Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

19 юли 2012 година*

„Вътрешен пазар — Директива 98/34/ЕО — Технически стандарти и регламенти — Процедура за предоставяне на информация в сферата на техническите стандарти и норми — Игрални автомати с ниски печалби — Забрана за изменение, подновяване и издаване на разрешенията за извършване на дейност — Понятие за „технически регламент““

По съединени дела C-213/11, C-214/11 и C-217/11

с предмет преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС от Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (Полша) с актове от 16 ноември 2010 г., постъпили в Съда на 9 и 11 май 2011 г., в рамките на производства по дела

Fortuna sp. z o.o. (C-213/11),

Grand sp. z o.o. (C-214/11),

Forta sp. z o.o. (C-217/11)

срещу

Dyrektor Izby Celnej w Gdyni,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: г-н K. Lenaerts, председател на състав, г-н J. Malenovský, г-жа R. Silva de Lapuerta, г-н G. Arestis (докладчик) и D. Šváby, съдии,

генерален адвокат: г-н N. Jääskinen,

секретар: г-жа K. Sztranc-Sławiczek, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 22 март 2012 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Fortuna sp. z o.o., Grand sp. z o.o. и Forta sp. z o.o., от K. Budnik, adwokat,

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

* Език на производството: полски.

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

— за португалското правителство, от г-н L. Inez Fernandes и г-жа A. P. Barros, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от г-н G. Zavvos и г-жа K. Herrmann, в качеството на представители,

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

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на член 1, точка 11 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 2006/96/ЕО на Съвета от 20 ноември 2006 г. (ОВ L 363, стр. 81; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 57, стр. 176, наричана по-нататък „Директива 98/34“).

2 Запитванията са отправени в рамките на спорове между Fortuna sp. z o.o. (наричано по-нататък „Fortuna“), Grand sp. z o.o. (наричано по-нататък „Grand“) и Forta sp. z o.o. (наричано по-нататък „Forta“), от една страна, и Dyrektor Izby Celnej w Gdyni (директорът на митническото управление в Гдиня, наричан по-нататък „DICG“), от друга, във връзка с отказа на последния да измени, поднови или издаде — в зависимост от случая — разрешения за организиране и извършване на дейност с игрални автомати с ниски печалби.

Правна уредба

Правото на съюза

3 Член 1, точки 1—5 и 11 от Директива 98/34 гласи:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

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

2) „услуга“, 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 от получателя на услугите.

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

[…]

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

5) „правило за услуги“ — 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“ — техническа [спецификация] и други изисквания или правила за услуги, включ[ително] съответни[те] административни разпоредби, спазването на които е задължително, юридически или фактически, в случаите на [търгуването], предоставяне на услуги, установяване на оператор за услуги или използване в държава членка или в голяма част от нея, както законите, [подзаконовите] или административните разпоредби на държавите членки, с изключение на тези, предвидени в член 10, забраняващи производството, вноса, [търгуването] или използването на един продукт или забраняващи предоставянето или използването на услуга или установяването на доставчик на услуги.

[…]“.

4 Съгласно член 8, параграф 1, първа и трета алинеи от тази директива:

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

[…]

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

Национално право

5 До 31 декември 2009 г. организацията и осъществяването на дейности в областта на игрите с автомати с ниски печалби са уредени в изменения Закон за игрите и залозите (ustawa o grach i zakładach wzajemnych) от 29 юли 1992 г. (Dz. U. 2004 г., бр. 4, позиция 27) (наричан по-нататък „Законът за игрите и залозите“).

6 Член 2, параграф 2b от този закон гласи:

„Игрите с автомати с ниски печалби са игри с механични, електромеханични или електронни устройства с парични или предметни печалби, при които стойността на отделната печалба не може да надвишава 15 [EUR], а максималната стойност на залозите за участие в една игра не може да надвишава 0,07 [EUR]“.

7 Съгласно разпоредбите на посочения закон, за да бъдат осъществявани игрите с автомати, собствениците на такива устройства трябва да получат разрешение от териториално компетентния данъчен орган. Разрешенията се издават на собствениците на устройствата за срок от 6 години и по искане на титуляра могат да бъдат подновени за допълнителен срок от 6 години.

