



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

22. lipnja 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Slobodno pružanje usluga – Ograničenja – Uvjeti za dodjelu koncesije za priređivanje internetskih igara na sreću – Praktična nemogućnost ishođenja takve dozvole za privatne priređivače s poslovnim nastanom u drugim državama članicama“

U predmetu C-49/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Fővárosi közigazgatási és munkaügyi bíróság (Upravni i radni sud u Budimpešti, Mađarska), odlukom od 9. prosinca 2015., koju je Sud zaprimio 27. siječnja 2016., u postupku

Unibet International Ltd.

protiv

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica vijeća, E. Regan, J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund i S. Rodin (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: I. Illéssy, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 15. prosinca 2016.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Unibet International Ltd., A. Jádi-Németh i A. Kovács, *ügyvédek*,
- za mađarsku vladu, M. Z. Fehér, G. Koós i E. E. Sebestyén, u svojstvu agenata,
- za belgijsku vladu, L. Van den Broeck i M. Jacobs, u svojstvu agenata, uz asistenciju P. Vlaemmincka, R. Verbekea i J. Van den Bona, *advocaten*,
- za portugalsku vladu, L. Inez Fernandes, M. Figueiredo i A. Silva Coelho, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, H. Tserepa-Lacombe i L. Havas, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 5. travnja 2017.,

* Jezik postupka: mađarski

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 56. UFEU-a.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između malteškog društva Unibet International Ltd. (u daljnjem tekstu: Unibet) i Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala (Središnji ured nacionalne porezne i carinske uprave, Mađarska, u daljnjem tekstu: mađarska porezna uprava), povodom odluka tog tijela kojima se određuje privremena uskrata pristupa Unibetovoj internetskoj stranici, dostupnoj pod imenima domena hu.unibet.com i hul.unibet.com.

Pravni okvir

Mađarsko pravo

Zakonodavstvo na snazi na dan 25. lipnja 2014.

– *Zakon o priređivanju igara na sreću*

- 3 Članak 1. szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (Zakon br. XXXIV iz 1991. o priređivanju igara na sreću, u verziji koja je bila na snazi 25. lipnja 2014. (u daljnjem tekstu: Zakon o priređivanju igara na sreću)), u stavcima 3. do 5. određivao je:

„(3) Aktivnostima organiziranja igara na sreću, u smislu članka 1. stavka 1. točke (i.) koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (Zakon br. XVI iz 1991. o koncesijama, u daljnjem tekstu: Zakon o koncesijama) smatra se:

[...]

(e) priređivanje internetskih igara na sreću,

[...]

(4) Djelatnost priređivanja igara na sreću kojom se omogućuje sudjelovanje s mađarskog državnog područja putem telekomunikacijskih sredstava ili opreme može se obavljati samo u skladu s odredbama ovog zakona.

(5) Za objavu ponuda za sudjelovanje u igrama na sreću koje se priređuju putem telekomunikacijskih sustava ili opreme potrebna je dozvola, koju izdaju državna porezna tijela. Financijske institucije i pružatelji telekomunikacijskih usluga ne smiju doprinositi objavi ili prihvatu ponuda za sudjelovanje u igrama na sreću ako nemaju dozvolu niti za njih smiju pružati tehničku podršku.”

- 4 Članak 2. stavci 2.a. i 3. tog zakona su određivali:

„(2.a) Za pružanje usluga internetskih igara na sreću potrebna je dozvola nacionalne porezne uprave. Područje primjene ovog zakona odnosi se na usluge internetskih igara na sreću kad

(a) se internetske igre na sreću priređuju na mađarskom državnom području, ili

(b) korisnik usluge sudjeluje u internetskoj igri na sreću na mađarskom državnom području, ili

(c) je usluga namijenjena korisnicima koji se nalaze na mađarskom državnom području, osobito kad je navedena usluga dostupna na mađarskom jeziku odnosno kad se oglašava na mađarskom državnom području.

(3) Nacionalna porezna uprava izdaje dozvolu osobi koja udovoljava osobnim, materijalnim i ekonomskim uvjetima potrebnima za sigurno i profesionalno upravljanje igrama na sreću.”

5 U skladu s člankom 3. spomenutog zakona:

„(1) Djelatnost priređivanja neliberaliziranih igara na sreću

(a) može obavljati gospodarski subjekt koji je 100 % u vlasništvu mađarske države i koji je osnovan za redovito izvršavanje djelatnosti priređivanja igara na sreću (u daljnjem tekstu: državni priređivač igara na sreću), trgovačko društvo čiji je jedini dioničar državni priređivač igara na sreću te gospodarski subjekt u kojem država ima većinski udio;

(b) država trećim stranama može ugovorom o koncesiji privremeno ustupiti pravo na obavljanje te djelatnosti.

[...]”

