



## Teismo praktikos rinkinys

TEISINGUMO TEISMO (pirmoji kolegija) SPRENDIMAS

2017 m. birželio 22 d.\*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą — Laisvė teikti paslaugas — Apribojimai — Koncesijos suteikimo organizuoti internetinius azartinius lošimus sąlygos — Praktinis neįmanomumas gauti tokį leidimą privatiems ūkio subjektams, įsisteigusiems kitose valstybėse narėse“

Byloje C-49/16

dėl *Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Budapešto administracinių ir darbo bylų teismas, Vengrija) 2015 m. gruodžio 9 d. sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2016 m. sausio 27 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

**Unibet International Ltd.**

prieš

**Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala**

TEISINGUMO TEISMAS (pirmoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkė R. Silva de Lapuerta, teisėjai E. Regan, J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund ir S. Rodin (pranešėjas),

generalinis advokatas M. Szpunar,

posėdžio sekretorius I. Illéssy, administratorius,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2016 m. gruodžio 15 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

- *Unibet International Ltd.*, atstovaujamos *ügyvédek* A. Jádi-Németh ir A. Kovács,
- Vengrijos vyriausybės, atstovaujamos Z. Fehér, G. Koós ir E. E. Sebestyén,
- Belgijos vyriausybės, atstovaujamos L. Van den Broeck ir M. Jacobs, padedamų *advocaten* P. Vlaemminck, R. Verbeke ir J. Van den Bon,
- Portugalijos vyriausybės, atstovaujamos L. Inez Fernandes, M. Figueiredo ir A. Silva Coelho,
- Europos Komisijos, atstovaujamos H. Tserepa-Lacombe ir L. Havas,

susipažinęs su 2017 m. balandžio 5 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

\* Proceso kalba: vengrų.

priima šį

## Sprendimą

- 1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl SESV 56 straipsnio išaiškinimo.
- 2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant Maltos bendrovės *Unibet International Ltd.* (toliau – *Unibet*) ir *Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala* (Vengrijos centrinė mokesčių ir muitų tarnyba; toliau – Vengrijos mokesčių tarnyba) ginčą dėl šios tarnybos priimtų sprendimų, kuriais įpareigojama laikinai neleisti prieigos prie *Unibet* interneto svetainių, prieinamų domenų adresais „hu.unibet.com“ ir „hul.unibet.com“.

## Teisinis pagrindas

### Vengrijos teisė

#### *Teisės aktai, galioję 2014 m. birželio 25 d.*

– Įstatymas dėl azartinių lošimų organizavimo

- 3 2014 m. birželio 25 d. redakcijos *Szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény* (1991 m. Įstatymas Nr. XXXIV dėl azartinių lošimų organizavimo; toliau – Įstatymas dėl azartinių lošimų organizavimo) 3–5 dalyse buvo numatyta:

„(3) Azartinių lošimų organizavimo veikla pagal *koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény* (1991 m. Įstatymas Nr. XVI dėl koncesijų; toliau – Įstatymas dėl koncesijų) 1 straipsnio 1 dalies i punktą laikoma:

<...>

e) internetinių azartinių lošimų organizavimas,

<...>

(4) Azartinių lošimų organizavimo veikla, kai dalyvauti lošime iš Vengrijos teritorijos galima naudojantis telekomunikacijų priemonėmis arba sistemomis, gali būti vykdoma tik laikantis šio įstatymo nuostatų.

(5) Norint skelbti dalyvavimo azartiniuose lošimuose, kurie organizuojami naudojant telekomunikacijų priemones arba sistemas, pasiūlymus, reikia gauti valstybinio mokesčių administratoriaus leidimą. Finansų institucijos ir telekomunikacijų paslaugų teikėjai negali prisidėti prie dalyvavimo azartiniuose lošimuose pasiūlymų, kuriems nesuteiktas leidimas, paskelbimo ar priėmimo, taip pat negali jiems teikti techninės paramos.“

- 4 Šio įstatymo 2 straipsnio 2a ir 3 dalyse buvo numatyta:

„(2a) Kad būtų galima teikti internetinių azartinių lošimų paslaugas, būtina gauti valstybinio mokesčių administratoriaus leidimą. Internetinių azartinių lošimų paslaugos patenka į šio įstatymo taikymo sritį tokiais atvejais:

a) kai internetiniai azartiniai lošimai organizuojami Vengrijos teritorijoje arba

- b) kai paslaugos gavėjas dalyvauja internetiniame azartiniame lošime Vengrijos teritorijoje, arba
- c) kai paslauga skirta gavėjams, kurie yra Vengrijos teritorijoje, ypač kai paslauga prieinama vengrų kalba arba reklamuojama Vengrijos teritorijoje.

(3) Valstybinis mokesčių administratorius suteikia leidimą tiems, kas atitinka subjektiškumo, materialinius ir ekonominius reikalavimus, būtinus azartiniams lošimams rengti saugiai ir profesionaliai.“

- 5 Minėto įstatymo 3 straipsnyje nurodyta:

„(1) Organizuoti neliberalizuotus azartinius lošimus gali:

- a) įmonė, kuri įsteigta azartinių lošimų organizavimo veiklai reguliariai vykdyti ir kuri visa priklauso valstybei (toliau – valstybinis azartinių lošimų organizatorius), arba komercinė bendrovė, kuri išimtinai priklauso valstybiniam azartinių lošimų organizatoriui, arba ūkio subjektas, kurio didžiąją kapitalo dalį turi valstybė;

- b) valstybė gali koncesijos sutartimi tretiesiems asmenims laikinai suteikti teisę vykdyti šią veiklą.

