Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

4 февруари 2016 година*

„Свободно предоставяне на услуги — Член 56 ДФЕС — Хазартни игри — Публичен монопол при залаганията върху резултатите от спортни състезания — Предварително административно разрешение — Изключване на частни оператори — Организиране на залагания за сметка на оператор, установен в друга държава членка — Наказателни санкции — Национална разпоредба, която противоречи на правото на Съюза — Отстраняване — Преход към режим, предвиждащ предоставянето на ограничен брой концесии на частни оператори — Принципи на прозрачност и безпристрастност — Директива 98/34/ЕО — Член 8 — Технически регламенти — Правила относно услугите — Задължение за уведомяване“

По дело C-336/14

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Amtsgericht Sonthofen (Районен съд Sonthofen, Германия) с акт от 7 май 2013 г., постъпил в Съда на 11 юли 2014 г., в рамките на наказателно производство срещу

Sebat Ince,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: A. Tizzano, заместник-председател на Съда, изпълняващ функцията на председател на първи състав, A. Borg Barthet, E. Levits, M. Berger и S. Rodin (докладчик), съдии,

генерален адвокат: M. Szpunar,

секретар: M. Aleksejev, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 10 юни 2015 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Sebat Ince, от M. Arendts, R. Karpenstein и R. Reichert, Rechtsanwälte,

— за германското правителство, от T. Henze и J. Möller, в качеството на представители,

— за белгийското правителство, от P. Vlaemminck, B. Van Vooren и R. Verbeke, advocaten, и от M. Jacobs, L. Van den Broeck и J. Van Holm, в качеството на представители,

— за гръцкото правителство, от E.-M. Mamouna и M. Tassopoulou, в качеството на представители,

* Език на производството: немски.

— за Европейската комисия, от G. Braun и H. Tserepa-Lacombe, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 22 октомври 2015 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 56 ДФЕС и член 8 от Директива 98/34/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 година, установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите стандарти и регламенти и правила относно услугите на информационното общество (ОВ L 204, стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 23, стр. 207), изменена с Директива 98/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 юли 1998 година (ОВ L 217, стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 23, стр. 282, наричана по-нататък „Директива 98/34“).

2 Запитването е отправено в рамките на две съединени наказателни производства, образувани срещу г-жа Ince, която е обвинена в посредничество без разрешение от компетентния орган при залагания върху резултатите от спортни състезания на територията на провинция Бавария.

Правна уредба

Право на Съюза

3 Съображения 5—7 от Директива 98/34 гласят следното:

„(5) като имат предвид, че е от съществено значение за Комисията тя да разполага с необходимата информация преди приемането на техническите разпоредби; като имат предвид, че следователно държавите членки, от които се изисква да улеснят постигането на задачите си съгласно член 5 от Договора, трябва да я нотифицират за проектите си в областта на техническите регламенти;

(6) като имат предвид, че всички държави членки също трябва да бъдат информирани и за техническите регламенти, предвидени от всяка една държава членка;

(7) като имат предвид, че целта на вътрешния пазар е да създава среда, която допринася за конкурентноспособността на предприятията; като имат предвид, че предоставянето на повече информация е един от начините за подпомагане на предприятията да се възползват от предимствата, присъщи на този пазар; като имат предвид, че следователно е необходимо да се даде възможност на стопанските субекти да дадат своята оценка за влиянието на вътрешните технически регламенти, предлагани от други държави членки, като обезпечават редовното публикуване на заглавия на нотифицирани проекти и посредством тези разпоредби относно поверителността на тези проекти“.

4 Член 1 от тази директива гласи:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

1) „продукт“ означава всеки промишлен продукт и всеки селскостопански продукт, включително и рибни продукти;

2) „услуга“ означава каквато и да е услуга на информационното общество, тоест, каквато и да е услуга, нормално предоставяна срещу възнаграждение, от разстояние, чрез електронно средство и по индивидуална молба на получателя на услугите.

[…]

3) „техническа спецификация“ означава спецификацията, която се съдържа в документа, в който са изложени характеристиките, изисквани за продукта, като например ниво на качество, функционални характеристики, безопасност или размери, включително изискванията, които се прилагат към продукта по отношение на името, с което продуктът се продава, терминология, символи, изпитване и методи за изпитване, опаковка, маркиране или етикетиране и процедури за оценяване на съответствието.

[…]

4) „други изисквания“ означава изискване, различно от техническа спецификация, наложено на продукт най-вече с цел защита на потребителя или околната среда, и което засяга неговия цикъл на съществуването след пускането му на пазара, като например, условията на употреба, рециклиране, повторна употреба или изхвърляне, когато такива условия могат значително да повлияят върху състава или естеството на продукта или върху неговата продажба;

5) „правило за услуги“ означава изискване от общ характер, свързано с предприемането и упражняването на дейности за услуги според значението на точка 2, и по-специално разпоредби относно доставчиците на услуги, услугите и получателите на услугите, като се изключат всякакви правила, които не са специално насочени към услугите, определени в тази точка.

[…]

11) „технически регламент“ означава техническа спецификация и други изисквания или правила за услуги, включващи съответни административни разпоредби, спазването на които е задължително, юридически или фактически, в случаите на маркетинг, предоставяне на услуги, установяване на оператор за услуги или използване в държава членка или в голяма част от нея, както и законовите, подзаконовите или административните разпоредби на държавите членки, с изключение на тези, предвидени в член 10, забраняващи производството, вноса, маркетинга или използването на един продукт или забраняващи предоставянето или използването на услуга или установяването на доставчик на услуги.

[…]“.

5 Член 8, параграф 1 от същата директива предвижда:

„При условията, предмет на член 10, държавите членки незабавно предоставят на Комисията всички проекти за технически регламенти, с изключение, когато те само транспонират пълния текст на международен или европейски стандарт, в който случай информацията относно съответния стандарт е достатъчна; те също така предоставят на Комисията […] изявление за причините за необходимостта от прилагане на техническия регламент, когато това не е разяснено в проекта.

Когато е необходимо, освен ако вече не е било изпратено с предишно съобщение, държавите членки едновременно предават текста на основните законодателни или нормативни разпоредби, главно и пряко заинтересовани, ако запознаването с такива текстове е необходимо за оценяване значението на проекта на техническия регламент.

Държавите членки предоставят отново проекта при горепосочените условия, ако направят промени в проекта, с които значително се изменя обхвата му, съкращава се първоначално предвидения срок за прилагането му, допълват се спецификации или изисквания, или последните се правят по-ограничителни.

[…]“.

Германско право

Федерално право

6 Член 284 от Наказателния кодекс (Strafgesetzbuch) предвижда:

„(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 действа в хипотезата на параграф 1

1. професионално или

2. като член на организирана престъпна група за продължаващо извършване на тези деяния

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

[…]“.

Договор за хазартните игри

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

8 С решение от 28 март 2006 г. Bundesverfassungsgericht (Федерален конституционен съд) постановява по повод на подзаконовата уредба, с която се гарантира транспонирането в провинция Бавария на Договора за лотариите, че съществуващият в тази провинция държавен монопол в областта на спортните състезания нарушава член 12, параграф 1 от Основния закон (Grundgesetz), с който се гарантира професионалната свобода. По-конкретно тази юрисдикция 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 Влезлият в сила на 1 януари 2008 г. Общодържавен договор за хазартните игри (Staatsvertrag zum Glücksspielwesen, наричан по-нататък „Договорът за хазартните игри“) въвежда нова единна рамка за организирането, експлоатацията и посредничеството при хазартните игри, с която се цели изпълнение на поставените от Bundesverfassungsgericht (Федерален

конституционен съд) изисквания в посоченото решение от 28 март 2006 г. Договорът за хазартните игри е нотифициран като проект на Комисията по реда на член 8, параграф 1 от Директива 98/34.

