Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 28. februarja 2018*

„Predhodno odločanje – Svoboda opravljanja storitev – Člen 56 PDEU – Člen 4(3) PEU – Listina Evropske unije o temeljnih pravicah – Omejitve – Igre na srečo – Nacionalna ureditev – Državno upravljanje nekaterih oblik iger na srečo – Izključnost – Sistem koncesij za ostale oblike iger – Zahteva po dovoljenju – Upravna sankcija“

V zadevi C-3/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Budimpešti, Madžarska) z odločbo z dne 4. oktobra 2016, ki je na Sodišče prispela 3. januarja 2017, v postopku

Sporting Odds Ltd

proti

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítása,

SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi C. G. Fernlund, predsednik senata, J.-C. Bonichot in S. Rodin (poročevalec), sodnika,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Sporting Odds Ltd A. Nemescsói in G. V. Radics, odvetnika,

– za madžarsko vlado M. Z. Fehér in G. Koós, agenta,

– za belgijsko vlado L. Van den Broeck in M. Jacobs, agentki, skupaj s P. Vlaemminckom, R. Verbekejem in J. Auwerxom, odvetniki,

– za estonsko vlado N. Grünberg, agentka,

– za malteško vlado A. Buhagiar, agentka,

– za portugalsko vlado L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, A. Silva Coelho in P. de Sousa Inês, agenti,

* Jezik postopka: madžarščina.

– za Evropsko komisijo H. Tserepa-Lacombe in L. Havas, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 4(3) PEU, člena 56 PDEU in členov 41, 47 in 48 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Sporting Odds Ltd in Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítása (osrednji direktorat nacionalne davčne in carinske uprave, Madžarska) (v nadaljevanju: davčna uprava) zaradi odločbe, s katero je zadnjenavedena družbi Sporting Odds naložila globo v višini 3.500.000 madžarskih forintov (HUF) (približno 11.306 EUR) (v nadaljevanju: sporna odločba), ker je ta prirejala spletne igre na srečo, ne da bi imela za to potrebno koncesijo oziroma dovoljenje.

Pravni okvir

Zakon o igrah na srečo

3 Člen 2(2) szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (zakon št. XXXIV iz leta 1991 o prirejanju iger na srečo) v različici, ki je veljala v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: zakon o igrah na srečo), določa:

„Za izvajanje dejavnosti prirejanja iger na srečo se zahteva dovoljenje nacionalnih davčnih organov, razen če ta zakon določa drugače.“

4 Člen 3(1), (1a), (1b) in (3) tega zakona določa:

„(1) Za dejavnost prirejanja reguliranih iger na srečo, razen za prirejanje iger na srečo na daljavo in prirejanje spletnih igralniških iger, velja, da

(a) jo lahko opravlja gospodarski subjekt, ki je ustanovljen za trajno opravljanje dejavnosti prirejanja iger na srečo in ki je v 100-odstotni lasti madžarske države (v nadaljevanju: državni prireditelj iger na srečo), ali gospodarska družba, katere izključni lastnik je državni prireditelj iger na srečo, ali gospodarski subjekt, v katerem ima država večinski delež,

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

(1a) Prirejanje iger na srečo na daljavo lahko opravlja

(a) le družba Szerencsejáték Zrt., ki je v 100-odstotni lasti madžarske države, razen kar zadeva stave na konjskih dirkah,

(b) le družba Magyar Lóversenyfogadást-szervező Kft., ki je v 100-odstotni lastni madžarske države, če gre za stave na konjskih dirkah.

(1b) Pravico do prirejanja spletnih igralniških iger imajo izključno osebe s koncesijo za upravljanje igralnice na ozemlju Madžarske, ki lahko prirejajo spletne igralniške igre prek koncesionarja, ustanovljenega za prirejanje igralniških iger.

[…]

(3) Pravico do prirejanja loterij z žrebom in stav – razen stav na konjskih dirkah, iger na srečo na daljavo in posredovanja stav – ima samo državni prireditelj iger na srečo.“

5 Člen 4(1) in (6) navedenega zakona določa:

„(1) Za sklenitev koncesijske pogodbe minister objavi javni razpis v skladu s členom 5(1) [koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (zakon št. XVI o koncesijah iz leta 1991)]. Objava razpisa za dodelitev koncesije zahteva – razen če gre za nacionalni razpis – odobritev predstavniškega organa upoštevne regionalne skupnosti (v Budimpešti je to skupščina metropolitanske skupnosti). Če je koncesija dodeljena prek nacionalnega razpisa, državni davčni organ izda dovoljenje za lokacije v regionalnih skupnostih, katerih predstavniški organi – v Budimpešti skupščina metropolitanske skupnosti – so dali soglasje za izvajanje te dejavnosti na njihovem ozemlju.

[…]

(6) Na podlagi člena 10/C(2) zakona [št. XVI] o koncesijah [iz leta 1991] lahko minister tudi sklene koncesijsko pogodbo brez javnega razpisa z zanesljivim prirediteljem iger na srečo v smislu tega zakona.“

6 Člen 5(1) zakona o igrah na srečo določa:

„V primeru javnega razpisa v skladu s členom 5(1) zakona [št. XVI] o koncesijah [iz leta 1991] lahko minister sklene koncesijsko pogodbo s ponudnikom, ki je bil izbran na razpisu.“

7 Člen 37(30) zakona o igrah na srečo določa:

„Zanesljivi prireditelj iger na srečo: prireditelj iger na srečo, ki posluje pregledno v smislu člena 3(1), točka 1, nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (zakon št. CXCVI o državnem premoženju) ter

(a) ki je izpolnil vse obveznosti prijave in plačila več kot 500.000 HUF iz naslova javnih dajatev, ki jih je registriral državni davčni organ, in ki z izpolnitvijo takih obveznosti nikoli ni bil v zamudi več kot 90 dni,

(b) v čigar breme bančnega računa davčni organ ni nikoli izdal takojšnjega naloga za obremenitev za več kot 500.000 forintov niti ni bil med opravljanjem njegove dejavnosti zoper njega uveden postopek izvršbe, katerega vrednost bi presegala 500.000 forintov,

(c) ki pri opravljanju svoje dejavnosti in v okviru te dejavnosti ni nikoli storil kršitve, zaradi katere bi mu vsakič naložili globo, višjo od pet milijonov forintov […],

(d) ki je vsaj deset let opravljal dejavnost prirejanja iger na srečo na Madžarskem, in

(e) ki je v celoti upošteval pravila o identifikaciji udeležencev in upravljanju podatkov, pridobljenih s tem, kadar je imel tako obveznost.“

Zakon št. XVI o koncesijah iz leta 1991

8 Člen 10/C(1) in (2) zakona št. XVI o koncesijah iz leta 1991 v različici, ki je veljala v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari, določa:

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

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

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

9 Sporting Odds je britanska družba, ki ima dovoljenje za prirejanje spletnih iger na srečo v Združenem kraljestvu. Ta družba ponuja storitve spletne igralnice na Madžarskem, nima pa koncesije ali dovoljenja za prirejanje takih iger v tej državi članici.

