



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 22 juni 2017\*

”Begäran om förhandsavgörande — Frihet att tillhandahålla tjänster — Restriktioner — Villkor för beviljande av koncession för att anordna hasardspel på internet — Praktiskt omöjligt att erhålla ett sådant tillstånd för privata aktörer som är etablerade i andra medlemsstater”

I mål C-49/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Budapest, Ungern) genom beslut av den 9 december 2015, som inkom till domstolen den 27 januari 2016, i målet

**Unibet International Ltd**

mot

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

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna E. Regan, J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund och S. Rodin (referent),

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: handläggaren I. Illéssy,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 15 december 2016,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Unibet International Ltd, genom A. Jádi-Németh och A. Kovács, ügyvédek,
- Ungerns regering, genom Z. Fehér, G. Koós och E. E. Sebestyén, samtliga i egenskap av ombud,
- Belgiens regering, genom L. Van den Broeck och M. Jacobs, båda i egenskap av ombud, biträdda av P. Vlaemminck, R. Verbeke et J. Van den Bon, advocaten,
- Portugals regering, genom L. Inez Fernandes, M. Figueiredo och A. Silva Coelho, samtliga i egenskap av ombud,

\* Rättegångsspråk: ungerska.

— Europeiska kommissionen, genom H. Tserepa-Lacombe och L. Havas, båda i egenskap av ombud, och efter att den 5 april 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande, följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 56 FEUF.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Unibet International Ltd (nedan kallat Unibet), ett maltesiskt bolag, och Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala (Huvudkontoret för den nationella skatte- och tullmyndigheten, Ungern, nedan kallat den ungerska skattemyndigheten). Målet rör beslut som fattats av denna myndighet om tillfällig blockering av tillgången till Unibets webbplatser, vilka var tillgängliga under domännamnen hu.unibet.com och hul.unibet.com.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Ungersk rätt*

#### *Gällande lagstiftning den 25 juni 2014*

##### *– Lagen om anordnande av hasardspel*

- 3 I 1 § punkterna 3–5 § i szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV törvény (1991 års lag XXXIV om anordnande av hasardspel), i dess lydelse den 25 juni 2014 (nedan kallad lagen om anordnande av hasardspel), föreskrevs följande:

”3) Med anordnande av hasardspel, i den mening som avses i 1 § punkten 1 i) i koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény [(1991 års lag nr XVI om koncessioner) (nedan kallad lagen om koncessioner)], avses

...

e) anordnande av hasardspel på internet,

...

4) Verksamhet med anordnande av hasardspel som möjliggör deltagande med hjälp av instrument eller system för telekommunikation från Ungerns territorium får endast bedrivas i enlighet med bestämmelserna i denna lag.

5) För att få offentliggöra erbjudanden om att delta i hasardspel som anordnas med hjälp av instrument eller system för telekommunikation krävs tillstånd från den nationella skattemyndigheten. Finansinstitut och leverantörer av telekommunikationstjänster får inte bidra till offentliggörande eller mottagande av erbjudanden om deltagande i hasardspel som saknar tillstånd, och de får inte heller tillhandahålla tekniskt stöd för detta.

...”

4 2 § punkterna 2a och 3 i denna lag hade följande lydelse:

”2a) För att tillhandahålla hasardspelstjänster på internet krävs tillstånd från den statliga skattemyndigheten. Hasardspelstjänster på internet omfattas av tillämpningsområdet för denna lag i följande fall:

- a) när hasardspelet på internet anordnas på ungerskt territorium, eller
- b) när mottagaren av tjänsten deltar i hasardspelet på internet på ungerskt territorium, eller
- c) när tjänsten riktar sig till mottagare som befinner sig på ungerskt territorium, i synnerhet när tjänsten är tillgänglig på ungerska eller marknadsförs på ungerskt territorium.

3) Den statliga skattemyndigheten ska bevilja tillstånd för den som uppfyller de personliga, materiella och ekonomiska villkoren för att bedriva hasardspel på ett säkert och professionellt vis.”

5 I 3 § i denna lag föreskrevs följande:

”1) Icke-avreglerade hasardspel

- a) får anordnas av företag som bildats för att bedriva regelbunden verksamhet med anordnade av hasardspel och som till 100 procent ägs av den ungerska staten (nedan kallad den statliga hasardspelsaktör) eller av bolag som uteslutande ägs av en statlig hasardspelsaktör, eller av ekonomiska aktörer i vilka staten är majoritetsägare.
- b) Staten får tillfälligt överlåta rätten att bedriva denna verksamhet till utomstående genom att ingå ett koncessionsavtal.

...”