10 Съгласно член 1 от Договора за хазартните игри неговите цели са следните:

„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“.

11 Член 4 от същия договор гаси:

„(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“.

12 Съгласно член 5, параграф 3 от същия договор:

„Забранява се рекламирането на публични хазартни игри по телевизията […], в интернет и посредством телекомуникационни средства“.

13 Член 10 от същия договор предвижда:

„(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“.

14 По-конкретно член 21, параграф 2 от Договора за хазартните игри забранява организирането на и посредничеството при залагания върху резултатите от спортни състезания или рекламирането на такива залагания да бъде обвързвано с препредаването на спортни събития от радиоразпръсквателни и телевизионни медии.

15 Член 25, параграф 6 от Договора за хазартните игри предвижда условията, при които в отклонение от член 4, параграф 4 от същия договор на провинциите се разрешава да допуснат организирането на и посредничеството при лотарии в интернет.

16 Съгласно член 28, параграф 1 от посочения договор провинциите могат да продължат неговото действие при изтичането на срока му на действие на 31 декември 2011 г. Провинциите не са се възползвали от тази възможност. Въпреки това всяка от тях, с изключение на провинция Шлезвиг-Холщайн, е приела разпоредби, съгласно които при изтичането на срока на действие на Договора за хазартните игри неговите норми продължават да действат в качеството на законодателство на провинцията до влизането в сила на нов договор между провинциите. В Бавария съответната разпоредба се съдържа в член 10, параграф 2 от баварския Закон за изпълнение на договора за хазартните игри (Bayerisches Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland) от 20 декември 2007 г. (GVBl S. 922, BayRS 2187-3-I; наричан по-нататък „Законът за изпълнение на Договора за хазартните игри“). Нито този закон, нито приетите от другите провинции съответни разпоредби на стадия на разглеждането им като проект не са били нотифицирани на Комисията в съответствие с член 8, параграф 1 от Директива 98/34.

Договор за изменение на Договора за хазартните игри

17 Сключеният между провинциите Договор за изменение на Договора за хазартните игри (Glücksspieländerungsstaatsvertrag, наричан по-нататък „Договорът за изменение“), влиза в сила по отношение на Бавария на 1 юли 2012 г.

18 Членове 1 и 4 от Договора за изменение по същество са идентични на членове 1 и 4 от Договора за хазартните игри.

19 Член 10 от Договора за изменение предвижда:

„(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. Комитетът се състои от експерти, които предвид целите на член 1 имат специфична научна или практическа подготовка.

(2) Съгласно закона провинциите могат да поемат изпълнението на тази задача било самостоятелно, било с посредничеството на юридически лица на публичното право, управлявани съвместно от всички провинции, които са страна по Договора [за изменение], било чрез юридически лица на публичното право, или дружества на частното право, в които юридическите лица на публичното право имат решаващо пряко или непряко участие.

[…]

(6) На лицата, различни от посочените в параграфи 2 и 3, се разрешава да организират лотарии и игри съгласно разпоредбите на трети раздел“.

20 Член 10a от Договора за изменение, озаглавен „Клауза за пробно въвеждане на нова уредба на залаганията върху резултатите от спортни състезания“, предвижда:

„(1) За успешното осъществяване на целите по член 1, и по-специално в борбата срещу установения при проверка незаконен пазар, член 10, параграф 6 не се прилага по отношение на организирането на залагания върху резултатите от спортни състезания за срок от седем години, считано от влизането в сила на първия Договор за изменение на Договора за хазартните игри.

(2) В този срок залаганията върху резултати от спортни състезания се организират само по концесия (членове 4a—4e).

(3) Максималният брой на концесиите е 20.

(4) В съответствие с основните разпоредбите и с определените съгласно член 4c, параграф 2 допълнителни разпоредби концесията предоставя на концесионера правото да организира залагания върху резултати от спортни състезания и да осъществява посредничество при тях по интернет в отклонение от забраната по член 4, параграф 4. Приложим по аналогия е член 4, параграфи 5 и 6. Обхватът на концесията се свежда до територията на Федерална република Германия и до териториите на държавите членки, които допуснат като валидно германското разрешение на националната си територия.

(5) За постигане на целите по член 1 провинциите ограничават броя на юридическите лица, които посредничат при залагания. За посредничеството при залагания върху резултатите от спортни състезания от страна на тези юридически лица се издават разрешения по член 4, параграф 1, първо изречение. Приложим по аналогия е член 29, параграф 2, второ изречение“.

21 Член 29 от Договора за изменение допуска публичните оператори, получили разрешение за организиране на залагания върху резултатите от спортни състезания, както и техните посредници, да продължат да предлагат такива залагания, без да разполагат сами с концесия в течение на една година от предоставянето на първата концесия.

22 В членове 4a—4e от Договора за изменение е предвидена правната рамка на режима на концесии. В частност в член 4a, параграф 4 от договора се предвиждат условията, на които следва да отговоря предоставянето на концесия, като се изисква по-специално да бъде установен правомерният произход на необходимите средства за организирането на хазартни игри. В член 4b от същия договор са предвидени условията за прилагане на процедурата по предоставяне на концесия. По-конкретно в параграф 5 от същия член се изброяват критериите, позволяващи да се направи избор между множество кандидати, годни да получат концесия.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

23 Запитващата юрисдикция следва да се произнесе по повдигнатите от прокурора на Kempten (Staatsanwaltschaft Kempten, провинция Бавария) обвинения в рамките на две съединени наказателни производства, образувани по реда на член 284 от Наказателния кодекс срещу г-жа Ince, турска гражданка с местопребиваване в Германия.

24 Прокурорът на Kempten обвинява г-жа Ince, че е осъществила дейности на посредничество при залагания върху резултатите от спортни състезания — без да има разрешение от компетентния орган на дадената провинция — посредством машина за залагания, инсталирана в намиращ се в Бавария спортен бар. Г-жа Ince събирала залагания за сметка на дружество със седалище в Австрия, което има лицензия за Австрия, даваща му право да организира залагания върху резултатите от спортни състезания. Дружеството обаче нямало лицензия за организирането на такива залагания в Германия.

25 По първото наказателно производство обвиненията срещу г-жа Ince се отнасят за периода от 11 до 12 януари 2012 г., а по второто наказателно производство — за периода от 13 април до 7 ноември 2012 г. По същество производствата се различават единствено по отношение на действащата към момента на осъществяване на твърдените деяния германска правна уредба.

26 Към обстоятелствата, които са в основата на обвиненията по първото дело, както и на обвиненията по второто дело за периода от 13 април до 30 юни 2012 г., приложение е имал Законът за изпълнение на Договора за хазартните игри, съгласно който след изтичането на срока на действие на Договора за хазартните игри нормите на последния са продължили да се прилагат в Бавария в качеството на правна уредба на провинцията. Този договор е въвел публичен монопол за организирането и посредничеството при залагания върху резултатите от спортни състезания, като, от една страна, е забранил в член 4, параграф 1 организирането и посредничеството при залагания върху резултатите от спортни състезания без издадено от компетентния орган на провинция Бавария разрешение и от друга страна, като е изключил в член 10, параграф 5 възможността за предоставяне на подобни разрешения на частни оператори.

