



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 22. junija 2017*

„Predhodno odločanje — Svoboda opravljanja storitev — Omejitve — Pogoji za dodelitev koncesije za organizacijo spletnih iger na srečo — V praksi nemogoča pridobitev takega dovoljenja za zasebne gospodarske subjekte, ki imajo sedež v drugih državah članicah“

V zadevi C-49/16,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Budimpešti, Madžarska) z odločbo z dne 9. decembra 2015, ki je na Sodišče prispela 27. januarja 2016, v postopku

Unibet International Ltd.

proti

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, E. Regan, J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund in S. Rodin (poročevalec), sodniki,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodni tajnik: I. Illéssy, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 15. decembra 2016,

ob upoštevanju stališč, ki so jih je predložili:

- za Unibet International Ltd. A. Jádi-Németh in A. Kovács, ügyvédek,
- za madžarsko vlado Z. Fehér, G. Koós in E. E. Sebestyén, agenti,
- za belgijsko vlado L. Van den Broeck in M. Jacobs, agentki, skupaj s P. Vlaeminckom, R. Verbekejem in J. Van den Bonom, odvetniki,
- za portugalsko vlado L. Inez Fernandes, M. Figueiredo in A. Silva Coelho, agenti,
- za Evropsko komisijo H. Tserepa-Lacombe in L. Havas, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 5. aprila 2017

* Jezik postopka: madžarščina.

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 56 PDEU.
- 2 Ta predlog je bil vložen v sporu med malteško družbo Unibet International Ltd. (v nadaljevanju: Unibet) in Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala (glavna nacionalna davčna in carinska uprava, Madžarska, v nadaljevanju: madžarski davčni organ) glede odločb, ki jih je sprejel ta organ, o začasni omejitvi dostopa do spletnih strani družbe Unibet, dostopnimi pod imeni domen hu.unibet.com in hul.unibet.com.

Pravni okvir

Madžarsko pravo

Zakonodaja, ki je veljala pred 25. junijem 2014

– *Zakon o igrah na srečo*

- 3 Člen 1 szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV törvény (zakon št. XXXIV iz leta 1991 o igrah na srečo, kot je veljal 25. junija 2014, v nadaljevanju: zakon o igrah na srečo) je v odstavkih od 3 do 5 določal:

„(3) Za dejavnost prirejanja iger na srečo v smislu člena 1(1)(i) zakona XVI iz leta 1991 o koncesijah (a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. Tv, v nadaljevanju: zakon o koncesijah) se štejejo:

[...]

e) prirejanje iger na srečo,

[...]

(4) Dejavnost prirejanja iger na srečo z udeležbo prek telekomunikacijskih sistemov ali sredstev z ozemlja Madžarske je mogoče opravljati izključno v skladu z določbami tega zakona.

(5) Za objavo ponudb za udeležbo v igrah na srečo, organiziranih prek telekomunikacijskih sistemov ali sredstev, je potrebno dovoljenje državnega davčnega organa. Finančne institucije in ponudniki telekomunikacijskih storitev ne smejo brez dovoljenja prispevati k objavi niti k sprejemanju ponudb za udeležbo v igrah na srečo niti ne smejo zagotavljati tehnične podpore.“

- 4 Člen 2(2a) in (3) tega zakona določa:

„(2a) Za opravljanje storitev spletnih iger na srečo je potrebno dovoljenje državnega davčnega organa. Storitve spletnih iger na srečo spadajo na področje uporabe tega zakona v naslednjih primerih:

a) če se spletne igre na srečo prirejajo na madžarskem ozemlju ali

b) če se prejemnik storitve udeleži spletne igre na srečo na madžarskem ozemlju ali

c) če je storitev namenjena prejemnikom, ki so na madžarskem ozemlju, zlasti če je storitev dostopna v madžarščini ali se oglašuje na madžarskem ozemlju.

(3) Državni davčni organ podeli dovoljenje tistemu, ki izpolnjuje osebne, materialne in ekonomske zahteve, potrebne za varno in strokovno upravljanje iger na srečo.“

5 Člen 3 navedenega zakona določa:

„(1) Prirejanje reguliranih iger na srečo

a) lahko opravlja podjetje, ki je ustanovljeno za trajno opravljanje dejavnosti prirejanja iger na srečo in katerega 100-odstotni lastnik je država Madžarska (v nadaljevanju: državni prireditelj iger na srečo), ali gospodarska družba, katere izključni lastnik je državni prireditelj iger na srečo, ali gospodarski subjekt, v katerem ima država večinski delež.

b) država lahko tretjim osebam začasno odstopi pravico do opravljanja te dejavnosti na podlagi koncesijske pogodbe.

