

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

8 септември 2010 година\*

По дело C-46/08

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Германия) с акт от 30 януари 2008 г., постъпил в Съда на 8 февруари 2008 г., в рамките на производство по дело

**Carmen Media Group Ltd**

срещу

**Land Schleswig-Holstein,**

**Innenminister des Landes Schleswig-Holstein,**

\* Език на производството: немски.

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.-C. Bonichot и г-жа P. Lindh, председатели на състави, г-н K. Schiemann (докладчик), г-н A. Borg Barthet, г-н M. Ilešič, г-н J. Malenovský, г-н U. Lõhmus, 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 Carmen Media Group Ltd, от адв. W. Hambach, адв. M. Hettich и адв. S. Münstermann, Rechtsanwälte, както и от г-н C. Koenig, professeur,

— за провинция Schleswig-Holstein и за Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, от г-н L.-E. Liedke и г-жа D. Kock, в качеството на представители, подпомагани от адв. M. Hecker и адв. M. Ruttig, Rechtsanwälte,

- за германското правителство, от г-н М. Lumma, г-н J. Möller и г-н В. Klein, в качеството на представители,
  
- за белгийското правителство, от г-жа L. Van den Broeck, в качеството на представител, подпомагана от адв. P. Vlaemminck и адв. A. Hubert, advocaten,
  
- за гръцкото правителство, от г-жа A. Samoni-Rantou, г-жа M. Tassopoulou и г-жа O. Patsopoulou, в качеството на представители,
  
- за испанското правителство, от г-н F. Díez Moreno, 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 норвежкото правителство, от г-н К. Моен, в качеството на представител,
  
- 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 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 49 ЕО.
  
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Carmen Media Group Ltd (наричано по-нататък „Carmen Media“) и Land Schleswig-Holstein и Innenminister des Landes Schleswig-Holstein по повод на отказ от страна на последните във връзка с искане на Carmen Media да му бъде признато правото да предлага залагания върху резултатите от спортни състезания по интернет в посочената провинция.

## Национална правна уредба

### *Федералното право*

3 Член 284 от Наказателния кодекс (Strafgesetsbuch) гласи:

„1) Който организира или провежда публично хазартна игра без административно разрешение или осигурява необходимото за тази цел оборудване, се наказва с лишаване от свобода до две години или глоба.

[...]

3) Който извършва деянията, посочени в параграф 1

1. по занятие [...]

[...]

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

[...]“

- 4 Изключение е предвидено за залагания в официални конни надбягвания, които са по-конкретно предмет на Закона за залаганията върху резултатите от състезания и за лотариите (Rennwett- und Lotteriegesezt, наричан по-нататък „RWLG“) и за инсталирането, както и за експлоатацията на игрални апарати, които носят възможност за печалба, в сгради, различни от казината (игрални зали, кафенета, ресторанти, места за настаняване), които са по-конкретно 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, носещи възможност за печалба (Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit), като условията, при които могат да бъдат издавани разрешения в областта на хазартните игри по смисъла на член 284, параграф 1 от посочения наказателен кодекс, се определят на равнище отделни провинции.
  
- 5 Член 1, параграф 1 от RWLG гласи:

„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 в 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.“

*GliiStV*

- 7 С Общодържавния 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 предлагането с търговска цел на хазартни игри, като изключение е предвидено за казината.
- 8 С Решение от 28 март 2006 г. Bundesverfassungsgericht постановява по повод на подзаконовата уредба, с която се гарантира транспонирането на LottStV в провинция Бавария, че държавният монопол в областта на спортните състезания, съществуващ в посочената провинция, нарушава член 12, параграф 1 от Основния закон, с който се гарантира професионалната свобода. Посочената юрисдикция по-конкретно счита, че като води до изключване на дейността по организиране на частни залагания, без обаче да предвижда законодателна рамка, която може да гарантира формално и по същество — както правно, така и фактически, — че реално се преследват целите за ограничаване на увлечението към игрите и за провеждане на борба с пристрастяването към тях, посоченият монопол засяга по непропорционален начин гарантираната по този начин професионална свобода.

- 9 Както следва от предоставените от запитващата юрисдикция обяснения, Общодържавният договор за хазартните игри (Glücksspielstaatsvertrag, наричан по-нататък „GlüStV“), сключен между провинциите и влязъл в сила на 1 януари 2008 г., въвежда нова единна рамка за организирането, експлоатацията и посредничеството при хазартните игри, с която се цели изпълнение на поставените от Bundesverfassungsgericht изисквания в посоченото решение от 28 март 2006 г.
- 10 От друга страна, запитващата юрисдикция посочва, че от обяснителния доклад към проекта за GlüStV (наричан по-нататък „обяснителния доклад“) по-специално следва, че последният има за приоритетна цел възпрепятстването и борбата срещу пристрастяването към хазартните игри. Според обяснителния доклад проучване от април 2006 г., извършено по искане на Комисията на Европейските общности от Швейцарския институт по сравнително право и отнасящо се до пазара на хазартните игри в Европейския съюз, ясно илюстрирало ефикасността, която можела да бъде постигната при тези обстоятелства със стриктно регламентиране и канализиране на разглежданите дейности.
- 11 Що се отнася до специфичния сектор на залаганията върху резултатите от спортните състезания, в обяснителния доклад се указвало, че въпреки че за голяма част от участниците в игрите такива залагания можело да имат единствено характер на разтоварване и развлечение, при съществено разширяване на предлагането на тези залагания е напълно възможно вероятността от пристрастяване, която може да бъде породена от тях, да се окаже значителна, в подкрепа на което са и данните, съдържащи се в наличните научни изследвания и доклади на експерти. Също трябвало да се вземат превантивни мерки по отношение на такова пристрастяване, като се наложат ограничения за организирането, търговското предлагане и експлоатацията на такива хазартни игри. В това отношение канализирането и ограничаването на пазара на тези игри по силата на GlüStV трябвало по-специално да се постигнат чрез поддържането на монопол, съществуващ в областта на организирането на залаганията върху резултатите от спортните състезания и на лотарии, които разкриват особен рисков потенциал.



12 Съгласно член 1 от GlüStV той преследва следните цели:

- „1. да се предотврати пристрастяването към хазартните игри и залаганията и да се създадат условия за ефикасна борба с пристрастяването;
2. да се ограничи предлагането на хазартни игри, а увлечението по игрите у населението да се насочи по организиран и контролиран начин, като по-специално се предотвратят заниманията с неразрешени хазартни игри;
3. да се гарантира защитата на непълнолетните и на участниците в игрите;
4. да се осигури доброто провеждане на хазартните игри, защитата на участниците в игрите срещу измамни действия и да се предотврати престъпността, свързана с хазартните игри и произтичаща от тях.“

13 Член 2 от GlüStV уточнява, че по отношение на казината са приложими единствено членове 1, 3—8, 20 и 23.

14 Член 4 от GlüStV гласи:

- „1) Организирането на или посредничеството при публичните хазартни игри може да се осъществява единствено с разрешение на компетентния орган на съответната провинция. Без такова разрешение се забраняват всяко организиране на и всяко посредничество при такива игри (незаконен хазарт).

- 2) Това разрешение се отказва, когато организирането на или посредничеството при хазартни игри противоречат на целите по член 1. Съгласно настоящия общодържавен договор разрешението не трябва да се издава за посредничество при незаконни хазартни игри. В такъв случай не съществува право да се получи разрешение.

[...]