6 Članak 4. Zakona o priređivanju igara na sreću u stavcima 1. do 6. određivao je:

„(1) U svrhu sklapanja ugovora o koncesiji, ministar raspisuje javni poziv na nadmetanje, sukladno članku 5. stavku 1. Zakona o koncesijama.

[...]

(6) Na temelju članka 10/C stavka 2. Zakona o koncesijama, ministar također može sklopiti ugovor o koncesiji bez raspisivanja javnog poziva na nadmetanje sklapanjem takvog ugovora s pouzdanim priređivačem igara na sreću u smislu ovog zakona.”

7 Članak 5. stavak 1. tog zakona predviđao je:

„U slučaju javnog poziva na dostavu ponuda primjenom članka 5. stavka 1. Zakona o koncesijama, ministar može sklopiti ugovor o koncesiji s uspješnim ponuditeljem.”

8 Članak 29./D navedenog zakona glasio je:

„U slučaju predviđenom u članku 3. stavku 1. točki (a), trgovačko društvo čiji je jedini dioničar državni priređivač igara na sreću ili gospodarski subjekt u kojem država ima većinski udio odnosno u slučaju iz članka 3. stavka 1. točke (b) društvo koncesionar treba imati društveni kapital od najmanje 200 milijuna mađarskih forinti [(HUF) (oko 620 000 eura)].”

9 Na temelju članka 36. stavka 1. Zakona o priređivanju igara na sreću:

„Nacionalna porezna uprava provodi upravni nadzor nad priređivanjem igara na sreću. U tom okviru, ona stalno provodi nadzor nad time je li djelatnost u skladu s pravnim pravilima, dozvolama i planom igre.”

10 Članak 36./G tog zakona u stavcima 1. i 2. određivao je:

„(1) Nacionalna porezna uprava određuje privremenu uskratu pristupa podacima objavljenima na elektroničkim mrežama (u daljnjem tekstu, u svrhu primjene u ovom stavku: elektronički podaci), kada objava podataka odnosno njihova dostupnost dovodi do provođenja zabranjene djelatnosti priređivanja igara na sreću.

(2) Privremena uskrata pristupa sastoji se od privremenog sprečavanja pristupa elektroničkim podacima. Nacionalna porezna uprava određuje privremenu uskratu pristupa elektroničkim podacima u trajanju od 90 dana.

[...]”

11 Članak 37. stavak 30. tog zakona određivao je:

„Pouzdana priređivač igara na sreću: priređivač igara na sreću koji je transparentni subjekt u smislu članka 3. stavka 1. točke 1. nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (Zakon br. CXCVI iz 2011. o nacionalnoj imovini) i

(a) koji je ispunio sve obveze prijave i plaćanja poreznih i parafiskalnih nameta većih od 500 000 HUF [(oko 1550 eura)] registriranih pri nacionalnoj poreznoj upravi i koji nikad nije kasnio s plaćanjem takve obveze više od 90 dana,

(b) kojem nijedan od bankovnih računa nije bio predmet prisilne naplate porezne uprave iznosa većeg od 500 000 HUF [(oko 1550 eura)] i koji tijekom svojeg djelovanja nije sudjelovao u izvršnom postupku koji se protiv njega vodio za iznos veći od 500 000 HUF [(oko 1550 eura)],

(c) koji tijekom svojeg djelovanja i u tom kontekstu nije počinio kažnjivo djelo za koje mu se mogla izreći kazna u iznosu većem od pet milijuna HUF [(oko 15 500 eura)],

(d) koji je barem deset godina obavljao djelatnost priređivanja igara na sreću u Mađarskoj,

(e) koji je u potpunosti poštovao pravila o utvrđivanju identiteta igrača kao i obradi pripadajućih podataka u mjeri u kojoj mu je bila nametnuta takva obveza.”

– *Zakon o koncesijama*

12 Članak 4. stavak 1. Zakona o koncesijama određuje:

„Država ili jedinice lokalne uprave obvezno moraju raspisati poziv na nadmetanje u svrhu sklapanja ugovora o koncesiji, osim ako se radi o produljenju ugovora primjenom članka 12. stavka 3. Zakona br. CXCVI iz 2011. o nacionalnoj imovini ili sklapanju ugovora na temelju članka 10./C ovog zakona. Poziv na nadmetanje je javan, osim ako interesi obrane ili nacionalne sigurnosti zahtijevaju da se izda za ograničeni krug osoba.

[...]”

13 Članak 5. stavak 1. tog zakona predviđao je:

„Ministar nadležan u području dotične djelatnosti ovlašten je za raspisivanje poziva na nadmetanje, odabir natjecatelja i sklapanje ugovora o koncesiji, uz suglasnost ministra zaduženog za upravljanje nacionalnom imovinom.

[...]"

