GENERALINIO ADVOKATO
MACIEJ SZPUNAR IŠVADA,
pateikta 2017 m. balandžio 5 d.[1]

Byla C-49/16

Unibet International Limited
prieš
Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatal

(Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi bíróság (Budapešto administracinių ir darbo bylų teismas, Vengrija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Laisvė teikti paslaugas — SESV 56 straipsnis — Internetiniai azartiniai lošimai — Apribojimas — Leidimo reikalavimo suderinamumas su vienodo požiūrio ir skaidrumo principais — Administracinės nuobaudos“

1. *Unibet International Limited* (toliau – *Unibet*), ieškovė pagrindinėje byloje, kurios buveinė yra Maltoje, turi įvairių valstybių narių valdžios institucijų išduotus leidimus organizuoti azartinius lošimus. Ji siūlė internetinius azartinius lošimus Vengrijoje, neturėdama atitinkamo leidimo to daryti, todėl Vengrijos valdžios institucijos dėl jos priėmė du administracinius sprendimus, kuriais užblokavo prieigą prie jos interneto svetainių Vengrijoje.

2. Teisingumo Teismo prašoma nuspręsti, ar toks nacionalinės teisės aktas, kaip tas, kuriuo grindžiami minėti administraciniai sprendimai, yra suderinamas su SESV 56 straipsnyje įtvirtinta laisve teikti paslaugas. Taigi pagrindinis Teisingumo Teismui pateiktas klausimas šiomis aplinkybėmis yra tas, ar Maltoje įsikūrusiai įmonei, ketinančiai siūlyti internetinių azartinių lošimų paslaugas Vengrijos rinkai, negali būti taikomas reikalavimas gauti leidimą, jei nuo pat pradžių akivaizdu, kad šis leidimas nebūtų suteiktas.

Teisinis pagrindas

3. Vengrijos teisės nuostatos šios bylos aplinkybėmis įtvirtintos dviejuose teisės aktuose: *szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV törvény* (1991 m. Įstatymas Nr. XXXIV dėl azartinių lošimų organizavimo, toliau – Azartinių lošimų įstatymas) ir *a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény* (1991 m. Įstatymas Nr. XVI dėl koncesijų, toliau – Koncesijų įstatymas). Kadangi, kaip bus matyti toliau, atsižvelgiant į dvi skirtingas teisines situacijas, yra priimti du ginčijami administraciniai sprendimai, kuriais užblokuota prieiga prie *Unibet* interneto svetainių Vengrijoje, reikia apibūdinti teisės aktus, galiojusius atitinkamą šių sprendimų priėmimo dieną, t. y. 2014 m. birželio 25 d. ir 2014 m. rugpjūčio 29 d.

1 — Originalo kalba: anglų.

Vengrijos teisės aktai, galioję 2014 m. birželio 25 d.

Azartinių lošimų įstatymas

4. Pagal Azartinių lošimų įstatymo 1 straipsnio 1 dalį azartinis lošimas – tai žaidimas, kuriame lošėjas, sumokėjęs piniginį užmokestį ar kitokį ekonominę vertę turintį atlygį, gali gauti pinginį ar kitokį ekonominę vertę turintį laimėjimą tuo atveju, jeigu atsiranda arba įvykdoma tam tikra sąlyga. Pralaimėjimą arba laimėjimą visiškai arba daugiausia lemia atsitiktinumas. Azartinių lošimų įstatymo 1 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad lažybos taip pat laikomos azartiniu lošimu ir kad šis įstatymas konkrečiai jame numatytais atvejais taip pat taikomas lošimo automatams ir reklaminėms loterijoms.

5. Pagal Azartinių lošimų įstatymo 1 straipsnio 3 dalies e punktą internetinių azartinių lošimų organizavimas taip pat laikomas azartinių lošimų organizavimo veikla, kaip tai suprantama pagal Koncesijų įstatymo 1 straipsnio 1 dalies i punktą.

6. Azartinių lošimų įstatymo 1 straipsnio 4 ir 5 dalyse nurodyta, kad azartinių lošimų organizavimo veikla, kai dalyvauti lošime iš Vengrijos teritorijos galima per telekomunikacijų priemones arba sistemas, gali būti vykdoma tik laikantis šio įstatymo nuostatų, kad, norint skelbti dalyvavimo azartiniuose lošimuose, kurie organizuojami per telekomunikacijų priemones arba sistemas, pasiūlymus, reikia gauti valstybinių mokesčių institucijų leidimą ir kad finansų institucijos ir telekomunikacijų paslaugų teikėjai negali prisidėti prie dalyvavimo azartiniuose lošimuose pasiūlymų, dėl kurių nesuteiktas leidimas, paskelbimo ar priėmimo, taip pat negali jiems teikti techninės paramos.

7. Pagal Vengrijos teisės aktus, galiojusius pirmojo administracinio sprendimo priėmimo dieną, remiantis Azartinių lošimų įstatymo 3 straipsnio 1 dalies a punktu ir 3 dalimi, išimtinę kompetenciją organizuoti loterijas ir lažybas, išskyrus žirgų lažybas ir lažybų tarpininkavimą, turėjo valstybinis azartinių lošimų organizatorius.