10 Davčna uprava je po nadzoru nad spletnim mestom „hu.sportingbeteuro.com“, ki ga je opravila med 6. in 12. januarjem 2016, ugotovila, da je družba Sporting Odds prirejala športne stave, ne da bi za to imela koncesijo ali dovoljenje, ki se zahteva z madžarsko zakonodajo. Davčna uprava, ki je menila, da družba Sporting Odds v skladu z nacionalnim pravom ne bi smela biti vnaprej obveščena niti o nadzoru niti o postopku, je ugotovila obstoj kršitve izključno na podlagi ugotovitev, do katerih je prišla ob nadzoru nad spletnim mestom družbe Sporting Odds. Zato je davčna uprava s sporno odločbo družbi Sporting Odds naložila globo v višini 3.500.000 HUF.

11 Ker je družba Sporting Odds menila, da je madžarska ureditev, ki se nanaša na sektor iger na srečo, v nasprotju s pravom Unije, je pri Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Budimpešti, Madžarska) vložila tožbo zoper sporno odločbo.

12 Predložitveno sodišče dvomi, prvič, o tem, da je bil postopek dodelitve koncesij za prirejanje iger na srečo organiziran tako, da bi bilo družbi Sporting Odds omogočeno vložiti zahtevo v zvezi s tem, in drugič, o tem, da je bil zagotovljen učinkovit sodni nadzor nad postopkom dodelitve teh koncesij. V zvezi s tem ugotavlja, da minister za gospodarstvo ni organiziral nobenega razpisa in da družba Sporting Odds ni mogla predložiti spontane ponudbe za pridobitev koncesije za prirejanje iger na srečo, ki je lahko dodeljena samo prireditelјem iger na srečo, ki se štejejo za „zanesljive“, saj zadnjenavedena kategorija vključuje samo prireditelje, ki so deset let opravljali storitev prirejanja iger na srečo na Madžarskem.

13 To sodišče poleg tega poudarja, da nacionalna zakonodaja ne določa, ali mora minister za gospodarstvo sprejeti spontano ponudbo, in ugotavlja, da odločitev tega ministra ne more biti predmet nadzora nacionalnih sodišč, ker ne gre za upravni akt, ki bi spadal pod izvrševanje javnih pooblastil.

14 Predložitveno sodišče še razmišlja o vidikih primerjave, ki jih je treba upoštevati v okviru presoje doslednosti in sistematičnosti omejitev iz člena 56 PDEU, tako v zvezi z ureditvijo državnega monopola za nekatere vrste iger na srečo kot v zvezi z ureditvijo koncesij. V zvezi s tem ugotavlja, da je glede igralniških iger in spletnih igralniških iger v nasprotju s ciljema varstva potrošnikov in javnega zdravja, ki sta navedena v upoštevni zakonodaji, prišlo do spodbujanja potrošnikov pri odločitvi za to vrsto iger na srečo.

15 Po mnenju tega sodišča je poleg tega iz registra Szerencsejáték Zrt. (družba, odgovorna za prirejanje iger na srečo, ki je v 100-odstotni lasti madžarske države) razvidno, da so imetniki koncesije za igralnice lahko samo družbe, ki so registrirane in imajo sedež na Madžarskem. V zvezi s tem se sprašuje, ali pravilo, v skladu s katerim lahko spletne igre na srečo prirejajo le družbe s koncesijo za igralnice, ki so na madžarskem ozemlju, pomeni neupravičeno oviro.

16 Predložitveno sodišče se sprašuje tudi o tem, na podlagi katerih pravil je treba presojati doslednost in sistematičnost ukrepov o omejitvi svobode opravljanja storitev. V zvezi s tem se sprašuje, ali mora v okviru presoje sorazmernosti po uradni dolžnosti zbrati dokaze ali pa razdeliti dokazno breme med stranke postopka oziroma celo druge osebe.

17 Poleg tega se sprašuje, ali nacionalno pravilo, v skladu s katerim stranka do faze sodnega postopka ne more opozoriti na vprašanje združljivosti nacionalnega prava s pravom Unije, krši pravico do dobrega upravljanja, ki je zagotovljena z Listino, in sicer pravico do izjave in obveznost obrazložitve.

18 V teh okoliščinah je Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (upravno in delovno sodišče v Budimpešti, Madžarska) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 56 PDEU, prepoved diskriminacije in zahtevo, da morajo države članice dosledno in sistematično omejevati dejavnosti iger na srečo – zakonsko določen cilj, ki ga država članica v bistvu utemeljuje s sklicevanjem na boj proti zasvojenosti z igrami na srečo in varstvo potrošnikov – razlagati tako, da je državni monopol na področju spletnih in nespletnih športnih stav in stav na konjske dirke v nasprotju z navedenimi pravili, če v državi članici od reorganizacije trga, ki jo je ta izvedla, zasebni ponudniki storitev v igralnicah na madžarskem ozemlju na podlagi koncesije sicer lahko prirejajo druge, spletne in nespletne, igre na srečo (igralniške igre, igre s kartami, igralni avtomati, spletne igralniške igre, spletne igre s kartami), ki pa pripeljejo do povišane nevarnosti za zasvojenost?