6 I 4 § punkterna 1 och 6 i lagen om anordnande av hasardspel föreskrevs följande:

”1) För att ingå koncessionsavtal ska ministern inleda anbudsförfarande enligt 5 § punkten 1 i lagen om koncessioner.

...

6) Enligt 10/C § punkten 2 i lagen om koncessioner får ministern utan ett offentligt anbudsförfarande ingå ett koncessionsavtal med en hasardspelsaktör vars tillförlitlighet har styrkts i den mening som avses i denna lag.”

7 5 § punkten 1 i lagen hade följande lydelse:

”Om ett offentligt anbudsförfarande inleds enligt 5 § punkten 1 i lagen om koncessioner får ministern ingå ett koncessionsavtal med den utvalda anbudsgivaren.”

8 29/D § i lagen hade följande lydelse:

”Ett bolag som uteslutande ägs av den statliga hasardspelsaktören eller en ekonomisk aktör i vilken staten är majoritetsägare, i den mening som avses i 3 § punkten 1 a, samt ett bolag som tilldelats koncession i den mening som avses i 3 § punkten 1 b, ska ha ett bolagskapital på minst 200 miljoner ungerska forinter [(HUF) (ungefär 620 000 euro)].”

- 9 I 36 § punkten 1 i lagen om anordnande av hasardspel föreskrevs följande:

”Den nationella skattemyndigheten ska vara tillsynsmyndighet för hasardspel. Den ska fortlöpande kontrollera att verksamheten följer lagstiftningen, tillstånden och spelplanen.”

- 10 36/G § i lagen hade följande lydelse:

”1) Den statliga skattemyndigheten får besluta att tillgången till uppgifter som offentliggörs via elektroniska telekommunikationsnät (för tillämpning av detta kapitel nedan kallade elektroniska uppgifter) tillfälligt ska förhindras, om spridande eller offentliggörande av dessa uppgifter är att betrakta som olagligt anordnande av hasardspel.

2) Ett tillfälligt förhållande av tillgång innebär att tillgången till de elektroniska uppgifterna tillfälligt förhindras. Den statliga skattemyndigheten får besluta att tillgången till de elektroniska uppgifterna ska förhindras i 90 dagar.

...”

- 11 I 37 § led 30 i lagen föreskrevs följande:

”Med tillförlitlig hasardspelsaktör avses en hasardspelsaktör som är en öppen organisation i den mening som avses i 3 § punkten 1 led 1 i nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény [(lag CXCVI av år 2011 om statliga tillgångar)] och

- a) som har uppfyllt alla deklarations- och betalningsskyldigheter avseende offentliga skatter och avgifter överstigande 500 000 HUF [(ungefär 1 550 euro)] som registrerats av den nationella skattemyndigheten, och som aldrig har varit i dröjsmål med uppfyllandet av dessa skyldigheter i mer än 90 dagar,
- b) vars bankkonto skattemyndigheten aldrig har beslutat att det omedelbart ska debiteras mer än 500 000 HUF [(ungefär 1 550 euro)], och som i sin verksamhet aldrig har varit föremål för ett verkställighetsförfarande vars värde har överstigit 500 000 HUF [ungefär 1 550 euro],
- c) som i sin verksamhet och i anslutning till denna aldrig har gjort sig skyldig till någon överträdelse för vilken aktören kunde ha påförts böter överstigande fem miljoner HUF [(ungefär 15 500 euro)],
- d) som under minst tio år har bedrivit verksamhet som hasardspelsorganisatör i Ungern, och
- e) som till fullo har följt reglerna om identifiering av spelare och den hantering av uppgifter som detta medför, när sådan skyldighet åligger aktören.”

– *Lagen om koncessioner*

- 12 I 4 § punkten 1 i lagen om koncessioner föreskrevs följande:

”Staten eller de lokala myndigheterna måste inleda ett anbuds-förfarande för att ingå koncessionsavtal, utom vid sådan förlängning av avtal som avses i 12 § punkten 3 i 2011 års lag CXCVI om statens tillgångar och vid ingående av sådant avtal som avses i 10/C § i denna lag. Anbudsförfarandet ska vara öppet, utom i de fall då ett selektivt anbuds-förfarande krävs av skäl som rör landets försvar eller säkerhet.

...”

13 5 § punkten 1 i lagen hade följande lydelse:

”Den minister som är behörig inom det område som verksamheten avser får inleda och avgöra ett anbudsfordrande och ingå koncessionsavtal, efter samråd med den minister som ansvarar för tillsynen över statens tillgångar.

...”

14 I 10/C § punkterna 1–6 i samma lag stadgades följande:

”1) Ett koncessionsavtal får i enlighet med vad som föreskrivs i denna artikel även ingås med en hasardspelsaktör som är tillförlitlig i den mening som avses i den särskilda lagstiftningen.

