



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

22 päivänä kesäkuuta 2017\*

Ennakkoratkaisupyyntö — Palvelujen tarjoamisen vapaus — Rajoitukset — Verkossa pelattavien onnenpelien järjestämistä koskevan konsession myöntämisen edellytykset — Muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yksityisten toimijoiden käytännön mahdottomuus saada tällaista toimilupaa

Asiassa C-49/16,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Budapestin hallinto- ja työtuomioistuin, Unkari) on esittänyt 9.12.2015 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 27.1.2016, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**Unibet International Ltd.**

vastaan

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

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto)

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta sekä tuomarit E. Regan, J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund ja S. Rodin (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: M. Szpunar,

kirjaaja: hallintovirkamies I. Illéssy,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 15.12.2016 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Unibet International Ltd., edustajinaan A. Jádi-Németh ja A. Kovács, ügyvédek,
- Unkarin hallitus, asiamiehinnään M. Z. Fehér, G. Koós ja E. E. Sebestyén,
- Belgian hallitus, asiamiehinnään L. Van den Broeck ja M. Jacobs, avustajinaan P. Vlaemminck, R. Verbeke ja J. Van den Bon, advocaten,
- Portugalin hallitus, asiamiehinnään L. Inez Fernandes, M. Figueiredo ja A. Silva Coelho,
- Euroopan komissio, asiamiehinnään H. Tserepa-Lacombe ja L. Havas,

\* Oikeudenkäyntikieli: unkari.

kuultuaan julkisasiamiehen 5.4.2017 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,  
on antanut seuraavan

### **tuomion**

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 56 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat maltalainen yhtiö Unibet International Ltd. (jäljempänä Unibet) ja Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala (kansallisen vero- ja tullihallinnon keskusvirasto; jäljempänä Unkarin veroviranomainen) ja jossa on kyse mainitun viranomaisen tekemistä päätöksistä, joilla määrätään estämään tilapäisesti pääsy Unibetin internetsivustoille, joihin on mahdollista päästä verkkotunnusten hu.unibet.com ja hul.unibet.com kautta.

### **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

#### *Unkarin oikeus*

#### *Lainsäädäntö, joka oli voimassa 25.6.2014*

##### *– Onnenpelilaki*

- 3 Onnenpelien järjestämisestä vuonna 1991 annetun lain nro XXXIV (szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény), sellaisena kuin se oli voimassa 25.6.2014 (jäljempänä onnenpelilaki), 1 §:n 3–5 momentissa säädettiin seuraavaa:

”(3) Konsessioista vuonna 1991 annetun lain nro XVI (koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény; jäljempänä konsessiolaki) 1 §:n 1 momentin i kohdassa tarkoitettua onnenpelien järjestämistä on

--

e) verkossa pelattavien onnenpelien järjestäminen,

--

(4) Kaikkea onnenpelien järjestämistä koskevaa toimintaa, joka mahdollistaa osallistumisen Unkarin alueella viestintävälineiden ja -järjestelmien välityksellä, voidaan harjoittaa ainoastaan tämän lain säännösten mukaisesti.

(5) Onnenpeliin osallistumistarjouksista ilmoittaminen viestintävälineiden ja -järjestelmien välityksellä edellyttää valtion veroviranomaisen lupaa. Rahalaitokset ja viestintäpalvelujen tarjoajat eivät voi osallistua luvatta järjestettävien onnenpelien osallistumistarjouksista ilmoittamiseen tai tarjoustensa vastaanottamiseen eivätkä tarjota tähän teknistä tukea.”

- 4 Kyseisen lain 2 §:n 2a ja 3 momentissa säädettiin seuraavaa:

”(2a) Verkossa pelattavia onnenpelejä koskevien palvelujen tarjoaminen edellyttää valtion veroviranomaisen lupaa. Verkossa pelattavia onnenpelejä koskevat palvelut kuuluvat tämän lain soveltamisalaan silloin, kun

- a) verkossa pelattava onnenpeli järjestetään Unkarin alueella tai
- b) palvelun käyttäjä osallistuu verkossa pelattavaan onnenpeliin Unkarin alueella tai
- c) palvelu tarjotaan Unkarin alueella oleville käyttäjille, erityisesti silloin, kun palveluun on pääsy unkariksi tai kun sitä mainostetaan Unkarin alueella

(3) Valtion veroviranomainen myöntää toimiluvan henkilölle, joka täyttää onnenpelitoiminnan vakaan ja ammattimaisen hallinnoinnin edellyttämät henkilöstöä, välineitä ja taloudellisia voimavaroja koskevat edellytykset.”

5 Mainitun lain 3 §:ssä säädettiin seuraavaa:

”(1) Säänneltyjä onnenpelejä voi järjestää

- a) Unkarin valtion täysin omistama taloudellinen elin, joka on perustettu harjoittamaan säännöllisesti onnenpelien järjestämistä koskevaa toimintaa (jäljempänä valtion peliyhtiö), ja kaupallinen yhtiö, jonka ainoana osakkeenomistajana on valtion peliyhtiö, sekä taloudellinen elin, jossa valtiolla on enemmistöosuus;
- b) valtio voi luovuttaa toiminnan harjoittamisoikeuden tilapäisesti toiselle henkilölle konsessiosopimuksella.