2. Ali je treba člen 56 PDEU, prepoved diskriminacije in zahtevo, da morajo države članice dosledno in sistematično omejevati dejavnosti iger na srečo, razlagati tako, da gre za kršitev navedenega člena in neizpolnitev navedene zahteve, če se lahko ugotovi, da reorganizacija trga, ki je utemeljena z bojem proti zasvojenosti z igrami na srečo in zakonsko določenim ciljem varstva potrošnikov, dejansko povzroči stalno povečevanje števila igralnic, letnega davka na igre na srečo, ki ga plačajo igralnice, ocen prihodkov v državni proračun iz koncesijskih dajatev igralnic, igralnih žetonov, ki jih kupijo igralci, in zneska, potrebnega za pridobitev pravice do igranja na igralnih avtomatih, oziroma da po tej reorganizaciji trga, ki jo je izvedla država članica, pride do tega?

3. Ali je treba člen 56 PDEU, prepoved diskriminacije in zahtevo, da morajo države članice dosledno in sistematično omejevati dejavnosti iger na srečo, razlagati tako, da gre za kršitev navedenega člena in neizpolnitev navedene zahteve, če se lahko ugotovi, da se z uvedbo državnega monopola in dovoljenjem za prirejanje iger na srečo s strani zasebnih ponudnikov storitev, ki sta v bistvu utemeljena z bojem proti zasvojenosti z igrami na srečo in zakonsko določenim ciljem varstva potrošnikov, poleg tega uresničuje še cilj gospodarske politike, in sicer pridobiti višje neto prihodke od iger in doseči izredno visoko raven ustvarjanja prihodkov na trgu igralnic v najkrajšem času z namenom financiranja drugih proračunskih izdatkov in izdatkov državnih javnih služb?

4. Ali je treba člen 56 PDEU, prepoved diskriminacije in zahtevo, da morajo države članice dosledno in sistematično omejevati dejavnosti iger na srečo, razlagati tako, da gre za kršitev navedenega člena in neizpolnitev navedene zahteve ter da pride do neutemeljenega razlikovanja med ponudniki storitev, če se lahko ugotovi, da država članica s sklicevanjem na isti razlog na

področju javnega reda vzpostavi državni monopol nad nekaterimi storitvami spletnih iger na srečo, istočasno pa omogoči dostop do drugih storitev iger na srečo z dodeljevanjem vedno večjega števila koncesij?

5. Ali je treba člen 56 PDEU in prepoved diskriminacije razlagati tako, da nasprotujeta temu, da lahko samo ponudniki storitev, ki imajo igralnice (s koncesijo) na madžarskem ozemlju, pridobijo dovoljenje za ponujanje spletnih iger na srečo, zaradi česar ponudniki storitev, ki nimajo igralnice na madžarskem ozemlju – vključno s ponudniki storitev, ki imajo igralnico v drugi državi članici – ne morejo pridobiti dovoljenja za ponujanje spletnih iger na srečo?

6. Ali je treba člen 56 PDEU in prepoved diskriminacije razlagati tako, da nasprotujeta temu, da država članica z objavo morebitnega javnega razpisa za dodelitev koncesij za igralnice in z možnostjo, da tisti, ki ima status zanesljivega prireditelja iger na srečo, predloži spontano ponudbo za pridobitev koncesije za igralnico, zagotavlja teoretično možnost, da lahko vsak ponudnik storitev, ki izpolnjuje zakonsko določene pogoje, vključno s ponudnikom, ki ima sedež v drugi državi članici, pridobi koncesijo za obratovanje igralnice na madžarskem ozemlju in nato, ko pridobi to koncesijo, še dovoljenje za obratovanje spletne igralnice, vendar zadevna država članica dejansko ne razpiše nobenega javnega razpisa za dodelitev koncesij, ki bi bil pregleden, ponudnik storitev pa v praksi niti nima možnosti predložiti spontane ponudbe, pri čemer organi države članice kljub temu ugotovijo, da je ponudnik storitev ravnal nezakonito, ker je storitev opravljal brez dovoljenja, in mu naložijo sankcijo, ki se šteje za upravno sankcijo?

7. Ali je treba člen 56 PDEU, prepoved diskriminacije in zahtevo, da je postopek izdaje dovoljenja pregleden, objektiven in javen, razlagati tako, da nasprotujejo temu, da država članica vzpostavi sistem javnega razpisa za dodelitev koncesij za nekatere storitve iger na srečo, hkrati pa lahko tudi organ, ki odloča o koncesijah, sklene koncesijske pogodbe z nekaterimi subjekti, ki imajo status zanesljivega prireditelja iger na srečo, namesto da bi objavil razpis za dodelitev koncesij in da bi vsem ponudnikov storitev z enim samim razpisom dal možnost, da sodelujejo v razpisu pod enakimi pogoji?

8. Če je treba na sedmo vprašanje odgovoriti nikalno in če lahko država članica vzpostavi različne vrste postopkov za pridobitev iste koncesije, ali mora ta država članica na podlagi člena 56 PDEU zagotavljati enakovrednost navedenih postopkov, da zagotovi učinkovitost določb prava Unije na področju te temeljne svoboščine, pri tem pa upoštevati zahtevo po preglednosti, objektivnosti in javnosti postopka izdaje dovoljenja ter zahtevo po enakem obravnavanju?

9. Ali na odgovor na šesto, sedmo in osmo vprašanje vpliva dejstvo, da niti v enem niti v drugem primeru ni zagotovljen sodni nadzor nad odločitvijo o dodelitvi koncesije oziroma drugo učinkovito pravno sredstvo proti navedeni odločitvi?

10. Ali je treba člen 56 PDEU, določbo o lojalnosti iz člena 4(3) Pogodbe o Evropski uniji, načelo institucionalne in postopkovne avtonomije v povezavi s členoma 47 in 48 Listine ter pravico do učinkovitega pravnega sredstva in pravico do obrambe, ki izhajata iz navedenih določb, razlagati tako, da lahko nacionalno sodišče, ki odloča o sporu, pri preučitvi zahtev prava Unije, ki izhajajo iz sodne prakse Sodišča, in zlasti pri presoji nujnosti in sorazmernosti omejitve, ki jo je sprejela država članica, odredi in po uradni dolžnosti preveri in izvede dokaze, tudi če nacionalna postopkovna zakonodaja države članice tega zakonsko ne dovoljuje?

