



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

12 юли 2012 година*

„Член 56 ДФЕС — Ограничение на свободното предоставяне на услуги — Хазартни игри — Правна уредба на държава членка, която забранява рекламата на разположени в други държави казина, когато законовото равнище на защита на участниците в игрите в тези държави не е равностойно на равнището на защита, гарантирано на националната територия — Обосноваване — Императивни съображения от общ интерес — Пропорционалност“

По дело C-176/11

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Verwaltungsgerichtshof (Австрия) с акт от 28 март 2011 г., постъпил в Съда на 14 април 2011 г., в рамките на производство по дело

HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica,

HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd

срещу

Bundesminister für Finanzen,

СЪДЪТ (четвърти състав),

състоящ се от: г-н J.-C. Bonichot, председател на състав, г-жа A. Prechal, г-н L. Bay Larsen, г-жа C. Toader (докладчик) и г-н E. Jarašiūnas, съдии

генерален адвокат: г-н J. Mazák,

секретар: г-н K. Malacek, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 9 февруари 2012 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica и HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd, от R. Vouk, Rechtsanwalt,
- за австрийското правителство, от г-жа C. Pesendorfer и г-н J. Bauer, в качеството на представители,

* Език на производството: немски.

- за белгийското правителство, от г-жа L. Van den Broeck и г-жа M. Jacobs, в качеството на представители, подпомагани от P. Vlaeminck, advocaat,
- за гръцкото правителство, от г-жа E.-M. Mamouna, в качеството на представител,
- за испанското правителство, от г-жа S. Centeno Huerta, в качеството на представител,
- за португалското правителство, от г-н L. Inez Fernandes, г-жа A. Barros, г-жа A. Silva Coelho и г-жа P. I. Valente, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от г-н G. Braun и г-н I. Rogalski, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 17 април 2012 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 56 ДФЕС.
- 2 Този въпрос е повдигнат в рамките на спор между НІТ hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica и НІТ LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd (наричани по-нататък заедно „НІТ и НІТ LARIX“) и Bundesminister für Finanzen (федерален министър на финансите, наричан по-нататък „министърът“) по повод отхвърлените от него искания на тези дружества за разрешение да рекламират в Австрия казината, които експлоатират в Словения.

Правна уредба

Национална правна уредба

- 3 Член 21 от Федералния закон за хазартните игри (Glücksspielgesetz) от 28 ноември 1989 г. (BGBl. I, 620/1989, в редакцията му, публикувана в BGBl. I, 54/2010, наричан по-нататък „GSpG“), озаглавен „Казина, концесионни разрешения“, уточнява условията за издаване на концесионни разрешения за експлоатация на казина в Австрия. По-специално той предвижда, че концесионер може да бъде установено в Австрия капиталово дружество, което има надзорен съвет и чийто дружествен капитал е най-малко 22 милиона евро, и предвид обстоятелствата може да се очаква, че най-добре ще използва концесията, като спазва разпоредбите на GSpG за защита на участниците в игри и за предотвратяване на прането на пари.
- 4 Член 25 от GSpG, озаглавен „Клиенти на казината“, по същество съдържа редица мерки, чиято цел е защитата на участниците от свързаните с игрите опасности, каквито са развитието на хазартна зависимост или насърчаването на хората да правят прекомерни разходи (и по-специално посещението на казина е позволено само за пълнолетни лица, задължение за ръководството на казиното да потърси сведения за участниците, които изглеждат зависими от игрите, от независима институция, която предоставя информация за платежоспособността на лицата, да проведе разговор със съответния участник в игрите и евентуално, за да определи дали участието му в игрите застрашава неговия конкретен жизнен минимум, да му забрани достъпа до казиното за определен срок или за постоянно).

- 5 Този член предвижда и възможността клиентите на казината да предявят пряк граждански иск срещу ръководството на казиното, което не е изпълнило задълженията си, наложени му с цел защита на участниците в игрите, в срок от три години, считано от претърпяната от тези клиенти загуба. Този член урежда изчерпателно отговорността на ръководството на казиното във връзка с действителността на договора за игра или с претърпените от играта загуби и тази отговорност е ограничена до конкретния жизнен минимум.
- 6 Член 56 от GSpG, озаглавен „Правомерна реклама“, гласи:

„(1) Концесионерите и притежателите на разрешения по настоящия закон са длъжни да съблюдават отговорен подход при рекламната си дейност. Единствено федералният министър на финансите упражнява надзор за съблюдаването на отговорен подход; не се прилагат правилата за исковете по член 1 и сл. от австрийския Федерален закон срещу нелоялната конкуренция. Първо изречение от настоящия параграф не е защитна норма по смисъла на член 1311 от Гражданския кодекс.

