Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MACIEJA SZPUNARA
od 5. travnja 2017.[1]

Predmet C-49/16

Unibet International ltd.
protiv
Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatal

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Budimpešti, Mađarska))

„Sloboda pružanja usluga – Članak 56. UFEU-a – Internetske igre na sreću – Ograničenje – Usklađenost zahtjeva za dobivanje dozvole s načelima jednakog postupanja i transparentnosti – Upravne sankcije“

1. Unibet International Limited (u daljnjem tekstu: Unibet), tužitelj u glavnom postupku, ima sjedište na Malti i dozvole za priređivanje igara na sreću koje su izdala tijela raznih država članica. Nudio je internetske igre na sreću u Mađarskoj, a da za to nije ishodio odgovarajuću dozvolu, zbog čega su protiv njega donesene dvije upravne odluke mađarskih tijela kojima je uskraćen pristup njegovim internetskim stranicama u Mađarskoj.

2. Od Suda se stoga traži da odluči je li nacionalno zakonodavstvo, kao što je ono na kojima su te upravne odluke zasnovane, u skladu sa slobodom pružanja usluga utvrđenom u članku 56. UFEU-a. Središnje pitanje, s kojim je Sud suočen u tom kontekstu, jest treba li društvo s poslovnim nastanom na Malti, koje namjerava nuditi internetske igre na sreću za mađarsko tržište, podlijegati obvezi ishođenja dozvole ako je od početka očito da postupak za ishođenje takve dozvole ne bi bio uspješan.

Pravni okvir

3. Odredbe mađarskog prava u kontekstu ovog predmeta potječu iz dvaju pravnih instrumenata: szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV törvény (Zakon XXXIV. iz 1991. o organiziranju igara na sreću, u daljnjem tekstu: Zakon o igrama na sreću) i koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (Zakon XVI. iz 1991. o koncesijama, u daljnjem tekstu: Zakon o koncesijama). Budući da su, kako će se dolje podrobnije vidjeti, dvije pobijane upravne odluke kojima je uskraćen pristup Unibetovim internetskim stranicama u Mađarskoj donesene u okviru dviju različitih pravnih situacija, potrebno je pravo prikazati onako kako se primjenjivalo na datume tih odluka, to jest 25. lipnja 2014. i 29. kolovoza 2014.

1 — Izvorni jezik: engleski

Mađarsko zakonodavstvo na dan 25. lipnja 2014.

Zakon o igrama na sreću

4. U skladu s člankom 1. stavkom 1. Zakona o igrama na sreću, igre na sreću su igre u kojima igrač u zamjenu za novac ili drugu protučinidbu koja ima vrijednost, ima pravo na novčani dobitak ili drugi dobitak s ekonomskom vrijednošću, ako se poseban uvjet ostvari ili ispuni. Gubitak ili dobitak mora isključivo ili pretežito ovisiti o slučaju. Člankom 1. stavkom 2. Zakona o igrama na sreću određuje se da se klađenje također smatra igrom na sreću i da se taj zakon, u slučajevima koji su njime izričito predviđeni, također primjenjuje na automate za igre i nagradna izvlačenja.

5. Na temelju članka 1. stavka 3. točke (e) Zakona o igrama na sreću, organiziranje internetskih igara na sreću također se smatra djelatnošću priređivanja igara na sreću u smislu članka 1. stavka 2. točke (i) Zakona o igrama na sreću.

6. U članku 1. stavcima 4. i 5. Zakona o igrama na sreću navodi se da se djelatnost organiziranja igara na sreću, kojom se omogućuje sudjelovanje s mađarskog državnog područja, putem telekomunikacijskih sredstava ili opreme, može obavljati samo u skladu s odredbama tog zakona, da je za objavu ponuda za sudjelovanje u igrama na sreću koje se priređuje putem telekomunikacijskih sustava ili opreme potrebna dozvola koju izdaju državna porezna tijela, te da financijske institucije i pružatelji telekomunikacijskih usluga ne smiju doprinositi objavi ili prihvatu ponuda za sudjelovanje u igrama na sreću ako nemaju dozvolu niti za njih smiju pružati tehničku podršku.

7. Na temelju mađarskog zakonodavstva, kako se primjenjivalo na dan donošenja prve upravne odluke, iz članka 3. stavka 1. točke (a) i članka 3. stavka 3. Zakona o igrama na sreću proizlazilo je da je organiziranje lutrija i klađenja, uz iznimku klađenja na konjske utrke i posredovanje u klađenju, bilo isključivo pridržano državnom priređivaču igara na sreću.