<...>“

- 6 Įstatymo dėl azartinių lošimų organizavimo 4 straipsnio 1 ir 6 dalyse buvo numatyta:

„(1) Siekdamas sudaryti koncesijų sutartis ministras skelbia viešą konkursą pagal Įstatymo dėl koncesijų 5 straipsnio 1 dalį.

<...>

(6) Pagal Įstatymo dėl koncesijų 10/C straipsnio 2 dalį ministras gali be viešo konkurso sudaryti koncesijos sutartis su patikimu azartinių lošimų organizatoriumi, kaip tai suprantama pagal šį įstatymą.“

- 7 Šio įstatymo 5 straipsnio 1 dalyje buvo numatyta:

„Kai pagal Įstatymo dėl koncesijų 5 straipsnio 1 dalį skelbiamas viešas konkursas, ministras koncesijos sutartį gali sudaryti su konkurso laimėtoju.“

- 8 Minėto įstatymo 29/D straipsnis buvo suformuluotas taip:

„Valstybiniam azartinių lošimų organizatoriui išimtinai priklausančios komercinės bendrovės arba ūkio subjekto, kurio didžioji dalis kapitalo priklauso valstybei, kaip numatyta 3 straipsnio 1 dalies a punkte, ir koncesininko, numatyto 3 straipsnio 1 dalies b punkte, minimalus įstatinis kapitalas turi būti 200 mln. forintų [(HUF) (apytiksliai 620 000 eurų)].“

- 9 Pagal Įstatymo dėl azartinių lošimų organizavimo 36 straipsnio 1 dalį:

„Valstybinis mokesčių administratorius vykdo azartinių lošimų priežiūros institucijos funkcijas. Šiuo tikslu ji reguliariai tikrina, kad veikla atitiktų teisės aktus, leidimus ir lošimo reglamentą.“

10 Šio įstatymo 36/G straipsnio 1 ir 2 dalyse buvo numatyta:

„(1) Valstybinis mokesčių administratorius nurodo laikinai uždrausti prieigą prie duomenų, paskelbtų elektroniniais telekomunikacijų tinklais (toliau šiame skyriuje – elektroniniai duomenys), kurių atskleidimas ar paskelbimas reiškia neteisėtą azartinių lošimų organizavimą.

(2) Laikinas prieigos uždraudimas reiškia, kad laikinai negali būti prieinama prie elektroninių duomenų. Valstybinis mokesčių administratorius laikiną prieigos prie elektroninių duomenų uždraudimą nustato 90 dienų laikotarpiui.

<...>“

11 Minėto įstatymo 37 straipsnio 30 punkte buvo nustatyta:

„Patikimas azartinių lošimų organizatorius – tai azartinių lošimų organizatorius, laikomas skaidria organizacija, kaip tai suprantama pagal *nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény* (2011 m. Įstatymas Nr. CXCVI dėl valstybės turto) 3 straipsnio 1 dalies 1 punktą, ir:

- a) kuris įvykdė visas 500 000 forintų [(apytiksliai 1 550 eurų)] viršijančias mokesčines deklaravimo ir mokėjimo pareigas, kurias yra įregistravęs valstybinis mokesčių administratorius, ir kuris niekuomet neuždelsė jų vykdymo daugiau kaip 90 dienų;
- b) iš kurio banko sąskaitos mokesčių administratorius nebuvo nurodęs nedelsiant nuskaityti daugiau kaip 500 000 forintų [(apytiksliai 1 550 eurų)] ar iš kurio dėl jo veiklos vykdymo niekuomet nebuvo vykdomas didesnė kaip 500 000 forintų [(apytiksliai 1 550 eurų)] sumos išieškojimas;
- c) kuris niekuomet vykdydamas veiklą ar ryšium su ja nėra padaręs pažeidimo, už kurį jam būtų skirta didesnė kaip 5 mln. forintų [(apytiksliai 15 500 eurų)] bauda;
- d) kuris bent 10 metų Vengrijoje vykdė azartinių lošimų organizavimo veiklą ir
- e) laikėsi visų taisyklių dėl lošėjų tapatybės nustatymo ir su tuo susijusių duomenų tvarkymo, kai jam teko tokia pareiga.“

– *Įstatymas dėl koncesijų*

12 Įstatymo dėl koncesijų 4 straipsnio 1 dalyje buvo numatyta:

„Valstybė arba savivaldybė, siekdamos sudaryti koncesijos sutartį, skelbia konkursą, išskyrus sutarties pratęsimo atvejus, numatytus 2011 m. Įstatymo Nr. CXCVI dėl valstybės turto 12 straipsnio 3 dalyje, ar sutarties sudarymą, kaip numatyta šio įstatymo 10/C straipsnyje. Konkursas yra atviras, išskyrus atvejus, kai dėl nacionalinio saugumo ir gynybos priežasčių reikia skelbti uždarą konkursą.

<...>“

13 Šio įstatymo 5 straipsnio 1 dalyje buvo numatyta:

„Už atitinkamą sektorių atsakingas ministras turi teisę valstybės vardu paskelbti ir nutraukti konkursą ir valstybės vardu sudaryti koncesijos sutartį, prieš tai gavęs už valstybės turto kontrolę atsakingo ministro sutikimą.

<...>“

14 Pagal minėto įstatymo 10/C straipsnio 1–6 dalis:

„(1) Koncesijos sutartis taip pat gali būti pasirašoma, laikantis šio įstatymo, su sektoriniame įstatyme apibrėžtu patikimu azartinių lošimų organizatoriumi.

