Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (четвърти състав)

24 януари 2013 година*

„Членове 43 ЕО и 49 ЕО — Национална правна уредба, която предоставя изключително право във връзка с развитието, управлението, организацията и провеждането на хазартни игри на едно-единствено предприятие, учредено като котирано на борсата акционерно дружество — Реклама на хазартните игри и разрастване в други държави — членки на Европейския съюз — Контрол, осъществяван от държавата“

По съединени дела C-186/11 и C-209/11

с предмет преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС от Symvoulio tis Epikrateias (Гърция) с актове от 21 януари 2011 г., постъпили в Съда съответно на 20 април 2011 г. и 4 май 2011 г., в производство по дела

Stanleybet International Ltd (C-186/11),

William Hill Organization Ltd (C-186/11),

William Hill plc (C-186/11),

Sportingbet plc (C-209/11)

срещу

Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,

Ypourgos Politismou,

в присъствието на:

Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP),

СЪДЪТ (четвърти състав),

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

генерален адвокат: г-н J. Mazák,

секретар: г-жа L. Hewlett, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 13 юни 2012 г.,

* Език на производството: гръцки.

като има предвид становищата, представени:

— за Stanleybet International Ltd, от G. Dellis, P. Kakouris и G. Troufakos, dikigoroi, както и от R. A. Jacchia, I. Picciano, A. Terranova и D. Agnello, avvocati,

— за William Hill Organization Ltd и William Hill plc, от G.A. Antonakopoulos, dikigoros,

— за Sportingbet plc, от S. Alexandris и P. Anestis, dikigoroi,

— за Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon и Ypourgos Politismou, от г-н S. Detsis, в качеството на представител,

— за Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP), от G. Gerapetritis и G. Ganotis, dikigoroi

— за гръцкото правителство, от г-жа G. Papadaki и г-жа E.-M. Mamouna, както и от г-н M. E. Synoikis и г-н I. Bakopoulos, в качеството на представители,

— за белгийското правителство, от г-жа M. Jacobs и г-жа L. Van den Broeck, в качеството на представители, подпомагани от P. Vlaemminck, advocaat,

— за полското правителство, от г-жа D. Lutostańska, г-н P. Kucharski и г-н M. Szpunar, в качеството на представители,

— за португалското правителство, от г-жа A. Silva Coelho, в качеството на представител,

— за Европейската комисия, от г-жа M. Patakia и г-н I. Rogalski, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 20 септември 2012 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на членове 43 ЕО и 49 ЕО.

2 Тези запитвания са отправени в рамките на два спора, първият (C-186/11) между Stanleybet International Ltd (наричано по-нататък „Stanleybet“), както и William Hill Organization Ltd и William Hill plc (наричани по-нататък заедно „William Hill“), от една страна, и вторият (C-209/11), от една страна, между Sportingbet plc (наричано по-нататък „Sportingbet“), и от друга страна, Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (министърът на икономиката и финансите) и Ypourgos Politismou (министърът на културата), по повод мълчаливото отхвърляне от гръцките органи на заявленията, подадени съответно от Stanleybet, William Hill и Sportingbet, за да им бъде разрешено да предоставят услуги, свързани със залагания в Гърция, като Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (наричана по-нататък „OPAP“) е встъпила страна във всеки от споровете.

Правна уредба

Гръцкото законодателство

Закон 2433/1996

3 От изложението на мотивите към Закон № 2433/1996 (FEK A' 180), който установява държавен монопол в сектора, свързан с организирането на хазартни игри, следва, че основната цел на това законодателство е да премахне незаконните залагания, които „през последните години добиват размерите на епидемия [в Гърция]", а необходимостта да се увеличат предназначените за спорта приходи е допълнителна цел. По-нататък в това изложение на мотивите се подчертава, че „е необходимо да се изисква фиш за всеки вид залог […], за да е по-ефективно [в Гърция] премахването на незаконните залагания, които между другото водят пряко до износ на валута, тъй като дружествата, които понастоящем организират незаконните залагания в Гърция, си сътрудничат с чуждестранни дружества и така получават подобни залози от тяхно име".

4 Членове 2 и 3 от този закон гласят:

„Член 2

С президентски указ […] се разрешава издаването на фишове за залагания с „фиксирана или променлива печалба" върху резултатите от индивидуални или екипни игри от всякакво естество, както и върху резултатите от събития, които поради естеството си позволяват събирането на залагания […]. [OPAP] е определено да управлява системата с фишове […].