[...]“

6 Člen 4 zakona igrar na srečo je v odstavkih (1) in (6) določal:

„(1) Za sklenitev koncesijskih pogodb minister objavi javni razpis v skladu s členom 5(1) zakona o koncesijah.

[...]

(6) Na podlagi člena 10/C(2) zakona o koncesijah lahko minister sklene koncesijsko pogodbo brez javnega razpisa z zanesljivim prirediteljem iger na srečo v smislu tega zakona.“

7 Člen 5(1) tega zakona je določal:

„V primeru javnega razpisa v skladu s členom 5(1) zakona o koncesijah lahko minister sklene koncesijsko pogodbo s ponudnikom, ki je bil izbran na razpisu.“

8 Člen 29/D tega zakona je določal:

„Gospodarska družba, katere izključni lastnik je državni prireditelj iger na srečo, ali gospodarski subjekt, v katerem ima država večinski delež, ki sta določena v členu 3(1)(a), ter koncesionar, naveden v členu 3(1)(b), morajo imeti osnovni kapital v višini najmanj 200 milijonov madžarskih forintov [(HUF), približno 620.000 EUR].“

9 Člen 36(1) zakona o igrah na srečo je določal:

„Državni davčni organ opravlja funkcijo nadzornega organa nad igrami na srečo. S tem namenom redno nadzira, da je dejavnost v skladu z zakonodajo, dovoljenji in načrtom igre.“

10 Člen 36/G(1) in (2) tega zakona je določal:

„(1) Državni davčni organ odredi, da se začasno omeji dostop do podatkov, objavljenih prek elektronskih telekomunikacijskih omrežij (v nadaljevanju za namene tega poglavja: elektronski podatki), katerih razkritje ali objava bi pomenila nezakonito prirejanje iger na srečo.

(2) Začasna omejitev dostopa začasno onemogoča dostop do elektronskih podatkov. Državni davčni organ odredi začasno omejitev dostopa do elektronskih podatkov za obdobje 90 dni.

[...]“

11 Člen 37, točka 30, navedenega zakona je določal:

„Za zanesljivega prireditelja iger na srečo se šteje prireditelj iger na srečo, ki posluje pregledno v smislu člena 3(1), točka 1, nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (zakon CXCVI iz leta 2011 o državnem premoženju) in

- a) ki je izpolnil vse obveznosti prijave in plačila več kot 500.000 HUF [(približno 1550 EUR)] iz naslova javnih dajatev, ki jih je registriral državni davčni organ, in ki z izpolnitvijo takih obveznosti nikoli ni bil v zamudi več kot 90 dni,
- b) in za čigar bančni račun davčni organ ni nikoli izdal takojšnjega naloga za obremenitev za več kot 500.000 HUF [(približno 1550 EUR)] ter zoper katerega med opravljanjem njegove dejavnosti ni bil uveden postopek izvršbe, katerega vrednost bi presežala 500.000 HUF [(približno 1550 EUR)];
- c) ki pri opravljanju svoje dejavnosti in v okviru te dejavnosti ni nikoli storil kršitve, zaradi katere bi mu bila vsakič naložena globa, višja od 5 milijonov HUF [(približno 15.500 EUR)];
- d) ki je vsaj deset let opravljal dejavnost prirejanja iger na srečo na Madžarskem in
- e) ki je v celoti upošteval pravila o identifikaciji udeležencev in upravljanju podatkov, pridobljenih s tem, kadar je imel tako obveznost.“

– *Zakon o koncesijah*

12 Člen 4(1) zakona o koncesijah je določal:

„Država ali lokalna uprava morata objaviti javni razpis za sklenitev koncesijskih pogodb, razen za podaljšanje pogodbe, predvideno v členu 12(3) zakona CXCVI iz leta 2011 o državnem premoženju, in za sklenitev pogodbe, predvidene v členu 10/C. Razpis je odprt, razen če je iz razlogov državne obrambe in varnosti nujen omejen razpis.

[...]“

13 Člen 5(1) tega zakona je določal:

„Minister, pristojen za določeno področje glede na predmet dejavnosti, je pooblaščen, da v imenu države razpiše in izvede razpis ter sklene koncesijsko pogodbo v imenu države ob predhodnem soglasju ministra, pristojnega za nadzor nad državnim premoženjem.

[...]“

14 Člen 10/C, od (1) do (6), tega zakona je določal:

„(1) Koncesijsko pogodbo je mogoče skleniti tudi z zanesljivim prirediteljem iger na srečo v smislu sektorskega zakona v skladu z določbami tega zakona.

(2) Področni minister lahko odloči, da ne bo razpisal javnega razpisa za dodelitev koncesije, če je koncesijsko pogodbo mogoče skleniti z zanesljivim prirediteljem iger na srečo.