(2) Už atitinkamą sektorių atsakingas ministras gali nuspręsti neskelbti viešo konkurso dėl koncesijos suteikimo, jeigu koncesijos sutartis gali būti pasirašyta su patikimu azartinių lošimų organizatoriumi.

(3) Kad galėtų vykdyti azartinių lošimų organizavimo veiklą, patikimas azartinių lošimų organizatorius turi pateikti pasiūlymą. Savo pasiūlyme jis nurodo ketinamą eksploatuoti vienetų, kaip tai suprantama pagal Įstatymą dėl azartinių lošimų organizavimo, buvimo vietą ir įsipareigoja mokėti metinį koncesijos mokestį, kuris bent jau dvigubai didesnis už galiojančiame bendrojo biudžeto įstatyme nustatytą koncesijos mokesčio sumą.

(4) Už atitinkamą sektorių atsakingas ministras per trisdešimt dienų nuo patikrinto patikimumo azartinių lošimų organizatoriaus pateikto rašytinio pasiūlymo gavimo priima sprendimą dėl pasiūlymo. Jeigu pasiūlymas priimamas, jis per trisdešimt dienų su pasiūlymą pateikusi asmeniu sudaro koncesijos sutartį.

(5) Pagal koncesijos sutartį, sudarytą remiantis šiuo straipsniu, koncesininkas gali eksploatuoti daugiausia 5 vienetus.

(6) Kitais aspektais koncesijos sutarčiai ir koncesininkui taikomos šio įstatymo ir Įstatymo dėl azartinių lošimų organizavimo nuostatos.

<...>“

15 Įstatymo dėl koncesijų 11 straipsnio 1 dalyje buvo numatyta:

„Jeigu koncesijos sutartis sudaroma ne pagal 10/C straipsnį, valstybės arba savivaldybės vardu veikiantis asmuo ar subjektas koncesijos sutartį sudaryti gali tik su konkurso laimėtoju. Laimėtoju pripažįstamas konkurso dalyvis, pateikęs reikalavimus atitinkantį pasiūlymą, kuris visapusiškai naudingiausias valstybei ar savivaldybei.

<...>“

16 Minėto įstatymo 21 straipsnio 1 dalis buvo suformuluota taip:

„Jeigu veiklai, kurią vykdyti galima tik pagal koncesiją, taikomas reikalavimas gauti administracinį leidimą, koncesininkas veiklą gali vykdyti tik gavęs tokį leidimą.

<...>“

***Teisės aktai, galioję 2014 m. rugpjūčio 29 d.***

– *Iš dalies pakeistas Įstatymas dėl azartinių lošimų organizavimo*

17 2014 m. rugpjūčio 29 d. galiojusio Įstatymo dėl azartinių lošimų organizavimo (toliau – iš dalies pakeistas Įstatymas dėl azartinių lošimų organizavimo) 3 straipsnio 3 dalyje buvo numatyta:

„Išimtinę kompetenciją organizuoti loterijas ir lažybas – išskyrus žirgų lažybas, internetinius azartinius lošimus ir lažybų tarpininkavimą – turi valstybinis azartinių lošimų organizatorius.“

- 18 Iš dalies pakeisto Įstatymo dėl azartinių lošimų organizavimo 29/D straipsnio 1 ir 2 dalyse buvo numatyta:

„(1) Valstybiniam azartinių lošimų organizatoriui išimtinai priklausančios komercinės bendrovės arba ūkio subjekto, kurio didžioji dalis kapitalo priklauso valstybei, kaip numatyta 3 straipsnio 1 dalies a punkte, koncesininko, numatyto 3 straipsnio 1 dalies b punkte, arba patikrinto patikimumo azartinių lošimų organizatoriaus minimalus įstatinis kapitalas turi būti lygus 50 mln. forintų [(apytiksliai 155 000 eurų)].

(2) 1 dalyje numatytas koncesininkas pagal [2014 m. rugpjūčio 29 d. galiojusio Įstatymo dėl koncesijų (toliau – iš dalies pakeistas Įstatymas dėl koncesijų)] 20 straipsnio 1 dalį taip pat gali veikti kaip užsienyje įsteigta komercinė bendrovė.

<...>“

- 19 Šio įstatymo 37 straipsnio 31 punkte buvo numatyta:

„Kiek tai susiję su internetiniais azartiniais lošimais, patikimas azartinių lošimų organizatorius – tai azartinių lošimų organizatorius, laikomas skaidria organizacija, kaip tai suprantama pagal 2011 m. Įstatymo Nr. CXCVI dėl valstybės turto 3 straipsnio 1 dalies 1 punktą:

