



Teismo praktikos rinkinys

TEISINGUMO TEISMO (šeštoji kolegija) SPRENDIMAS

2018 m. vasario 28 d.*

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Laisvė teikti paslaugas – SESV 56 straipsnis – ESS 4 straipsnio 3 dalis – Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija – Apribojimai – Azartiniai lošimai – Nacionalinės teisės aktai – Valstybės atliekamas tam tikrų formų azartinių lošimų eksploatavimas – Išimtinės teisės – Koncesijų sistema kitoms lošimų formoms – Leidimo reikalavimas – Administracinė nuobauda“

Byloje C-3/17

dėl *Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Budapešto administracinių ir darbo bylų teismas, Vengrija) 2016 m. spalio 4 d. sprendimu, kurį Teisingumo Teismas gavo 2017 m. sausio 3 d., pagal SESV 267 straipsnį pateikto prašymo priimti prejudicinį sprendimą byloje

Sporting Odds Ltd

prieš

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítása

TEISINGUMO TEISMAS (šeštoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas C. G. Fernlund, teisėjai J. C. Bonichot ir S. Rodin (pranešėjas),

generalinis advokatas M. Szpunar,

kancleris A. Calot Escobar,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

- *Sporting Odds Ltd*, atstovaujamos A. Nemescsó ir Gy. V. Radics, *ügyvédek*,
- Vengrijos vyriausybės, atstovaujamos M. Z. Fehér ir G. Koós,
- Belgijos vyriausybės, atstovaujamos L. Van den Broeck ir M. Jacobs, padedamų advokatų P. Vlaemminck, R. Verbeke ir J. Auwerx,
- Estijos vyriausybės, atstovaujamos N. Grünberg,
- Maltos vyriausybės, atstovaujamos A. Buhagiar,

* Proceso kalba: vengrų.

- Portugalijos vyriausybės, atstovaujamos L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, A. Silva Coelho ir P. de Sousa Inês,
- Europos Komisijos, atstovaujamos H. Tserepa-Lacombe ir L. Havas,

atsižvelgęs į sprendimą, priimtą susipažinus su generalinio advokato nuomone, nagrinėti bylą be išvados,

priima šį

Sprendimą

- 1 Prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl ESS 4 straipsnio 3 dalies ir SESV 56 straipsnio, taip pat dėl Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 41, 47 ir 48 straipsnių išaiškinimo.
- 2 Šis prašymas pateiktas nagrinėjant *Sporting Odds Ltd* ir *Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítása* (Nacionalinės mokesčių ir muitų administracijos centrinė direkcija, Vengrija; toliau – mokesčių administratorius) ginčą dėl sprendimo, kuriuo mokesčių administratorius skyrė *Sporting Odds* 3 500 000 Vengrijos forintų (HUF) baudą (maždaug 11 306 EUR) (toliau – ginčijamas sprendimas) dėl internetinių azartinių lošimų veiklos neturint tam reikalingos koncesijos arba leidimo.

Teisinis pagrindas

Azartinių lošimų įstatymas

- 3 *Szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény* (1991 m. Įstatymas Nr. XXVIV dėl azartinių lošimų organizavimo; toliau – Azartinių lošimų įstatymas), galiojusio klostantis pagrindinės bylos faktinėms aplinkybėms, 2 straipsnio 2 dalis suformuluota taip:

„Azartinių lošimų organizavimo veikla gali būti vykdoma gavus nacionalinių mokesčių institucijų leidimą, išskyrus šiame įstatyme numatytas išimtis. <...>“

- 4 Šio įstatymo 3 straipsnio 1, 1a, 1b ir 3 dalys išdėstytos taip:

„1. Išskyrus azartinių lošimų nuotoliniu būdu ir internetinių kazino žaidimų organizavimą, organizuoti neliberalizuotus azartinius lošimus gali:

- a) įmonė, kuri įsteigta azartinių lošimų organizavimo veiklai reguliariai vykdyti ir kuri visiškai priklauso Vengrijos 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 kitam asmeniui laikinai suteikti teisę vykdyti šią veiklą.

1a. Organizuoti lošimus nuotoliniu būdu gali:

- a) tik bendrovė *Szerencsejárték Zrt.*, kuri visiškai priklauso Vengrijos valstybei, išskyrus žirgų lenktynių lažybas;
- b) žirgų lenktynių lažybų atveju – tik įmonė *Magyar Lóversenyfogadást-szervező Kft.*, kuri visiškai priklauso Vengrijos valstybei.

1b. Teisę rengti internetinius kazino žaidimus turi tik koncesiją eksploatuoti lošimo namus Vengrijos teritorijoje turintys asmenys, galintys organizuoti internetinius kazino žaidimus per koncesijos pagrindu įsteigtą įmonę, kurios tikslas – organizuoti lošimus.

<...>

(3) Išimtinę teisę organizuoti loterijas ir lažybas – išskyrus žirgų lenktynių lažybas, azartinius lošimus nuotoliniu būdu ir lažybų tarpininkavimą – turi valstybinis azartinių lošimų organizatorius.“

5 Šio įstatymo 4 straipsnio 1 ir 6 dalyse nustatyta:

„1. Siekdamas sudaryti koncesijų sutartis ministras skelbia viešą konkursą pagal [*koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény* (1991 m. Įstatymo Nr. XVI dėl koncesijų)] 5 straipsnio 1 dalį. Kvietimą dalyvauti konkurse dėl koncesijos suteikimo turi patvirtinti konkrečios vietos valdžios institucijai atstovaujantis organas (Budapešte – miesto atstovų susirinkimas), išskyrus, kai konkursas organizuojamas tik nacionaliniu lygiu. Jei koncesija suteikiama surengus konkursą nacionaliniu lygiu, valstybės mokesčių institucija išduoda leidimą vykdyti veiklą vietose, esančiose vietos valdžios institucijų, kurioms atstovaujantys organai (Budapešte – miesto atstovų susirinkimas) davė leidimą vykdyti tokią veiklą jų teritorijose.

<...>

6. Pagal [1991 m. Įstatymo Nr. XVI] dėl koncesijų 10/C straipsnio 2 dalį ministras taip pat gali be viešo konkurso sudaryti koncesijos sutartį su patikimu azartinių lošimų organizatoriumi, kaip tai suprantama pagal šį įstatymą.“

6 Azartinių lošimų įstatymo 5 straipsnio 1 dalis suformuluota taip:

„Kai pagal [1991 m. Įstatymo Nr. XVI] dėl koncesijų 5 straipsnio 1 dalį skelbiamas viešas konkursas, ministras gali sudaryti koncesijos sutartį su konkurso laimėtoju.“

7 Azartinių lošimų įstatymo 37 straipsnio 30 punkte nurodyta:

„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 HUF viršijančias mokesčines deklaravimo ir mokėjimo pareigas, įregistruotas valstybinio mokesčių administratoriaus, 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 HUF ir iš kurio dėl jo veiklos vykdymo niekuomet nebuvo išieškota didesnė kaip 500 000 HUF suma;
- c) kuris niekuomet vykdydamas veiklą nėra padaręs pažeidimo, už kurį jam būtų skirta didesnė kaip 5 mln. HUF bauda;
- d) kuris bent 10 metų Vengrijoje vykdė azartinių lošimų organizavimo veiklą ir
- e) kuris laikėsi visų taisyklių dėl lošėjų tapatybės nustatymo ir su tuo susijusių duomenų tvarkymo, kai jam teko tokia pareiga.“