8. Međutim, država je trećim stranama mogla ugovorom o koncesiji privremeno ustupiti pravo na priređivanje igara na sreću.

9. Takav se ugovor o koncesiji može sklopiti ili nakon što nadležni ministar raspiše poziv na nadmetanje (članak 4. stavak 1. Zakona o igrama na sreću u vezi s člankom 5. stavkom 1. Zakona o koncesijama) ili bez raspisivanja poziva na nadmetanje tako da se taj ugovor sklopi s „pouzdanim priređivačem igara na sreću” (članak 4. stavak 6. Zakona o igrama na sreću u vezi s člankom 10.C stavkom 2. Zakona o koncesijama).

10. Sud koji je uputio zahtjev utvrdio je da poziv na nadmetanje nikada nije bio organiziran.

11. „Pouzdani priređivač igara na sreću” trebao je u skladu s člankom 37. stavkom 30. točkom (d) Zakona o igrama na sreću barem deset godina obavljati djelatnost organiziranja igara na sreću u Mađarskoj. Osim toga je trebao imati temeljni kapital od barem 200.000.000 HUF (članak 29.D Zakona o igrama na sreću).

Zakon o koncesijama

12. Članak 10.C stavak 3. Zakona o koncesijama zahtijevao je od pouzdanog priređivača igara na sreću da dostavi ponudu u kojoj je trebao navesti lokacije jedinica koje namjerava koristiti te se, za svaku od njih, obvezati na plaćanje godišnje koncesijske naknade koja odgovara barem dvostrukoj koncesijskoj naknadi utvrđenoj u Zakonu o općem proračunu koji je na snazi.

Mađarsko zakonodavstvo na dan 29. kolovoza 2014.

Zakon o igrama na sreću

13. Na temelju novo sastavljenog članka 3. stavka 3. Zakona o igrama na sreću, internetske igre na sreću više nisu bile isključivo pridržane državnom priređivaču igara na sreću.

14. „Pouzdani priređivač igara na sreću" trebao je u skladu s člankom 37. stavkom 30. točkom (d) Zakona o igrama na sreću barem tri godine obavljati djelatnost organiziranja igara u državi koja je izdala dozvolu za djelatnost igara na sreću. Osim toga je trebao imati temeljni kapital od barem 50 milijuna HUF (članak 29.D Zakona o igrama na sreću).

15. Ove su izmjene Zakona o igrama na sreću stupile na snagu 15. srpnja 2014.

Zakon o koncesijama

16. Člankom 10.C stavkom 3.a točkom (b) Zakona o koncesijama zahtijevalo se od pouzdanog priređivača igara na sreću da u svojoj ponudi navede za svaku vrstu igre godišnju naknadu za koncesiju u skladu s referentnom naknadom za koncesije utvrđene u Zakonu o općem proračunu, ovisno o vrsti igre.

Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

17. Unibet, tužitelj u glavnom postupku, ima sjedište na Malti i dozvole za organiziranje igara na sreću koje su izdala tijela raznih država članica Europske unije.

18. Mađarska Središnja državna uprava za riznicu i carinu (u daljnjem tekstu: „porezna uprava"), tuženik u glavnom postupku, u svojoj ulozi nadzornog tijela za igre na sreću, provela je u ljeto 2014. inspekcijski nadzor nad sadržajem internetskih stranica koje je Unibet koristio.

19. Nastavno na taj inspekcijski nadzor, porezna je uprava utvrdila da je pristup igrama na sreću u smislu mađarskih odredaba o igrama na sreću bio omogućen, a da Unibet nije posjedovao potrebne dozvole.

20. Porezna je uprava 25. travnja i 29. kolovoza 2014. donijela dvije odluke protiv Unibeta kojima je privremeno zabranila pristup iz Mađarske internetskim stranicama nad kojima je proveden inspekcijski nadzor. Porezna je uprava drugim odlukama, na koje se prema mojem shvaćanju ne odnosi ovaj konkretan predmet pred sudom koji je uputio zahtjev, kasnije izrekla novčanu kaznu za ponavljanu povredu pravnih pravila.

