

STOSS и др.

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

8 септември 2010 година\*

По съединени дела C-316/07, C-358/07—C-360/07, C-409/07 и C-410/07

с предмет преюдициални запитвания, отправени на основание член 234 ЕО от Verwaltungsgericht Gießen (Германия) (C-316/07, C-409/07 и C-410/07) и от Verwaltungsgericht Щутгарт (Германия) (C-358/07—C-360/07) с актове от 7 май (C-316/07), 24 юли (C-358/07—C-360/07) и 28 август 2007 г. (C-409/07 и C-410/07), постъпили в Съда съответно на 9 юли, 2 август и 3 септември 2007 г., в рамките на производства по дела

**Markus Stoß** (C-316/07),

**Avalon Service-Online-Dienste GmbH** (C-409/07),

**Olaf Amadeus Wilhelm Happel** (C-410/07)

\* Език на производството: немски.

срещу

**Wetteraukreis,**

и

**Kulpa Automatenservice Asperg GmbH (C-358/07),**

**SOBO Sport & Entertainment GmbH (C-359/07),**

**Andreas Kunert (C-360/07)**

срещу

**Land Baden-Württemberg [провинция Баден-Вюртемберг],**

I - 8100

СЪДЪТ (ГОЛЯМ СЪСТАВ),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н A. Tizzano, г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-н K. Lenaerts, г-н J.-С. Bonichot и г-жа P. Lindh, председатели на състав, г-н K. Schiemann (докладчик), г-н A. Borg Barthet, г-н M. Ilešič, г-н J. Malenovský, г-н U. Lohmus, г-н A. Ó Caoimh и г-н L. Bay Larsen, съдии,

генерален адвокат: г-н P. Mengozzi,  
секретар: г-н B. Fülöp, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 8 декември 2009 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за г-н Stoß и г-н Kunert, както и за Avalon Service-Online-Dienste GmbH, от адв. R. Reichert и адв. M. Winkel Müller, Rechtsanwälte,
- за г-н Happel, от адв. R. Reichert, Rechtsanwalt,
- за Kulpa Automaten Service Asperg GmbH, от адв. M. Maul, Rechtsanwalt, и адв. R. Jacchia, avvocato,

- за SOBO Sport & Entertainment GmbH, от адв. J. Kartal и адв. M. Winkelmüller, Rechtsanwälte,
  
- за Wetteraukreis, от г-н E. Meiß и г-н J. Dietlein, в качеството на представители,
  
- за провинция Баден-Вюртемберг, от адв. M. Ruttig, Rechtsanwalt,
  
- за германското правителство, от г-н M. Lumma, г-н B. Klein и г-н J. Möller, в качеството на представители,
  
- за белгийското правителство, от г-жа L. van den Broeck и г-жа A. Hubert, в качеството на представители, подпомагани от адв. P. Vlaemminck, advocaat,
  
- за датското правителство, от г-н J. Bering Liisberg, в качеството на представител,
  
- за испанското правителство, от г-н F. Díez Moreno, в качеството на представител,

- за френското правителство, от г-н G. de Bergues, в качеството на представител,
  
- за италианското правителство, от г-н I. M. Braguglia, както и от г-жа I. Bruni и г-жа G. Palmieri, в качеството на представители, подпомагани от г-н P. Gentili и г-жа F. Arena, avvocati dello Stato,
  
- за литовското правителство, от г-н D. Kriauciūnas, в качеството на представител,
  
- за нидерландското правителство, от г-жа C. Wissels и г-н M. de Grave, в качеството на представители,
  
- за австрийското правителство, от г-жа C. Pesendorfer, в качеството на представител,
  
- за португалското правителство, от г-н L. Inez Fernandes, в качеството на представител, подпомаган от г-жа A. Barros, advogada,
  
- за словенското правителство, от г-жа N. Pintar Gosenca, в качеството на представител,
  
- за финландското правителство, от г-н J. Heliskoski, в качеството на представител,

- за норвежкото правителство, от г-н P. Wennerås и г-н К. В. Моен, в качеството на представители,
  
- за Европейската комисия, от г-н E. Traversa, г-жа P. Dejmek и г-н H. Krämer, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 4 март 2010 г.,

постанови настоящото

## Решение

- 1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на членове 43 ЕО и 49 ЕО.
  
- 2 Запитванията са отправени в рамките на спорове, първо между г-н Stoß, Avalon Service-Online-Dienste GmbH (наричано по-нататък „Avalon“) и г-н Happel, от една страна, и Wetteraukreis, от друга страна, и второ, между Kulpa Automatenservice Asperg GmbH (наричано по-нататък „Kulpa“), SOBO Sport & Entertainment GmbH (наричано по-нататък „SOBO“) и г-н Kunert, от една страна, и провинция Баден-Вюртемберг, от друга страна, по повод на приети от тези два органа решения, с които на заинтересованите лица се забранява извършването, като в противен случай им се налага глоба, на всякакви дейности, целящи да позволят или да улеснят сключването на залагания върху резултатите от

спортни състезания, организирани от доставчици, установени в държави членки, различни от Федерална република Германия.

## Националната правна уредба

### *Федералното право*

- 3 Член 284 от Наказателния кодекс (Strafgesetzbuch, наричан по-нататък „StGB“) гласи:

„(1) Всеки, който без административно разрешение организира или провежда общодостъпни хазартни игри или предоставя на разположение необходимите за тази цел съоръжения, се наказва с лишаване от свобода до две години или с глоба.

[...]

- (3) Всеки, който в случаите по параграф 1

1. упражнява професионална дейност [...]

[...]

се наказва с лишаване от свобода от три месеца до пет години.

[...]“

- 4 С изключение на залаганията в официалните конни състезания, които са предмет по-специално на Закона за залаганията върху резултатите от надбягвания и за лотариите (Rennwett- und Lotteriegesezt, наричан по-нататък „RWLG“), и на инсталирането, както и на експлоатацията на игрални апарати с възможност за печалба в заведения, различни от казина (игрални зали, кафенета, ресторанти, обекти за настаняване), които по-конкретно са предмет на Кодекса за упражняването на професионална дейност в областта на занаятите, търговията и промишлеността (Gewerbeordnung) и на Наредбата за игралните автомати и за други игри с възможност за печалба (Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit), условията, при които могат да бъдат издавани разрешения в областта на хазартните игри по смисъла на член 284, параграф 1 от StGB, се определят на ниво отделни провинции.

- 5 Член 1, параграф 1 от RWLG посочва:

„Сдружение, което желае да експлоатира предприятие за залагания с разпределяне на печалбата между участниците в тях във връзка с публични конни надбягвания или други публични състезания за оценяване на уменията на коне, трябва да притежава разрешение от компетентните органи съгласно правото на съответната провинция“.



6 Член 2, параграф 1 от RWLG гласи:

„Лице, което желае по търговски начин да приема залагания върху резултатите от публични състезания за оценяване на уменията на коне или да действа като посредник в тези залагания (букмейкър), трябва да притежава разрешение от компетентните органи съгласно правото на съответната провинция“.

### *LottStV*

7 С Федералния договор за лотариите в Германия (Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, наричан по-нататък „LottStV“), влязъл в сила на 1 юли 2004 г., провинциите създават единна рамка за организирането, експлоатацията и провеждането с търговска цел на хазартни игри, с изключение на казината.

8 Член 1 от LottStV гласи:

„Федералният договор има за цел

1. да насочи организирано и при упражняване на контрол естественото влечение на населението към игрите и в частност да предотврати насочването му към неразрешени хазартни игри,
2. да възпрепятства прекомерното насърчаване към игрите,

3. да забрани експлоатирането на влечението към игрите с цел лична или търговска печалба,
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
4. да гарантира законосъобразно провеждане на хазартните игри и разбираемост на логиката им, и
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
5. да гарантира, че значителна част от приходите от хазартните игри ще се използва за насърчаване на обществени цели или за цели, свързани с привилегирован данъчен статут по смисъла на Данъчния кодекс“.

9 Член 5, параграфи 1 и 2 от LottStV предвижда:

„1. В рамките на посочените в член 1 цели провинциите са длъжни да следят за [наличието на] предлагане на хазартни игри в достатъчна степен.

2. Въз основа на закона провинциите могат да осигурят сами тази задача или да я осигурят посредством публичноправни юридически лица или частноправни дружества, в които публичноправните юридически лица имат, пряко или косвено, определящо участие“.

*Правната уредба на провинция Хесен*

- 10 Съгласно член 1 от Закона за залаганията върху резултатите от спортни състезания, лотариите с тиражи и допълнителните държавни лотарии в Хесен (Gesetz über staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen) от 3 ноември 1998 г. (GVBl. 1998 I, стр. 406), последно изменен на 13 декември 2002 г. (GVBl. 2002 I, стр. 797, наричан по-нататък „GSZZ H“):

„(1) Единствено провинция Хесен има право да организира залагания върху резултатите от спортни състезания на своя територия. [...]

(2) Провинция Хесен организира лотарии с тиражи.

[...]