- 4) Организирането на и посредничеството при публични хазартни игри по интернет са забранени.“

15 Член 10 от GlüStV гласи:

- „1) С оглед постигане на посочените в член 1 цели провинциите имат законово задължение да гарантират достатъчно предлагане на хазартни игри. Те се подпомагат от технически комитет, съставен от експерти, специализирани в областта на борбата срещу пристрастяването към хазартни игри.
- 2) Съгласно закона провинциите могат да поемат изпълнението на тази задача било самостоятелно, било с посредничеството на юридически лица на публичното право или дружества на частното право, в които юридическите лица на публичното право имат решаващо пряко или непряко участие.

[...]

5) На лицата, различни от посочените в параграф 2, се разрешава да организират лотарии и игри съгласно разпоредбите на трети раздел.“

16 Третият раздел на GlüStV се отнася до лотариите, които разкриват слаба потенциална опасност, които могат да бъдат разрешени при много ограничителни условия и изключително за организатори, преследващи цели от общ интерес или благотворителни цели.

17 Член 25, параграф 6 от GlüStV гласи:

„Провинциите могат за срок не по-дълъг от една година след влизането в сила на общодържавния договор да разрешават чрез дерогация от член 4, параграф 4 организирането на или посредничеството при лотарии по интернет, когато няма основание за отказ съгласно член 4, параграф 2 и ако са изпълнени следните условия:

— изключване на непълнолетните и на участниците в игрите, за които е налице забрана, гарантирано от мерки за установяване на самоличността и удостоверяване, при спазване на директивите на Комисията за защита на непълнолетните в качеството им на затворена група медийни потребители,

— ограничаване на залозите, както е установено в разрешението, до хиляда евро месечно и гарантиране на забраната за кредитиране,

- забрана на конкретни форми на насърчаване към пристрастяването чрез бързи тиражи и на възможността за интерактивно участие с публикуване на резултатите в реално време; що се отнася до лотариите, ограничаване до два печеливши тиража на седмица,
  
  - локализиране благодарение на по-модерни методи, за да се гарантира, че могат да участват само лицата, попадащи в приложното поле на разрешението,
  
  - въвеждане и прилагане на програма от социални мерки, адаптирана към конкретните условия на интернет, чиято ефикасност ще бъде научно оценявана.“
- 18 Запитващата юрисдикция подчертава, че според обяснителния доклад с преходната разпоредба, съдържаща се в член 25, параграф 6 от GlüStV, се цели да се предложи компенсиране по съображения за справедливост на двама организатори на хазартни игри по занятие, които осъществяват дейността си само по интернет и съответно наемат 140 и 151 лица, като им се предостави достатъчно време да съобразят дейността си с дистрибуционните канали, разрешени от GlüStV.

*Правната уредба на провинция Schleswig-Holstein*

- 19 GlüStV е транспониран от провинция Schleswig-Holstein със Закона за прилагането на общодържавния договор за хазартните игри в Германия (Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland) от 13 декември 2007 г. (GVBl. 2007 г., стр. 524, наричан по-нататък „GlüStV AG“).

20 Член 4 от GlüStV AG предвижда:

- „1) За да се постигнат посочените в член 1 от GlüStV цели, провинция Schleswig-Holstein, отговаря за контрола върху хазартните [игри], както и за гарантирането на достатъчно предлагане на хазартни игри и за научните изследвания с оглед избягване и превенция на опасностите от пристрастяване, свързани с хазартните игри.
  
- 2) Съгласно член 10, параграф 1 от GlüStV провинция Schleswig-Holstein изпълнява тази задача с посредничеството на NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG. (NordwestLotto Schleswig-Holstein), дяловете на което се държат пряко или непряко, изцяло или основно от провинцията. [...]
  
- 3) NordwestLotto Schleswig-Holstein може да организира цифрови лотарии, игри с изтриване и спортни залагания, както и допълнителни лотарии и игри в тази област.

[...]“

21 Член 5, параграф 1 от GlüStV AG предвижда:

„Разрешението съгласно член 4, параграф 1 от GlüStV за хазартни игри, които не са лотарии, разкриващи слаба потенциална опасност (член 6), предполага

1. липсата на основания за отказ, предвидени в член 4, параграф 2, първо и второ изречение от GlüStV;
  
2. съблюдаването
  - a) на изискванията, свързани със защитата на непълнолетните лица съгласно член 4, параграф 3 от GlüStV;
  
  - b) на забраната за интернет, съдържаща се в член 4, параграф 4 от GlüStV;
  
  - c) на ограниченията в областта на рекламата, предвидени в член 5 от GlüStV;
  
  - d) на изискванията във връзка с програмата от социални мерки, предвидени в член 6 от GlüStV; и
  
  - e) на изискванията в областта на обясненията във връзка с рисковете от пристрастяване съгласно член 7 от GlüStV;

3. надеждността на организатора или на посредника, който трябва по-специално да гарантира, че организирането и посредничеството се извършват по обичайния начин, който подлежи на лесна проверка от участниците в игрите и от компетентните органи;
  
4. участието съгласно член 9, параграф 5 от GlüStV на техническия комитет при представянето на нови предложения за хазартни игри, на нови начини за разпространение или при значителното разширяване на съществуващите начини за разпространение и гарантиране, че ще бъде изготвен доклад относно социалните последици от новото или разширеното предлагане;
  
5. гарантирането на участието на организаторите по смисъла на член 10, параграф 2 от GlüStV в последователната система на забрана на някои участници в игрите съгласно членове 8 и 23 от GlüStV;
  
6. гарантирането на изключването на участници в игрите, за които е налице забрана за участие в игри съгласно член 21, параграф 3, първо изречение и член 22, параграф 2, първо изречение от GlüStV; и
  
7. съблюдаването на изискванията по член 19 от GlüStV от посредниците при игри, организирани по търговски начин.

В случай че са изпълнени условията по първото изречение, разрешението следва да бъде предоставено.“

22 Член 9 от GlüStV AG гласи:

„Чрез дерогация от член 4, параграф 4 от GlüStV организирането и посредничеството по интернет по отношение на лотариите могат да бъдат разрешени до 31 декември 2008 г., ако се гарантира съблюдаването на посочените в член 25, параграф 6 от GlüStV условия. [...]“

### **Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси**

23 Carmen Media е установено в Гибралтар, където получава лиценз за търговско предлагане на залагания върху резултатите от спортни състезания. Поради съображения от данъчно естество предметът на посочения лиценз обаче е ограничен до търговското предлагане на такива залагания в чужбина („offshore bookmaking“).

24 Тъй като желае да предлага такива залагания по интернет в Германия, през февруари 2006 г. Carmen Media отправя искане до провинция Schleswig-Holstein, която да установи законосъобразния характер на тази дейност с оглед на притежавания от него лиценз в Гибралтар. При условията на евентуалност то иска издаването на разрешение за осъществяване на дейност или — при неиздаването на такъв — моли за продължаването на тази дейност до въвеждането на процедура за получаване на разрешение за частни доставчици, която да съответства на общностното право.

25 Тъй като на 29 май 2006 г. тези искания са отхвърлени, на 30 юни 2006 г. Carmen Media подава жалба до Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (административен съд на Schleswig-Holstein). В подкрепа на тази жалба то по-специално изтъква, че държавният монопол в областта на залаганията върху резултатите от спортните състезания, който действа в провинция Schleswig-Holstein, нарушава член 49 ЕО. Всъщност за разлика от изложените от Съда изисквания,



по-конкретно в Решение от 6 ноември 2003 г. по дело Gambelli и др. (С-243/01, Recueil, стр. I-13031), юридическите и практическите параметри на държавния монопол в областта на залаганията върху резултатите от спортните състезания и на лотариите, както се предвиждат в LottStV, не позволяват гарантирането на последователна и систематична борба срещу пристрастяването към игри. Според Carmen Media други форми на игри и на залагания, каквито са монетните игрални автомати, залаганията върху резултатите от конните надбягвания или игрите, предлагани от игралните казина, не са предмет на такъв държавен монопол и освен това се развиват все по-активно, въпреки че такива игри и залагания водели до по-висок риск от пристрастяване от риска, произтичащ от залаганията върху резултатите от спортните състезания и от лотариите. В хода на съдебното заседание Carmen Media подчертава, че такива несъответствия продължават да съществуват след влизането в сила на GlüStV и на GlüStV AG.