Всеки, който организира залагания, без да има право […], се наказва с лишаване от свобода […].

Член 3

1. Годишните разходи за реклама на […] игрите, които OPAP организира или ще организира в бъдеще, се разделят пропорционално между OPAP и другите организации, които участват в правата, произтичащи от всяка игра на OPAP […].

5. OPAP има право да използва безплатно до 10 % от местата за реклама на националните, градски и общински стадиони и спортни зали за рекламни плакати на своите продукти […]".

Президентски указ 228/1999

5 Членове 1 и 2 от президентски указ 228/1999 (FEK A' 193) предвиждат:

„Член 1

Създава се акционерно дружество, наречено [OPAP]. […] Дружеството действа в обществен интерес в съответствие с принципите на частната икономика. […]

Член 2

1. Предмет на дейност на [OPAP] е:

а) организацията, управлението и провеждането, пряко или в сътрудничество с трети лица, на игри PRO PO[…], както и всякакви други хазартни игри, които управителният съвет реши да организира в бъдеще в цялата страна и чужбина от името на гръцката държава […];

б) управлението на гореспоменатите игри и на игрите, които ще бъдат организирани в бъдеще, е от изключителната компетентност на дружеството [OPAP], което действа от името на гръцката държава […]“.

Закон 2843/2000

6 Член 27 от Закон 2843/2000 (FEK A’ 219), изменен със Закон 2912/2001 (FEK A’ 94, наричан по-нататък „Закон 2843/2000“), предвижда следното:

„1. Държавата може да прехвърли на инвеститори чрез Атинската фондова борса не повече от 49 % от акционерния капитал на [OPAP].

2.

а) По силата на договор, сключен между гръцката държава, представлявана от министъра на финансите и министъра на културата, компетентен в областта на спорта […], и OPAP, за период от двадесет (20) години на последното се предоставя правото да развива, управлява, организира и провежда игрите, които понастоящем се организират от същото по силата на действащите разпоредби, както и на игрите „Bingo Lotto“, „Kino“ […]

б) С решение на управителния съвет на OPAP, одобрено от министъра на финансите и министъра на културата, компетентен в областта на спорта, се приема регламент за провеждането на всички игри на OPAP, в който се уреждат въпроси, свързани с предмета на игрите, тяхната организация като цяло и провеждането им, финансовите условия за развитието, и по-специално дяловете, които се изплащат като печалби на играчите, дяловете за всяка категория печеливши лица, цената за отделна колона и дела на представителите, изразен в проценти. […]

в) В договора по параграф 2, буква а) по-горе се уреждат условията, при които OPAP упражнява правото, предвидено в споменатия параграф, както и евентуалното му подновяване, насрещната престация за предоставянето му, условията и реда за нейното изплащане, конкретните задължения на OPAP, и по-специално задълженията, произтичащи от принципа на прозрачност в процедурите във връзка с провеждането на игрите и от принципа на защита на обществения ред и играчите […].

9.

а) В случаите, в които законът разрешава организирането на нова игра, без да се засяга предвиденото в параграф 2, буква а), се учредява […] специална комисия, натоварена със задачата да определи сроковете и условията, и да установи насрещната престация за възлагане на организирането на игра на OPAP […]. Ако OPAP откаже да поеме организирането на играта […], самата държава може да го поеме. В случай че организирането на определена игра се уговори да бъде възложено на трето лице, насрещната престация не може да бъде по-ниска от предложената на OPAP. По-специално всяка бъдеща игра във връзка със спортни прояви може да се организира единствено и само от OPAP“.

Закон 3336/2005

7 Член 14, параграф 1 от Закон № 3336/2005 (FEK A’ 96) заменя член 27 от Закон № 2843/2000 със следния текст:

„Държава[та] може да прехвърли на инвеститори чрез Атинската борса не повече от 66 % от акционерния капитал на [OPAP]. Делът държавно участие в акционерния капитал на OPAP не може да бъде по-нисък от 34 %“.

Закон 3429/2005

8 Член 20 от Закон № 3429/2005 (FEK A’ 314) премахва правото на държавата да назначава мнозинството от членовете на управителния съвет.