14 Prema odredbama članka 10./C stavaka 1. do 6. navedenog zakona:

„(1) Ugovor o koncesiji također se može sklopiti s pouzdanim priređivačem igara na sreću, u smislu sektorskog zakona, sukladno odredbama ovog članka.

(2) Ministar nadležan u dotičnom području može odbiti raspisivanje poziva na nadmetanje u svrhu dodjele koncesije kad je također moguće sklopiti ugovor o koncesiji s pouzdanim priređivačem igara na sreću.

(3) Ponudu daje pouzdani priređivač igara na sreću u svrhu obavljanja djelatnosti priređivanja igara na sreću. Podnositelj ponude u njoj navodi lokaciju jedinice – definirane u Zakonu o priređivanju igara na sreću – te se za svaku od njih obvezuje na plaćanje godišnje koncesijske naknade koja odgovara barem dvostrukoj koncesijskoj naknadi utvrđenoj u Zakonu o općem proračunu koji je na snazi.

(4) Ministar nadležan u dotičnom području odlučuje o prihvatu ponude u roku od trideset dana nakon njezina primitka u pisanom obliku od pouzdanog priređivača igara na sreću. U slučaju prihvata ponude, on s dotičnim ponuditeljem u roku od trideset dana sklapa ugovor o koncesiji.

(5) Na temelju ugovora o koncesiji sklopljenog u skladu s ovim člankom koncesionar može voditi najviše pet jedinica.

(6) U ostalome se na ugovor o koncesiji i koncesionara primjenjuju odredbe ovog zakona i Zakona o priređivanju igara na sreću.

[...]"

15 Članak 11. stavak 1. Zakona o koncesijama predviđa:

„Kad ugovor o koncesiji nije sklopljen primjenom odredaba članka 10./C, osoba ili tijelo koje djeluje u ime države odnosno jedinica lokalne uprave može sklopiti ugovor samo s ponuditeljem koji je bio uspješan na natječaju. Na natječaju je uspješna osoba koja je državi ili jedinici lokalne uprave podnijela općenito najpovoljniju ponudu koja odgovara pozivu na nadmetanje.

[...]"

16 Članak 21. stavak 1. tog zakona glasilo je kako slijedi:

„Kad je prema posebnom pravnom pravilu za obavljanje djelatnosti za koju je obvezna koncesija potrebna upravna dozvola, društvo koncesionar može obavljati svoju djelatnost samo ako je nositelj takve dozvole.

[...]"

Zakonodavstvo na snazi na dan 29. kolovoza 2014.

– *Izmijenjeni Zakon o priređivanju igara na sreću*

- 17 Članak 3. Zakona o priređivanju igara na sreću, u verziji koja je bila na snazi 29. kolovoza 2014. (u daljnjem tekstu: Izmijenjeni zakon o priređivanju igara na sreću), u stavku 3. je određivao:

„Samo državni priređivač igara na sreću ima pravo organizirati lutrije i klađenja, uz iznimku klađenja na konjske utrke, internetskih igara na sreću i posredovanja u klađenju.”

- 18 Članak 29./D stavci 1. i 2. Zakona o igrama na sreću određivao je:

„(1) U slučaju predviđenom u članku 3. stavku 1. točki (a) trgovačko društvo čiji je jedini dioničar državni priređivač igara na sreću ili gospodarski subjekt u kojem država ima većinski udio odnosno u slučaju iz članka 3. stavka 1. točke (b) društvo koncesionar ili pouzdani priređivač igara na sreću treba imati društveni kapital od najmanje 50 milijuna HUF [(oko 155 000 eura)].

(2) Društvo koncesionar iz stavka 1. također može – uzimajući u obzir članak 20. stavak 1. [Zakona o koncesijama, u verziji na snazi 29. kolovoza 2014. (u daljnjem tekstu: izmijenjeni Zakon o koncesijama)] – obavljati svoju djelatnost kao trgovačko društvo s poslovnim nastanom u inozemstvu.

[...]”

- 19 Članak 37. stavak 31. tog zakona predviđao je:

„Pouzdana priređivač igara na sreću u slučaju priređivanja internetskih igara na sreću: priređivač igara na sreću koji je transparentni subjekt u smislu članka 3. stavka 1. točke 1. Zakona br. CXCVI iz 2011. o nacionalnoj imovini i