(3) Zanesljivi prireditelj iger na srečo predloži ponudbo za opravljanje dejavnosti prirejanja iger na srečo. Ponudnik v ponudbi navede enote, ki so določene v zakonu o igrah na srečo, in se zaveže, da bo za vsako od njih plačal letno koncesijsko dajatev, enakovredno vsaj dvakratni koncesijski dajatvi, določeni v veljavnem zakonu o državnem proračunu.

(4) Področni minister odloči o sprejemu ponudbe v tridesetih dneh po prejemu pisne ponudbe, ki jo je predložil zanesljivi prireditelj iger na srečo. V primeru sprejema ponudbe v roku tridesetih dni sklene koncesijsko pogodbo s tistim, ki je to ponudbo predložil.

(5) Na podlagi koncesijske pogodbe, sklenjene v skladu s tem členom, lahko koncesionar izkorišča največ pet enot.

(6) Določbe tega zakona in zakona o igrah na srečo veljajo dopolnilno tako za koncesijsko pogodbo kot za koncesionarja.

[...]"

15 Člen 11(1) zakona o koncesijah je določal:

„Če se koncesijska pogodba ne sklene na podlagi člena 10/C, oseba ali subjekt, ki deluje v imenu države ali lokalne uprave, lahko sklene koncesijsko pogodbo zgolj s tistim ponudnikom, ki je bil izbran na razpisu. Uspešni ponudnik je tisti ponudnik, ki je predložil skladno ponudbo, ki je v celoti gledano najugodnejša za državo ali za lokalno upravo.

[...]"

16 Člen 21(1) tega zakona je določal:

„Če opravljanje dejavnosti, ki je predmet koncesije, na podlagi posebne določbe zahteva javno dovoljenje, lahko koncesionar opravlja dejavnost samo, če ima tako dovoljenje.

[...]"

Zakonodaja, kot je veljala od 29. avgusta 2014 naprej

– *Spremenjeni zakon o igrah na srečo*

17 Člen 3 zakona o igrah na srečo, kot je veljal 29. avgusta 2014 (v nadaljevanju: spremenjeni zakon o igrah na srečo), je v odstavku 3 določal:

„Organizacija loterije in stav – razen stav na konjske dirke, spletnih iger na srečo in posredovanja stav – je v izključni pristojnosti državnega prireditelja iger na srečo.“

18 Člen 29/D(1) in (2) spremenjenega zakona o igrah na srečo je določal:

„(1) Gospodarska družba, katere izključni lastnik je državni prireditelj iger na srečo, ali gospodarski subjekt, v katerem ima država večinski delež, ki sta določena v členu 3(1)(a), koncesionar, naveden v členu 3(1)(b), ali zanesljivi prireditelj iger na srečo morajo imeti osnovni kapital v višini najmanj 50 milijonov HUF [približno 155.000 EUR].

(2) Koncesionar iz odstavka 1 lahko tudi – ob upoštevanju člena 20(1) [zakona o koncesijah, kakor je veljal 29. avgusta 2014 (v nadaljevanju: spremenjeni zakon o koncesijah)] – opravlja dejavnost kot gospodarska družba s sedežem v tujini.

[...]“

19 Člen 37, točka 31, tega zakona določa:

„Za namene spletnih iger na srečo se za zanesljivega prireditelja iger na srečo šteje prireditelj iger na srečo, ki posluje pregledno v smislu člena 3(1), točka 1, zakona CXCVI iz leta 2011 o državnem premoženju in

- a) ki je izpolnil vse obveznosti prijave in plačila zneska, ki so višje od zneska, ki ustreza 500.000 HUF [(približno 1550 EUR)] iz naslova javnih dajatev, ki jih je registriral državni davčni organ ali davčni organ države, v kateri ima prireditelj iger na srečo sedež ali ki je izdala dovoljenje za opravljanje dejavnosti prirejanja iger na srečo, in ki z izpolnitvijo takih obveznosti nikoli ni bil v zamudi več kot 90 dni;
- b) in za čigar bančni račun davčni organ države, ki je izdala dovoljenje za opravljanje dejavnosti prirejanja iger na srečo, ni nikoli izdal takojšnjega naloga za obremenitev za znesek, ki je višji od zneska, ki ustreza 500.000 HUF [(približno 1550 EUR)], ter zoper katerega v državi, ki je izdala dovoljenje za opravljanje dejavnosti prirejanja iger na srečo, med opravljanjem njegove dejavnosti ni bil uveden postopek izvršbe, katerega vrednost bi presežala znesek, ki ustreza 500.000 HUF [(približno 1550 EUR)];
- c) ki pri opravljanju svoje dejavnosti in v okviru te dejavnosti v državi, ki je izdala dovoljenje za opravljanje dejavnosti prirejanja iger na srečo, ni nikoli storil kršitve, zaradi katere bi mu bila vsakič naložena globa, višja od zneska, ki ustreza petim milijonom HUF [(približno 15.500 EUR)];
- d) ki je vsaj tri leta opravljal dejavnost prirejanja iger na srečo v državi, ki je izdala dovoljenje za opravljanje dejavnosti prirejanja iger na srečo, in
- e) ki je v celoti upošteval pravila o identifikaciji udeležencev in upravljanju podatkov, pridobljenih s tem v državi, ki je izdala dovoljenje za opravljanje dejavnosti prirejanja iger na srečo, kadar je imel tako obveznost.