2) Den behöriga ministern får besluta att inget anbudsfordrande ska inledas för att tilldela en koncession om koncessionsavtalet även kan ingås med en hasardspelsaktör som är tillförlitlig.

3) För att få bedriva verksamhet som hasardspelsorganisatör, ska den tillförlitliga hasardspelsaktören lämna ett anbud. I sitt anbud ska aktören ange var enheterna – i den mening som avses i lagen om anordnande av hasardspel – är belägna samt förbinda sig att för var och en av dessa enheter betala en årlig koncessionsavgift som minst motsvarar minst två gånger den koncessionsavgift som fastställts i gällande lag om statens budget.

4) Den behöriga ministern ska inom trettio dagar från mottagandet av det skriftliga anbud som den tillförlitliga hasardspelsaktören har lämnat fatta beslut om huruvida anbudet ska antas. Om anbudet antas ska ministern inom trettio dagar ingå ett koncessionsavtal med anbudsgivaren.

5) Ett koncessionsavtal som ingås i enlighet med denna artikel får omfatta nyttjande av högst fem enheter.

6) Bestämmelserna i denna lag och i lagen om anordnande av hasardspel ska i övrigt vara tillämpliga såväl på koncessionsavtalet som på koncessionshavaren.

...”

15 I 11 § punkten 1 i lagen om koncessioner föreskrevs följande:

”Om koncessionsavtalet inte ingås i enlighet med artikel 10/C, får den person eller enhet som handlar för statens eller den lokala myndighetens räkning bara ingå koncessionsavtalet med den valda anbudsgivaren. Den valda anbudsgivaren ska vara den som till staten eller den lokala myndigheten har lämnat det anbud som i sin helhet är mest fördelaktigt och som överensstämmer med anbudsfordran.

...”

16 I 21 § punkten 1 i denna lag föreskrevs följande:

”Om bedrivandet av en verksamhet som koncessionen avser kräver ett offentligt tillstånd enligt en särskild bestämmelse, får det bolag som erhållit koncessionen bara bedriva denna verksamhet om det har ett sådant tillstånd.

...”

***Gällande lagstiftning den 29 augusti 2014***

– *Lagen om anordnande av hasardspel i ändrad lydelse*

- 17 I 3 § punkt 3 i lagen om anordnande av hasardspel, i dess lydelse den 29 augusti 2014 (nedan kallad lagen om anordnande av hasardspel i ändrad lydelse), föreskrevs följande:

”Endast den statliga hasardspelsaktören ska vara behörig att anordna lotterier och vadhållning, med undantag av vadhållning på hästar, hasardspel på internet och bookmakertjänster.”

- 18 I 29/D § punkterna 1 och 2 i lagen om anordnande av hasardspel i ändrad lydelse föreskrevs följande:

”1) I det fall som avses i 3 § punkten 1 a, det bolag som uteslutande ägs av den statliga hasardspelsaktören eller en ekonomisk aktör i vilken staten är majoritetsägare, eller, i det fall som avses i 3 § punkten 1 b, det bolag som tilldelats koncession eller den tillförlitliga hasardspelsaktören, ska ha ett bolagskapital som motsvarar minst 50 miljoner [HUF (ungefär 155 000 euro)].

2) Ett sådant bolag som tilldelats koncession som avses i punkt 1 – med beaktande av vad som föreskrivs i 20 § punkten 1 i [lagen om koncessioner i den lydelse som gällde den 29 augusti 2014 (nedan kallad lagen om koncessioner i ändrad lydelse)] – får också bedriva verksamhet som bolag etablerat i utlandet.

...”

- 19 37 § led 31 i lagen hade följande lydelse:

”Med tillförlitlig hasardspelsaktör avses en hasardspelsaktör som är en öppen organisation i den mening som avses i 3 § punkten 1 led 1 i 2011 års lag CXCVI om statliga tillgångar och

- a) som har uppfyllt alla deklarations- och betalningsskyldigheter avseende skatter och avgifter överstigande 500 000 HUF [(ungefär 1 550 euro)] som registrerats av den nationella skattemyndigheten eller av skattemyndigheten i den stat där hasardspelsaktören har sitt säte eller den stat som utfärdat tillståndet att utöva hasardspelsverksamhet, och som aldrig har varit i dröjsmål med uppfyllandet av dessa skyldigheter i mer än 90 dagar,
- b) vars bankkonto skattemyndigheten i den stat som har utfärdat tillståndet för att bedriva verksamhet som hasardspelsorganisatör aldrig har beslutat att det omedelbart ska debiteras ett belopp som överstiger 500 000 HUF [(ungefär 1 550 euro)], och som i sin verksamhet i den stat som har utfärdat tillståndet för att bedriva verksamhet som hasardspelsorganisatör aldrig har varit föremål för ett verkställighetsförfarande vars värde överstiger 500 000 HUF [(ungefär 1 550 euro)],
- c) som i sin verksamhet och i anslutning till denna i den stat som har utfärdat tillståndet för att bedriva verksamhet som hasardspelsorganisatör aldrig har gjort sig skyldig till någon överträdelse för vilken aktören kunde ha påförts böter motsvarande fem miljoner HUF [(ungefär 15 500 euro)],
- d) som under minst tre år har bedrivit verksamhet som hasardspelsorganisatör i den stat som har utfärdat tillståndet för att bedriva verksamhet som hasardspelsorganisatör, och
- e) som till fullo har följt reglerna om identifiering av spelare och den hantering av uppgifter som detta medför i den stat som har utfärdat tillståndet för att bedriva verksamhet som hasardspelsorganisatör, när sådan skyldighet åligger aktören.

