



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

12 юни 2014 година\*

„Преюдициално запитване — Свободно предоставяне на услуги — Член 56 ДФЕС — Хазартни игри — Правна уредба, предвиждаща забрана на хазартните игри по интернет, която за ограничен период от време не се прилага в една от федеративните единици на държава членка — Съгласуваност — Пропорционалност“

По дело C-156/13

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Bundesgerichtshof (Германия) с акт от 24 януари 2013 г., постъпил в Съда на 28 март 2013 г., в рамките на производство по дело

**Digibet Ltd,**

**Gert Albers**

срещу

**Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG,**

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: М. Ilešič, председател на състав, С. G. Fernlund, А. Ó Caoimh, С. Toader (докладчик), и Е. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: Е. Sharpston,

секретар: А. Impellizzeri, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 2 април 2014 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Digibet Ltd и г-н Albers, от R. Reichert и U. Karpenstein, Rechtsanwälte, както и от R. A. Jacchia, avvocato,
- за Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG, от M. Hecker, M. Ruttig и M. Pagenkopf, Rechtsanwälte,
- за германското правителство, от T. Henze и J. Möller, в качеството на представители,

\* Език на производството: немски.

- за белгийското правителство, от L. Van den Broeck, M. Jacobs и C. Pochet, в качеството на представители, както и от R. Verbeke, advocaat,
- за малтийското правителство, от A. Buhagiar, в качеството на представител,
- за португалското правителство, от L. Inez Fernandes, P. de Sousa Inês и A. Silva Coelho, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от F.W. Bulst, I.V. Rogalski и H. Tserera-Lacombe, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

### Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 56 ДФЕС.
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между, от една страна, Digibet Ltd (наричано по-нататък „Digibet“) и г-н Albers и от друга страна, Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG (наричано по-нататък „Westdeutsche Lotterie“) относно забраната за предлагане на хазартни игри по интернет от Digibet.

#### Германската правна уредба

- 3 Съгласно членове 70 и 72 от германския Основен закон законодателството в сектора на хазартните игри е от компетентността на провинциите.
- 4 Поради това през 2008 г. шестнадесетте федерални провинции приемат общодържавен договор за хазартните игри (Glücksspielstaatsvertrag, наричан по-нататък „GlüStV 2008“), с който установяват общи правила в тази област. В посочения договор се предвижда, че неговите правила са приложими в продължение на четири години, считано от 1 януари 2008 г., като по този начин е определена и датата, до която е валиден — 31 декември 2011 г.
- 5 След GlüStV 2008 през 2012 г. е приет договор за изменение на правилата в областта на хазартните игри (Glücksspieländerungsstaatsvertrag, наричан по-нататък „GlüStV 2012“), който влиза в сила на 1 юли 2012 г. Първоначално този договор е ратифициран от всички федерални провинции, освен от провинция Шлезвиг-Холщайн.
- 6 Възщност на 20 октомври 2011 г. провинция Шлезвиг-Холщайн приема Закон за реорганизиране на хазартните игри (Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels, GVOB. Sch.-H, стр. 280, наричан по-нататък „GlSpielG SH“), който влиза в сила на 1 януари 2012 г. и чиято цел е да либерализира правната уредба в сектора на хазартните игри.
- 7 За разлика от член 5, параграф 3 от GlüStV 2008, член 26 от GlSpielG SH по принцип разрешава рекламирането на хазартни игри по телевизията или по интернет.

- 8 Съгласно GlSpielG SH организирането на и посредничеството при публични хазартни игри по интернет вече не е забранено. Макар че за тези дейности продължава да е необходимо разрешение от компетентните органи на съответната провинция, разрешение за търговия с публични залагания обаче трябва да бъде предоставено на всеки гражданин и на всяко юридическо лице в Европейския съюз, когато са изпълнени определени обективни условия.
- 9 Съгласно член 4, параграф 4 и член 5, параграф 3, първо изречение от GlüStV 2012 във всички други федерални провинции организирането на и посредничеството при публични хазартни игри по интернет, както и рекламирането на публични хазартни игри по телевизията, по интернет и в телекомуникационните мрежи остават по принцип забранени. Всъщност според този договор използването на интернет за тези цели може да бъде разрешено само по изключение при определени условия, за лотариите и залаганията върху резултатите от спортни състезания, за да се предложи подходяща алтернатива на незаконното предлагане на хазартни игри и за борба с развитието и разпространението на такива игри.
- 10 По-либералната правна уредба на сектора на хазартните игри, приложима в провинция Шлезвиг-Холщайн, е в сила до 9 февруари 2013 г., когато тази провинция се присъединява към GlüStV 2012, а общите разпоредби на последния договор заместват разпоредбите на GlSpielG SH. При действието обаче на GlSpielG SH в провинция Шлезвиг-Холщайн са издадени редица разрешения на оператори за предлагане на хазартни игри по интернет, които разрешения продължават да са валидни в рамките на преходен период дори и след отмяната на GlSpielG SH.