8 Член 7, параграф 1a от същия закон предвижда:

„Организирането на игрите с автомати с ниски печалби се разрешава само на местата за игри с автомати с ниски печалби“.

9 Член 30 от Закона за игрите и залозите гласи:

„Местата за игри с автомати с ниски печалби могат да се намират в заведения за обществено хранене, обекти за търговия или услуги, които отстоят на не по-малко от 100 метра от училища, образователни и възпитателни центрове, здравни заведения и храмове“.

10 Законът за хазартните игри (ustawa o grach hazardowych) от 19 ноември 2009 г. (Dz. U., бр. 201, позиция 1540, наричан по-нататък „Законът за хазартните игри“), който заменя Закона за игрите и залозите, е в сила от 1 януари 2010 г.

11 Член 14, параграф 1 от Закона за хазартните игри гласи:

„Организирането на игри на рулетка, карти, зарове и на игри с автомати се допуска само в игрални казина“.

12 Член 129 от този закон предвижда:

„1. Лицата, които извършват дейност с игрални автомати с ниски печалби или с игрални автомати в игрални зали въз основа на издадени преди влизането в сила на този закон разрешения, могат да продължат да извършват тази дейност съгласно старите разпоредби до изтичането на срока на разрешенията им, доколкото в настоящия закон не е предвидено друго.

2. Прекратяват се образуваните преди влизането в сила на този закон, но неприключени производства по издаване на разрешения за извършване на дейност с игрални автомати с ниски печалби или с игрални автомати в игрални зали.

3. Игрите с автомати с ниски печалби са игри с механични, електромеханични или електронни устройства с парични или предметни печалби, при които стойността на отделната печалба не може да надвишава 60 PLN [полски злоти], а максималната стойност на залозите за участие в една игра не може да надвишава 0,50 PLN“.

13 Член 135 от Закона за хазартните игри гласи:

„1. Разрешенията по член 129, параграф 1 могат да се изменят по реда на предвидените в този закон разпоредби за изменение на лицензиите и разрешенията, издадени с оглед извършването на дейност по член 6, параграфи 1—3, с акт на органа, който е бил компетентен да издаде разрешението към деня преди датата на влизането в сила на този закон, като се спазват изискванията по параграфи 2 и 3. Разпоредбите на членове 56 и 57 се прилагат по аналогия.

2. Не се допуска чрез изменение на разрешението да се промени мястото на организиране на игрите, освен ако това не води до намаляване на броя на обектите, в които се провеждат игрите с автомати с ниски печалби.

[…]“.

14 Съгласно член 138, параграф 1, от този закон разрешенията по член 129, параграф 1 от същия закон не могат да бъдат подновявани.

Спорът в главните производства и преюдициалните въпроси

15 Жалбоподателите в главните производства са дружества с икономическа дейност, включваща между другото организирането и провеждането на игри с автомати. За целта Fortuna, Grand и Forta закупуват игрални автомати от пазара на Съюза.

16 Fortuna разполага с изискуемото по закон разрешение за подобна дейност, издадено на 1 ноември 2003 г. за срок от шест години, което е подновено с решение от 14 септември 2009 г. Разрешението се отнася до голям брой места за организиране на игри. Fortuna подава искане за изменение на разрешението му в частта относно определянето на едно от местата за организиране на игри. С решение от 3 февруари 2010 г., потвърдено впоследствие с решение от 14 април 2010 г., DICG отхвърля това искане, като се позовава на член 135, параграф 2 от Закона за хазартните игри, който забранява всяка промяна на местата за организиране на игри посредством промяна на разрешението, освен в случаите на намаляване на броя на обектите, в които се провеждат игрите с автомати с ниски печалби.

17 Grand разполага с изискуемото по закон разрешение за организирането и провеждането на игри с автомати, издадено на 6 август 2004 г. за срок от шест години. Разрешението се отнася също до голям брой места за организиране на игри. Grand подава искане за подновяване на разрешението му за нов шестгодишен срок. С решение от 24 февруари 2010 г., потвърдено впоследствие с решение от 18 май 2010 г., DICG отхвърля искането, като се позовава на член 138, параграф 1 от Закона за хазартните игри, който забранява подновяването на разрешенията за осъществяване на дейност с игрални автомати с ниски печалби.