8. Valstybė galėjo koncesijos sutartimi tretiesiems asmenims laikinai suteikti teisę vykdyti azartinius lošimus.

9. Ši koncesijų sutartis galėjo būti sudaryta po to, kai kompetentingas ministras paskelbia viešą konkursą (Azartinių lošimų įstatymo 4 straipsnio 1 dalis, aiškinama kartu su Koncesijų įstatymo 5 straipsnio 1 dalimi), arba neskelbiant konkurso sudarant koncesijų sutartį su „patikrinto patikimumo azartinių lošimų organizatoriumi“ (Azartinių lošimų 4 straipsnio 6 dalis, aiškinama kartu su Koncesijų įstatymo 10/C straipsnio 2 dalimi).

10. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nustatė, kad konkursas niekada nebuvo rengiamas.

11. „Patikrinto patikimumo azartinių lošimų organizatorius“, kaip to reikalaujama pagal Azartinių lošimų įstatymo 37 straipsnio 30 dalies d punktą, turėjo būti vykdęs azartinių lošimų organizavimo veiklą Vengrijoje bent 10 metų. Be to, minimalus jo įstatinis kapitalas turėjo būti 200 000 000 HUF (Azartinių lošimų įstatymo 29/D straipsnis).

Koncesijų įstatymas

12. Koncesijų įstatymo 10/C straipsnio 3 dalyje buvo reikalaujama, kad patikrinto patikimumo azartinių lošimų organizatorius turi pateikti pasiūlymą, kuriame turi nurodyti ketinamų eksploatuoti vienetų buvimo vietą, ir įsipareigoja mokėti metinį koncesijos mokestį, kuris yra bent jau dvigubai didesnis už galiojančiame Bendrojo biudžeto įstatyme nustatytą koncesijos mokestį.

Vengrijos teisės aktai, galioję 2014 m. rugpjūčio 29 d.

Azartinių lošimų įstatymas

13. Dėl naujos redakcijos Koncesijų įstatymo 3 straipsnio 3 dalies internetiniai azartiniai lošimai jau nebepriklausė išimtinei valstybinio azartinių lošimų organizatoriaus kompetencijai.

14. „Patikrinto patikimumo azartinių lošimų organizatorius“, kaip to reikalaujama Azartinių lošimų įstatymo 37 straipsnio 30 dalies d punkte, turėjo būti bent 3 metus vykdęs lošimų organizavimo veiklą leidimą vykdyti azartinių lošimų veiklą išdavusioje valstybėje. Be to, jo įstatinis kapitalas turėjo būti bent 50 mln. HUF (Azartinių lošimų įstatymo 29/D straipsnis).

15. Šie Azartinių lošimų įstatymo pakeitimai įsigaliojo 2014 m. liepos 15 d.

Koncesijų įstatymas

16. Koncesijų įstatymo 10/C 3a straipsnio b punkte buvo reikalaujama, kad patikrinto patikimumo azartinių lošimų organizatorius pasiūlyme nurodytų kiekvienos lošimo rūšies metinį koncesijos mokestį, kuris turi atitikti referencinį koncesijos mokestį, nustatytą Bendrojo biudžeto įstatyme atitinkamai lošimo rūšiai.

Faktinės aplinkybės, procesas ir pateikti prejudiciniai klausimai

17. Ieškovė pagrindinėje byloje *Unibet* turi buveinę Maltoje ir įvairių ES valstybių narių valdžios institucijų išduotus leidimus organizuoti azartinius lošimus.

18. Vengrijos centrinė mokesčių ir muitų administracija (toliau – mokesčių institucija), atsakovė pagrindinėje byloje, kaip azartinių lošimų priežiūrą vykdanti institucija, 2014 m. vasarą patikrino *Unibet* naudojamų interneto svetainių turinį.

19. Po šių patikrinimų mokesčių institucija nustatė, kad per patikrintas interneto svetaines buvo galima prieiti prie azartinių lošimų, kaip tai suprantama pagal Vengrijos azartinių lošimų įstatymo nuostatas, tačiau *Unibet* neturėjo reikalingų leidimų.

20. 2014 m. balandžio 25 d. ir rugpjūčio 29 d. mokesčių institucija priėmė du sprendimus dėl *Unibet*, kuriais laikinai uždraudė prieigą prie patikrintų interneto svetainių iš Vengrijos. Vėliau kitais sprendimais, kurie, kaip suprantu, nenagrinėjami šioje konkrečioje prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo byloje, mokesčių institucija skyrė baudą už pakartotinį teisės normų pažeidimą.

21. *Unibet* ginčija mokesčių institucijos 2014 m. balandžio 25 d. ir rugpjūčio 29 d. sprendimus, kuriais nurodyta laikinai užblokuoti prieigą, ir prašo juos panaikinti. Jos nuomone, šie sprendimai buvo priimti remiantis SESV 56 straipsniui prieštaraujančiais teisės aktais. *Unibet* tvirtina, kad teisės aktuose nustatyti reikalavimai yra tokie ribojantys, kad dėl jų ji praktiškai negali gauti koncesijos, kuri yra išankstinė sąlyga norint gauti leidimą organizuoti internetinius azartinius lošimus.