Če prireditelj iger na srečo ima ali je imel dovoljenje za opravljanje dejavnosti prirejanja iger na srečo v več državah, se izpolnjevanje zahtev, določenih v točkah od (a) do (e), ugotavlja glede ene same države in vedno v zvezi s to državo.“

– *Spremenjeni zakon o koncesijah*

20 Člen 10/C(3a) spremenjenega zakona o koncesijah je tako določal:

„Določbe odstavka 3 veljajo za predložitev ponudb, katerih predmet so spletne igre na srečo, pri čemer pa veljajo naslednje izjeme:

- a) ponudbe lahko predložijo samo zanesljivi prireditelji v smislu člena 37, točka 31 [spremenjenega zakona o igrah na srečo],
- b) v ponudbi je treba za vsako vrsto igre navesti vsaj letno koncesijsko dajatev v skladu z referenčno koncesijsko dajatvijo, določeno v zakonu o splošnem proračunu, glede na vrsto igre,

- c) kdor predloži ponudbo, pa nima sedeža na Madžarskem ali nima madžarskega dovoljenja za opravljanje dejavnosti prirejanja iger na srečo, mora ponudbi priložiti potrdilo o izpolnjevanju zahtev iz člena 37, točka 31, [spremenjenega zakona o igrah na srečo], ki ga izda država, v kateri ima sedež, ali pa organ države, ki je izdal dovoljenje za opravljanje dejavnosti prirejanja iger na srečo, skupaj z uradnim prevodom v madžarščino.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 21 Unibet je družba s sedežem na Malti, katere dejavnost je med drugim prirejanje spletnih iger na srečo. Za to so ji nacionalni organi več držav članic izdali dovoljenja. Po inšpekcijskem nadzoru, ki je bil izveden poleti 2014, glede vsebine spletnih strani v madžarščini, ki jih je uporabljala družba Unibet ter ki so bile dostopne pod imeni domen hu.unibet.com in hul.unibet.com, je madžarski davčni organ ugotovil, da so te strani omogočale dostop do vsebin, ki so bile igre na srečo v smislu madžarske zakonodaje v zvezi z organizacijo iger na srečo, čeprav družba Unibet na Madžarskem ni imela zahtevanega dovoljenja.
- 22 Po tej kršitvi je madžarski davčni organ sprejel dve odločbi, s katerimi je naprej odredil začasno prepoved dostopa z Madžarske do spletnih strani družbe Unibet in nato družbi Unibet naložil plačilo globe.
- 23 Družba Unibet je nato vložila tožbo pri Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Budimpešti, Madžarska) za razglasitev ničnosti teh odločb, ker naj bi bila madžarska ureditev, na podlagi katere sta bili ti odločbi sprejeti, v nasprotju s členom 56 PDEU. Trdi, da ji je glede na zahteve, določene v tej zakonodaji, v praksi onemogočena pridobitev koncesije, ki je pogoj za pridobitev dovoljenja za prirejanje spletnih iger na srečo. Meni, da v skladu z nobenim postopkom, ki ga določa nacionalna zakonodaja, ni mogla skleniti koncesijske pogodbe.
- 24 Družba Unibet na eni strani trdi, da ministrstvo za gospodarstvo ni objavilo javnega razpisa za sklenitev koncesijske pogodbe in ji je tako onemogočilo sodelovanje v prvem postopku. Na drugi strani, glede drugega postopka, na podlagi katerega bi lahko ministrstvu predložila ponudbo za sklenitev koncesijske pogodbe in ki je pridržan „zanesljivim“ ponudnikom v smislu madžarske zakonodaje, trdi, da ji ni bilo dovoljeno predložiti ponudbe na datum prve odločbe, ker ni izpolnila zakonskih meril, na podlagi katerih bi jo bilo mogoče opredeliti kot „zanesljivega“ ponudnika iger na srečo v smislu nacionalne zakonodaje. Poleg tega pri sprejetju druge odločbe zaradi datuma, na katerega je začela veljati ureditev, ki spreminja opredelitev „zanesljivega“ ponudnika iger na srečo, ni imela dovolj časa za predložitev ponudbe, ki bi vsebovala vse podrobnosti.
- 25 Madžarski davčni organ meni, da madžarska ureditev ni v nasprotju s členom 56 PDEU. Zgolj to, da ni bilo javnega razpisa za dodelitev koncesije, ne pomeni, da madžarska zakonodaja krši pravo Unije, saj bi družba Unibet lahko sodelovala v razpisu, če bi bil objavljen. Poleg tega bi na dan sprejetja druge odločbe družba Unibet lahko prikazala, da je bila „zanesljivi“ ponudnik iger na srečo v smislu nacionalne zakonodaje, zato bi lahko na ministrstvu predložila ponudbo za sklenitev koncesijske pogodbe. Ta organ je pojasnil, da bo sprejeta ministrska uredba, s katero se dopolnijo določbe zakona o igrah na srečo glede spletnih iger.
- 26 Davčni organ je navedel tudi, da ker načrtovana uredba izhaja iz področja uporabe Direktive 98/34/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. junija 1998 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 20, str. 337), bi bilo treba za začetek njene veljavnosti o njej nujno obvestiti Komisijo. Ta organ meni, da celo če bi bila madžarska zakonodaja nezdružljiva s pravom Unije, ne bi bilo mogoče trditi, da je spletne igre na srečo na Madžarskem mogoče prirejati brez kakršnega koli dovoljenja ali omejitev.