11. Ali je treba člen 56 PDEU v povezavi s členoma 47 in 48 Listine ter pravico do učinkovitega pravnega sredstva in pravico do obrambe, ki izhajata iz navedenih določb, razlagati tako, da nacionalno sodišče, ki odloča o sporu, pri preučitvi zahtev prava Unije, ki izhajajo iz sodne prakse Sodišča, in zlasti pri presoji nujnosti in sorazmernosti omejitve, ki jo je sprejela država članica, ne sme naložiti dokaznega bremena ponudnikom storitev, ki jih omejitev zadeva, temveč je dolžnost države članice – in, natančneje, državnega organa, ki je izdal odločbo, ki se v sporu izpodbija –

da utemelji in dokaže skladnost s pravom Unije ter nujnost in sorazmernost nacionalne zakonodaje, in če tega ne stori, to že pomeni, da je nacionalna zakonodaja v nasprotju s pravom Unije?

12. Ali je treba ob upoštevanju pravice do poštenega sojenja iz člena 41(1) Listine, pravice do izjave iz člena 41(2)(a) Listine, obveznosti obrazložitve iz člena 41(2)(c) Listine, določbe o lojalnosti iz člena 4(3) PEU ter načela institucionalne in postopkovne avtonomije držav članic člen 56 PDEU razlagati tako, da te zahteve niso izpolnjene, če pristojni organ države članice v skladu z določbo nacionalnega prava ponudnika storitev iger na srečo ne obvesti o začetku postopka, v katerem se naloži upravna sankcija, niti naknadno, med upravnim postopkom, ne pridobi njegovega mnenja glede skladnosti nacionalne zakonodaje s pravom Unije, ter ne da bi v obrazložitvi svoje odločitve podrobneje pojasnil tako skladnost in dokaze v prid navedeni skladnosti naloži v postopku, ki ima samo eno stopnjo, sankcijo, ki je v nacionalnem pravu opredeljena kot upravna?

13. Ali so ob upoštevanju člena 56 PDEU, člena 41(1) in (2)(a) in (c) Listine, členov 47 in 48 Listine ter pravice do učinkovitega pravnega sredstva in pravice do obrambe, ki izhajata iz navedenih določb, izpolnjene zahteve, določene v navedenih členih, če ponudnik storitev iger na srečo lahko šele pred nacionalnim sodiščem prvič izpodbija združljivost nacionalne zakonodaje s pravom Unije?

14. Ali je mogoče člen 56 PDEU in obveznost držav članic, da utemeljijo in obrazložijo omejitev svobodnega opravljanja storitev, razlagati tako, da država članica ni izpolnila navedene obveznosti, če niti ob sprejetju omejitve niti ob preverjanju ni bila na voljo ustrezna ocena učinkov te omejitve, na kateri naj bi temeljili cilji omejitve s področja javnega reda?

15. Ali je mogoče ob upoštevanju okvira, ki ga določa zakon v zvezi z določitvijo zneska upravne sankcije, ki se lahko naloži, narave dejavnosti, ki se kaznuje s sankcijo, in zlasti obsega, v katerem dejavnost vpliva na javni red in javno varnost, ter represivnega namena sankcije zadevno sankcijo na podlagi členov 47 in 48 Listine šteti za ‚kazensko' in ali ta okoliščina vpliva na odgovor na enajsto, dvanajsto, trinajsto in štirinajsto vprašanje za predhodno odločanje?

16. Ali je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da če nacionalno sodišče, ki odloča o sporu, na podlagi odgovorov na zgoraj navedena vprašanja razglasi zakonodajo in njeno izvajanje za nezakonito, mora razglasiti tudi, da je sankcija, ki temelji na nacionalni zakonodaji, ki ni v skladu z določbami člena 56 PDEU, v nasprotju s pravom Unije?"

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo, drugo, tretje in četrto vprašanje

19 Predložitveno sodišče želi s prvim, drugim, tretjim in četrtim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da nasprotuje dualnemu sistemu organizacije trga iger na srečo, v okviru katerega nekatere vrste iger na srečo spadajo v sistem državnega monopola, medtem ko druge spadajo v sistem koncesij in dovoljenj za prirejanje iger na srečo.

20 Najprej je treba opozoriti, da je ureditev iger na srečo eno od področij, na katerem med državami članicami obstajajo precejšnje moralne, verske in kulturne razlike. Ker to področje v Evropski uniji ni usklajeno, mora pri teh področjih vsaka država članica na podlagi lastne lestvice vrednot presojati zahteve za varstvo zadevnih interesov (sodba z dne 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, točka 57 in navedena sodna praksa).

21 Dalje, ni sporno, da morajo v okviru zakonodaje, združljive s Pogodbo DEU, izbiro načinov prirejanja in nadzora dejavnosti izvajanja in igranja iger na srečo opraviti nacionalni organi v okviru svoje diskrecijske pravice (glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, točka 59).

22 Nazadnje, Sodišče je pojasnilo, da je na področju iger na srečo načeloma treba za vsako omejitev, določeno v nacionalni zakonodaji, ločeno presojati, ali lahko zagotovi uresničitev cilja ali ciljev, na katere se sklicuje zadevna država članica, in ali ne presega tistega, kar je nujno za doseganje tega cilja (sodba z dne 8. septembra 2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, točka 60).

23 Iz ustaljene sodne prakse je tako razvidno, da okoliščina, da glede nekaterih vrst iger na srečo obstaja javni monopol, za druge vrste pa morajo zasebni ponudniki pridobiti dovoljenje, sama po sebi ne pomeni, da ukrepi, kot je javni monopol, ki se na prvi pogled zdijo najbolj omejujoči in najučinkovitejši, glede na legitimne cilje, ki jim sledijo, ne bodo utemeljeni. Tako razhajanje v pravnih sistemih kot tako namreč ne more vplivati na ustreznost takega javnega monopola, ki je bil uveden za uresničitev cilja preprečevanja spodbujanja čezmerne porabe državljanov pri igranju iger na srečo in boja zoper zasvojenost s temi igrami (sodba z dne 8. septembra 2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, točka 63).

24 Vendar se lahko izkaže, da je dualni sistem organizacije trga iger na srečo v nasprotju s členom 56 PDEU, če se ugotovi, da pristojni organi vodijo politiko, s katero spodbujajo k igranju iger na srečo, ki niso predmet državnega monopola, namesto da bi priložnosti za igranje zmanjševali ter dejavnosti na tem področju dosledno in sistematično omejevali, tako da cilja preprečevanja spodbujanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo in boja zoper zasvojenost s temi igrami, ki je bil glavni razlog za uvedbo monopola, s tem monopolom ni več mogoče učinkovito uresničevati (glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, točka 68).

