med henblik på at supplere bestemmelserne i lov om foranstaltning af hasardspil for så vidt angår online spil.
- 26 De ungarske skatte- og afgiftsmyndigheder har ligeledes anført, at for så vidt som den kommende bekendtgørelse er omfattet af anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT 1998, L 204, s. 37), var en meddelelse herom til Europa-Kommissionen en nødvendig forudsætning for dens ikrafttrædelse. De nævnte myndigheder er af den opfattelse, at selv for det tilfælde, at den ungarske lovgivning måtte være uforenelig med EU-retten, kan det ikke gøres gældende, at der kan foranstaltes online hasardspil på det ungarske område uden nogen form for tilladelse eller restriktioner.
- 27 Den forelæggende ret ønsker oplyst, om en national lovgivning såsom den ungarske, der ikke har ført til et monopol på markedet for hasardspil, og som sikrer dette markeds aktører en teoretisk mulighed for at få adgang til det ungarske marked for online hasardspil, men hvis faktiske gennemførelse i praksis fortsat afskærer markedsaktørerne fra muligheden for at udbyde deres tjenester, kan være forenelig med bestemmelserne i artikel 56 TEUF, henset til Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af den nævnte artikel på området for hasardspil.
- 28 På tidspunktet for de i hovedsagen omhandlede faktiske omstændigheder rådede udbyderne af hasardspil ifølge den forelæggende ret over to muligheder for at indgå en koncessionsaftale med henblik på foranstaltning af online hasardspil. Den forelæggende ret har anført, at den første mulighed, dvs. økonomiministerens bekendtgørelse af et offentligt udbud, ikke er blevet anvendt af sidstnævnte i hele den omtvistede periode. Hvad angår den anden mulighed, dvs. afgivelse af et bud med henblik på indgåelse af en koncessionsaftale, har den nævnte ret præciseret, at kun en erhvervsdrivende, der kunne anses for en »pålidelig udbyder af hasardspil« som omhandlet i lovgivningen i dens affattelse den 25. juni 2014, havde tilladelse til at afgive et sådant bud. I henhold til denne lovgivning forholdt det sig på tidspunktet for vedtagelsen af den første afgørelse om blokering af Unibets websteder således, at de erhvervsdrivende, der ikke kunne godtgøre ti års levering af tjenesteydelser i Ungarn, ikke var omfattet af anvendelsesområdet for begrebet »pålidelig udbyder af hasardspil«. Ifølge den nævnte ret var Unibet derfor udelukket fra markedet for online hasardspil. Desuden er den forelæggende ret af den opfattelse, at som følge af den korte tidsfrist mellem den 15. juli 2014 – der er den dato, hvor definitionen af en »pålidelig erhvervsdrivende« blev ændret ved lov, således at Unibet eventuelt kunne være omfattet af det nævnte begreb – og den 29. august 2014 – som er datoen for vedtagelsen af den anden afgørelse om blokering af Unibets websteder – blev Unibet forhindret i at afgive et bud, der var affattet detaljeret.



- 29 Den forelæggende ret ønsker således oplyst, om den omstændighed, at der ikke foreligger detaljerede regler vedrørende de tekniske betingelser, som kræves med henblik på tildeling af tilladelser til foranstaltning af online hasardspil, henset til artikel 56 TEUF, kan begrunde, at en udbyder af hasardspil i praksis udelukkes fra tildelingsproceduren, skønt den nationale lovgivning fastsætter, at tildelingen af tilladelse i teorien er mulig. Desuden ønsker den forelæggende ret oplyst, om en sådan mangel på detaljerede tekniske regler alligevel kan begrunde de administrative sanktioner, som de kompetente myndigheder har pålagt de udbydere af hasardspil, der i praksis ikke kunne opnå de nødvendige tilladelser til foranstaltning af online hasardspil.
- 30 På denne baggrund har Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Budapest) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »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 [uopfordret] 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 trinløse 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?»

## **Om de præjudicielle spørgsmål**

### ***Det første og det andet spørgsmål***

- 31 Med det første og det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorved der er indført en ordning med koncessioner og tilladelser til foranstaltning af online hasardspil, i henhold til hvilken erhvervsdrivende kan indgå en koncessionsaftale og på grundlag af denne opnå tilladelse til foranstaltning af online hasardspil enten ved at deltage i et udbud iværksat af økonomiministeren med henblik på indgåelse af en koncessionsaftale eller ved at indgive et tilbud til ministeren med henblik på indgåelse af en koncessionsaftale, idet sidstnævnte mulighed indrømmes hasardspiludbydere, som er »pålidelige« i den nationale lovgivnings forstand.

