РЕШЕНИЕ НА СЪДА (осми състав)

30 юни 2011 година *

По дело C-212/08

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от Conseil d'État (Франция) с акт от 9 май 2008 г., постъпил в Съда на 21 май 2008 г., в рамките на производство по дело

Zeturf Ltd

срещу

Premier ministre,

СЪДЪТ (осми състав),

състоящ се от: г-н K. Schiemann (докладчик), председател на състав, г-жа C. Toader и г-жа A. Prechal, съдии,

* Език на производството: френски.

генерален адвокат: г-н N. Jääskinen,
секретар: г-жа R. Şereş, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 8 декември 2010 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Zeturf Ltd, от адв. O. Delgrange и адв. M. Riedel, avocats,

— за Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain, от адв. P. de Montalembert, адв. P. Pagès и адв. C.-L. Saumon, avocats,

— за френското правителство, от г-жа E. Belliard и г-жа N. Rouam, както и от г-н G. de Bergues и г-н B. Messmer, в качеството на представители,

— за белгийското правителство, от г-жа C. Pochet и г-жа L. Van den Broeck, в качеството на представители, подпомагани от адв. P. Vlæminck, advocaat,

— за германското правителство, от г-н M. Lumma и г-н B. Klein, в качеството на представители,

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

— за малтийското правителство, от г-жа A. Buhagiar, както и от г-н S. Camilleri и г-н J. Borg, в качеството на представители,

— за португалското правителство, от г-н L. Inez Fernandes и г-н P. Mateus Calado, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от г-жа C. Vrignon и г-н E. Traversa, в качеството на представители,

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

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 49 ЕО и 50 ЕО.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Zeturf Ltd (наричано по-нататък „Zeturf“), дружество по малтийското право, и френския министър-председател относно мълчаливия отказ на последния да отмени националните мерки, с които във Франция се предоставя монопол в полза на Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain (наричано по-нататък „PMU“) за управлението на конните залагания извън хиподруми.

Правна уредба

Правна уредба на Съюза

3 Съгласно второ съображение от Директива 90/428/ЕИО на Съвета от 26 юни 1990 година относно търговията с еднокопитни животни, предназначени за състезания, и определянето на условията за участие в тези състезания (ОВ L 224, стр. 60; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 8, стр. 85) тази директива има за цел да се определят правила на общностно равнище, уреждащи търговията в рамките на Общността с еднокопитни, предназначени за състезания.

4 Текстът на пето съображение от посочената директива е следният:

„като има предвид, че търговията с еднокопитни, предназначени за състезания, и участието в такива състезания могат да бъдат нарушени от съществуващи различия в правилата, свързани с разпределянето на процент от парите за награда или от печалбата за защитата, развитието и подобряването на разплода в държавите членки; […]“.

5 Член 1 от същата директива предвижда, че тя „определя условията, уреждащи търговията с еднокопитни, предназначени за състезания, и условията, уреждащи участието им в тези състезания“.

6 Съгласно член 2, втора алинея от Директива 90/428 „състезание“ означава всяко състезание, свързано с езда“.

7 Член 3 от посочената директива забранява в правилата на състезанията всяко разграничаване между еднокопитни, които са регистрирани в държава членка или са с произход от държава членка, различна от тази, в която се провежда състезанието.

8 Член 4 от същата директива гласи:

„1. Задълженията, посочени в член 3, се отнасят по-конкретно до:

[…]

в) парите за награда или печалбата, която може да се натрупа от състезанието.

2. Въпреки това

[…]

— за всяко състезание или вид състезание държавите членки се оправомощават да заделят чрез органите, официално одобрени или признати за тази цел, определен процент от парите за награда или от печалбата, посочени в параграф 1, буква в) за защитата, развитието и подобряването на разплода.

[…]“.

Национална правна уредба

Организиране на конни надбягвания

9 Член 1 от Закона от 2 юни 1891 г., уреждащ разрешенията и провеждането на конни надбягвания (*Bulletin des lois* 1891, № 23707) в редакцията му, приложима към спора по главното производство (наричан по-нататък „Законът от 1891 г.“), предвижда:

„Писта за организиране на конни надбягвания може да се открива само с предварителното разрешение на министъра на земеделието“.