- (a) koji je ispunio sve obveze prijave i plaćanja poreznih i parafiskalnih nameta većih od 500 000 HUF [(oko 1550 eura)] registriranih pri nacionalnoj poreznoj upravi ili pri poreznim tijelima države sjedišta priređivača igara na sreću ili države izdavanja dozvole za obavljanje djelatnosti priređivanja igara na sreću i koji nikad nije kasnio s plaćanjem takve obveze više od 90 dana.
- (b) kojem nijedan od bankovnih računa nije bio predmet prisilne naplate poreznih tijela države izdavanja dozvole za obavljanje djelatnosti priređivanja igara na sreću iznosa većeg od 500 000 HUF [(oko 1550 eura)] i koji tijekom svojeg djelovanja nije sudjelovao u izvršnom postupku koji se protiv njega vodio za iznos veći od 500 000 HUF [oko 1550 eura] u državi izdavanja dozvole za obavljanje djelatnosti priređivanja igara na sreću,
- (c) koji tijekom svojeg djelovanja i u tom kontekstu u državi izdavanja dozvole za obavljanje djelatnosti priređivanja igara na sreću nije počinio kažnjivo djelo za koje mu se mogla izreći kazna u iznosu većem od pet milijuna HUF [(oko 15 500 eura)],
- (d) koji je barem tri godine obavljao djelatnost priređivanja igara na sreću u državi izdavanja dozvole za obavljanje djelatnosti priređivanja igara na sreću,
- (e) koji je u potpunosti poštovao pravila o utvrđivanju identiteta igrača kao i obradi pripadajućih podataka u državi izdavanja dozvole za obavljanje djelatnosti organiziranja igara na sreću, u mjeri u kojoj mu je bila nametnuta takva obveza.

Ako je priređivač igara na sreću imao ili još uvijek ima dozvolu za obavljanje djelatnosti priređivanja igara na sreću u više država, mora dokazati da je u jednoj od tih država ispunio uvjete predviđene odredbama iz točaka (a) do (e).”

– *Izmijenjeni Zakon o koncesijama*

20 Članak 10./C stavak 3.(a) izmijenjenog Zakona o koncesijama glasio je:

„Odredbe prethodnog stavka 3. primjenjuju se na podnošenje ponude čiji je predmet priređivanje internetskih igara na sreću, podložno sljedećim odredbama:

- (a) samo pouzdani priređivač u smislu članka 37. stavka 31. [izmijenjenog Zakona o priređivanju igara na sreću] može podnijeti ponudu,
- (b) u ponudi se mora navesti, za svaku vrstu igre, godišnja koncesijska naknada u iznosu koji odgovara barem referentnoj naknadi za koncesije utvrđenoj u Zakonu o općem proračunu, ovisno o vrsti igre, i
- (c) ponuditelji koji nemaju poslovni nastan u Mađarskoj odnosno oni koji nisu nositelji mađarske dozvole za obavljanje djelatnosti priređivanja igara na sreću trebaju ponudi priložiti dokument koji izdaju tijela države njihova sjedišta odnosno države koja im je izdala dozvolu za obavljanje djelatnosti priređivanja igara na sreću, a kojim se potvrđuje da ispunjavaju uvjete predviđene u članku 37. stavku 31. [izmijenjenog Zakona o priređivanju igara na sreću], zajedno s ovjerenim prijevodom na mađarski jezik.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 21 Unibet je društvo sa sjedištem na Malti čija se djelatnost sastoji osobito od priređivanja internetskih igara na sreću. U tu svrhu ono je nositelj dozvola koje su mu izdala nacionalna tijela više država članica. Slijedom nadzora provedenog u ljeto 2014. nad sadržajem internetskih stranica kojima se koristio Unibet i koje su bile dostupne na domenama hu.unibet.com i hul.unibet.com, mađarska porezna uprava utvrdila je da su te stranice omogućile pristup sadržajima koji su igre na sreću u smislu mađarskog zakonodavstva o priređivanju igara na sreću a da Unibet u Mađarskoj nije posjedovao potrebne dozvole.
- 22 Zbog tog prijestupa mađarska porezna uprava donijela je dvije odluke kojima je prvo odredila privremenu uskratu pristupa iz Mađarske Unibetovim internetskim stranicama, a zatim mu izrekla novčanu kaznu.
- 23 Unibet je tada podnio tužbu pred Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Budimpešti, Mađarska) kojom traži poništenje navedenih odluka jer se mađarski propis na temelju kojeg su one donesene protivni članku 56. UFEU-a. On tvrdi da su zahtjevi u zakonodavstvu toliko isključivi da mu se njima u praksi onemogućava ishođenje koncesije koja je preduvjet za izdavanje dozvole za organiziranje internetskih igara na sreću. Prema Unibetu, on nije mogao sklopiti ugovor o koncesiji ni prema jednom od postupaka predviđenih nacionalnim propisom.
- 24 Unibet tvrdi, kao prvo, da ministar gospodarstva nije raspisao poziv na nadmetanje za sklapanje ugovora o koncesiji, čime mu je uskratio priliku za sudjelovanje u tom prvom postupku. Kao drugo, što se tiče drugog postupka, koji mu je trebao omogućiti da podnese ponudu ministru u svrhu sklapanja ugovora o koncesiji, pridržanom „pouzdanim” priređivačima u smislu mađarskog zakonodavstva, tvrdi da na dan donošenja prve odluke nije bio ovlašten podnijeti ponudu jer nije ispunjavao zakonske uvjete za „pouzdanog” priređivača igara na sreću u smislu nacionalnog

zakonodavstva. Osim toga, prilikom donošenja druge odluke, zbog datuma stupanja na snagu propisa kojim se mijenja definicija „pouzdanog” priređivača igara na sreću, nije imao dovoljno vremena izradu detaljne ponude.