27 В решения Stoß и др. (C-316/07, C-358/07—C-360/07, C-409/07 и C-410/07, EU:C:2010:504) и Carmen Media Group (C-46/08, EU:C:2010:505) Съдът приема, че германските съдилища имат право да считат публичния монопол по Договора за лотариите и Договора за хазартните игри за неподходящ да гарантира последователното и систематичното постигане на прогласените от германския законодател цели, свързани с обществения интерес, тъй като по-конкретно титулярите на публичния монопол провеждат масирани рекламни кампании, а компетентните органи поощряват участието в някои хазартни игри, които не попадат в този монопол и крият висок риск от пристрастяване.

28 Според запитващата юрисдикция всички германски съдилища, които след тези решения на Съда е трябвало да определят дали е съвместим с правото на Съюза публичният монопол на залаганията върху резултати от спортни състезания, са достигнали до извода, че случаят не е такъв. Тези съдилища обаче не приемат последиците, които се налагат от незаконосъобразността на този монопол.

29 От една страна, някои германски съдилища, сред които има върховни административни съдилища, подобно на някои административни органи са приели, че предвиденото в член 10, параграф 5 от Договора за хазартните игри изключване на частни оператори не е съвместимо с правото на Съюза, тъй като това право поначало допуска установеното в член 4, параграф 1 от същия договор задължение за получаване на разрешение. Следователно посочените съдилища не са приложили предвиждащата изключването на частни оператори разпоредба по силата на принципа на предимството на правото на Съюза. След това са приели, че спрямо подобни оператори трябва да бъдат приложени предвидените в Договора за хазартните игри материалноправни условия и законите за прилагане в провинциите относно предоставянето на разрешения на публичните оператори. Поради това според тези съдилища при всеки случай поотделно следва да се разглежда дали даден частен оператор може да получи в рамките на процедура за фиктивно разрешение при условията, които са предвидени за титулярите на публичния монопол и за техните посредници (наричана по-нататък „процедурата за фиктивно издаване на разрешение“).

30 Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) утвърждава и допълва съдебната практика, последвала решения Stoß и др. (C-316/07, C-358/07—C-360/07, C-409/07 и C-410/07, EU:C:2010:504) и Carmen Media Group (C-46/08, EU:C:2010:505), с редица решения, обявени на 16 май 2013 г., в които допуска превантивната забрана на организирането на посредничество при залагания върху резултатите от спортни състезания от страна на частен оператор, който няма германско разрешение, до изясняването от компетентните органи дали този оператор

може да получи такова разрешение, освен ако не е очевидно, че са изпълнени предвидените за публичните оператори материалноправни условия за получаването на разрешение, с изключение на евентуално незаконосъобразни разпоредби, отнасящи се до монополния режим.

31 Запитващата юрисдикция подчертава, че на немска територия никой частен оператор не е получил разрешение за организиране на или посредничество при залагания върху резултатите от спортни състезания вследствие на процедурата за фиктивно издаване на разрешение.

32 От друга страна, други германски съдилища считат, че след като от съвместното действие на предвидените в Договора за хазартните игри и законите за прилагане в провинциите задължение за издаване на разрешение и изключване на частни оператори произтича нарушаване на правото на Съюза, неприлагането на това изключване и замяната му с процедурата за фиктивно издаване на разрешение не са достатъчни, за да се поправи установената незаконосъобразност. В подкрепа на подобен подход запитващата юрисдикция посочва, че предвидените в Договора за хазартните игри и законите за неговото прилагане процедура и критерии за издаване на разрешения са създадени изключително за публичните оператори, които организират залагания върху резултатите от спортни състезания и за техните посредници.

33 По отношение на обстоятелствата в основата на обвиненията по второто наказателно производство — за периода от 1 юли до 7 ноември 2012 г. — приложение има Договорът за изменение. Клаузата за пробно въвеждане на нова уредба на залаганията върху резултатите от спортни състезания, въведена в член 10а от този договор, отменя до 30 юни 2019 г. забраната за предоставяне на частни оператори на разрешения за организиране на хазартни игри по член 10, параграф 6 от същия договор по отношение на залаганията върху резултати от спортни състезания. По този начин частните оператори могат теоретично да получат такова разрешение чрез предварително предоставяне на концесия за организирането на залагания върху резултатите от спортни състезания.

34 Съгласно тази нова правна уредба концесията трябва да се получи от организатора на залагания върху резултатите от спортни състезания. След като организаторът получи концесията, на неговите посредници може да се издаде разрешение за събиране на залаганията за негова сметка. В член 10а се предвижда на публични и/или частни оператори да бъдат предоставени най-много 20 концесии въз основа на централизирана за цялата територия на Германия процедура. Въпреки това, съгласно член 29 от Договора за изменение задължението за притежаване на концесия има действие по отношение на вече осъществяващите дейност публични организатори и посредниците една година след предоставянето на първата концесия.

35 На 8 август 2012 г. органът концесионер публикува обявление за обществена поръчка в *Официален вестник на Европейския съюз* за 20 концесии за дейности по организирането на залагания върху резултатите от спортни състезания.

36 Най-напред е организирана фаза на предварителен подбор с оглед отстраняването на кандидатите, които не отговарят на минималните условия за получаване на концесия. На следващо място е организирана фаза на преговори, в която избраните в първата фаза кандидати са поканени да представят пред органа концесионер своите проекти. След втората фаза се провежда сравнителен подбор въз основа на редица критерии.

37 Някои частни оператори изразяват съмнения относно прозрачността и безпристрастността при тази процедура.

38 Според запитващата юрисдикция при подаването на преюдициалното запитване все още не е имало нито една предоставена концесия по член 10а от Договора за изменение. В писмените си становища германското правителство отбелязва, че макар 20 кандидати да са били избрани чрез

процедурата за подбор, предоставянето на концесии е било спряно с разпореждания, издадени в рамките на образувани от някои отстранени кандидати обезпечителни производства. В съдебното заседание от 10 юни 2015 г. правителството уточни, че към тази дата концесиите не са все още предоставени поради други обстоятелства, настъпили в рамките на национални съдебни производства.

39 Според запитващата юрисдикция обективните данни за нарушението, в което е обвинена г-жа Ince по член 284 от Наказателния кодекс, са били налице тогава, когато, без да има разрешение, тя е осъществила действия на посредничество при залагания върху резултатите от спортни състезания. Въпреки това запитващата юрисдикция има съмнения относно наказуемостта на тези действия с оглед на правото на Съюза.

40 При тези обстоятелства Amtsgericht Sonthofen (Районен съд Sonthofen) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„[I. Относно първото обвинение за извършено (през януари 2012 г.) деяние и второто обвинение за извършено (през периода до края на юни 2012 г.) деяние:]

1) а) Трябва ли член 56 ДФЕС да се тълкува в смисъл, че на органите за наказателно преследване е забранено да санкционират посредничество при залагания върху резултатите от спортни състезания, извършено без германско разрешение за лицензирани в други държави членки на ЕС оператори на залагания, когато посредничеството предполага операторът също да притежава германско разрешение, но по силата на противоречаща на правото на Съюза законова уредба („монопол в областта на залаганията върху резултатите от спортни състезания“) на националните органи е забранено да издават разрешение на недържавни оператори на залагания?

б) Ще бъде ли различен отговорът на въпрос 1 а), ако в една от петнадесетте германски федерални провинции, които съвместно са въвели и съвместно изпълняват държавния монопол в областта на залаганията върху резултатите от спортни състезания, в рамките на производства за преустановяване на нарушение или на наказателни производства държавните органи твърдят, че законовата забрана за издаване на разрешение на частни доставчици не се прилага в случай на евентуално искане за издаване на разрешение за организиране или за посредничество в тази федерална провинция?