- 32 Det bemærkes, at artikel 56 TEUF kræver ophævelse af enhver restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, også selv om restriktionen gælder uden forskel for såvel indenlandske tjenesteydere som tjenesteydere fra andre medlemsstater, når den kan udelukke, indebære ulemper for eller gøre den virksomhed mindre tiltrækkende, som udøves af tjenesteydere fra andre medlemsstater, som dér lovligt leverer tilsvarende tjenesteydelser (jf. i denne retning dom af 8.9.2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).
- 33 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at en national lovgivning, som forbyder foranstaltning af hasardspil uden forudgående tilladelse fra myndighederne, udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved artikel 56 TEUF (jf. i denne retning dom af 30.4.2014, Pfleger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 Det må derfor fastslås, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorved der er indført en ordning med koncessioner og tilladelser til foranstaltning af hasardspil, udgør en restriktion for den frie udveksling af tjenesteydelser som omhandlet i artikel 56 TEUF.
- 35 Det skal imidlertid undersøges, om den nævnte restriktion kan begrundes.
- 36 Hvad angår de begrundelser, som kan anerkendes med hensyn til nationale foranstaltninger, der begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser, har Domstolen adskillige gange fastslået, at de mål, som forfølges med nationale lovgivninger vedtaget på området for spil og væddemål, samlet set oftest vedrører beskyttelse af modtagerne af de omhandlede ydelser og mere generelt forbrugerne samt beskyttelse af den offentlige orden. Domstolen har ligeledes fastslået, at sådanne mål er blandt dem, der kan betragtes som tvingende almene hensyn, der kan berettige indgreb i den frie udveksling af tjenesteydelser.
- 37 Det er desuden ubestridt, at det tilkommer hver medlemsstat inden for rammerne af de legitime mål, som den forfølger, at vurdere, om det er nødvendigt helt eller delvist at forbyde aktiviteter vedrørende foranstaltning af hasardspil eller kun at begrænse dem og herved at fastsætte mere eller mindre strenge kontrolforanstaltninger, idet nødvendigheden og forholdsmæssigheden af de således vedtagne foranstaltninger kun skal vurderes i lyset af de forfulgte mål og det beskyttelsesniveau, som de pågældende nationale myndigheder ønsker at sikre (jf. i denne retning dom af 8.9.2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 I den foreliggende sag fremgår det af de til Domstolen indgivne skriftlige indlæg, at Ungarn med henblik på at begrunde de i hovedsagen omhandlede foranstaltninger generelt har påberåbt sig målet om forbrugerbeskyttelse og risikoen for den offentlige orden og den offentlige sikkerhed.
- 39 Domstolen har allerede fastslået, at disse mål kan begrunde restriktioner for de grundlæggende friheder på området for hasardspil. En række tvingende almene hensyn, såsom målene om forbrugerbeskyttelse, om forebyggelse af bedrageri og fjernelse af incitamenter for borgerne til overdrevent forbrug i tilknytning til spil samt generelt om forebyggelse af forstyrrelser af samfundsordenen, er således blevet anerkendt i retspraksis (jf. i denne retning dom af 6.3.2007, Placanica m.fl., C-338/04, C-359/04 og C-360/04, EU:C:2007:133, præmis 46).
- 40 Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at de af medlemsstaterne fastsatte restriktioner skal opfylde proportionalitetsprincippet, og at en national lovgivning kun er egnet til at sikre gennemførelsen af det påberåbte mål, hvis de anvendte midler er sammenhængende og systematiske (dom af 6.3.2007, Placanica m.fl., C-338/04, C-359/04 og C-360/04, EU:C:2007:133, præmis 48 og 53, og af 16.2.2012, Costa og Cifone, C-72/10 og C-77/10, EU:C:2012:80, præmis 63).