18 На 10 декември 2008 г. Forta подава искане за получаване на разрешение за организиране и осъществяване на игри с автомати с ниски печалби на територията на воеводство Померания. Искането, което първоначално е за 112 места за игри с ниски печалби, в крайна сметка остава за 80 места. С решение от 12 февруари 2010 г., впоследствие потвърдено с решение от 19 април 2010 г., DICG приема, позовавайки се на член 129, параграф 2 от Закона за хазартните игри, че провеждането на това производство не следва да продължава. Наистина тази разпоредба налага прекратяването на образуваните и неприключили преди влизането в сила на новия закон производства, които се отнасят до исканията за издаване на разрешения за осъществяване на дейност с игрални автомати с ниски печалби или дейност с игрални автомати, организирана в игрални зали, които са подадени при действието на Закона за игрите и залозите.

19 Всеки от жалбоподателите в главните производства подава жалба до Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku (Административен съд на воеводство Гданск) срещу решенията, които го засягат, с твърдението, че администрацията не може да се позовава в своите решения на разпоредбите от Закона за хазартните игри, тъй като Комисията не е уведомена за него, макар да съдържа „технически регламенти“ по смисъла на Директива 98/34. Жалбоподателите в главните производства посочват също така, че произтичащите от този закон ограничения за осъществяването на игри с автомати с ниски печалби водят до съществено ограничаване на търговията с тези устройства в рамките на Европейския съюз. Всъщност забраната за изменение и подновяване на предишните разрешения, както и забраната за издаване на нови разрешения за използване на такива устройства на практика правели тези устройства съвсем безполезни.

20 Запитващата юрисдикция уточнява, че практиката на Съда относно свободното движение на стоки и свободното предоставяне на услуги във връзка с хазартните игри ѝ позволява да прецени самостоятелно съвместимостта с тези свободи на установения от Закона за хазартните игри режим. От друга страна, юрисдикцията иска да установи дали разпоредбите на този закон са противопоставими на частноправен субект, ако Комисията не е уведомена за тях в съответствие с предвидената в Директива 98/34 процедура.

21 При тези условия Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

По дело C-213/11:

„Трябва ли член 1, точка 11 от Директива [98/34] да се тълкува в смисъл, че сред „техническите регламенти“, проектите за които трябва да се предоставят на Комисията съгласно член 8, параграф 1 от директивата, е и законова разпоредба, която забранява да се изменят разрешенията за извършване на дейност с игрални автомати с ниски печалби, когато изменението се отнася до мястото, в което се организират игрите?“.

По дело C-214/11:

„Трябва ли член 1, точка 11 от Директива [98/34] да се тълкува в смисъл, че сред „техническите регламенти“, проектите за които трябва да се предоставят на Комисията съгласно член 8, параграф 1 от директивата, е и законова разпоредба, която забранява подновяването на разрешенията за извършване на дейност с игрални автомати с ниски печалби?“.

По дело C-217/11:

„Трябва ли член 1, точка 11 от Директива [98/34] да се тълкува в смисъл, че сред „техническите регламенти“, проектите за които трябва да се предоставят на Комисията съгласно член 8, параграф 1 от директивата, е и законова разпоредба, която забранява издаването на разрешения за извършване на дейност с игрални автомати с ниски печалби?“.

22 С определение на председателя на Съда от 9 юни 2011 г. дела C-213/11, C-214/11 и C-217/11 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството и с оглед на постановяването на решението.

По преюдициалните въпроси

23 Със своите въпроси запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 1, точка 11 от Директива 98/34 трябва да се тълкува в смисъл, че национални разпоредби като тези в Закона за хазартните игри, които биха могли да имат за последица ограничаването или

дори постепенното създаване на невъзможност за осъществяване на игри с автомати с ниски печалби извън казината и игралните зали, представляват „технически регламенти“ по смисъла на тази разпоредба, проектът за които следва да се предостави на Комисията съгласно член 8, параграф 1, първа алинея от същата директива.

24 В началото следва да се припомни, че Съдът вече се е произнесъл, че мерки, забраняващи използването на всякакви електрически, електромеханични и електронни игри на обществени или частни места извън казината, следва да се квалифицират като технически регламенти по смисъла на член 1, точка 11, от Директива 98/34 (Решение от 26 октомври 2006 г. по дело Комисия/Гърция, C-65/05, Recueil, стр. I-10341, точка 61).