(4) Частноправно юридическо лице може да бъде натоварено с провеждането на залагания върху резултатите от спортни състезания и на лотарии, организирани от провинция Хесен.

[...]“

- 11 В изпълнение на член 1, параграфи 1 и 4 от GSZZ Н залаганията върху резултатите от спортни състезания се организират и стопанисват от Hessische Lotterieverwaltung (администрация на лотарията на провинция Хесен) от името на провинция Хесен, докато техническото им изпълнение е поверено на Lotterietreuhandgesellschaft mbH Hessen.
- 12 Член 5, параграф 1 от GSZZ Н предвижда:

„Всяко лице, което, в провинция Хесен, без разрешение на провинцията,

1. прави реклама,
2. приканва към или предлага сключване или посредничество във връзка с договори за игра,
3. приема предложения за сключване или посредничество във връзка с договори за игра

за спортно залагане или за лотария с тираж, се наказва с лишаване от свобода до две години или с глоба, ако деянието не попада под действието на член 287 от Наказателния кодекс“.

*Правната уредба в провинция Баден-Вюртемберг*

- 13 Член 2 от Закона за държавните лотарии, залаганията и тиражите в провинция Баден-Вюртемберг (Gesetz über staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen) от 14 декември 2004 г. (GBl. 2004, стр. 894, наричан по-нататък „StLG BW“) гласи:

„(1) Провинцията организира следните хазартни игри:

1. Лото,
2. Спортно лото,
3. Игри с изтриване.

[...]

(4) Министерството на финансите взема решение относно организацията на държавните хазартни игри. Решението на министерството на финансите относно организацията на нови хазартни игри трябва да се одобри от Landtag [парламента на провинцията]. Министерството на финансите може да възложи провеждането на организираните от провинцията хазартни игри на частноправно юридическо лице, в което провинцията има, пряко или косвено, определящо участие.

[...]“

## Спорове по главното производство и преюдициалните въпроси

*Дела C-316/07, C-409/07 и C-410/07*

- 14 Г-н Stoß, Avalon и г-н Happel разполагат, всеки поотделно, с търговски обект, намиращ се в Wetteraukreis (провинция Хесен), Германия, в който упражняват дейност по провеждането на залагания върху резултатите от спортни състезания (приемане на залагания, събиране на залози, плащане на печалби). Първите двама жалбоподатели по главните производства упражняват дейността си за сметка на Harrybet Sportwetten GmbH (наричано по-нататък „Harrybet Австрия“) — дружество със седалище в Klagenfurt (Австрия), а третият — за сметка на Harry Bet Ltd (наричано по-нататък „Harry Bet UK“) — дружество със седалище в Лондон (Обединеното кралство).
- 15 Harrybet Австрия разполага с разрешение за сключване на залагания върху резултатите от спортни събития в региона на Klagenfurt, издадено от правителството на провинция Каринтия. Harry Bet UK също разполага с разрешение, издадено от компетентните органи на Обединеното кралство.
- 16 Със заповеди съответно от 11 февруари 2005 г., 18 и 21 август 2006 г. административният полицейски орган на Wetteraukreis забранява на г-н Happel и на г-н Stoß, както и на Avalon, да поощряват и да сключват в техните търговски обекти залагания върху резултатите от спортни състезания за сметка на други организатори, различни от Hessische Lotterieverwaltung, или да предоставят съоръжения за поощряване или за сключване на такива залагания. Тези заповеди се основават на факта, че нито заинтересованите лица, нито организаторите на залагания, за чиято сметка работят те, не разполагат с разрешение от провинция Хесен за тяхната дейност. Освен това те не били искали такова разрешение, нито се опитали да получат изясняване на правното си положение чрез съдебно производство. Съгласно посочените заповеди така забранените дейности е

трябвало да бъдат преустановени в срок от седем дни, като в противен случай се налага глоба от 10 000 EUR.

- 17 Подадената от г-н Happel административна жалба срещу заповедта от 11 февруари 2005 г. е отхвърлена на 20 февруари 2007 г. Административните жалби на г-н Stoß и на Avalon, насочени съответно срещу заповедите от 18 и 21 август 2006 г., са отхвърлени на 8 декември 2006 г.
- 18 Г-н Stoß и г-н Happel, както и Avalon сезират Verwaltungsgericht Gießen (Административен съд на Gießen) с жалба за отмяна срещу така потвърдените заповеди на основание, че те нарушават общностните правила за правото на свободно установяване и на свободно предоставяне на услуги. Според тях монополът в областта на залаганията върху резултатите от спортни състезания, на който се основават решенията по главните производства, противоречи на членове 43 ЕО и 49 ЕО. Нарубет Австрия и Нарру Бет UK освен това разполагали в държавите членки, в които са установени, с необходимите разрешения за организиране на залагания върху резултатите от спортни състезания и тези разрешения трябвало да бъдат признати от германските органи.
- 19 Verwaltungsgericht Gießen посочва, че нито г-н Stoß, г-н Happel и Avalon, нито Нарубет Австрия и Нарру Бет UK притежават разрешението, което се изисква по силата на член 284 от StGB и член 5, параграф 1 от GSZZ H, за извършване на въпросните дейности. Той по-нататък уточнява, че с оглед на монопола, с който разполага провинция Хесен в областта на организирането на залагания върху резултатите от спортни състезания по силата на член 1, параграф 1 от GSZZ H, и с оглед на пълната липса на правила за уреждане на условията, при които разрешението би могло евентуално да бъде издадено на частен оператор, всяко искане за издаването на такова разрешение било обречено на неуспех.

- 20 Посочената юрисдикция се съмнява, че произтичащите от това положение ограничения на свободата на установяване и на свободното предоставяне на услуги могат да се обосноват с оглед на цели от общ интерес като възпрепятстване насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игри или за борба срещу пристрастяването към тях, ако разглежданият в главните производства монопол не отговаря на изискванията на принципа на пропорционалност. Впрочем, както следвало по-специално от Решение от 6 ноември 2003 г. по дело Gambelli и др. (C-243/01, Recueil, стр. I-13031), както и от Решение от 6 март 2007 г. по дело Placanica и др. (C-338/04, C-359/04 и C-360/04, Сборник, стр. I-1891), при липсата на такава обосновка членове 43 ЕО и 49 ЕО не допусkali както прилагането на санкциите, предвидени от член 284 от StGB и член 5, параграф 1 от GSZZ H, така и оспорените полицейски мерки.
- 21 Съмненията, които посоченият съд има относно липсата на съответствие на разглеждания в главните производства монопол с правото на Съюза, са в три насоки.
- 22 Като се позовава на Решение от 13 ноември 2003 г. по дело Lindman (C-42/02, Recueil, стр. I-13519), Verwaltungsgericht Gießen иска да се установи, на първо място, дали държава членка може да се позове на обявената цел за възпрепятстване насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игри и за борба срещу пристрастяването към тях, за да обоснове ограничителна мярка, когато тази държава членка не е в състояние да докаже наличието на изследване, извършено преди приемането на посочената мярка и отнасящо се до пропорционалността ѝ. Подобно изследване, което да включи разглеждане на пазара на игри, на опасностите от тях и на възможностите за предотвратяването им, както и на последиците от предвидените ограничения, в конкретния случай не било извършено преди сключването на LottStV и приемането на GSZZ H.
- 23 На второ място, посоченият съд има съмнения, че разглежданата по главните производства правна уредба се свежда до стриктно необходимото, тъй като преследваната цел би могла да се постигне и чрез въвеждането на контрол, предназначен да гарантира спазването от организаторите на частни залагания на правилата относно разрешените видове и методи на предлагане и на реклама,



като по този начин се засягат в по-малка степен прогласените в Договора за ЕО свободи.

- 24 На трето място, с цел да се гарантира, че политиката на органите, целяща да възпрепятства насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игри и да се бори срещу пристрастяването към тях, се провежда по последователен и систематичен начин, както изисква практиката на Съда и по-специално горепосоченото Решение по дело Gambelli и др., можело да е необходимо да се разгледат изчерпателно условията, при които се разрешават всички видове игри, без това разглеждане да се свежда само до сектора на игрите, обхванати от монопола, обсъждан по главните производства.
- 25 Впрочем в провинция Хесен нямало последователна и систематична политика за ограничаване на хазартните игри, по-специално защото притежателят на държавния монопол относно залаганията върху резултатите от спортни състезания насърчава участието в други хазартни игри, защото, що се отнася до казино игрите, посочената провинция предоставя нови възможности за игри, по-специално в интернет, и защото федералното законодателство разрешава провеждането на други хазартни игри от частни оператори.
- 26 Освен това предвид обстоятелството, че Harrybet Австрия и Harry Bet UK разполагат с разрешение, което им позволява да предлагат залагания върху резултатите от спортни състезания, като използват модерни технически средства, и че те вероятно са предмет, в държавата членка, в която са установени, на контролен и санкционен режим, запитващата юрисдикция иска да се установи дали членове 43 ЕО и 49 ЕО не налагат на германските органи да признаят тези разрешения.