- 27 Predložitveno sodišče sprašuje, ali je glede na sodno prakso Sodišča v zvezi z razlago člena 56 PDEU na področju iger na srečo nacionalna zakonodaja, kot je madžarska zakonodaja, ki ni ustvarila monopolnega položaja na trgu iger na srečo in ki subjektom na trgu zagotavlja teoretično možnost, da vstopijo na madžarski trg spletnih iger na srečo, katerega dejanska izvedba pa v praksi subjekte na trgu še naprej omejuje pri možnosti ponujanja njihovih storitev, lahko v skladu z določbami tega člena.
- 28 To sodišče meni, da so imeli ponudniki iger na srečo v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari dve možnosti sklenitve koncesijske pogodbe za prirejanje spletnih iger na srečo. Navaja, da prve možnosti, in sicer da bi ministrstvo za gospodarstvo objavilo javni razpis, to ministrstvo v celotnem spornem obdobju ni uporabilo. Glede druge možnosti, in sicer predložitve ponudbe za sklenitev koncesijske pogodbe, to sodišče pojasnjuje, da je le en ponudnik, ki bi ga bilo mogoče opredeliti kot „zanesljivega ponudnika iger na srečo“ v smislu zakonodaje, ki je veljala 25. junija 2014, lahko predložil tako ponudbo. V skladu s to zakonodajo pa na datum sprejetja prve odločbe o omejitvi dostopa do spletnih strani družbe Unibet ponudniki, ki niso mogli dokazati desetih let opravljanja storitev na Madžarskem, ne spadajo na področje uporabe izraza „zanesljivi ponudnik iger na srečo“. Zato to sodišče meni, da je bila družba Unibet izključena iz trga spletnih iger na srečo. Poleg tega predložitveno sodišče meni, da zaradi kratkega roka med 15. julijem 2014, ki je datum zakonske spremembe, na podlagi katere je bila opredelitev „zanesljivi ponudnik“ spremenjena tako, da bi družba Unibet lahko celo spadala pod ta pojem, in 29. avgustom 2014, ki je datum, ko je bila sprejeta druga odločba o omejitvi spletnih strani družbe Unibet, zadnja ni mogla več predložiti ponudbe, ki bi vsebovala vse podrobnosti.
- 29 To sodišče želi torej izvedeti, ali glede na člen 56 PDEU neobstoj podrobnih pravil v zvezi s tehničnimi pogoji, ki se zahtevajo za dodelitev dovoljenj za prirejanje spletnih iger, lahko upraviči, da je v praksi ponudnik iger na srečo izključen iz postopka dodelitve, čeprav nacionalna zakonodaja določa, da je dodelitev dovoljenj tehnično mogoča. Poleg tega sprašuje, ali lahko tak neobstoj natančnih tehničnih pravil vsaj upraviči upravne sankcije, ki jih pristojni organi naložijo ponudnikom iger na srečo, ki v praksi ne morejo dobiti dovoljenj, ki se zahtevajo za prirejanje spletnih iger na srečo.
- 30 V teh okoliščinah je Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Budimpešti) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu ukrepu, v skladu s katerim zakon države članice z razpisom za dodelitev koncesije oziroma ob sprejemu ponudbe, ki je bila predložena za pridobitev koncesije, zagotavlja teoretično možnost, da vsak prireditelj, ki izpolnjuje zakonske zahteve – vključno s prirediteljem s sedežem v drugi državi članici – pridobi koncesijo za opravljanje reguliranih storitev spletnih iger na srečo bodisi prek javnega razpisa bodisi s predložitvijo ponudbe, kadar zadevna država članica dejansko ne razpiše javnega razpisa za dodelitev koncesije, ponudnik storitve pa v praksi nima možnosti predložiti ponudbe, in kadar so organi države članice kljub temu odločili, da je ponudnik storitve kršil pravne predpise, ker je opravljal storitev brez dovoljenja, ki temelji na koncesiji, in mu naložili upravno kazen, določeno v zakonodaji (začasna omejitev dostopa in globa v primeru ponovljene kršitve)?
 2. Ali člen 56 PDEU nasprotuje temu, da država članica sprejme pravila višjega ranga z vidika nacionalnega prava, ki prirediteljem spletnih iger na srečo dajejo teoretično možnost, da opravljajo čezmejne storitve spletnih iger na srečo, kadar taki prireditelji, ker v državi članici ni izvedbenih pravil nižjega ranga, dejansko ne morejo od organov pridobiti upravnih dovoljenj, potrebnih za opravljanje storitve?
 3. Če sodišče, ki obravnava spor o glavni stvari, glede na odgovore, podane na prejšnja vprašanja, ugotovi, da je ukrep države članice v nasprotju s členom 56 PDEU, ali navedeno sodišče ravna v skladu s pravom Unije, če šteje, da sta kršitev, ki je bila ugotovljena v upravnih odločbah države članice zaradi opravljanja storitev brez dovoljenja, in upravna sankcija, ki je bila zato izrečena (začasna omejitev dostopa in globa), v nasprotju s členom 56 PDEU?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo in drugo vprašanje