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

- 11 Westdeutsche Lotterie е публичното лотарийно предприятие на провинция Северен Рейн-Вестфалия. Digibet, дружество със седалище в Гибралтар, предлага срещу заплащане, на немски език, на интернет страницата „digibet.com“ хазартни игри и залагания върху резултатите от спортни състезания. Това дружество е титуляр на издаден му в Гибралтар лиценз за игри. Г-н Albers е управител на Digibet.
- 12 Westdeutsche Lotterie счита, че предлагането от страна на Digibet противоречи на условията на конкуренцията, тъй като нарушава определени разпоредби, приложими към хазартните игри. След предявен от Westdeutsche Lotterie иск пред Landgericht Köln, с решение от 22 октомври 2009 г. тази юрисдикция осъжда Digibet и г-н Albers по-специално да спрат да предлагат по интернет, в търговския оборот и с конкурентна цел, възможността на лица, намиращи се на територията на Германия, да практикуват срещу заплащане хазартни игри.
- 13 Oberlandesgericht Köln отхвърля жалбата на Digibet и г-н Albers и на 3 септември 2010 г. потвърждава първоинстанционното решение.
- 14 Digibet и г-н Albers подават срещу това решение пред запитващата юрисдикция ревизионна жалба, с която настояват първоначалният иск на Westdeutsche Lotterie за преустановяване на нарушението да бъде отхвърлен изцяло.
- 15 Bundesgerichtshof счита, че предвид законодателните промени, настъпили след 1 януари 2012 г. в провинция Шлезвиг-Холщайн, не може да се изключи възможността ревизионната жалба да бъде уважена на основание нарушение на прогласеното в правото на Съюза свободно предоставяне на услуги. Той припомня, че съгласно практиката на Съда изключенията и ограниченията в правна уредба, предвиждаща ограничаване на дейността, свързана с хазартни игри, следва да подлежат на проверка за съгласуваност, за да се изясни дали те засягат годността на тази правна уредба да постигне преследваните от нея легитимни цели от общ интерес (вж. решение Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, т. 106 и сл.). В този

контекст правното положение в една провинция, различно от положението в останалите федерални провинции, би могло да доведе до неприложимост на ограниченията за търговията със и за рекламирането на хазартни игри по интернет в другите федерални провинции поради нарушаване на правото на Съюза, така че не би имало основание за налагане на забрана за онлайн посредничеството и организирането на хазартни игри.