21. Unibet je pobijao odluke porezne uprave od 25. travnja i 29. kolovoza 2014., kojima se nalaže uskrata pristupa, te je tražio da ih se poništi. Smatra da su donesene na temelju zakonodavstva suprotnog članku 56. UFEU-a. Unibet tvrdi da su zahtjevi u zakonodavstvu toliko isključivi da se njima u praksi onemogućava ishođenje koncesije koja predstavlja preduvjet za dozvolu za organiziranje igara na sreću.

22. Što se tiče prve odluke, on tvrdi, prvo, da nije bio raspisan poziv na nadmetanje za dodjelu koncesije, te, drugo, da nije bio ovlašten podnijeti ponudu jer nije ispunjavao zakonske uvjete za pouzdanog priređivača igara na sreću.

23. Što se tiče druge odluke, on tvrdi da su izmjene Zakona o igrama na sreću donesene tek oko šest mjeseci prije druge upravne odluke što je bilo prekratko razdoblje za podnošenje ponude sa svim pojedinostima.

24. U kontekstu tog postupka, Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Budimpešti, Mađarska) odlukom od 9. prosinca 2015., koju je Sud zaprimio 27. siječnja 2016., uputio je sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 56. UFEU-a tumačiti na način da mu se protivi nacionalna mjera u skladu s kojom propis države članice, raspisivanjem poziva na nadmetanje za dodjelu koncesije ili prihvata ponude podnesene radi dobivanja takve koncesije, jamči teoretsku mogućnost da svaki priređivač, koji ispunjava zakonske uvjete – uključujući priređivača s poslovnim nastanom u drugoj državi članici – može dobiti koncesiju za priređivanje neliberaliziranih internetskih igara na sreću, javnim pozivom na nadmetanje ili podnošenjem ponude, ali predmetna država članica zapravo ne raspisuje poziv na nadmetanje za dodjelu koncesije te pružatelj usluga u praksi također nema mogućnost podnošenja ponude, a tijela države članice ipak utvrde da je pružatelj usluga prekršio pravna pravila jer pruža usluge bez posjedovanja dozvole na temelju koncesije i tom pružatelju izreknu upravnu sankciju propisanu u zakonodavstvu (privremena uskrata pristupa i izricanje novčane kazne u slučaju ponovnog kršenja)?

2. Protivi li se članku 56. UFEU-a to da država članica donese propise koji prema unutarnjem pravu imaju veću pravnu snagu i koji pružateljima internetskih igara na sreću daju teorijsku mogućnost da prekogranično pružaju usluge internetskih igara na sreću, iako zbog nepostojanja provedbenih propisa s manjom pravnom snagom u državi članici, takvi gospodarski subjekti zapravo ne mogu dobiti dozvolu koja je potrebna za pružanje usluge?

3. Ako sud pred kojim se vodi glavni postupak utvrdi da je, s obzirom na odgovore dane na prethodna pitanja, mjera države članice suprotna članku 56. UFEU-a, postupa li taj sud na način koji je u skladu s pravom Unije ako smatra da je članku 56. UFEU-a protivna i povreda pravnih pravila utvrđena u odlukama tijela države članice, zbog pružanja usluge bez dozvole, i upravna sankcija izrečena za tu povredu (privremena uskrata pristupa i novčana kazna)?”

25. Unibet te mađarska, belgijska i portugalska vlada podnijeli su pisana očitovanja, kao što je to učinila i Europska komisija. Svi su oni saslušani na raspravi od 15. prosinca 2016.

Analiza

Uvodna razmatranja

26. Predmetni se slučaj treba ispitati s obzirom na odredbe Ugovora. Direktive 2000/31/EZ[2] i 2006/123/EZ[3] ne primjenjuju se na djelatnosti igara na sreću. Budući da iz informacija dostupnih Sudu proizlazi da Unibet nema poslovni nastan u Mađarskoj, relevantne odredbe Ugovora jesu one koje se odnose na slobodu pružanja usluga u skladu s člankom 56. UFEU-a i sljedećih.

2 — Vidjeti članak 1. stavak 5. točku (d) Direktive Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2000. o određenim pravnim aspektima usluga informacijskog društva na unutarnjem tržištu, posebno elektroničke trgovine (Direktiva o elektroničkoj trgovini) (SL 2000., L 178, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 39., str. 58.).

3 — Vidjeti članak 2. stavak 2. točku (h) Direktive Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.).