25 V obravnavani zadevi se madžarska vlada v utemeljitev dualnega sistema ureditve iger na srečo sklicuje tako na razloge javnega reda, javnega zdravja in javne varnosti kot na nujne razloge varstva potrošnikov, preprečevanja zasvojenosti in preprečevanja goljufij.

26 Ugotoviti je treba, da ti razlogi lahko upravičijo omejitve dejavnosti iger na srečo tako glede ureditve državnega monopola nad nekaterimi vrstami teh iger kot glede ureditve koncesij in dovoljenj za prirejanje iger na srečo.

27 Da bi družba Sporting Odds dokazala nedoslednost madžarskega sistema prirejanja iger na srečo, kljub temu trdi, da je glavni cilj nacionalne zakonodaje v resnici povečati proračunske prihodke, ki se ustvarjajo z dajatvami igralnic, pri čemer povečanje napovedi prihodkov izhaja iz koncesijskih dajatev in igralnic, ter z vrednostjo žetonov, ki jih kupijo igralci. Dodaja, da so ukrepi liberalizacije nekaterih vrst iger na srečo spodbudili širjenje dejavnosti igralniških iger, kar je v nasprotju s cilji varstva potrošnikov in preprečevanja zasvojenosti.

28 V zvezi s tem sicer ni sporno, da zgolj cilj čim večjega povečanja prihodkov v javno blagajno ne more omogočiti omejitve svobode opravljanja storitev, vendar okoliščina, da ima omejitev dejavnosti iger na srečo postransko še pozitivne posledice za proračun zadevne države članice, ne preprečuje, da bi bila ta omejitev upravičena, če dejansko najprej uresničuje cilje v zvezi z nujnimi razlogi v splošnem interesu, kar mora preveriti nacionalno sodišče (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2015, Berlington Hungary in drugi, C-98/14, EU:C:2015:386, točki 60 in 61).

29 Poleg tega, kar zadeva politiko liberalizacije nekaterih vrst iger na srečo, ki lahko spadajo v okvir politike nadziranega širjenja dejavnosti iger na srečo, je Sodišče razsodilo, da je taka politika lahko skladna tako s ciljem preprečevanja izkoriščanja dejavnosti iger na srečo za kriminalne in goljufive namene kot s ciljem preprečevanja spodbujanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo in boja zoper zasvojenost s temi igrami, pri čemer ta politika potrošnike usmerja k ponudbi pooblaščenih

izvajalcev, ki naj bi bila brez kriminalnih elementov in zasnovana tako, da potrošnike bolje varuje pred čezmerno porabo in zasvojenostjo z igrami na srečo (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2015, Berlington Hungary in drugi, C-98/14, EU:C:2015:386, točka 69 in navedena sodna praksa).

30 Za doseganje tega cilja usmerjanja v nadzorovane okvire morajo biti pooblaščeni izvajalci zanesljiva in hkrati privlačna alternativa za prepovedane dejavnosti, kar lahko med drugim vključuje uporabo novih načinov distribucije (sodba z dne 11. junija 2015, Berlington Hungary in drugi, C-98/14, EU:C:2015:386, točka 70 in navedena sodna praksa).

31 Vendar je mogoče politiko nadziranega širjenja dejavnosti iger na srečo šteti za dosledno le, če so kriminalne in goljufive dejavnosti v zvezi z igrami na srečo in zasvojenost z igrami na srečo v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari na Madžarskem pomenile težavo ter če bi širjenje dovoljenih in reguliranih dejavnosti to težavo lahko rešilo (sodba z dne 11. junija 2015, Berlington Hungary in drugi, C-98/14, EU:C:2015:386, točka 71 in navedena sodna praksa).

32 Predložitveno sodišče mora v okviru zadeve, ki mu je predložena, preveriti, ali so ti pogoji izpolnjeni, in če je potrebno, ali zadevna politika širjenja ni tako obsežna, da bi bila nezdružljiva s cilji, na katere se sklicuje madžarska vlada (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2015, Berlington Hungary in drugi, C-98/14, EU:C:2015:386, točka 72 in navedena sodna praksa).

33 Ob upoštevanju navedenih preudarkov je treba na prvo, drugo, tretje in četrto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da načeloma ne nasprotuje dualnemu sistemu organizacije trga iger na srečo, v katerem nekatere vrste teh iger spadajo v sistem državnega monopola, medtem ko druge spadajo v sistem koncesij in dovoljenj za prirejanje iger na srečo, če predložitveno sodišče ugotovi, da ureditev, ki omejuje svobodo opravljanja storitev, dejansko dosledno in sistematično sledi ciljem, na katere se sklicuje zadevna država članica.

Peto vprašanje

34 Predložitveno sodišče želi s petim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu pravilu, kot je to v postopku v glavni stvari, v skladu s katerim je dovoljenje za prirejanje spletnih iger na srečo mogoče dodeliti izključno prireditelјem iger na srečo, ki na podlagi koncesije upravljajo igralnico, ki je na nacionalnem ozemlju.

35 Za odgovor na to vprašanje je treba opozoriti, da svoboda opravljanja storitev vključuje odpravo vsakršne diskriminacije ponudnika na podlagi državljanstva ali okoliščine, da je ustanovljen v državi članici, ki ni država, v kateri se opravlja storitev. Pogoj, da mora podjetje ustanoviti stalno poslovno enoto ali hčerinsko družbo v državi članici, v kateri se opravlja storitev, je v neposrednem nasprotju s svobodo opravljanja storitev, ker v tej državi članici onemogoča izvajanje storitev podjetjem s sedežem v drugih državah članicah (sodba z dne 21. januarja 2010, Komisija/Nemčija, C-546/07, EU:C:2010:25, točka 39 in navedena sodna praksa).

36 Čeprav je Sodišče razsodilo, da člen 56 PDEU ne nasprotuje nacionalni ureditvi, ki določa prepoved ponujanja iger na srečo prek spleta na ozemlju neke države članice za prireditelje s sedežem v drugih državah članicah, v katerih zakonito opravljajo podobne storitve (glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, točka 73), je treba opozoriti, da je bil z nacionalno ureditvijo, ki je bila obravnavana v zadevi, v kateri je bila izdana ta sodba, uveden monopol nad igrami na srečo, ki je organizaciji pod dejansko zaščito države zagotavljal izključne pravice za prirejanje teh iger.