25 При тези условия мярка, каквато е член 14, параграф 1 от Закона за хазартните игри, която запазва само за игралните казина организирането на игри с автомати, следва да се квалифицира като „технически регламент“ по смисъла на член 1, точка 11 от Директива 98/34.

26 След това първоначално уточнение трябва да се напомни, че според постоянната съдебна практика Директива 98/34 има за цел чрез превантивен контрол да защитава свободното движение на стоки — крайъгълен камък на Европейския съюз, и този контрол е полезен, доколкото посочените в директивата технически регламенти биха могли да създадат пречки за търговията със стоки между държавите членки, а тези пречки са недопустими, освен ако не са необходими за изпълнението на императивни изисквания, въведени с оглед преследването на общ интерес (вж. Решение от 30 април 1996 г. по дело CIA Security International, C-194/94, Recueil, стр. I-2201, точки 40 и 48, Решение от 8 септември 2005 г. по дело Lidl Italia, C-303/04, Recueil, стр. I-7865, точка 22 и Решение от 9 юни 2011 г. по дело Intercommunale Intermosane и Fédération de l’industrie et du gaz, C-361/10, Сборник, стр. I-5079, точка 10).

27 В този контекст следва да се напомни, че според практиката на Съда от член 1, точка 11 от Директива 98/34 следва, че освен категорията на правилата, отнасящи се до услугите на информационното общество по смисъла на същия член 1, точки 2 и 5 (която обаче не се засяга в главните производства, доколкото разглежданите в тях национални разпоредби се отнасят до автоматизирани устройства за игри с ниски печалби в качеството им на „продукти“ по смисъла на споменатия член 1, точка 1), понятието „технически регламент“ включва три категории, а именно, на първо място, „техническата спецификация“ по член 1, точка 3 от директивата, на второ място, „другото изискване“, както е определено в член 1, точка 4 от директивата, и на трето място, забраната за производство, внос, търговия или използване на продукт, посочен в член 1, точка 11 от същата директива (вж. Решение от 21 април 2005 г. по дело Lindberg, C-267/03, Recueil, стр. I-3247, точка 54, Решение от 8 ноември 2007 г. по дело Schwibbert, C-20/05, Сборник, стр. I-9447, точка 34 и Решение по дело Intercommunale Intermosane и Fédération de l’industrie et du gaz, посочено по-горе, точка 11).

28 Важно е най-напред да се уточни, че за да попада в първата категория технически регламенти, указана в член 1, точка 11 от Директива 98/34, тоест в обхвата на понятието „техническа спецификация“, националната мярка трябва задължително да се отнася до продукта или до опаковката му като такива и по този начин да определя една от изискуемите характеристики на даден продукт (вж. Решение по дело Intercommunale Intermosane и Fédération de l’industrie et du gaz, посочено по-горе, точка 15).

29 Достатъчно е да се отбележи обаче, че преходните разпоредби на Закона за хазартните игри се отнасят до разрешенията за организиране на игри с автомати с ниски печалби. Те не се отнасят до устройствата за игри с ниски печалби или до техните опаковки като такива и поради това не определят техните характеристики.

30 Следователно разглежданите в главните производства национални разпоредби не съдържат технически спецификации по смисъла на Директива 98/34.

31 По-нататък, от практиката на Съда следва, че третата категория технически регламенти, посочена в член 1, точка 11 от Директива 98/34, отнасяща се по-специално до забраната за използване, предполага разглежданите национални разпоредби да имат приложно поле, което явно надхвърля ограничаването до някои възможни употреби на дадения продукт, и че те не се свеждат само до ограничаване на неговото използване (вж. Решение по дело Lindberg, посочено по-горе, точка 76).

32 В действителност тази трета категория се отнася по-конкретно до национални мерки, които не дават възможност за никакво друго използване, освен съвсем изолирано, каквото би могло разумно да се очаква от разглеждания продукт (Решение по дело Lindberg, посочено по-горе, точка 77).