- 25 Prema mađarskoj poreznoj upravi, mađarski propis ne protivi se članku 56. UFEU-a. Neraspisivanje poziva na nadmetanje za dodjelu ugovora o koncesiji ne znači da mađarsko zakonodavstvo sprečava primjenu prava Unije; da je takav poziv na nadmetanje bio raspisan, Unibet bi mogao podnijeti ponudu. Osim toga, na dan donošenja druge odluke Unibetu je bilo dopušteno da dokaže da je „pouzdan” priređivač igara na sreću u smislu nacionalnog zakonodavstva, što bi mu omogućilo da podnese ponudu ministru u svrhu sklapanja ugovora o koncesiji. To je tijelo preciziralo da će biti donesen ministarski dekret u svrhu upotpunjavanja odredaba Zakona o priređivanju igara na sreću kad je riječ o internetskim igrama.
- 26 Mađarska porezna uprava također je navela da je, s obzirom na to da dekret koji će se donijeti pripada području primjene Direktive 98/34/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o utvrđivanju postupka osiguravanja informacija u području tehničkih normi i propisa (SL 1998., L 204, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 42., str. 58.), bilo nužno da se o njegovu stupanju na snagu prethodno obavijesti Komisija. Prema tom tijelu, čak i u slučaju da mađarski propis nije u skladu s pravom Unije, ne može se ustvrditi da se internetske igre na sreću mogu priređivati na mađarskom državnom području bez ikakve dozvole i ograničenja.
- 27 Sud koji je uputio zahtjev pita se može li, uzimajući u obzir sudsku praksu Suda u pogledu tumačenja članka 56. UFEU-a u području igara na sreću, nacionalno zakonodavstvo poput mađarskoga – koje nije stvorilo monopol na tržištu igara na sreću i koje sudionicima na tom tržištu jamči teoretsku mogućnost da se probiju na mađarsko tržište internetskih igara na sreću, ali koje se stvarno provodi na način kojim se sudionicima na tržištu praktično uskraćuje mogućnost nuđenja svojih usluga – biti u skladu s odredbama navedenog članka.
- 28 Prema tom sudu, priređivači igara na sreću u vrijeme činjenica u glavnom postupku imali su dvije mogućnosti za sklapanje ugovora o koncesiji za priređivanje internetskih igara na sreću. On ističe da se ministar gospodarstva tijekom cijelog spornog razdoblja nije koristio prvom mogućnošću, odnosno raspisivanjem poziva na nadmetanje. Što se tiče druge mogućnosti, odnosno podnošenja ponude u cilju sklapanja ugovora o koncesiji, taj sud precizira da samo priređivač koji se može smatrati „pouzdanim priređivačem igara na sreću” u smislu zakonodavstva na snazi 25. lipnja 2014. može podnijeti takvu ponudu. Međutim, primjenom tog zakonodavstva na dan donošenja prve odluke o blokadi Unibetovih internetskih stranica priređivači koji nisu mogli dokazati deset godina pružanja usluga u Mađarskoj nisu bili obuhvaćeni područjem primjene pojma „pouzdan priređivač igara na sreću”. Prema tome, prema tom sudu, Unibet je bio isključen iz tržišta internetskih igara na sreću. Usto, sud koji je uputio zahtjev smatra da je zbog kratkog roka koji je protekao između 15. srpnja 2014., dana kada je zakonom izmijenjena definicija „pouzdanog priređivača” na način da je Unibet možda mogao biti obuhvaćen tim pojmom, i 29. kolovoza 2014., datuma donošenja druge odluke o blokadi Unibetovih internetskih stranica, potonji bio spriječen podnijeti izmijenjenu detaljnu ponudu.
- 29 Dakle, navedeni sud želi znati može li, s obzirom na članak 56. UFEU-a, nepostojanje detaljnih pravila o tehničkim uvjetima koji se zahtijevaju za dodjelu dozvola za priređivanje internetskih igara na sreću opravdati praktično isključenje priređivača igara na sreću iz postupka dodjele, iako sam nacionalni propis predviđa da je dodjela dozvola teoretski moguća. Usto, on pita može li takvo nepostojanje detaljnih tehničkih pravila ipak opravdati upravne sankcije koje su nadležna tijela odredila priređivačima igara na sreću koji praktično nisu mogli ishoditi potrebne dozvole za priređivanje internetskih igara na sreću.