- 31 Predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki določa ureditev s koncesijami in dovoljenji za prirejanje spletnih iger na srečo, na podlagi katere lahko ponudniki sklenejo koncesijsko pogodbo in na podlagi te pogodbe pridobijo dovoljenje za prirejanje spletnih iger na srečo tako, da sodelujejo na javnem razpisu za sklenitev koncesijske pogodbe, ki ga razpiše ministrstvo za gospodarstvo, ali pa tako, da ministrstvu predložijo ponudbo za sklenitev koncesijske pogodbe, pri čemer je ta zadnja možnost na voljo „zanesljivim“ ponudnikom iger na srečo v smislu nacionalne zakonodaje.
- 32 Spomniti je treba, da člen 56 PDEU zahteva prepoved vseh omejitev svobode opravljanja storitev, tudi če se ta omejitev uporablja brez razlikovanja za nacionalne ponudnike storitev in ponudnike iz drugih držav članic, če ta omejitev prepoveduje, ovira ali zmanjšuje privlačnost dejavnosti ponudnika s sedežem v drugi državi članici, kjer zakonito ponuja podobne storitve (glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, točka 51 in navedena sodna praksa).
- 33 V zvezi s tem je Sodišče že presodilo, da nacionalna zakonodaja, ki prepoveduje prirejanje iger na srečo brez predhodnega dovoljenja upravnih organov, pomeni omejitev svobode opravljanja storitev, ki jo zagotavlja člen 56 PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 30. aprila 2014, Pflieger in drugi, C-390/12, EU:C:2014:281, točka 39 in navedena sodna praksa).
- 34 Zato je treba ugotoviti, da nacionalna zakonodaja, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki določa ureditev koncesij in dovoljenj za prirejanje iger na srečo, pomeni omejitev svobode opravljanja storitev v smislu člena 56 PDEU.
- 35 Treba je preučiti, ali je ta omejitev lahko kljub temu utemeljena.
- 36 Sodišče je glede morebitnih utemeljitev, ki jih je mogoče sprejeti, če obstajajo nacionalni ukrepi, ki omejujejo svobodo opravljanja storitev, večkrat poudarilo, da se cilji, ki jim sledijo nacionalne zakonodaje, sprejete na področju iger na srečo in stav, v celoti najpogosteje nanašajo na varstvo prejemnikov zadevnih storitev in – splošneje – potrošnikov ter na varstvo družbenega reda. Poudarilo je tudi, da spadajo taki cilji med nujne razloge v splošnem interesu, s katerimi je mogoče utemeljiti posege v svobodo opravljanja storitev.
- 37 Poleg tega je nesporno, da mora vsaka država članica presoditi, ali je v okviru legitimnih ciljev, ki jim sledi, nujno v celoti ali delno prepovedati dejavnosti, ki se nanašajo na prirejanje iger na srečo, ali jih zgolj omejiti in za to predvideti bolj ali manj strog nadzor, pri čemer je treba nujnost in sorazmernost tako sprejetih ukrepov presojati samo glede na tako uresničevane cilje in glede na raven varstva, ki jo nameravajo zagotoviti zadevni nacionalni organi (glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, točka 46 in navedena sodna praksa).
- 38 V tej zadevi iz pisnih stališč, predloženih Sodišču, izhaja, da Madžarska za utemeljitev ukrepov v postopku v glavni stvari na splošno navaja cilje varstva potrošnikov in njihovih tveganj za javni red in javno zdravje.
- 39 Sodišče je že presodilo, da so ti cilji lahko taki, da je z njimi mogoče utemeljiti omejitve temeljnih pravic v sektorju iger na srečo. V sodni praksi je bilo namreč priznано določeno število nujnih razlogov v splošnem interesu, kot so cilji varstva potrošnikov, preprečevanja goljufije in preprečevanja