1991 m. Įstatymas Nr. XVI dėl koncesijų

- 8 1991 m. Įstatymo Nr. XVI dėl koncesijų, galiojusio klostantis pagrindinės bylos faktinėms aplinkybėms, 10/C straipsnio 1 ir 2 dalys buvo suformuluotos taip:

„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.“

Pagrindinė byla ir prejudiciniai klausimai

- 9 *Sporting Odds* yra Jungtinės Karalystės bendrovė, turinti leidimą organizuoti Jungtinėje Karalystėje internetinius azartinius lošimus. Ši bendrovė siūlo internetines kazino paslaugas Vengrijoje, tačiau neturi koncesijos ar leidimo organizuoti tokių lošimų šioje valstybėje narėje.
- 10 2016 m. sausio 6–12 d. atlikus interneto svetainės „hu.sportingbeteuro.com“ patikrinimą, mokesčių administratorius nustatė, kad *Sporting Odds* organizavo sporto lažybas neturėdama tam koncesijos ar leidimo, kurių reikalaujama pagal Vengrijos teisės aktus. Manydamas, kad pagal nacionalinę teisę *Sporting Odds* neturėjo būti iš anksto informuota apie patikrinimą ar jos atžvilgiu vykdomą procedūrą, mokesčių administratorius, remdamasis atlikus *Sporting Odds* interneto svetainės patikrinimą padarytomis išvadomis, konstatavo, kad buvo padarytas pažeidimas. Atitinkamai ginčijamu sprendimu mokesčių administratorius skyrė *Sporting Odds* 3 500 000 HUF baudą.
- 11 Manydama, kad Vengrijos teisės aktai, reglamentuojantys azartinius lošimus, prieštarauja Sąjungos teisei, *Sporting Odds* nusprendė apskusti ginčijamą sprendimą *Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Budapešto administracinių ir darbo bylų teismas, Vengrija).
- 12 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla abejonių, pirma, dėl to, ar vykdant koncesijos organizuoti azartinius lošimus procedūrą *Sporting Odds* buvo suteikta galimybė pateikti paraišką joje dalyvauti, ir, antra, ar buvo užtikrina veiksminga tokios koncesijos suteikimo procedūros teisminė kontrolė. Šiuo atžvilgiu jis konstatuoja, kad ekonomikos ministras nepaskelbė jokie konkurso ir kad *Sporting Odds* negalėjo pateikti sutarties sudarymo pasiūlymo, siekdama gauti koncesiją organizuoti azartinius lošimus: ją galėjo gauti tik „patikimais“ laikomi azartinių lošimų organizatoriai, o šią kategoriją atitiko tik 10 metų azartinius lošimus Vengrijoje organizavę ūkio subjektai.
- 13 Be to, minėtas teismas pabrėžia, kad nacionalinės teisės aktuose nenurodyta, ar ekonomikos ministras privalo akceptuoti sutarties sudarymo pasiūlymą, ir konstatuoja, kad nacionaliniai teismai negali atlikti šio ministro sprendimo kontrolės, nes toks sprendimas nėra administracinis aktas, priimtas vykdant viešosios valdžios funkcijas.
- 14 Pridurtina, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas atkreipia dėmesį į lyginamuosius aspektus, į kuriuos reikia atsižvelgti vertinant SESV 56 straipsnio apribojimų nuoseklumą ir sistemiškumą, kiek tai susiję su valstybės monopolio dėl tam tikrų azartinių lošimų rūšių ir koncesijų sistemomis. Šiuo aspektu jis pažymi, kad, kiek tai susiję su tradiciniais lošimais ir internetiniais kazino žaidimais, priešingai vartotojų ir visuomenės sveikatos apsaugos tikslams, vartotojai buvo skatinami dalyvauti šios rūšies azartiniuose lošimuose.

- 15 Be to, minėto teismo teigimu, iš *Szerencsejáték Zrt.* (už azartinių lošimų organizavimą atsakinga Vengrijos valstybei visiškai priklausanti įmonė) registro matyti, kad tik Vengrijoje registruotos ir šioje šalyje buveinę turinčios įmonės turi koncesiją eksploatuoti lošimo namus. Dėl to jam kyla klausimas, ar taisyklė, kad tik įmonės, turinčios koncesiją eksploatuoti lošimo namus Vengrijos teritorijoje, gali organizuoti internetinius azartinius lošimus, reiškia nepateisinamos kliūtis nustatymą.
- 16 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat klausia, kokiomis taisyklėmis reikia remtis atliekant laisvą paslaugų teikimą ribojančių priemonių nuoseklumo ir sistemiskumo analizę. Šiuo aspektu jis nori sužinoti, ar, vertindamas proporcingumą, jis turi *ex officio* reikalauti pateikti įrodymų, ar vis dėlto jam tenka paskirstyti įrodinėjimo našta bylos šalims arba prireikus kitiems asmenims.
- 17 Be to, jis klausia, ar nacionalinė taisyklė, pagal kurią šalis negali kelti klausimo dėl nacionalinės teisės atitikties Sąjungos teisei, kol nepradedamas teismo procesas, pažeidžia Chartija užtikrinamą teisę į gerą administravimą, būtent teisę būti išklausytam ir pareigą motyvuoti.
- 18 Šiomis aplinkybėmis *Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Budapešto administracinių ir darbo bylų teismas, Vengrija) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:
- „1. Ar SESV 56 straipsnį, diskriminacijos draudimą ir valstybėms narėms keliamą reikalavimą nuosekliai ir sistemingai riboti azartinių lošimų veiklą, o tai yra teisėtas tikslas, kurį valstybė narė iš esmės grindžia kova su priklausomybe nuo azartinių lošimų ir vartotojų apsauga, reikia aiškinti taip, kad jiems prieštarauja valstybės turimas monopolis sporto ir žirgų lenktynių lažybų, organizuojamų internetu ir kitais būdais, srityje, nors valstybei narei reorganizavus lažybų rinką privatūs paslaugų teikėjai Vengrijoje esančiuose lošimo namuose gali koncesijų pagrindu organizuoti kitus azartinius lošimus (kaip antai kazino žaidimus, lošimus kortomis, eksploatuoti lošimo automatų, internetinius kazino žaidimus, internetinius lošimus kortomis), internetu ir kitais būdais, kurie savo ruožtu kelia didelį priklausomybės nuo jų pavojų?
 2. Ar SESV 56 straipsnį, diskriminacijos draudimą ir valstybėms narėms keliamą reikalavimą nuosekliai ir sistemingai riboti azartinių lošimų veiklą reikia aiškinti taip, kad SESV 56 straipsnis pažeidžiamas ir minėtas reikalavimas neįvykdomas tuo atveju, kai konstatuojama, kad, valstybei nusprendus reorganizuoti rinką kovojant su priklausomybe nuo azartinių lošimų ir siekiant teisėto tikslo apsaugoti vartotojus ir tai įvykdžius, atsiranda ar konkrečiai įkuriama vis daugiau lošimo namų, didėja metinis mokestis už lošimo namų rengiamus lošimus, į planuojamą valstybės biudžetą numatoma gauti vis daugiau pajamų iš lošimo namų mokamų koncesijos mokesčių, lošėjų įsigyjamų lošimo žetonų ir pinigų sumų, mokamų už teisę žaisti lošimų automatais?
 3. Ar SESV 56 straipsnį, diskriminacijos draudimą ir valstybėms narėms keliamą reikalavimą nuosekliai ir sistemingai riboti azartinių lošimų veiklą reikia aiškinti taip, kad SESV 56 straipsnis pažeidžiamas ir minėtas reikalavimas neįvykdomas tuo atveju, kai konstatuojama, kad valstybės monopolio nustatymu ir privačių paslaugų teikėjų atliekamų azartinių lošimų organizavimu gavus tam leidimą, iš esmės grindžiamą kova su priklausomybe nuo azartinių lošimų ir teisės aktuose įtvirtintu tikslu apsaugoti vartotojus, taip pat siekiama ekonomikos politikos tikslo gauti iš lošimų daugiau grynąjų pajamų ir pasiekti itin aukštą iš lošimo namų rinkos gaunamų pajamų lygį per kuo trumpesnę laikotarpį, siekiant padengti kitas biudžeto išlaidas ir iš to finansuoti valstybės teikiamas viešas paslaugas?
 4. Ar SESV 56 straipsnį, diskriminacijos draudimą ir valstybėms narėms keliamą reikalavimą nuosekliai ir sistemingai riboti azartinių lošimų veiklą reikia aiškinti taip, kad SESV 56 straipsnis pažeidžiamas, minėtas reikalavimas neįvykdomas ir nepagrįstai diskriminuojami paslaugų teikėjai tuo atveju, kai konstatuojama, kad valstybė narė ir toliau nustato tam tikrų internetinių azartinių