- a) kuris įvykdė visas 500 000 HUF [(apytiksliai 1 550 eurų)] viršijančias mokesčines deklaravimo ir mokėjimo pareigas, kurias yra įregistravusi valstybinė mokesčių administracija arba azartinių lošimų organizatoriaus įsteigimo valstybės ar valstybės, kuri išdavė leidimą vykdyti azartinių lošimų organizavimo veiklą, mokesčių institucijos, ir kuris niekuomet neuždelsė jų vykdymo daugiau kaip 90 dienų;
- b) iš kurio banko sąskaitos valstybės, kuri išdavė leidimą vykdyti azartinių lošimų organizavimo veiklą, mokesčių institucijos nebuvo nurodžiusios nedelsiant nuskaityti daugiau kaip 500 000 HUF [(apytiksliai 1 550 eurų)] sumą ar iš kurio valstybėje, kuri išdavė leidimą vykdyti azartinių lošimų organizavimo veiklą, dėl jo veiklos vykdymo niekuomet nebuvo vykdomas didesnės kaip 500 000 HUF [(apytiksliai 1 550 eurų)] sumos išieškojimas;
- c) kuris niekuomet valstybėje, kuri išdavė leidimą vykdyti azartinių lošimų organizavimo veiklą, vykdydamas veiklą ar ryšium su ja nėra padaręs pažeidimo, už kurį jam būtų skirta didesnė kaip 5 mln. HUF [(apytiksliai 15 500 eurų)] bauda;
- d) kuris bent trejus metus valstybėje, kuri išdavė leidimą vykdyti azartinių lošimų organizavimo veiklą, vykdė azartinių lošimų organizavimo veiklą ir
- e) valstybėje, kuri išdavė leidimą vykdyti azartinių lošimų organizavimo veiklą, laikėsi visų taisyklių dėl lošėjų tapatybės nustatymo ir su tuo susijusių duomenų tvarkymo, kai jam teko tokia pareiga.

Jeigu azartinių lošimų organizatorius turi arba turėjo leidimą vykdyti azartinių lošimų organizavimo veiklą įvairiose valstybėse, atitiktis a–e punktuose nurodytiems reikalavimams turi būti įrodyta tik dėl vienos ir tos pačios valstybės.“

– Iš dalies pakeistas Įstatymas dėl koncesijų

20 Iš dalies pakeisto Įstatymo dėl koncesijų 10/C straipsnio 3a dalis buvo suformuluota taip:

„3 dalies nuostatos taikomos tais atvejais, kai teikiami pasiūlymai dėl internetinių azartinių lošimų, taikant šias išlygas:

- a) pasiūlymus gali pateikti tik patikrinto patikimumo azartinių lošimų organizatoriai, kaip tai suprantama pagal [iš dalies pakeisto Įstatymo dėl azartinių lošimų organizavimo] 37 straipsnio 31 punktą,
- b) pasiūlyme turi būti nurodytas metinis koncesijos mokestis už kiekvienos rūšies lošimui, kuris turi atitikti bent jau referencinį koncesijos mokestį, nustatytą Valstybės biudžeto įstatyme atitinkamai lošimo rūšiai, ir
- c) jeigu pasiūlymą teikia Vengrijoje neįsteigtas arba leidimo vykdyti azartinių lošimų organizavimo veiklą Vengrijoje neturintis asmuo, prie pasiūlymo jis turi pridėti įsteigimo valstybės valdžios institucijos, kuri suteikė leidimą vykdyti azartinių lošimų organizavimo veiklą, išduotą pažymą, jog jis atitinka [iš dalies pakeisto Įstatymo dėl azartinių lošimų organizavimo] 37 straipsnio 31 punkto reikalavimus, su patvirtintu jos vertimu į vengrų kalbą.“

### Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

- 21 *Unibet* yra Maltoje įsteigta bendrovė, kurios veiklą sudaro, be kita ko, internetinių azartinių lošimų organizavimas. Šiuo tikslu ji turi leidimus, išduotus kelių valstybių narių. 2014 m. vasarą atlikusi *Unibet* valdomų interneto svetainių vengrų kalba, prieinamų interneto domeno adresais *hu.unibet.com* ir *hul.unibet.com*, turinio patikrinimus, Vengrijos mokesčių tarnyba konstatavo, kad šios svetainės leido prieiti prie turinio, kuris laikytinas azartiniais lošimais, kaip tai suprantama pagal Vengrijos teisės aktus dėl azartinių lošimų organizavimo, nors *Unibet* neturėjo reikiamo leidimo Vengrijoje.
- 22 Dėl šio pažeidimo Vengrijos mokesčių tarnyba priėmė du sprendimus, kuriais ji visų pirma įpareigojo laikinai neleisti prieigos iš Vengrijos prie *Unibet* interneto svetainių ir, antra, paskyrė *Unibet* baudą.
- 23 Tada *Unibet* pareiškė ieškinį *Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Budapešto administracinių ir darbo bylų teismas, Vengrija), prašydama panaikinti minėtus sprendimus, nes Vengrijos teisės aktai, kuriais remiantis jie buvo priimti, prieštaravo SESV 56 straipsniui. Ji mano, kad, atsižvelgiant į šiuose teisės aktuose įtvirtintas sąlygas, ji praktiškai neturi galimybės įgyti koncesininko statuso, nors toks statusas yra išankstinė leidimo organizuoti internetinius azartinius lošimus sąlyga. *Unibet* teigimu, ji neturėjo galimybių sudaryti koncesijos sutartį pagal vieną iš nacionaliniuose teisės aktuose numatytų procedūrų.
- 24 *Unibet* tvirtina, pirma, kad ekonomikos ministras šiuo atveju nesurengė viešo konkurso koncesijos sutarčiai sudaryti, todėl ji neteko galimybės pasinaudoti šia pirmąja procedūra. Antra, dėl antrosios procedūros, pagal kurią jai turi būti leidžiama pateikti pasiūlymą ministrui siekiant sudaryti koncesijos sutartį, kuri sudaroma tik su „patikimais“ ūkio subjektais, kaip tai suprantama pagal Vengrijos teisės aktus, ji tvirtina, kad jai nebuvo leista pateikti pasiūlymo pirmojo sprendimo priėmimo datą, nes ji neatitiko teisinių kriterijų, pagal kuriuos ji galėtų būti kvalifikuojama kaip „patikimas“ azartinių lošimų organizatorius, kaip tai suprantama remiantis nacionaline teise. Be to, priimant antrąjį sprendimą dėl teisės akto, kuriuo buvo pakeista „patikimo“ azartinių lošimų organizatoriaus sąvoka, įsigaliojimo datos ji neturėjo pakankamai laiko parengti išsamų pasiūlymą.