37 V postopku v glavni stvari zadevna ureditev prireditelje, ki upravljajo igralnico, ki je na nacionalnem ozemlju, in ki imajo za to koncesijo in dovoljenje, omejuje pri prirejanju spletnih iger na srečo.

38 V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da mora ureditev koncesij in dovoljenj za prirejanje iger na srečo temeljiti na objektivnih, nediskriminatornih in vnaprej znanih merilih, ki določajo meje diskrecijske pravice nacionalnih organov, da se ta ne bi uporabljala arbitrarno (sodba z dne 22. junija 2017, Unibet International, C-49/16, EU:C:2017:491, točka 41 in navedena sodna praksa).

39 Omejitev, kot je ta, ki je bila ugotovljena v postopku v glavni stvari, je torej diskriminatorna. S pravom Unije je združljiva le, če zanjo velja izrecna določba o odstopanju, kot je člen 52 PDEU, in sicer glede javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja (sodba z dne 9. septembra 2010, Engelmann, C-64/08, EU:C:2010:506, točka 34 in navedena sodna praksa).

40 Madžarska vlada se sklicuje na razloge javnega reda in javnega zdravja, pri čemer trdi, da je državni nadzor nad spletnimi igrami omejen in da nacionalno pravilo zagotavlja, da lahko spletne igre na srečo, ki pomenijo večjo nevarnost od tradicionalnih iger na srečo, ponujajo le zanesljivi prireditelji, ki upravljajo igralnico, ki je na nacionalnem ozemlju, in ki izpolnjujejo zahteve glede varstva potrošnikov in javnega reda.

41 Čeprav ni sporno, da igre na srečo, ki so dostopne na spletu, zaradi neobstoja neposrednega stika med potrošnikom in prireditelјem pomenijo drugačno nevarnost, ki ima večji pomen v primerjavi s tradicionalnimi trgi teh iger, kar zadeva morebitne goljufije prireditelјev v škodo potrošnikov (sodba z dne 8. septembra 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional in Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, točka 70), mora zadevno pravilo vseeno izpolnjevati pogoje v zvezi s sorazmernostjo, ki izhajajo iz sodne prakse Sodišča (glej v tem smislu sodbo z dne 6. marca 2007, Placanica in drugi, C-338/04, C-359/04 in C-360/04, EU:C:2007:133, točka 48).

42 Natančneje, za to, da je omejitev – kot je ta v postopku v glavni stvari, v skladu s katero mora prireditelj spletnih iger na srečo pridobiti koncesijo za igralnico, ki je na madžarskem ozemlju, da bi lahko ponujal spletne igre na srečo – dopustna, je treba dokazati, da je ta omejitev nujni pogoj za dosego zastavljenega cilja (glej v tem smislu sodbo z dne 9. julija 1997, Parodi, C-222/95, EU:C:1997:345, točka 31 in navedena sodna praksa).

43 Očitno pa je, da je taka omejitev, s katero je dostop do trga spletnih iger na srečo omogočen le upravljavcem igralnic, ki so na nacionalnem ozemlju, presega to, kar je mogoče šteti za sorazmerno, ker obstajajo manj omejevalni ukrepi, ki omogočajo dosego ciljev, na katere se sklicuje madžarska vlada.

44 Ob upoštevanju vseh navedenih preudarkov je treba na peto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu pravilu, kot je to v postopku v glavni stvari, v skladu s katerim je dovoljenje za prirejanje spletnih iger na srečo mogoče dodeliti izključno prireditelјem iger na srečo s koncesijo za igralnico, ki je na nacionalnem ozemlju, ker to pravilo ni nujen pogoj za dosego zastavljenih ciljev in ker za dosego teh ciljev obstajajo manj omejevalni ukrepi.

Šesto, sedmo in osmo vprašanje

45 Predložitveno sodišče želi s šestim, sedmim in osmim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki uvaja ureditev koncesij in dovoljenj za prirejanje spletnih iger na srečo, v skladu s katero lahko prireditelji sklenejo koncesijsko pogodbo glede igralnice in na podlagi te pogodbe pridobijo dovoljenje za prirejanje spletnih iger na srečo bodisi z udeležbo na razpisu za sklenitev koncesijske pogodbe, ki ga organizira minister za gospodarstvo, bodisi s predložitvijo spontane ponudbe temu ministru za sklenitev koncesijske pogodbe, pri čemer je zadnjenavedena možnost na voljo prireditelјem iger na srečo, ki so opredeljeni kot „zanesljivi“ v smislu nacionalne zakonodaje.

46 Najprej je treba opozoriti, da je Sodišče že odgovorilo na vprašanja, ki so se nanašala na načine dodeljevanja koncesij in dovoljenj za prirejanje iger na srečo na Madžarskem v sodbi z dne 22. junija 2017, Unibet International (C-49/16, EU:C:2017:491). Edina razlika med šestim vprašanjem za predhodno odločanje in vprašanji, na katera je Sodišče že odgovorilo, se nanaša na vrsto koncesije, ki jo je treba pridobiti za to, da bi bilo prireditelju mogoče izdati dovoljenje za prirejanje spletnih iger na srečo.

47 Iz predložitvene odločbe pa je razvidno, da postopka izdaje koncesij – in sicer razpis za sklenitev koncesijske pogodbe, ki ga organizira minister za gospodarstvo, in možnost predložitve spontane ponudbe temu ministru za sklenitev koncesijske pogodbe – ki sta na voljo le prireditelјem iger na srečo, ki so opredeljeni kot „zanesljivi“, ostajata nespremenjena. Poleg tega je iz te odločbe tudi razvidno, da razpis, za katerega je pristojen minister za gospodarstvo, še ni bil organiziran, in da je pogoj, v skladu s katerim mora prireditelj iger na srečo, ki je opredeljen kot „zanesljiv“, deset let opravljati dejavnost prirejanja iger na srečo na Madžarskem, še naprej določen v nacionalni zakonodaji v različici, ki se uporablja za postopek v glavni stvari.