lošimų paslaugų valstybės monopolį, remdamasi tuo pačiu su viešąja tvarka susijusiu pagrindu kaip tas, kuriuo tuo pačiu metu ji grindžia suteikiamus leidimus kitoms internetinių azartinių lošimų paslaugoms, kiekvieną kartą suteikdama vis didesnę skaičių koncesijų?

5. Ar SESV 56 straipsnį ir diskriminacijos draudimą reikia aiškinti taip, kad jie draudžia numatyti, jog leidimą siūlyti internetinius kazino žaidimus gali gauti tik lošimo namus (koncesijos pagrindu) Vengrijoje eksploatuojantys paslaugų teikėjai, todėl paslaugų teikėjai, kurie neeksploatuoja lošimo namų Vengrijoje (įskaitant paslaugų teikėjus, eksploatuojančius lošimo namus kitoje valstybėje narėje), negali gauti leidimo siūlyti internetinius kazino žaidimus?
6. Ar SESV 56 straipsnį ir diskriminacijos draudimą reikia aiškinti taip, kad jie draudžia valstybei narei, galimai skelbiant konkursą dėl lošimo namų koncesijų suteikimo ir pasinaudojant galimybe kaip patikimam azartinių lošimų organizatoriui pateikti sutarties sudarymo pasiūlymą dėl lošimo namų koncesijos suteikimo, bet kuriam teisės aktuose nustatytus reikalavimus tenkinančiam paslaugų teikėjui, įskaitant kitoje valstybėje narėje įsisteigusį subjektą, užtikrinti galimybę gauti koncesiją eksploatuoti lošimo namus, ir, turint tokią koncesiją, gauti leidimą vykdyti lošimų organizavimo veiklą internetu, nors iš tikrųjų atitinkama valstybė narė neskelbia jokio viešo ir skaidraus konkurso dėl koncesijų suteikimo ir paslaugų teikėjas praktiškai neturi galimybės pateikti sutarties sudarymo pasiūlymo, ir tokiomis aplinkybėmis valstybės narės institucijos pripažįsta, kad paslaugų teikėjas, kuris teikia tokias paslaugas neturėdamas tam leidimo, veikė neteisėtai, ir skiria jam administracinę nuobaudą?
7. Ar SESV 56 straipsnį, diskriminacijos draudimą ir reikalavimą, kad leidimų išdavimo tvarka būtų skaidri, objektyvi ir vieša, reikia aiškinti taip, kad jie draudžia valstybei narei nustatyti koncesijų suteikimo konkrečioms azartinių lošimų paslaugoms teikti sistemą, kai dėl koncesijų suteikimo sprendžianti įstaiga gali ne paskelbti konkursą dėl koncesijų suteikimo, o sudaryti koncesijos sutartį su konkrečiais asmenimis, kurie pripažinti kaip patikimi azartinių lošimų organizatoriai, užuot visiems paslaugų teikėjams surengusi vieną konkursą ir suteikusi galimybę dalyvauti jame vienodomis sąlygomis?
8. Jeigu į septintąjį klausimą būtų atsakyta neigiamai ir pripažinus, kad atitinkamoje valstybėje narėje gali būti numatytos įvairios procedūros tai pačiai koncesijai gauti, ar pagal SESV 56 straipsnį valstybė narė privalo užtikrinti tokių procedūrų lygiavertiškumą, siekdama, kad šią pagrindinę laisvę reglamentuojančios Sąjungos teisės normos būtų veiksmingos, atsižvelgiant į reikalavimą, kad leidimų išdavimo tvarka turi būti skaidri, objektyvi ir vieša, ir į vienodo požiūrio reikalavimą?
9. Ar atsakant į šeštąjį–aštuntąjį klausimus turi reikšmės aplinkybė, kad nė vienu atveju neužtikrinama sprendimo dėl koncesijos suteikimo teisminė kontrolė ir neegzistuoja jokia kita veiksminga gynybos priemonė tokiam sprendimui užginčyti?
10. Ar SESV 56 straipsnį, ESS 4 straipsnio 3 dalyje įtvirtintą lojalumo principą ir valstybių narių institucinę ir procesinę autonomiją, siejamus su Chartijos 47 ir 48 straipsniais ir juose įtvirtintomis teise į veiksmingą teisminę kontrolę ir teise į gynybą, reikia aiškinti taip, kad, nagrinėdamas Teisingumo Teismo jurisprudencijoje suformuluotus Sąjungos teisės reikalavimus ir klausimą dėl valstybės narės nustatyto atitinkamo apribojimo proporcingumo ir būtinumo, ginčą sprendžiantis nacionalinis teismas gali nuspręsti atlikti analizę *ex officio* ir reikalauti pateikti įrodymų, net jeigu tokios galimybės nenumatyta valstybės narės procesinės teisės nuostatose?
11. Ar SESV 56 straipsnį, siejamą su Chartijos 47 ir 48 straipsniais ir juose įtvirtintomis teise į veiksmingą teisminę kontrolę ir teise į gynybą, reikia aiškinti taip, kad, nagrinėdamas Teisingumo Teismo jurisprudencijoje suformuluotus Sąjungos teisės reikalavimus ir klausimą dėl valstybės narės nustatyto atitinkamo apribojimo proporcingumo ir būtinumo, ginčą sprendžiantis nacionalinis teismas negali priskirti įrodinėjimo pareigos paslaugų teikėjams, kuriems daro poveikį konkretus apribojimas, ir būtent valstybė narė, konkrečiai kalbant, jos institucija, kuri priėmė

pagrindinėje byloje ginčijamą sprendimą, turi pagrįsti nustatytas nacionalinės teisės normas ir įrodyti, kad jos nepažeidžia Sąjungos teisės ir yra būtinos ir proporcingos, o to nepadarius tai automatiškai reiškia, kad nacionalinės teisės normos pažeidžia Sąjungos teisę?