в) Трябва ли принципите на правото на Съюза, и по-специално свободното предоставяне на услуги, както и решението на Съда по дела Stanleybet International и др. (C-186/11 и C-209/11, EU:C:2013:33), да се тълкуват в смисъл, че не допускат постоянна, определена като „превантивна“ забрана или санкциониране на трансграничното посредничество при залагания върху резултати от спортни състезания, обоснована с обстоятелството, че към момента на постановяване на решението си компетентният за налагане на забраната орган „не е имал очевидно, т.е. неналагащо допълнително разглеждане основание, да приеме“, че независимо от монополното положение на държавата посредническата дейност изпълнява всички материалноправни условия за разрешение?

2) Трябва ли Директива [98/34] да се тълкува в смисъл, че не допуска санкционирането на посредничество при залагания върху резултати от спортни състезания посредством играл автомат, извършено без германско разрешение и за лицензиран в друга държава — членка на ЕС, оператор на залагания, когато намесата на държавата се основава на закон на само една федерална провинция, за който Комисията не е била уведомена и който се отнася до прекратилия действието си поради изтичане на срока [Договор за хазартните игри]?

[II. По второто обвинение за деяние, извършено през периода след юли 2012 г.:]

3) Трябва ли член 56 ДФЕС, задължението за прозрачност, принципът на равно третиране и предвидената в правото на Съюза забрана за даване на предимство да се тълкуват в смисъл, че не допускат санкционирането на посредничеството при залагания върху резултатите от спортни състезания, извършвано без германско разрешение и за лицензиран в държава — членка на [Съюза], оператор на залагания, в случай, отличаващ се с прилагането на [Договора за изменение], който е с деветгодишен срок на действие и съдържа „клауза за пробно въвеждане на нова уредба на залаганията върху резултатите от спортни състезания“, предвиждаща като необходимо условие за издаването на лиценз за посредничество теоретичната възможност за предоставяне на не повече от 20 концесии за срок от седем години на недържавни оператори на залагания с правно действие на територията на всички германски федерални провинции, при положение че:

   а) провеждането на процедурата за предоставяне на концесии и разглеждането на свързаните с нея спорове се извършва съвместно от предоставящия концесиите орган и адвокатската кантора, която редовно консултира по-голямата част от федералните провинции и техните дружества за организиране на лотарийни игри по въпроси, свързани с противоречащия на правото на Съюза монопол в областта на залаганията върху резултати от спортни състезания, представлява ги по водените от тях дела пред националните юрисдикции срещу частни доставчици на залагания и е била упълномощена да представлява държавните органи в преюдициалните производства по които са постановени решения Stoß и др. [C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 и C-410/07, ECLI:EU:C:2010:504], Carmen Media Group [C-46/08, ECLI:EU:C:2010:505] и Winner Wetten [C-409/06, ECLI:EU:C:2010:503];

   б) в обявлението за провеждане на процедура за предоставяне на концесия, публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз* от 8 август 2012 г., не се предоставя каквато и да било информация относно минималните изисквания към проектите, които следва да бъдат представени, относно съдържанието на другите изисквани декларации и доказателства, както и относно подбора на максималния брой от 20 концесионери, а тази информация е съобщена едва след изтичането на срока за подаване на заявленията за участие с т.нар. „информационен меморандум“ само на кандидатите, за които е било преценено, че отговарят на изискванията за участие във „втори етап“ на процедурата за предоставяне на концесии;

   в) осем месеца след откриването на процедурата предоставящият концесиите орган поканва, в противоречие с обявлението за провеждане на процедурата за предоставяне на концесии, само [четиринадесет] кандидати за концесионен договор да представят лично техните проекти в социалната област и в областта на безопасността, с мотива че тези кандидати изцяло удовлетворяват минималните условия за предоставяне на концесия, но [петнадесет] месеца след откриването на процедурата съобщава, че нито един кандидат не е представил доказателства „в позволяващи проверката им форма“ за изпълнението на минималните условия;

   г) кандидатът за концесионен договор, който е държавен консорциум, обединяващ държавните дружества за организиране на лотарийни игри […], е сред [четиринадесетте] кандидати, които са били поканени да представят проектите си пред предоставящия концесиите орган, но поради организационната си обвързаност с организаторите на спортни събития вероятно не може да получи концесия, тъй като законовата уредба […] изисква да има строго разграничаване на активния спорт и организаторите му от организирането на и посредничеството при залагания върху резултатите от спортни състезания;

д) за предоставянето на концесия се изисква по-специално да се представят доказателства за „законния произход на средствата, необходими за организирането на предвижданото предлагане на залагания върху резултати от спортни състезания“; и

е) предоставящият концесии орган и решаващият относно предоставянето на концесии колегиален орган [Glücksspielkollegium], съставен от представители на федералните провинции, не се ползват от възможността да възлагат концесии на частни оператори на залагания, докато държавните дружества за организиране на лотарийни игри могат да организират залагания върху резултатите от спортни състезания, лотарийни игри и други хазартни игри без концесия, както и чрез всеобхватна мрежа от търговски приемателни пунктове да търгуват с тях и да ги рекламират до една година след евентуалното възлагане на концесия?“.

Съображения на Съда

Относно компетентността на Съда

41 По същество белгийското правителство оспорва компетентността на Съда да даде отговор на преюдициалните въпроси, тъй като счита, че случаят в главното производство не попада в приложното поле на свободното предоставяне на услуги, което съгласно член 56 ДФЕС се отнася само до гражданите на държавите членки и изключва гражданите на третите държави като г-жа Ince.

42 Във връзка с това следва да се посочи, че тъй като г-жа Ince е събирала залагания върху резултатите от спортни състезания за сметка на установено в Австрия дружество, разглежданият в главното производство случай се отнася до упражняването от страна на това дружество на гарантираното от член 56 ДФЕС свободно предоставяне на услуги.

43 Всъщност, когато установено в държава членка дружество осъществява дейност по организиране на залагания посредством икономически оператор, установен в друга държава членка, ограниченията, които са наложени за действията на този оператор, попадат в приложното поле на свободното предоставяне на услуги (вж. по аналогия решение Gambelli и др., C-243/01, EU:C:2003:597, т. 46).

44 Следователно Съдът е компетентен да отговори на поставените преюдициални въпроси.

По първия въпрос

По допустимостта

45 Германското правителство повдига възражение за недопустимост на буква а) от първия въпрос, намирайки я за хипотетична по своя характер, тъй като предвид практиката на някои баварски административни и съдебни органи, състояща се в „фиктивно“ прилагане спрямо частните оператори на условията за предоставяне на разрешение, които са предвидени за избирането на титуляри на изключителни права в качеството на признат за противоречащ на правото на Съюза публичен монопол, този монопол в действителност е престанал да съществува.

46 Доводът следва да се отхвърли, тъй като именно съвместимостта на тази практика с член 56 ДФЕС е предмет на втората и третата част от първия въпрос. Поради това отговорът на Съда на първата част от първия въпрос би бил необходим за разрешаването на спора в главното производство, ако Съдът приеме като отговор на втората и третата част от този въпрос, че

подобна практика не позволява да се осигури съобразяване с член 56 ДФЕС на режима на публичен монопол като този, който произтича от разпоредбите на Договора за хазартните игри и регионалните закони за неговото прилагане, за които е прието, че противоречат на правото на Съюза вследствие на констатациите, направени от националните юрисдикции.

47 От своя страна гръцкото правителство оспорва допустимостта на букви б) и в) от първия въпрос, тъй като имали хипотетичен характер предвид обстоятелството, че германските власти не са успели да разгледат въпроса за възможността г-жа Ince да получи разрешение за организирането на или посредничеството при залагания върху резултатите от спортни състезания.