- 25 Vengrijos mokesčių tarnybos teigimu, Vengrijos teisės aktai neprieštarauja SESV 56 straipsniui. Pats savaime konkurso dėl koncesijos suteikimo nebuvimas nereiškia, kad Vengrijos teisės aktai pažeidžia Sąjungos teisę, nes, jeigu toks konkursas būtų paskelbtas, *Unibet* būtų galėjusi pateikti pasiūlymą. Be to, priėmus antrąjį sprendimą, niekas *Unibet* nekludė įrodyti, jog ji yra „patikima“ azartinių lošimų organizatorė, kaip tai suprantama pagal nacionalinės teisės aktus, ir tai jai būtų leidę pateikti ministruui pasiūlymą siekiant sudaryti koncesijos sutartį. Ši tarnyba patikslino, kad ministro įsakymu bus papildytos Įstatymo dėl azartinių lošimų organizavimo nuostatos tiek, kiek tai susiję su internetiniais lošimais.
- 26 Vengrijos mokesčių tarnyba taip pat nurodė: kadangi įsakymas, kuris bus priimtas, patenka į 1998 m. birželio 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 98/34/EB, nustatančios informacijos apie techninius standartus ir reglamentus teikimo tvarką (OL L 204, 1998, p. 37; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 20 t., p. 337), taikymo sritį, apie ją turi būti pranešta Europos Komisijai iki jo įsigaliojimo. Šios institucijos teigimu, net galimo Vengrijos teisės aktų nesuderinamumo su Sąjungos teise atveju nebūtų galima teigti, kad Vengrijoje galima organizuoti internetinius azartinius lošimus be leidimo ar be jokių apribojimų.
- 27 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla klausimas, ar, atsižvelgiant į Teisingumo Teismo jurisprudenciją dėl SESV 56 straipsnio aiškinimo azartinių lošimų srityje, nacionalinės teisės aktai, kaip antai Vengrijos teisės aktai, kuriais nebuvo sukurta monopolio azartinių lošimų rinkoje ir kurie užtikrina šios rinkos dalyviams teorinę galimybę patekti į Vengrijos internetinių azartinių lošimų rinką, tačiau kurių veiksmingas įgyvendinimas praktiškai reiškia, kad iš rinkos dalyvių atimama galimybė siūlyti savo paslaugas, gali būti suderinami su minėto straipsnio nuostatomis.
- 28 Šio teismo teigimu, azartinių lošimų organizatoriai tuo metu, kai klostėsi pagrindinėje byloje nagrinėjamos aplinkybės, turėjo dvi galimybes sudaryti koncesijos sutartį dėl internetinių azartinių lošimų organizavimo. Jis nurodo, kad pirmąja galimybe, t. y. viešo konkurso paskelbimu (šiuo atveju ekonomikos ministro), pastarasis nepasinaudojo per visą ginčijamą laikotarpį. Dėl antrosios galimybės, t. y. dėl pasiūlymo pateikimo siekiant sudaryti koncesijos sutartį, šis teismas patikslino, kad tik ūkio subjektui, kuris gali būti laikomas „patikimu azartinių lošimų organizatoriumi“, kaip tai suprantama pagal 2014 m. birželio 25 d. galiojusius teisės aktus, buvo leidžiama pateikti tokį pasiūlymą. Taikant šiuos teisės aktus, pirmojo sprendimo dėl *Unibet* interneto svetainių blokavimo priėmimo datą ūkio subjektai, kurie negalėjo įrodyti dešimties metų paslaugų teikimo Vengrijoje, nebuvo priskirtini sąvokai „patikimas azartinių lošimų organizatorius“. Todėl, minėto teismo teigimu, *Unibet* buvo pašalinta iš internetinių azartinių lošimų rinkos. Be to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad dėl trumpo termino, praėjusio nuo 2014 m. liepos 15 d., t. y. datos, kada sąvoka „patikimas ūkio subjektas“ buvo pakeista įstatymu taip, kad *Unibet* galėjo apimti šią sąvoką, ir 2014 m. rugpjūčio 29 d., t. y. antrojo sprendimo blokuoti *Unibet* interneto svetainės priėmimo datos, *Unibet* buvo sutrukdyta pateikti išsamiai parengtą pasiūlymą.
- 29 Taigi, minėtas teismas siekia išsiaiškinti, ar, atsižvelgiant į SESV 56 straipsnį, išsamių taisyklių dėl techninių sąlygų, reikalingų siekiant išduoti leidimus organizuoti internetinius azartinius lošimus, nebuvimas gali pateisinti faktinį azartinių lošimų organizatoriaus pašalinimą iš leidimų išdavimo procedūros, nors nacionalinės teisės aktuose numatyta, kad leidimų išdavimas teoriškai galimas. Be to, jis siekia išsiaiškinti, ar toks išsamių techninių taisyklių nebuvimas vis dėlto gali pateisinti kompetentingų valdžios institucijų skirtas administracines sankcijas azartinių lošimų organizatoriams, kurie praktiškai negalėjo gauti reikiamų leidimų organizuoti internetinius azartinius lošimus.