12. Ar SESV 56 straipsnį, atsižvelgiant į Chartijos 41 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą teisę į gerą administravimą, 41 straipsnio 2 dalies a punkte įtvirtintą teisę būti išklaustyti ir to paties straipsnio 2 dalies c punkte numatytą motyvavimo pareigą, ESS 4 straipsnio 3 dalyje įtvirtintą lojalumo principą ir valstybių narių institucinę ir procesinę autonomiją, reikia aiškinti taip, kad tokie reikalavimai neįvykdomi tuo atveju, kai, laikydamosi nacionalinės teisės nuostatų, kompetentinga valstybės narės institucija azartinių lošimų organizatoriaus neinformuoja apie administracinę nuobaudų skyrimo procedūrą ir vėliau vykstant administracinei procedūrai nesužino organizatoriaus nuomonės dėl valstybės narės teisės aktų atitikties Sąjungos teisei ir savo sprendimo motyvacinėje dalyje detalai neišnagrinėjusi minėtos atitikties klausimo ir ją patvirtinančių įrodymų, vykstant vienpakopei procedūrai, paskiria sankciją, kuri pagal nacionalinę teisę laikoma administracine nuobauda?
13. Ar, atsižvelgiant į SESV 56 straipsnį, Chartijos 41 straipsnio 1 dalį ir 2 dalies a ir c punktus, jos 47 ir 48 straipsnius ir į juose įtvirtintas teisę į veiksmingą teisminę kontrolę ir teisę į gynybą, šiose nuostatose įtvirtinti reikalavimai yra įvykdyti tuo atveju, kai azartinių lošimų paslaugų teikėjas gali tik nacionaliniame teisme pirmą kartą kelti klausimą dėl nacionalinės teisės aktų atitikties Sąjungos teisei?
14. Ar SESV 56 straipsnį ir valstybių narių pareigą pagrįsti laisvės teikti paslaugas apribojimą ir jį motyvuoti galima aiškinti taip, kad valstybė narė neįvykdė tokios pareigos, jeigu nei nustatant tokį apribojimą, nei jį nagrinėjant nebuvo pateikta jokio šio apribojimo poveikio reikšmingo vertinimo, kuris patvirtintų tai, kad apribojimas nustatytas siekiant viešosios tvarkos tikslų?
15. Ar, atsižvelgiant į teisės aktuose įtvirtintą galimos skirti administracinės nuobaudos dydžio nustatymo sistemą, veiklos, už kurią skiriama nuobauda, pobūdį ir visų pirma į poveikio viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui apimtį ir į nuobaudos represinį tikslą, pagal Chartijos 47 ir 48 straipsnius tokia administracinė nuobauda gali būti laikoma „baudžiamojo pobūdžio“? Ar ši aplinkybė turi reikšmės atsakant į vienuoliktą–keturioliktą klausimus?
16. Ar SESV 56 straipsnį reikia aiškinti taip, kad jeigu vadovaudamasis atsakymais į ankstesnius klausimus ginčą sprendžiantis nacionalinis teismas pripažintų, kad minėti teisės aktai yra neteisėti ir negali būti taikomi, jis taip pat turėtų pripažinti, kad Sąjungos teisė pažeidžiama, kai sankcija skiriama pagal SESV 56 straipsnio nuostatų neatitinkančius nacionalinės teisės aktus?“

Dėl prejudicinių klausimų

Dėl pirmojo–ketvirtojo klausimų

19. Pirmaisiais keturiais klausimais prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar SESV 56 straipsnį reikia aiškinti taip, kad juo draudžiama duali azartinių lošimų rinkos organizavimo sistema, pagal kurią kai kurios azartinių lošimų rūšys priskiriamos valstybės monopolijai, o kitos – koncesijų ir leidimų, skirtų azartiniams lošimams organizuoti, suteikimo sistemai.
20. Visų pirma reikia priminti, kad azartinių lošimų reglamentavimas – tai viena iš sričių, kuriose yra didelių moralinio, religinio ir kultūrinio pobūdžio skirtumų valstybėse narėse. Kadangi šiuo klausimu Europos Sąjungoje nėra suderintų nuostatų, kiekviena valstybė narė, remdamasi savo vertybėmis, turi

šiose srityse įvertinti, kokius reikalavimus reikia nustatyti siekiant apsaugoti atitinkamus interesus (2009 m. rugsėjo 8 d. Sprendimo *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, 57 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

- 21 Taip pat neginčijama, kad pagal SESV atitinkančias teisės normas nacionalinės valdžios institucijos, įgyvendindamos turimą diskreciją, nustato azartinių arba piniginių lošimų veiklos organizavimo ir vykdomos veiklos kontrolės būdus (šiuo klausimu žr. 2010 m. rugsėjo 8 d. Sprendimo *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, 59 punktą).
- 22 Galiausiai Teisingumo Teismas patikslino, kad iš principo reikia atskirai nagrinėti kiekvieną nacionalinės teisės aktuose nustatytą apribojimą azartinių lošimų sektoriuje, visų pirma siekiant nustatyti, ar jis tinkamas konkrečios valstybės narės nurodytam tikslui ar tikslams įgyvendinti ir neviršija to, kas būtina jiems pasiekti (2010 m. rugsėjo 8 d. Sprendimo *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, 60 punktas).
- 23 Taigi, iš suformuotos jurisprudencijos matyti, kad vien dėl aplinkybės, jog vienoms azartinių lošimų rūšims nustatytas valstybės monopolis, o kitoms – privatiems ūkio subjektams taikoma leidimų suteikimo tvarka, priemonės, kurios, kaip ir valstybės monopolis, *prima facie* atrodo kaip labiausiai ribojančios ir veiksmingiausios, atsižvelgiant į jais siekiamus teisėtus tikslus, savaime negali tapti nepagrįstos. Iš tiesų toks teisinių sistemų skirtumas negali paveikti tokio valstybės monopolio tinkamumo piliečių skatinimo pernelyg išlaidauti lošiant prevencijos ir kovos su priklausomybe nuo lošimų tikslui, dėl kurio jis buvo nustatytas, įgyvendinti (2010 m. rugsėjo 8 d. Sprendimo *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, 63 punktas).
- 24 Vis dėlto duali azartinių lošimų rinkos organizavimo sistema gali pažeisti SESV 56 straipsnį, jeigu konstatuojama, kad kompetentingos valdžios institucijos vykdo politiką, skatinančią dalyvauti azartiniuose lošimuose, kuriems netaikomas valstybės monopolis, o ne mažina galimybes lošti ir riboja šio sektoriaus veiklą nuosekliai ir sistemiškai, todėl pasinaudojant monopoliumi nebegalima veiksmingai pasiekti tikslo užkirsti kelią skatinimui pernelyg išlaidauti lošiant ir kovoti su priklausomybe nuo lošimų, dėl kurio ir buvo nustatytas minėtas monopolis (šiuo klausimu žr. 2010 m. rugsėjo 8 d. Sprendimo *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, 68 punktą).
- 25 Nagrinėjamu atveju siekdama pateisinti dualią azartinių lošimų reglamentavimo sistemą Vengrijos vyriausybė remiasi tiek viešąja tvarka, visuomenės sveikata ir visuomenės saugumu grindžiamais, tiek privalomaisiais vartotojų apsaugos, priklausomybės prevencijos ir kovos su sukčiavimu pagrindais.
- 26 Reikia konstatuoti, kad tokie pagrindai gali pateisinti azartinių lošimų veiklos apribojimus, kiek tai susiję ir su tam tikrų azartinių lošimų rūšių valstybės monopoliumi, ir su koncesijų ir leidimų organizuoti azartinius lošimus sistema.
- 27 Vis dėlto siekdama įrodyti Vengrijos azartinių lošimų organizavimo sistemos nenuoseklumą *Sporting Odds* teigia, kad iš tiesų pagrindinis nacionalinės teisės aktais siekiamas tikslas – padidinti biudžeto pajamas iš lošimo namams taikomų mokesčių, iš už lošimo namų koncesijas planuojamų surinkti mokesčių, taip pat dėl sumos, gaunamos iš žaidėjų perkamų žetonų. Ji priduria, kad dėl tam tikrų azartinių lošimų rūšių liberalizavimo priemonių lošimo namų veikla išsiplėtė, o tai prieštarauja vartotojų apsaugos ir priklausomybės prevencijos tikslams.
- 28 Šiuo klausimu pažymėtina, jog nors neginčijama, kad remiantis vien tikslu padidinti valstybės išdo pajamas negali būti ribojama laisvė teikti paslaugas, tai, kad azartinių lošimų veiklos apribojimas yra naudingas ir atitinkamos valstybės narės biudžetui, netrukdo šį apribojimą pateisinti, jeigu juo pasinaudojant visų pirma veiksmingai įgyvendinami su privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais susiję tikslai, o tai turi patikrinti nacionalinis teismas (šiuo klausimu žr. 2015 m. birželio 11 d. Sprendimo *Berlington Hungary ir kt.*, C-98/14, EU:C:2015:386, 60 ir 61 punktus).