26 Провинция Schleswig-Holstein от своя страна поддържа, че обстоятелството, че притежаваният от Carmen Media лиценз е ограничен до „offshore bookmaking“, го възпрепятства да се позовава на общностните разпоредби относно свободното предоставяне на услугите, тъй като посоченият оператор не предоставя законно такива услуги в държавата членка, в която е установен. Освен това провинция Schleswig-Holstein изтъква, че общностното право не предвижда изискване за общо съответствие между всички правни режими в областта на хазартните игри. Всъщност различните сектори на игрите не били сравними и евентуални несъвършенства в един от тези сектори не можело да оказват въздействие върху законосъобразността на режима, приложим към другите. Ето защо съответствието на държавен монопол с общностното право трябвало да се преценява единствено в зависимост от разглеждания сектор на игрите. В настоящия случай това съответствие било сигурно едва считано от влизането в сила на GlüStV и на GlüStV AG.

27 Запитващата юрисдикция подчертава, че уважаването на искането на Carmen Media да може да се включи в качеството на частен доставчик на онлайн залаганията върху резултатите от спортните състезания в провинция Schleswig-Holstein зависи по-конкретно от отговора, който следва да се даде на двата така изтъкнати от провинция Schleswig-Holstein довода.

- 28 По отношение на първия от тези доводи посочената юрисдикция счита, че за да може по отношение на доставчик, който желае да предлага услуги чрез интернет, да се прилагат правилата в областта на свободното предоставяне на услуги, е достатъчно съответната дейност да не бъде незаконосъобразна в държавата членка на установяване на този доставчик. Въпросът дали такава услуга действително е или не е предоставена на това място от посочения доставчик бил, напротив, ирелевантен. Предлагането на залагания обаче не било забранено в Гибралтар и в настоящия случай издаденото на Carmen Media разрешение обхващало само залаганията в чужбина единствено по съображения от данъчно естество.
- 29 По отношение на втория довод запитващата юрисдикция — която уточнява, че вътрешната правна уредба, която понастоящем следва да се вземе предвид, е тази, произтичаща от GlüStV и GlüStV AG — иска да се установи дали член 49 ЕО се нарушава от държавния монопол и от свързаното с него изключване на частни оператори, що се отнася до залаганията върху резултатите от спортните състезания и лотариите, които не разкриват незначителна потенциална опасност, както произтича от свързаните разпоредби на член 10, параграфи 1, 2 и 5 от GlüStV и член 4, параграф 2 от GlüStV AG.
- 30 Посочената юрисдикция отбелязва, както по-специално следва от обяснителния доклад, че GlüStV има за приоритетна цел възпрепятстването на пристрастяването към хазартни игри и борбата срещу това пристрастяване. В това отношение тя счита, че от практиката на Съда следва, че въпреки че правото на преценка на държавите членки относно установяването на задачите на тяхната политика в областта на хазартните игри — по-конкретно що се отнася до преследването на политика по възпрепятстване насърчаването на гражданите към прекомерни разходи в тази област, определяйки с точност търсеното равнище на защита — по принцип им позволява да създадат монопол, това все пак е валидно, при условие че приетите в тази връзка правни разпоредби отговарят на принципа на пропорционалност, като запитващата юрисдикция се позовава по-специално на Решение от 21 септември 1999 г. по дело Läära и др. (C-124/97, Recueil, стр. I-6067, точка 39). Тази юрисдикция обаче изразява съмнения, че държавният монопол в областта на разглежданите по главното производство залагания върху резултатите от спортните състезания удовлетворява изискването за последователност и систематичност в борбата срещу пристрастяването към игри, произтичащо от точка 67 от Решение по дело Gambelli и др., посочено по-горе.

- 31 На първо място, в това отношение посочената юрисдикция отбелязва, че що се отнася до игралните автомати, за които все пак било установено съгласно актуалните научни достижения и съгласно това, което следва по-специално от обяснителния доклад, че те разкриват най-високия потенциален риск от пристрастяване сред хазартните игри, Федералното министерство на икономиката неотдавна е въвело по-гъвкави условия за търговското им използване, измененики Наредбата за игралните автомати и за други игри, носещи възможност за печалба (BGBl. 2006 I, стр. 280). Сред влезлите в сила на 1 януари 2006 г. изменения са увеличаването от 2 на 3 на броя на игралните автомати, разрешени в кафенетата, намаляването от 15 m<sup>2</sup> на 12 m<sup>2</sup> на минималната площ за автомат в игралните зали и увеличаването от 10 на 12 на максималния брой автомати в тези зали. Освен това минималната продължителност на игра на апарат е намалена от 12 на 5 секунди, а таванът на загубите е фиксиран на 80 EUR вместо на 60 EUR.
- 32 На второ място, съществувало противоречие между, от една страна, целите, оправдаващи държавния монопол в областта на залаганията върху резултатите от спортните състезания, и от друга страна, политиката по разгръщане на дейността, провеждана от германските органи в областта на казино игрите, където потенциалният риск от пристрастяване към играта все пак е по-висок от този, с който се характеризират спортните залагания. Всъщност в периода от 2000 г. до 2006 г. броят на разрешените казина се променил от 66 на 81.
- 33 На трето място, залаганията върху резултатите от публичните конни надбягвания или други начини за оценяване на уменията на коне са изключени от приложното поле на GlüStV, и по-специално се уреждат от RWLG, който допуска залаганията, използвани по търговски начин от частни предприятия.
- 34 Според запитващата юрисдикция съгласуваността на правната уредба в областта на хазартните игри трябва да се преценява в рамките на една цялостна визия за предлагането на разрешените хазартни игри, която единствено може да позволи на законодателя да противодейства по ефективен начин на опасностите от пристрастяване към игри.

- 35 Според посочената юрисдикция обстоятелството, че тези различни видове игри и залагания попадат ту в компетентността на провинциите, ту в тази на федералната държава, не трябвало да бъде отчитано в тази връзка при преценка на съответствието на разглеждания по главното производство монопол с общностното право.
- 36 В случай че от отговора на Съда на първите два въпроса, отправени от запитващата юрисдикция, следва, че член 49 ЕО се прилага за положение като това на жалбоподателя по главното производство и че посоченият монопол нарушава този член, възниквал въпросът под каква форма националното право трябва да изпълнява задължението за гарантиране защитата на правата, които операторите черпят от този член, и по-конкретно въпросът дали съответства на член 49 ЕО член 4, параграф 2 от GlüStV, който подчинява възможността за получаване на разрешение на изложените в тази последна разпоредба условия.
- 37 Възниквал също така въпросът за съвместимостта с член 49 ЕО на забраната за организиране на и посредничество при публични хазартни игри по интернет, предвидена в член 4, параграф 4 от GlüStV. В това отношение запитващата юрисдикция изразява съмнения дали такава мярка може да се счита за подходяща с оглед постигането на така преследваните цели за защита на непълнолетните и за борба срещу риска от пристрастяване към игрите.
- 38 При тези условия Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Следва ли член 49 ЕО да се тълкува в смисъл, че позоваването на свободата на предоставяне на услуги предполага съгласно разпоредбите на държавата членка, в която се е установил, доставчикът на услуги да може да предоставя услуги и в посочената държава членка (в настоящия случай: ограничение на лиценза за хазартни игри от Гибралтар до „offshore bookmaking“)?