48 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика дадена държава членка не може да прилага наказателна санкция за несъобразяването с административна формалност, когато е отказала изпълнението ѝ или го е направила невъзможно в нарушение на правото на Съюза. Като се има предвид, че букви б) и в) от първия преюдициален въпрос имат за цел да се установи дали противоречат на правото на Съюза условията, от които зависи предоставянето на дадено разрешение по националното законодателство, относимостта на този въпрос за разрешаването на висящия пред запитващата юрисдикция спор не може да се постави под съмнение (вж. в този смисъл решение Costa и Cifone, C-72/10 и C-77/10, EU:C:2012:80, т. 43).

49 От изложеното следва, че първият въпрос е допустим.

По същество

50 С първия преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да установи по същество дали член 56 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правоохранителните органи на държава членка да санкционират посредничеството без разрешение при залагания върху резултатите от спортни състезания от страна на частен оператор за сметка на друг частен оператор, който няма разрешение за организирането на залагания върху резултатите от спортни състезания в тази държава членка, но има лицензия за друга държава членка, когато задължението за снабдяване с разрешение за организиране на или посредничество при залагания върху резултатите от спортни състезания се вписва в режим на публичен монопол, който националните юрисдикции са приели за противоречащ на правото на Съюза. Освен това запитващата юрисдикция иска да установи дали член 56 ДФЕС не допуска подобно санкциониране дори когато частен оператор теоретически може да получи разрешение за организирането на или за посредничество при залагания върху резултатите от спортни състезания, при положение че не е сигурно дали се познава процедурата за предоставяне на подобно разрешение и при положение че режимът на публичен монопол за залаганията върху резултатите от спортни състезания, който националните юрисдикции са приели за противоречащ на правото на Съюза, остава в сила въпреки въвеждането на такава процедура.

51 Следователно по същество запитващата юрисдикция иска от Съда да разясни как следва да постъпят административните и съдебните органи на дадена държава членка след констатирането на несъвместимост с правото на Съюза на разпоредби от вътрешното право, които въвеждат публичен монопол за залаганията върху резултатите от спортни състезания, каквито са разглежданите в главното производство, изчаквайки междувременно да бъдат направени законодателните или административните изменения, които да поправят това нарушение на правото на Съюза.

52 Във връзка с това в самото начало трябва да се напомни, че съгласно принципа на предимство на правото на Съюза действието на разпоредбите на Договора и на пряко приложимите актове на институциите в отношението им с вътрешното право на държавите членки е такова, че със

самото си влизане в сила правят неприложима по право всяка противоречаща им разпоредба на вътрешното право (вж. решения Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, т. 17, Factortame и др., C-213/89, EU:C:1990:257, т. 18, както и Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, т. 53).

53 Съдът е приел, че поради предимството на пряко приложимото право на Съюза национална правна уредба относно публичен монопол в областта на залаганията върху резултатите от спортни състезания, 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, ако посочените ограничения не допринасят за последователно и систематично ограничаване на дейностите по залагане (вж. решения Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, т. 69 и Stanleybet International и др., C-186/11 и C-209/11, EU:C:2013:33, т. 38).

54 Въпреки това отказът да се предостави преходен период в случай на несъвместимост на националната правна уредба с член 56 ДФЕС, не води непременно до задължение за съответната държава 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 изборът да се реформира съществуващият монопол с цел да бъде приведен в съответствие с разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС, като по-специално се подложи на ефективен и стриктен контрол от страна на публичните органи (вж. решение Stanleybet International и др., C-186/11 и C-209/11, EU:C:2013:33, т. 46).

55 При всички случаи, 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 възнамерява да осигури, тя ще бъде длъжна да спазва основните норми на Договорите, и по-специално член 56 ДФЕС, принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация, основана на гражданство, както и произтичащото от тях задължение за прозрачност. В такъв случай въвеждането в тази държава членка на режим на предварително административно разрешение за 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 от националните органи, за да не може то да се използва по произволен начин (вж. решения Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, т. 90 и Stanleybet International и др., C-186/11 и C-209/11, EU:C:2013:33, т. 47).

56 С оглед на тези принципи следва да се провери дали практика, каквато е разглежданата в главното производство процедура за фиктивно издаване на разрешение за организиране на и посредничество при залагания върху резултатите от спортни състезания, отговаря на обективни, недискриминационни и предварително известни критерии.

57 Във връзка с това следва да се посочи, че подобна практика по определение не е кодифицирана. Също така, въпреки посоченото от германското правителство обстоятелство, че за централизираното издаване на разрешенията за организиране на залагания върху резултатите от спортни състезания в провинция Бавария компетентният орган е бил сезиран с близо 70 искания за издаване на разрешения от страна на частни оператори, не следва нито от акта за преюдициално запитване, нито от представените от заинтересованите лица становища, че тази практика е била рекламирана, за да се доведе до знанието на частните оператори, които биха могли да осъществяват дейности по организиране или събиране на спортни залагания. Поради това не може да се приеме, че за тези оператори е било осигурено запознаването с тази практика, което обаче следва да се провери от запитващата юрисдикция.

58 Освен това от акта за преюдициално запитване следва, че компетентните органи на германските провинции не прилагат посочената процедура за фиктивно издаване на разрешение единодушно и по еднакъв начин, тъй като само някои от тях прибягват до нейното прилагане. Също така, видно от изложението в точки [29—32] от настоящото решение, германските юрисдикции имат разногласия относно правомерността на подобна процедура.

59 При тези условия не е изключено частните оператори да не са в състояние да се запознаят нито с процедурата, която трябва да следват, за да получат разрешение за организиране на и посредничество при залагания върху резултатите от спортни състезания, нито с условията, при които разрешението би им било предоставено или отказано. Подобна неопределеност не позволява на частните оператори да се запознаят с обхвата на произтичащите от член 56 ДФЕС техни права и задължения, поради което този режим следва да се счита за противоречащ на принципа на правна сигурност (вж. по аналогия решения Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, т. 22, Комисия/Франция, C-483/99, EU:C:2002:327, т. 50 и Festersen, C-370/05, EU:C:2007:59, т. 43).

60 При всички случаи трябва да се подчертае, че видно от акта за преюдициално запитване, по реда на разглежданата в главното производство процедура за фиктивно издаване на разрешение не е било издадено на частен оператор нито едно разрешение за организиране на или посредничество при залагания върху резултатите от спортни състезания.

61 Във връзка с това запитващата юрисдикция отбелязва, че тъй като условията за предоставяне на разрешение за организирането на залагания върху резултатите от спортни състезания, които са приложими към публичните оператори в съответствие с Договора за хазартните игри и законите за прилагане в провинциите, имат за цел именно да обосноват изключването на частните оператори, последните не могат на практика никога да изпълнят тези условия. Това е вярно още повече след постановяването от Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) на решенията от 16 май 2013 г., които позволяват превантивно да се забрани организирането на и посредничеството при залагания върху резултатите от спортни състезания от частни оператори, когато за тях явна липсва възможност да получат подобно разрешение.

62 От този извод се налага заключението, на което обръщат внимание запитващата юрисдикция, г-жа Ince и Комисията, че разглежданата в главното производство процедура за фиктивно издаване на разрешение не може да се счита за практика, която отстранява установената от националните юрисдикции несъвместимост с правото на Съюза на разпоредбите на вътрешното право, въвеждащи режим на публичен монопол за организирането на и посредничеството при залаганията върху резултатите от спортни състезания.