(2) Казина от държави — членки на Европейския съюз, или от държави от Европейското икономическо пространство могат съгласно принципите на параграф 1 да рекламират пред австрийските клиенти възможността да посетят чуждестранните им обекти, намиращи се на територията на други държави — членки на [...] [С]ъюза, или на държави от Европейското икономическо пространство, ако операторът на казиното е получил съответно разрешение от [министъра]. Такова разрешение се предоставя, ако операторът на казиното удостовери пред [министъра]:

1. че предоставеното му концесионно разрешение за експлоатация на казиното отговаря на условията по член 21 от настоящия закон, че упражнява съответната дейност в страната, предоставила разрешението, и че тази страна е държава — членка на [...] [С]ъюза, или държава от Европейското икономическо пространство, и че
2. законовите разпоредби относно защитата на участниците в игрите в тази държава членка най-малкото съответстват на австрийските разпоредби.

Ако рекламните мерки не отговарят на условията по параграф 1, [министърът] може да откаже да издаде разрешение за реклама на оператора на чуждестранното казино“.

Обстоятелствата в главното производство и преюдициалният въпрос

- 7 НІТ и НІТ LARIX са две установени в Словения акционерни дружества. Те притежават концесионно разрешение за организиране на специални хазартни игри в Словения и фактически предлагат тези услуги в редица заведения в същата държава членка.
- 8 НІТ и НІТ LARIX подават искане да им се издаде разрешение, на основание член 56 GSpG, да рекламират в Австрия своите игрални заведения, намиращи се в Словения, и по-специално казината. Министърът отхвърля тези искания с две решения от 14 юли 2009 г., с мотива че НІТ и НІТ LARIX не са доказали, че словенските законови разпоредби в областта на хазартните игри (наричани по-нататък „словенското законодателство“) осигуряват равнище на защита на участниците в игрите, сходно на предвиденото в Австрия, когато съгласно член 56, параграф 2, точка 2 от GSpG изпълнението на това условие е необходимо, за да могат да бъдат издадени исканите разрешения.
- 9 НІТ и НІТ LARIX обжалват решенията за отказ, като поддържат основно, че те са приети в нарушение на правото на свободно предоставяне на услуги, с което посочените дружества разполагат по силата на правото на Съюза.

- 10 Пред запитващата юрисдикция министърът твърди, че НІТ и НІТ LARIX не са установили, че словенското законодателство налага на ръководствата на казината законово задължение за предупреждаване и отстраняване или система за надзор, които да са сходни на съществуващите в австрийския правен ред. Освен това не било доказано, че словенското законодателство съдържа подробни правила за защита на ненавършилите пълнолетие лица в игралните зали, нито че клиентите на казината имат право на пряк иск пред словенските граждански съдилища в случай на неизпълнение от концесионера на неговите задължения.
- 11 Министърът поддържа, че задължението на Република Австрия да защитава потребителите на нейна територия не отпада, когато реклами ги насърчават да посещават казина, разположени в други държави членки, прилагащи стандарти, чието равнище на защита определено е по-ниско от това на действащите в Австрия стандарти, тъй като както посоченото рекламиране, така и действителната посещаемост на тези заведения от пребиваващите в Австрия лица, привлечени от такава реклама, биха могли да имат вредни морални и финансови последици както за индивида, така и за обществото и следователно могат да застрашат сериозно хората и семействата, пребиваващи в Австрия, а и общественото здраве. Освен това необходимостта да се провери дали съществуват сходни защитни мерки произтичала от прогласеното в правото на Съюза изискване за съгласуваност.
- 12 Запитващата юрисдикция се позовава на постоянната практика на Съда и изтъква, че предвид тази практика член 56, параграф 2 от GSpG по принцип представлява ограничение на свободното предоставяне на услуги по смисъла на член 56 ДФЕС. Подобно ограничаване би могло обаче да бъде обосновано от императивни съображения от общ интерес, при условие че е пропорционално.
- 13 Така запитващата юрисдикция напомня, че съгласно практиката на Съда сред императивните съображения от общ интерес, които биха могли да обосноват ограничение на свободното предоставяне на услуги, са целите на националните правни уредби в областта на игрите и залаганията, свързани както със защитата на получателите на съответните услуги, така и, в по-общ смисъл, със защитата на потребителите и опазване на обществения ред. Запитващата юрисдикция допълва, че при липсата на хармонизирана правна уредба на европейско равнище в областта на хазартните игри всяка държава членка трябва да определи равнището на защита на участниците в игрите, което възнамерява да осигури.
- 14 В случая запитващата юрисдикция не изключва възможността съображенията, които са в основата на разглежданата национална правна уредба, да обосноват ограничението на свободното предоставяне на услуги, предвид правото на преценка, което практиката на Съда признава на държавите членки в тази област.
- 15 При тези обстоятелства *Verwaltungsgerichtshof* решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Съвместима ли е със свободата на предоставяне на услуги правната уредба на държава членка, която разрешава на територията на тази държава да се рекламират разположени в чужбина казина само ако действащите там законови разпоредби за защита на участниците в игрите съответстват на националните разпоредби?“