- 2) Следва ли член 49 ЕО да се тълкува в смисъл, че той не допуска национален държавен монопол при организирането на спортни залагания и лотарии (разкриващи повече от незначителен потенциален риск), мотивиран основно от съображения за борба срещу риска от пристрастяване към игрите, когато в тази държава членка други хазартни игри със съществен потенциален риск от пристрастяване могат да се организират от частни доставчици на услуги и когато различната правна уредба за спортните залагания и лотариите, от една страна, и за други хазартни игри, от друга страна, се основава на различните нормотворчески правомощия на провинциите и на федерацията?

При утвърдителен отговор на втория въпрос:

- 3) Следва ли член 49 ЕО да се тълкува в смисъл, че той не допуска национална правна уредба, която оставя правото на получаване на разрешение за организирането на и посредничеството при хазартни игри на преценката на органа по издаване на разрешение, дори и когато са налице предвидените в закона предпоставки?
- 4) Следва ли член 49 ЕО да се тълкува в смисъл, че той не допуска национална правна уредба, която забранява организирането на и посредничеството при публични хазартни игри по интернет, по-специално когато едновременно с това — било то и само за преходен период от една година — организирането и посредничеството по интернет се допускат при спазването на разпоредбите за защита на непълнолетните и на участващите в игри, с оглед компенсиране съгласно принципа на пропорционалност, за да могат двама организатори на хазартни игри по търговски начин, които до този момент са извършвали дейност единствено по интернет, да се адаптират към начините за предлагане на пазара, допустими според [GlüStV]?”

## По преюдициалните въпроси

### *По първия въпрос*

- 39 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали оператор, който желае да предлага залагания върху резултатите от спортни състезания в държава членка, различна от тази, в която е установен той, може да се позовава на разпоредбите на член 49 ЕО, когато същият не разполага с разрешение, което му позволява да предлага такива залагания на лицата, намиращи се на територията на държавата членка, в която е установен той, а разполага само с разрешение да предлага тези услуги на лицата, намиращи се извън тази територия.
- 40 В това отношение следва да се напомни, че дейностите, при които на ползвателите се разрешава да участват срещу възнаграждение в хазартна игра, представляват дейности по предоставяне на услуги по смисъла на член 49 ЕО (вж. в този смисъл 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).
- 41 Ето защо, както следва от постоянната съдебна практика, тези дейности попадат в приложното поле на член 49 ЕО, когато доставчикът е установен в държава членка, различна от тази, в която се предлага услугата (вж. в този смисъл Решение по дело Zenatti, посочено по-горе, точки 24 и 25). Това е така по-специално в случая на услуги, които даден доставчик предлага по интернет на установени в други държави членки потенциални получатели и които предоставя, без да напуска държавата членка, в която е установен (вж. в този смисъл Решение по дело Gambelli и др., посочено по-горе, точки 53 и 54).

- 42 Обстоятелството, че разрешението, издадено на установен в държава членка оператор, обхваща единствено предлагани по интернет залагания на лица, намиращи се извън територията на тази държава членка, само по себе си не може да има за последица изваждането на такова предложение за залагане от приложното поле на свободното предоставяне на услуги, гарантирано от член 49 ЕО.
- 43 Всъщност правото за даден икономически оператор, установен в държава членка, да предоставя услуги в друга държава членка, което е предвидено в посочената разпоредба, не е подчинено на условието посоченият оператор да предоставя такива услуги и в държавата членка, в която е установен (вж. Решение от 5 юни 1997 г. по дело VT4, С-56/96, Recueil, стр. I-3143, точка 22). В това отношение член 49 ЕО изисква единствено доставчикът да бъде установен в държава членка, различна от тази на получателя.
- 44 Освен това такава констатация не засяга възможността, която си запазва всяка държава членка, за чиято територия се отнася дадено предложение за залагания, постъпило по интернет от такъв оператор, да му налага задължението да спазва ограниченията, установени съгласно нейното законодателство в тази област, доколкото тези ограничения отговарят на изискванията, произтичащи от правото на Съюза, по-специално във връзка с техния недискриминационен характер и с тяхната пропорционалност (вж. Решение от 6 март 2007 г. по дело Placanica и др., С-338/04, С-359/04 и С-360/04, Сборник, стр. I-1891, точки 48 и 49).
- 45 В това отношение следва да се припомни, че по отношение на обосновките, които могат да бъдат приети при наличието на вътрешни мерки, ограничаващи свободното предоставяне на услуги, Съдът многократно отбелязва, че преследваните цели от националните законодателства, приети в областта на игрите и залаганията, по-често се свързват — разглеждани в тяхната цялост — със защитата на съответните получатели на услугите и по-общо на потребителите, както и с опазването на обществения ред. Съдът подчертава също, че такива цели фигурират сред императивните съображения от обществен интерес, които могат да обосноват засягане на свободното предоставяне на услуги (вж. в този смисъл по-специално Решение по дело Schindler, посочено по-горе, точка 58, Решение по дело Läägå и др., посочено по-горе, точка 33, Решение по дело Zenatti, посочено по-горе, точка 31, Решение от 11 септември 2003 г. по дело Anoma и др.,

C-6/01, Recueil, стр. I-8621, точка 73, както и Решение по дело Placanica и др., посочено по-горе, точка 46).

<sup>46</sup> Така от практиката на Съда следва, че всяка държава членка трябва да прецени дали в контекста на преследваните от нея законни цели е необходимо да се забранят изцяло или отчасти дейности от такова естество или те трябва само да бъдат ограничени и да се предвидят повече или по-малко стриктни условия за контрол, като необходимостта и пропорционалността на така приетите мерки трябва да се преценяват единствено с оглед на преследваните цели и на равнището на защита, което имат намерение да гарантират съответните национални органи (вж. в този смисъл по-специално Решение по дело Läärä и др., посочено по-горе, точки 35 и 36, Решение по дело Zenatti, посочено по-горе, точки 33 и 34, както и Решение от 8 септември 2009 г. по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, C-42/07, Сборник, стр. I-7633, точка 58).

<sup>47</sup> Като се позовават по-специално на Решение от 3 февруари 1993 г. по дело Veronica Omroep Organisatie (C-148/91, Recueil, стр. I-487), както и на Решение от 12 септември 2006 г. по дело Cadbury Schweppes и Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, Recueil, стр. I-7995), белгийското и австрийското правителство, от своя страна, изразяват съмнения относно възможността при обстоятелствата по главното производство Carmen Media да се позове на правилата в областта на свободното предоставяне на услуги с довода, че посоченият оператор се установил в Гибралтар, насърчен в тази връзка от данъчен стимул, само с цел да избегне по-строгите правила, които щели да се прилагат към него, ако се беше установил на територията на държавата членка, към която е ориентирана икономическата му дейност.

<sup>48</sup> В това отношение следва обаче да се отбележи, че такива съображения излизат извън рамките на настоящия преюдициален въпрос.