22. Dėl pirmojo sprendimo *Unibet* teigia, kad, pirma, nebuvo paskelbtas konkursas dėl koncesijos suteikimo ir, antra, jai nebuvo leista pateikti pasiūlymo, nes ji neatitiko teisinių reikalavimų, pagal kuriuos ji būtų laikoma patikrinto patikimumo azartinių lošimų organizatore.

23. Dėl antrojo sprendimo *Unibet* nurodo, kad Azartinių lošimų įstatymo pakeitimai buvo padaryti likus vos šešioms savaitėms iki antrojo administracinio sprendimo priėmimo, tad buvo per mažai laiko pateikti visiškai išsamų pasiūlymą.

24. Tokiomis šios bylos aplinkybėmis 2015 m. gruodžio 9 d. nutartimi, kurią Teisingumo Teismas gavo 2016 m. sausio 27 d., *Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Budapešto administracinių ir darbo bylų teismas, Vengrija) pateikė tokius prejudicinius klausimus:

„1. Ar SESV 56 straipsnį reikia aiškinti taip, kad pagal jį draudžiama tokia nacionalinė priemonė, kai pagal valstybės narės teisės aktus surengus konkursą dėl koncesijos suteikimo viešo konkurso būdu arba pateikus [paprastą] pasiūlymą garantuojama teorinė galimybė bet kuriam įstatymo reikalavimus atitinkančiam ūkio subjektui – įskaitant kitoje valstybėje narėje įsteigtą ūkio subjektą – gauti koncesiją teikti neliberalizuotas internetines azartinių lošimų paslaugas, nors aptariama valstybė narė iš tiesų nepaskelbia konkurso dėl koncesijos suteikimo ir paslaugos teikėjas neturi praktinės galimybės pateikti pasiūlymo, o valstybės narės valdžios institucijos dar ir pripažįsta, kad paslaugos teikėjas padarė teisės normų pažeidimą, nes teikė paslaugas neturėdamas koncesijos teise grindžiamo leidimo, ir skiria jam teisės aktuose numatytą administracinę nuobaudą (laikinai uždraudžia prieigą ir skiria baudą pakartotinio pažeidimo atveju)?

2. Ar SESV 56 straipsniui prieštarauja tai, kad valstybė narė jos teisės sistemoje aukščiausios teisinės galios teisės aktais nustato internetinių azartinių lošimų organizatorių teorinę galimybę teikti tarptautines internetines azartinių lošimų paslaugas, tačiau dėl žemesnės teisinės galios įgyvendinamųjų teisės aktų nebuvimo toje valstybėje narėje šie organizatoriai realiai negali iš valdžios institucijų gauti tokioms paslaugoms teikti būtinų leidimų?

3. Jeigu, atsižvelgdamas į atsakymus į ankstesnius klausimus, pagrindinę bylą nagrinėjantis teismas nuspręstų, kad valstybės narės priemonė prieštarauja SESV 56 straipsniui, ar su Sąjungos teise būtų suderinama, jeigu šis teismas nuspręstų, kad SESV 56 straipsniui prieštarauja ir valstybės narės valdžios institucijų sprendimuose konstatuotas teisės normų pažeidimas, nes paslaugos teiktos be leidimo, ir už šį pažeidimą skirta administracinė nuobauda?“

25. *Unibet*, Vengrijos, Belgijos ir Portugalijos vyriausybės, taip pat Europos Komisija pateikė rašytines pastabas. Visos jos 2016 m. gruodžio 15 d. posėdyje pateikė žodines pastabas.

Analizė

Pirminės pastabos

26. Šią bylą reikia nagrinėti atsižvelgiant į Sutarties nuostatas. Direktyvos 2000/31/EB [2] ir 2006/123/EB [3] netaikomos azartinių lošimų veiklai. Kadangi iš Teisingumo Teismui pateiktos informacijos matyti, kad *Unibet* nėra įsteigta Vengrijoje, bylai reikšmingos Sutarties nuostatos susijusios su laisve teikti paslaugas pagal SESV 56 ir paskesnius straipsnius.

27. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašo paaiškinti, kaip priimti sprendimą tokiu atveju, kai kitoje valstybėje narėje teisėtai įsteigtas azartinių lošimų organizatorius, turintis leidimus įvairiose valstybėse narėse, siūlo azartinius lošimus Vengrijoje be Vengrijos valdžios institucijų išduoto leidimo ir nesiima jokių veiksmų, kad gautų šį leidimą.

2 — Žr. 2000 m. birželio 8 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl kai kurių informacinės visuomenės paslaugų, ypač elektroninės komercijos, teisinių aspektų vidaus rinkoje (Elektroninės komercijos direktyva) (OL L 178, 2000, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 25 t., p. 399) 1 straipsnio 5 dalies d punktą.