По преюдициалния въпрос

По наличието на ограничения на свободното предоставяне на услуги

- 16 Член 56 ДФЕС изисква премахването на всяко ограничение на свободното предоставяне на услуги, дори то да се прилага, без да се прави разлика между национални доставчици и доставчици от други държави членки, когато това ограничение може да доведе до забрана, затрудняване или по-слаба привлекателност на дейността на доставчик, установен в друга държава членка, в която той законно предлага аналогични услуги. Впрочем свободното предоставяне на услуги е в полза както на доставчика, така и на получателя на услугите (вж. по-специално Решение от 4 октомври 2011 г. по дело Football Association Premier League и др., C-403/08 и C-429/08, Сборник, стр. I-9083, точка 85 и цитираната съдебна практика).
- 17 По-конкретно в областта на рекламата на хазартните игри Съдът вече е приел, че национална правна уредба, която води до забрана в дадена държава членка да се рекламират хазартните игри, организирани законно в други държави членки, представлява ограничение на свободното предоставяне на услуги (вж. в този смисъл Решение от 8 юли 2010 г. по дело Sjöberg и Gerdin, C-447/08 и C-448/08, Сборник, стр. I-6921, точки 33 и 34).
- 18 Също така национална правна уредба като разглежданата в главното производство представлява ограничение на свободното предоставяне на услуги, доколкото възпрепятства достъпа на пребиваващия в Австрия потребител до услугите, предлагани в казината, разположени в друга държава членка, като подчинява рекламирането на тези дейности в Австрия на разрешителен режим, който по-специално изисква съответното експлоатиращо казиното лице да докаже, че законовите разпоредби относно защитата на участниците в игрите, приети в държавата членка, в която се експлоатира посоченото казино, най-малко съответстват на австрийските законови разпоредби (наричани по-нататък „спорното условие“).
- 19 При тези условия следва да се приеме, че разглежданата в главното производство правна уредба представлява ограничение за свободното предоставяне на услуги, гарантирано от член 56 ДФЕС.

По обосновката на ограничението на свободното предоставяне на услуги

- 20 Следва да се провери в каква степен разглежданото в главното производство ограничение може да се счита за допустимо — като част от дерогиращите мерки, изрично предвидени в членове 51 ДФЕС и 52 ДФЕС и приложими в тази област по силата на член 62 ДФЕС — или в съответствие с практиката на Съда да се счита за обосновано предвид императивни съображения от общ интерес.
- 21 В това отношение от практиката на Съда следва, 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 насърчаването на гражданите към прекомерни разходи във връзка с игрите (вж. в този смисъл Решение от 8 септември 2010 г. по дело Carmen Media Group, C-46/08, Сборник, стр. I-8149, точка 55 и цитираната съдебна практика).
- 22 Наложените от държавите членки ограничения обаче трябва да отговарят на условията, които произтичат от практиката на Съда, що се отнася до тяхната пропорционалност, с други думи, да са в състояние да гарантират осъществяването на преследваната цел и да не надхвърлят необходимото за постигането ѝ. В този контекст следва освен това да се напомни, че национална правна уредба е в състояние да гарантира осъществяването на набелязаната цел само ако действително отговаря на грижата за съгласуваното и последователното ѝ постигане.

Във всички случаи тези ограничения трябва да бъдат прилагани по недискриминационен начин (вж. в този смисъл Решение от 8 септември 2009 г. по дело *Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International*, C-42/07, Сборник, стр. I-7633, точки 59—61 и цитираната съдебна практика).