- 49 Всъщност той е свързан изключително с въпроса дали непритежаването на разрешение, издадено от властите на Гибралтар, с което му се позволява да предлага залагания и на територията на Гибралтар, може да доведе до изваждането на оператор като Carmen Media от приложното поле на разпоредбите на Договора за ЕО, свързани със свободното предоставяне на услуги. Напротив, запитващата юрисдикция не е предоставила точни данни и не е изразила конкретни съмнения относно причините, поради които Carmen Media се е установило в Гибралтар, нито е отправила запитване към Съда във връзка с последиците, които могат да произтекат от това.
- 50 Освен това следва да се напомни, че Съдът е постановил по-рано, че въпросът за приложимостта на член 49 ЕО е различен от въпроса дали дадена държава членка може да вземе мерки с цел да попречи на доставчик на услуги, установен в друга държава членка, да заобиколи вътрешното ѝ законодателство (вж. в този смисъл Решение от 5 октомври 1994 г. по дело TV10, C-23/93, Recueil, стр. I-4795, точка 15, както и по аналогия, що се отнася до свободата на установяване, Решение от 9 март 1999 г. по дело Centros, C-212/97, Recueil, стр. I-1459, точка 18).
- 51 При тези обстоятелства не е необходимо Съдът да се произнася в рамките на настоящото производство относно така изразените от белгийското и австрийското правителство съмнения.
- 52 Предвид всичко изложено по-горе на първия отправен въпрос следва да се отговори, че член 49 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че оператор, който желае да предлага по интернет залагания върху резултати от спортни състезания в държава членка, различна от тази, в която е установен той, не се изключва от приложното поле на посочената разпоредба единствено поради факта, че посоченият оператор не разполага с разрешение, което му позволява да предлага такива залагания на лицата, намиращи се на територията на държавата членка, в която е установен той, а разполага само с разрешение да предлага тези услуги на лица, намиращи се извън тази територия.

*По втория въпрос*

53 Предвид данните, съдържащи се в акта за препращане, както са посочени в точки 29—35 от настоящото решение, следва да се приеме, че с втория си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 49 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска създаването от регионален орган на държавен монопол в областта на организирането на залагания върху резултатите от спортните състезания и на лотарии, мотивиран основно от съображения за възпрепятстване насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игрите и за борба срещу пристрастяването към тях, доколкото в конкретния случай било под въпрос дали тази цел се преследва по последователен и систематичен начин, с оглед:

— на първо място, на обстоятелството, че експлоатацията на други хазартни игри, каквито са залаганията върху резултатите от конни надбягвания или игралните автомати, е разрешена за частните оператори, и

— на второ място, на факта, че предложенията, отнасящи се до други хазартни игри като казино игрите или игралните автомати, поставени в игрални зали, кафенета, ресторанти и места за настаняване, са обект на политиката по разгръщане на дейността.

54 Освен това посочената юрисдикция иска да се установи дали отговорът на този въпрос може да има връзка с обстоятелството, че правната уредба на тези други хазартни игри попада поне отчасти в компетентността на федералната държава.

55 В началото следва да се напомни, 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 обществен интерес, каквито са защитата на потребителите и предотвратяването на измамите и насърчаването на гражданите към прекомерни разходи във връзка с игрите, Съдът постановява, че въпреки това от същото не следва, че посочените ограничения, основани на такива съображения и на необходимостта от предотвратяване на нарушенията на обществения ред, могат да гарантират постигането на тези цели, в смисъл че тези ограничения трябва да допринасят за намаляване броя на дейностите по залагане по последователен и систематичен начин.

- 56 Както по-конкретно следва от точка 53 от настоящото решение, запитващата юрисдикция иска да се установи обхватът на това последно изискване.
- 57 Според посочената юрисдикция всъщност било под съмнение, че държавен монопол като разглеждания по главното производство, свързан със залаганията върху резултатите от спортните състезания и създаден с цел възпрепятстване насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игрите и борба срещу пристрастяването към тях, може да допринесе за ограничаване на дейностите по залагане по последователен и систематичен начин, като се има предвид начинът, по който други видове хазартни игри се предлагат на пазара.
- 58 В това отношение, както следва от припомнената в точка 46 от настоящото решение съдебна практика, всяка държава членка следва да прецени дали в контекста на преследваните от нея законни цели е необходимо дейности от такова естество да се забранят напълно или отчасти, или те трябва само да бъдат ограничени и за целта следва да се предвидят повече или по-малко строги правила за контрол, като необходимостта и пропорционалността на приетите мерки трябва да се преценяват единствено с оглед на така преследваните цели и на равнището на защита, което желаят да гарантират съответните национални органи.

- 59 Съдът постановява също, че в рамките на законодателство, което е съвместимо с Договора, изборът на начините на организиране и контрол на дейностите по експлоатация и практикуване на хазартни игри — каквито са сключването с държавата на административен договор за концесия или ограничаването на експлоатацията и практикуването на някои игри на надлежно разрешените за целта места — попада в компетентността на националните органи в рамките на правомощието им за преценка (Решение по дело Апотаг и др., посочено по-горе, точка 88).
- 60 Освен това Съдът уточнява, че в областта на хазартните игри по принцип за всяко от наложените от националното законодателство ограничения следва поотделно да се преценява дали то по-специално е в състояние 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).
- 61 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 че могат да доведат до суми на залози, сравними с тези от лотариите, и макар че представляват съществена част от хазарта, други хазартни игри, каквито са прогнозите за футболни мачове или игра, известна като „бинго“, които са продължавали да бъдат разрешени в тази държава членка, са се различавали по своя предмет, по своите правила, както и по начините си на организиране от установените в други държави членки лотарии и че те следователно не са се намирали в положение, сравнимо с това на лотариите, забранени от законодателството на посочената държава членка, и не са могли да бъдат приравнявани към тях.
- 62 Както подчертават всички правителства, представили становища пред Съда, безспорно е всъщност, че отделните видове хазартни игри могат значително 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 в игрите, на представянето им, на честотата им, на тяхната краткост или повтораемост и на реакциите, които те предизвикват у участниците в игрите, или пък според обстоятелството, че — както при игрите, предлагани в казината и на монетните игрални автомати,

разположени в тях или в други сгради — те изискват или не физическото присъствие на участника в играта.

- 63 При тези условия обстоятелството, че измежду различни видове хазартни игри едните са предмет на държавен монопол, а другите на режим на разрешения, издавани на частни оператори, само по себе си не може да доведе — с оглед на преследваните от тях законни цели — до отпадане на обосновката за мерките, които, подобно на държавния монопол, *prima facie* биха изглеждали като най-ограничителните и най-резултатните. Всъщност такава разлика в правните режими сама по себе си не може да засегне годността на такъв държавен монопол да постигне целта по възпрепятстване насърчаването на гражданите към прекомерни разходи във връзка с игрите и за борба срещу пристрастяването към тях, с каквато цел той е създаден.
- 64 Както се припомня обаче в точка 55 от настоящото решение, от практиката на Съда следва също, че въвеждането от държава членка на ограничение на свободното предоставяне на услугите и свободата на установяване, мотивирано от такава цел, може да бъде оправдано само при условие че посочената ограничителна мярка може да гарантира постигането на тази цел, допринасяйки за ограничаване на дейностите по залагане по последователен и систематичен начин.
- 65 Съдът също уточнява, че националните юрисдикции трябва да гарантират по-специално с оглед на конкретните начини за прилагане на разглежданата ограничителна правна уредба, че тя действително отговаря на загрижеността реално 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).