48 Zato iz točke 48 sodbe z dne 22. junija 2017, Unibet International (C-49/16, EU:C:2017:491), izhaja, da je ureditev iz postopka v glavni stvari v nasprotju s členom 56 PDEU, pri čemer ni treba opraviti presoje te ureditve.

49 Ob upoštevanju vseh navedenih preudarkov je treba na šesto, sedmo in osmo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki vzpostavlja ureditev koncesij in dovoljenj za prirejanje spletnih iger na srečo, ker vsebuje diskriminatorna pravila za prireditelje, ki imajo sedež v drugih državah članicah, oziroma ker vsebuje sicer nediskriminatorna pravila, ki pa se uporabljajo nepregledno ali se izvajajo tako, da preprečujejo ali otežujejo sodelovanje v razpisu nekaterim ponudnikom, ki imajo sedež v drugih državah članicah.

Deveto vprašanje

50 Ker je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da družba Sporting Odds ni niti zaprosila niti pridobila koncesije, je treba ugotoviti, da je odgovor na to vprašanje, ki se nanaša na pravna sredstva, ki so na voljo zoper odločbe v zvezi z dodelitvijo koncesij, hipotetičen.

51 Zato je treba ugotoviti, da deveto vprašanje ni dopustno.

Deseto vprašanje

52 Predložitveno sodišče želi s tem vprašanjem v bistvu izvedeti, ali člen 56 PDEU in člen 4(3) PEU v povezavi s členoma 47 in 48 Listine nasprotujeta nacionalni zakonodaji, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki ne določa preizkusa sorazmernosti ukrepov, s katerimi se omejuje svoboda opravljanja storitev v smislu člena 56 PDEU, po uradni dolžnosti in ki dokazno breme nalaga strankam v postopku.

53 V zvezi s tem ni sporno, da morajo nacionalna sodišča opraviti celovito presojo okoliščin sprejetja in izvajanja omejevalne ureditve na podlagi dokazov, ki jih predložijo pristojni organi države članice, da bi izkazali obstoj ciljev, primernih za utemeljitev ovire temeljne svoboščine, zagotovljene s Pogodbo DEU, in njeni sorazmernosti (glej v tem smislu sodbo z dne 14. junija 2017, Online Games in drugi, C-685/15, EU:C:2017:452, točka 65).

54 Ta sodišča so lahko sicer na podlagi nacionalnih postopkovnih pravil dolžna sprejeti potrebne ukrepe za olajšanje predložitve teh dokazov, vendar od njih ni mogoče zahtevati, da namesto navedenih organov predložijo utemeljitve, ki jih morajo predložiti ti organi. Če te utemeljitve niso podane zaradi

neobstoja ali pasivnosti navedenih organov, morajo biti nacionalna sodišča sposobna izpeljati vse posledice, ki izvirajo iz take pomanjkljivosti (sodba z dne 14. junija 2017, Online Games in drugi, C-685/15, EU:C:2017:452, točka 66).

55 Sodišče je poleg tega razsodilo, da pravo Unije ne nasprotuje nacionalni ureditvi, v okviru katere mora sodišče, ki odloča o združljivosti zakonodaje, ki omejuje uresničevanje temeljne svoboščine Unije, s pravom Unije po uradni dolžnosti ugotoviti dejansko stanje zadeve, o kateri odloča, če taka ureditev ne pomeni, da mora to sodišče nadomestiti pristojne organe zadevne države članice, ki morajo predložiti dokaze, na podlagi katerih je navedenemu sodišču omogočeno, da preveri, ali je taka omejitev upravičena (sodba z dne 14. junija 2017, Online Games in drugi, C-685/15, EU:C:2017:452, točka 67).

56 Iz tega izhaja, da pravo Unije ne zahteva, da države članice določijo preizkus ukrepov, ki omejujejo temeljne svoboščine, po uradni dolžnosti, in torej ne nasprotuje nacionalni zakonodaji, ki dokazno breme nalaga strankam.

57 Ob upoštevanju vseh navedenih preudarkov je treba na deseto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 56 PDEU in člen 4(3) PEU v povezavi s členoma 47 in 48 Listine razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni zakonodaji, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki ne določa preizkusa sorazmernosti ukrepov, s katerimi je omejena svoboda opravljanja storitev v smislu člena 56 PDEU, po uradni dolžnosti in ki dokazno breme nalaga strankam v postopku.

Enajsto vprašanje

58 Predložitveno sodišče želi z enajstim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člen 56 PDEU v povezavi s členoma 47 in 48 Listine razlagati tako, da mora država članica, ki je uvedla omejevalno zakonodajo, predložiti dokaze o obstoju ciljev, primernih za utemeljitev ovire temeljne svoboščine, ki jo zagotavlja Pogodba DEU, in njene sorazmernosti, ali pa je to obveznost dovoljeno naložiti drugi stranki v postopku.

59 Prvič, kot izhaja iz točk 52 in 53 te sodbe, morajo pristojni organi države članice, ki je uvedla tako zakonodajo, predložiti dokaze o obstoju ciljev, primernih za utemeljitev ovire temeljne svoboščine, ki jo zagotavlja Pogodba DEU, in njeni sorazmernosti. Drugič, če te utemeljitve niso podane zaradi neobstoja ali pasivnosti teh organov, morajo biti nacionalna sodišča sposobna izpeljati vse posledice, ki izvirajo iz take pomanjkljivosti.

60 Ob upoštevanju navedenih preudarkov je treba člen 56 PDEU v povezavi s členoma 47 in 48 Listine razlagati tako, da mora država članica, ki je uvedla omejevalno zakonodajo, predložiti dokaze o obstoju ciljev, primernih za utemeljitev ovire temeljne svoboščine, ki jo zagotavlja Pogodba DEU, in njeni sorazmernosti, sicer mora nacionalno sodišče biti sposobno izpeljati vse posledice, ki iz take pomanjkljivosti izvirajo.

Štirinajsto vprašanje

61 Predložitveno sodišče želi s štirinajstim vprašanjem, ki ga je treba obravnavati po enajstem vprašanju, v bistvu izvedeti, ali je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da država članica ni izpolnila obveznosti utemeljitve omejevalnega ukrepa, ker ni predložila ocene učinkov navedenega ukrepa, ko je bil ta uveden v nacionalno zakonodajo oziroma ko je ta ukrep presojalo nacionalno sodišče.