Споровете по главното производство и преюдициалните въпроси

9 Stanleybet, William Hill и Sportingbet са дружества със седалище в Обединеното кралство, където им е разрешено да организират хазартни игри.

10 Както е видно от преюдициалните запитвания, в Гърция със Закон 2433/1996 и Закон 2843/2000, както и с договора, сключен между OPAP и гръцката държава през 2000 г., изключителното право да развива, управлява, организира и провежда хазартни игри, както и фишовете за залагания с фиксирана или променлива печалба се прехвърля за период от 20 години на OPAP, тоест до 2020 г.

11 OPAP, първоначално публично предприятие, което е 100 % собственост на гръцката държава, през 1999 г. е преобразувано в акционерно дружество и е котирано на Атинската фондова борса през 2001 г., като при това излизане на борсата държавата запазва 51 % от акционерния капитал на OPAP.

12 През 2005 г. държавата решава да стане миноритарен акционер като запази само 34 % от акциите на OPAP. От влизането в сила на Закон 3336/2005, макар да е запазила само миноритарно участие в капитала на OPAP, гръцката държава разполага с правото да назначава мнозинството от членовете на управителния съвет на това дружество. Посоченото право ѝ е отнето с член 20 от Закон 3429/2005, доколкото това правомощие противоречи на кодифицирания Закон № 2190/1920 за акционерните дружества (FEK A’ 37), който предвижда, че членовете на управителния съвет на акционерните дружества се избират изключително от общото събрание.

13 Все пак гръцката държава продължава да упражнява надзор върху OPAP, по-специално като одобрява правилниците за неговата дейност и осъществява мониторинг върху процедурата за организиране на игрите. Според мнозинството от членовете на запитващата юрисдикция обаче държавата осъществява само повърхностен надзор върху OPAP.

14 OPAP разширява своята дейност както в Гърция, така и в чужбина. Така към 31 март 2005 г. OPAP вече е създало 206 представителства в Кипър, въз основа на гръцко-кипърско споразумение в тази област. Освен това, за да развие дейността си в Кипър, през 2003 г. OPAP учредява дружеството OPAP Kyprou, а през 2004 г. — дружеството OPAP International.

15 Безспорно е, че OPAP определя максималния размер на залога, както и на печалбата за отделен фиш, а не за отделен играч, и че що се отнася до рекламата на организираните от него хазартни игри, то ползва преференциални условия, след като има право да използва безплатно до 10 % от местата за реклама на националните, градските и общинските стадиони и спортни зали.

16 На 25 ноември 2004 г. Stanleybet предявява пред запитващата юрисдикция иск за отмяната на мълчаливия отказ на гръцките органи да му разрешат да организира на гръцка територия спортни залагания. Два други иска със сходен предмет са предявени пред запитващата юрисдикция съответно от William Hill на 18 юли 2007 г., и от Sportingbet на 5 януари 2007 г., като последното дружество иска и разрешение да организира хазартните игри, които вече съществуват на гръцкия пазар. OPAP е допуснато като встъпила страна в тези производства.

17 Мнозинството членове на запитващата юрисдикция считат, че разглежданата в главните производства национална правна уредба, която поставя OPAP в монополно положение, не може да се приеме за обоснована предвид членове 43 ЕО и 49 ЕО. Те считат, че националната правна уредба, която е в основата на това положение, не е обоснована предвид необходимостта предлагането на хазартни игри да се намали последователно и ефикасно и да се ограничат свързаните с тях дейности. Подобно ограничение не било обосновано и от обявената цел за премахване на престъпността, свързана с хазартните игри, при положение че според мнозинството от членовете на запитващата юрисдикция разрастването на сектора на хазартните игри в Гърция не би могло да бъде квалифицирано като контролирано.

18 По мнението на малцинството от членовете на запитващата юрисдикция монополното положение, регламентирано от разглежданата в главните производства национална правна уредба, е обосновано предвид членове 43 ЕО и 49 ЕО, тъй като основната преследвана с тази правна уредба цел е не необходимостта да се намали предлагането на хазартни игри, а премахването на свързаната с последните дейности престъпност, цел, която се преследва чрез политика на контролирано разрастване на сектора на хазартните игри.