30 Tokiomis aplinkybėmis *Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Budapešto administracinių ir darbo bylų teismas) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

- „1. Ar SESV 56 straipsnį reikia aiškinti taip, kad pagal jį draudžiama tokia nacionalinė priemonė, kai pagal valstybės narės teisės aktus surengus konkursą dėl koncesijos suteikimo viešo konkurso būdu arba pateikus paprastą pasiūlymą garantuojama teorinė galimybė bet kuriam įstatymo reikalavimus atitinkančiam ūkio subjektui – įskaitant kitoje valstybėje narėje įsteigtą ūkio subjektą – gauti koncesiją teikti neliberalizuotas internetines azartinių lošimų paslaugas, nors aptariama valstybė narė iš tiesų nepaskelbia konkurso dėl koncesijos suteikimo ir paslaugos, teikėjas neturi praktinės galimybės pateikti pasiūlymo, o valstybės narės valdžios institucijos dar ir pripažįsta, kad paslaugos teikėjas padarė teisės normų pažeidimą, nes teikė paslaugas neturėdamas koncesijos teise grindžiamo leidimo, ir skiria jam teisės aktuose numatytą administracinę nuobaudą (laikina uždraudžia prieigą ir skiria baudą pakartotinio pažeidimo atveju)?
2. Ar SESV 56 straipsniui prieštarauja tai, kad valstybė narė savo teisės sistemoje aukščiausios teisinės galios teisės aktais nustato internetinių azartinių lošimų organizatorių teorinę galimybę teikti tarptautines internetines azartinių lošimų paslaugas, tačiau dėl žemesnės teisinės galios įgyvendinamųjų teisės aktų nebuvimo toje valstybėje narėje šie organizatoriai realiai negali iš valdžios institucijų gauti tokioms paslaugoms teikti būtinų leidimų?
3. Jeigu, atsižvelgdamas į atsakymus į ankstesnius klausimus, pagrindinę bylą nagrinėjantis teismas nuspręstų, kad valstybės narės priemonė prieštarauja SESV 56 straipsniui, ar su Sąjungos teise būtų suderinama, jeigu šis teismas nuspręstų, kad SESV 56 straipsniui prieštarauja ir valstybės narės valdžios institucijų sprendimuose konstatuotas teisės normų pažeidimas, nes paslaugos teiktos be leidimo, ir už šį pažeidimą skirta administracinė nuobauda?“

## Dėl prejudicinių klausimų

### *Dėl pirmojo ir antrojo klausimų*

- 31 Savo pirmuoju ir antruoju klausimais prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės teiraujasi, ar SESV 56 straipsnį reikia aiškinti taip, kad juo draudžiami teisės aktai, kaip antai nagrinėjami pagrindinėje byloje, kuriuose numatyta koncesijų ir leidimų organizuoti internetinius azartinius lošimus tvarka, pagal kurią ūkio subjektai gali sudaryti koncesijos sutartį ir ja remdamiesi gauti leidimą organizuoti internetinius azartinius lošimus, t. y. dalyvauti ekonomikos ministro organizuojamame viešame konkurse dėl koncesijos sutarties sudarymo arba pateikti ministrui pasiūlymą dėl koncesijos sutarties sudarymo (pastaroji galimybė numatyta patikimiems azartinių lošimų organizatoriams, kaip tai suprantama pagal nacionalinės teisės aktus).
- 32 Reikia priminti, kad SESV 56 straipsnyje reikalaujama panaikinti visus laisvės teikti paslaugas apribojimus, net jeigu tie apribojimai vienodai taikomi valstybėje narėje įsisteigusiems paslaugų teikėjams ir paslaugų teikėjams iš kitų valstybių narių, jeigu tokiais apribojimais galima drausti, riboti ar trukdyti užsiimti savo veikla paslaugų teikėjams, įsisteigusiems kitose valstybėse narėse, kuriose jie teisėtai teikia panašias paslaugas (šiuo klausimu, be kita ko, žr. 2009 m. rugsėjo 8 d. Sprendimo *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, 51 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).
- 33 Šiuo aspektu Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad nacionalinės teisės aktai, kuriais draudžiama organizuoti azartinius lošimus neturint išankstinio administravimo institucijų leidimo, yra laisvės teikti paslaugas, užtikrintos SESV 56 straipsniu, ribojimas (šiuo klausimu žr. 2014 m. balandžio 30 d. Sprendimo *Pfleger ir kt.*, C-390/12, EU:C:2014:281, 39 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).