spodbujanja državljanov k čezmerni porabi pri igranju ter preprečevanja vznemirjanja družbenega reda na splošno (glej v tem smislu sodbo z dne 6. marca 2007, Placanica in drugi, C-338/04, C-359/04 in C-360/04, EU:C:2007:133, točka 46).

- 40 Vendar iz ustaljene sodne prakse izhaja, da morajo biti omejitve, ki jih določijo države članice, v skladu z načelom sorazmernosti in da je nacionalna zakonodaja primerna za zagotovitev izpolnitve uveljavljanega cilja samo, če so uvedeni ukrepi povezani in sistematični (sodbi z dne 6. marca 2007, Placanica in drugi, C-338/04, C-359/04 in C-360/04, EU:C:2007:133, točki 48 in 53, ter z dne 16. februarja 2012, Costa in Cifone, C-72/10 in C-77/10, EU:C:2012:80, točka 63).
- 41 Iz sodne prakse Sodišča izhaja tudi to, da mora ureditev koncesij in dovoljenj za prirejanje iger na srečo – čeprav odstopa od temeljne svoboščine – zato da je utemeljena, temeljiti na objektivnih, nediskriminatornih in vnaprej znanih merilih, ki določajo meje diskrecijske pravice organov, da se ta ne bi uporabljala arbitrarno (glej v tem smislu sodbo z dne 4. februarja 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, točka 55 in navedena sodna praksa).
- 42 Javni organi, ki dodeljujejo koncesije, morajo spoštovati tudi obveznost preglednosti. Čeprav ta ne vključuje nujno obveznosti, da se opravi javni razpis, navedena obveznost preglednosti, ki velja, če bi koncesija za storitve lahko zanimala podjetje v državi članici, ki ni država članica, v kateri se dodeljuje ta koncesija, nalaga organu, ki dodeljuje koncesijo, da v korist vseh potencialnih ponudnikov zagotovi ustrezno stopnjo javnosti, ki koncesijo za storitve odpre za konkurenco in omogoča nadzor nad tem, ali so bili postopki dodelitve izvedeni nepristransko (glej v tem smislu sodbo z dne 9. septembra 2010, Engelmann, C-64/08, EU:C:2010:506, točki 49 in 50).
- 43 Poleg tega načelo pravne varnosti, ki je tesno povezano z načelom varstva legitimnih pričakovanj, zlasti zahteva, da so pravna pravila jasna, natančna in imajo predvidljive učinke, predvsem če imajo lahko neugodne posledice za posameznike in podjetja (sodba z dne 11. junija 2015, Berlington Hungary in drugi, C-98/14, EU:C:2015:386, točka 77 in navedena sodna praksa).
- 44 Prvič, glede nacionalne zakonodaje, kot je ta, ki je veljala 25. junija 2014, je treba navesti, da pravilo države članice, kot je to v postopku v glavni stvari, v skladu s katerim so zanesljivi ponudniki iger na srečo morali vsaj deset let opravljati dejavnost prirejanja iger na srečo na ozemlju te države članice, pomeni različno obravnavanje, ker predlagatelje iger na srečo, ki imajo sedež v drugih državah članicah, postavlja v manj ugoden položaj glede na zadevne nacionalne ponudnike, ki ta pogoj lahko lažje izpolnijo.
- 45 Le sklicevanje na cilj splošnega interesa ne zadostuje, da se upraviči tako različno obravnavanje. Če pa ne obstaja razlog, zaradi katerega bi bilo treba za dosego navedenih ciljev opravljati dejavnost prirejanja iger na srečo na ozemlju države članice gostiteljice, ne pa na ozemlju druge države članice, in to vsaj deset let, je treba to pravilo šteti za diskriminatorno in v nasprotju s členom 56 PDEU.
- 46 Drugič, glede nacionalne ureditve, kot je ta, ki je veljala 29. avgusta 2014, obveznost prirejanja iger na srečo v obdobju treh let v eni od držav članic ne pomeni prednosti za gospodarske subjekte s sedežem v državi članici gostiteljici in bi jo bilo mogoče upravičiti s ciljem splošnega interesa. Vendar pa je treba zadevna pravila uporabljati pregledno za vse ponudnike. Tako je treba spomniti, da ima obveznost preglednosti, ki je povezana z načelom enakosti, predvsem namen zagotoviti, da se lahko vsak zainteresirani gospodarski subjekt odloči, da bo sodeloval na javnih razpisih na podlagi celote upoštevanih informacij, ter preprečiti nevarnost favoriziranja in samovolje naročnika. Ta obveznost zahteva, da morajo biti vsi pogoji in podrobnosti postopka podelitve jasno, natančno in nedvoumno določeni, da na eni strani vsi razumno obveščeni in običajno skrbni ponudniki natančno razumejo njihov pomen in jih lahko enako razlagajo ter da se na drugi strani omeji diskrecijska pravica organa, ki podeljuje koncesije, in se mu omogoči, da lahko dejansko preveri, ali predložene ponudbe izpolnjujejo merila, ki veljajo za zadevni postopek (sodba z dne 4. februarja 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, točka 87).