- 16 Според тази юрисдикция не би било обаче подходящо и в съответствие с принципа на пропорционалност да се попречи на всички други федерални провинции да упражняват признатото им от законодателството на Съюза правомощие сами да преценяват дали следва да забраняват изцяло или отчасти определени дейности, свързани с хазартните игри, или е достатъчно да ги ограничат, като в това отношение предвидят повече или по-малко строги правила за контрол (вж. решение *Carmen Media Group*, EU:C:2010:505, т. 58), само защото една провинция иска да въведе различна правна уредба. В това отношение запитващата юрисдикция уточнява, че съгласно федералната конституция нито държавата, нито другите федерални провинции могат да задължат една провинция да приеме определена правна уредба в област, която е от компетентността на федералните провинции.
- 17 Накрая тази юрисдикция отбелязва, че в нехармонизирани сектори, какъвто е този на хазартните игри, практическите последици от евентуална несъгласуваност, причинена от разликите между федералните провинции в дадена федерална държава във вътрешния пазар, не би трябвало да се различават от евентуално различните правни уредби, които могат да съществуват между по-малките и по-големите държави членки и които правото на Съюза трябва да приеме.
- 18 Ето защо *Bundesgerichtshof* решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
  - „1) Представлява ли несъгласувано ограничение на свързаната с хазартните игри дейност фактът, че от една страна, в една държава членка, която има устройството на федерална държава, организирането на и посредничеството при публични хазартни игри по интернет по принцип са забранени от действащата правна уредба в по-голямата част от федералните провинции и — ако няма установено право на това — те могат да бъдат разрешени по изключение само за лотарии и залагания върху резултатите от спортни състезания (за да се предложи подходяща алтернатива на незаконното предлагане на хазартни игри и за борба с тяхното развитие и разпространение), когато, от друга страна, в една провинция на тази държава членка действащата в нея правна уредба предвижда, че при ясно определени обективни условия на всеки гражданин на Съюза и на всяко приравнено на такъв гражданин юридическо лице следва да бъде разрешена търговията със залагания върху резултатите от спортни състезания по интернет, като по този начин може да бъде засегната годността на съществуващото в другите провинции ограничение на търговията с хазартни игри по интернет да постигне преследваните от него легитимни цели от общ интерес?
  - 2) Зависи ли отговорът на първия въпрос от това дали правното положение в една провинция, което се отклонява от положението в останалите провинции, поставя под въпрос или застрашава сериозно годността на действащите в другите провинции ограничения върху хазартните игри да постигнат преследваните от тях легитимни цели от общ интерес?
  - 3) При утвърдителен отговор на първия въпрос ще бъде ли отстранена несъгласуваността, ако провинцията, в която действа различната правна уредба, възприеме действащите в другите федерални провинции ограничения по отношение на хазартните игри, дори когато съществуващата правна уредба, която е по-благоприятна към хазартните игри по интернет, бъде запазена в тази федерална провинция за преходен период от няколко години по

отношение на вече предоставените там разрешения, тъй като последните не могат да бъдат оттеглени или могат да бъдат оттеглени само ако се платят обезщетения, което представлява финансова трудност за федералната провинция?

- 4) Зависи ли отговорът на третия въпрос от това дали в преходния период от няколко години ефикасността на приложимите в другите федерални провинции ограничения е поставена под въпрос или е сериозно застрашена?“.

#### По преюдициалните въпроси

- 19 В самото начало следва да се отбележи, че след акта за преюдициално запитване провинция Шлезвиг-Холщайн се присъединява към GlüStV 2012 и отменя GlSpielG SH, считано от 8 февруари 2013 г., като същевременно предвижда запазване на предоставените разрешения за преходен период.
- 20 Предвид това уточнение следва да се приеме, че с въпросите си, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 56 ДФЕС трябва да бъде тълкуван в смисъл, че не допуска правна уредба, обща за по-голямата част от федеративните единици на държава членка с федерално устройство, която правна уредба забранява по принцип организирането на и посредничеството при хазартните игри по интернет, когато през ограничен период от време само една федеративна единица е оставила в сила по-либералното законодателство, съществуващо наред с ограничителното законодателство на другите федеративни единици и когато въпросната федеративна единица е дала на оператори разрешения да предлагат игри по интернет, които продължават да са валидни през преходен период и след отмяната за тази по-либерална правна уредба.
- 21 Безспорно е, че правна уредба на държава членка като разглежданата в главното производство, която забранява по принцип организирането, рекламирането и посредничеството при публичните хазартни игри по интернет, представлява ограничение на гарантираното от член 56 ДФЕС свободно предоставяне на услуги (вж. решение Stoß и др., C-316/07, C-358/07—C-360/07, C-409/07 и C-410/07, EU:C:2010:504, т. 68 и цитираната съдебна практика).
- 22 Следва все пак да се провери дали подобно ограничение може да се счита за допустимо — като част от дерогиращите мерки, основани на съображения за обществен ред, обществена сигурност или обществено здраве, изрично предвидени в членове 51 ДФЕС и 52 ДФЕС, приложими и в областта на свободното предоставяне на услуги по силата на член 62 ДФЕС — или в съответствие с практиката на Съда за обосновано от императивни съображения от общ интерес (решения Garkalns C-470/11, EU:C:2012:505, т. 35 и Stanleybet International и др., C-186/11 и C-209/11, EU:C:2013:33, т. 22 и цитираната съдебна практика).
- 23 Така съгласно постоянната съдебна практика 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 на подтикването на гражданите към прекомерни разходи за хазартни игри (решения Garkalns, EU:C:2012:505, т. 39 и Stanleybet International и др., EU:C:2013:33, т. 23 и цитираната съдебна практика).
- 24 В това отношение Съдът неведнъж е постановявал, 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 на равнище на Съюза всяка държава членка трябва да прецени в тези области, в съответствие със собствената си ценностна система изискванията, които включва защитата на съответните интереси (решения Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Wwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, т. 57 и Stanleybet International и др., EU:C:2013:33, т. 24 и цитираната съдебна