– –”

6 Onnenpelilain 4 §:n 1 ja 6 momentissa säädettiin seuraavaa:

”(1) Konsessiosopimuksen tekemiseksi ministeri järjestää avoimen tarjouskilpailun konsessiolain 5 §:n 1 momentin mukaisesti.

– –

(6) Ministeri voi konsessiolain 10/C §:n 2 momentin nojalla tehdä konsessiosopimuksen myös avointa tarjouskilpailua järjestämättä tekemällä tällaisen sopimuksen tässä laissa tarkoitetun luotettavan onnenpelipalvelujen tarjoajan kanssa.”

7 Kyseisen lain 5 §:n 1 momentissa säädettiin seuraavaa:

”Jos ministeri järjestää avoimen tarjouskilpailun konsessiolain 5 §:n 1 momentin mukaisesti, hän voi tehdä konsessiosopimuksen kilpailun voittaneen henkilön kanssa.”

8 Mainitun lain 29/D §:n sanamuoto oli seuraava:

”Edellä 3 §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitettussa tapauksessa kaupallisen yhtiön, jonka ainoana osakkeenomistajana on valtion peliyhtiö, taloudellisen elimen, jossa valtiolla on enemmistöosuus, tai konsessiolain 3 §:n 1 momentin b kohdassa tarkoitettussa tapauksessa konsessioyhtiön pääoman on oltava vähintään 200 miljoonaa Unkarin forinttia [(HUF) (noin 620 000 euroa)].”

9 Onnenpelilain 36 §:n 1 momentissa säädettiin seuraavaa:

”Kansallinen veroviranomainen valvoo onnenpelien järjestämistä hallinnollisesti. Tehtävänsä puitteissa se tarkastaa jatkuvasti, että toiminta on lainsäännösten, lupien ja pelisuunnitelman mukaista.”

10 Kyseisen lain 36/G §:n 1 ja 2 momentissa säädettiin seuraavaa:

”(1) Valtion veroviranomainen määrää tilapäisestä pääsyn estämisestä sähköisen viestintäverkon välityksellä julkistettuihin tietoihin (joita kutsutaan tätä lukua sovellettaessa jäljempänä sähköisiksi tiedoiksi), jos kyseisten tietojen julkistaminen tai pääsyn tarjoaminen niihin on kiellettyä onnenpelin järjestämistä.

(2) Pääsyn tilapäinen estäminen toteutetaan kieltämällä sähköisten tietojen saaminen tilapäisesti. Valtion veroviranomainen määrää pääsyn tilapäisestä estämisestä 90 päiväksi.

– –”

11 Mainitun lain 37 §:n 30 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Luotettavalla onnenpelipalvelujen tarjoajalla tarkoitetaan onnenpelipalvelun tarjoajaa, joka on valtion varoista annetun vuoden 2011 lain nro CXCVI (nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény) 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu avoin elin ja

- a) joka on noudattanut kaikkia valtion veroviranomaisen rekisteröimiä yli 500 000 HUF:n [(noin 1 550 euroa)] suuruisia veroja tai veronluonteisia maksuja koskevia ilmoitus- ja suoritusvelvollisuuksia ja joka ei ole kertaakaan viivästynyt tällaisen velvollisuuden noudattamisessa yli 90 päivän ajan
- b) jonka pankkitileiltä veroviranomainen ei ole koskaan määrännyt pidätettäväksi yli 500 000 HUF:n [(noin 1 550 euroa)] suuruisia summaa ja jota vastaan ei sen toiminnan aikana ole pantu vireille ulosmittausmenettelyä yli 500 000 HUF:n [noin 1 550 euroa] suuruisen summan perimiseksi
- c) joka ei ole toiminnassaan ja sen yhteydessä syylistynyt sellaiseen rikkomiseen, josta sille olisi voitu määrätä yli 5 000 000 HUF:n [(noin 15 500 euroa)] suuruinen sakko
- d) joka on harjoittanut Unkarissa onnenpelien järjestämiseen tähtäävää toimintaa ainakin kymmenen vuoden ajan ja
- e) joka on noudattanut kaikilta osin pelaajien henkilöllisyyden toteamista ja tähän liittyvää tietojenkäsittelyä koskevia sääntöjä, mikäli tällainen velvoite on kohdistunut siihen.”

– *Konsessiolaki*

12 Konsessiolain 4 §:n 1 momentissa säädettiin seuraavaa:

”Valtio tai paikallistason julkisyhteisöt ovat velvollisia järjestämään tarjouskilpailun konsessiosopimuksen tekemiseksi, jollei sopimusta jatketa valtion varoista annetun vuoden 2011 lain nro CXCVI 12 §:n 3 momentin mukaisesti tai sopimusta tehdä tämän lain 10/C §:n nojalla. Tarjouskilpailu on avoin, jolleivät maanpuolustukseen tai kansalliseen turvallisuuteen liittyvät intressit edellytä, että se järjestetään rajoitetun ryhmän piirissä.

– –”

13 Kyseisen lain 5 §:n 1 momentissa säädettiin seuraavaa:

”Asianomaisella toimialalla toimivaltaisella ministerillä on oikeus aloittaa tarjouskilpailu, suorittaa valinta tarjoajien välillä ja tehdä konsessiosopimus valtion varojen valvonnasta vastaavan ministerin suostumuksella.

--”

14 Mainitun lain 10/C §:n 1–6 momentissa säädettiin seuraavaa:

”(1) Konsessiosopimus voidaan tehdä myös alakohtaisessa laissa tarkoitetun luotettavan onnenpelipalvelujen tarjoajan kanssa tämän pykälän säännösten mukaisesti.