3 — Žr. 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl paslaugų vidaus rinkoje (OL L 376, 2006, p. 36) 2 straipsnio 2 dalies h punktą.

28. Sprendžiant iš jo klausimų teksto matyti, jog iš tikrųjų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas neprašo Teisingumo Teismo išaiškinti šios išvados dalyje „Teisinis pagrindas“ išdėstytų nacionalinės teisės aktų suderinamumo su SESV 56 straipsniu. Atrodo, jis daugiausia dėmesio skiria tariamo šių teisės aktų įgyvendinimo nuostatų nebuvimo poveikiui.

29. Vis dėlto, siekiant pateikti tinkamas gaires prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui ir pateikti reikšmingą atsakymą, pirmiausia reikėtų išanalizuoti šios išvados dalyje „Teisinis pagrindas“ apibūdintus nacionalinės teisės aktus. Būtent taip nagrinėsiu tris prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimus. Todėl į trečiąjį klausimą reikėtų atsakyti prieš atsakant į antrąjį klausimą.

30. Šioje išvadoje licencijos, koncesijos ir leidimo sąvokos vartojamos pakaitomis.

Pirmasis klausimas

31. Pirmuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar SESV 56 straipsniu draudžiami tokie nacionalinės teisės aktai, kuriais kitoje valstybėje narėje teisėtai įsteigtam azartinių lošimų organizatoriui suteikiama teorinė galimybė gauti leidimą, nors faktiškai šis ūkio subjektas negali gauti leidimo.

Apribojimas

32. Pagal EB 56 straipsnį Sąjungoje uždraudžiami laisvės teikti paslaugas apribojimai, taikomi valstybių narių nacionaliniams subjektams, kurie yra įsisteigę kitoje valstybėje narėje negu valstybė, kurios subjektas yra asmuo, kuriam tos paslaugos teikiamos. SESV 57 straipsnyje paslaugos apibrėžiamos kaip tokios paslaugos, kurios paprastai teikiamos už užmokestį ir kurių nereglamentuoja nuostatos dėl prekių, kapitalo ir asmenų judėjimo laisvės.

33. Maltoje įsteigta *Unibet* ketina internetu siūlyti paslaugą Vengrijoje įsikūrusiems klientams. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad internetu siūlomi azartiniai lošimai yra paslauga, kaip tai suprantama pagal SESV 56 straipsnį [4].

34. Kyla klausimas, ar yra ribojama *Unibet* laisvė teikti paslaugas Vengrijoje. Laisvės teikti paslaugas apribojimu laikytinos visos priemonės, kuriomis draudžiama ar trukdoma šią laisvę įgyvendinti arba jos įgyvendinimas daromas ne toks patrauklus [5]. Taigi SESV 56 straipsniu reikalaujama panaikinti ne tik bet kokią kitose valstybėse narėse įsteigtų paslaugų teikėjų diskriminaciją dėl pilietybės, bet ir bet kokius apribojimus, net vienodai taikomus ir nacionaliniams, ir kitų valstybių narių paslaugų teikėjams [6]. Be to, laisve teikti paslaugas turi teisę naudotis ir paslaugų teikėjai, ir jų gavėjai [7].

4 — Žr. 2003 m. lapkričio 6 d. Sprendimą *Gambelli ir kt.* (C-243/01, EU:C:2003:597, 54 punktas).

5 — Pavyzdžiui, žr. 2001 m. vasario 20 d. Sprendimą *Analir ir kt.* (C-205/99, EU:C:2001:107, 21 punktas); 2002 m. sausio 15 d. Sprendimą *Komisija / Italija* (C-439/99, EU:C:2002:14, 22 punktas) ir 2009 m. rugsėjo 8 d. Sprendimą *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Baw International* (C-42/07, EU:C:2009:519, 51 punktas).

6 — Nuo 1991 m. liepos 25 d. Sprendimo *Säger* (C-76/90, EU:C:1991:331, 12 punktas) tai yra suformuota jurisprudencija. Be to, žr. 2013 m. liepos 18 d. Sprendimą *Citroën Belux* (C-265/12, EU:C:2013:498, 35 punktas) ir 2009 m. rugsėjo 8 d. Sprendimą *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Baw International* (C-42/07, EU:C:2009:519, 51 punktas).

7 — Žr. 1984 m. sausio 31 d. Sprendimą *Luisi ir Carbone* (286/82 ir 26/83, EU:C:1984:35, 16 punktas) ir 2009 m. rugsėjo 8 d. Sprendimą *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Baw International* (C-42/07, EU:C:2009:519, 51 punktas).

35. Teisingumo Teismas nuosekliai konstatuoja, kad valstybės narės teisės aktas, draudžiantis kitoje valstybėje narėje įsteigtiems paslaugų teikėjams minėtos valstybės narės teritorijoje internetu siūlyti paslaugas, yra SESV 56 straipsnyje garantuotos laisvės teikti paslaugas apribojimas [8]. Be to, tokiu teisės aktu apribojama atitinkamos valstybės narės rezidentų laisvė internetu užsisakyti kitoje valstybėje narėje siūlomų paslaugų [9]. Tas pats taikoma tokiems draudimams nesant išankstinio administracinių institucijų leidimo [10].