30 U tim je okolnostima Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Budimpešti) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članak 56. UFEU-a tumačiti na način da mu se protivi nacionalna mjera u skladu s kojom propis države članice raspisivanjem poziva na nadmetanje za dodjelu koncesije ili prihvata ponude podnesene radi dobivanja takve koncesije jamči teoretsku mogućnost da svaki priređivač koji ispunjava zakonske uvjete – uključujući priređivača s poslovnim nastanom u drugoj državi članici – može dobiti koncesiju za priređivanje neliberaliziranih internetskih igara na sreću, javnim pozivom na nadmetanje ili podnošenjem ponude, ali predmetna država članica zapravo ne raspisuje poziv na nadmetanje za dodjelu koncesije te pružatelj usluga u praksi također nema mogućnost podnošenja ponude, a tijela države članice ipak utvrde da je pružatelj usluga prekršio pravna pravila jer pruža usluge bez posjedovanja dozvole na temelju koncesije i tom pružatelju izreknu upravnu sankciju propisanu u zakonodavstvu (privremena uskrata pristupa i izricanje novčane kazne u slučaju ponovnog kršenja)?
2. Protivi li se članku 56. UFEU-a to da država članica donese propise koji prema unutarnjem pravu imaju veću pravnu snagu i koji pružateljima internetskih igara na sreću daju teorijsku mogućnost da prekogranično pružaju usluge internetskih igara na sreću, iako zbog nepostojanja provedbenih propisa s manjom pravnom snagom u državi članici takvi gospodarski subjekti zapravo ne mogu dobiti dozvolu koja je potrebna za pružanje usluge?
3. Ako sud pred kojim se vodi glavni postupak utvrdi da je, s obzirom na odgovore dane na prethodna pitanja, mjera države članice suprotna članku 56. UFEU-a, postupa li taj sud na način koji je u skladu s pravom Unije ako smatra da je članku 56. UFEU-a suprotna i povreda pravnih pravila utvrđena u odlukama tijela države članice, zbog pružanja usluge bez dozvole, i upravna sankcija izrečena za tu povredu (privremena uskrata pristupa i novčana kazna)?”

O prethodnim pitanjima

Prvo i drugo pitanje

- 31 Svojim prvim i drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 56. UFEU-a tumačiti na način da mu se protivi zakonodavstvo poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se uspostavlja sustav koncesija i dozvola za priređivanje internetskih igara na sreću na temelju kojeg priređivači mogu sklopiti ugovor o koncesiji i na temelju potonje ishodi dozvolu za priređivanje internetskih igara na sreću, bilo sudjelovanjem u pozivu na nadmetanje u cilju sklapanja ugovora o koncesiji koji organizira ministar gospodarstva, bilo podnošenjem ponude ministru u svrhu sklapanja ugovora o koncesiji, pri čemu je potonja mogućnost dostupna „pouzdanim” priređivačima igara na sreću u smislu nacionalnog zakonodavstva.
- 32 Valja podsjetiti da članak 56. UFEU-a zahtijeva uklanjanje svih ograničenja slobode pružanja usluga, čak i ako se ona na jednak način primjenjuju na nacionalne pružatelje usluga i na one iz drugih država članica, kad su ona takve naravi da zabranjuju, otežavaju ili čine manje privlačnima djelatnosti pružatelja usluga koji ima poslovni nastan u drugoj državi članici, u kojoj zakonito pruža slične usluge (vidjeti u tom smislu presudu od 8. rujna 2009., Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, t. 51. i navedenu sudsku praksu).
- 33 U tom je pogledu Sud već presudio da nacionalno zakonodavstvo koje zabranjuje priređivanje igara na sreću bez prethodne dozvole upravnih tijela predstavlja ograničenje slobode pružanja usluga, zajamčene člankom 56. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 30. travnja 2014., Pflieger i dr., C-390/12, EU:C:2014:281, t. 39. i navedenu sudsku praksu).