(2) Asianomaisella alalla toimivaltainen ministeri voi jättää konsessiota koskevan avoimen tarjouskilpailun järjestämättä, jos konsessiosopimus voidaan myös tehdä luotettavan onnenpelipalvelujen tarjoajan kanssa.

(3) Tarjouksen onnenpelin järjestämiseen tähtäävän toiminnan harjoittamiseksi tekee luotettava onnenpelipalvelujen tarjoaja. Tarjouksen tekijä ilmoittaa tarjouksessa – [onnenpelilaissa] määriteltyjen – toimipisteiden sijaintipaikan ja sitoutuu maksamaan kunkin toimipisteen osalta konsession perusteella määrän, joka on vähintään kaksi kertaa sovellettavassa valtion talousarviosta annetussa laissa vahvistetun konsessiomaksun suuruinen.

(4) Asianomaisella alalla toimivaltainen ministeri tekee päätöksen tarjouksen hyväksymisestä 30 päivän kuluessa luotettavan onnenpelipalvelujen tarjoajan kirjallisen tarjouksen vastaanottamisesta. Jos tarjous hyväksytään, ministeri tekee konsessiosopimuksen mainitun tarjouksen tekijän kanssa 30 päivän kuluessa.

(5) Konsession haltija voi tämän pykälän mukaisesti tehdyn konsessiosopimuksen nojalla ylläpitää korkeintaan viittä toimipistettä.

(6) Konsessiosopimukseen ja konsession haltijaan sovelletaan muilta osin tämän lain ja [onnenpelilain] säännöksiä.

--”

15 Konsessiolain 11 §:n 1 momentissa säädettiin seuraavaa:

”Kun konsessiosopimusta ei ole tehty 10/C §:n säännösten mukaisesti, valtion tai paikallistason julkisyhteisön nimissä toimiva henkilö tai elin voi tehdä sopimuksen ainoastaan tarjouskilpailun voittaneen tarjoajan kanssa. Kilpailun voittaja on henkilö, joka on tehnyt valtiolle tai paikallistason julkisyhteisölle kokonaisuutena arvioiden edullisimman kilpailuilmoituksen mukaisen tarjouksen.

--”

16 Mainitun lain 21 §:n 1 momentissa säädettiin seuraavaa:

”Jos lailla on erikseen säädetty, että sellaisen toiminnan harjoittaminen, jota varten konsessio on pakollinen, edellyttää hallinnollista lupaa, konsession saanut yhtiö voi harjoittaa toimintaansa vain, jos sillä on tällainen lupa.

--”

***Lainsäädäntö, joka oli voimassa 29.8.2014***

*– Muutettu onnenpelilaki*

- 17 Onnenpelien järjestämisestä annetun lain, sellaisena kuin se oli voimassa 29.8.2014 (jäljempänä muutettu onnenpelilaki), 3 §:n 3 momentissa säädettiin seuraavaa:

”Arvontojen ja vedonlyönnin järjestämiseen – raviveikkausta, verkossa pelattavia onnenpelejä ja bookmakers-välityksenä tapahtuvaa vedonvälitystä lukuun ottamatta – on oikeus ainoastaan valtion peliyhtiöllä.”

- 18 Muutetun onnenpelilain 29/D §:n 1 ja 2 momentissa säädettiin seuraavaa:

”(1) Edellä 3 §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitettussa tapauksessa kaupallisen yhtiön, jonka ainoana osakkeenomistajana on valtion peliyhtiö, taloudellisen elimen, jossa valtiolla on enemmistöosuus, taikka 3 §:n 1 momentin b kohdassa tarkoitettussa tapauksessa konsessioyhtiön tai luotettavan onnenpelipalvelujen tarjoajan pääoman on oltava vähintään 50 miljoonaa HUF [noin 155 000 euroa].

(2) Edellä 1 momentissa tarkoitettu konsessioyhtiö voi myös – kun otetaan huomioon [konsessiolain, sellaisena kuin se oli voimassa 29.8.2014 (jäljempänä muutettu konsessiolaki)] 20 §:n 1 momentti – harjoittaa toimintaansa ulkomaille sijoittautuneena kaupallisena yhtiönä.

– –”

- 19 Kyseisen lain 37 §:n 31 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Luotettavalla pelipalvelujen tarjoajalla tarkoitetaan verkossa pelattavia onnenpelejä järjestettävässä onnenpelipalvelujen tarjoajaa, joka on valtion varoista annetun vuoden 2011 lain nro CXCVI 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu avoin elin ja