36. Pagal jau minėtą nusistovėjusią jurisprudenciją nepaneigiama, kad Vengrijos teisės aktais, galiojusiais pirmojo ir antrojo sprendimo priėmimo dieną, ribojama laisvė teikti paslaugas. Ir vieną, ir kitą dieną *Unibet* buvo priversta dalyvauti leidimo išdavimo procedūroje. Leidimo procedūros *buvimo* pakanka apribojimui nustatyti. Visi kiti klausimai, visų pirma susiję su leidimų išdavimo procedūros *sąlygomis* ir *tvarka*, nagrinėtini atsižvelgiant į galimą pateisinimą.

Pateisinimas

37. Lieka atsakyti į klausimą, ar Vengrijos teisės aktus galima pateisinti. Dabar reikia atskirai išnagrinėti abu administracinius sprendimus.

– 2014 m. birželio 25 d. administracinis sprendimas

38. Pirmiausia reikėtų priminti, kad pats valstybės monopolis neprieštarauja SESV 56 straipsniui ir pagal šią nuostatą valstybės narės neprivalo liberalizuoti azartinių lošimų rinkos [11]. Atrodo, Vengrijos vyriausybė neteigia, kad nagrinėjamoje byloje kalbama apie monopolį. Vis dėlto, kaip suprantu prašymą priimti prejudicinį sprendimą, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas daro prielaidą, kad monopolio nėra. Nors, kiek tai susiję su nacionalinės teisės nuostatų aiškinimu, Teisingumo Teismas iš esmės remiasi sprendime pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą nurodytu vertinimu, pagal suformuotą jurisprudenciją valstybės narės vidaus teisės aiškinimas nepriklauso Teisingumo Teismo kompetencijai [12], mano supratimu, nagrinėjamoje byloje nėra formalaus monopolio. Mano nuomone, tai, ar esama monopolio, yra teisinis, o ne faktinis klausimas. Be to, nagrinėjamos bylos faktinė situacija aiški: pagal Vengrijos teisės nuostatas internetinius azartinius lošimus siūlantys ūkio subjektai iš esmės gali patekti į Vengrijos rinką.

39. Reikalavimas vykdyti veiklą Vengrijoje bent dešimt metų yra (netiesiogiai) diskriminacinis, nes dėl jo Vengrijoje įsteigtų ūkio subjektų padėtis yra sistemiškai palankesnė už kitose Sąjungos valstybėse narėse įsteigtų ūkio subjektų padėtį. Dėl šios (netiesioginės) diskriminacijos dėl pilietybės vieninteliai pagrindai, kuriais galima remtis siekiant galimo pateisinimo, yra SESV 52 straipsnyje, aiškinamame kartu su SESV 62 straipsniu, nustatyti trys rašytiniai pagrindai: viešoji tvarka, visuomenės saugumas ir visuomenės sveikata [13]. Teisingumo Teismo jurisprudencijoje iš esmės pripažintais privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais, tarp kurių yra vartotojų apsauga, su lošimu susijusių sukčiavimo ir

8 — Žr. 2003 m. lapkričio 6 d. Sprendimą *Gambelli ir kt.* (C-243/01, EU:C:2003:597, 54 punktas) ir 2009 m. rugsėjo 8 d. Sprendimą *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Baw International* (C-42/07, EU:C:2009:519, 52 punktas).

9 — Žr. 2009 m. rugsėjo 8 d. Sprendimą *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Baw International* (C-42/07, EU:C:2009:519, 53 punktas).

10 — Žr. 2007 m. kovo 6 d. Sprendimą *Placanica ir kt.* (C-338/04, C-359/04 ir C-360/04, EU:C:2007:133, 42 punktas) ir 2014 m. balandžio 30 d. Sprendimą *Pfleger ir kt.* (C-390/12, EU:C:2014:281, 39 punktas).

11 — Išsamiau žr. mano išvadą byloje *Ince* (C-336/14, EU:C:2015:724, 32 punktas).

12 — Pavyzdžiui, žr. 2017 m. vasario 16 d. Sprendimą *Agro Foreign Trade & Agency* (C-507/15, EU:C:2017:129, 23 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

13 — Žr. 2009 m. spalio 6 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija* (C-153/08, EU:C:2009:618, 36 ir 37 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija).

piliečių skatinimo pernelyg išlaidauti prevencija bei bendra socialinės tvarkos pažeidimų prevencija [14], negali būti remiamasi siekiant pateisinti diskriminacinius apribojimus [15]. Be to, taip apriboti laisvės teikti paslaugas negalima remiantis vien tikslu kiek įmanoma padidinti valstybės iždo pajamas [16].