Om hasardspelsaktören har eller har haft tillstånd att bedriva verksamhet som hasardspelsorganisatör i flera stater, ska uppfyllandet av de villkor som anges i a–e styrkas med avseende på en av dessa stater.”

– *Lagen om koncessioner i ändrad lydelse*

20 I 10/C punkten 3a i lagen om koncessioner i ändrad lydelse föreskrevs följande:

”Bestämmelserna i punkt 3 ska tillämpas på lämnande av anbud som avser hasardspel på internet, med följande undantag:

- a) Anbud får endast lämnas av tillförlitliga aktörer i den mening som avses i artikel 37 led 31 i [lagen om anordnande av hasardspel i ändrad lydelse].
- b) I anbudet ska, för varje typ av spel, anges en årlig koncessionsavgift uppgående till ett belopp som motsvarar minst den referensavgift för varje typ av spel som fastställts i lagen om statens budget.
- c) En anbudsgivare som inte är etablerad i Ungern eller som inte har ett ungerskt tillstånd att bedriva verksamhet som hasardspelsorganisatör ska till anbudet foga en handling, utfärdad av myndigheten i den stat där anbudsgivaren har sitt säte eller av myndigheten i den stat som utfärdat tillståndet att bedriva verksamhet som hasardspelsorganisatör, som intygar att villkoren i 37 § led 31 i [lagen om anordnande av hasardspel i ändrad lydelse] är uppfyllda. Intyget ska åtföljas av en officiell översättning till ungerska.”

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

- 21 Unibet är ett bolag som är etablerat på Malta och vars verksamhet bland annat består i att organisera hasardspel på internet. För denna verksamhet innehar bolaget tillstånd som beviljats av nationella myndigheter i flera medlemsstater. Till följd av kontroller som genomfördes under sommaren 2014 avseende innehållet på Unibets webbplatser på ungerska, som är tillgängliga under domännamnen hu.unibet.com och hul.unibet.com, fastslog den ungerska skattemyndigheten att dessa webbplatser möjliggjorde tillgång till innehåll som utgjorde hasardspel i den mening som avses i den ungerska lagstiftningen om anordnande av hasardspel, trots att Unibet inte hade erforderligt tillstånd i Ungern.
- 22 Med anledning av denna överträdelse fattade den ungerska skattemyndigheten två beslut genom vilka den först förordnade om tillfällig blockering av tillgång till Unibets webbplatser från Ungern och sedan påförde Unibet böter.
- 23 Unibet väckte talan vid Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Budapest, Ungern) om ogiltigförklaring av dessa beslut med hänvisning till att den lagstiftning som låg till grund för dessa beslut stred mot artikel 56 FEUF. Unibet anser sig, med anledning av de villkor som uppställs i denna lagstiftning, i praktiken ha frantagits möjligheten att erhålla en koncession, trots att en sådan krävs för att bolaget ska kunna beviljas ett tillstånd att anordna hasardspel på internet. Enligt Unibet är det omöjligt för bolaget att ingå ett koncessionsavtal, oberoende av vilket av de två förfaranden som föreskrivs i den nationella lagstiftningen som tillämpas.
- 24 Unibet har för det första gjort gällande att ekonomiministern inte inledde ett offentligt anbuds förfarande för ingående av koncessionsavtal, vilket frantog Unibet möjligheten att delta i ett sådant förfarande. När det gäller det andra förfarandet, som gör det möjligt att inge ett anbud till ministern avseende ingående av ett koncessionsavtal och som är begränsat till ”tillförlitliga” aktörer i den mening som avses i den ungerska lagstiftningen, anser Unibet att bolaget inte fick inge ett anbud vid den tidpunkt då det första beslutet fattades, eftersom Unibet inte uppfyllde de krav i lagen som ställdes för att bolaget skulle anses vara en ”tillförlitlig” hasardspelsaktör i den mening som avses i den

nationella lagstiftningen. Vid antagandet av det andra beslutet hade inte Unibet tillräckligt med tid för att utarbeta ett detaljerat anbud med anledning av datumet för ikraftträdandet av den lagstiftning som ändrade definitionen av en "pålitlig" hasardspelsaktör.