27. Sud koji je uputio zahtjev traži smjernice o tome kako donijeti presudu u situaciji u kojoj priređivač igara na sreću, koji ima zakonit poslovni nastan u drugoj državi članici i posjeduje dozvole u nizu država članica, nudi igre na sreću u Mađarskoj bez dozvole koju izdaju mađarska tijela, a da nije poduzeo nikakve korake radi ishođenja takve dozvole.

28. Sudeći prema tekstu njegovih pitanja, sud koji je uputio zahtjev zapravo ne izgleda da od Suda traži smjernice u pogledu usklađenosti s člankom 56. UFEU-a nacionalnog zakonodavstva prikazanog u dijelu ovog mišljenja koje se odnosi na zakonodavni okvir. On se umjesto toga usredotočuje na utjecaj navodnog nepostojanja provedbenih odredaba uz to zakonodavstvo.

29. Međutim, kako bi se sud koji je uputio zahtjev ispravno usmjerilo i dalo mu koristan odgovor, prije svega bi se trebali usredotočiti na nacionalno zakonodavstvo prikazano u dijelu koje se odnosi na pravni okvir. Zasigurno ću na ovaj način promatrati tri pitanja suda koji je uputio zahtjev. Zbog toga također treba na treće pitanje odgovoriti prije drugog pitanja.

30. Za potrebe ovog mišljenja, izrazi dozvola, koncesija i zahtjev za dobivanje odobrenja bit će korišteni naizmjenično.

Prvo pitanje

31. Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u bitnom nastoji utvrditi protivi li se članku 56. UFEU-a nacionalno zakonodavstvo kojim je propisana teoretska mogućnost za priređivača igara na sreću, koji ima zakoniti poslovni nastan u drugoj državi članici, da ishodi dozvolu ako taj priređivač *de facto* ne može ishoditi dozvolu.

Ograničenje

32. Članak 56. UFEU-a zabranjuje ograničenja slobode pružanja usluga unutar Unije za državljane država članica s poslovnim nastanom u državi članici koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene. Člankom 57. UFEU-a „usluge” su definirane kao usluge koje se uobičajeno obavljaju uz naknadu, u mjeri u kojoj nisu uređene odredbama koje se odnose na slobodu kretanja robe, kapitala i osoba.

33. Unibet, društvo s poslovnim nastanom na Malti, namjerava nuditi usluge putem interneta klijentima u Mađarskoj. U tom je pogledu Sud već zaključio da igre na sreću koje se nudi preko interneta predstavljaju uslugu u smislu članka 56. UFEU-a[4].

34. Postavlja se pitanje postoji li ograničenje Unibetove slobode pružanja usluga u Mađarskoj. Za sve mjere koje zabranjuju, ometaju ili umanjuju privlačnost korištenja te slobode valja smatrati da predstavljaju takva ograničenja[5]. Stoga sloboda pružanja usluga na temelju članka 56. UFEU-a nalaže ne samo zabranu svake diskriminacije pružatelja usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici na osnovi njegove nacionalnosti, nego i ukidanje svakog ograničenja, čak i ako se ono jednako primjenjuje na domaće pružatelje usluga kao i na one iz drugih država članica[6]. Nadalje, od slobode pružanja usluga imaju koristi i pružatelji i korisnici usluga[7].

4 — Vidjeti presudu od 6. studenoga 2003., Gambelli i dr. (C-243/01, EU:C:2003:597, t. 54.).

5 — Vidjeti, na primjer, presude od 20. veljače 2001., Analir i dr. (C-205/99, EU:C:2001:107, t. 21.), od 15. siječnja 2002., Komisija/Italija (C-439/99, EU:C:2002:14, t. 22.), i od 8. rujna 2009., Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, t. 51.).

6 — To predstavlja ustaljenu sudsku praksu od presude 25. srpnja 1991., Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, t. 12.). Vidjeti, osim toga, presude od 18. srpnja 2013., Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, t. 35.) i od 8. rujna 2009., Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, t. 51.).

7 — Vidjeti presude od 31. siječnja 1984., Luisi i Carbone (286/82 i 26/83, EU:C:1984:35, t. 16.) i od 8. rujna 2009., Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, t. 51.).