63 Що се отнася до последиците от подобна несъвместимост, следва да се припомни, че дадена държава членка не може да прилага наказателна санкция за несъобразяването с административна формалност, когато е отказала изпълнението ѝ или го е направила невъзможно в нарушение на правото на Съюза (вж. решения Placanica и др., C-338/04, C-359/04 и C-360/04, EU:C:2007:133, т. 69, Stoß и др., C-316/07, C-358/07—C-360/07, C-409/07 и C-410/07, EU:C:2010:504, т. 115, както и Costa и Cifone, C-72/10 и C-77/10, EU:C:2012:80, т. 43).

64 Подобно тълкуване, следващо от принципа на предимство на правото на Съюза и от предвидения в член 4, параграф 3 ДЕС принцип на лоялно сътрудничество, е приложимо по отношение на всички органи на съответната държава членка в рамките на тяхната компетентност, сред които са и правоохранителните органи (вж. в този смисъл решение Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, т. 64 и цитираната съдебна практика).

65 Предвид изложеното на букви а)—в) от първия въпрос следва да се отговори, че член 56 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правоохранителните органи на държава членка да санкционират посредничеството без разрешение при залагания върху резултатите от спортни състезания от страна на частен оператор за сметка на друг частен оператор, който няма разрешение за организирането на залагания върху резултатите от спортни състезания в тази държава членка, но има лицензия за друга държава членка, когато задължението за снабдяване с разрешение за организиране на или посредничество при залагания върху резултатите от спортни състезания се вписва в режим на публичен монопол, който националните юрисдикции са приели за противоречащ на правото на Съюза. Член 56 ДФЕС не допуска подобно санкциониране дори когато частен оператор теоретически може да получи разрешение за организирането на или за посредничество при залагания върху резултатите от спортни състезания, при положение че не е сигурно дали се познава процедурата за предоставяне на подобно разрешение и при положение че режимът на публичен монопол за залаганията върху резултатите от спортни състезания, който националните юрисдикции са приели за противоречащ на правото на Съюза, е останал в сила въпреки въвеждането на такава процедура.

По втория въпрос

66 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи по същество дали член 8, параграф 1 от Директива 98/34 трябва да се тълкува в смисъл, че проект на регионална правна уредба, запазваща в даден регион действието на разпоредби от обща за регионите на държава членка правна уредба с изтекло действие, следва да бъде нотифициран по реда на посочения член 8, параграф 1, когато този проект съдържа технически регламенти по смисъла на член 1 от същата директива, при положение че неизпълнението на това задължение води до невъзможност техническите регламенти да бъдат противопоставени на частноправни субекти в рамките на наказателно производство, след като общата правна уредба е била нотифицирана като проект на Комисията в съответствие с член 8, параграф 1 от Директива 98/34 и е предвиждала изрично възможността за продължаване на нейното действие, което обаче впоследствие не е било направено.

67 В това отношение следва да се припомни, че неизпълнението на задължението за уведомяване по член 8, параграф 1 от Директива 98/34 представлява процесуално нарушение при приемане на съответните технически регламенти и води до тяхната неприложимост, така че те не могат да бъдат противопоставени на частноправните субекти (вж. по-специално решение Ivansson и др., C-307/13, EU:C:2014:2058, т. 48 и цитираната съдебна практика).

68 Във връзка с това следва да се подчертае, както отбелязва и генералният адвокат в точка 60 от своето заключение, че макар член 8, параграф 1 от посочената директива да изисква на Комисията да бъде нотифициран целият проектозакон, съдържащ технически регламенти (вж. в този смисъл решение Комисия/Италия, C-279/94, EU:C:1997:396, т. 40 и 41), произтичащата от неспазването на това задължение неприложимост се разпростира не върху всички разпоредби на този закон, а само върху съдържащите се в него технически регламенти.

69 Следователно, за да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция, трябва да се провери, на първо място, дали разпоредбите на Договора за хазартните игри, за които се твърди, че са били нарушени от г-жа Ince и които след изтичането на срока на действие на този договор са останали в сила в качеството на правни норми на провинция Бавария в съответствие със Закона за изпълнение на договора за хазартните игри, представляват „технически регламенти“ по смисъла на член 1, точка 11 от Директива 98/34.

70 Съгласно тази разпоредба понятието „технически регламент“ се отнася до четири категории мерки, а именно, първо — до „техническа спецификация“ по смисъла на член 1, точка 3 от Директива 98/34, второ — до „други изисквания“ съгласно определението в член 1, точка 4 от тази директива, трето — до „правило за услуги“ по член 1, точка 5 от същата директива и четвърто — до „подзаконовите или административните разпоредби на държавите членки […], забраняващи производството, вноса, маркетинга или използването на един продукт или забраняващи предоставянето или използването на услуга или установяването на доставчик на услуги“.

71 Най-напред, Договорът за хазартните игри, изглежда, не съдържа разпоредби относно първата категория технически регламенти, а именно тази, която се отнася до понятието „техническа спецификация“ по смисъла на член 1, точка 3 от Директива 98/34. Това понятие всъщност се отнася изключително до свързаните с продукта или неговата опаковка национални мерки в това им качество и по този начин определя една от основните характеристики на даден продукт (вж. решения Fortuna и др., C-213/11, C-214/11 и C-217/11, EU:C:2012:495, т. 28 и Ivansson и др., C-307/13, EU:C:2014:2058, т. 19). Договорът за хазартните игри обаче урежда организацията на и посредничество при залагания върху резултатите от спортни състезания, без да се позовава на продуктите, които евентуално са свързани с тези дейности.

72 На същото основание Договорът за хазартните игри не следва да съдържа и разпоредби относно втората категория технически регламенти, а именно тази, която се отнася до понятието „други изисквания“ по смисъла на член 1, точка 4 от посочената директива, което понятие е свързано с жизнения цикъл на даден продукт след пускането му на пазара.

73 Накрая, следва да се провери дали Договорът за хазартните игри съдържа правила относно изброените в член 1, точка 11 от Директива 98/34 трета и/или четвърта категория „технически регламенти“, а именно тези, която се отнася до „правило[то] за услуги“ или правилото, „забраняващ[о] предоставянето или използването на услуга или установяването на доставчик на услуги“.

74 Съгласно член 1, точка 5 от посочената директива „правило за услуги“ е всяко изискване от общ характер, свързано с предприемането и упражняването на дейности за услуги според значението на член 1, точка 2 от директивата, които представляват „каквато и да е услуга на информационното общество, тоест, каквато и да е услуга, нормално предоставяна срещу възнаграждение, от разстояние, чрез електронно средство и по индивидуална молба на получателя на услугите“.

75 Във връзка с това следва да се посочи, на което и Комисията обърна внимание в съдебното заседание, че някои разпоредби от Договора за хазартните игри биха могли да се квалифицират като „правила за услуги“, доколкото те се отнасят до „услуга на информационното общество“ по смисъла на член 1, точка 2 от Директива 98/34. В тези разпореди са включени предвидената в член 4, параграф 4 от Договора за хазартните игри забрана за предлагане на хазартни игри по интернет, изброените в член 25, параграф 6 от същия договор изключения от тази забрана, ограниченията на възможността да се предлагат залагания върху резултатите от спортни състезания посредством телекомуникационни средства съгласно член 21, параграф 2 от посочения договор, както и забраната за рекламиране на хазартни игри по интернет или посредством телекомуникационни средства съгласно член 5, параграф 3 от същия договор.

76 От друга страна, що се отнася до разпоредбите на Договора за хазартните игри, извън тези за „услуга[та] на информационното общество“ по смисъла на член 1, точка 2 от Директива 98/34, каквито са разпоредбите, въвеждащи задължение за получаване на разрешение за организирането или събирането на спортни залагания, както и невъзможността за издаване на разрешение на частни оператори, те не представляват „технически регламенти“ по смисъла на член 1, точка 11 от тази директива. Всъщност национални разпоредби, които предвиждат само

условия за установяването или за предоставянето на услуги от предприятия, каквито са разпоредбите, обвързващи упражняването на дадена професионална дейност с предварителното издаване на разрешение, не представляват технически регламенти по смисъла на тази разпоредба (вж. в този смисъл решение Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, т. 87).