40. Reikėtų pridurti, kad, nors vienose bylose Teisingumo Teismas buvo nepalenkiamas [17], apribodamas diskriminacijos pateisinimo pagrindus tik viešąja tvarka, visuomenės saugumu ir sveikata, kitose bylose jis buvo atlaidesnis, todėl jurisprudencija šioje srityje apibūdinama kaip „nenuosekli“ [18].

41. Kad ir kaip ten būtų, Vengrijos valdžios institucijos nenurodė jokių pateisinimo pagrindų, juo labiau nepateikė galimo jų proporcingumo įrodymų. Tokiomis aplinkybėmis nesuprantu, kaip būtų galima pateisinti pirmąjį administracinį sprendimą.

– 2014 m. rugpjūčio 29 d. administracinis sprendimas

42. Šiuo atveju, remdamasis turima informacija, neįžvelgiu diskriminacijos dėl pilietybės. Atrodo, ir teisiškai, ir faktiškai Vengrijos ir užsienio ūkio subjektai vertinami vienodai. Visų pirma 10 metų taisyklė, kuri sutrumpinta iki 3 metų taisyklės, be to, ji daugiau neapsiriboja veikla Vengrijoje, mano nuomone, yra priemonė, vienodai taikoma ir Vengrijos, ir užsienio ūkio subjektams.

43. Todėl ką tik nurodytomis viešojo intereso priežastimis iš esmės gali būti remiamasi kaip pagrįstu pateisinimo pagrindu.

44. Tačiau Vengrijos vyriausybė ir vėl nepateikė jokių pateisinimo pagrindų [19].

45. Darant prielaidą, kad Vengrijos teisės aktais siekiama užtikrinti privalomąjį bendrojo intereso pagrindą, pavyzdžiui, vartotojų apsaugą, su lošimu susijusių sukčiavimo ir piliečių skatinimo pernelyg išlaidauti prevenciją ir bendrą socialinės tvarkos pažeidimų prevenciją, vis dėlto ši sistema turi būti proporcinga.

46. Be to, nacionalinės teisės aktais galima užtikrinti nurodyto tikslo pasiekimą tik jeigu jais iš tikrųjų nuosekliai ir sistemiškai siekiama šio tikslo [20].

47. Azartinių lošimų srityje ir visų pirma proporcingumo klausimu valstybių narių nustatytų ribojančiųjų sistemų pateisinimo srityje yra suformuota gausi Teisingumo Teismo jurisprudencija. Šioje byloje priminsiu ją tik tiek, kiek tai yra griežtai būtina.

48. Administracinio leidimo sistema azartinių lošimų srityje iš esmės leistina, jeigu ji pagrįsta objektyviais, nediskriminaciniais ir iš anksto žinomais kriterijais, užtikrinančiais, kad taip bus pakankamai apribota nacionalinių valdžios institucijų diskrecija tam, kad ji nebūtų naudojama savavališkai. Taigi iš principo valstybės narės gali reguliuoti šią sritį su sąlyga, kad laikosi ES teisės [21].

14 — Šiuo klausimu žr. 2009 m. rugsėjo 8 d. Sprendimą *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Baw International* (C-42/07, EU:C:2009:519, 56 punktas).

15 — Žr. Sprendimą *Gebhard* (C-55/94, EU:C:1995:411, 37 punktas); 2003 m. lapkričio 6 d. Sprendimą *Gambelli ir kt.* (C-243/01, EU:C:2003:597, 65 punktas); 2007 m. kovo 6 d. Sprendimą *Placanica ir kt.* (C-338/04, C-359/04 ir C-360/04, EU:C:2007:133, 49 punktas); 2009 m. rugsėjo 8 d. Sprendimą *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Baw International* (C-42/07, EU:C:2009:519, 60 punktas) ir 2009 m. spalio 6 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija* (C-153/08, EU:C:2009:618, 36 punktas). Taip pat žr. 2012 m. liepos 19 d. Sprendimą *Garkalns* (C-470/11, EU:C:2012:505, 35 punktas).

16 — Žr. 2011 m. rugsėjo 15 d. Sprendimą *Dickinger ir Ömer* (C-347/09, EU:C:2011:582, 55 punktas).

17 — Žr. C. Barnard „The substantive law of the ES. The four freedoms“, Oxford University Press, 5-asis leid., 2016, p. 415.

18 — Ten pat.

19 — Iš tiesų Vengrijos vyriausybė savo pastabose pabrėžia klausimą, ar teisės aktas yra proporcingas, ar ne.

20 — Žr. 2009 m. rugsėjo 8 d. Sprendimą *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Baw International* (C-42/07, EU:C:2009:519, 59–61 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija).

21 — Žr. mano išvadą byloje *Ince* (C-336/14, EU:C:2015:724, 32 punktas).

49. Todėl būtina priminti Teisingumo Teismo jurisprudenciją, susijusią su bendraisiais principais, kurių nacionalinės valdžios institucijos turi laikytis, taikydamos paslaugų koncesijų sutarčių arba licencijavimo sistemą. Šie principai pagrįsti Teisingumo Teismo jurisprudencija viešųjų pirkimų, koncesijų ir išankstinio administracinio leidimo procedūrų srityse. Šioms sritims Teisingumo Teismas taiko vienodus principus [22].