- 25 Enligt den ungerska skattemyndigheten strider inte den ungerska lagstiftningen mot artikel 56 FEUF. Avsaknaden av ett anbudsförfarande för tilldelning av koncessionsavtal innebär inte i sig att den ungerska lagstiftningen åsidosätter unionsrätten, eftersom Unibet skulle ha kunnat delta i anbudsförfarande om ett sådant hade genomförts. Vid tidpunkten för antagandet av det andra beslutet var det dessutom tillåtet för Unibet att visa att bolaget var en "tillförlitlig" hasardspelsaktör i den mening som avses i den nationella lagstiftningen, vilket gjorde det möjligt för Unibet att ge in ett anbud till ministern i syfte att ingå ett koncessionsavtal. Den ungerska skattemyndigheten har angett att ett ministerdekret skulle antas för att komplettera bestämmelserna i lagen om anordnande av hasardspel när det gäller spel på internet.
- 26 Skattemyndigheten har vidare anfört att eftersom det dekret som skulle antas omfattades av tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (EGT L 204, 1998, s. 37), var det nödvändigt att anmäla dekretet till Europeiska kommissionen innan det kunde träda i kraft. Skattemyndigheten har också gjort gällande att även om den ungerska lagstiftningen skulle vara oförenlig med unionsrätten, kan det inte hävdas att hasardspel på internet får anordnas i Ungern utan något tillstånd eller utan några begränsningar.
- 27 Den hänskjutande domstolen frågar sig huruvida en nationell lagstiftning såsom den ungerska, som inte skapat en monopolsituation på marknaden för hasardspel och som ger aktörerna på denna marknad en teoretisk möjlighet att ta sig in på den ungerska marknaden för hasardspel, men vars faktiska tillämpning fortsätter att i praktiken frånta aktörerna på marknaden möjligheten att erbjuda sina tjänster, mot bakgrund av domstolens praxis rörande tolkningen av artikel 56 FEUF på området för hasardspel, kan vara förenlig med bestämmelserna i nämnda artikel.
- 28 Enligt den hänskjutande domstolen hade hasardspelsaktörerna, vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet, två möjligheter att ingå koncessionsavtal för anordnande av hasardspel på internet. Den hänskjutande domstolen har påpekat att den första möjligheten, det vill säga en allmän anbudsinfordran från ekonomiministern, inte har utnyttjats av ministern under den aktuella perioden. När det gäller den andra möjligheten, det vill säga ingivande av ett anbud i syfte att ingå ett koncessionsavtal, har den hänskjutande domstolen påpekat att endast aktörer som kunde klassificeras som en "tillförlitlig hasardspelsaktör", i den mening som avsågs i den lagstiftning som gällde den 25 juni 2014, hade rätt att inge ett sådant anbud. Vid tidpunkten för det första beslutet att blockera Unibets webbplatser omfattades inte, med tillämpning av denna lagstiftning, operatörer som inte kunde visa att de hade tillhandahållit tjänster i Ungern under tio år av tillämpningsområdet för begreppet "tillförlitlig hasardspelsaktör". Enligt den hänskjutande domstolen var Unibet därför utestängt från marknaden för hasardspel på internet. Dessutom anser den hänskjutande domstolen att Unibet var förhindrat att inge ett detaljerat anbud med anledning av den korta tiden mellan den 15 juli 2014, vilket var den dag då definitionen av "tillförlitlig aktör" ändrades genom lag på så sätt att Unibet kunde omfattas av detta begrepp, och den 29 augusti 2014 när det andra beslutet om blockering av Unibets webbplatser antogs.
- 29 Den hänskjutande domstolen önskar således få klarhet i huruvida avsaknaden av detaljerade bestämmelser om tekniska villkor för beviljande av tillstånd för anordnande av hasardspel på internet, mot bakgrund av artikel 56 FEUF, kan rättfärdiga att en hasardspelsaktör i praktiken utesluts från tillståndsförfarande, när det i den nationella lagstiftningen föreskrivs att det är teoretiskt möjligt att bevilja tillstånd. Den hänskjutande domstolen önskar också få klarhet i huruvida en sådan avsaknad av detaljerade tekniska bestämmelser ändå kan rättfärdiga de administrativa sanktioner som de behöriga myndigheterna påfört hasardspelsaktörer som i praktiken inte kunde erhålla de tillstånd som krävdes för att anordna hasardspel på internet.