- 41 For at en ordning med koncessioner og tilladelser til foranstaltning af online hasardspil kan være begrundet, skønt den fraviger en grundlæggende frihed, må en sådan lovgivning i henhold til Domstolens praksis tillige bygge på objektive kriterier, der ikke er udtryk for forskelsbehandling, og som er kendt på forhånd, således at den opstiller rammer for de nationale myndigheders skønsudøvelse, der dermed ikke kan anvendes vilkårligt (jf. i denne retning dom af 4.2.2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 Desuden er de offentlige myndigheder, der udsteder sådanne koncessioner, forpligtet til at overholde kravet om gennemsigtighed. Uden at det nødvendigvis indebærer en forpligtelse til at iværksætte et udbud, følger det således af det nævnte krav om gennemsigtighed, som finder anvendelse, når den tjenesteydelseskoncession, der er tale om, kan være af interesse for en virksomhed i en anden medlemsstat end den, hvor koncessionen udstedes, at den udstedende myndighed skal sikre en passende grad af offentlighed til fordel for enhver potentiel tilbudsgiver, der gør det muligt at åbne markedet vedrørende tjenesteydelseskoncessionerne for konkurrence og at kontrollere, at udbudsprocedurerne er upartiske (jf. i denne retning dom af 9.9.2010, Engelmann, C-64/08, EU:C:2010:506, præmis 49 og 50).
- 43 Desuden kræver retssikkerhedsprincippet, der hænger sammen med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, navnlig, at retsreglerne skal være klare, præcise og forudsigelige i deres retsvirkninger, især når de kan have bebyrdende virkninger for personer og virksomheder (dom af 11.6.2015, Berlington Hungary m.fl., C-98/14, EU:C:2015:386, præmis 77 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 Hvad for det første angår en national lovgivning som den, der var gældende den 25. juni 2014, skal det fastslås, at en regel i en medlemsstat såsom den i hovedsagen omhandlede, hvorefter de pålidelige udbydere af hasardspil skal have udøvet virksomhed med foranstaltning af hasardspil på denne medlemsstats område i mindst ti år, indfører en forskelsbehandling, idet udbydere af hasardspil med hjemsted i andre medlemsstater stilles mindre gunstigt end de pågældende nationale erhvervsdrivende, der lettere kan opfylde den nævnte betingelse.
- 45 Den blotte påberåbelse af et mål af almen interesse er ikke tilstrækkelig til at begrunde en sådan forskelsbehandling. Da der ikke er en grund til, at det skulle være nødvendigt at have udøvet virksomhed med foranstaltning af hasardspil på værtsmedlemsstatens område snarere end på en anden medlemsstats område for at opfylde de påberåbte mål, og dette i mindst ti år, skal en sådan regel anses for at være diskriminerende og i strid med artikel 56 TEUF.
- 46 Hvad for det andet angår en national lovgivning som den, der var gældende den 29. august 2014, indfører forpligtelsen til at have udøvet virksomhed med foranstaltning af hasardspil i tre år i en medlemsstat ikke nogen fordel for de erhvervsdrivende, der har hjemsted i værtsmedlemsstaten, og den kan begrundes i et hensyn af almen interesse. Det er dog vigtigt, at de pågældende regler anvendes på en gennemsigtig måde i forhold til samtlige tilbudsgivere. Det bemærkes således, at kravet om gennemsigtighed, som hænger sammen med ligebehandlingsprincippet, i det væsentlige har 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 side. Kravet indebærer, at alle betingelser og fremgangsmåder 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 skønsbeføjelse, og denne myndighed effektivt kan kontrollere, om de bydendes bud opfylder kriterierne for den pågældende procedure (dom af 4.2.2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, præmis 87).

- 47 Dette krav opfyldes ikke af en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der ikke indeholdt en tilstrækkeligt præcis angivelse af de betingelser for udøvelse af økonomiministerens beføjelser, som lovgivningen fastsatte i forbindelse med en sådan procedure, og af de tekniske betingelser, som udbydere af hasardspil skulle opfylde i forbindelse med afgivelsen af deres bud.
- 48 Følgelig skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorved der er indført en ordning med koncessioner og tilladelser til foranstaltning af online hasardspil, når denne lovgivning indeholder regler, som er diskriminerende over for erhvervsdrivende med hjemsted i andre medlemsstater, eller når den fastsætter regler, der ikke er diskriminerende, men som anvendes på en ikke-gennemsigtig måde eller gennemføres på en sådan måde, at ansøgningen fra visse tilbudsgivere med hjemsted i andre medlemsstater afskæres eller vanskeliggøres.

### *Det tredje spørgsmål*

- 49 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for sanktioner som de i hovedsagen omhandlede, der pålægges som følge af en overtrædelse af den nationale lovgivning, hvorved der er indført en ordning med koncessioner og tilladelser til foranstaltning af hasardspil, såfremt en sådan national lovgivning viser sig at være i strid med den nævnte artikel.
- 50 I denne henseende skal det blot bemærkes, at hvis en restriktiv ordning er blevet indført på området for hasardspil, og denne ordning er uforenelig med artikel 56 TEUF, kan en erhvervsdrivendes overtrædelse af ordningen ikke gøres til genstand for sanktioner (dom af 30.4.2014, Pflieger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 51 Det tredje spørgsmål skal besvares med, at artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for sanktioner som de i hovedsagen omhandlede, der pålægges som følge af en overtrædelse af den nationale lovgivning, hvorved der er indført en ordning med koncessioner og tilladelser til foranstaltning af hasardspil, såfremt en sådan national lovgivning viser sig at være i strid med den nævnte artikel.

### **Sagsomkostninger**

- 52 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

- 1) **Artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorved der er indført en ordning med koncessioner og tilladelser til foranstaltning af online hasardspil, når denne lovgivning indeholder regler, som er diskriminerende over for erhvervsdrivende med hjemsted i andre medlemsstater, eller når den fastsætter regler, der ikke er diskriminerende, men som anvendes på en ikke-gennemsigtig måde eller gennemføres på en sådan måde, at ansøgningen fra visse tilbudsgivere med hjemsted i andre medlemsstater afskæres eller vanskeliggøres.**

- 2) **Artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for sanktioner som de i hovedsagen omhandlede, der pålægges som følge af en overtrædelse af den nationale lovgivning, hvorved der er indført en ordning med koncessioner og tilladelser til foranstaltning af hasardspil, såfremt en sådan national lovgivning viser sig at være i strid med den nævnte artikel.**

Underskrifter