27 При тези условия *Verwaltungsgericht Gießen* решава да спре производствата и да постави на Съда в рамките на всяко от трите дела, с които е сезиран, следните преюдициални въпроси:

- „1) Трябва ли членове 43 ЕО и 49 ЕО да се тълкуват в смисъл, че не допускат в държава членка да съществува монопол за някои хазартни игри, например спортни залагания, когато във въпросната държава членка липсва последователна и систематична политика за ограничаване на хазартните игри, в частност поради факта че организаторите, притежаващи национални концесии, насърчават участието в други хазартни игри — като държавни лотарии и казино игри — и освен това, поради факта че други игри, за които се предполага, че са със същата или по-висока степен на риск от пристрастяване — като залагания за определени спортни събития (конни надбягвания) и игрални автомати — могат да се предлагат от частни доставчици на услуги?
- 2) Трябва ли членове 43 ЕО и 49 ЕО да се тълкуват в смисъл, че разрешенията за организиране на залагания върху резултатите от спортни състезания, които не са ограничени до територията на съответната държава и са предоставени от компетентни публични органи на държавите членки, дават право на притежателя на разрешението, както и на трети упълномощени от него лица, да предлагат и да привеждат в изпълнение разглежданите предложения за сключване на договори и на територията на други държави членки, при това без да е необходимо допълнително национално разрешение за това?“

*Дела C-358/07—C-360/07*

28 SOBO, г-н Kunert и Allegro GmbH (наричано по-нататък „Allegro“) разполагат всеки поотделно с търговски обект, разположен в Щутгарт (Германия). Обектът, който стопанисва Allegro, му е отдаден под наем от Kulpa.

- 29 SOBO, г-н Kunert и Allegro упражняват дейност, включваща провеждане на залагания върху резултатите от спортни състезания (приемане на залагания и електронно предаване на последните на организатора). Първото дружество упражнява дейността си за сметка на Web.coin GmbH (наричано по-нататък „Web.coin“) — дружество със седалище във Виена (Австрия), второто — за сметка на Tipico Co. Ltd (наричано по-нататък „Tipico“) — дружество, установено в Малта, а третото — за сметка на Digibet Ltd (наричано по-нататък „Digibet“) — дружество, установено в Гибралтар.
- 30 Всяко от дружествата Digibet, Tipico и Web.coin разполага с лиценз, издаден от компетентните органи с оглед на тяхното установяване, който им разрешава да организират залагания върху резултатите от спортни състезания.
- 31 Със заповеди съответно от 24 август 2006 г., 23 ноември 2006 г. и 11 май 2007г. Regierungspräsidium de Karlsruhe забранява на SOBO, на Kulpa и на г-н Kunert да организират, да водят преговори, да поощряват залагания върху резултатите от спортни състезания или да подкрепят такива дейности в провинция Баден-Вюртемберг. Съгласно посочените заповеди така забранените дейности е трябвало да бъдат преустановени в срок от две седмици, като в противен случай се налага глоба от 10000 EUR.
- 32 SOBO, Kulpa и г-н Kunert сезират Verwaltungsgericht Щутгарт с жалби срещу тези заповеди на основание, че монополът относно залаганията върху резултатите от спортни състезания, на който се основават заповедите, противоречи на членове 43 ЕО и 49 ЕО. Освен това според тях разрешенията, с които разполагат Digibet, Web.coin и Tipico, трябва да бъдат признати от германските органи.
- 33 Макар да счита съгласно практиката на Съда, че монополизирането на дейността по залаганията в някои случаи би могло да бъде съвместимо с членове 43 ЕО и 49 ЕО и че в тази област държавите членки разполагат с определена свобода на преценка, Verwaltungsgericht Щутгарт изразява съмнение, че това е така в случая на действащия монопол в областта на залаганията върху резултатите

от спортни състезания в провинция Баден-Вюртемберг, предвиден в член 5, параграф 2 от LottStV и в член 2, параграф 1, точка 2 от StLG BW.

- <sup>34</sup> Съмненията на посочения съд в голяма степен съвпадат с тези на Verwaltungsgericht Gießen.
- <sup>35</sup> На първо място, нито сключването на LottStV, нито приемането на StLG BW били предшествани от изследване, посветено на опасностите от пристрастяване към игрите и на съществуващите различни възможности за предпазване.
- <sup>36</sup> На второ място, така наложените ограничения на дейностите по залагания върху резултатите от спортни състезания не отговаряли на изискването за последователност и систематичност на борбата срещу игрите, произтичащо от практиката на Съда. Всъщност не били взети предвид от комплексна гледна точка всички сектори на хазартните игри и не било извършено сравнително изследване на потенциалния риск и пристрастяването, свързани с всеки един от тях.
- <sup>37</sup> Макар казината да са предмет на подробни концесионни режими и макар игралните машини, които са разрешени в заведенията за хранене, да се подчиняват на правила за закрила по силата на Кодекса за упражняването на професионална дейност в областта на занаятите, търговията и промишлеността, това не променяло факта, че тези хазартни игри могат да се предлагат от частни оператори, въпреки че игралните машини представят по-висока потенциална опасност от пристрастяване, отколкото залаганията върху резултатите от спортни състезания.

- 38 По-нататък Наредбата за игралните автомати и за други игри с възможност за печалба наскоро била изменена с цел да се увеличи броят на разрешените автомати в ресторанти или в игрални зали, да се намали минималната продължителност за игра и да се увеличи размерът на позволените загуби.
- 39 Също така липсвала последователна и систематична политика поради агресивната промоционална дейност на притежателя на държавния монопол. Освен това масираните рекламни кампании за различни видове лотарии, по-специално в интернет и чрез разлепване на плакати, за насърчаване на участието в играта, извеждали на преден план използването на печалбите за социални, културни и спортни дейности, както и нуждата от финансиране на тези дейности. Така максимализирането на печалбите, които били предназначени за такива дейности до определен от органа на публична власт максимален размер, а в останалата им част — за държавния бюджет, се превръщало в основна цел на политиката в областта на игрите, а не само допълнителна полза от нея.
- 40 Verwaltungsgericht Щутгарт иска да се установи, на трето място, дали що се отнася до преценката на адекватността на разглеждания в главните производства монопол, по отношение на преследването на твърдените цели, не следва да се вземе предвид фактът, че организаторите на залагания, установени в други държави членки, по принцип са представени в интернет, благодарение на което играчите, пребиваващи в Германия, могат да сключват пряко електронни сделки, и дали не следва да се вземе предвид фактът, че изправени пред такъв трансграничен феномен, националните органи имат по-ограничени възможности за действие и чисто националните мерки са по-малко ефикасни.
- 41 Освен това се поставя въпросът дали разрешенията, с които разполагат Digibet, Web.coin и Tipico в държавата членка, в която са установени, за предлагане на залагания върху резултатите от спортни състезания в интернет, не трябва да се ползват от взаимно признаване между държавите членки, като по този начин не е необходимо притежателят им да се сдобие с разрешение в Германия.

42 При тези условия Verwaltungsgericht Щутгарт решава да спре производствата и да постави на Съда в рамките на всяко от трите дела, с които е сезиран, следните преюдициални въпроси, чиято формулировка е много близка до използваната от Verwaltungsgericht Gießen:

„1) Трябва ли членове 43 ЕО и 49 ЕО да се тълкуват в смисъл, че не допускат в държава членка да съществува монопол за някои хазартни игри, например залаганията върху резултатите от спортни състезания и лотариите, когато в съответната държава членка липсва последователна и систематична политика за ограничаване на хазартните игри, поради факта че организаторите, притежаващи национални концесии, насърчават и рекламират участието в други хазартни игри — като държавни залагания върху резултатите от спортни състезания и държавни лотарии — и освен това, поради факта че други игри със същата или по-висока степен на риск от пристрастяване — като залагания за определени спортни събития (конни надбягвания), игрални автомати и казино игри — могат да се предлагат от частни доставчици на услуги?

2) Трябва ли членове 43 ЕО и 49 ЕО да се тълкуват в смисъл, че разрешенията за организиране на залагания върху резултатите от спортни състезания, които не са ограничени до територията на съответната държава и са предоставени от компетентни държавни органи на държавите членки, дават право на притежателя на разрешението, както и на трети упълномощени от него лица, да предлагат и да привеждат в изпълнение разглежданите предложения за сключване на договори и на територията на други държави членки, без да се изисква допълнително национално разрешение?“

43 С определение на председателя на Съда от 15 октомври 2007 г. дела C-316/07, C-358/07—C-360/07, C-409/07 и C-410/07 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството и на съдебното решение.