- 34 Prema tome, valja utvrditi da je nacionalno zakonodavstvo poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koje uspostavlja sustav koncesija i dozvola za priređivanje igara na sreću, ograničenje slobodnog pružanja usluga u smislu članka 56. UFEU-a.
- 35 Valja ispitati može li se predmetno ograničenje ipak opravdati.
- 36 Što se tiče opravdanja koja se mogu prihvatiti u slučaju postojanja unutarnjih mjera kojima se ograničava slobodno pružanje usluga, Sud je u više navrata istaknuo da se ciljevi koji se žele ostvariti nacionalnim zakonodavstvima donesenima u području igara i oklada, kad se uzmu zajedno u obzir, najčešće povezuju sa zaštitom korisnika dotičnih usluga i općenito potrošača kao i sa zaštitom društvenog poretka. Također je istaknuo da su takvi ciljevi među važnim razlozima u općem interesu kojima se može opravdati ugrožavanje slobodnog pružanja usluga.
- 37 Osim toga, nesporno je da je na svakoj državi članici da procijeni je li, u kontekstu legitimnih ciljeva koje želi ostvariti, potrebno potpuno ili djelomično zabraniti djelatnosti priređivanja igara na sreću odnosno samo ih ograničiti i u tu svrhu predvidjeti više ili manje stroge načine provođenja nadzora, s time da nužnost i proporcionalnost tako donesenih mjera treba ocijeniti samo u odnosu na ciljeve koje se želi ostvariti i razinu zaštite koju žele osigurati dotična nacionalna tijela (vidjeti u tom smislu presudu od 8. rujna 2010., *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, t. 46. i navedenu sudsku praksu).
- 38 U ovom slučaju iz pisanih očitovanja podnesenih Sudu proizlazi da se Mađarska, kako bi opravdala mjere o kojima je riječ u glavnom postupku, općenito poziva na ciljeve zaštite potrošača i na opasnosti za javni poredak i javno zdravlje.
- 39 Sud je već presudio da ti razlozi mogu opravdati ograničenja temeljnih sloboda u sektoru igara na sreću. Naime, sudska praksa prihvatila je određen broj važnih razloga u općem interesu, poput ciljeva zaštite potrošača, sprečavanja prijevara i poticanja građana na prekomjeren trošak na igre na sreću kao i općenito ciljeva sprečavanja socijalnih problema (vidjeti u tom smislu presudu od 6. ožujka 2007., *Placanica i dr.*, C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133, t. 46.).
- 40 Međutim, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da ograničenja koja određuju države članice trebaju biti u skladu s načelom proporcionalnosti i da je nacionalno zakonodavstvo prikladno za jamčenje ostvarenja navedenog cilja samo ako su sredstva njegova provođenja dosljedna i sustavna (presude od 6. ožujka 2007., *Placanica i dr.*, C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133, t. 48. i 53. i od 16. veljače 2012., *Costa i Cifone*, C-72/10 i C-77/10, EU:C:2012:80, t. 63.).
- 41 Također, da bi takvo zakonodavstvo bilo opravdano, iako se njime ukida temeljna sloboda, iz sudske prakse Suda proizlazi da se sustav koncesija i dozvola za priređivanje igara na sreću mora temeljiti na objektivnim, nediskriminatornim i unaprijed poznatim kriterijima, tako da se izvršavanje diskrecijske ovlasti nacionalnih tijela ograniči kako se ona tom ovlasti ne bi koristila arbitrarno (vidjeti u tom smislu presudu od 4. veljače 2016., *Ince*, C-336/14, EU:C:2016:72, t. 55. i navedenu sudsku praksu).
- 42 Usto, javna tijela koja dodjeljuju koncesije moraju poštovati obvezu transparentnosti. Dakle, s tim da ne mora nužno podrazumijevati obvezu raspisivanja poziva na nadmetanje, navedena obveza transparentnosti, koja se primjenjuje kad je za koncesiju za dotične usluge zainteresiran poduzetnik koji se nalazi u državi članici koja nije ona u kojoj se dodjeljuje ta koncesija, tijelu koje ju dodjeljuje nalaže da svakom potencijalnom ponuditelju jamči odgovarajući stupanj javnosti koji omogućuje otvaranje koncesije za usluge tržišnom natjecanju kao i nadzor nepristranosti postupaka dodjele (vidjeti u tom smislu presudu od 9. rujna 2010., *Engelmann*, C-64/08, EU:C:2010:506, t. 49. i 50.).