62 V zvezi s tem je treba opozoriti, da mora država članica, ki se želi sklicevati na cilj, primeren za utemeljitev ovire svobode opravljanja storitev, nacionalnemu sodišču predložiti vse potrebne informacije, na podlagi katerih se lahko prepriča o tem, da navedeni ukrep res izpolnjuje zahteve, ki izhajajo iz načela sorazmernosti (sodba z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi, C-390/12, EU:C:2014:281, točka 50 in navedena sodna praksa).

63 Vendar na podlagi te sodne prakse ni mogoče sklepati, da država članica nima možnosti dokazati, da nacionalni omejevalni ukrep izpolnjuje take zahteve, le zato, ker zadevna država članica ne more predložiti študij, ki naj bi bile osnova za sprejetje zadevne zakonodaje (sodba z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi, C-390/12, EU:C:2014:281, točka 51 in navedena sodna praksa).

64 Nacionalno sodišče mora namreč opraviti celovito presojo okoliščin sprejetja in izvajanja omejevalne zakonodaje (sodba z dne 30. aprila 2014, Pfleger in drugi, C-390/12, EU:C:2014:281, točka 52), in ne zgolj ugotoviti, da predhodna študija učinkov zakonodaje ni bila izvedena.

65 Ob upoštevanju vseh navedenih preudarkov je treba na štirinajsto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da ni mogoče ugotoviti, da država članica ni izpolnila obveznosti utemeljitve omejevalnega ukrepa, ker ni predložila ocene učinkov navedenega ukrepa, ko je bil ta uveden v nacionalno zakonodajo oziroma ko je ta ukrep presojalo nacionalno sodišče.

Šestnajsto vprašanje

66 Predložitveno sodišče želi s šestnajstim vprašanjem, ki ga je treba obravnavati pred dvanajstim, trinajstim in petnajstim vprašanjem, v bistvu izvedeti, ali je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da nasprotuje sankciji, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki je bila naložena zaradi kršitve nacionalne zakonodaje, ki vzpostavlja ureditev koncesij in dovoljenj za prirejanje iger na srečo, če se izkaže, da je taka nacionalna zakonodaja v nasprotju s tem členom.

67 V zvezi s tem zadostuje spomniti, da če je na področju iger na srečo vzpostavljena omejevalna ureditev in če je ta ureditev neskladna s členom 56 PDEU, kršitev te ureditve s strani gospodarskega subjekta ne more biti sankcionirana (sodba z dne 22. junija 2017, Unibet International, C-49/16, EU:C:2017:491, točka 50 in navedena sodna praksa).

68 Ob upoštevanju navedenih preudarkov je treba na šestnajsto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 56 PDEU razlagati tako, da nasprotuje sankciji, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki je bila naložena zaradi kršitve nacionalne zakonodaje, ki vzpostavlja ureditev koncesij in dovoljenj za prirejanje iger na srečo, če se izkaže, da je taka nacionalna zakonodaja v nasprotju s tem členom.

69 Glede na odgovor na to vprašanje na dvanajsto, trinajsto in petnajsto vprašanje ni treba odgovoriti.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (šesti senat) razsodilo:

1. **Člen 56 PDEU je treba razlagati tako, da načeloma ne nasprotuje dualnemu sistemu organizacije trga iger na srečo, v katerem nekatere vrste iger na srečo spadajo v sistem državnega monopola, medtem ko druge spadajo v sistem koncesij in dovoljenj za prirejanje**

iger na srečo, če predložitveno sodišče ugotovi, da ureditev, ki omejuje svobodo opravljanja storitev, dejansko dosledno in sistematično sledi ciljem, na katere se sklicuje zadevna država članica.

2. **Člen 56 PDEU je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu pravilu, kot je to v postopku v glavni stvari, v skladu s katerim je dovoljenje za prirejanje spletnih iger na srečo mogoče dodeliti izključno prirediteljem iger na srečo s koncesijo za igralnico, ki je na nacionalnem ozemlju, ker to pravilo ni nujen pogoj za dosego zastavljenih ciljev in ker za dosego teh ciljev obstajajo manj omejevalni ukrepi.**

3. **Člen 56 PDEU je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki vzpostavlja ureditev koncesij in dovoljenj za prirejanje spletnih iger na srečo, ker vsebuje diskriminatorna pravila za subjekte, ki imajo sedež v drugih državah članicah, oziroma ker vsebuje sicer nediskriminatorna pravila, ki pa se uporabljajo nepregledno ali se izvajajo tako, da preprečujejo ali otežujejo sodelovanje v razpisu nekaterim ponudnikom, ki imajo sedež v drugih državah članicah.**

4. **Člen 56 PDEU in člen 4(3) PEU v povezavi s členoma 47 in 48 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta nacionalni zakonodaji, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki ne določa preizkusa sorazmernosti ukrepov, s katerimi je omejena svoboda opravljanja storitev v smislu člena 56 PDEU, po uradni dolžnosti in ki dokazno breme nalaga strankam v postopku.**

5. **Člen 56 PDEU v povezavi s členoma 47 in 48 Listine o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da mora država članica, ki je uvedla omejevalno zakonodajo, predložiti dokaze o obstoju ciljev, primernih za utemeljitev ovire temeljne svoboščine, ki jo zagotavlja Pogodba DEU, in njeni sorazmernosti, sicer mora nacionalno sodišče biti sposobno izpeljati vse posledice, ki iz take pomanjkljivosti izvirajo.**

6. **Člen 56 PDEU je treba razlagati tako, da ni mogoče ugotoviti, da država članica ni izpolnila obveznosti utemeljitve omejevalnega ukrepa, ker ni predložila ocene učinkov navedenega ukrepa, ko je bil ta uveden v nacionalno zakonodajo oziroma ko je ta ukrep presojalo nacionalno sodišče.**

7. **Člen 56 PDEU je treba razlagati tako, da nasprotuje sankciji, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki je bila naložena zaradi kršitve nacionalne zakonodaje, ki vzpostavlja ureditev koncesij in dovoljenj za prirejanje iger na srečo, če se izkaže, da je taka nacionalna zakonodaja v nasprotju s tem členom.**

Podpisi