- 29 Antra, kiek tai susiję su tam tikrų azartinių lošimų rūšių liberalizavimo politika, kuri gali būti vertinama kaip kontroliuojamos azartinių lošimų veiklos plėtros politika, reikia pažymėti, kad Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad tokia politika gali būti suderinama tiek su tikslu užkirsti kelią azartinių lošimų veiklos eksploatavimui nusikalstamiems ar sukčiavimo tikslams, tiek su skatinimo pernelyg išlaidauti lošiant prevencijos ir kovos su priklausomybe nuo lošimų tikslais, pasiūlant vartotojams rinktis leidimą turinčių ūkio subjektų paslaugas, kurios laikomos apsaugotomis nuo nusikalstamos veiklos ir sukurtos taip, kad geriau apsaugotų vartotojus nuo pernelyg didelio išlaidavimo ir priklausomybės nuo lošimų (šiuo klausimu žr. 2015 m. birželio 11 d. Sprendimo *Berlington Hungary ir kt.*, C-98/14, EU:C:2015:386, 69 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).
- 30 Taigi, norint pasiekti tikslą padaryti šią veiklą kontroliuojamą, leidimą vykdyti veiklą turintys ūkio subjektai turi būti patikima, tačiau kartu ir patraukli alternatyva draudžiamai veiklai, o tam gali prireikti, be kita ko, naudoti naujus platinimo būdus (šiuo klausimu žr. 2015 m. birželio 11 d. Sprendimo *Berlington Hungary ir kt.*, C-98/14, EU:C:2015:386, 70 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).
- 31 Vis dėlto kontroliuojamos azartinių lošimų veiklos plėtros politika gali būti pripažinta nuosekli, tik jei, pirma, su lošimais susijęs nusikalstamumas ir sukčiavimai ir, antra, priklausomybė nuo lošimų pagrindinės bylos aplinkybių klostymosi metu Vengrijoje galėjo būti problema ir jei licencijuotos bei reglamentuotos veiklos plėtra galėjo tokią problemą išspręsti (2015 m. birželio 11 d. Sprendimo *Berlington Hungary ir kt.*, C-98/14, EU:C:2015:386, 71 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).
- 32 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, nagrinėdamas jam pateiktą bylą, turi patikrinti, ar šios sąlygos yra įvykdytos, ir prireikus – ar nagrinėjama plėtros politika dėl savo apimties gali būti nesuderinama su Vengrijos vyriausybės nurodytais tikslais (šiuo klausimu žr. 2015 m. birželio 11 d. Sprendimo *Berlington Hungary ir kt.*, C-98/14, EU:C:2015:386, 72 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).
- 33 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, į pirmąjį–ketvirtąjį klausimus reikia atsakyti taip: SESV 56 straipsnį reikia aiškinti taip, kad iš esmės jis nedraudžia dualios azartinių lošimų rinkos organizavimo sistemos, pagal kurią kai kurios azartinių lošimų rūšys priskiriamos valstybės monopolui, o kitos – koncesijų ir leidimų, skirtų organizuoti azartiniam lošimams, suteikimo sistemai, jeigu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nustatys, kad laisvą paslaugų teikimą ribojančiais teisės aktais iš tiesų nuosekliai ir sistemškai įgyvendindami atitinkamos valstybės narės nurodyti tikslai.

Dėl penktojo klausimo

- 34 Penktuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės teiraujasi, ar SESV 56 straipsnį reikia aiškinti taip, kad jis draudžia nacionalinės teisės nuostatą, kaip antai nagrinėjamą pagrindinėje byloje, pagal kurią išduoti leidimą organizuoti internetinius azartinius lošimus galima tik azartinių lošimų veiklos organizatoriams, pagal koncesiją eksploatuojantiems nacionalinėje teritorijoje veikiančius lošimo namus.
- 35 Siekiant atsakyti į šį klausimą reikia priminti, kad laisvė teikti paslaugas reiškia, kad turi būti panaikinta bet kokia diskriminacija paslaugų teikėjo atžvilgiu dėl jo pilietybės arba dėl to, kad jis įsisteigęs kitoje valstybėje narėje, o ne paslaugų teikimo valstybėje narėje. Sąlyga, pagal kurią įmonė turi įsteigti nuolatinį padalinį arba patronuojamąją bendrovę valstybėje narėje, kurioje teikiamos paslaugos, tiesiogiai prieštarauja laisvei teikti paslaugas, nes dėl jos neįmanoma kitose valstybėse narėse įsteigtoms įmonėms teikti paslaugas šioje valstybėje narėje (2010 m. sausio 21 d. Sprendimo *Komisija / Vokietija*, C-546/07, EU:C:2010:25, 39 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