## По искането за възобновяване на устната фаза на производството

- 44 С писмо от 21 юни 2010 г. г-н Stoß, г-н Happel и г-н Kunert, както и Avalon искат възобновяване на устната фаза на производството, като изтъкват по същество, че неотдавна разгласеното в германската преса изследване от 2009 г., поръчано от германските провинции, относно опасностите от пристрастяване, свързани със спортните залагания и мерките, които са подходящи за борба срещу тези опасности, е било обект на някои манипулации. Според тези жалбоподатели, които се позовават в това отношение на съмненията, изразени от запитващите юрисдикции относно последиците, които биха могли да произтекат от посоченото по-горе Решение по дело Lindman, при тези обстоятелства споменатите провинции не можели да се основават на посоченото изследване в подкрепа на пропорционалността на ограничителните мерки, разглеждани в главните производства.
- 45 В това отношение следва да се напомни, че Съдът може служебно или по предложение на генералния адвокат, както и по искане на страните, да разпреди възобновяване на устната фаза на производството в съответствие с член 61 от своя процедурен правилник, ако счита, че делото не е достатъчно изяснено или че трябва да бъде решено въз основа на довод, който страните не са разисквали (вж. по-специално Решение от 8 септември 2009 г. по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Wwin International, C-42/07, Сборник, стр. I-7633, точка 31, както и цитираната съдебна практика).
- 46 Освен това в рамките на производство по член 234 ЕО, което се основава на ясно разделение на правомощията между националните юрисдикции и Съда, националният съд е компетентен да извърши всяка преценка на фактите. Съдът по-специално има право единствено да се произнася по тълкуването или валидността на текст от общностното право въз основа на фактите, които са му посочени от националната юрисдикция. Тя е тази, която трябва в тази рамка да установи фактите, които са в основата на спора, и да определи последиците им за решението, което е призвана да постанови (вж. по-специално Решение от

8 май 2008 г. по дело Danske Svineproducenter, C-491/06, Сборник, стр. I-3339, точка 23 и цитираната съдебна практика).

- 47 В настоящия случай е достатъчно да се отбележи, че изследването, на което се позовават в тяхното искане г-н Stoß, г-н Happel и г-н Kunert, както и Avalon, не е било споменато от запитващите юрисдикции и освен това не е можело да бъде споменато, тъй като било направено през 2009 г., тоест доста след сезирането на Съда от тези юрисдикции.
- 48 С оглед на гореизложеното, след като изслуша генералния адвокат, Съдът счита, че разполага с всички необходими сведения, за да се произнесе по преюдициалните запитвания, и че те не трябва да се разглеждат от гледна точка на довод, който не е разискван пред него.
- 49 Следователно молбата за възобновяване на устната фаза на производството трябва да се отхвърли.

## **По преюдициалните въпроси**

### *По допустимостта*

- 50 Италианското правителство счита, че първият преюдициален въпрос във всяко от делата по главните производства трябва да бъде обявен за недопустим. Единствено запитващите юрисдикции са компетентни да проверят дали разглежданите в главните производства монополи отговарят на изискването за



последователност в борбата срещу пристрастяването към игрите и актовете за преюдициално запитване не съдържа минимума от правни и фактически обстоятелства, които да позволят да се разбере защо посочените юрисдикции изпитват съмнения относно съвместимостта на разглежданите национални режими с правото на Съюза.

- 51 В това отношение следва да се напомни, че според постоянната съдебна практика в рамките на производството по член 267 ДФЕС само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално заключение, за да може да постанови решението си, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, след като поставените въпроси се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе (вж. по-специално Решение от 13 март 2001 г. по дело *PreussenElektra*, C-379/98, *Recueil*, стр. I-2099, точка 38 и Решение от 10 март 2009 г. по дело *Hartlauer*, C-169/07, *Сборник*, стр. I-1721, точка 24).
- 52 Съдът може да откаже да се произнесе по отправено от национална юрисдикция запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество, или още ако Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (вж. посочените по-горе Решения по дело *PreussenElektra*, точка 39 и Решение по дело *Hartlauer*, точка 25).
- 53 В настоящите производства случаят обаче не е такъв. Данните от фактическа и правна страна, посочени в актовете за преюдициално запитване, и съмненията, които изразяват във връзка с тях запитващите юрисдикции по отношение на тълкуването на правото на Съюза в перспективата на решаване на споровете по главните производства, всъщност имат съвсем очевидна връзка с предмета на посочените спорове и позволяват на Съда да упражни своите правомощия.

54 При това положение преюдициалните запитвания трябва да се считат за допустими.

*Относно определянето на разпоредбите от правото на Съюза, които се нуждаят от тълкуване*

55 Нидерландското правителство и Комисията изразяват съмнения във връзка с релевантността на съдържащото се в преюдициалните въпроси позоваване на член 43 ЕО, като поддържат, че само член 49 ЕО може да се прилага към положения като разглежданите в главните производства.

56 В това отношение следва да се напомни, че както е видно от постоянната съдебна практика дейностите, изразяващи се в даването на възможност на потребителите да участват срещу възнаграждение в игра с парична печалба, представляват дейности по предоставяне на услуги по смисъла на член 49 ЕО (вж. по-специално Решение от 24 март 1994 г. по дело Schindler, C-275/92, Recueil, стр. I-1039, точка 25 и Решение от 21 октомври 1999 г. по дело Zenatti, C-67/98, Recueil, стр. I-7289, точка 24). Това важи и за дейността по рекламиране и провеждане на игри с парични печалби, тъй като подобна дейност представлява само конкретен аспект от организацията и осъществяването на игрите, за които се отнася (вж. по-специално Решение по дело Schindler, посочено по-горе, точки 22 и 23).

57 Така предоставяне на услуги като разглежданите в главните производства може да попада в приложното поле на член 49 ЕО, при положение че, както по главните производства, поне един от доставчиците на услуги е установен в държава членка, различна от тази, в която се предлага услугата (вж. по-специално Решение по дело Zenatti, посочено по-горе, точка 24), освен ако се прилага член 43 ЕО.

- 58 Що се отнася до член 43 ЕО, следва да се напомни, че посочената разпоредба забранява ограниченията върху свободата на установяване на граждани на държава членка на територията на друга държава членка, включително ограниченията за създаване на търговски представителства, клонове или дъщерни дружества (вж. Решение по дело *Gambelli* и др., посочено по-горе, точка 45).
- 59 В това отношение от съдебната практика е видно, че понятието за установяване се разбира в много широк смисъл като включващо възможността гражданин на Общността да участва трайно и продължително в икономическия живот на държава членка, различна от държавата по произхода му, и да извлича полза от това, което допринася по този начин за взаимното икономическо и социално обвързване в рамките на Европейската общност в областта на дейностите, осъществявани от самостоятелно заети лица (вж. по-специално Решение от 30 ноември 1995 г. по дело *Gebhard*, C-55/94, *Recueil*, стр. I-4165, точка 25). Така поддържането на постоянно присъствие в държава членка на предприятие, установено в друга държава членка, може да попада в приложното поле на разпоредбите на Договора, отнасящи се до свободата на установяване, дори това присъствие да не се проявява под формата на клон или търговско представителство, а да се осъществява чрез обикновен офис, управляван евентуално от независимо лице, упълномощено обаче да действа постоянно за това предприятие, както това би се извършвало от търговско представителство (вж. Решение от 4 декември 1986 г. по дело Комисия/Германия, 205/84, *Recueil*, стр. 3755, точка 21).
- 60 Относно областта на игрите и залаганията в горепосоченото Решение по дело *Gambelli* и др. Съдът приема, че член 43 ЕО се прилага към положение, при което предприятие, установено в една държава членка, има присъствие в друга държава членка, което се осъществява чрез търговски споразумения, сключени с оператори или посредници и отнасящи се до създаването на центрове за предаване на данни, които предоставят електронни средства на разположение на потребителите, събират и регистрират заявките за залагания и ги предават на посоченото предприятие. Когато предприятие извършва дейност по събиране на залози чрез подобна организация от представителства, установени в друга държава членка, ограниченията, наложени върху дейността на тези представителства, представляват пречки за свободата на установяване (вж. посочените по-горе Решение по дело *Gambelli* и др., точки 14 и 46, както и Решение по дело *Piscanica* и др., точка 43).

- 61 В споровете по главното производство, съдържащите се в актовете за преюдициално запитване данни относно отношенията, съществуващи между операторите, организиращи залагания върху резултатите от спортни състезания, установени в други държави членки, и операторите — страни по посочените спорове, които търгуват с посочените залагания в съответните две провинции, не позволяват нито да се потвърди, нито да се изключи възможността последните оператори да се считат за дъщерни дружества, клонове или търговски представителства по смисъла на член 43 ЕО.
- 62 При тези условия следва да се напомни, че в рамките на производството по член 267 ДФЕС, което се основава на ясно разделение на правомощията между националните юрисдикции и Съда, всяка преценка на разглежданите в главното производство факти е от компетентността на националния съд (вж. по-специално Решение от 25 февруари 2003 г. по дело ИКА, C-326/00, Recueil, стр. I-1703, точка 27 и цитираната съдебна практика).
- 63 Освен това, както е напомнено в точка 51 от настоящото решение, само националният съд може да прецени както необходимостта от преюдициално заключение, за да може да постанови решението си, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда в това отношение.
- 64 Така запитващите юрисдикции следва да преценят с оглед на обстоятелствата по всеки отделен случай дали разглежданите в главните производства положения попадат в приложното поле на член 43 ЕО или на член 49 ЕО.
- 65 С оглед на гореизложеното преюдициалните въпроси следва да се разгледат, като се вземат предвид едновременно членове 43 ЕО и 49 ЕО.