10 Член 2 от Закона от 1891 г. гласи:

„Разрешени са само конните надбягвания, които имат за единствена цел подобряването на породите коне и са организирани от дружества, чиито устави са одобрени от министъра на земеделието, след становище на Висшия съвет по коневъдство“.

11 Текстът на член 1 от Декрет № 97-456 от 5 май 1997 г. относно дружествата за организиране на конни надбягвания и залаганията с разпределяне на печалбата между участниците (JORF от 8 май 1997 г., стр. 7012) в редакцията му, приложима към спора по главното производство (наричан по-нататък „Декретът от 1997 г.“), е следният:

„Дружествата за организиране на конни надбягвания се уреждат от разпоредбите на Закона от 1 юли 1901 г. относно договора за сдружаване, доколкото тези разпоредби не противоречат на разпоредбите на Закона [от 1891 г.] и на подзаконовите нормативни актове за прилагането му.

Предметът на дейност на дружествата за организиране на конни надбягвания е организирането на конни надбягвания и дейностите, които пряко са свързани с това или извършването на които е разрешено на тези дружества по силата на закона.

Уставите на дружествата се одобряват от министъра, отговарящ за земеделието, и трябва да отговарят по-специално на предвидените в настоящия дял условия. Уставите на дружествата за организиране на конни надбягвания [...] трябва да са съобразени с приетите от министъра типови устави".

12 Към момента на настъпване на фактите по главното производство дружествата за организиране на конни надбягвания трябва да представят на министъра на земеделието устави, съобразени с типовите устави, съдържащи се в приложението към Постановление от 26 декември 1997 г. относно типовите устави на дружествата за организиране на конни надбягвания (JORF от 14 февруари 1998 г., стр. 2344).

13 Член 3 от Декрета от 1997 г. предвижда:

„Разрешението за организиране на конни надбягвания се предоставя за една година от министъра, отговарящ за земеделието, след становище на префекта; това разрешение може да бъде оттеглено преди предвидения срок по отношение на дружествата, които не са спазили законовите или подзаконовите разпоредби или не са изпълнили задълженията, произтичащи от техните устави.

В уставите трябва да се предвиди, че дружество за организиране на конни надбягвания, на което в продължените на три последователни години не е предоставено разрешение за организиране на конни надбягвания, се прекратява по право".

Организиране на конни залагания

14 Конните залагания се подчиняват на общ принцип за забрана, произтичащ от член 4 от Закона от 1891 г., по силата на който всеки, който независимо къде и под каква форма предлага да приема или получава конни залагания, пряко или чрез посредник, се наказва с лишаване от свобода и глоба.

15 Държавата обаче предоставя разрешение на някои дружества за организиране на конни надбягвания. Така член 5, първа алинея от Закона от 1891 г. гласи:

„[…] дружествата, които отговарят на предвидените в член 2 условия, могат по силата на специално разрешение, което винаги може да бъде оттеглено от министъра на земеделието, и срещу заплащането на еднократна местна такса за благотворителност и животновъдство да организират залаганията с разпределяне на печалбата между участниците, без това разрешение да засяга останалите разпоредби на член 4“.

16 Относно възможността, предоставена на дружествата за организиране на конни надбягвания да организират конни залагания, член 27 от Декрета от 1997 г. въвежда монопол в полза на PMU за приемането на залагания извън хиподрумите, както следва:

„Дружествата за организиране на конни надбягвания, получили разрешение да организират залагания извън хиподрумите с разпределяне на печалбата между участниците при условията, определени в член 5 от Закона [от 1891 г.], посочен по-горе, поверяват за своя сметка управлението на тези залагания на обединение по икономически интереси, което учредяват помежду си при условията, определени в посочената по-горе Наредба от 23 септември 1967 г. Уставът на тази организация, наречена Pari mutuel urbain (PMU), се одобрява от министъра, отговарящ за земеделието, и министъра, отговарящ за бюджета.

Посочените в член 2 дружества майки също могат за своя сметка да поверят на това обединение по икономически интереси управлението на залаганията на техните хиподруми с разпределяне на печалбата между участниците.