- 66 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 лотариите, в хазартните игри или в игрите 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 обосновават ограничителните мерки, когато последните са изключително свързани с дейностите по залагане, както е бил случаят по посоченото дело.
- 67 В настоящия случай, след като подчертава, че залаганията върху резултатите от конните надбягвания и от игралните автомати могат да бъдат използвани от частни оператори, притежатели на разрешение, запитващата юрисдикция заключава също, че що се отнася до казино игрите и игралните автомати, които все пак разкривали по-висок потенциален риск от пристрастяване, отколкото залаганията върху резултатите от спортни състезания, компетентните публични органи разгръщат политики по разширяване на предлагането. Всъщност броят на казината се е увеличил от 66 на 81 между 2000 г. и 2006 г., докато условията, при които игрални автомати могат да бъдат използвани в сгради, различни от казината, каквито са игралните зали, ресторантите, кафенетата и местата за настаняване, наскоро са били значително смекчени.
- 68 В това отношение следва да се допусне, че въз основа на тези заключения запитващата юрисдикция може с основание да приеме, че обстоятелството, че по отношение на такива хазартни игри, различни от игрите, които са предмет на разглеждания по главното производство държавен монопол, компетентните органи провеждат политики, насочени по-скоро към насърчаване на участието в тези други игри, отколкото към намаляване на възможностите за игрите и ограничаване на дейностите в тази област по последователен и систематичен начин, има за последица това, че целта за възпрепятстване насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игрите и за борба срещу пристрастяването към тях, която е била в основата на създаването на този монопол, вече не може да бъде преследвана ефикасно чрез последния, както и че той не може повече да бъде обосноваван с оглед на член 49 ЕО.

- 69 По отношение на обстоятелството, че различните разглеждани хазартни игри попадат ту в компетентността на провинциите, ту в компетентността на федералната държава, следва да се напомни, че както произтича от постоянната съдебна практика, държава членка не може да се позовава на разпоредби, практики или фактически положения от вътрешния си правен ред, за да оправдае неспазването на задължения, които произтичат за нея от правото на Съюза. Вътрешното разпределяне на компетенциите, което се извършва в рамките на дадена държава членка от самата нея, по-специално между централните, регионалните или местните органи, не би могло, наред с другото, да освободи посочената държава членка от изпълнението на тези задължения (вж. в този смисъл по-специално Решение от 13 септември 2001 г. по дело Комисия/Испания, C-417/99, Recueil, стр. I-6015, точка 37).
- 70 От горното следва, че макар правото на Съюза да допуска вътрешно разпределяне на компетенциите, според което някои хазартни игри попадат в компетентността на провинциите, а други — в тази на федералните власти, все пак в подобни случаи органите на съответната провинция и федералните органи са призвани да изпълняват съвместно наложеното на Федерална република Германия задължение да не нарушава член 49 ЕО. От това следва, че в пълната степен, в която спазването на тази разпоредба го изисква, тези различни органи са задължени за целта да координират упражняването на съответните си компетенции.
- 71 С оглед на всичко изложено по-горе на втория отправен въпрос следва да се отговори, че член 49 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че когато е създаден регионален държавен монопол в областта на залаганията върху резултатите от спортните състезания и на лотариите, с които се преследва цел за възпрепятстване насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игрите и за борба срещу пристрастяването към тях, и когато едновременно с това национална юрисдикция заключи:

— че други видове хазартни игри могат да бъдат използвани от частни оператори, притежаващи разрешение, и

- че по отношение на други видове хазартни игри, които не са предмет на този монопол и освен това разкриват по-висок потенциален риск от пристрастяване към игри, предмет на този монопол, компетентните органи провеждат политики по разширяване на предлагането, които могат да доведат до разгръщане и стимулиране на хазартните дейности, по-специално с оглед увеличаване в максимална степен на постъпващите от тях приходи,

посочената национална юрисдикция може с основание да приеме, че такъв монопол не е в състояние да гарантира постигането на целта, заради която е създаден, като допринася за намаляване на възможностите за игри и за ограничаване на дейностите в тази област по последователен и систематичен начин.

*В това отношение е ирелевантно обстоятелството, че хазартните игри, които са предмет на този монопол, и тези други видове хазартни игри попадат, първите — в компетентността на регионалните органи, а вторите — в компетентността на федералните органи. По третия въпрос*

<sup>72</sup> С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 49 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която оставя издаването на разрешение за организирането на и посредничеството при хазартни игри на преценката на компетентния орган, дори и когато са налице предвидените в закона предпоставки.

<sup>73</sup> Този въпрос е поставен единствено при условията на евентуалност, в случай че от отговора на втория въпрос следва, че разглежданият по главното производство монопол нарушава член 49 ЕО. Като се има предвид обаче, че запитващата юрисдикция е тази, която въз основа на дадения от Съда отговор на този втори въпрос трябва да определи дали посоченият монопол може да бъде обоснован от легитимните цели от обществен интерес, които са причина за създаването му, Съдът следва да отговори на третия въпрос.



- 74 Провинция Schleswig-Holstein обаче поставя под въпрос допустимостта на този последен въпрос поради липсата на достатъчно мотивиране в тази връзка в акта за препращане.
- 75 В това отношение следва да се припомни, че според постоянна съдебна практика в рамките на въведената с член 267 ДФЕС процедура 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 отправените 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).
- 76 Съдът може да не се произнесе по отправеното от национална юрисдикция запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на общностното право няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство, ако проблемът е от хипотетично естество, или ако Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (вж. Решение по дело PreussenElektra, посочено по-горе, точка 39 и Решение по дело Hartlauer, посочено по-горе, точка 25).
- 77 В конкретния случай следва да се отбележи, че както произтича от точка 24 от настоящото решение, подадената от Carmen Media жалба има за цел — в случай че по-специално бъде признато, че разглежданият по главното производство монопол противоречи на правото на Съюза — да постигне осъждането на страните ответници по главното производство да му издадат разрешение за търговско предлагане на залаганията върху резултатите от спортните състезания в провинция Schleswig-Holstein или, при условията на евентуалност, да допуснат осъществяването на посочената дейност до установяването на процедура за получаване на разрешение, която съответства на правото на Съюза.

- 78 Освен това от приложимата към спора по главното производство национална правна рамка е видно, че член 4, параграфи 1 и 2 от GlüStV и член 5, параграф 1 от GlüStV AG уреждат различни условия, на които е подчинено издаването на разрешения за организирането на и посредничеството при хазартни игри, като в посочения член 4, параграф 2 от GlüStV обаче се уточнява по-специално, че не съществува никакво право да се получи разрешение.
- 79 Тези данни позволяват да се разберат съображенията, подтикнали запитващата юрисдикция да отправи третия си въпрос и да схване релевантността, която би могъл да има отговорът му с оглед решаването на спора по главното производство. Те освен това са достатъчни, за да позволят на Съда да бъде полезен с отговора на така поставения му въпрос.
- 80 От това следва, че третият преюдициален въпрос е допустим.
- 81 По същество е необходимо да се отбележи, че макар от предоставените от запитващата юрисдикция данни да следва, че по отношение на лотариите и на залаганията върху резултатите от спортните състезания провинция Schleswig-Holstein е привела в действие държавен монопол, чийто титуляр е NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG, възможността за издаване на разрешения в тази област поне теоретично изглежда е запазена от член 4, параграфи 1 и 2 от GlüStV и член 5, параграф 1 от GlüStV AG.
- 82 Запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали режим на разрешения като въведения с тези разпоредби може да удовлетвори произтичащите от член 49 ЕО изисквания, независимо че този режим оставя издаването на разрешение за организирането на или посредничество при хазартни игри на свободната преценка на компетентния орган, дори когато са изпълнени условията за предоставяне, предвидени в посочените разпоредби.