50. Koncesijų sutartis sudarančios viešosios valdžios institucijos privalo laikytis pagrindinių Sutarties normų, ypač vienodo požiūrio ir nediskriminavimo dėl pilietybės principų bei iš jų kylančios skaidrumo pareigos [23]. Pagrindinis skaidrumo principo, išplaukiančio iš lygybės principo, tikslas iš esmės yra užtikrinti, kad bet kuris suinteresuotasis subjektas, remdamasis visa reikšminga informacija, galėtų nuspręsti dalyvauti viešojo pirkimo procedūroje, taip pat tai, kad perkančioji organizacija neturėtų favoritų ir nesielgtų savavališkai [24]. Vadinasi, visos sutarties sudarymo procedūros sąlygos ir taisyklės turi būti suformuluotos aiškiai, tiksliai ir nedviprasmiškai, kad leistų visiems deramai informuotiems ir rūpestingiems konkurso dalyviams suprasti jų tikslią reikšmę ir juos aiškinti vienodai, o perkančiajai organizacijai – veiksmingai patikrinti, ar konkurso dalyvių pasiūlymai atitinka konkrečiam pirkimui taikomus kriterijus [25].

51. Norėčiau pridurti, kad galiausiai prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, kuris vienintelis yra kompetentingas vertinti faktus ir aiškinti nacionalinės teisės aktus, kaip paskutinė instancija, atsižvelgdamas į šiuos principus turi išnagrinėti, ar dėl jo nustatytų faktorių, į kuriuos atsižvelgiama atskirai ar kartu, gali kilti klausimas dėl koncesijų organizuoti sporto lažybas suteikimo procedūros, kaip nagrinėjama pagrindinėje byloje, suderinamumo su vienodo požiūrio ir nediskriminavimo dėl pilietybės principais ir iš jų kylančia skaidrumo pareiga [26].

52. Remiantis pateikta informacija, atrodo, kad Vengrijos teisės aktas, kuriuo remiantis priimtas antrasis administracinis sprendimas, neatitinka pirmiau apibūdinto kriterijaus.

53. Teisinė padėtis yra šiek tiek neaiški dėl teisės aktų pakeitimų. Tokioje situacijoje negalima pagrįstai tikėtis, kad įmonė iš karto parengs pagrįstą pasiūlymą, žinodama visus viešojo pirkimo aspektus, ir pritaikys savo strategiją. Be to, net jei *Unibet* būtų pateikusi pasiūlymą, būtų sunku numatyti, kokį sprendimą priims kompetentinga institucija, atsižvelgdama į turimą didelę diskreciją. Kaip matyti iš pirmiau apibūdinto teisinio pagrindo, kompetentingas ministras neprivalėjo išduoti leidimo, kad būtų įvykdytos atitinkamos „patikrinto patikimumo ūkio subjektui“ taikomos sąlygos. Kitaip tariant, įvairiais aspektais iškyla skaidrumo klausimas, todėl laikausi nuomonės, kad sistema, galiojusi priimant antrąjį administracinį sprendimą, neatitinka SESV 56 straipsnio.

54. Todėl siūlau Teisingumo Teismui į pirmąjį klausimą atsakyti taip: SESV 56 straipsniu draudžiamas toks nacionalinės teisės aktas, kaip nagrinėjamas pagrindinėje byloje, pagal kurį teisėtai kitoje valstybėje narėje įsteigtam internetinių azartinių lošimų organizatoriui teoriškai yra suteikta galimybė gauti leidimą, tačiau faktiškai šiam organizatoriui neleidžiama gauti leidimo dėl to, kad sistema yra diskriminacinė arba neatitinka proporcingumo ar skaidrumo reikalavimų.

22 — Žr. mano išvadą byloje *Ince* (C-336/14, EU:C:2015:724, 68 punktas).

23 — Žr. 2016 m. vasario 4 d. Sprendimą *Ince* (C-336/14, EU:C:2016:72, 86 punktas) ir 2010 m. birželio 3 d. Sprendimą *Sporting Exchange* (C-203/08, EU:C:2010:307, 39 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

24 — Žr. 2016 m. vasario 4 d. Sprendimą *Ince* (C-336/14, EU:C:2016:72, 87 punktas).

25 — Žr. 2016 m. vasario 4 d. Sprendimą *Ince* (C-336/14, EU:C:2016:72, 87 punktas) ir 2012 m. vasario 16 d. Sprendimą *Costa ir Cifone* (C-72/10 ir C-77/10, EU:C:2012:80, 73 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

26 — Šiuo klausimu žr. 2016 m. vasario 4 d. Sprendimą *Ince* (C-336/14, EU:C:2016:72, 88 punktas). Taip pat žr. 2014 m. balandžio 30 d. Sprendimą *Pfleger ir kt.* (C-390/12, EU:C:2014:281, 48 punktas).