- 36 Nors Teisingumo Teismas nusprendė, kad SESV 56 straipsnis nedraudžia nacionalinės teisės aktų, pagal kuriuos vienos valstybės narės, kuriose jie teisėtai teikia analogiškas paslaugas, įsisteigusiems ūkio subjektams draudžiama kitos valstybės narės teritorijoje internetu siūlyti azartinius lošimus (šiuo klausimu žr. 2009 m. rugsėjo 8 d. Sprendimo *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, 73 punktą), reikia priminti, kad byloje, kurioje priimtas minėtas sprendimas, nagrinėti teisės aktai numatė azartinių lošimų monopolį, pagal kurį išimtinės teisės organizuoti šiuos žaidimus buvo suteiktos faktiškai valstybės proteguojamam subjektui.
- 37 Pagal pagrindinėje byloje nagrinėjamus teisės aktus organizuoti internetinius azartinius lošimus gali tik nacionalinėje teritorijoje esančius lošimo namus eksploatuojantys ūkio subjektai, kurie turi tam skirtą koncesiją ir leidimą.
- 38 Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad iš suformuotos jurisprudencijos matyti, kad koncesijų ir leidimų organizuoti azartinius lošimus sistema turi būti grindžiama objektyviais, nediskriminaciniais ir iš anksto žinomais kriterijais, užtikrinančiais, kad bus pakankamai apribota nacionalinių valdžios institucijų diskrecija tam, kad ja nebūtų naudojamosi savavališkai (2017 m. birželio 22 d. Sprendimo *Unibet International*, C-49/16, EU:C:2017:491, 41 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).
- 39 Taigi toks apribojimas, koks nustatytas pagrindinėje byloje, yra diskriminacinio pobūdžio. Jis yra suderinamas su Sąjungos teise, tik jei patenka į aiškiai nukrypti leidžiančios nuostatos, kaip antai SESV 52 straipsnio, taikymo sritį, t. y. kai grindžiamas viešąja tvarka, visuomenės saugumu ir visuomenės sveikata (2010 m. rugsėjo 9 d. Sprendimo *Engelmann*, C-64/08, EU:C:2010:506, 34 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).
- 40 Vengrijos vyriausybė remiasi viešosios tvarkos ir visuomenės sveikatos pagrindais ir teigia, kad valstybės atliekama internetinių lošimų kontrolė yra ribota ir kad nacionaline teisės nuostata užtikrinama, kad internetiniai azartiniai lošimai, kurie kelia didesnę pavojų nei tradiciniai azartiniai lošimai, gali būti organizuojami tik patikimų ūkio subjektų, kurie eksploatuoja nacionalinėje teritorijoje esančius lošimo namus ir laikosi vartotojų ir viešosios tvarkos apsaugos reikalavimų.
- 41 Nors neginčijama, kad dėl tiesioginio kontakto tarp vartotojo ir ūkio subjekto nebuvimo internetu prieinamiems azartiniam lošimams būdingas kitokio pobūdžio ir didesnis pavojus, palyginti su tradicinėmis tokių lošimų rinkomis, turint omenyje galimą ūkio subjektų sukčiavimą, nukreiptą prieš vartotojus (2009 m. rugsėjo 8 d. Sprendimo *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, 70 punktas), vis dėlto nagrinėjama taisyklė turi atitikti Teisingumo Teismo jurisprudencijoje nustatytas su proporcingumu susijusias sąlygas (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, 48 punktą).
- 42 Konkrečiau kalbant, apribojimas, kaip antai nagrinėjamas pagrindinėje byloje, pagal kurį internetinių azartinių lošimų organizatorius privalo gauti koncesiją eksploatuoti Vengrijos teritorijoje esančius lošimo namus tam, kad galėtų siūlyti tokius internetinius azartinius lošimus, gali būti leidžiamas tik nustačius, kad jis yra būtinas siekiamam tikslui įgyvendinti (šiuo klausimu žr. 1997 m. liepos 9 d. Sprendimo *Parodi*, C-222/95, EU:C:1997:345, 31 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją).
- 43 Vis dėlto akivaizdu, kad apribojimas, pagal kurį prieigą prie internetinių azartinių lošimų rinkos turi tik nacionalinėje teritorijoje esančius lošimo namus eksploatuojantys subjektai, viršija tai, kas būtų laikoma proporcinga, nes egzistuoja mažesnės ribojamosios priemonės, leidžiančios pasiekti Vengrijos vyriausybės nurodytus tikslus.
- 44 Atsižvelgiant į visa tai, kas išdėstyta, į penktąjį klausimą reikia atsakyti taip: SESV 56 straipsnį reikia aiškinti taip, kad jis draudžia nacionalinės teisės nuostatą, kaip antai nagrinėjamą pagrindinėje byloje, pagal kurią išduoti leidimą organizuoti internetinius azartinius lošimus galima tik azartinių lošimų

veiklos organizatoriams, pagal koncesiją eksploatuojantiems nacionalinėje teritorijoje veikiančius lošimo namus, nes ši nuostata nėra sąlyga, būtina nustatytiems tikslams pasiekti, ir egzistuoja mažesnės ribojamosios priemonės, kurios leistų pasiekti tokius tikslus.

Dėl šeštojo–aštuntojo klausimų

- 45 Savo šeštoju–aštuntuoju klausimais prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia sužinoti, ar SESV 56 straipsnį reikia aiškinti taip, kad jis draudžia nacionalinės teisės aktus, kaip antai nagrinėjamus pagrindinėje byloje, nustatančius koncesijų ir leidimų sistemą, kuri taikoma internetinių azartinių lošimų organizavimui ir pagal kurią ūkio subjektai gali sudaryti lošimo namų koncesijos sutartis ir jomis remdamiesi gauti leidimą organizuoti internetinius azartinius lošimus, sudalyvavę ekonomikos ministro surengtame konkurse, skirtame sudaryti koncesijų sutartis, arba pateikę šiam ministrui sutarties sudarymo pasiūlymą, siekdami sudaryti koncesijos sutartį, atsižvelgiant į tai, kad pastaroji galimybė suteikta azartinių lošimų organizatoriams, kurie pagal nacionalinės teisės aktus laikomi „patikimais“.
- 46 Pirmiausia reikia priminti, kad 2017 m. birželio 22 d. Sprendime *Unibet International* (C-49/16, EU:C:2017:491) Teisingumo Teismas jau yra atsakęs į klausimus dėl koncesijų ir leidimų, skirtų organizuoti azartiniam lošimams Vengrijoje, suteikimo tvarkos. Vienintelis skirtumas tarp šeštojo prejudicinio klausimo ir klausimų, į kuriuos Teisingumo Teismas jau atsakė, yra susijęs su koncesijos, kurią reikia gauti, kad ūkio subjektui galima būtų suteikti leidimą organizuoti internetinius azartinius lošimus, rūšimi.
- 47 Iš sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad koncesijų suteikimo procedūros, t. y. ekonomikos ministro skelbiamo konkurso siekiant sudaryti koncesijos sutartis organizavimas ir tik „patikimais“ laikomiems azartinių lošimų organizatoriams suteikta galimybė pateikti šiam ministrui sutarties sudarymo pasiūlymą siekiant, kad būtų sudaryta koncesijos sutartis, nepasikeitė. Be to, iš minėto sprendimo taip pat matyti, kad konkursas, kurio skelbimas priskirtas ekonomikos ministro kompetencijai, vis dar nebuvo surengtas, o sąlyga, kad „patikimu“ laikomas azartinių lošimų organizatorius dešimt metų turi būti vykdeš azartinių lošimų organizavimo Vengrijoje veiklą, vis dar įtvirtinta nacionalinės teisės aktų redakcijoje, galiojusioje pagrindinės bylos faktinių aplinkybių klostymosi laikotarpiu.
- 48 Taigi, nesant reikalo nagrinėti pagrindinėje byloje ginčijamos sistemos, reikia konstatuoti, kad iš 2017 m. birželio 22 d. Sprendimo *Unibet International* (C-49/16, EU:C:2017:491) 48 punkto matyti, kad ši sistema prieštarauja SESV 56 straipsniui.
- 49 Atsižvelgiant į visa tai, kas išdėstyta, į šeštąjį–aštuntąjį klausimus reikia atsakyti taip: SESV 56 straipsnį reikia aiškinti taip, kad jis draudžia nacionalinės teisės aktus, kaip antai nagrinėjamus pagrindinėje byloje, kuriuose numatyta koncesijų ir leidimų organizuoti internetinius azartinius lošimus sistema, jeigu juose yra kitose valstybėse narėse įsisteigusius ūkio subjektus diskriminuojančių nuostatų arba įtvirtintos nediskriminacinės nuostatos, tačiau jos taikomos nesilaikant skaidrumo arba įgyvendinamos taip, kad tam tikriems kitose valstybėse narėse įsisteigusiems potencialiems konkurso dalyviams trukdoma ar tampa sudėtingiau pateikti savo kandidatūrą.