77 Запитващата юрисдикция следва да провери дали в съединените наказателни дела, разглеждани в рамките на главното производство, г-жа Ince е обвинена в нарушаване на някои от изброените в точка [75] от настоящото решение разпоредби, за които следва да се счита, че въвеждат правила относно услугите по смисъла на член 1, точка 5 от Директива 98/34.

78 На второ място, следва да се разгледа дали по отношение на Закона за изпълнение на договора за хазартните игри — доколкото с него, след изтичането на срока му на действие, разпоредбите на Договора за хазартните игри са станали приложими в качеството им на правна уредба в провинция Бавария — е имало задължение за нотифициране на Комисията по реда на член 8, параграф 1 от Директива 98/34, така че ако г-жа Ince би могла да бъде упрекната, че е нарушила един или повече от установените с Договора за хазартните игри технически регламенти, при липсата на подобна нотификация последните няма да могат да ѝ бъдат противопоставени.

79 В това отношение веднага следва да се посочи, а това се подчертава и от Комисията, че разпоредбите на Закона за изпълнение на договора за хазартните игри не са обект на въведеното от член 8, параграф 1, трета алинея от Директива 98/34 задължение за държавите членки да „предоставят отново“ внесени в проекта на даден технически регламент значителни изменения. Всъщност това задължение е свързано само с неотносимата към разглеждания случай хипотеза, при която в хода на националния законодателен процес са внесени значителни изменения в проект на технически регламент, след като той е бил нотифициран на Комисията.

80 От друга страна, следва да се разгледа дали е трябвало и Законът за изпълнение на договора за хазартните игри преди неговото приемане да бъде нотифициран на Комисията по реда на член 8, параграф 1, първа алинея от Директива 98/34, независимо от нотифицирането на проекта на Договора за хазартните игри.

81 Във връзка с това следва да се посочи, че макар правилата относно организирането на и посредничеството при залагания върху резултатите от спортни състезания съгласно Закона за изпълнение на договора за хазартните игри да са по съдържание идентични с правилата от по-рано нотифицирания на Комисията Договор за хазартните игри, те се различават от последните по своя времеви и териториален обхват.

82 Поради това постигането на преследваните от Директива 98/34 цели изисква законодателните проекти, какъвто е Законът за изпълнение на договора за хазартните игри, да бъдат нотифицирани на Комисията по реда на член 8, параграф 1, първа алинея от тази директива. Както по-конкретно следва от нейните съображения 5 и 6, директивата има за цел, първо, да осигури превантивен контрол над запланuваните от държавата членка технически регламенти, като се даде възможност на Комисията и на другите държави членки да се запознаят с тях, преди да бъдат приети. На второ място, както се посочва в съображение 7, директивата има за цел да подпомогне стопанските субекти да се възползват от присъщите на този пазар предимства, като обезпечи редовното публикуване на техническите регламенти, които държавите членки предвиждат да приемат, предоставяйки им по този начин възможност да дадат своята оценка за влиянието на тези регламенти.

83 В частност с оглед на тази втора цел е важно стопанските субекти в дадена държава членка да бъдат информирани за приеманите в друга държава членка проекти на технически регламенти, както и за техния времеви и териториален обхват, за да са наясно с обема от задължения, които могат да им бъдат възложени, и за да могат евентуално да предварят приемането на тези разпоредби чрез своевременно пригодяване на своите продукти или услуги.

84 Поради това на втория въпрос следва да се отговори, че член 8, параграф 1 от Директива 98/34 трябва да се тълкува в смисъл, че проект на регионална правна уредба, запазваща в даден регион действието на разпоредби от обща за регионите на държава членка правна уредба с изтекло действие, следва да бъде нотифициран по реда на посочения член 8, параграф 1, когато този проект съдържа технически регламенти по смисъла на член 1 от същата директива, при положение че неизпълнението на това задължение води до невъзможност техническите регламенти да бъдат противопоставени на частноправни субекти в рамките на наказателно производство. Това задължение не се поставя под съмнение от обстоятелството, че общата правна уредба е била нотифицирана като проект на Комисията в съответствие с член 8, параграф 1 от посочената директива и е предвиждала изрично възможността за продължаване на нейното действие, което обаче впоследствие не е било направено.

По третия въпрос

85 С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи по същество дали член 56 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска санкционирането от държава членка на посредничеството без разрешение при залагания върху резултатите от спортни състезания, осъществявани на нейна територия за сметка на икономически оператор, който разполага с лиценз за организирането на залагания върху резултатите от спортни състезания в друга държава членка:

— когато предоставянето на разрешение за организирането на залагания върху резултатите от спортни състезания зависи от получаването на концесия от този оператор в рамките на процедура за предоставяне на концесии, каквато е разглежданата в главното производство, при положение че запитващата юрисдикция установява, че в тази процедура не са спазени принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация, основана на гражданство, както и на произтичащото от тях задължение за прозрачност, и

— доколкото, въпреки влизането в сила на национална разпоредба, допускаща предоставянето на концесии на частни оператори, в сила е останало на практика прилагането на разпоредбите, с които се въвежда режим на публичен монопол за организирането на и посредничеството при залагания върху резултатите от спортни състезания, който националните юрисдикции са установили, че противоречи на правото на Съюза.

86 Най-напред следва да се припомни, че публичните органи, които сключват договори за концесия на услуги, са длъжни поначало да спазват основните правила на Договора за функциониране на ЕС, по-специално на член 56 ДФЕС, и в частност принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация, основана на гражданство, както и произтичащото от тях задължение за прозрачност (вж. в този смисъл решение Sporting Exchange, C-203/08, EU:C:2010:307, т. 39 и цитираната съдебна практика).

87 Задължението за прозрачност, което е следствие от принципа на равенство, в този контекст има за основна цел да осигури на всеки заинтересован оператор възможност да реши да подаде оферта за участие в публични търгове въз основа на цялата относима информация и да гарантира, че не съществува риск от фаворизиране и произволно поведение от страна на възлагащия орган. То изисква условията и редът за провеждане на процедурата за възлагане да са определени ясно, точно и еднозначно в обявлението за поръчка или в тръжните

спецификации така, че първо, да позволят на всички оференти, в разумни граници осведомени и полагащи нормална грижа, да схванат тяхното точно съдържание и да ги тълкуват по един и същ начин и второ, да дадат възможност на възлагащия орган да провери действително дали офертите на оферентите съответстват на критериите на дадената процедура (решение Costa и Cifone, C-72/10 и C-77/10, EU:C:2012:80, т. 73 и цитираната съдебна практика).

88 Накрая, единствено запитващата юрисдикция има компетентност с оглед преценката на фактите и тълкуването на националното законодателство да разгледа в светлината на тези принципи дали посочените от нея фактори, взети поотделно или според съвкупните техни последици, биха могли да поставят под съмнение съвместимостта на дадена процедура, каквато е разглежданата в главното производство, за отдаване на концесия за организирането на залагания върху резултатите от спортни състезания с принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация, основана на гражданство, както и произтичащото от тях задължение за прозрачност.