33 В това отношение, макар преходните разпоредби на разглеждания в главните производства Закон за хазартните игри да съдържат действително забрани за издаването, подновяването и изменението на разрешенията за извършване на дейност с игрални автомати с ниски печалби, трябва да се посочи, че съгласно член 129, параграф 1 от този закон всяка дейност с игрални автомати с ниски печалби, която се осъществява въз основа на издадени преди влизането в сила на този закон разрешения, може да продължи да се извършва от субектите, получили тези разрешения съгласно старите разпоредби, до изтичането на срока на разрешенията.

34 По този начин подобна разпоредба допуска продължаването на дейността с игрални автомати с ниски печалби и следователно използването на устройства за такива игри след влизането в сила на Закона за хазартните игри. Трябва да се приеме, че в подобен контекст преходните разпоредби на този закон не могат да се разглеждат като национални мерки, които не дават възможност за никакво използване, освен съвсем странично, на устройствата за игри с ниски печалби.

35 Накрая, Съдът е приел, че за да може да бъдат квалифицирани като „други изисквания“ по смисъла на член 1, точка 4 от Директива 98/34, съответните национални разпоредби трябва да представляват „условия“, които могат да имат съществено влияние върху състава, естеството или търгуването на съответния продукт (вж. в този смисъл Решение по дело Lindberg, посочено по-горе, точка 72 и Решение по дело Intercommunale Intermosane и Fédération de l’industrie и du gaz, точка 20).

36 В това отношение трябва да се посочи, че преходните разпоредби на Закона за хазартните игри налагат условия, които могат да засегнат търговията с автоматизирани устройства за игри с ниски печалби. Всъщност забраната за издаване, подновяване или изменение на разрешенията за осъществяване извън казината на дейност с игрални автомати с ниски печалби е от естество да засегне пряко търговията с автомати за игри с ниски печалби.

37 В този контекст запитващата юрисдикция следва да провери дали подобни забрани, чието спазване de jure е задължително за използването на автоматизираните устройства за игри с ниски печалби, могат да повлияят значително върху естеството на тези автомати или търговията с тях (вж. в този смисъл Решение по дело Lindberg, посочено по-горе, точка 78).

38 При проверката, която по този начин запитващата юрисдикция трябва да направи, тя следва да има предвид по-специално обстоятелството, че намаляването на броя на местата, на които са разрешени игри с автомати с ниски печалби, се осъществява едновременно с ограничаване на максималния брой на игрални казина, както и на игралните автомати, които биха могли да бъдат използвани в тях.

39 Също така запитващата юрисдикция следва да провери дали автоматизираните устройства за игри с ниски печалби могат да бъдат програмирани или препрограмирани за използване в казина като автомати за хазартни игри, които биха дали възможност за по-високи печалби и

следователно биха създали по-голяма опасност за зависимост на техните ползватели от играта (вж. в този смисъл Решение по дело Lindberg, посочено по-горе, точка 79), а това би могло да има съществено отражение върху тяхното естество.

40 С оглед на всичко изложено по-горе на поставените въпроси следва да се отговори, че член 1, точка 11 от Директива 98/34 трябва да се тълкува в смисъл, че национални разпоредби като тези в Закона за хазартните игри, които биха могли да имат за последица ограничаването или дори постепенното създаване на невъзможност за осъществяване на игри с автомати с ниски печалби извън казината и игралните зали, биха могли да представляват „технически регламенти“ по смисъла на тази разпоредба, проектът за които следва да се предостави на Комисията съгласно член 8, параграф 1, първа алинея от същата директива, ако се установи, че тези разпоредби са предпоставка, която би повлияла значително върху естеството на съответния продукт или търговията с него, което следва да се провери от запитващата юрисдикция.

По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

Член 1, точка 11 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 2006/96/ЕО на Съвета от 20 ноември 2006 г., трябва да се тълкува в смисъл, че национални разпоредби, като тези в Закона за хазартните игри (ustawa o grach hazardowych) от 19 ноември 2009 г., които биха могли да имат за последица ограничаването или дори постепенното създаване на невъзможност за осъществяване на игри с автомати с ниски печалби извън казината и игралните зали, биха могли да представляват „технически регламенти“ по смисъла на тази разпоредба, проектът за които следва да се предостави на Комисията съгласно член 8, параграф 1, първа алинея от същата директива, ако се установи, че тези разпоредби са предпоставка, която би повлияла значително върху естеството на съответния продукт или търговията с него, което следва да се провери от запитващата юрисдикция.

Подписи