*По първия преюдициален въпрос във всяко едно от делата*

<sup>66</sup> С оглед на данните, съдържащи се в актовете за преюдициално запитване, изложени в точки 14—25 и 28—40 от настоящото решение, следва да се приеме, че с първия си въпрос запитващите юрисдикции по същество искат да се установи дали членове 43 ЕО и 49 ЕО трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат регионални държавни монополи в областта на залаганията върху резултатите от спортни състезания като разглежданите в главните производства, които преследват цел за възпрепятстване насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игри и за борба срещу пристрастяването към тях, доколкото:

- i) органите на съответната държава членка не са в състояние да докажат наличието на изследване относно пропорционалността на посочените монополи, извършено преди въвеждането на последните;
  
- ii) тази цел може да бъде постигната и чрез контрол, целящ да гарантира спазването от надлежно упълномощените частни оператори на правилата относно видовете залагания, методите за търгуване и за реклама, при които същевременно се накърняват в по-малка степен прогласените в Договора свободи;
  
- iii) посочените монополи може да не са подходящи за постигане на посочената цел, поради това че националните органи биха се затруднили да наложат действителното им спазване в създадената от интернет транснационална среда;

iv) в конкретния случай е спорно, че така твърдяната цел се преследва последователно и систематично, като се има предвид:

- първо, фактът, че е разрешено провеждането от частни оператори на други видове хазартни игри — като залагания върху резултатите от конни състезания, игри с игрални автомати или казино игри,
- второ, фактът, че участието в други видове хазартни игри, обхванати от същите тези държавни монополи, а именно лотариите, се насърчава от притежателите на посочените монополи посредством активни рекламни кампании, целящи да максимизират приходите от игрите, и
- трето, обстоятелството, че предлагането във връзка с други видове хазартни игри — като казино игри или игри с игрални автомати, инсталирани в игрални зали, кафенета, ресторанти и обекти за настаняване, е предмет на политика на разрастване.

<sup>67</sup> Тези различни въпроси ще бъдат разгледани последователно по-нататък.

<sup>68</sup> В самото начало следва да се напомни безспорният факт, че правна уредба на държава членка като разглежданата в главните производства представлява ограничение на свободното предоставяне на услуги, гарантирано с член 49 ЕО, или алтернативно — на свободата на установяване, гарантирана с член 43 ЕО (вж. в този смисъл Решение по дело *Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International*, посочено по-горе, точка 52).

- 69 В конкретния случай обаче е необходимо да се прецени от гледна точка на така изложените от запитващите юрисдикции съмнения дали такова ограничение може да се счита за обосновано в съответствие с практиката на Съда с оглед на императивни съображения от общ интерес (вж. в този смисъл Решение по дело *Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International*, посочено по-горе, точка 55).

Относно липсата на изследване във връзка с пропорционалността на държавни монополи като разглежданите по главните производства, което да предшества въвеждането им

- 70 Въз основа на Решение по дело *Lindman*, посочено по-горе, запитващите юрисдикции се съмняват дали за обосноваването на ограничителни мерки като разглежданите в главните производства монополи с оглед на цел за възпрепятстване насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игри и за борба срещу пристрастяването към тях, съответните национални органи трябва да могат да представят изследване в подкрепа на пропорционалността на посочените мерки, което да предшества приемането им.
- 71 Както отбелязва генералният адвокат в точки 81 и 82 от своето заключение, този въпрос се дължи на неправилно тълкуване на посоченото решение. Всъщност, както следва от точки 25 и 26 от това решение и от последващата съдебна практика във връзка с него (вж. по-специално Решение от 13 март 2008 г. по дело Комисия/Белгия, C-227/06, Сборник, стр. I-46, точки 62 и 63, както и цитираната съдебна практика), Съдът подчертава, че ако държава членка възнамерява да се позове на цел, която може да обоснове пречка пред свободата на предоставяне на услуги, произтичаща от национална ограничителна мярка, тя е длъжна да представи пред съда, който трябва да се произнесе по този въпрос, всички обстоятелства, които да му позволят да се увери, че посочената мярка наистина отговаря на изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност.

72 От тази съдебна практика обаче не може да се направи извод, че държава членка е лишена от възможността да докаже, че дадена вътрешна ограничителна мярка отговаря на тези изисквания, единствено поради това че посочената държава членка не е в състояние да представи изследвания, послужили като база за приемането на въпросната правна уредба.

Относно евентуалната непропорционалност на държавни монополи като разглежданите по главните производства поради обстоятелството, че режим, който предвижда издаването на разрешения на частни оператори, би могъл да представлява по-малко ограничителна мярка на обществените свободи

73 Както следва от точка 23 от настоящото решение, Verwaltungsgericht Gießen се съмнява дали държавен монопол като разглеждания по делата, с които е сезиран, може да отговори на изискването за пропорционалност, доколкото целта за възпрепятстване на насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игри или за борба срещу пристрастяването към тях би могла да се преследва и чрез проверки, целящи да се гарантира спазването от надлежно упълномощените частни оператори на правилата относно видовете залагания, методите за търгуване и за реклама, като същевременно се засягат в по-малка степен прогласените в Договора свободи.

74 Във връзка с това още в началото следва да се припомни, че по отношение на съображенията за обосноваване, които могат да бъдат приети при наличието на вътрешни мерки, ограничаващи свободното предоставяне на услуги или свободата на установяване, Съдът отбелязва, че целите, преследвани от националните законодателства, приети в областта на игрите и залаганията, по-често се свързват — разглеждани в тяхната цялост — със защитата на получателите на съответните услуги и по-общо на потребителите, както и с опазването на обществения ред. Той подчертава също, че тези цели фигурират сред множеството императивни съображения от общ интерес, които могат да обосноват посегателства срещу свободното предоставяне на услуги (вж. по-специално Решение по дело Schindler, посочено по-горе, точка 58, Решение от 21 септември 1999 г. по дело Läämä и др., C-124/97, Recueil, стр. I-6067, точка 33, Решение по



дело Zenatti, посочено по-горе, точка 31, Решение от 11 септември 2003 г. по дело Anomar и др., C-6/01, Recueil, стр. I-8621, точка 73, както и Решение по дело Placanica и др., посочено по-горе, точка 46).

- 75 Така Съдът по-специално приема, че в областта на игрите и залаганията, злоупотребата с които има вредоносни социални последици, може да бъде обоснована национална правна уредба, която цели да предотврати стимулирането на търсенето именно чрез ограничаване на човешката страст към игрите (посочените по-горе Решения по дело Schindler, точки 57 и 58, Решение по дело Läägå и др., точки 32 и 33, както и Решение по дело Zenatti, точки 30 и 31).
- 76 В този контекст Съдът освен това многократно е подчертавал, че особеностите от морален, религиозен или културен порядък, също както морално и финансово увреждащите лицето и обществото последици, свързани с игрите и залаганията, могат да са от такова естество, че да обосноват наличието на право на националните органи на преценка, достатъчно за определяне в съответствие със собствената им ценностна система на изискванията, които включва защитата на потребителите и на обществения ред (вж. по-специално посочените по-горе Решение по дело Placanica и др., точка 47 и цитираната съдебна практика, както и Решение по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, точка 57).
- 77 Макар и по този начин държавите членки да могат свободно да определят целите на своята политика в областта на хазартните игри и, когато се налага, да определят с точност търсенето равнище на защита, това обаче не променя факта, че ограниченията, които те налагат, следва да отговарят на условията, очертани в практиката на Съда във връзка с тяхната пропорционалност (вж. Решение по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, посочено по-горе, точка 59, както и цитираната съдебна практика).

- 78 При това положение националните юрисдикции трябва да проверят дали дадено ограничение, прието от държава членка, е подходящо да гарантира съществуването на една или няколко от целите, изтъкнати от съответната държава членка, до търсеното от нея равнище на защита, и дали това ограничение не надхвърля необходимото за постигането ѝ (вж. в този смисъл Решение по дело *Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International*, посочено по-горе, точка 60).
- 79 Що се отнася по-конкретно до създаването на държавни монополи, Съдът по-рано е приел, че национална система, която предвижда ограничено разрешаване на хазартните игри в рамките на специални или изключителни права, признати или предоставени на концесия на някои организации, която по-специално има предимството да насочи желанието за игра и провеждането на игри в подлежаща на контрол схема, може да се впише в преследването на горепосочените цели от общ интерес за защита на потребителите и на обществения ред (вж. по-специално посочените по-горе Решение по дело *Zenatti*, точка 35, както и Решение по дело *Апомаг* и др., точка 74). Съдът уточнява също така, че въпросът дали за постигането на тези цели е за предпочитане, вместо да се предоставя такова изключително право за провеждане на оправомощена публичноправна организация, да се приеме правна уредба, с която на заинтересованите оператори се поставят необходимите изисквания, попада в обхвата на правото на преценка на държавите членки, стига обаче направеният от тях избор да не е несъразмерен с оглед на преследваната цел (Решение по дело *Läägä* и др., посочено по-горе, точка 39).
- 80 Във връзка с последното трябва обаче да се подчертае, че с оглед на правото на преценка, с което разполагат държавите членки за определянето на равнището на защита на потребителите и на обществения ред, което те възнамеряват да осигурят в сектора на хазартните игри, с оглед на критерия за пропорционалност по-специално не е задължително приетата от органите на държава членка ограничителна мярка да съответства на споделяна от всички държави членки концепция относно способите за закрила на съответния законен интерес (вж. по аналогия Решение от 28 април 2009 г. по дело *Комисия/Италия*, C-518/06, Сборник, стр. I-3491, точки 83 и 84).