- a) joka on noudattanut kaikkia valtion veroviranomaisen taikka sen valtion veroviranomaisen, jossa onnenpelipalvelujen tarjoajalla on kotipaikka tai joka on myöntänyt onnenpelien järjestämistä koskevan toimiluvan, rekisteröimiä yli 500 000 HUF:n [(noin 1 550 euroa)] suuruisia veroja tai veronluonteisia maksuja koskevia ilmoitus- ja suoritusvelvollisuuksia ja joka ei ole kertaakaan viivästynyt tällaisen velvollisuuden noudattamisessa yli 90 päivän ajan
- b) jonka pankkitileiltä onnenpelien järjestämistä koskevan luvan antaneen valtion veroviranomainen ei ole koskaan määrännyt pidätettäväksi yli 500 000 HUF:n [(noin 1 550 euroa)] suuruista summaa ja jota vastaan ei onnenpelien järjestämistä koskevan toimiluvan myöntäneessä valtiossa ole sen toiminnan aikana pantu vireille ulosmittausmenettelyä yli 500 000 HUF:n [noin 1 550 euroa] suuruisen summan perimiseksi
- c) joka ei ole toiminnassaan ja sen yhteydessä syyllistynyt onnenpelien järjestämistä koskevan toimiluvan myöntäneessä valtiossa sellaiseen rikkomiseen, josta sille olisi voitu määrätä 500 000 000 HUF:n [(noin 15 500 euroa)] suuruinen sakko
- d) joka on harjoittanut onnenpelien järjestämiseen tähtäväää toimintaa onnenpelien järjestämistä koskevan toimiluvan myöntäneessä valtiossa ainakin kolmen vuoden ajan ja
- e) joka on noudattanut onnenpelien järjestämistä koskevan toimiluvan myöntäneessä valtiossa kaikilta osin pelaajien henkilöllisyyden toteamista ja tähän liittyvää tietojenkäsittelyä koskevia sääntöjä, mikäli tällainen velvoite on kohdistunut siihen.

Jos onnenpelipalvelujen tarjoajalla on ollut tai on onnenpelien järjestämistä koskeva toimilupa useammassa valtiossa, sen on esitettävä selvitys kaikkien a–e kohdassa säädettyjen edellytysten täyttymisestä jossakin näistä valtioista.”

– *Muutettu konsessiolaki*

20 Muutetun konsessiolain 10/C §:n 3a momentissa säädettiin seuraavaa:

”Edellä 3 momentin säännöksiä sovelletaan sellaisen tarjouksen jättämiseen, jonka kohteena on verkossa pelattavien onnenpelien järjestäminen, jollei seuraavista säännöksistä muuta johdu:

- a) tarjouksen voi jättää ainoastaan [muutetun onnenpelilain] 37 §:n 31 kohdassa tarkoitettu luotettava toimija
- b) tarjouksessa on ilmoitettava pelityypeittäin vuotuisen konsessiomaksun määrä, joka on vähintään valtion talousarviosta annetussa laissa pelityypeittäin vahvistetun viitteellisen konsessiomaksun suuruinen, ja
- c) tarjoajien, joilla ei ole kotipaikkaa Unkarissa tai joilla ei ole Unkarissa myönnettyä toimilupaa järjestää onnenpelejä, on liitettävä tarjoukseensa kotipaikkansa sijaintivaltion tai onnenpelien järjestämistä koskevan luvan myöntäneen valtion viranomaisten antama todistus siitä, että [muutetun onnenpelilain] 37 §:n 31 kohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät, ja sen mukana on oltava virallinen käännös unkarin kielelle.”

### **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

- 21 Unibet on Maltalle sijoittautunut yhtiö, jonka toimintaan kuuluu muun muassa verkossa pelattavien onnenpelien järjestäminen. Sillä on tätä varten usean jäsenvaltion kansallisten viranomaisten myöntämiä toimilupia. Sellaisten vuoden 2014 kesällä suoritettujen tarkastusten jälkeen, jotka koskivat Unibetin ylläpitämien unkarinkielisten internetsivustojen sisältöä, joihin oli mahdollisuus tutustua verkkotunnusten hu.unibet.com ja hul.unibet.com kautta, Unkarin veroviranomainen totesi, että kyseisten sivustojen kautta voitiin päästä sisältöihin, jotka olivat onnenpelien järjestämistä koskevassa Unkarin lainsäädännössä tarkoitettuja onnenpelejä, vaikka Unibetilla ei ollut vaadittua toimilupaa Unkarissa.
- 22 Kyseisen rikkomisen johdosta Unkarin veroviranomainen teki kaksi päätöstä, joilla se aluksi määräsi estämään tilapäisesti pääsyn Unibetin internetsivustoille Unkarista käsin ja myöhemmin määräsi Unibetille seuraamusmaksun.
- 23 Unibet nosti tässä tilanteessa Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságissa (Budapestin hallinto- ja työtuomioistuin, Unkari) kanteen, jossa vaadittiin mainittujen päätösten kumoamista sillä perusteella, että Unkarin säännöstö, jonka nojalla kyseiset päätökset oli tehty, on ristiriidassa SEUT 56 artiklan kanssa. Unibet katsoo, että kun otetaan huomioon kyseisessä säännöstössä vahvistetut edellytykset, siltä on käytännössä viety mahdollisuus saada konsession haltijan asema, vaikka tällainen asema on ennakoedellytys toimiluvan saamiselle verkossa pelattavien onnenpelien järjestämiseksi. Unibetin mukaan se on saatettu tilanteeseen, jossa sen ei ole mahdollista tehdä konsessiosopimusta kummankaan kansallisessa säännöstössä säädetyn menettelyn mukaan.
- 24 Unibet väittää yhtäältä, että talousministeri ei ole järjestänyt avointa tarjouskilpailua konsessiosopimuksen tekemiseksi, minkä johdosta sillä ei ole mahdollisuutta turvautua tähän ensimmäiseen menettelyyn. Se väittää toisaalta toisesta menettelystä, jonka nojalla sen on tarkoitus voida jättää ministerille tarjous konsessiosopimuksen tekemiseksi ja joka on varattu Unkarin lainsäädännössä tarkoitetuille ”luotettaville” toimijoille, ettei sille ollut annettu lupaa jättää tarjousta