- 83 Както е видно от точка 46 от настоящото решение, всяка държава членка трябва да прецени дали в контекста на преследваните от нея законни цели е необходимо да се забранят изцяло или отчасти дейности, попадащи в областта на хазартните игри, или те трябва само да бъдат ограничени и за целта да се предвидят повече или по-малко стриктни условия за контрол.
- 84 От практиката на Съда следва, че ако държава членка преследва цел по намаляване на възможностите за игри, тя по принцип може да въведе по-конкретно режим на разрешения и да предвиди в тази връзка ограничения по отношение на броя на операторите, получили разрешение (вж. Решение по дело *Placanica* и др., посочено по-горе, точка 53).
- 85 Все пак свободата на преценка, с която разполагат държавите членки в това отношение, което води до ограничаване на предлагането на хазартни игри, не ги освобождава от задължението да гарантират, че ограниченията, които налагат, удовлетворяват очертаните в практиката на Съда условия, по-специално що се отнася до тяхната пропорционалност (вж. по-специално Решение по дело *Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International*, посочено по-горе, точка 59 и цитираната съдебна практика).
- 86 Необходимо е обаче да се напомни по-конкретно, че по смисъла на постоянната съдебна практика когато в дадена държава членка бъде въведен режим на разрешения, с който се преследват легитимни цели, признати от съдебната практика, подобен режим на разрешения не може да легитимира дискреционно поведение на национални органи, с което е възможно да се лишат от полезно действие разпоредбите на правото на Съюза, и по-специално разпоредбите, свързани с основна свобода като разглежданата в главното производство (вж. по-специално Решение от 3 юни 2010 г. по дело *Sporting Exchange*, C-203/08, Сборник, стр. I-4695, точка 49).

- 87 Така, за да бъде един режим за предварително административно разрешение обоснован, макар да дерогира такава основна свобода, той трябва да се основава на обективни, недискриминационни и предварително известни критерии, така че да регламентира упражняването на правото на преценка на националните органи, за да не може същото да се използва по произволен начин. Освен това всяко лице, за което се прилага основана на такава дерогация ограничителна мярка, трябва да разполага с ефективно правно средство за защита по съдебен ред (вж. Решение по дело Sporting Exchange, посочено по-горе, точка 50 и цитираната съдебна практика).
- 88 В писменото си становище провинция Schleswig-Holstein по-конкретно подчертава по отношение на посоченото в член 4 от GlüStV разрешение, че правото на преценка, с което разполага компетентният орган, не е абсолютно, а е ограничено от преследваната законодателна цел, от принципа на пропорционалност и от основните права. Това изключвало по-специално всякакво произволно третиране и позволявало съдебен контрол, отговарящ на изискванията на правовата държава. Според провинция Schleswig-Holstein в член 5, параграф 1 от GlüStV AG впрочем били конкретизирани границите на свободата на преценка на посочения орган, като се регламентирали различни условия и се уточнявало, че когато те са изпълнени, посоченото разрешение следва да се предостави. От своя страна, германското правителство поддържа, че германският правен ред предлага подходящи способности за защита срещу административните решения, взети при условия на оперативна самостоятелност, които се явяват произволни.
- 89 Единствено националната юрисдикция е компетентна да тълкува националното право, което при необходимост налага да се провери дали разглежданата по главното производство правна уредба, по-конкретно член 4, параграфи 1 и 2 от GlüStV и член 5, параграф 1 от GlüStV AG, отговаря на произтичащите от правото на Съюза изисквания, както се припомнят те в точки 85—87 от настоящото решение.
- 90 Предвид горното на третия поставен въпрос следва да се отговори, че член 49 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че когато в дадена държава членка бъде въведен режим на предварително административно разрешение относно предлагането

на някои видове хазартни игри, такъв режим, който предвижда дерогация от свободното предоставяне на услуги, гарантирано от посочената разпоредба, може да удовлетвори произтичащите от нея изисквания само ако се основава на обективни, недискриминационни и предварително известни критерии, така че да се очертаят границите при упражняването на правото на преценка на националните органи, за да не бъде то използвано по произволен начин. Освен това всяко лице, засегнато от ограничителна мярка, основана на такава дерогация, трябва да може да разполага с ефективно правно средство за защита по съдебен ред.

#### *По четвъртия въпрос*

- <sup>91</sup> С четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 49 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, с която се забраняват организирането на и посредничеството при хазартни игри по интернет, по-специално когато изглежда, че тези дейности са разрешени за преходен период от една година, така че да се позволи на оператори, които до момента са извършвали дейност само по интернет, да преобразуват дейността си в посока на други разрешени начини за предлагане на пазара чрез спазването през този преходен период на различни правила, свързани със защитата на непълнолетните и на участниците в игрите.
- <sup>92</sup> Провинция Schleswig-Holstein изтъква, че с оглед на съдържанието на настоящия въпрос не става ясно дали той се отнася само до съответствието с правото на Съюза на даден преходен период като предвидения съгласно разглежданата по главното производство правна уредба, или засяга и принципната забрана за предлагане на хазартни игри по интернет.

- 93 Тези съмнения обаче са неоснователни.
- 94 Всъщност преди всичко от самата формулировка на настоящия преюдициален въпрос е видно, че запитващата юрисдикция иска да се установи по общ и принципен начин съответствието на дадена забрана за организиране на и за посредничество при хазартни игри по интернет с правото на Съюза, докато, както подсказва използването на наречието „по-специално“, съществуването на посочените по-горе преходни разпоредби се посочва само като особеност, която следва също да бъде взета предвид в главното производство.
- 95 На следващо място, както е видно от точка 37 от настоящото решение, изразените в акта за преюдициално запитване съмнения се отнасят в най-общ смисъл до въпроса дали забрана като съдържащата се в член 4, параграф 4 от GlüStV може да бъде приета като подходяща с оглед преследване на целите за борба срещу рисковете от пристрастяване към игрите и за защита на непълнолетните, за които цели се счита, че са в основата на приемането на разглежданата по главното производство правна уредба.
- 96 Накрая, очевидно само при условието, че принципната забрана за прибягване до интернет с оглед предлагането на хазартни игри може да се счита за годна да постигне преследваните легитимни цели, би могло да се повдигне въпросът дали предвиждането на преходен период като този по главното производство е в състояние да се отрази на посочената годност.
- 97 На първо място, по отношение на забраната за организиране на и за посредничество при хазартни игри по интернет следва да се отбележи, че запитващата юрисдикция се ограничава до това да постави под въпрос съответствието на тази забрана с правото на Съюза по много общ начин, както бе напомнено в точка 95 от настоящото решение.

- 98 Доколкото посочената юрисдикция не е уточнила в повече подробности от какъв характер са съмненията ѝ в тази връзка, ограничавайки се в това отношение до препращане към позициите, приети от Комисията в подробно становище, изпратено до Федерална република Германия вследствие на нотифицирането от последната на проекта за GlüStV, без обаче да ги посочва изрично по какъвто и да било начин, Съдът ще разгледа само въпроса дали мярка, с която се забранява предлагането на хазартни игри по интернет — каквато е мярката, включена в член 4, параграф 4 от GlüStV — по принцип може да се счита за подходяща за постигане на целите за възпрепятстване насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игрите и за борба срещу пристрастяването към тях, както и за защита на младите хора.
- 99 В това отношение в самото началото следва да се напомни, че Съдът по-рано е приел, че мярка, с която чисто и просто се налага забрана за упражняване на определен вид хазартни игри на територията на държава членка, в конкретния случай — лотариите, може да бъде обоснована от такива императивни съображения от обществен интерес (вж. Решение по дело Schindler, посочено по-горе).
- 100 Спорната забрана по главното производство се отнася не до търговското предлагане на даден вид хазартни игри, а до определен канал за предлагане в областта на хазартните игри, а именно интернет.
- 101 Съдът вече е имал възможност да подчертае особеностите, свързани с предлагането на хазартни игри по интернет (вж. Решение по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, посочено по-горе, точка 72).
- 102 Така той по-специално отбелязва, че поради липсата на пряк контакт между потребителя и оператора достъпните по интернет хазартни игри са свързани с по-големи и различни по естеството си рискове в сравнение с традиционните пазари на такива игри, що се отнася до евентуални измами, извършвани от

операторите спрямо потребителите (Решение по дело *Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International*, посочено по-горе, точка 70).