Trečiasis klausimas

55. Trečiuoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nori sužinoti, ar, jei tokie nacionalinės teisės aktai, kaip nagrinėjami šioje byloje, prieštarauja SESV 56 straipsniui, ūkio subjektui už šių teisės aktų nesilaikymą paskirta nuobauda taip pat prieštarauja SESV 56 straipsniui.

56. Teisingumo Teismas nuosekliai konstatavo, kad tuo atveju, kai valstybėje narėje sukurta azartinių lošimų ribojimo sistema ir ši sistema nesuderinama su SESV 56 straipsniu, ūkio subjektui pažeidus šį straipsnį negali būti taikomos sankcijos [27]. Priešingai, nei teigia Vengrijos vyriausybė, tai taikoma ir baudžiamosioms, ir, kaip šioje byloje, administracinėms nuobaudoms.

57. Be to, nagrinėjamoje byloje *Unibet* paskirtos nuobaudos taip pat prieštarauja SESV 56 straipsniui.

58. Todėl siūlau Teisingumo Teismui į trečiąjį klausimą atsakyti taip, kad, ūkio subjektui pažeidus tokią sistemą, kaip nagrinėjama šioje byloje, negali būti skiriamos nuobaudos.

Antrasis klausimas

59. Savo antruoju klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės nori išsiaiškinti įgyvendinimo nuostatų nebuvimo nacionaliniu lygmeniu teisinę reikšmę šios išvados dalyje „Teisinis pagrindas“ išdėstytoms nuostatoms, nagrinėtoms šioje išvadoje analizuojant pirmąjį klausimą.

60. Šis klausimas grindžiamas prielaida, kad teisinis pagrindas yra suderinamas su SESV 56 straipsniu. Tačiau jau paaiškėjo, kad taip nėra.

61. Nagrinėdamas šį prašymą priimti prejudicinį sprendimą (nacionalinis) teismas turi įvertinti tokį teisinį pagrindą, koks jis buvo. Jei būtų buvusios įgyvendinimo nuostatos, galbūt ir nebeliktų jau nurodyta proporcingumo ir skaidrumo stokos. Tačiau įgyvendinimo nuostatų nebuvo priimta. Svarbi yra administracinių sprendimų priėmimo metu galiojusi teisė. Tuo klausimu taip pat reikėtų pabrėžti, kad šiuo atveju neturi reikšmės tai, ar, atsižvelgiant į Direktyvą 98/34/EB [28], buvo vykdoma procedūra, nes negaliojo jokios įgyvendinimo nuostatos.

62. Kaip teisingai pažymi Komisija, įgyvendinimo nuostatų nebuvimas negali turėti įtakos iš SESV 56 straipsnio kylančioms teisėms. Kitaip būtų pakenkta galimybei pasinaudoti šia tiesiogiai taikoma nuostata, kuria patvirtinama *Unibet* subjektinė ekonominė teisė. Valstybės narės, nepriimdamos įgyvendinamųjų teisės aktų, negali apriboti SESV 56 straipsnyje įtvirtintų teisių.

63. Todėl į antrąjį klausimą siūlau atsakyti taip, kad nacionalinių įgyvendinimo nuostatų nebuvimas neturi įtakos analizuojant pirmąjį klausimą padarytoms išvadoms.

27 — Žr. 2007 m. kovo 6 d. Sprendimą *Placanica ir kt.* (C-338/04, C-359/04 ir C-360/04, EU:C:2007:133, 63 ir 69 punktai); 2011 m. rugsėjo 15 d. Sprendimą *Dickinger ir Ömer* (C-347/09, EU:C:2011:582, 43 punktas) ir 2014 m. balandžio 30 d. Sprendimą *Pfleger ir kt.* (C-390/12, EU:C:2014:281, 63 punktas).

28 — 1998 m. birželio 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva, nustatanti informacijos apie techninius standartus, reglamentus ir informacinės visuomenės paslaugų taisykles teikimo tvarką (OL L 204, 1998, p. 37; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 20 t., p. 337), su pakeitimais, padarytais 1998 m. liepos 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 98/48/EB (OL L 217, 1998, p. 18; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 13 sk., 21 t., p. 8).

Išvada

64. Remdamasis pirmiau pateiktais argumentais, siūlau Teisingumo Teismui į *Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Budapešto administracinių ir darbo bylų teismas, Vengrija) pateiktus klausimus atsakyti taip:

SESV 56 straipsniu draudžiamas toks nacionalinės teisės aktas, kaip nagrinėjamas pagrindinėje byloje, pagal kurį teisėtai kitoje valstybėje narėje įsteigtam internetinių azartinių lošimų organizatoriui teoriškai yra suteikta galimybė gauti leidimą, tačiau faktiškai šiam organizatoriui neleidžiama gauti leidimo dėl to, kad sistema yra diskriminacinė arba neatitinka proporcingumo ar skaidrumo reikalavimų.

Ūkio subjektui pažeidus šią sistemą negali būti skiriamos sankcijos.

Įtakos šioms išvadoms neturi tai, kad nėra nacionalinių įgyvendinimo nuostatų.