- ensimmäisen päätöksen tekemisajankohtana, koska se ei täyttänyt lakisääteisiä perusteita, joiden nojalla se voidaan luonnehtia kansallisessa lainsäädännössä tarkoitetuksi ”luotettavaksi” onnenpelipalvelujen tarjoajaksi. Jälkimmäistä päätöstä tehtäessä sillä ei ole myöskään ollut sen säännösten voimaantuloajankohdan vuoksi, jolla muutetaan ”luotettavan” onnenpelipalvelujen tarjoajan määritelmää, riittävästi aikaa laatia yksityiskohtaista tarjousta.
- 25 Unkarin veroviranomaisen mukaan Unkarin säännöstö ei ole ristiriidassa SEUT 56 artiklan kanssa. Se, ettei konsessiosopimuksen tekemiseksi järjestetä avointa tarjouskilpailua, ei merkitse sitä, että Unkarin säännöstöllä rikotaan unionin oikeutta, sillä jos tällainen avoin tarjouskilpailu olisi järjestetty, Unibet olisi voinut jättää tarjouksen. Jälkimmäisen päätöksen tekemisajankohtana Unibet saattoi lisäksi osoittaa, että se oli kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettu ”luotettava” onnenpelipalvelujen tarjoaja, minkä johdosta se olisi voinut jättää ministerille tarjouksen konsessiosopimuksen tekemiseksi. Veroviranomainen on täsmentänyt, että onnenpelilain säännösten täydentämiseksi verkossa pelattavien pelien osalta on tarkoitus tehdä ministerin päätös.
- 26 Veroviranomainen on myös todennut, että koska tehtävä päätös kuuluu teknisiä standardeja ja määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 22.6.1998 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/34/EY (EYVL 1998, L 204, s. 37) soveltamisalaan, sen ilmoittaminen Euroopan komissiolle on välttämätön ennakkoodellytys sen voimaantulolle. Kyseisen viranomaisen mukaan on niin, että jopa siinä tilanteessa, että Unkarin lainsäädäntö on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, ei voida väittää, että Unkarin alueella voidaan järjestää verkossa pelattavia onnenpelejä vailla minkäänlaista toimilupaa tai täysin rajoitusta.
- 27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, voiko Unkarin lainsäädännön kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jolla ei ole luotu monopolitilannetta onnenpelimarkkinoilla ja jolla kyseisten markkinoiden toimijoille taataan teoreettinen mahdollisuus päästä verkossa pelattavien onnenpelien Unkarin markkinoille mutta jonka tosiasiallinen täytäntöönpano estää edelleen käytännössä sen, että markkinatoimijat voisivat tarjota palvelujaan, olla SEUT 56 artiklan määräysten mukainen, kun otetaan huomioon kyseisen artiklan tulkintaa onnenpelien alalla koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö.
- 28 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan onnenpelipalvelujen tarjoajilla oli pääasiassa kyseessä olevien tosiseikkojen tapahtuma-aikaan kaksi mahdollisuutta tehdä konsessiosopimus verkossa pelattavien onnenpelien järjestämiseksi. Se korostaa, että talousministeri ei ole käyttänyt koko riidanalaisen ajanjakson aikana ensimmäistä mahdollisuutta eli sitä, että se järjestää avoimen tarjouskilpailun. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää toisesta mahdollisuudesta eli siitä, että konsessiosopimuksen tekemiseksi jätetään tarjous, että pelkästään toimijalla, joka voidaan luonnehtia 25.6.2014 voimassa olleessa lainsäädännössä tarkoitetuksi ”luotettavaksi onnenpelipalvelujen tarjoajaksi”, oli lupa jättää tällainen tarjous. Kyseisen lainsäädännön mukaisesti Unibetin internetsivustoille pääsyn estämistä koskevan ensimmäisen päätöksen tekemisajankohtana toimijat, jotka eivät voineet todistaa tarjonneensa palveluja Unkarissa kymmenen vuoden ajan, eivät kuuluneet käsitteen ”luotettava onnenpelipalvelujen tarjoaja” piiriin. Mainitun tuomioistuimen mukaan Unibet oli siis suljettu sähköisten onnenpelimarkkinoiden ulkopuolelle. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo lisäksi, että 15.7.2014, jolloin annettiin lainsäädäntö, jonka nojalla ”luotettavan toimijan” määritelmää muutettiin siten, että Unibet voisi mahdollisesti kuulua mainitun käsitteen piiriin, ja 29.8.2014, jolloin tehtiin toinen päätös Unibetin internetsivustoille pääsyn estämisestä, välillä kuluneen ajan lyhyden vuoksi Unibetia on estetty jättämästä yksityiskohtaisesti laadittua tarjousta.
- 29 Mainittu tuomioistuin pyrkii siis selvittämään, voiko se, ettei niitä teknisiä edellytyksiä, joiden täytyessä on mahdollista saada toimilupa sähköisten onnenpelien järjestämiselle, koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä ole vahvistettu, oikeuttaa SEUT 56 artiklan kannalta sen, että onnenpelipalvelujen tarjoaja jätetään käytännössä lupamenettelyn ulkopuolelle, vaikka kansallisessa säännöstössä säädetään, että toimilupien myöntäminen on teoreettisesti mahdollista. Se tiedustelee lisäksi, voiko tällainen



yksityiskohtaisten teknisten sääntöjen puuttuminen oikeuttaa kuitenkin hallinnolliset seuraamukset, jotka toimivaltaiset viranomaiset ovat määränneet onnenpelipalvelujen tarjoajille, jotka eivät käytännössä ole voineet saada sähköisten onnenpelien järjestämiseksi tarvittavia lupia.