- 34 Todėl reikia konstatuoti, kad nacionalinės teisės aktai, kaip antai nagrinėjami pagrindinėje byloje, pagal kuriuos numatyta koncesijų ir leidimų organizuoti azartinius lošimus tvarka, yra laisvės teikti paslaugas apribojimas, kaip tai suprantama pagal SESV 56 straipsnį.
- 35 Reikia išnagrinėti, ar šis apribojimas vis dėlto gali būti pateisinamas.
- 36 Dėl paslaugų teikimo laisvę ribojančių vidaus priemonių galimo pateisinimo Teisingumo Teismas daug kartų minėjo, jog azartinių lošimų ir loterijų srityje priimtais nacionalinės teisės aktais siekiami tikslai, vertinami kaip visuma, dažniausiai susiję su atitinkamų paslaugų gavėjų ir, apskritai, vartotojų apsauga, taip pat su socialinės santvarkos apsauga. Jis taip pat pabrėžė, kad tokie tikslai yra privalomųjų bendrojo intereso pagrindų, galinčių pateisinti laisvės teikti paslaugas apribojimus, dalis.
- 37 Be to, neginčijama, kad kiekviena valstybė narė turi įvertinti, ar atsižvelgiant į siekiamą teisėtą tikslą būtina visiškai arba iš dalies uždrausti azartinių lošimų organizavimo veiklą, ar ją tik apriboti, ir šiuo tikslu numatyti daugiau ar mažiau griežtą kontrolės tvarką, o priimtų nuostatų būtinumas ir proporcingumas turi būti vertinami atsižvelgiant tik į siekiamus tikslus ir atitinkamų nacionalinės valdžios institucijų siekiamą užtikrinti apsaugos lygį (šiuo klausimu žr. 2010 m. rugsėjo 8 d. Sprendimo *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, 46 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).
- 38 Šiuo atveju iš Teisingumo Teismui pateiktų pastabų raštu matyti, kad Vengrija apskritai remiasi vartotojų apsaugos tikslais ir pavojumi viešajai tvarkai ir visuomenės sveikatai siekdama pateisinti pagrindinėje byloje nagrinėjamas priemones.
- 39 Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad šie tikslai gali pateisinti pagrindinių laisvių apribojimus azartinių lošimų srityje. Iš tiesų jurisprudencijoje pripažįstama daugelis privalomųjų bendrojo intereso pagrindų, tarp kurių yra vartotojų apsauga, su lošimu susijusių sukčiavimo ir piliečių skatinimo pernelyg išlaidauti prevencija ir bendra socialinės tvarkos pažeidimų prevencija (šiuo klausimu žr. 2007 m. kovo 6 d. Sprendimo *Placanica ir kt.*, C-338/04, C-359/04 ir C-360/04, EU:C:2007:133, 46 punktą).
- 40 Iš suformuotos jurisprudencijos matyti, kad valstybių narių nustatyti apribojimai turi atitikti proporcingumo principą ir kad nacionalinės teisės aktai yra tinkami užtikrinti nurodyto tikslo pasiekimą, tik jei įgyvendinamos priemonės yra nuoseklios ir sistemingos (2007 m. kovo 6 d. Sprendimo *Placanica ir kt.*, C-338/04, C-359/04 ir C-360/04, EU:C:2007:133, 48 ir 53 punktai ir 2012 m. vasario 16 d. Sprendimo *Costa ir Cifone*, C-72/10 ir C-77/10, EU:C:2012:80, 63 punktas).
- 41 Taigi tam, kad tokie teisės aktai būtų pateisinami, nors jais nukrypstama nuo pagrindinės laisvės, iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, kad koncesijų ir leidimų organizuoti azartinius lošimus tvarka turi būti grindžiama objektyviais, nediskriminaciniais ir iš anksto žinomais kriterijais, užtikrinančiais, kad taip bus pakankamai apribota nacionalinių valdžios institucijų diskrecija tam, kad ja nebūtų naudojamosi savavališkai (šiuo klausimu žr. 2016 m. vasario 4 d. Sprendimo *Ince*, C-336/14, EU:C:2016:72, 55 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).
- 42 Be to, koncesiją suteikiančios viešosios valdžios institucijos turi laikytis skaidrumo pareigos. Nors minėta skaidrumo pareiga, taikoma, kai atitinkama paslaugų koncesija gali susidomėti kitoje valstybėje narėje nei ta, kurioje suteikiama koncesija, įsisteigusi įmonė, nebūtinai reiškia pareigą organizuoti konkursą, – ja reikalaujama, kad koncesiją suteikianti valdžios institucija kiekvieno potencialaus konkurso dalyvio naudai užtikrintų tinkamą viešumo laipsnį, leidžiantį paslaugų koncesiją atverti konkurencijai ir vykdyti suteikimo procedūrų nešališkumo kontrolę (šiuo klausimu žr. 2010 m. rugsėjo 9 d. Sprendimo *Engelmann*, C-64/08, EU:C:2010:506, 49 ir 50 punktus).