19 При тези обстоятелства Symvoulio tis Epikrateias решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Съвместима ли е с разпоредбите на членове 43 ЕО и 49 ЕО национална нормативна уредба, която с цел да ограничи предлагането на хазартни игри предоставя изключителното право да развива, управлява, организира и провежда хазартните игри на едно-единствено предприятие, учредено като акционерно дружество и котирано на борсата, още повече когато това предприятие рекламира организираните от него хазартни игри, като дейността му обхваща и други държави, играчите участват свободно и максималният размер на залога и на печалбата се определя за отделен фиш, а не за отделен играч?

2) В случай на отрицателен отговор на първия въпрос, съвместима ли е с членове 43 ЕО и 49 ЕО национална нормативна уредба, която сама по себе си, противодействайки на престъпността чрез упражняването на контрол над предприятията, действащи в разглеждания сектор, за да осигури упражняването на тези дейности изключително в рамките на контролирани схеми, предоставя изключителното право да развива, управлява, организира и провежда хазартни игри на едно-единствено предприятие, дори когато по този начин едновременно се стига до неограничено развитие на съответно предлагане? Налага ли се във всеки случай, за да се счита това ограничение подходящо за постигането на целта за противодействие на престъпността, разрастването на предлагането да бъде все пак контролирано, т.е. да се запази в рамките на необходимото за постигане на тази цел и да не излиза извън тях? В случай че посоченото разрастване трябва все пак да се контролира, може ли то да се счита за контролирано от тази гледна точка, когато в сектора се предоставя изключително право на образувание, притежаващо характеристиките, изброени в първия преюдициален въпрос? Накрая, в случай че се приеме, че предоставянето на въпросното изключително право води до контролирано разрастване на предлагането на хазартни игри, това предоставяне на едно-единствено предприятие надвишава ли необходимото в смисъл, че същата цел може надлежно да се постигне и с предоставянето на това право на повече от едно предприятие?

3) Ако във връзка с предходните два преюдициални въпроса се приеме, че предоставянето с въпросните национални разпоредби на изключително право за развитие, управление, организация и провеждане на хазартните игри не е съвместимо с членове 43 ЕО и 49 ЕО:

а) по смисъла на посочените разпоредби на Договора допустимо ли е в рамките на преходен период, необходим за приемането на разпоредби, съвместими с Договора за ЕО, националните органи да не разглеждат заявленията за започване на такива дейности, представени от субекти, законосъобразно установени в други държави членки;

б) при утвърдителен отговор, въз основа на какви критерии се определя продължителността на този преходен период;

в) ако не се допуска преходен период, въз основа на какви критерии националните органи трябва да преценяват съответните заявления?“.

По преюдициалните въпроси

По първия и втория въпрос

20 С първия и втория си въпрос, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали членове 43 ЕО и 49 ЕО трябва да бъдат тълкувани в смисъл, че не допускат национална правна уредба като разглежданата в главните производства, която предоставя изключителното право да развива, управлява, организира и провежда хазартни игри на едно-единствено предприятие, доколкото — макар че целта на националната правна уредба е или да ограничи предлагането на хазартни игри, или да улесни борбата срещу свързаната с хазартните игри престъпност — предприятието, на което е поверено това изключително право, провежда експанзионистична търговска политика.

21 Без съмнение правна уредба на държава членка като описаната от запитващата юрисдикция представлява ограничение на свободното предоставяне на услуги, гарантирано от член 49 ЕО, или на свободата на установяване, гарантирана от член 43 ЕО, тъй като закрепва монопола на OPAP и забранява на установени в друга държава членка доставчици като Stanleybet, William Hill и Sportingbet да предлагат хазартни игри на гръцка територия (вж. в този смисъл Решение от 8 септември 2010 г. по дело Stoß и др., C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 и C-410/07, Сборник, стр. I-8069, точка 68 и цитираната съдебна практика).

22 В случая обаче следва 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 45 ЕО и 46 ЕО, приложими и в областта на свободното предоставяне на услуги по силата на член 55 ЕО — или в съответствие с практиката на Съда за обосновано от императивни съображения от общ интерес (Решение от 19 юли 2012 г. по дело Garkalns, C-470/11, точка 35 и цитираната съдебна практика).

23 Така съгласно постоянната практика на Съда ограниченията на хазартната дейност 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 игри (Решение по дело Garkalns, посочено по-горе, точка 39 и цитираната съдебна практика).