- практика), а установяването на действително преследваните с националната правна уредба цели в рамките на дело, с което е сезиран Съдът на основание член 267 ДФЕС, е от компетентността на запитващата юрисдикция (решения Dickinger и Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, т. 51 и Stanleybet International и др. EU:C:2013:33, т. 26).
- 25 В конкретния случай запитващата юрисдикция не поставя въпроси във връзка с обосновката на разглежданото ограничение на свободното предоставяне на услуги.
- 26 Тя обаче пита Съда относно изискването, според което налаганите от държавите членки ограничения трябва да удовлетворяват приложимите за тях условия за пропорционалност и недопускане на дискриминация, очертани в практиката на Съда, и в частност относно условието, според което национална правна уредба е в състояние да гарантира осъществяването на изтъкнатата цел единствено ако действително отговаря на грижата за нейното съгласувано и систематично постигане (вж. решение Stanleybet International и др., EU:C:2013:33, т. 27 и цитираната съдебна практика).
- 27 Така запитващата юрисдикция иска да установи дали пропорционалният и съгласуван характер на разглежданата в главното производство ограничителна правна уредба като цяло е поставен под въпрос, поради това че за ограничен период от време само в провинция Шлезвиг-Холщайн съществува по-либерално законодателство.
- 28 Както Digibet и г-н Albers, така и малтийското правителство считат, че липсата на съгласуваност на разглежданата в главното производство германска правна уредба може да се изведе по-специално при прочита на точки 69 и 70 на решение Carmen Media Group (EU:C:2010:505), според които органите на съответната провинция и федералните органи са призвани да изпълняват съвместно наложеното на Федерална република Германия задължение да не нарушава член 56 ДФЕС, така че за тази цел те са длъжни да координират упражняването на съответните си компетентности.
- 29 Освен това, като изтъкват федералното устройство на Федерална република Германия, те посочват точка 61 от решение Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503), според което не може да се приеме норми на националното право, макар и да са конституционни, да накърняват единството и ефикасността на правото на Съюза.
- 30 За разлика от тях Westdeutsche Lotterie, германското, белгийското и португалското правителство, както и Комисията считат, че на първия въпрос трябва да се отговори отрицателно и че при обстоятелства като тези в главното производство GlüStV 2012 не представлява непропорционално ограничение на свободното предоставяне на услуги.
- 31 В това отношение следва да се отбележи преди всичко особеният характер на сектора на хазартните игри, където, за разлика от установяването на свободна и ненарушавана конкуренция в рамките на традиционния пазар, въвеждането на такава конкуренция на този много специфичен пазар, тоест между няколко оператора, които биха получили разрешение да провеждат едни и същи хазартни игри, може да доведен до вредносни последици, свързани с факта, че тези оператори биха си съперничили по изобретателност, за да направят предлагането на услугите си по-привлекателно от това на конкурентите си, и по този начин биха увеличили разходите на потребителите, свързани с играта, както и рисковете от зависимост на последните (вж. решение Stanleybet International и др., EU:C:2013:33, т. 45).
- 32 Предвид това и поради причините, посочени в точка 24 от настоящото решение, в тази особена област на организирането на хазартни игри националните органи разполагат с широко право на преценка, за да определят изискванията, които включва защитата на потребителя и на обществения ред, и доколкото освен това са изпълнени условията, установени в практиката на Съда, всяка държава членка трябва да прецени дали в контекста на преследваните от нея