35. Nadalje, ustaljena je sudska praksa Suda da zakonodavstvo države članice, kojim se pružateljima s poslovnim nastanom u drugim državama članica zabranjuje da putem interneta nude usluge na području te prve države članice, predstavlja ograničenje slobode pružanja usluga utvrđene u članku 56. UFEU-a [8]. Takvim se zakonodavstvom također nameće ograničenje slobode stanovnika države članice da se putem interneta koriste uslugama koje se nude u drugim državama članicama [9]. Isto vrijedi za takve zabrane bez prethodnog odobrenja upravnih tijela [10].

36. Na temelju upravo spomenute ustaljene sudske prakse, nesporno je da mađarsko zakonodavstvo, koje je važilo na dan donošenja prve i na dan donošenja druge odluke, predstavlja ograničenje slobode pružanja usluga. Na oba je datuma Unibet bio dužan podvrgnuti se postupku za dobivanje dozvole. *Postojanje* postupka za dobivanje dozvole dovoljno je da dovede do ograničenja. Sva druga pitanja, a osobito ona koja se odnose na *uvjete* i *obilježja* postupka za dobivanje dozvole, treba ispitati u kontekstu mogućeg opravdanja.

Opravdanje

37. Pitanje koje ostaje odnosi se na to može li se mađarsko zakonodavstvo opravdati. Ovdje se dvije upravne odluke mora ispitati zasebno.

– Upravna odluka od 25. lipnja 2014.

38. Treba podsjetiti da niti je državni monopol kao takav suprotan članku 56. UFEU-a niti se tom odredbom zahtijeva od država članica da liberaliziraju tržišta na području igara na sreću [11]. Izgleda da mađarska vlada odstupa od zamisli da u ovom predmetu postoji monopol. Međutim, prema mojem shvaćanju zahtjeva za prethodnu odluku izgleda da sud koji je uputio zahtjev pretpostavlja da monopol ne postoji. Pored činjenice da je Sud, kada je riječ o tumačenju odredaba nacionalnog prava, načelno dužan osloniti se na pravne ocjene koje proizlaze iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje te da u skladu s ustaljenom sudskom praksom Sud nije nadležan za tumačenje unutarnjeg prava države članice [12], moje je shvaćanje da u ovom predmetu formalni monopol ne postoji. Pitanje, postoji li monopol, za mene jest pravno, a ne činjenično pitanje. Osim toga, pravna situacija u ovom predmetu je jasna: prema mađarskom pravu priređivači koji nude internetske igre na sreću načelno su mogli ući na mađarsko tržište.

39. Zahtjev za barem desetogodišnje obavljanje djelatnosti u Mađarskoj po naravi je diskriminatoran jer priređivače s poslovnim nastanom u Mađarskoj stavlja u sustavno povoljniji položaj u odnosu na priređivače s poslovnim nastanom drugdje u Uniji. Zbog ove (neizravne) diskriminacije na temelju državljanstva, jedini mogući razlozi koje se može istaknuti radi opravdanja su tri pisana razloga predviđena člankom 52. UFEU-a u vezi s člankom 62. UFEU-a: javni poredak, javna sigurnost i javno zdravlje [13]. Važni razlozi u općem interesu, koji su načelno priznati u sudskoj praksi Suda, a kao što su

8 — Vidjeti presude od 6. studenoga 2003., Gambelli i dr. (C-243/01, EU:C:2003:597, t. 54.) i od 8. rujna 2009., Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, t. 52.).

9 — Vidjeti presudu od 8. rujna 2009., Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, t. 53.).

10 — Vidjeti presude od 6. ožujka 2007., Placanica i dr. (C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133, t. 42.) i od 30. travnja 2014., Pfleger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281, t. 39.).

11 — Za više pojedinosti vidjeti moje mišljenje u predmetu Ince (C-336/14, EU:C:2015:724, t. 32.).

12 — Vidjeti, na primjer, presudu od 16. veljače 2017., Agro Foreign Trade & Agency (C-507/15, EU:C:2017:129, t. 23. i navedena sudska praksa).

13 — Vidjeti presudu od 6. listopada 2009., Komisija/Španjolska (C-153/08, EU:C:2009:618, t. 36. i 37. i navedena sudska praksa).

ciljevi zaštite potrošača, sprečavanja prijevara i poticanja građana na prekomjeran trošak na igre na sreću, kao i sprečavanje socijalnih problema općenito [14] ne mogu poslužiti kao oslonac za opravdanje diskriminatornih ograničenja [15]. Povrh toga, sâm cilj ubiranja što više prihoda nikada ne može opravdati ograničenje slobode pružanja usluga [16].