Когато това обединение по икономически интереси дава разрешение на частноправни субекти да стопанисват местата за регистриране на залаганията, това разрешение трябва да се предхожда от извършването на проучване и получаването на становище за одобрение от страна на министъра на вътрешните работи".

17 Постановлението от 13 септември 1985 г. за приемане на правилник за залаганията с разпределяне на печалбата между участниците (JORF от 18 септември 1985 г., стр. 10714), изменено с постановление от 29 август 2001 г. (JORF от 28 септември 2001 г., стр. 15333, наричано по-нататък „Постановлението от 1985 г."), урежда и възможността за залагания по интернет. Уебсайтът на PMU представлява един от петте най-големи търговски сайта във Франция.

Организация на PMU и рамки на дейността му

18 Член 3 от устава на PMU предвижда:

„Предметът на дейност на [PMU] е прилагането в полза на всяко от членуващите в [него] дружества за организиране на конни надбягвания на съвкупност от необходимите технически, административни, правни и финансови средства и персонал, с оглед на постоянното и непрекъснато обслужване на залаганията извън хиподрумите с разпределяне на печалбата между участниците, както и на залаганията на хиподрумите на дружествата майки за всички или част от организираните от тях събирания.

То може да поеме и осигури управлението на всички участия в дружества, групи или правни образувания, френски или чуждестранни, участващи пряко или непряко, във Франция или в чужбина, в организирането на залаганията с разпределяне на печалбата между участниците, както и във всяка услуга, свързана с тази дейност.

То извършва всяка дейност, която допълва или пряко допринася за осъществяването на основния му предмет на дейност.

Както предметът на дейност на членуващите в него дружества, този на [PMU] има идеална и нестопанска цел, както и гражданскоправен характер“.

19 Що се отнася до състава на управителния съвет на PMU, член 29 от Декрета от 1997 г. предвижда следното:

„[PMU] се управлява от съвет от десет членове, назначени от събранието:

председателят — генерален директор на [PMU], който, представен от дружествата майки, може да не бъде сред членовете на събранието и трябва да получи одобрението на министъра, отговарящ за земеделието и министъра, отговарящ за бюджета;

делегираният генерален директор, който е предложен от председателя и трябва да получи одобрението на министъра, отговарящ за земеделието, и министъра, отговарящ за бюджета;

четирима представители на дружествата майки, членове на [PMU];

четирима представители на държавата, от които двама са предложени от министъра, отговарящ за земеделието, и двама — от министъра, отговарящ за бюджета.

Мандатът на председателя — генерален директор на [PMU], е четиригодишен с възможност за подновяване. Мандатът на делегирания генерален директор изтича едновременно с този на председателя — генерален директор, който го е предложил.

При разискванията в съвета всеки член разполага с един глас; при все това председателят — генерален директор, има решаващ глас в случай на равенство при гласуването. Държавният инспектор и правителственият комисар присъстват на събранията на съвета, без да вземат участие в гласуването“.

20 Член 40 от Декрета от 1997 г. предвижда контрол на конните надбягвания и конните залагания, както следва:

„Контролът и надзорът на конните надбягвания и конните залагания се осигуряват съвместно от служителите на дирекцията по селските райони и горите към Министерството на земеделието, от служителите в полицейската служба към Министерството на вътрешните работи, отговаряща за конните надбягвания, и от главните счетоводители в Министерството на финансите или техни представители.

Служителите, отговарящи за контрола и надзора на конните надбягвания и залаганията с разпределяне на печалбата между участниците, могат да поискат да им се представят всички документи и материали във връзка с тези дейности. Те имат право на достъп преди, по време и след конните надбягвания до помещенията и местата, в които се извършват приемането и централизирането на залаганията на и извън хиподрумите. […]“.

21 Що се отнася до условията и видовете залагания, които PMU може да предлага, член 39 от Декрета от 1997 г. гласи:

„Правилникът за залаганията с разпределяне на печалбата между участниците се приема от министъра, отговарящ за бюджета, по предложение на [PMU] и след становище на министъра на вътрешните работи. Той се публикува в *Journal officiel de la République française* [Официален вестник на Френската република]“.