24 В това отношение Съдът неведнъж постановява, 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 общностно равнище всяка държава членка трябва да прецени в тези области, в съответствие със собствената си ценностна система изискванията, които включва защитата на съответните интереси (Решение от 8 септември 2009 г. по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, C-42/07, Сборник, стр. I-7633, точка 57 и цитираната съдебна практика).

25 В конкретния случай, що се отнася до целите, които разглежданата в главните производства правна уредба обявява, че преследва, а именно ограничаване на предлагането на хазартни игри и борбата срещу свързаната с тези игри престъпност посредством съсредоточаването им в рамките на контролирано разрастване, следва да се напомни, че те са сред онези, които съдебната практика признава, че могат да обосноват ограничения на основните свободи в сектора на хазартните игри (вж. в този смисъл Решение от 16 февруари 2012 г. по дело Costa и Cifone, C-72/10 и C-77/10, точка 61 и цитираната съдебна практика).

26 При все това 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 (вж. в този смисъл Решение от 15 септември 2011 г. по дело Dickinger и Ömer, C-347/09, Сборник, стр. I-8185, точка 51).

27 Освен това следва да се напомни, че налаганите от държавите членки ограничения трябва да удовлетворяват условията за пропорционалност и недопускане на дискриминация, очертани в практиката на Съда. Така 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. в този смисъл Решение по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, посочено по-горе, точки 59—61 и цитираната съдебна практика).

28 Само обстоятелството, че дадена държава членка е избрала система за защита, различна от приетата в друга държава членка, не би могло да окаже въздействие върху преценката на пропорционалността на приетите в тази област разпоредби. Последните трябва да се преценяват само с оглед на целите, преследвани от компетентните органи на съответната държава членка, и на равнището на защита, което те възнамеряват да осигурят (Решение от 12 юли 2012 г. по дело HIT и HIT LARIX, C-176/11, точка 25 и цитираната съдебна практика).

29 Следователно, както приема в практиката си Съдът, държава членка, която се стреми да осигури особено високо равнище на защита, може да има основание да счита, че само предоставянето на изключителни права на една-единствена организация, контролирана стриктно от публичните власти, може им да позволи да се овладеят рисковете, свързани със сектора на хазартните игри, и да се преследва целта за възпрепятстване на насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игрите и за борба срещу пристрастяването към тях по достатъчно ефикасен начин (вж. Решение от 30 юни 2011 г. по дело Zeturf, C-212/08, Сборник, стр. I-5633, точка 41).

30 При условие че спазват горепосоченото изискване за пропорционалност, националните публични органи могат да приемат, че фактът, че в качеството си на упражняващи контрол върху организацията, която притежава монопола, разполагат с допълнителни средства за влияние върху поведението на последната извън законовите механизми за регулиране и надзор, може да им осигури по-добър контрол върху предлагането на хазартни игри и по-добри гаранции за ефикасност при изпълнението на тяхната политика, отколкото в случай на упражняване на тези дейности от частни оператори в конкурентно положение, дори ако за последните се прилага разрешителна система и са подложени на контролен и санкционен режим (Решение по дело Zeturf, посочено по-горе, точка 42).

31 Що се отнася до първата цел, свързана с ограничаване на предлагането на хазартни игри, посочена в точка 25 от настоящото решение, националните юрисдикции трябва да се уверят, по-специално с оглед на конкретните начини за прилагане на съответната ограничителна правна уредба, че тя действително отговаря на грижата да се намалят възможностите за игра и да се ограничат дейностите в тази област по последователен и систематичен начин (вж. в този смисъл Решение по дело Garkalns, посочено по-горе, точка 44 и цитираната съдебна практика).

32 При това положение запитващата юрисдикция по-специално има основание да вземе предвид различни фактори, които характеризират правната рамка на OPAP и начина, по който на практика тази организация функционира, така както са описани в преюдициалното запитване, като например факта, че OPAP разполага с определени права и привилегии, що се отнася до рекламирането на организираните от нея хазартни игри, или още факта, че максималният размер на залога се определя за фиш, а не за играч. Посочената юрисдикция обаче трябва да определи дали от тези и от всички други фактори, които биха се оказали релевантни в това отношение, може да се стигне до извода, че разглежданата в главните производства правна уредба не отговаря на напомнените в предходната точка на настоящото решение изисквания.