40. Treba dodati da je Sud, iako je povremeno bio ustrajan [17] u odnosu na ograničenje razloga u vezi s javnim poretkom i zdravljem kao opravdanjem za diskriminaciju, u drugim slučajevima bio blaži zbog čega je sudska praksa u tom pogledu opisana kao „nedosljedna” [18].

41. Bilo kako bilo, mađarska se tijela nisu pozvala na bilo koji razlog za opravdanje, a kamoli da su podnijela dokaze u pogledu njihove moguće proporcionalnosti. S obzirom na to ne vidim kako se prvu upravnu odluku može opravdati.

– Upravna odluka od 29. kolovoza 2014.

42. Ovdje, na temelju dostupnih informacija, ne vidim diskriminaciju na temelju državljanstva. Očito je da se u pravnom i činjeničnom pogledu s mađarskim i inozemnim priređivačima postupa na jednak način. Konkretno, pravilo o deset godina koje je smanjeno na pravilo o tri godine, koje osim toga više nije ograničeno na obavljanje djelatnosti u Mađarskoj, čini mi se kao mjera koja se bez razlike primjenjuje i na mađarske i na inozemne priređivače.

43. Zbog toga se upravo navedene razloge u općem interesu može u načelu istaknuti kao valjani razlog za opravdanje.

44. Međutim, ponovno, mađarska vlada nije iznijela nikakav razlog za opravdanje [19].

45. Međutim, pod pretpostavkom da mađarsko zakonodavstvo služi zaštiti važnog razloga u općem interesu, kao što je zaštita potrošača, sprečavanje prijevara i poticanja građana na prekomjeran trošak na igre na sreću, ili, čak sprečavanje socijalnih problema općenito, takav sustav ipak mora biti proporcionalan.

46. Dakle, nacionalno zakonodavstvo prikladno je za jamčenje ostvarenja navedenoga cilja samo ako zaista dosljedno i sustavno odražava nastojanje da ga se postigne [20].

47. Postoji opsežna sudska praksa Suda u vezi s pitanjem opravdanja restriktivnih sustava koje su države članice uspostavile na području igara na sreću, a osobito u vezi s pitanjem proporcionalnosti. Samo ću podsjetiti na ono što je zaista nužno u kontekstu ovog predmeta.

48. Sustav upravnog odobrenja za ponudu igara na sreću u načelu je dopušten sve dok se temelji na objektivnim, nediskriminatornim i unaprijed poznatim kriterijima, tako da se izvršavanje diskrecijske ovlasti nacionalnih tijela ograniči kako se ona tom ovlasti ne bi koristila arbitrarno. Stoga načelno države članice slobodno mogu uređivati to područje sve dok poštuju pravo Unije [21].

14 — Vidjeti u tom smislu presudu od 8. rujna 2009., Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, t. 56.).

15 — Vidjeti presude od 30. studenoga 1995., Gebhard (C-55/94, Zb., str. I-4165., t. 37.), od 6. studenoga 2003., Gambelli i dr. (C-243/01, EU:C:2003:597, t. 65.), od 6. ožujka 2007., Placanica i dr. (C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133, t. 49.), od 8. rujna 2009., Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, t. 60.), i od 6. listopada 2009., Komisija/Španjolska (C-153/08, EU:C:2009:618, t. 36.). Vidjeti također presudu od 19. srpnja 2012., Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, t. 35.).

16 — Vidjeti presudu od 15. rujna 2011., Dickinger i Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, t. 55.).

17 — Vidjeti Barnard, C., *The substantive law of the EU. The four freedoms*, Oxford University Press, 5. izdanje, 2016., str. 415.

18 — *Ibid.*

19 — Zapravo, mađarska je vlada u svojim očitovanjima stavila naglasak na pitanje je li zakonodavstvo proporcionalno ili ne.

20 — Vidjeti presudu od 8. rujna 2009., Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Baw International (C-42/07, EU:C:2009:519, t. 59. do 61. i navedena sudska praksa).

21 — Vidjeti moje mišljenje u predmetu Ince (C-336/14, EU:C:2015:724, t. 32.).

49. Stoga je neophodno podsjetiti na sudsku praksu Suda u vezi s općim načelima koja nacionalna tijela trebaju poštivati kada se koriste sustavom koncesijskih ugovora za usluge ili sustavom davanja dozvola. Ta načela potječu iz sudske prakse Suda u okviru postupaka javne nabave, koncesija i prethodnih upravnih odobrenja. Sud primjenjuje ista načela na ta područja [22].