22 Съгласно член 1 от Постановлението от 1985 г.:

„Залаганията, предмет на настоящото постановление, се състоят в предвиждането на събитие, свързано с резултата от едно или повече конни надбягвания, организирани от дружества, които са получили разрешение за тази цел от министъра на земеделието, на хиподруми, за откриването на които е дадено разрешение, като протичането на състезанията се урежда от различните правила за надбягванията.

Видовете разрешени залагания за всяко дружество се определят с постановление на министъра на земеделието".

23 Член 2, първа алинея от Постановлението от 1985 г. предвижда:

„Принципът на залаганията с разпределяне на печалбата между участниците предполага залозите, направени от участниците върху един вид залагане, да се преразпределят между печелившите по същия вид залагане, след приспадане на таксите, предвидени в действащата правна уредба".

24 Член 8, първа алинея от Постановлението от 1985 г. възпроизвежда принципа за обща забрана на конните залагания, както следва:

„Забранява се всяко поемане или приемане на залагания върху организирани във Франция конни надбягвания, извън рамките на френската система на залаганията с разпределяне на печалбата между участниците".

25 Залозите, направени в рамките на залаганията при PMU, се преразпределят на участниците до размер от около 74 %. Близо 12 % се удържат от държавата, около 8 % са в полза на конния отрасъл и към 5 % покриват разходите за събиране и обработване на залозите от PMU.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

26 Zeturf е дружество, което предоставя услуги по интернет за конни залагания. То притежава лиценз, издаден от малтийския регулаторен орган по хазартните игри и предлага по-специално залагания върху резултатите от конни надбягвания във Франция посредством своя уебсайт.

27 На 18 юли 2005 г. Zeturf отправя искане до министъра на земеделието да отмени член 27 от Декрета от 1997 г., и по-специално първа алинея от този член, с която на PMU се предоставя монопол за управлението на конни залагания извън хиподруми.

28 Тъй като посоченият министър не отговаря на това искане, от това следва мълчалив отказ, който Zeturf обжалва пред запитващата юрисдикция. Това дружество отправя до запитващата юрисдикция и искане да разпореди на министър-председателя и на министъра на земеделието да отменят първа алинея от посочения член 27, а ако това не бъде направено, да им бъде наложена периодична имуществена санкция от 150 EUR за всеки ден забава, считано от връчването на решението, което предстои да бъде постановено.

29 Подадената от Zeturf жалбата пред Conseil d'État се основава по-специално на нарушение на свободното предоставяне на услуги, гарантирано в член 49 ЕО.

30 Запитващата юрисдикция установява в това отношение, че член 27, първа алинея от Декрета от 1997 г. представлява ограничение на свободното предоставяне на услуги, тъй като може да ограничи спрямо предоставящите услуги лица от държава членка, различна от Франция, организирането на залагания извън хиподруми върху резултатите от конни надбягвания във Франция.

31 Тя признава обаче, че подобно ограничение може да бъде допуснато на основание предвидените в Договора за ЕО дерогиращи мерки или да бъде обосновано с императивни съображения от общ интерес, ако отговаря на изискванията относно пропорционалността му, наложени от правото на Съюза.

32 Zeturf поддържа пред запитващата юрисдикция по-специално че компетентните национални органи не са доказали наличието на императивно съображение от общ интерес, обосноваващо посоченото ограничение, че дори да се предположи, че може да бъде установено, това ограничение не е пропорционално на преследваните цели и че PMU води експанзионистична търговска политика, основана на насърчаване към участие в игри и към разходи, което не съответствало на целите на приложимата национална уредба.

33 За разлика от това посочените национални органи твърдят пред запитващата юрисдикция, че целта на предоставения на PMU монопол е защитата на обществения ред предвид последиците от игрите върху отделните лица и обществото и защитата на публичния ред с оглед на борбата срещу използването на хазартните игри за измама или за престъпни цели и че освен това подобен монопол допринася за развитието на селските райони посредством финансирането на конния отрасъл. От друга страна, политиката на растеж на PMU била обоснована от целта за ефикасна борба срещу желанието за участие в игри чрез запазване на привлекателно законово предложение, за да се насочат играчите към разрешени и регламентирани дейности.