33 Що се отнася до втората цел за борба срещу престъпността, свързана с хазартни игри, отново запитващата юрисдикция следва да провери, по-специално с оглед на развитието на пазара на хазартни игри на национално равнище, дали държавният контрол, на който подлежат дейностите на монополното предприятие, действително се прилага в рамките на съгласувано и систематично преследване на целите, които са поставени с въвеждането на системата на изключителни права в полза на такова предприятие (вж. в този смисъл Решение по дело Zeturf, посочено по-горе, точка 62 и цитираната съдебна практика).

34 В това отношение трябва да се напомни, че запитващата юрисдикция следва да прецени ефективността на този държавен контрол, като има предвид факта, че толкова ограничителна мярка колкото е монополът, трябва, наред с другото, да бъде обект на стриктен контрол от страна на публичните органи (вж. в този смисъл Решение по дело Zeturf, посочено по-горе, точка 58).

35 Всъщност, макар че определени посочени в преюдициалното запитване факти, и в частност обстоятелството, че OPAP е акционерно дружество, котирано на борсата, и преценката, че OPAP било обект само на повърхностен надзор от страна на гръцката държава, като че ли навеждат на извода, че е възможно да не са изпълнени изискванията, напомнени в точки 33 и 34 от настоящото решение, все пак запитващата юрисдикция е тази, която следва да прецени дали случаят е такъв, като вземе предвид посочените обстоятелства и всички други, които биха се оказали релевантни в това отношение.

36 Предвид всички тези съображения на първия и втория преюдициален въпрос следва да се отговори, че членове 43 ЕО и 49 ЕО трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като разглежданата в главните производства, която предоставя изключителното право да развива, управлява, организира и провежда хазартни игри на една-единствена организация, когато, от една страна, тази правна уредба не отговаря в действителност на грижата да се намалят възможностите за игра и да се ограничат дейностите в тази област по последователен и систематичен начин, а от друга страна, когато публичните органи не осигуряват стриктен контрол върху разрастването на сектора на хазартните игри (само доколкото е необходим за борбата със свързаната с тези игри престъпност), като запитващата юрисдикция следва да провери дали всичко посочено е налице.

По първата и втората част на третия въпрос

37 Според първата част на третия въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали в случай на несъвместимост на националната правна уредба в областта на организирането на хазартни игри с разпоредбите на Договора, свързани със свободното предоставяне на услуги и със свободата на установяване, националните органи могат през преходен период да се въздържат от разглеждане на заявления като тези в главните производства, които се отнасят до предоставянето на разрешения в сектора на хазартните игри.

38 В това отношение Съдът вече е приел, че поради предимството на пряко приложимото право на Съюза национална правна уредба относно държавен монопол в областта на хазартните игри, която според направените от национална юрисдикция изводи съдържа ограничения, несъвместими със свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги, не може да продължава да се прилага за преходен период, при положение че посочените ограничения не допринасят за последователно и систематично ограничаване на дейностите по залагане (Решение от 8 септември 2010 г. по дело Winner Wetten, C-409/06, Сборник, стр. I-8015, точка 69).

39 Следователно на първата част от третия въпрос трябва да се отговори, че в случай на несъвместимост на националната правна уредба в областта на организирането на хазартни игри с разпоредбите на Договора относно свободното предоставяне на услуги и свободата на установяване националните органи не могат да се въздържат през преходен период от разглеждане на заявления като тези по главните производства, които се отнасят до предоставянето на разрешения в сектора на хазартните игри.

40 Предвид отговора на първата част на третия въпрос, не е необходимо да се разглежда втората му част.

По третата част на третия въпрос

41 С третата част на третия въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да определи, предвид отговорите, дадени на предходните въпроси, критериите, въз основа на които компетентните национални органи трябва да разглеждат заявления за разрешения като тези по главните производства, и последиците, които трябва да се изведат от евентуален отказ да се предостави преходен период, що се отнася до изхода от процедурата за разглеждане на такива заявления за разрешения.

42 Несъмнено от точка 38 от настоящото решение следва, че принципът за предимство на пряко приложимото право на Съюза в дадения случай не допуска преходен период.