30 Mot denna bakgrund beslutade Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Förvaltnings- och arbetsdomstolen i Budapest) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) Ska artikel 56 FEUF tolkas så, att den utgör hinder för en nationell åtgärd som innebär att lagstiftningen i en medlemsstat, när ett anbudsförfarande i förekommande fall inleds för att tilldela en koncession eller när ett anbud som har lämnats för att tilldelas koncessionen antas, visserligen säkerställer att det finns en teoretisk möjlighet för varje aktör som uppfyller de lagstadgade kraven – även en aktör som är etablerad i en annan medlemsstat – att tilldelas koncessionen för att tillhandahålla icke-avreglerade speltjänster på internet, antingen genom ett offentligt upphandlingsförfarande eller genom att anbud lämnas, men medlemsstaten i fråga i själva verket inte inleder något anbudsförfarande för att tilldela koncessionen och tjänsteleverantören i praktiken inte heller har någon möjlighet att lämna anbud, och myndigheterna i medlemsstaten trots detta slår fast att tjänsteleverantören har gjort sig skyldig till en överträdelse av de rättsliga bestämmelserna genom att denne har tillhandahållit tjänsten utan det tillstånd som bygger på koncessionen och ålägger denne en sådan administrativ påföljd som föreskrivs i lagstiftningen (förhindrad tillgång under viss tid samt böter vid upprepad överträdelse)?
- 2) Utgör artikel 56 FEUF hinder för att en medlemsstat inför bestämmelser som är överordnade ur ett nationellt rättsligt perspektiv, vilka ger hasardspelsaktörer en teoretisk möjlighet att tillhandahålla gränsöverskridande speltjänster på internet, samtidigt som dessa aktörer i själva verket inte kan erhålla de tillstånd från myndigheterna som krävs för att tjänsterna ska få tillhandahållas, på grund av att det saknas underordnade tillämpningsföreskrifter i medlemsstaten i fråga?
- 3) Om den hänskjutande domstolen mot bakgrund av svaren på de föregående frågorna finner att medlemsstatens åtgärd är oförenlig med artikel 56 FEUF, handlar då denna domstol på ett sätt som är förenligt med unionsrätten om den anser att artikel 56 FEUF utgör hinder för såväl den överträdelse av rättsregler som slagits fast i de myndighetsbeslut som fattats i medlemsstaten, på grund av att tjänsten har tillhandahållits utan tillstånd, som för den administrativa påföljd som ålagts på grund av denna överträdelse (förhindrad tillgång under viss tid samt böter)?”

## Prövning av tolkningsfrågorna

### *Den första och den andra frågan*

- 31 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 56 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning såsom den som är i fråga i det nationella målet, vilken inrättar ett system med koncessioner och tillstånd för anordnande av hasardspel på internet och enligt vilken aktörer kan ingå ett koncessionsavtal och på grundval av detta erhålla tillstånd att anordna hasardspel på internet, antingen genom att delta i ett anbudsförfarande för ingående av koncessionsavtal som anordnas av ekonomiministern eller genom att inge ett anbud till ministern i syfte att ingå ett koncessionsavtal, när den sistnämnda möjligheten endast omfattar ”tillförlitliga hasardspelsaktörer” i den mening som avses i den nationella lagstiftningen.
- 32 Domstolen erinrar om att enligt artikel 56 FEUF ska varje inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster avskaffas – även om inskränkningens är tillämplig på inhemska tjänsteleverantörer och tjänsteleverantörer från andra medlemsstater utan åtskillnad – när den kan innebära att tjänster som tillhandahålls av en tjänsteleverantör som är etablerad i en annan medlemsstat, där denne lagligen utför liknande tjänster, förbjuds, hindras eller blir mindre attraktiva (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 september 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