34 При тези условия Conseil d'État решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли членове [49 ЕО] и [50 ЕО] да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, която урежда режим на изключителни права по отношение на конните залагания извън хиподруми в полза на един-единствен оператор с нестопанска цел и която, макар да изглежда годна да гарантира целта за борба срещу престъпността и съответно целта за защита на публичния ред по-ефикасно, отколкото биха го направили по-малко ограничителни мерки, е придружена — с оглед на неутрализиране на риска

от поява на неразрешени игри и насочване на участниците към законовото предлагане — от динамична търговска политика на оператора, който вследствие на това не постига напълно целта за намаляване на възможностите за игра?

2) Подходящо ли е, с оглед на преценката дали национална правна уредба като действащата във Франция — която урежда, в полза на един-единствен оператор с нестопанска цел, режим на изключителни права на управление на залаганията извън хиподруми с разпределяне на печалбата между участниците — е в нарушение на членове [49 ЕО] и [50 ЕО], засягането на свободното предоставяне на услуги да се преценява единствено от гледна точка на ограниченията, наложени спрямо предлагането в областта на конните залагания по интернет, или трябва да се вземе предвид цялостният сектор на конните залагания, независимо от формата, под която последните се предлагат и са достъпни за участниците?“.

По преюдициалните въпроси

35 Както бе посочено в точка 30 от настоящото решение, запитващата юрисдикция установява, че разглежданата в главното производство френска правна уредба в областта на конните залагания представлява пречка за свободното предоставяне на услуги. Следователно поставените въпроси се отнасят само до това дали тази пречка е обоснована.

По първия въпрос

36 За да се отговори на първия въпрос, следва да се провери, на първо място, условията, при които член 49 ЕО позволява въвеждането на режим на изключителни права за организирането на конни залагания извън хиподруми в полза на един-единствен оператор като разглеждания в главното производство, и на второ място, до каква степен провеждането на динамична търговска политика

от този оператор, ползващ се от подобно изключително право, може да съответства на целите, преследвани от този режим на изключителни права.

Условията за въвеждане на режим на изключителни права за организирането на конни залагания

37 В началото следва да се напомни, че ограничение на свободното предоставяне на услуги като установеното от запитващата юрисдикция може да се счита за допустимо на основание на дерогиращите мерки, изрично предвидени в членове 45 ЕО и 46 ЕО и приложими в тази област по силата на член 55 ЕО, или в съответствие с практиката на Съда да се счита за обосновано по императивни съображения от общ интерес (Решение от 8 септември 2009 г. по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, C-42/07, Сборник, стр. I-7633, точка 55).

38 По-конкретно, относно съображенията за обосноваване, които могат да бъдат приети, Съдът отбелязва, че целите, преследвани от националните законодателства, приети в областта на игрите и залаганията, по-често се свързват — разглеждани в тяхната цялост — със защитата на получателите на съответните услуги и по-общо на потребителите, както и с опазването на обществения ред. Той подчертава също, че тези цели фигурират сред множеството императивни съображения от общ интерес, които могат да обосноват посегателства срещу свободното предоставяне на услуги (Решение от 8 септември 2010 г. по дело Stoß и др., C-316/07, C-358/07—C-360/07, C-409/07 и C-410/07, Сборник, стр. I-8069, точка 74 и цитираната съдебна практика).

39 Съдът освен това многократно е подчертавал, че особеностите от морален, религиозен или културен порядък, също както морално и финансово увреждащите лицето и обществото последици, свързани с игрите и залаганията, могат да са от такова естество, че да обосноват наличието на право на националните органи

на преценка, достатъчно за определяне в съответствие със собствената им ценностна система на изискванията, които включва защитата на потребителите и на обществения ред (Решение по дело Stoß и др., посочено по-горе, точка 76 и цитираната съдебна практика).

40 Следователно държавите членки могат по принцип свободно да определят целите на своята политика в областта на хазартните игри, а когато се налага, и да определят с точност търсеното равнище на защита (вж. в този смисъл Решение по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, посочено по-горе, точка 59).

41 Следователно, както приема Съдът в практиката си, държава членка, която се стреми да осигури особено високо равнище на защита на потребителите, може да има основание да счита, че само предоставянето на изключителни права на една-единствена организация, контролирана стриктно от публичните власти, може да позволи да се овладеят рисковете, свързани със сектора на хазартните игри, и да се преследва целта за възпрепятстване на насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игри и за борба срещу пристрастяването към тях по достатъчно ефикасен начин (вж. в този смисъл Решение по дело Stoß и др., посочено по-горе, точки 81 и 83).