50. Tijela javne vlasti koja sklapaju ugovore o koncesijama obvezna su poštovati temeljna pravila Ugovora, uključujući načela jednakog postupanja i nediskriminacije na temelju državljanstva, kao i obvezu transparentnosti koja iz njih proizlazi [23]. Ta obveza transparentnosti, koja je posljedica načela jednakosti, u tom kontekstu u bitnome ima cilj osigurati da svaki zainteresirani subjekt može odlučiti da će sudjelovati u postupku javnog natječaja na temelju svih relevantnih podataka i jamčiti nepostojanje opasnosti od favoriziranja i arbitrarnosti javnog naručitelja [24]. Ona podrazumijeva da su svi uvjeti i detaljna pravila postupka sklapanja ugovora formulirani u pozivu na nadmetanje ili u dokumentaciji za nadmetanje na jasan, precizan i jednoznačan način, tako da, kao prvo, omogućuju svim razumno obaviještenim i prosječno pažljivim ponuditeljima da razumiju njihov točan opseg i protumače ih na isti način i, kao drugo, da omoguće javnom naručitelju stvarnu provjeru odgovaraju li ponude ponuditeljâ kriterijima koji uređuju ugovor o kojem je riječ [25].

51. Želio bih dodati da je u konačnici na sudu koji je uputio zahtjev, kao jedinom nadležnom za ocjenjivanje činjenica i tumačenje nacionalnog zakonodavstva, da s obzirom na ta načela ispita jesu li navedeni čimbenici, uzeti pojedinačno ili na temelju zajedničkog učinka, mogli dovesti u pitanje sukladnost postupka za davanje dozvola za organiziranje igara na sreću poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku s načelima jednakog postupanja i nediskriminacije na temelju državljanstva kao i obveze transparentnosti koja iz toga proizlazi [26].

52. Na temelju dostupnih informacija, čini mi se da mađarsko zakonodavstvo, na kojem se temelji druga upravna odluka, ne prolazi gore navedeni test.

53. Pravna situacija donekle je nejasna zbog regulatornog okvira koji se mijenja. U takvoj se situaciji od društva ne može razumno očekivati da na temelju potpunog poznavanja stvari odmah pripremi obrazloženu ponudu i da prilagodi svoju strategiju. Osim toga, čak i da je Unibet bio dostavio ponudu, bilo bi teško predvidjeti odluku koju je nadležno tijelo trebalo donijeti zbog široke margine prosudbe kojom je to tijelo raspolagalo. Kao što proizlazi iz gornje prikazanog pravnog okvira, nije postojala obveza nadležnog ministra da izda dozvolu kada su relevantni uvjeti za „pouzdanog priređivača" bili ispunjeni. Drugim riječima, postoji ozbiljan problem s transparentnošću u nizu aspekata zbog čega smatram da sustav uspostavljen u vrijeme donošenja druge upravne odluke nije u skladu s člankom 56. UFEU-a.

54. Stoga predlažem Sudu da na prvo pitanje odgovori kako slijedi: članku 56. UFEU-a protivi se nacionalno zakonodavstvo, kao što je ono o kojemu je riječ u glavnom postupku, koje propisuje da priređivač internetskih igara na sreću sa zakonitim poslovnim nastanom u drugoj državi članici, ima teoretsku mogućnost da ishodi dozvolu ali ju je taj priređivač zapravo spriječen ishoditi zbog uređenja koje je diskriminatorno ili ne odgovara zahtjevima proporcionalnosti ili transparentnosti.

22 — Vidjeti moje mišljenje u predmetu Ince (C-336/14, EU:C:2015:724, t. 68.).

23 — Vidjeti presude od 4. veljače 2016., Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, t. 86.) i od 3. lipnja 2010., Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307, t. 39. i navedena sudska praksa).

24 — Vidjeti presudu od 4. veljače 2016., Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, t. 87.).

25 — Vidjeti presude od 4. veljače 2016., Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, t. 87.) i od 16. veljače 2012., Costa i Cifone (C-72/10 i C-77/10, EU:C:2012:80, t. 73. i navedena sudska praksa).

26 — Vidjeti u tom smislu presudu od 4. veljače 2016., Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, t. 88.). Vidjeti također presudu od 30. travnja 2014., Pfleger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281, t. 48.).