Dėl devintojo klausimo

- 50 Reikia konstatuoti: kadangi, kaip matyti iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą, *Sporting Odds* neprašė koncesijos ir ji jai nebuvo suteikta, atsakymas į šį klausimą dėl galimų teisių gynimo priemonių, nukreiptų prieš sprendimus dėl koncesijų suteikimo, yra hipotetinis.
- 51 Taigi reikia konstatuoti, kad devintasis klausimas yra nepriimtinas.

Dėl dešimtojo klausimo

- 52 Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės teiraujasi, ar SESV 56 straipsnis ir ESS 4 straipsnio 3 dalis, siejami su Chartijos 47 ir 48 straipsniais, draudžia nacionalinės teisės aktus, kaip antai nagrinėjamus pagrindinėje byloje, kuriuose nenumatyta, kad laisvą paslaugų teikimą ribojančių priemonių, kaip jos suprantamos pagal SESV 56 straipsnį, proporcingumo klausimas nagrinėtinas *ex officio*, ir pagal kuriuos įrodinėjimo pareiga tenka bylos šalims.
- 53 Šiuo aspektu neginčytina, kad nacionaliniai teismai turi bendrai įvertinti ribojamųjų teisės nuostatų priėmimo ir įgyvendinimo aplinkybes, remdamiesi įrodymais, pateiktais kompetentingų valstybės narės institucijų, siekiančių įrodyti tikslų, galinčių pateisinti pagal SESV garantuojamos pagrindinės laisvės kliūtį ir jos proporcingumą, egzistavimą (šiuo klausimu žr. 2017 m. birželio 14 d. Sprendimo *Online Games ir kt.*, C-685/15, EU:C:2017:452, 65 punktą).
- 54 Šiems teismams pagal nacionalines procesines taisykles gali būti pavesta imtis būtinų priemonių, kurios skatintų pateikti tokius įrodymus; vis dėlto jie negali būti įpareigoti vietoje minėtų institucijų pateikti pateisinimų, kuriuos pateikti privalo minėtos institucijos. Jeigu šių pateisinimų nepateikiama dėl to, kad jų nėra, arba dėl minėtų institucijų pasyvumo, nacionaliniai teismai turi galėti daryti dėl tokio nepateikimo kylančias išvadas (2017 m. birželio 14 d. Sprendimo *Online Games ir kt.*, C-685/15, EU:C:2017:452, 66 punktas).
- 55 Be to, Teisingumo Teismas yra nusprendęs, jog pagal Sąjungos teisę nedraudžiama nacionalinė tvarka, pagal kurią sprendimą dėl naudojimosi Sąjungos pagrindine laisve ribojančios teisės normos atitikties Sąjungos teisei turintis priimti nacionalinis teismas privalo *ex officio* ištirti jam pateiktos nagrinėti bylos aplinkybes, jeigu tokios tvarkos pasekmė nėra tai, kad tas teismas turi pakeisti atitinkamos valstybės narės kompetentingas valdžios institucijas, kurios turi pateikti įrodymų, būtinų tam, kad minėtas teismas galėtų patikrinti, ar šis apribojimas pateisinamas (2017 m. birželio 14 d. Sprendimo *Online Games ir kt.*, C-685/15, EU:C:2017:452, 67 punktas).
- 56 Iš to matyti, jog Sąjungos teisė nereikalauja, kad valstybės narės numatytų, kad pagrindines teises ribojančios priemonės būtų nagrinėjamos *ex officio*, taigi, ir nedraudžia nacionalinės teisės aktų, kuriuose numatyta, kad įrodinėjimo pareiga tenka šalims.
- 57 Atsižvelgiant į visa tai, kas išdėstyta, į dešimtąjį klausimą reikia atsakyti taip: SESV 56 straipsnį ir ESS 4 straipsnio 3 dalį, siejamus su Chartijos 47 ir 48 straipsniais, reikia aiškinti taip, kad jie nedraudžia nacionalinės teisės aktų, kaip antai nagrinėjamų pagrindinėje byloje, kuriuose nenumatyta, kad laisvą paslaugų teikimą ribojančių priemonių, kaip jos suprantamos pagal SESV 56 straipsnį, proporcingumo klausimas nagrinėtinas *ex officio* ir pagal kuriuos įrodinėjimo pareiga tenka bylos šalims.

Dėl vienuoliktojo klausimo

- 58 Savo vienuoliktuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia sužinoti, ar SESV 56 straipsnį, siejamą su Chartijos 47 ir 48 straipsniais, reikia aiškinti taip, kad ribojamąsias teisės nuostatas nustačiusi valstybė narė privalo pateikti įrodymų, kurie patvirtintų, jog egzistuoja tikslai, galintys pateisinti SESV garantuojamos pagrindinės laisvės kliūtį ir jos proporcingumą, ar vis dėlto tokia pareiga gali būti nustatyta kitai bylos šaliai.
- 59 Viena vertus, kaip matyti iš šio sprendimo 52 ir 53 punktų, tokias teisės nuostatas nustačiusios valstybės narės kompetentingos valdžios institucijos turi pateikti įrodymų, skirtų patvirtinti, kad egzistuoja tikslai, galintys pateisinti SESV garantuojamos pagrindinės laisvės kliūtį ir jos proporcingumą. Kita vertus, jeigu šių pateisinimų nepateikiama dėl to, kad jų nėra, arba dėl minėtų institucijų pasyvumo, nacionaliniai teismai turi galėti daryti visas dėl tokio nepateikimo kylančias išvadas.

- 60 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, reikia konstatuoti: SESV 56 straipsnį, siejamą su Chartijos 47 ir 48 straipsniais, reikia aiškinti taip, kad ribojamąsias teisės nuostatas nustačiusi valstybė narė privalo pateikti įrodymų, kurie patvirtintų, jog egzistuoja tikslai, galintys pateisinti SESV garantuojamos pagrindinės laisvės kliūtį ir jos proporcingumą, o valstybei narei to nepadarius, minėtas teismas turi galėti daryti visas dėl tokio nepateikimo kylančias išvadas.