- 23 В случая е безспорно, че с целта, преследвана от разглежданата национална правна уредба, и по-специално от спорното условие, се търси защитата на потребителите от рисковете, свързани с хазартните игри, което, както произтича от точка 21 от настоящото съдебно решение, може да представлява императивно съображение от общ интерес, годно да обоснове ограничения на свободното предоставяне на услуги.
- 24 В това отношение Съдът неведнъж е приемал, че правната уредба на хазартните игри е една от областите, в които между държавите членки съществуват значителни различия от морално, религиозно и културно естество. При липса на хармонизация по въпроса всяка държава членка трябва да прецени в тези области и в съответствие със собствената си ценностна система изискванията, които включва защитата на съответните интереси (Решение по дело *Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International*, посочено по-горе, точка 57 и цитираната съдебна практика).
- 25 Ето защо само обстоятелството, че дадена държава членка е избрала система за защита, различна от приетата в друга държава членка, не би могло да окаже въздействие върху преценката на пропорционалността на приетите в тази област разпоредби. Последните трябва да се преценяват само с оглед на целите, преследвани от компетентните органи на съответната държава членка, и на равнището на защита, което те възнамеряват да осигурят (Решение по дело *Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International*, посочено по-горе, точка 58 и цитираната съдебна практика).
- 26 В случая австрийското правителство счита, че разглежданото в главното производство ограничение на свободното предоставяне на услуги не е непропорционално на преследваните цели. Така в Австрия максималният брой на казината бил сведен до петнадесет и лицата, експлоатиращи казината, били длъжни да съблюдават стриктни правила за защита на участниците в игрите, като например задължението да съхраняват данните за самоличността на последните в продължение на поне пет години или пък задължението на ръководството на казиното да наблюдава поведението на даден участник в игрите, за да определи дали честотата и интензитетът на участието му в играта са заплаха за жизнения му минимум.
- 27 Според същото правителство на практика прилагането на тези превантивни норми довело до съществено ограничаване на броя на участниците в игрите, тъй като през 2011 г. достъпът на над 80 000 души в австрийските казина е бил ограничен или забранен. Следователно липсата на посоченото спорно условие насърчавало в още по-голяма степен участниците в игрите да прекосят границата и да се изложат на по-големи рискове в казината, разположени в други държави членки, в които евентуално не са осигурени сходни законови гаранции за защита.
- 28 В това отношение от спорното условие следва, че предоставянето на разрешение за рекламиране в Австрия на казината, установени в чужбина, зависи от предварителното сравнение на равнището на защита на участниците в игрите, съществуващо в съответните различни правни системи.
- 29 Подобен разрешителен режим по принцип може да изпълни изискването за пропорционалност, ако се ограничи да постави разрешението за рекламиране на игралните заведения, установени в друга държава членка, в зависимост от условието правната уредба на последната да предостави гаранции, които по същество са равностойни на гаранциите на националната правна уредба, като се има предвид легитимната цел за защита на местните лица от рисковете, свързани с хазартните игри.

- 30 Не изглежда, че подобно условие представлява прекомерна тежест за операторите, предвид признатата от Съда за императивно съображение от общ интерес цел за защита на населението от рисковете, присъщи на хазартните игри.
- 31 Тъй като държавите членки са свободни да установяват целите на своята политика в областта на хазартните игри и да определят с точност търсеното равнище на защита (вж. Решение по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, посочено по-горе, точка 59, както и цитираната съдебна практика), следва да се приеме, че правна уредба като разглежданата в главното производство не надхвърля необходимото, когато за издаването на разрешение за рекламиране изисква само да бъде установено, че приложимата в другата държава членка правна уредба осигурява срещу рисковете от играта защита, чието равнище по същество е равностойно на гарантираното от нея самата.
- 32 Положението обаче би било различно и тази правна уредба би трябвало да бъде разглеждана като непропорционална, ако изисква в другата държава членка правилата да са идентични или ако налага правила, които нямат пряка връзка със защитата срещу рисковете от играта.
- 33 В рамките на производството, посочено в член 267 ДФЕС, което се основава на ясно разделение на правомощията между националните юрисдикции и Съда, националният съд е компетентен да извърши всяка преценка на фактите (вж. Решение от 8 септември 2010 г. по дело Stoß и др., C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 и C-410/07, Сборник, стр. I-8069, точка 46 и цитираната съдебна практика).
- 34 Ето защо запитващата юрисдикция трябва да се увери, че спорното условие само поставя разрешението за рекламиране на установените в друга държава членка игрални заведения в зависимост от условието правната уредба на последната да предоставя гаранции, по същество равностойни на гаранциите на националната правна уредба, като се има предвид легитимната цел за защита на частноправните субекти от рисковете, свързани с хазартните игри.
- 35 Запитващата юрисдикция би могла по-специално да провери дали когато член 56, параграф 2, точка 1 от GSpG препраща към целия член 21, той не налага условия, които излизат извън обхвата на защитата на потребителите.
- 36 Предвид гореизложеното на поставения въпрос следва да се отговори, че член 56 ДФЕС трябва да бъде тълкуван в смисъл, че допуска правна уредба на държава членка, съгласно която рекламирането в посочената държава на казина, разположени в друга държава членка, е разрешено само при условие че приетите от тази друга държава членка законови разпоредби за защита на участниците в игрите предоставят гаранции, по същество равностойни на гаранциите на съответните законови разпоредби, действащи в първата държава членка.

По съдебните разноски

- 37 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 разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

Член 56 ДФЕС трябва да бъде тълкуван в смисъл, че допуска правна уредба на държава членка, съгласно която рекламирането в посочената държава на казина, разположени в друга държава членка, е разрешено само при условие че приетите от тази друга държава

членка законови разпоредби за защита на участниците в игрите предоставят гаранции, по същество равностойни на гаранциите на съответните законови разпоредби, действащи в първата държава членка.

Подписи