- 33 I detta hänseende har domstolen redan fastställt att en nationell lagstiftning som förbjuder anordnande av hasardspel utan att förvaltningsmyndigheter först har beviljat tillstånd härför utgör ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 56 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 april 2014, *Pfleger m.fl.*, C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 39 och där angiven rättspraxis).
- 34 Det kan således konstateras att en nationell lagstiftning såsom den som är i fråga i det nationella målet, vilken inrättar ett system med koncessioner och tillstånd för anordnande av hasardspel på internet, utgör ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster i den mening som avses i artikel 56 FEUF.
- 35 Det ska följaktligen prövas om denna inskränkning kan vara berättigad.
- 36 Vad avser skäl som kan accepteras som grund för nationella åtgärder som inskränker friheten att tillhandahålla tjänster, har domstolen vid flera tillfällen förklarat att de mål som eftersträvas genom nationella lagstiftningar på området spel och vadhållning, sedda som en helhet, oftast är knutna till skyddet för de personer som köper de berörda tjänsterna och konsumenterna i allmänhet samt till skyddet för ordningen i samhället. Domstolen har även understrukit att sådana mål ingår bland de tvingande skäl av allmänintresse som kan rättfärdiga inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster.
- 37 Det ankommer på varje enskild medlemsstat att bedöma om det, med hänsyn till de legitima mål som denna stat önskar uppnå, är nödvändigt att helt eller delvis förbjuda aktiviteter avseende anordnade av hasardspel eller att endast inskränka dem och att i det syftet föreskriva mer eller mindre strikta kontrollmetoder. Huruvida de bestämmelser som sålunda antas är nödvändiga och proportionerliga ska endast bedömas med hänsyn till de ändamål som de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten eftersträvar och den skyddsnivå som de avser att säkerställa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 september 2010, *Carmen Media Group*, C-46/08, EU:C:2010:505, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 38 I förevarande fall framgår det av de yttranden som ingetts till domstolen att Ungern allmänt åberopar ändamålen avseende skyddet för konsumenterna och riskerna för allmän ordning och folkhälsa i syfte att rättfärdiga de åtgärder som är aktuella i det nationella målet.
- 39 Domstolen har redan fastslagit att dessa ändamål kan vara sådana att de rättfärdigar begränsningar av de grundläggande friheterna inom hasardspelssektorn. Domstolen har i sin praxis godtagit ett antal tvingande skäl av allmänintresse, såsom konsumentskydd och bedrägeribekämpning samt skäl som är hänförliga till att förhindra att medborgarna lockas till överdrivna spelutgifter och att förhindra att ordningen i samhället störs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 mars 2007, *Placanica m.fl.*, C-338/04, C-359/04 och C-360/04, EU:C:2007:133, punkt 46).
- 40 Det framgår emellertid av fast rättspraxis att de inskränkningar som en medlemsstat inför ska vara förenliga med proportionalitetsprincipen och att en nationell lagstiftning endast är ägnad att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet om den svarar mot önskan att uppnå detta på ett sammanhängande och systematiskt sätt (dom av den 6 mars 2007, *Placanica m.fl.*, C-338/04, C-359/04 och C-360/04, EU:C:2007:133, punkterna 48 och 53, och dom av den 16 februari 2012, *Costa och Cifone*, C-72/10 och C-77/10, EU:C:2012:80, punkt 63).
- 41 För att en sådan lagstiftning ska vara motiverad, trots att en grundläggande frihet därigenom inskränks, framgår det av praxis från domstolen att ett system med koncessioner och tillstånd för anordnande av hasardspel måste vara grundat på objektiva kriterier som inte är diskriminerande och som är kända på förhand, för att tillräckligt begränsa myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning så att detta inte ska användas på ett godtyckligt sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 februari 2016, *Ince*, C-336/14, EU:C:2016:72, punkt 55 och där angiven rättspraxis).