43 Остава обаче да се установи дали евентуалната констатация за несъвместимост на разглежданата национална правна уредба с членове 43 ЕО и 49 ЕО и отказът да се предостави преходен период могат да заставят националните органи да издадат исканите разрешения — като тези по главните производства — след края на процедурата по разглеждане.

44 В това отношение следва да се напомни, че в тази особена област на организирането на хазартни игри националните органи разполагат с достатъчно 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. Решение по дело Garkalns, посочено по-горе, точка 38 и цитираната съдебна практика).

45 Безспорно е също така, че за разлика от установяването на свободна и ненарушавана конкуренция в рамките на традиционния пазар, въвеждането на такава конкуренция на много специфичния пазар на хазартните игри, тоест между няколко оператора, които биха получили разрешение да провеждат едни и същи хазартни игри, може да доведен до вредоносни 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. в този смисъл Решение от 3 юни 2010 г. по дело Sporting Exchange, C-203/08, Сборник, стр. I-4695, точка 58).

46 Ето защо следва да се приеме, че отказът да се предостави преходен период в случай на несъвместимост на националната правна уредба с членове 43 ЕО и 49 ЕО не води непременно до задължение за съответната държавата членка да либерализира пазара на хазартни игри, ако стигне до извода, че подобна либерализация не е съвместима с равнището на защита на потребителите и на обществения ред, което тази държава членка възнамерява да осигури. Всъщност при сегашното състояние на правото на Съюза за държавите членки остава отворена реформата на съществуващия монопол с цел да го приведат в съответствие с разпоредбите на Договора, като по-специално го подложат на ефективен и стриктен контрол от страна на публичните органи.

47 Във всеки случай, ако съответната държава членка трябва да приеме, че реформа на съществуващия монопол с цел да го приведе в съответствие с разпоредбите на Договора не е мислима и че либерализацията на пазара на хазартни игри отговаря по-добре на равнището на защита на потребителите и на обществения ред, които тя възнамерява да осигури, тя ще бъде длъжна да спазва основните норми на Договорите, и по-специално членове 43 ЕО и 49 ЕО, принципите на равенство и на недопускане на дискриминация поради гражданство, както и произтичащото от тях задължение за прозрачност (вж. в този смисъл Решение по дело Costa и Cifone, посочено по-горе, точка 54 и цитираната съдебна практика). В такъв случай въвеждането в тази държава членка на режим на предварително административно разрешение, що се отнася до предлагането на определени видове хазартни игри, 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 (вж. в този смисъл Решение от 8 септември 2010 г. по дело Carmen Media Group, C-46/08, Сборник, стр. I-8149, точка 90, както и Решение по дело Costa и Cifone, посочено по-горе, точка 56 и цитираната съдебна практика).

48 Предвид тези съображения на третата част на третия въпрос следва да се отговори, че при обстоятелства като разглежданите в главните производства компетентните национални органи могат да преценят подадените пред тях заявления за разрешение за организиране на хазартни игри в зависимост от равнището на защита на потребителите и на обществения ред, което те възнамеряват да осигурят, но въз основа на обективни и недискриминационни критерии.

По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (четвърти състав) реши:

1) **Членове 43 ЕО и 49 ЕО трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като разглежданата в главните производства, която предоставя изключителното право да развива, управлява, организира и провежда хазартни игри на една-единствена организация, когато, от една страна, тази правна уредба не отговаря в действителност на грижата да се намалят възможностите за игра и да се ограничат дейностите в тази област по последователен и систематичен начин, а от друга страна, когато публичните органи не осигуряват стриктен контрол върху разрастването на сектора на хазартните игри (само доколкото е необходим за борбата със свързаната с тези игри престъпност), като запитващата юрисдикция следва да провери дали всичко посочено е налице.**

2) **В случай на несъвместимост на националната правна уредба в областта на организирането на хазартни игри с разпоредбите на Договора относно свободното предоставяне на услуги и свободата на установяване националните органи не могат да се въздържат през преходен период от разглеждане на заявления като тези по главните производства, които се отнасят до предоставянето на разрешения в сектора на хазартните игри.**

3) **При обстоятелства като разглежданите в главните производства компетентните национални органи могат да преценят подадените пред тях заявления за разрешение за организиране на хазартни игри в зависимост от равнището на защита на потребителите и на обществения ред, което те възнамеряват да осигурят, но въз основа на обективни и недискриминационни критерии.**

Подписи