- законни цели дейностите, свързани с игри и залагания, е необходимо да се забранят изцяло или отчасти, или трябва само да бъдат ограничени и за тази цел да се предвидят повече или по-малко стриктни правила за контрол (вж. в този смисъл, решения Dickinger и Ömer, EU:C:2011:582, т. 99 и Stanleybet International и др. EU:C:2013:33, т. 44).
- 33 След това трябва да се припомни, че когато с разпоредбите от Договора или от регламентите на държавите членки се признават правомощия или им се налагат задължения за целите на прилагане на правото на Съюза, въпросът по какъв начин упражняването на тези правомощия и изпълнението на тези задължения могат да бъдат поверени от държавите на определени вътрешни органи, се решава единствено от конституционната система на всяка държава (решение Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, т. 49). Впрочем Съдът вече е приел, че в държава като Федерална република Германия законодателят може да прецени, че е в интерес на всички заинтересовани лица по-скоро провинциите, а не федералните органи да приемат определени законодателни мерки (вж. в този смисъл решение Fuchs и Köhler, C-159/10 и C-160/10, EU:C:2011:508, т. 55).
- 34 В случая разпределянето на компетентност между провинциите не може да бъде поставено под въпрос, тъй като то ползва защитата, предоставена с член 4, параграф 2, ДЕС, според който Съюзът е длъжен да зачита националната идентичност на държавите членки, присъща на техните основни политически и конституционни структури, включително по отношение на местното и регионалното самоуправление.
- 35 Освен това обстоятелствата в настоящото дело се отличават от обстоятелствата по делото, по което е постановено решение Carmen Media Group (EU:C:2010:505), тъй като в главното производство става въпрос не за отношение и евентуално задължение за вертикална координация между органите на съответната провинция и федералните органи, а за хоризонтално отношение между провинциите, които разполагат със собствена законодателна компетентност в границите на държава членка с федерално устройство.
- 36 Накрая, дори да се приеме, че наличието в една провинция на правна уредба, по-либерална от действащата в другите провинции, може евентуално да засегне съгласуваността на разглежданата правна уредба като цяло, следва да се отбележи, че при обстоятелства като разглежданите в главното производство подобна възможност за засягане на съгласуваността е била сведена *ratione temporis* и *ratione loci* само до една провинция. Ето защо не може да се твърди, че правното положение, което в една провинция се отклонява от положението в останалите провинции, поставя сериозно под въпрос годността на ограниченията на хазартните игри, приложими във всички останали провинции, да постигнат преследваните от тях легитимни цели от общ интерес.
- 37 Всъщност, както следва по-специално от писмените становища на германското правителство и на Westdeutsche Lotterie, приетата от провинция Шлезвиг-Холщайн по-либерална правна уредба в сектора на хазартните игри продължава да е в сила между 1 януари 2012 г. и 8 февруари 2013 г. След последната дата въпросната провинция прилага по-ограничителните правила на GlStV 2012, които вече действат в другите провинции.
- 38 При тези обстоятелства съдебната практика, цитирана в точки 28 и 29 от настоящото решение, не може да бъде тълкувана в смисъл, че другите петнадесет провинции е трябвало да приемат равнището на защита на потребителите, което е в сила само в провинция Шлезвиг-Холщайн за ограничен период от време.
- 39 От това следва, че ограничението на свободното предоставяне на услуги, установено с разглежданата в главното производство правна уредба на хазартните игри, е в състояние да отговори на условията за пропорционалност, изведени от практиката на Съда.

- 40 Във всеки случай следва да се припомни, че запитващата юрисдикция, като вземе предвид дадените от Съда указания, трябва да провери дали наложените от съответната държава членка ограничения отговарят на условията, произтичащи от практиката на Съда, що се отнася до тяхната пропорционалност (вж. решение *Dickinger и Ömer*, EU:C:2011:582, т. 50).
- 41 Предвид всички тези съображения на поставените въпроси следва да се отговори, че член 56 ДФЕС трябва да бъде тълкуван в смисъл, че допуска правна уредба, обща за по-голямата част от федеративните единици на държава членка с федерално устройство, която правна уредба забранява по принцип организирането на и посредничеството при хазартните игри по интернет, когато за ограничен период от време само една федеративна единица е оставила в сила по-либерално законодателство, съществуващо наред с ограничителното законодателство на другите федеративни единици, при положение че такава правна уредба може да отговори на условията за пропорционалност, установени от практиката на Съда, което запитващата юрисдикция следва да провери.

*По съдебните разноски*

- 42 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 (трети състав) реши:

**Член 56 ДФЕС трябва да бъде тълкуван в смисъл, че допуска правна уредба, обща за по-голямата част от федеративните единици на държава членка с федерално устройство, която правна уредба забранява по принцип организирането на и посредничеството при хазартните игри по интернет, когато за ограничен период от време само една федеративна единица е оставила в сила по-либерално законодателство, съществуващо наред с ограничителното законодателство на другите федеративни единици, при положение че такава правна уредба може да отговори на условията за пропорционалност, установени от практиката на Съда, което запитващата юрисдикция следва да провери.**

Подписи