30 Tässä tilanteessa Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [SEUT] 56 artiklan tulkittava olevan esteenä kansalliselle toimenpiteelle, joka perustuu jäsenvaltion lainsäädäntöön, jossa taataan konsession myöntämistä koskevasta tarjouskilpailusta ilmoittamalla tai tällaisen konsession saamiseksi jätetty tarjous vastaanottamalla periaatteellinen mahdollisuus siihen, että kuka tahansa lainsäädännössä vahvistetut edellytykset täyttävä – toiseen jäsenvaltioon sijoittautunutkin – toimija voi saada oikeuden säänneltyjen verkossa pelattavien onnenpelien tarjoamista koskevaan konsessioon joko osallistumalla avoimeen tarjouskilpailuun tai tekemällä tarjouksen, kun kyseessä oleva jäsenvaltio ei todellisuudessa järjestä tarjouskilpailua konsession myöntämiseksi eikä toimijalla ole käytännössä mahdollisuutta tarjouksen tekemiseen ja kun jäsenvaltion viranomaisen katsoo toimijan syyllistyneen lainvastaiseen menettelyyn tarjoamalla palveluja ilman konsessioon perustuvaa lupaa ja määrää sille lainsäädännössä säädetyn hallinnollisen seuraamuksen (sivustollepääsyn tilapäinen estäminen ja seuraamusmaksu uusimistilanteissa)?

2) Onko SEUT 56 artikla esteenä sille, että jäsenvaltio säätää kansallisessa oikeudessa ylemmätasoisesta oikeussäännöstä, jolla annetaan verkossa pelattavien onnenpelipalvelujen tarjoajille periaatteessa mahdollisuus tarjota verkossa pelattavia onnenpelejä valtion rajojen yli, mutta alemmätasoisien kansallisten täytäntöönpanosäännösten puuttuessa tällaiset palvelujen tarjoajat eivät kuitenkaan todellisuudessa voi hankkia palvelujen tarjoamisen edellyttämiä hallinnollisia lupia?

3) Jos pääasiaa käsittelevä tuomioistuin katsoo edellä esitettyihin kysymyksiin annettavien vastausten perusteella, että jäsenvaltion toimenpide on SEUT 56 artiklan vastainen, toimiiko mainittu tuomioistuin unionin oikeuden mukaisesti, jos se pitää SEUT 56 artiklan vastaisena sekä jäsenvaltion viranomaisten päätöksissä todettua toiminnan harjoittamisen luvattomuuteen perustuvaa lain rikkomista että myös kyseisestä rikkomisesta määrättyä hallinnollista seuraamusta (sivustollepääsyn tilapäinen estäminen ja seuraamusmaksu)?”

## **Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu**

### *Ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys*

31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä ja toisella kysymyksellään lähinnä, onko SEUT 56 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle lainsäädännölle, jolla otetaan verkossa pelattavien onnenpelien järjestämistä varten käyttöön konsessio- ja toimilupajärjestelmä, jonka mukaan toimijat voivat tehdä konsessiosopimuksen ja saada viimeksi mainitun perusteella toimiluvan järjestää verkossa pelattavia onnenpelejä joko osallistumalla talousministerin järjestämään tarjouskilpailuun konsessiosopimuksen tekemiseksi tai jättämällä ministerille tarjouksen konsessiosopimuksen tekemiseksi, kuitenkin niin, että viimeksi mainittu mahdollisuus on annettu kansallisessa lainsäädännössä tarkoitetuille ”luotettaville” onnenpelipalvelujen tarjoajille.

32 On huomautettava, että SEUT 56 artiklassa veloitetaan poistamaan kaikki palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset, vaikka näitä rajoituksia sovellettaisiin erotuksetta sekä kotimaisiin palvelujen tarjoajiin että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palvelujen tarjoajiin, jos näillä rajoituksilla estetään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen, siellä vastaavanlaisia palveluja lainmukaisesti tarjoavan