- 42 Dessutom ska de myndigheter som beviljar koncessioner iaktta skyldigheten avseende öppenhet. Även om denna skyldighet avseende öppenhet, som gäller när den aktuella koncessionen avseende tjänster kan vara av intresse för ett företag som är etablerat i en annan medlemsstat än den där koncessionen beviljas, inte nödvändigtvis innefattar en skyldighet att göra en anbudsinfordran, innebär den att myndigheten som beviljar koncessionen ska garantera alla potentiella anbudsgivare en tillräcklig grad av offentlighet för att koncessionen ska kunna öppnas för konkurrens och för att det ska gå att kontrollera om tilldelningsförfarandena är opartiska (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 september 2010, Engelmänn, C-64/08, EU:C:2010:506, punkterna 49 och 50).
- 43 Enligt rättssäkerhetsprincipen, och den därmed sammanhängande principen om skydd för berättigade förväntningar, krävs det dessutom att rättsregler, särskilt sådana som kan få negativa konsekvenser för enskilda, ska vara klara och precisa samt att tillämpningen av dem ska vara förutsägbar (dom av den 11 juni 2015, Berlington Hungary m.fl., C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 77 och där angiven rättspraxis).
- 44 När det för det första gäller en nationell lagstiftning som den som var i kraft den 25 juni 2014 konstaterar domstolen att en bestämmelse i en medlemsstat, såsom den som är i fråga i det nationella målet, enligt vilken tillförlitliga hasardspelsaktörer under en period på minst tio år ska ha utövat en hasardspelsverksamhet på den medlemsstatens territorium, inrättar en skillnad i behandling i den del den missgynnar hasardspelsaktörer som är etablerade i andra medlemsstater i förhållande till inhemska aktörer som enklare kan uppfylla nämnda villkor.
- 45 För att rättfärdiga en sådan skillnad i behandling räcker det inte att åberopa ett ändamål av allmänintresse. När det saknas skäl till varför det skulle vara nödvändigt att under minst tio år ha utövat en verksamhet som hasardspelsorganisatör i värdmedlemsstaten, snarare än i en annan medlemsstat, för att uppnå de åberopade ändamålen, ska en sådan bestämmelse anses vara diskriminerande och strida mot artikel 56 FEUF.
- 46 När det för det andra gäller en nationell lagstiftning som den som var i kraft den 29 augusti 2014 ger skyldigheten att under tre år ha utövat verksamhet som hasardspelsorganisatör i en medlemsstat inte någon fördel för aktörer som är etablerade i värdmedlemsstaten och kan rättfärdigas av ett ändamål av allmänintresse. Det krävs emellertid att bestämmelserna i fråga tillämpas på ett öppet sätt i förhållande till samtliga anbudsgivare. Det ska också erinras om att skyldigheten avseende öppenhet, som har ett nära samband med likhetsprincipen, i huvudsak har som syfte att garantera att varje intresserad aktör kan besluta att lämna anbud vid upphandlingar på grundval av samtliga relevanta uppgifter och att garantera att det inte förekommer någon risk för favorisering eller godtycke från den upphandlande myndighetens sida. Den innebär att samtliga villkor och bestämmelser för upphandlingsförfarandet ska vara formulerade på ett klart, precist och entydigt sätt, dels för att alla rimligt informerade och normalt omsorgsfulla anbudsgivare ska kunna förstå den exakta räckvidden av dem och tolka dem på samma sätt, dels för att begränsa den upphandlande myndighetens utrymme för eget skön och ge den koncessionsbeviljande myndigheten en möjlighet att på ett effektivt sätt kunna kontrollera om anbuderna från anbudsgivarna uppfyller upphandlingskriterierna för det aktuella kontraktet (dom av den 4 februari 2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, punkt 87).
- 47 En nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken de rättsliga ramarna för ekonomiministerns utövande av sina befogenheter vid ett sådant förfarande och de tekniska villkoren som hasardspelsaktörerna måste uppfylla när de lämnar anbud inte är fastställda med tillräcklig precision, uppfyller inte detta krav.
- 48 De ställda frågorna ska därför besvaras enligt följande. Artikel 56 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, som den som är aktuell i det nationella målet, vilken inrättar ett system med koncessioner och tillstånd för anordnande av hasardspel på internet, när lagstiftningen innehåller bestämmelser som är diskriminerande i förhållande till aktörer som är etablerade i andra

medlemsstater eller när lagstiftningen innehåller icke-diskriminerande bestämmelser som dock tillämpas på ett sätt som inte är öppet eller genomförs på ett sätt som gör det omöjligt eller svårare att lämna anbud för vissa anbudsgivare som är etablerade i andra medlemsstater.

### *Den tredje frågan*

- 49 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 56 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för sanktioner, som dem som är aktuella i det nationella målet, som påförts med anledning av åsidosättande av den nationella lagstiftningen som inrättar ett system med koncessioner och tillstånd för anordnande av hasardspel, för det fall den nationella lagstiftningen strider mot denna artikel.
- 50 I detta hänseende räcker det att erinra om att när ett inskränkande system har inrättats för hasardspelsverksamhet och detta system är oförenligt med artikel 56 FEUF, kan en näringsidkares överträdelse av systemet inte medföra påföljder (dom av den 30 april 2014, Pfleger m.fl., C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 64 och där angiven rättspraxis).
- 51 Den tredje frågan ska således besvaras enligt följande. Artikel 56 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för sanktioner, som dem som är aktuella i det nationella målet, vilka påförs med anledning av åsidosättande av den nationella lagstiftningen som inrättar ett system med koncessioner och tillstånd för anordnande av hasardspel, för det fall den nationella lagstiftningen strider mot denna artikel.

### **Rättegångskostnader**

- 52 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 56 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, som den som är aktuell i det nationella målet, vilken inrättar ett system med koncessioner och tillstånd för anordnande av hasardspel på internet, när lagstiftningen innehåller bestämmelser som är diskriminerande i förhållande till aktörer som är etablerade i andra medlemsstater eller när lagstiftningen innehåller icke-diskriminerande bestämmelser som dock tillämpas på ett sätt som inte är öppet eller genomförs på ett sätt som gör det omöjligt eller svårare att lämna anbud för vissa anbudsgivare som är etablerade i andra medlemsstater.**
- 2) **Artikel 56 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för sanktioner, som dem som är aktuella i det nationella målet, vilka påförs med anledning av åsidosättande av den nationella lagstiftningen som inrättar ett system med koncessioner och tillstånd för anordnande av hasardspel, för det fall den nationella lagstiftningen strider mot denna artikel.**

Underskrifter