- 81 С оглед на гореизложеното следва да се съгласим, че в рамките на свободата на преценка, която органите на публична власт на държава членка имат в това отношение, те могат с пълно право да приемат становището, че предоставянето на изключителни права на публична организация, чието управление е под прекия надзор на държавата или на частен оператор, върху чиято дейност публичните власти могат да упражняват строг контрол, може да им позволи да контролират рисковете, свързани със сектора на хазартните игри и да преследват легитимната цел за възпрепятстване насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игри и за борба срещу пристрастяването към игрите по по-ефикасен начин, отколкото при наличие на разрешителен режим за дейността на оператори, които биха били допуснати да осъществяват своите дейности в рамките на правна уредба с неизключителен характер (вж. в този смисъл Решение по дело *Läära* и др. посочено по-горе, точки 40—42, Решение по дело *Liga Portuguesa de Futebol Profissional* и *Bwin International*, посочено по-горе, точки 66 и 67, както и Решение от 3 юни 2010 г. по дело *Sporting Exchange*, C-203/08, Сборник, стр. I-4695, точка 59).
- 82 Посочените органи всъщност могат да приемат, че фактът, че в качеството им на упражняващи контрол върху организацията, притежаваща монопола, те разполагат с допълнителни средства за влияние върху поведението на последната извън законовите механизми за регулиране и надзор, може да им осигури по-добър контрол върху предлагането на хазартни игри и по-добри гаранции за ефикасност при изпълнението на тяхната политика, отколкото в случай на упражняване на тези дейности от частни оператори в конкурентно положение, дори ако последните са подчинени на разрешителна система и са подложени на контролен и санкционен режим.
- 83 Това обаче не променя факта, че установяването на толкова ограничителна мярка като монопола, която може да се обоснове единствено с оглед на осигуряване на особено високо равнище на защита на потребителите, трябва да се придружава от въвеждането на законодателна рамка, подходяща да гарантира, че притежателят на посочения монопол действително ще бъде в състояние да преследва последователно и систематично така определената цел посредством предлагане, което е количествено премерено и качествено планирано в зависимост от посочената цел, и е предмет на строг контрол от страна на органите на публична власт.

Относно твърдяната неефективност на монополи като разглежданите по главните производства с оглед на създадената от интернет транснационална среда

- <sup>84</sup> Както следва от точка 40 от настоящото решение, съмненията, изразени във връзка с това от *Verwaltungsgericht Щутгарт*, са свързани с факта, че в транснационална среда като създадената от интернет органите на държава членка, установила държавни монополи, подобни на тези по главните производства, биха могли да срещнат някои трудности при осигуряване на зачитането на посочените монополи от установени извън посочената държава членка организатори на игри и на залагания, които сключват залагания по интернет в нарушение на тези монополи с лица, намиращи се в обхвата на териториалната компетентност на посочените органи.
- <sup>85</sup> Както обаче отбелязва генералният адвокат в точка 79 от своето заключение, това обстоятелство не е достатъчно да постави под въпрос съвместимостта на такива монополи с правото на Съюза.
- <sup>86</sup> От една страна, макар наистина да е вярно, че контролът и санкционирането на незаконните сделки, извършвани по интернет, особено когато те имат транснационален характер, могат да се окажат по-трудни в сравнение с други видове неправомерно поведение, това положение не е специфично само за сферата на игрите и залаганията. Впрочем на дадена държава членка не може да бъде отказано правото да разпростре до интернет прилагането на едностранните ограничителни норми, които приема с легитимни цели от общ интерес, единствено с мотива, че тази технологична среда по дефиниция има транснационална същност.

87 От друга страна, безспорно е, че държавите по никакъв начин не са лишени от правни средства, които им позволяват да гарантират колкото е възможно по-ефикасно спазване на нормите, които установяват по отношение на оператори, действащи в интернет и попадащи на едно или друго основание под тяхната юрисдикция.

Относно изискването за систематично и последователно ограничаване на хазартните игри

88 В самото начало следва да се припомни, че в точка 67 от Решение по дело Gambelli и др., посочено по-горе, след като подчертава, че ограниченията на дейностите, свързани с хазартни игри, могат да бъдат обосновани с императивни съображения от общ интерес, каквито са защитата на потребителите и предотвратяването на измамите и подтикването на гражданите към прекомерни разходи във връзка с игрите, Съдът постановява, че това обаче важи само ако посочените ограничения, основани на такива съображения и на необходимостта от предотвратяване на нарушенията на общественения ред, са подходящи за постигането на тези цели, в смисъл, че тези ограничения трябва да допринасят за последователно и систематично ограничаване на дейностите по залаганията.

89 Както по-конкретно следва от точка 66 от настоящото решение, запитващите юрисдикции искат да се установи обхватът на това последно изискване.

90 Според посочените юрисдикции всъщност е под съмнение, че държавни монополи като разглежданите по главните производства, свързани със залаганията върху резултатите от спортни състезания и установени с цел възпрепятстване насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игри и за борба срещу пристрастяването към тях, могат да допринесат за последователно и систематично ограничаване на дейностите по залагания, предвид начина, по който други видове хазартни игри се предлагат на пазара.

- 91 В това отношение следва да се напомни, че Съдът по-рано е постановил, че всяка държава членка трябва да прецени дали в контекста на преследваните от нея легитимни цели е необходимо да се забранят изцяло или отчасти дейности от такова естество, или те трябва само да бъдат ограничени и за тази цел да се предвидят повече или по-малко строги правила за контрол, като необходимостта и пропорционалността на така приетите мерки трябва да се преценяват единствено с оглед на преследваните по този начин цели и на равнището на защита, което възнамеряват да осигурят съответните национални органи (вж. по-специално посочените по-горе Решение по дело Läägå и др., точки 35 и 36, Решение по дело Zenatti, точки 33 и 34, както и Решение по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, точка 58).
- 92 Съдът постановява също, че в рамките на законодателство, което е съвместимо с Договора, изборът на начините на организиране и на контрол на дейностите по провеждане и практикуване на хазартни игри — като сключването с държавата на административен договор за концесия или ограничаването на провеждането и практикуването на някои игри до надлежно разрешените за целта места — попада в компетентността на националните органи в рамките на тяхното право на преценка (Решение по дело Anomaг и др., посочено по-горе, точка 88).
- 93 Съдът освен това уточнява, че в областта на хазартните игри по принцип за всяко от наложените от националното законодателство ограничения следва да се преценява поотделно дали то по-специално е подходящо да гарантира осъществяването на целта или целите, изтъкнати от съответната държава членка и дали не надхвърля необходимото за постигането ѝ/им (Решение по дело Placanica и др., посочено по-горе, точка 49).
- 94 В точки 50—52 от Решение по дело Schindler, посочено по-горе, постановено във връзка с правна уредба на държава членка, съгласно която се забраняват лотариите, Съдът по-специално отбелязва, че макар да могат да доведат до натрупването на суми от залози, сравними с тези от лотариите и да съдържат значителна доза късмет, други хазартни игри — като прогнозите за футболни мачове или игра, известна като „бинго“ — които продължават от своя страна да бъдат разрешени в посочената държава членка, се различават по своя предмет и правила, както и по начините си на организиране, от големите лотарии, установени в други държави

членки. Поради това Съдът стига до извода, че тези други игри не се намират в положение, сравнимо с това на лотариите, забранени съгласно законодателството на посочената държава членка и не могат да се приравнят на тях.

95 Както подчертават всички правителства, представили становища пред Съда, всъщност е безспорно, че отделните видове хазартни игри значително могат да се различават по-специално по отношение на конкретните начини на организирането им, на размера на залозите и на печалбите, с които те се характеризират, на броя на потенциалните участници, които могат да им се посветят, на представянето им, на честотата им, на тяхната краткост или повтораемост и на реакциите, които те предизвикват у участниците в игрите или още, както по-специално подчертава генералният адвокат в точка 75 от своето заключение, в зависимост от обстоятелството, че — както в случаите на игрите в казината и игралните автомати, разположени в тях или в други заведения — те изискват или не изискват физическото присъствие на участника в играта.