- 43 Be to, pagal teisinio saugumo principą, kuris susijęs su teisėtų lūkesčių apsaugos principu, reikalaujama, be kita ko, kad teisės normos būtų aiškios, tikslios ir nuspėjamo poveikio, ypač kai jos gali turėti neigiamas pasekmes fiziniams asmenims ir įmonėms (2015 m. birželio 11 d. Sprendimo *Berlington Hungary ir kt.*, C-98/14, EU:C:2015:386, 77 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).
- 44 Visų pirma dėl nacionalinės teisės aktų, galiojusių 2014 m. birželio 25 d., reikia konstatuoti, kad valstybės narės teisės nuostata, kaip antai nagrinėjama pagrindinėje byloje, pagal kurią patikimi azartinių lošimų organizatoriai turi būti bent dešimt metų vykde azartinių lošimų organizavimo veiklą šioje valstybėje narėje, lėmė nevienodą vertinimą, nes dėl jos kitose valstybėse narėse įsisteigę azartinių lošimų organizatoriai yra blogesnėje padėtyje nei nagrinėjami nacionaliniai organizatoriai, kurie šią sąlygą gali įvykdyti lengviau.
- 45 Vien bendrojo intereso tikslo nurodymo nepakanka norint pateisinti tokį nevienodą vertinimą. Nesant priežasties, dėl kurios būtų būtina vykdyti azartinių lošimų organizavimo veiklą veikiau priimančiosios valstybės narės teritorijoje, o ne kitos valstybės narės teritorijoje norint pasiekti nurodytus tikslus (ir tai turi būti daroma bent dešimt metų), tokia nuostata turi būti laikoma diskriminacine ir prieštaraujančia SESV 56 straipsniui.
- 46 Antra, dėl nacionalinės teisės aktų, kaip antai galiojusių 2014 m. rugpjūčio 29 d., reikia pažymėti, kad pareiga trejus metus valstybėje narėje vykdyti azartinių lošimų organizavimo veiklą nesukuria pranašumo priimančioje valstybėje narėje įsisteigusiams ūkio subjektams ir galėjo būti pateisinama bendrojo intereso tikslu. Tik svarbu, kad nagrinėjamos nuostatos būtų taikomos skaidriai visiems konkurso dalyviams. Reikia priminti, kad pagrindinis skaidrumo principo, išplaukiančio iš lygybės principo, tikslas iš esmės yra užtikrinti, kad bet kuris suinteresuotasis subjektas, remdamasis visa reikšminga informacija, galėtų nuspręsti dalyvauti viešojo pirkimo procedūroje, taip pat tai, kad perkančioji organizacija neturėtų favoritų ir nesieltų savavališkai. Tai reiškia, kad visos sutarties sudarymo procedūros sąlygos ir taisyklės turi būti suformuluotos aiškiai, tiksliai ir nedviprasmiškai, kad leistų visiems deramai informuotiems ir rūpestingiems konkurso dalyviams suprasti jų tikslią reikšmę ir jas aiškinti vienodai, o perkančiajai organizacijai – veiksmingai patikrinti, ar konkurso dalyvių pasiūlymai atitinka konkrečiam pirkimui taikomus kriterijus (2016 m. vasario 4 d. Sprendimo *Ince*, C-336/14, EU:C:2016:72, 87 punktas).
- 47 Šios sąlygos neatitinka nacionalinės teisės aktai, kaip antai nagrinėjami pagrindinėje byloje, pagal kuriuos ekonomikos ministro įgaliojimų per tokią procedūrą sąlygos, taip pat techninės sąlygos, kurias turi įvykdyti azartinių lošimų organizatoriai teikdami savo pasiūlymą, nebuvo apibrėžtos pakankamai tiksliai.
- 48 Todėl į pateiktus klausimus reikia atsakyti taip: SESV 56 straipsnį reikia aiškinti taip, kad juo draudžiami nacionalinės teisės aktai, kaip antai nagrinėjami pagrindinėje byloje, kuriuose numatyta koncesijų ir leidimų organizuoti internetinius azartinius lošimus tvarka, jei juose yra diskriminacinių nuostatų kitose valstybėse narėse įsisteigusių ūkio subjektų atžvilgiu arba jei juose yra įtvirtintos nediskriminacinės nuostatos, tačiau jos taikomos nesilaikant skaidrumo arba įgyvendinamos taip, kad tam tikriems kitose valstybėse narėse įsisteigusiems konkurso dalyviams trukdoma ar tampa sudėtingiau pateikti savo kandidatūrą.

### ***Dėl trečiojo klausimo***

- 49 Savo trečiuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės teiraujasi, ar SESV 56 straipsnį reikia aiškinti taip, kad juo draudžiamos sankcijos, kaip antai nagrinėjamos pagrindinėje byloje, paskirtos dėl nacionalinės teisės, įtvirtinančios koncesijų ir leidimų organizuoti azartinius lošimus tvarką, pažeidimų, jei paaiškėja, jog tokia nacionalinė teisė prieštarauja šiam straipsniui.

- 50 Šiuo aspektu pakanka priminti, kad tuo atveju, kai azartinių lošimų srityje sukurta ribojanti sistema ir ši sistema nesuderinama su SESV 56 straipsniu, ūkio subjektui pažeidus šią sistemą negali būti taikomos sankcijos (2014 m. balandžio 30 d. Sprendimo *Pfleger ir kt.*, C-390/12, EU:C:2014:281, 64 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija).
- 51 Į trečiąją klausimą reikia atsakyti taip: SESV 56 straipsnį reikia aiškinti taip, kad juo draudžiamos sankcijos, kaip antai nagrinėjamos pagrindinėje byloje, paskirtos dėl nacionalinės teisės, įtvirtinančios koncesijų ir leidimų organizuoti azartinius lošimus tvarką, pažeidimų, jei paaiškėja, kad tokia nacionalinė teisė prieštarauja šiam straipsniui.

### **Dėl bylinėjimosi išlaidų**

- 52 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiai teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurių patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (pirmoji kolegija) nusprendžia:

- 1. SESV 56 straipsnį reikia aiškinti taip, kad juo draudžiami nacionalinės teisės aktai, kaip antai nagrinėjami pagrindinėje byloje, kuriuose numatyta koncesijų ir leidimų organizuoti internetinius azartinius lošimus tvarka, jei juose yra diskriminacinių nuostatų kitose valstybėse narėse įsisteigusių ūkio subjektų atžvilgiu arba jei jose yra įtvirtintos nediskriminacinės nuostatos, tačiau jos taikomos nesilaikant skaidrumo arba įgyvendinamos taip, kad tam tikriems kitose valstybėse narėse įsisteigusiems konkurso dalyviams trukdoma ar tampa sudėtingiau pateikti savo kandidatūrą.**
- 2. SESV 56 straipsnį reikia aiškinti taip, kad juo draudžiamos sankcijos, kaip antai nagrinėjamos pagrindinėje byloje, paskirtos dėl nacionalinės teisės, įtvirtinančios koncesijų ir leidimų organizuoti azartinius lošimus tvarką, pažeidimų, jei paaiškėja, kad tokia nacionalinė teisė prieštarauja šiam straipsniui.**

Parašai.