89 В случая следва да се обърне внимание на отбелязаното от запитващата юрисдикция в буква е) от третия въпрос, че предоставящият концесии орган не се е възползвал от възможността за предоставяне на концесии на частни оператори в съответствие с член 10а от Договора за изменение. Както бе споменато в точка 38 от настоящото решение, съгласно становищата на германското правителство предоставянето на концесии на кандидатите, избрани в процедурата по подбор, е било прекъсвано многократно с издадени от германски юрисдикции обезпечителни разпореждания. Поради това към момента на настъпване на обстоятелствата, за които е обвинена г-жа Ince, нито един частен оператор не е получил разрешение за организиране на или посредничество при залагания върху резултатите от спортни състезания в Германия, при което споменатата в точки 29 и 30 от настоящото решение съдебна практика на Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд) запазва своята приложимост по отношение на частните оператори.

90 От друга страна, както отбелязва и Amtsgericht Sonthofen (Районен съд Sonthofen) в буква е) от третия въпрос, публичните оператори, получили разрешение за организиране на или за посредничество при залагания върху резултатите от спортни състезания в съответствие с Договора за хазартните игри или със законите за неговото прилагане в провинциите, са могли съгласно преходната разпоредба в член 29 от Договора за изменение да продължат да упражняват подобни дейности в продължение на една година от предоставянето на първата концесия, без на самите тях да е била предоставяна концесия.

91 При тези условия, запитващата юрисдикция счита, че режимът на публичен монопол за организирането на и посредничеството при залагания върху резултатите от спортни състезания съгласно Договора за хазартните игри и законите за неговото прилагане в провинциите, който германските юрисдикции са постановили, че противоречи на правото на Съюза, в действителност е запазил своето действие.

92 Във връзка с това следва да се подчертае, както бе припомнено в точки 53—55 от настоящото решение, че съгласно възприетото от Съда в решение Stanleybet International и др. (C-186/11 и C-209/11, EU:C:2013:33, т. 38, 46 и 47) национална правна уредба относно публичен монопол в областта на залаганията върху резултатите от спортни състезания, която според направените от национална юрисдикция изводи съдържа ограничения, несъвместими със свободното предоставяне на услуги, не може да продължава да се прилага в преходен период. Отказът да се предостави преходен период, не води непременно до задължение за съответната държавата членка да либерализира пазара на хазартни игри, при положение че тя може също така да реформира съществуващия монопол, за да го направи съвместим с правото на Съюза или да го замени със система на предварително предоставяне на административно разрешение въз основа на обективни, недискриминационни и предварително известни критерии.

93 С оглед на изложеното, при това без да е необходимо да се определя дали всеки от посочените в букви а)—д) от третия въпрос фактори, взети поотделно или според техните съвкупни последици, биха могли да поставят под съмнение съвместимостта на разглежданата в главното производство процедура за предоставяне на концесии с член 56 ДФЕС, следва да се приеме, че законодателна реформа, каквато е установената с въвеждането на предвидената в член 10а от Договора за изменение клауза за пробно въвеждане на нова уредба на залаганията върху резултатите от спортни състезания, не може да се счита, че отстранява несъвместимостта с член 56 ДФЕС на режим на публичен монопол за организирането на и посредничеството при залагания върху резултатите от спортни състезания, какъвто е установеният въз основа на Договора за хазартните игри и законите за неговото прилагане, тъй като, предвид описаните в буква е) от третия въпрос обстоятелства, подобен режим на практика е запазил действието си и след влизането в сила на въвеждащите тази реформа разпоредби.

94 Както обаче бе припомнено в точка 63 от настоящото решение, държава членка не може да прилага наказателна санкция за несъобразяването с административна формалност, когато е отказала изпълнението ѝ или го е направила невъзможно в нарушение на право на Съюза.

95 Поради това на третия въпрос следва да се отговори, че член 56 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска санкционирането от държава членка на посредничеството без разрешение при залагания върху резултатите от спортни състезания, осъществявани на нейна територия за сметка на оператор, който разполага с лиценз за организирането на залагания върху резултатите от спортни състезания в друга държава членка:

— когато предоставянето на разрешение за организирането на залагания върху резултатите от спортни състезания зависи от получаването на концесия от този оператор в рамките на процедура за предоставяне на концесии, каквато е разглежданата в главното производство, при положение че запитващата юрисдикция установява, че в тази процедура не са спазени принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация, основана на гражданство, както и на произтичащото от тях задължение за прозрачност, и

— доколкото, въпреки влизането в сила на национална разпоредба, допускаща предоставянето на концесии на частни оператори, в сила е останало на практика прилагането на разпоредбите, с които се въвежда режим на публичен монопол за организирането на и посредничеството при залагания върху резултатите от спортни състезания, който националните юрисдикции са установили, че противоречи на правото на Съюза.

По съдебните разноски

96 С оглед на обстоятелството, че за страните в 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 (първи състав) реши:

1) Член 56 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правоохранителните органи на държава членка да санкционират посредничеството без разрешение при залагания върху резултатите от спортни състезания от страна на частен оператор за сметка на друг частен оператор, който няма разрешение за организирането на залагания върху резултатите от спортни състезания в тази държава членка, но има лицензия за друга държава членка, когато задължението за снабдяване с разрешение за организиране на или посредничество при залагания върху резултатите от спортни

състезания се вписва в режим на публичен монопол, който националните юрисдикции са приели за противоречащ на правото на Съюза. Член 56 ДФЕС не допуска подобно санкциониране дори когато частен оператор теоретически може да получи разрешение за организирането на или за посредничество при залагания върху резултатите от спортни състезания, при положение че не е сигурно дали се познава процедурата за предоставяне на подобно разрешение и при положение че режимът на публичен монопол за залаганията върху резултатите от спортни състезания, който националните юрисдикции са приели за противоречащ на правото на Съюза, е останал в сила въпреки въвеждането на такава процедура.

2) **Член 8, параграф 1 от Директива 98/34/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 година, установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите стандарти и регламенти и правила относно услугите на информационното общество, изменена с Директива 98/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 юли 1998 година, трябва да се тълкува в смисъл, че проект на регионална правна уредба, запазваща в даден регион действието на разпоредби от обща за регионите на държава членка правна уредба с изтекло действие, следва да бъде нотифициран по реда на посочения член 8, параграф 1, когато този проект съдържа технически регламенти по смисъла на член 1 от същата директива, при положение че неизпълнението на това задължение води до невъзможност техническите регламенти да бъдат противопоставени на частноправни субекти в рамките на наказателно производство. Това задължение не се поставя под съмнение от обстоятелството, че общата правна уредба е била нотифицирана като проект на Комисията в съответствие с член 8, параграф 1 от посочената директива и е предвиждала изрично възможността за продължаване на нейното действие, което обаче впоследствие не е било направено.**

3) **Член 56 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска санкционирането от държава членка на посредничеството без разрешение при залагания върху резултатите от спортни състезания, осъществявани на нейна територия за сметка на оператор, който разполага с лиценз за организирането на залагания върху резултатите от спортни състезания в друга държава членка:**

   — **когато предоставянето на разрешение за организирането на залагания върху резултатите от спортни състезания зависи от получаването на концесия от този оператор в рамките на процедура за предоставяне на концесии, каквато е разглежданата в главното производство, при положение че запитващата юрисдикция установява, че в тази процедура не са спазени принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация, основана на гражданство, както и на произтичащото от тях задължение за прозрачност, и**

   — **доколкото, въпреки влизането в сила на национална разпоредба, допускаща предоставянето на концесии на частни оператори, в сила е останало на практика прилагането на разпоредбите, с които се въвежда режим на публичен монопол за организирането на и посредничеството при залагания върху резултатите от спортни състезания, който националните юрисдикции са установили, че противоречи на правото на Съюза.**

Подписи