96 При тези условия обстоятелството, че различни видове хазартни игри са предмет, едните — на държавен монопол, а другите — на режим на разрешения, издавани на частни оператори, само по себе си не може да доведе до отпадане на обосновката, предвид преследваните от тях законни цели, на мерките, които подобно на държавния монопол изглеждат на пръв поглед като най-ограничителните и най-резултатните. Всъщност такава разлика в правните режими сама по себе си не може да засегне способността на такъв държавен монопол да постигне целта за възпрепятстване насърчаването на гражданите към прекомерни разходи във връзка с игри и за борба срещу пристрастяването към тях, с каквато цел той е установен.

97 При все това, както се припомня в точка 88 от настоящото решение, от практиката на Съда следва също, че установяването от държава членка на ограничение на свободното предоставяне на услуги и на свободата на установяване, мотивирано от такава цел, може да бъде обосновано само при условие че посочената

ограничителна мярка е подходяща за постигането на посочената тази цел, допринасяйки за ограничаване на дейностите по залагания по последователен и систематичен начин.

- 98 Съдът също уточнява, че националните юрисдикции трябва да гарантират, по-специално с оглед на конкретните начини на прилагане на разглежданата ограничителна правна уредба, че тя действително отговаря на загрижеността да се намалят възможностите за игри и да се ограничат дейностите в тази област по последователен и систематичен начин (вж. в този смисъл по-специално Решение по дело *Zenatti*, посочено по-горе, точки 36 и 37, както и Решение по дело *Placanica* и др., посочено по-горе, точки 52 и 53).
- 99 Както Съдът вече е постановил с оглед на тези различни аспекти в Решение по дело *Gambelli* и др., посочено по-горе (точки 7, 8 и 69), доколкото органите на дадена държава членка стимулират и насърчават потребителите да участват в лотарии, в хазартни игри или в игри със залагания, така че държавната хазна да реализира финансови печалби от това, тези органи не могат да изтъкват съображения за обществен ред във връзка с необходимостта от намаляване на възможностите за игра, за да обосноват ограничителни мерки, дори когато, какъвто е случаят в посоченото дело, последните засягат изключително дейностите по залагания.
- 100 В конкретния случай, след като подчертават, че залаганията върху резултати от конни състезания, игрите с игрални автомати и казино игрите могат да се извършват от частни оператори, притежаващи разрешение, запитващите юрисдикции установяват също, от една страна, че притежателят на държавния монопол в областта на залаганията върху резултатите от спортни състезания провежда, що се отнася до лотариите, които също са обект на посочения монопол, интензивни рекламни кампании, подчертаващи нуждата от финансиране на социални, културни или спортни дейности, за които се използват бъдещите печалби, като по този начин дава да се разбере, че максимализирането на печалбите, предназначени за тези дейности, се превръща в самоцел на съответните ограничителни мерки. От друга страна, във връзка с казино игрите и игрите с игрални автомати посочените юрисдикции установяват, че макар те да представляват по-висок потенциален риск от пристрастяване, отколкото залаганията върху резултатите от спортни състезания, компетентните органи на публична



власт развиват или толерират политики на разрастване на предлагането. Всъщност предлагането на нови възможности за казино игри в интернет е толерирано от посочените органи, докато условията, при които игрите с игрални автомати могат да се провеждат в заведения, различни от казината — като игрални зали, ресторанти, кафенета, обекти за настаняване — неотдавна са били предмет на значителни облекчения.

101 В това отношение без съмнение е необходимо да се напомни, че произнасяйки се по преследвана от национален законодател цел за предотвратяване провеждането на дейности, свързани с хазартни игри с престъпна или измамна цел, Съдът постановява, че политиката на контролирано разрастване на посочените дейности може да съответства на целта за насочването им в подлежащи на контрол схеми, привличайки играчи, упражняващи забранени дейности, свързани с игри и незаконни залагания, към разрешени и регламентирани дейности. Всъщност, за да се изпълни тази задача, операторите, на които е дадено разрешение, следва да съставляват надеждна алтернатива на забранената дейност, която същевременно да е и привлекателна, което само по себе си може да включва предлагането на широка гама от игри, по-мощна реклама и използването на нови техники за дистрибуция (вж. Решение по дело Placanica и др., посочено по-горе, точка 55).

102 Както отбелязва генералният адвокат в точка 61 от своето заключение, такива съображения могат по принцип да намерят приложение и когато вътрешните ограничителни мерки преследват цел за защита на потребителите, за възпрепятстване насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игри и за борба срещу пристрастяването към тях в смисъл, че по-специално конкретна реклама може, без да засяга припомнените в точки 97—99 от настоящото решение изисквания, евентуално да допринесе за насочване на потребителите към предлагането от притежателя на държавния монопол — предлагане, което се счита за създадено и замислено именно за да се преследва по-добре посочената цел.

- 103 Както обаче отбелязва също генералният адвокат в точка 61 от своето заключение, в това отношение е важно евентуално създадената от притежателя на държавния монопол реклама да остане умерена и стриктно ограничена до необходимото за насочване по този начин на потребителите към разрешени мрежи за игра. За сметка на това тази реклама не може по-специално да има за цел да насърчава естественото влечение на потребителите към игрите, като стимулира активното им участие в тях, по-конкретно като представя игрите като обикновена дейност или им придава положителен образ, свързан с факта, че събраните приходи се насочват към дейности от общ интерес или още като увеличава привлекателността на игрите посредством примамливи рекламни послания, описващи бленувани големи печалби.
- 104 Освен това, що се отнася до обстоятелството, че по този начин рекламните кампании, водени от притежателя на монопола за различните видове лотарии, извеждат на преден план обстоятелството, че приходите от търговията с тях се използват за финансирането на дейности с нестопанска цел или от обществен интерес, е необходимо да се напомни, на първо място, че съгласно постоянната съдебна практика, макар да не е без значение фактът, че хазартни игри могат да участват в значителна степен във финансирането на такива дейности, не може да се приеме, че сам по себе си такъв мотив обективно обосновава ограничения на свободното предоставяне на услуги. Последните всъщност са допустими единствено по-специално, при условие че финансирането на тези социални дейности е само допълнителна благоприятна последица, а не действителната обосновка за въведената ограничителна политика, което националната юрисдикция трябва да провери (вж. в този смисъл Решение по дело Zenatti, посочено по-горе, точки 36 и 37).
- 105 Тъй като Verwaltungsgericht Щутгарт освен това подчертава, че след като е направена удръжката, предвидена в разглежданата по главните производства правна уредба, в полза на отговарящи на определените условия дейности с нестопанска цел, остатъкът от приходите е внесен в държавния бюджет, и доколкото не може освен това да се изключи, че финансовата подкрепа, предоставена на признати организации за общественополезна дейност им позволява да развиват дейности от обществен интерес, поначало извършвани от държавата, с което нейните разходи биват намалявани, е необходимо, на второ място, да се напомни и че необходимостта от избягване на намаляването на данъчните приходи също не фигурира сред императивните съображения от общ интерес,

които могат да обосноват ограничаване на установена от Договора свобода (вж. в този смисъл Решение от 27 януари 2009 г. по дело Persche, C-318/07, Сборник, стр. I-359, точки 45 и 46, както и цитираната съдебна практика).

<sup>106</sup> С оглед на всичко гореизложено следва да се приеме, че въз основа на констатации като направените от запитващите юрисдикции и припомнени в точка 100 от настоящото решение, посочените юрисдикции с пълно право могат да приемат, че що се отнася до хазартни игри, различни от обхванатите от разглеждания по главните производства държавен монопол, обстоятелството, че компетентните органи провеждат или толерират по този начин политики, които по-скоро имат за цел да насърчат участието в тези различни игри, отколкото да намалят възможностите за игри и да ограничат дейностите в тази област по последователен и систематичен начин, води до това, че целта за възпрепятстване насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игри и за борба срещу пристрастяването към тях, която е била в основата на установяването на посочения монопол, не може повече да бъде следвана ефикасно чрез последния, поради което този монопол преставя да бъде обоснован от гледна точка на членове 43 ЕО и 49 ЕО.