Treće pitanje

55. Svojim trećim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev želio bi znati je li novčana kazna izrečena priređivaču zbog nepoštovanja takvog zakonodavstva također suprotna članku 56. UFEU-a, u slučaju kada je nacionalno zakonodavstvo, kao što je ono o kojemu je riječ, suprotno članku 56. UFEU-a.

56. Ustaljena je sudska praksa Suda da kad je u pogledu igara na sreću ustanovljeno ograničavajuće pravno uređenje koje nije u skladu s člankom 56. UFEU-a, kršenje tog pravnog uređenja od strane gospodarskog subjekta ne može biti sankcionirano [27]. Nasuprot stajalištu mađarske vlade, ovo se primjenjuje i na kaznene i na, kao u ovom slučaju, upravne sankcije.

57. Dakle, u ovom predmetu sankcije izrečene Unibetu također su suprotne članku 56. UFEU-a.

58. Stoga predlažem Sudu da na treće pitanje odgovori da kada gospodarski subjekt krši pravno uređenje, kao što je ono o kojemu je riječ u ovom predmetu, to ne može biti sankcionirano.

Drugo pitanje

59. Svojim drugim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev u bitnome nastoji utvrditi u kojoj je mjeri nepostojanje provedbenih odredaba na nacionalnoj razini pravno relevantno za odredbe opisane u dijelu koji se odnosi na pravni okvir te odredbe ispitane u argumentima u vezi s prvim pitanjem ovog mišljenja.

60. Ovo se pitanje zasniva na pretpostavci da je pravni okvir u skladu s člankom 56. UFEU-a. Međutim, to, kao što smo upravo vidjeli, nije slučaj.

61. U okviru ovog zahtjeva za prethodnu odluku na (nacionalnom) je sudu da ocijeni pravni okvir kakav je bio. Da su provedbene odredbe postojale, gore opisani izostanak proporcionalnosti i transparentnosti možda bi mogao biti ispravljen. No, provedbene odredbe nisu postojale. Ono što je bitno je pravo kako se primjenjivalo u trenutku kada su upravne odluke donesene. U tom kontekstu također se mora naglasiti da okolnost, je li u tijeku bio postupak u okviru Direktive 98/34/EZ [28] ili ne, nije relevantna u tom pogledu, s obzirom na to da nikakve provedbene odredbe nisu bile na snazi.

62. Kao što Komisija ispravno ističe, nepostojanje provedbenih odredbi ne može imati utjecaja na prava koja proizlaze iz članka 56. UFEU-a. Inače bi se onemogućilo provedbu te izravno primjenjive odredbe kojom se Unibetu priznaje subjektivno ekonomsko pravo. Nedonošenjem provedbenog zakonodavstva države članice ne mogu ograničiti prava utvrđena u članku 56. UFEU-a.

63. Stoga predlažem da se na drugo pitanje odgovori da nepostojanje nacionalnih provedbenih odredbi ne utječe na utvrđenja koja se odnose na prvo pitanje.

27 — Vidjeti presude od 6. ožujka 2007., Placanica i dr. (C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133, t. 63. i 69.), od 15. rujna 2011., Dickinger i Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, t. 43.), i od 30. travnja 2014., Pfleger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281, t. 63.).

28 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o utvrđivanju postupka osiguravanja informacija u području tehničkih normi i propisa (SL 1998., L 204, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 42., str. 58.) kako je izmijenjena Direktivom 98/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. srpnja 1998. (SL 1998., L 217, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 55., str. 11.)

Zaključak

64. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na pitanja, koja je uputio Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Upravni i radni sud u Budimpešti, Mađarska), odgovori kako slijedi:

Članku 56. UFEU-a protivi se nacionalno zakonodavstvo, kao što je ono o kojemu je riječ u glavnom postupku, koje propisuje da priređivač internetskih igara na sreću sa zakonitim poslovnim nastanom u drugoj državi članici ima teoretsku mogućnost da ishodi dozvolu ali ju je taj priređivač zapravo spriječen ishoditi zbog uređenja koje je diskriminatorno ili ne odgovara zahtjevima proporcionalnosti ili transparentnosti.

Kada gospodarski subjekt krši takvo pravno uređenje, to ne može biti sankcionirano.

Nepostojanje nacionalnih provedbenih odredbi ne utječe na ova utvrđenja.