- henkilön toiminta, haitataan tätä toimintaa tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi (ks. vastaavasti tuomio 8.9.2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 33 Unionin tuomioistuin on tältä osin jo todennut, että kansallinen lainsäädäntö, jossa kielletään onnenpelien järjestäminen hallintoviranomaisten myöntämän ennakkoluvan puuttuessa, merkitsee SEUT 56 artiklassa taatun palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta (ks. vastaavasti tuomio 30.4.2014, Pflieger ym., C-390/12, EU:C:2014:281, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 34 On siis todettava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jolla otetaan käyttöön onnenpelien järjestämistä varten konsessio- ja toimilupajärjestelmä, on SEUT 56 artiklassa tarkoitettu palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus.
- 35 On tutkittava, onko kyseinen rajoitus kuitenkin perusteltavissa.
- 36 Unionin tuomioistuin on todennut useaan otteeseen oikeuttamisperusteista, jotka voidaan hyväksyä palvelujen tarjoamisen vapautta rajoittavien sisäisten toimenpiteiden osalta, että pelien ja vedonlyöntien alalla annettujen kansallisten lainsäädäntöjen tavoitteet kokonaisuutena tarkasteltuina liittyvät useimmiten kyseisen palvelun vastaanottajien suojaamiseen sekä yleisemmin kuluttajansuojaan ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseen. Unionin tuomioistuimen mukaan on myös niin, että tällaiset tavoitteet kuuluvat yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin, joilla palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset voidaan oikeuttaa.
- 37 Lisäksi on selvää, että kunkin jäsenvaltion on arvioitava, onko tavoiteltuihin laillisiin päämääriin nähden tarpeellista kieltää onnenpelien järjestämistä koskeva toiminta kokonaan tai osittain vai onko toimintaa ainoastaan rajoitettava ja säädettävä sen valvomiseksi enemmän tai vähemmän tiukkoja valvontajärjestelyjä, ja kyseisten toimenpiteiden tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta on arvioitava ottaen huomioon ainoastaan tavoitellut päämäärät ja se suojan taso, jonka kyseiset kansalliset viranomaiset haluavat turvata (ks. vastaavasti tuomio 8.9.2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 38 Nyt käsiteltävässä tapauksessa unionin tuomioistuimelle toimitetuista kirjallisista huomautuksista ilmenee, että Unkari vetoaa pääasiassa kyseessä olevien toimenpiteiden oikeuttamiseksi yleisesti kuluttajansuojaa koskeviin tavoitteisiin sekä yleiselle järjestykselle ja kansanterveydelle aiheutuviin riskeihin.
- 39 Unionin tuomioistuin on jo todennut, että kyseiset tavoitteet voivat oikeuttaa perusvapauksien rajoituksia onnenpelien alalla. Oikeuskäytännössä on näet hyväksytty tiettyjä yleistä etua koskevia pakottavia syitä, joita ovat esimerkiksi kuluttajansuojan, petosten ehkäisyn ja sen ehkäisyn tavoite, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, sekä yleisesti yhteiskuntajärjestykselle aiheutuvien häiriöiden estämisen tavoite (ks. vastaavasti tuomio 6.3.2007, Placanica ym., C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133, 46 kohta).
- 40 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että jäsenvaltioiden asettamien rajoitusten on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja että kansallinen lainsäädäntö on omiaan takaamaan tavoitteen toteutumisen vain, jos käyttöön otetut keinot ovat johdonmukaisia ja järjestelmällisiä (tuomio 6.3.2007, Placanica ym., C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133, 48 ja 53 kohta ja tuomio 16.2.2012, Costa ja Cifone, C-72/10 ja C-77/10, EU:C:2012:80, 63 kohta).
- 41 Jotta tällainen lainsäädäntö voisi olla oikeutettu huolimatta siitä, että sillä poiketaan jostakin perusvapaudesta, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että onnenpelien järjestämistä varten käyttöön otetun konsessio- ja toimilupajärjestelmän on perustuttava objektiivisiin