<sup>107</sup> Ето защо на първия поставен въпрос по всяко от делата следва да се отговори, че членове 43 ЕО и 49 ЕО трябва да се тълкуват в смисъл, че:

- i) за обосноваването на държавен монопол, свързан със залаганя върху резултатите от спортни състезания и с лотарии като разглежданите в делата по главните производства, с цел да се възпрепятства насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игри и за борба срещу пристрастяването към тях, съответните национални органи не трябва непременно да могат да представят изследване, доказващо пропорционалността на посочената мярка, което да предшества приемането ѝ,

- ii) фактът, че държава членка отдава предимство на такъв монопол пред разрешителен режим за дейността на частни оператори, които биха били допуснати да осъществяват техните дейности в рамките на правна уредба с неизключителен характер, може да отговори на изискването за пропорционалност само доколкото с оглед на целта, свързана с високо равнище на защита на потребителите, установяването на посочения монопол се придружава от въвеждането на законодателна рамка, гарантираща, че неговият притежател действително ще бъде в състояние да преследва последователно и систематично такава цел посредством предлагане, което е количествено премерено и качествено планирано в зависимост от посочената цел, и е предмет на строг контрол от страна на органите на публична власт,
- iii) обстоятелството, че компетентните органи на държава членка биха могли да срещнат някои трудности при осигуряване на зачитането на такъв монопол от организаторите на игри и на залагания, установени в чужбина, които сключват залагания по интернет и в нарушение на посочения монопол с лица, намиращи се в обхвата на териториална компетентност на посочените органи, не може само по себе си да засегне евентуалното съответствие на такъв монопол с посочените разпоредби от Договора,
- iv) в хипотезата, в която националната юрисдикция същевременно установи:

- че рекламните мерки, приети от притежателя на такъв монопол и свързани с други видове хазартни игри, които също се предлагат от него, не се свеждат до необходимото за насочване на потребителите към произтичащото от този притежател предлагане, като ги отклоняват от други канали на неразрешени игри, а целят да насърчат влечението на потребителите към игрите и да стимулират активното им участие в тях с цел максимизиране на очакваните приходи от тези дейности,

- че други видове хазартни игри могат да бъдат провеждани от частни оператори, ползващи разрешение, и
  
- че относно други видове хазартни игри, които не са обхванати от посочения монопол и които освен това представляват по-висока степен на потенциален риск от пристрастяване, отколкото игрите, обхванати от този монопол, компетентните органи провеждат или толерират политики на разрастване на предлагането от естество да развият и да стимулират дейностите, свързани с игри, по-специално с оглед да максимизират приходите от тях,

посочената националната юрисдикция може с пълно право да приеме, че такъв монопол не е подходящ да гарантира осъществяването на целта за възпрепятстване насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игри и за борба срещу пристрастяването към тях, с оглед на която е бил установен, като допринася за намаляване на възможностите за игри и за ограничаване на дейностите в тази област по последователен и систематичен начин.

*По втория преюдициален въпрос във всяко едно от делата*

<sup>108</sup> С постановения във всяко от делата втори въпрос запитващите юрисдикции искат да се установи дали членове 43 ЕО и 49 ЕО трябва да се тълкуват в смисъл, че когато частен оператор се ползва в държавата членка, в която е установен, от разрешение да предлага хазартни игри, това разрешение позволява на посочения оператор да предлага такива игри в други държави членки поради евентуалното им задължение да признаят посоченото разрешение.

- 109 В това отношение на първо място трябва да се посочи, както подчертава генералният адвокат в точка 94 от своето заключение, че когато е въведен държавен монопол в областта на хазартните игри в държава членка и когато изглежда, че посочената мярка отговаря на различните условия, позволяващи обосноваването ѝ от гледна точка на законните цели от общ интерес, които са позволени от съдебната практика, всяко задължение за признаване на разрешенията, издадени на частни оператори, установени в други държави членки, по дефиниция е изключено само поради факта че съществува такъв монопол.
- 110 Също така само в случай че разглежданите в тези производства монополи бъдат счестени за несъвместими с член 43 ЕО или член 49 ЕО, въпросът относно евентуалното наличие на такова задължение за взаимно признаване на издадените в други държави членки разрешения би могъл да бъде релевантен с цел разрешаване на споровете по главните производства.
- 111 В това отношение е необходимо обаче да се отбележи, че с оглед на припомненото в точка 76 от настоящото решение право на преценка, с което разполагат държавите членки, за да определят в съответствие със собствената им ценностна система равнището на защита, което възнамеряват да осигурят, и изискванията, които включва посочената защита, Съдът редовно подчертава, че преценката на пропорционалността на системата за защита, въведена от държава членка, не може по-специално да се влияе от обстоятелството, че друга държава членка е избрала различна система за защита (вж. в този смисъл по-специално Решение по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, посочено по-горе, точка 58).
- 112 С оглед на тази свобода на преценка и на липсата на каквато и да е общностна хармонизация в тази област при актуалното състояние на правото на Съюза не може да съществува задължение за взаимно признаване на разрешенията, издадени от различните държави членки.

- 113 От това следва по-специално, че всяка държава членка си запазва правото да изисква от всеки оператор, който желае да предлага хазартни игри на потребителите, намиращи се на нейна територия, да разполага с разрешение, издадено от нейните компетентни органи, без обстоятелството, че конкретен оператор вече разполага с разрешение, издадено от друга държава членка, да бъде пречка за това.
- 114 Освен това с оглед на пречките, които подобен разрешителен режим поражда във връзка с правото на свободно предоставяне на услуги или с правото на свободно установяване, е необходимо той да отговаря на изискванията, произтичащи в това отношение от съдебната практика, по-специално що се отнася до неговия недискриминационен характер и неговата пропорционалност, за да може да бъде обоснован от гледна точка на членове 43 ЕО и 49 ЕО (вж. Решение по дело Placanica и др., посочено по-горе, точки 48 и 49).
- 115 С оглед на сведенията, представени от Verwaltungsgericht Gießen и възпроизведени в точка 19 от настоящото решение, следва също да се припомни, че според постоянната съдебна практика дадена държава членка не може да прилага наказателна санкция за несъобразяването с административна формалност, когато е отказала изпълнението ѝ или го е направила невъзможно в нарушение на правото на Съюза (Решение по дело Placanica и др., посочено по-горе, точка 69).
- 116 С оглед на всичко изложено по-горе на втория въпрос следва да се отговори, че членове 43 ЕО и 49 ЕО трябва да се тълкуват в смисъл, че при актуалното състояние на правото на Съюза обстоятелството, че даден оператор разполага в държавата членка, в която е установен, с разрешение, което му позволява да предлага хазартни игри, не е пречка за това друга държава членка да изисква, при спазване на условията на правото на Съюза, от този оператор да разполага с разрешение, издадено от собствените ѝ органи, за да може да предлага такива услуги на потребителите, намиращи се на нейна територия.

## По съдебните разноси

- <sup>117</sup> С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноси. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

**1) Членове 43 ЕО и 49 ЕО трябва да се тълкуват в смисъл, че:**

- а) за обосноваването на държавен монопол, свързан със залаганя върху резултатите от спортни състезания и с лотарии като разглежданите в делата по главните производства, с цел да се възпрепятства насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игри и за борба срещу пристрастяването към тях, съответните национални органи не трябва непременно да могат да представят изследване, доказващо пропорционалността на посочената мярка, което да предшества приемането ѝ;**
  
- б) фактът, че държава членка отдава предимство на такъв монопол пред разрешителен режим за дейността на частни оператори, които биха били допуснати да осъществяват техните дейности в рамките на правна уредба с неизключителен характер, може да отговори на изискването за пропорционалност само доколкото с оглед на целта, свързана с високо равнище на защита на потребителите, установяването на посочения монопол се придружава от въвеждането на законодателна рамка, гарантираща, че неговият притежател действително**



ще бъде в състояние да преследва последователно и систематично такава цел посредством предлагане, което е количествено премерено и качествено планирано в зависимост от посочената цел, и е предмет на строг контрол от страна на органите на публична власт,

- в) обстоятелството, че компетентните органи на държава членка биха могли да срещнат някои трудности при осигуряване на зачитането на такъв монопол от организаторите на игри и на залагания, установени в чужбина, които сключват залагания по интернет и в нарушение на посочения монопол с лица, намиращи се в обхвата на териториална компетентност на посочените органи, не може само по себе си да засегне евентуалното съответствие на такъв монопол с посочените разпоредби от Договора,
- г) в хипотезата, в която националната юрисдикция същевременно установи:
- че рекламните мерки, приети от притежателя на такъв монопол и свързани с други видове хазартни игри, които също се предлагат от него, не се свеждат до необходимото за насочване на потребителите към произтичащото от този притежател предлагане, като ги отклоняват от други канали на неразрешени игри, а целят да насърчат влечението на потребителите към игрите и да стимулират активното им участие в тях с цел максимизиране на очакваните приходи от тези дейности,
  - че други видове хазартни игри могат да бъдат провеждани от частни оператори, разполагащи с разрешение, и

- **че относно други видове хазартни игри, които не са обхванати от посочения монопол и които освен това представляват по-висока степен на потенциален риск от пристрастяване, отколкото игрите, обхванати от този монопол, компетентните органи провеждат или толерират политики на разрастване на предлагането от естество да развиват и да стимулират дейностите, свързани с игри, по-специално с оглед да максимизират приходите от тях,**

**посочената националната юрисдикция може с пълно право да приеме, че такъв монопол не е подходящ да гарантира осъществяването на целта за възпрепятстване насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игри и за борба срещу пристрастяването към тях, с оглед на която е бил установен, като допринася за намаляване на възможностите за игри и за ограничаване на дейностите в тази област по последователен и систематичен начин.**

- 2) Членове 43 ЕО и 49 ЕО трябва да се тълкуват в смисъл, че при актуалното състояние на правото на Съюза обстоятелството, че даден оператор разполага в държавата членка, в която е установен, с разрешение, което му позволява да предлага хазартни игри, не е пречка за това друга държава членка да изисква, при спазване на условията на правото на Съюза, от този оператор да разполага с разрешение, издадено от собствените ѝ органи, за да може да предлага такива услуги на потребителите, намиращи се на нейна територия.

Подписи