- 103 Необходимо е да се напомни, че характеристиките, присъщи на предлагането на хазартни игри по интернет, могат също да се окажат източник на значително увеличени рискове от различен характер в областта на защитата на потребителите, и конкретно на младите хора и на лицата, които имат особена склонност към игри или могат да развият такава склонност, в сравнение с традиционните пазари на такива игри. Освен липсата на посочената по-горе пряка връзка между потребителя и оператора особено лесният и траен достъп до предлаганите по интернет игри, както и потенциално високият обем и честота на такова предлагане с международен характер в среда, която освен това се характеризира с изолация на участника в игрите, с анонимност и с липса на социален контрол, представляват също така фактори, които могат да благоприятстват развитието на пристрастяване към игри и изразходването на прекомерни средства във връзка с тях, както и съответно да засилят свързаните с тях отрицателни социални и морални последици, както са изведени те на преден план от постоянната съдебна практика.
- 104 От друга страна, следва да се отбележи, че предвид правото на преценка, с което разполагат държавите членки във връзка с определянето на равнището на защита на потребителите и на обществения ред в сектора на хазартните игри, с оглед на критерия за пропорционалност не е задължително приетата от органите на държава членка ограничителна мярка да съответства на концепцията, споделяна от всички държави членки по отношение на способите за закрила на въпросния 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).
- 105 Предвид всичко изложено по-горе следва да се признае, че мярка, с която се налага забрана, насочена към всякакъв вид хазартни игри по интернет, по принцип може да се счита за подходяща за преследване на легитимните цели за възпрепятстване насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игрите и за борба срещу пристрастяването към тях, както и за защита на младите хора,



дори когато предлагането на такива игри продължава да бъде разрешено по по-традиционни канали.

- 106 На второ място, във връзка с въвеждането на преходен период като разглеждания по главното производство следва по-специално да се провери дали той не засяга съгласуваността на съответното законодателство, водейки до обратен на преследваната цел резултат.
- 107 В това отношение преди всичко следва да се заключи, че разглежданата по главното производство преходна мярка се прилага само за лотариите, а не и за другите видове хазартни игри.
- 108 По-нататък, от предоставените от запитващата юрисдикция обяснения следва, че тази преходна мярка има за цел единствено да позволи на някои икономически оператори, които до момента са предлагали законосъобразно лотарии по интернет в съответната провинция, да преобразуват дейността си в резултат на влизането в сила на забраната, засягаща първоначалната им дейност, и че преходната мярка е ограничена до срок от една година, който предвид посочените обстоятелства не може да се счита за неразумен.
- 109 Накрая, необходимо е също да се подчертае, на първо място, че от член 25, параграф 6 от *GlüStV* и от член 9 от *GlüStV AG* следва, че през посочения преходен период на съответните оператори е наложено да спазват редица условия, свързани с изключването на непълнолетните и на участниците в игрите, за които е налице забрана, с ограничаването на размера на залозите, с условията и честотата на предлагането на игри, както и с прилагането на социални мерки, и на второ място, че провинция *Schleswig-Holstein* изтъква пред Съда, че от посочената преходна мярка трябва да могат да се ползват без дискриминация всички евентуално заинтересовани оператори на лотарии.
- 110 Следователно явно такъв преходен период, който изглежда обоснован от съображения за правна сигурност (вж. по аналогия Решение от 17 юли 2008 г. по дело *ASM Brescia*, C-347/06, Сборник, стр. I-5641, точки 68—71), не е от естество

да засегне съгласуваността на мярката, с която се налага забрана на предлагането на хазартни игри по интернет, и възможността ѝ да постигне преследваните с нея легитимни цели (вж. по аналогия, във връзка с временно изключение от забрана за стопанисване на аптеки от нефармацевти, Решение от 19 май 2009 г. по дело *Apothekerkammer des Saarlandes* и др., С-171/07 и С-172/07, Сборник, стр. I-4171, точки 45—50).

- 111 С оглед на всичко изложено по-горе на четвъртия поставен въпрос следва да се отговори, че член 49 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че национална правна уредба, с която се забраняват организирането на и посредничеството при хазартни игри по интернет с цел предотвратяване на прекомерните разходи във връзка с игрите, борба срещу пристрастяването към тях и защита на младите хора, по принцип може да се счита за подходяща за преследване на такива легитимни цели, дори когато предлагането на такива игри продължава да бъде разрешено по по-традиционни канали. Обстоятелството, че такава забрана се съпътства от преходна мярка като разглежданата по главното производство, не е от естество да лиши посочената забрана от това качество.

### **По съдебните разноски**

- 112 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 (голям състав) реши:

- 1) Член 49 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че оператор, който желае да предлага по интернет залагания върху резултати от спортни състезания**

в държава членка, различна от тази, в която е установен той, не се изключва от приложното поле на посочената разпоредба единствено поради факта, че посоченият оператор не разполага с разрешение, което му позволява да предлага такива залагания на лицата, намиращи се на територията на държавата членка, в която е установен той, а разполага само с разрешение да предлага тези услуги на лица, намиращи се извън тази територия.

2) Член 49 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че когато е създаден регионален държавен монопол в областта на залаганията върху резултатите от спортните състезания и на лотариите, с който се преследва цел за възпрепятстване насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игрите и за борба срещу пристрастяването към тях, и едновременно с това национална юрисдикция заключи:

- че други видове хазартни игри могат да бъдат използвани от частни оператори, притежаващи разрешение, и
  
- че по отношение на други видове хазартни игри, които не са предмет на този монопол и освен това разкриват по-висок потенциален риск от пристрастяване към игри, предмет на този монопол, компетентните органи провеждат политики по разширяване на предлагането, които могат да доведат до разгръщане и стимулиране на хазартните дейности, по-специално с оглед увеличаване в максимална степен на постъпващите от тях приходи,

посочената национална юрисдикция може с основание да приеме, че такъв монопол не е в състояние да гарантира постигането на целта, заради която е създаден, като допринася за намаляване на възможностите за игри и за ограничаване на дейностите в тази област по последователен и систематичен начин.

**В това отношение е ирелевантно обстоятелството, че хазартните игри, които са предмет на този монопол, и тези други видове хазартни игри попадат, първите — в компетентността на регионалните органи, а вторите — в компетентността на федералните органи.**

- 3) Член 49 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че когато в дадена държава членка бъде въведен режим на предварително административно разрешение относно предлагането на някои видове хазартни игри, такъв режим, който предвижда дерогация от свободното предоставяне на услуги, гарантирано от посочената разпоредба, може да удовлетвори произтичащите от нея изисквания само ако се основава на обективни, недискриминационни и предварително известни критерии, така че да се очертаят границите при упражняването на правото на преценка на националните органи, за да не бъде то използвано по произволен начин. Освен това всяко лице, засегнато от ограничителна мярка, основана на такава дерогация, трябва да може да разполага с ефективно правно средство за защита по съдебен ред.**
  
- 4) Член 49 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че национална правна уредба, с която се забраняват организирането на и посредничеството при хазартни игри по интернет с цел предотвратяване на прекомерните разходи във връзка с игрите, борба срещу пристрастяването към тях и защита на младите хора, по принцип може да се счита за подходяща за преследване на такива легитимни цели, дори когато предлагането на такива игри продължава да бъде разрешено по по-традиционни канали. Обстоятелството, че такава забрана се съпътства от преходна мярка като разглежданата по главното производство, не е от естество да лиши посочената забрана от това качество.**

Подписи