- 47 Te zahteve ne izpolnjuje nacionalna zakonodaja, kot je ta v postopku v glavni stvari, na podlagi katere zakonski pogoji za izvajanje pooblastil ministrstva za gospodarstvo v takem postopku in tudi tehnični pogoji, ki jih morajo izpolniti ponudniki iger na srečo, ko predložijo ponudbo, niso bili dovolj natančno opredeljeni.
- 48 Zato je treba na postavljeni vprašanji odgovoriti, da je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki določa ureditev koncesij in dovoljenj za prirejanje spletnih iger na srečo, če vsebuje diskriminatorna pravila za subjekte, ki imajo sedež v drugih državah članicah, ali če vsebuje sicer nediskriminatorna pravila, ki pa se uporabljajo nepregledno ali se izvajajo tako, da preprečujejo ali otežujejo sodelovanje v javnem razpisu nekaterim ponudnikom, ki imajo sedež v drugih državah članicah.

Tretje vprašanje

- 49 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da nasprotuje sankcijam, kot so te v postopku v glavni stvari, ki so bile naložene zaradi kršenja nacionalne zakonodaje, ki določa ureditev koncesij in dovoljenj za prirejanje iger na srečo, če se izkaže, da je ta nacionalna zakonodaja v nasprotju s tem členom.
- 50 V zvezi s tem zadostuje spomniti, da če je na področju iger na srečo vzpostavljena omejevalna ureditev in če je ta ureditev neskladna s členom 56 PDEU, kršitev te ureditve s strani gospodarskega subjekta ne more biti sankcionirana (sodba z dne 30. aprila 2014, Pflieger in drugi, C-390/12, EU:C:2014:281, točka 64 in navedena sodna praksa).
- 51 Na tretje vprašanje je treba odgovoriti, da je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da nasprotuje sankcijam, kot so te v postopku v glavni stvari, ki so bile naložene zaradi kršitve nacionalne zakonodaje, ki določa ureditev koncesij in dovoljenj za prirejanje iger na srečo, če se izkaže, da je ta nacionalna zakonodaja v nasprotju s tem členom.

Stroški

- 52 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

- Člen 56 PDEU je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki določa ureditev koncesij in dovoljenj za prirejanje spletnih iger na srečo, če vsebuje diskriminatorna pravila za subjekte, ki imajo sedež v drugih državah članicah, ali če vsebuje sicer nediskriminatorna pravila, ki pa se uporabljajo nepregledno ali se izvajajo tako, da preprečujejo ali otežujejo sodelovanje v javnem razpisu nekaterim ponudnikom, ki imajo sedež v drugih državah članicah.**
- Člen 56 PDEU je treba razlagati tako, da nasprotuje sankcijam, kot so te v postopku v glavni stvari, ki so bile naložene zaradi kršitve nacionalne zakonodaje, ki določa ureditev koncesij in dovoljenj za prirejanje iger na srečo, če se izkaže, da je ta nacionalna zakonodaja v nasprotju s tem členom.**

Podpisi