Dėl keturioliktojo klausimo

- 61 Savo keturioliktojo klausimu, kurį reikia nagrinėti atsakius į vienuoliktąjį klausimą, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia sužinoti, ar SESV 56 straipsnį reikia aiškinti taip, kad valstybė narė neįvykdė pareigos pateisinti ribojamąją priemonę dėl to, kad įtvirtindama tokią priemonę nacionalinės teisės aktuose ir, nacionaliniam teismui ją nagrinėjant, nepateikė jos poveikio analizės.
- 62 Šiuo klausimu reikia priminti, kad jeigu valstybė narė siekia remtis tikslu, kuriuo galima pateisinti laisvės teikti paslaugas kliūtį, ji turi pateikti nacionaliniam teismui visą informaciją, kuri leistų jam įsitikinti, jog minėta priemonė atitinka iš proporcingumo principo kylančius reikalavimus (2014 m. balandžio 30 d. Sprendimo *Pfleger ir kt.*, C-390/12, EU:C:2014:281, 50 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).
- 63 Vis dėlto remiantis šia jurisprudencija negalima daryti išvados, kad valstybė narė neturėjo galimybės nustatyti, jog ribojamoji vidaus priemonė atitinka šiuos reikalavimus, motyvuojant vien tuo, kad minėta valstybė narė negali pateikti tyrimo, kuriuo grindžiamas nagrinėjamos teisės nuostatos priėmimas (2014 m. balandžio 30 d. Sprendimo *Pfleger ir kt.*, C-390/12, EU:C:2014:281, 51 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).
- 64 Būtent nacionalinis teismas turi visapusiškai įvertinti ribojamųjų teisės nuostatų priėmimo ir įgyvendinimo aplinkybes (2014 m. balandžio 30 d. Sprendimo *Pfleger ir kt.*, C-390/12, EU:C:2014:281, 52 punktas) ir neapsiriboti vien konstatavimu, kad nebuvo atlikta preliminarus teisės nuostatų poveikio tyrimo.
- 65 Atsižvelgiant į visa tai, kas išdėstyta, į keturiolikąjį klausimą reikia atsakyti taip: SESV 56 straipsnį reikia aiškinti taip, jog negalima pripažinti, kad valstybė narė neįvykdė pareigos pateisinti ribojamąją priemonę dėl to, kad įtvirtindama tokią priemonę nacionalinės teisės aktuose ir, nacionaliniam teismui ją nagrinėjant, nepateikė jos poveikio analizės.

Dėl šešioliktojo klausimo

- 66 Savo šešioliktojo klausimu, kurį reikia nagrinėti prieš dvyliktąjį, tryliktąjį ir penkiolikąjį klausimus, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės teiraujasi, ar SESV 56 straipsnį reikia aiškinti taip, kad juo draudžiama sankcija, kaip antai nagrinėjama pagrindinėje byloje, skiriama už nacionalinės teisės aktų, kuriais nustatoma koncesijų ir leidimų, skirtų organizuoti azartiniam lošimams, suteikimo sistema, pažeidimą, jeigu paaiškėja, kad tokie nacionalinės teisės aktai prieštarauja šiam straipsniui.
- 67 Šiuo aspektu pakanka priminti, kad tuo atveju, kai azartinių lošimų srityje sukuriamą ribojamoji sistema ir ši sistema nesuderinama su SESV 56 straipsniu, ūkio subjektui pažeidus šią sistemą, negali būti taikomos sankcijos (2017 m. birželio 22 d. Sprendimo *Unibet International*, C-49/16, EU:C:2017:491, 50 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

- 68 Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, į šešioliktąjį klausimą reikia atsakyti taip: SESV 56 straipsnį reikia aiškinti taip, kad juo draudžiama sankcija, kaip antai nagrinėjama pagrindinėje byloje, skiriama už nacionalinės teisės aktų, kuriais nustatoma koncesijų ir leidimų, skirtų organizuoti azartiniam lošimams, suteikimo sistema, pažeidimą, jeigu paaiškėja, kad tokie nacionalinės teisės aktai prieštarauja šiam straipsniui.
- 69 Atsižvelgiant į atsakymą, kuris pateiktas į šešioliktąjį klausimą, nebereikia atsakyti į dvyliktąjį, tryliktąjį ir penkioliktąjį klausimus.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

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

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

1. SESV 56 straipsnį reikia aiškinti taip, kad iš esmės jis nedraudžia dualios azartinių lošimų rinkos organizavimo sistemos, pagal kurią kai kurios azartinių lošimų rūšys priskiriamos valstybės monopoliui, o kitos – koncesijų ir leidimų, skirtų organizuoti azartiniam lošimams, suteikimo sistemai, jeigu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nustatys, kad laisvą paslaugų teikimą ribojančiais teisės aktais iš tiesų nuosekliai ir sistemiškai įgyvendinami atitinkamos valstybės narės nurodyti tikslai.
2. SESV 56 straipsnį reikia aiškinti taip, kad jis draudžia nacionalinės teisės nuostatą, kaip antai nagrinėjamą pagrindinėje byloje, pagal kurią išduoti leidimą organizuoti internetinius azartinius lošimus galima tik azartinių lošimų veiklos organizatoriams, pagal koncesiją eksploatuojantiems nacionalinėje teritorijoje veikiančius lošimo namus, nes ši nuostata nėra sąlyga, būtina nustatytiems tikslams pasiekti, ir egzistuoja mažesnių ribojamųjų priemonių, kurios leistų pasiekti tokius tikslus.
3. SESV 56 straipsnį reikia aiškinti taip, kad jis draudžia nacionalinės teisės aktus, kaip antai nagrinėjamus pagrindinėje byloje, kuriuose numatyta koncesijų ir leidimų organizuoti internetinius azartinius lošimus sistema, jeigu juose yra kitose valstybėse narėse įsisteigusius ūkio subjektus diskriminuojančių nuostatų arba įtvirtintos nediskriminacinės nuostatos, tačiau jos taikomos nesilaikant skaidrumo arba įgyvendinamos taip, kad tam tikriems kitose valstybėse narėse įsisteigusiems potencialiems konkurso dalyviams trukdoma ar tampa sudėtingiau pateikti savo kandidatūrą.
4. SESV 56 straipsnį ir ESS 4 straipsnio 3 dalį, siejamus su Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 ir 48 straipsniais, reikia aiškinti taip, kad jie nedraudžia nacionalinės teisės aktų, kaip antai nagrinėjamų pagrindinėje byloje, kuriuose nenumatyta, kad laisvą paslaugų teikimą ribojančių priemonių, kaip jos suprantamos pagal SESV 56 straipsnį, proporcingumo klausimas nagrinėtinas *ex officio*, ir pagal kuriuos įrodinėjimo pareiga tenka bylos šalims.
5. SESV 56 straipsnį, siejamą su Pagrindinių teisių chartijos 47 ir 48 straipsniais, reikia aiškinti taip, kad ribojamąsias teisės nuostatas nustačiusi valstybė narė privalo pateikti įrodymų, kurie patvirtintų, jog egzistuoja tikslai, galintys pateisinti SESV garantuojamos pagrindinės laisvės kliūtį ir jos proporcingumą, o valstybei narei to nepadarius, minėtas teismas turi galėti daryti visas dėl tokio nepateikimo kylančias išvadas.

6. SESV 56 straipsnį reikia aiškinti taip, jog negalima pripažinti, kad valstybė narė neįvykdė pareigos pateisinti ribojamąją priemonę dėl to, kad įtvirtindama tokią priemonę nacionalinės teisės aktuose ir, nacionaliniam teismui ją nagrinėjant, nepateikė jos poveikio analizės.
7. SESV 56 straipsnį reikia aiškinti taip, kad juo draudžiama sankcija, kaip antai nagrinėjama pagrindinėje byloje, skiriama už nacionalinės teisės aktų, kuriais nustatoma koncesijų ir leidimų, skirtų organizuoti azartiniais lošimams, suteikimo sistema, pažeidimą, jeigu paaaiškėja, kad tokie nacionalinės teisės aktai prieštarauja šiam straipsniui.

Parašai.