arviointiperusteisiin, jotka ovat syrjimättömiä ja jotka ovat etukäteen tiedossa, siten, että kansallisten viranomaisten harkintavallan käytölle voidaan asettaa riittävät rajat, jottei sitä käytetä mielivaltaisesti (ks. vastaavasti tuomio 4.2.2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 42 Viranomaisten, jotka myöntävät konsessiot, on lisäksi noudatettava avoimuusvelvoitetta. Mainittu avoimuusvelvoite, jota sovelletaan silloin, kun palvelukonsessio saattaa kiinnostaa muuhun jäsenvaltioon kuin konsession myöntämisvaltioon sijoittautunutta yritystä, ei välttämättä edellytä tarjouskilpailun järjestämistä, mutta se velvoittaa konsession myöntävän viranomaisen takaamaan kaikkien mahdollisten tarjoajien edun mukaisesti riittävän julkisuuden, minkä ansiosta palvelukonsessiot saadaan avattua kilpailulle ja niitä koskevien myöntämismenettelyjen puolueettomuutta voidaan valvoa (ks. vastaavasti tuomio 9.9.2010, Engelmänn, C-64/08, EU:C:2010:506, 49 ja 50 kohta).
- 43 Oikeusvarmuuden periaate, jota luottamuksensuojan periaate täydentää, edellyttää lisäksi muun muassa, että lainsäädäntö on selvää ja täsmällistä ja että sen soveltamisen vaikutukset ovat ennakoitavissa, erityisesti, jos siitä voi aiheutua yksityishenkilöille ja yrityksille epäedullisia vaikutuksia (tuomio 11.6.2015, Berlington Hungary ym., C-98/14, EU:C:2015:386, 77 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 44 Ensimmäiseksi on todettava 25.6.2014 voimassa olleen kaltaisesta kansallisesta säännöstöstä, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen jäsenvaltion sääntö, jonka mukaan luotettavien onnenpelipalvelujen tarjoajien on pitänyt harjoittaa onnenpelien järjestämistä koskevaa toimintaa kyseisen jäsenvaltion alueella vähintään kymmenen vuoden ajan, merkitsee kansalaisuuteen perustuvaa erilaista kohtelua, koska sillä asetetaan muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet onnenpelipalvelujen tarjoajat huonompaan asemaan suhteessa asianomaisiin kotimaisiin palvelujen tarjoajiin, jotka voivat täyttää mainitun edellytyksen helpommin.
- 45 Tällaisen erilaisen kohtelun oikeuttamiseksi ei ole riittävää vain vedota yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen. Jos sille ei ole perustetta, että esiin tuotujen tavoitteiden saavuttamiseksi onnenpelien järjestämistä koskevaa toimintaa on pitänyt harjoittaa vastaanottavan jäsenvaltion alueella eikä jonkin toisen jäsenvaltion alueella vähintään kymmenen vuoden ajan, tällaista sääntöä on pidettävä syrjivänä ja SEUT 56 artiklan vastaisena.
- 46 Toiseksi on todettava 29.8.2014 voimassa olleen kaltaisesta kansallisesta säännöstöstä, että velvollisuus, jonka mukaan onnenpelien järjestämistä koskevaa toimintaa on pitänyt harjoittaa jäsenvaltion alueella kolmen vuoden ajan, ei merkitse etua vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneiden toimijoiden hyväksi ja se voisi olla perusteltavissa yleiseen etuun liittyvällä tavoitteella. Kyseessä olevia sääntöjä on kuitenkin sovellettava avoimesti kaikkiin tarjoajiin. On siis huomautettava, että avoimuusvelvoitteen, joka on yhdenvertaisen kohtelun periaatteen välitön seuraus, pääasiallisena tarkoituksena on varmistaa, että kaikki kiinnostuneet toimijat voivat päättää jättää tarjouskilpailussa tarjouksen kaikkien merkityksellisten tietojen perusteella, ja taata, ettei hankintaviranomainen suosi ketään tai toimi mielivaltaisesti. Se edellyttää, että kaikki sopimuspuolen valintamenettelyn ehdot ja yksityiskohtaiset säännöt esitetään selvästi, täsmällisesti ja yksiselitteisesti siten, että yhtäältä mahdollistetaan kaikille kohtuullisen valistuneille ja tavanomaisen huolellisille tarjoajille niiden täsmällisen merkityksen ymmärtäminen ja niiden tulkitseminen samalla tavalla ja toisaalta toimiluvan myöntävän viranomaisen harkintavallalle asetetaan riittävät rajat ja sille annetaan mahdollisuus tarkistaa, vastaavatko tarjoajien tarjoukset kyseessä olevaa menettelyä säänteleviä arviointiperusteita (tuomio 4.2.2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, 87 kohta).
- 47 Kyseistä vaatimusta ei täytä pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännöstö, jossa vahvistettuja edellytyksiä, joilla talousministeri käyttää toimivaltaansa tällaisessa menettelyssä, ja teknisiä edellytyksiä, jotka onnenpelipalvelujen tarjoajien on täytettävä jättäessään tarjouksensa, ei ollut määritelty riittävän täsmällisesti.

48 Kysymyksiin on siis vastattava, että SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jolla otetaan verkossa pelattavien onnenpelien järjestämistä varten käyttöön konsessio- ja toimilupajärjestelmä, kun kyseisessä lainsäädännössä on muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita toimijoita syrjiviä sääntöjä tai kun siinä säädetään säännöistä, jotka ovat syrjimättömiä mutta joita sovelletaan muuten kuin avoimesti tai jotka pannaan täytäntöön siten, että tiettyjen muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden tarjoajien ehdokkuus estetään tai sitä vaikeutetaan.

### *Kolmas kysymys*

49 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään lähinnä, onko SEUT 56 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisille seuraamuksille, jotka määrätään sellaisen kansallisen lainsäädännön rikkomisesta, jolla otetaan käyttöön konsessio- ja toimilupajärjestelmä onnenpelien järjestämistä varten, jos tällainen kansallinen lainsäädäntö osoittautuu kyseisen artiklan vastaiseksi.

50 Tältä osin riittää, kun huomautetaan, että silloin, kun on otettu käyttöön rajoittava järjestelmä onnenpelien alalla ja kun kyseinen järjestelmä on ristiriidassa SEUT 56 artiklan kanssa, taloudelliselle toimijalle, joka loukkaa tällaista järjestelmää, ei voida määrätä seuraamuksia (tuomio 30.4.2014, Pflieger ym. C-390/12, EU:C:2014:281, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

51 Kolmanteen kysymykseen on vastattava, että SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisille seuraamuksille, jotka määrätään sellaisen kansallisen lainsäädännön rikkomisesta, jolla otetaan käyttöön konsessio- ja toimilupajärjestelmä onnenpelien järjestämistä varten, jos tällainen kansallinen lainsäädäntö osoittautuu kyseisen artiklan vastaiseksi.

### **Oikeudenkäyntikulut**

52 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jolla otetaan verkossa pelattavien onnenpelien järjestämistä varten käyttöön konsessio- ja toimilupajärjestelmä, kun kyseisessä lainsäädännössä on muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita toimijoita syrjiviä sääntöjä tai kun siinä säädetään säännöistä, jotka ovat syrjimättömiä mutta joita sovelletaan muuten kuin avoimesti tai jotka pannaan täytäntöön siten, että tiettyjen muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden tarjoajien ehdokkuus estetään tai sitä vaikeutetaan.**
- 2) **SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisille seuraamuksille, jotka määrätään sellaisen kansallisen lainsäädännön rikkomisesta, jolla otetaan käyttöön konsessio- ja toimilupajärjestelmä onnenpelien järjestämistä varten, jos tällainen kansallinen lainsäädäntö osoittautuu kyseisen artiklan vastaiseksi.**

Allekirjoitukset