- 43 Usto, načelo pravne sigurnosti, kojem je pandan načelo zaštite legitimnih očekivanja, osobito zahtijeva da su pravna pravila jasna, precizna i predvidljiva u svojim učincima, osobito kad mogu imati nepovoljne posljedice na pojedince i poduzetnike (presuda od 11. lipnja 2015., *Berlington Hungary i dr.*, C-98/14, EU:C:2015:386, t. 77. i navedena sudska praksa).
- 44 Što se tiče, kao prvo, nacionalnog propisa poput onoga koji je bio na snazi 25. lipnja 2014., valja utvrditi da pravilo države članice poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku – prema kojem bi pouzdani priređivači igara na sreću trebali obavljati djelatnost priređivanja igara na sreću na državnom području te države članice u razdoblju od najmanje 10 godina – stvara situaciju u kojoj se različito postupa jer se u nepovoljniji položaj stavljaju priređivači igara na sreću s poslovnim nastanom u drugim državama članicama u odnosu na dotične nacionalne priređivače, koji lakše mogu ispuniti navedeni uvjet.
- 45 Samo pozivanje na cilj u općem interesu ne može biti dovoljno da bi se opravdala takva razlika u postupanju. Međutim, budući da ne postoji razlog zbog kojeg bi za postizanje navedenih ciljeva bilo potrebno obavljati djelatnost priređivanja igara na sreću upravo na državnom području države članice domaćina, a ne neke druge države članice, i to tijekom najmanje deset godina, takvo se pravilo treba smatrati diskriminatornim i protivnim članku 56. UFEU-a.
- 46 Što se tiče, kao drugo, nacionalnog propisa poput onoga koji je bio na snazi 29. kolovoza 2014., obveza obavljanja djelatnosti priređivanja igara na sreću u razdoblju od tri godine u državi članici ne dovodi u povoljniji položaj priređivače s poslovnim nastanom u državi članici domaćinu i može se opravdati ciljem u općem interesu. Važno je, međutim, da se dotična pravila primjenjuju transparentno u odnosu na sve ponuditelje. Valja također podsjetiti da obveza transparentnosti, koja je posljedica načela jednakosti, u bitnome ima cilj osigurati da svaki zainteresirani subjekt može odlučiti da će sudjelovati u postupku javnog nadmetanja na temelju svih relevantnih podataka i jamčiti nepostojanje opasnosti od favoriziranja i arbitrarnosti javnog naručitelja. Ona podrazumijeva da su svi uvjeti i detaljna pravila o postupku sklapanja ugovora formulirani na jasan, precizan i nedvosmislen način, tako da se, s jedne strane, omogući svim razumno obaviještenim i prosječno pažljivim ponuditeljima da razumiju njihov točan opseg i protumače ih na isti način i, s druge strane, ograniči diskrecijska ovlast tijela nadležnog za koncesije te mu se omogući da stvarno provjeri odgovaraju li ponude ponuditelja kriterijima koji uređuju ugovor o kojem je riječ (presuda od 4. veljače 2016., *Ince*, C-336/14, EU:C:2016:72, t. 87.).
- 47 Nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku – na temelju kojeg zakonski uvjeti za izvršenje ovlasti ministra gospodarska u takvom postupku kao i tehnički uvjeti koje priređivači igara na sreću moraju ispuniti prilikom podnošenja svoje ponude nisu bili dostatno detaljno definirani – ne ispunjava taj uvjet.
- 48 Slijedom toga, na upućena pitanja valja odgovoriti da članak 56. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi zakonodavstvo poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se uspostavlja sustav koncesija i dozvola za priređivanje internetskih igara na sreću, ako ono sadržava pravila koja su diskriminatorna u odnosu na priređivače s poslovnim nastanom u drugim državama članicama odnosno ako predviđa pravila koja nisu diskriminatorna, ali se primjenjuju netransparentno ili se provode na način koji sprečava ili otežava natjecanje određenih ponuditelja s poslovnim nastanom u drugim državama članicama.

Treće pitanje

- 49 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 56. UFEU-a tumačiti na način da mu se protive sankcije poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, izrečene zbog povrede nacionalnog zakonodavstva kojim se uspostavlja sustav koncesija i dozvola za priređivanje igara na sreću, ako se pokaže da je takvo nacionalno zakonodavstvo suprotno tom članku.

- 50 U tom pogledu dovoljno je podsjetiti da, kad je u pogledu igara na sreću ustanovljeno ograničavajuće pravno uređenje koje nije u skladu s člankom 56. UFEU-a, kršenje gospodarskog subjekta tog pravnog uređenja ne može biti sankcionirano (presuda od 30. travnja 2014., Pflieger i dr., C-390/12, EU:C:2014:281, t. 64. i navedena sudska praksa).
- 51 Na treće pitanje valja odgovoriti da članak 56. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivne sankcije poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, izrečene zbog povrede nacionalnog zakonodavstva kojim se uspostavlja sustav koncesija i dozvola za priređivanje igara na sreću, ako se pokaže da je takvo nacionalno zakonodavstvo suprotno tom članku.

Troškovi

- 52 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 56. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi zakonodavstvo poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se uspostavlja sustav koncesija i dozvola za priređivanje internetskih igara na sreću, jer ono sadržava pravila koja su diskriminatorna u odnosu na priređivače s poslovnim nastanom u drugim državama članicama odnosno jer predviđa pravila koja nisu diskriminatorna, ali se primjenjuju netransparentno ili se provode na način koji sprečava ili otežava natjecanje određenih ponuditelja s poslovnim nastanom u drugim državama članicama.**
- 2. Članak 56. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivne sankcije poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, izrečene zbog povrede nacionalnog zakonodavstva kojim se uspostavlja sustav koncesija i dozvola za priređivanje igara na sreću, ako se pokaže da je takvo nacionalno zakonodavstvo suprotno tom članku.**

Potpisi