42 Всъщност националните публични органи могат да приемат, че фактът, че в качеството си на упражняващи контрол върху организацията, която притежава монопола, разполагат с допълнителни средства за влияние върху поведението на последната извън законовите механизми за регулиране и надзор, може да им осигури по-добър контрол върху предлагането на хазартни игри и по-добри гаранции за ефикасност при изпълнението на тяхната политика, отколкото в случай на упражняване на тези дейности от частни оператори в конкурентно положение, дори ако последните са подчинени на разрешителна система и са подложени на контролен и санкционен режим (Решение по дело Stoß и др., посочено по-горе, точка 82).

43 Вярно е обаче, че националните юрисдикции следва да проверят дали наложените ограничения трябва да отговарят на условията, произтичащи от практиката на Съда, що се отнася до тяхната пропорционалност (Решение по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, посочено по-горе, точки 59 и 60 и Решение по дело Stoß и др., посочено по-горе, точки 77 и 78).

44 В контекста на делото по главното производство и с оглед на представените пред Съда становища следва да се направят някои уточнения във връзка с това, от една страна, относно проверката на преследваните от националната правна уредба цели, и от друга страна, относно действително упражнявания от публичните власти контрол върху PMU.

— Относно преследваните от националната правна уредба цели

45 От преписката, представена пред Съда от запитващата юрисдикция, както и от становището на френското правителство пред нея, е видно, че националната правна уредба преследва три цели, от които двете основни са, от една страна, борбата срещу измамите и изпирането на пари в сектора на конните залагания, и от друга страна, защитата на обществения ред, предвид последиците от хазартните игри по отношение на отделните лица и обществото. Третата цел, посочена от PMU и френското правителство само при условията на евентуалност, е подпомагането на развитието на селските райони посредством финансирането на конния отрасъл.

46 Както бе посочено в точка 38 от настоящото решение, първите две цели са сред тези, за които се признава, че могат да обосноват пречки за свободното предоставяте на услуги в областта на хазартните игри. Както бе напомнено в точка 41 от това решение обаче, въвеждането на толкова ограничителна марка като монопола може да бъде обосновано само с оглед на осигуряването на особено високо равнище на защита, що се отнася до тези цели.

47 Ето защо националната юрисдикция следва да провери дали към момента на настъпване на фактите по главното производство целта на националните органи наистина е била да се осигури особено високо равнище на защита и дали с оглед на желаното равнище на защита въвеждането на монопол действително може да се счита за необходимо.

48 В този контекст следва да се напомни, че самият факт, че даването на разрешения и контролът спрямо определен брой оператори може да се окажат поскъпо струващи за националните органи от надзора, упражняван над единединствен оператор, е ирелевантен. Всъщност от практиката на Съда следва, че административните затруднения не представляват мотив, с който да може да се обоснове пречка пред основна свобода, гарантирана от правото на Съюза (вж. в този смисъл Решение от 14 септември 2006 г. по дело Centro di Musicologia Walter Stauffer, C-386/04, Recueil, стр. I-8203, точка 48 и Решение от 27 януари 2009 г. по дело Persche, C-318/07, Сборник, стр. I-359, точка 55).

49 Що се отнася до желаното от националните органи равнище на защита с оглед на посочените цели, Zeturf поддържа по-специално че големи парични суми редовно са изпирани посредством трафик на печеливши билети на PMU, което било възможно единствено поради факта че залаганията се извършват самостоятелно пред PMU и че следователно е невъзможно да се идентифицира участникът. Освен това Zeturf добавя, че тази техника за изпиране на пари била общоизвестна и отразена в докладите за дейността на френското звено за борба срещу изпирането на пари „Tracfin“, подчинено на министрите на икономиката, на финансите и на заетостта, както и на министрите, отговарящи за бюджета, за обществените финанси и за държавната служба.

50 Запитващата юрисдикция следва да провери до каква степен са доказани тези твърдения и дали евентуална търпимост към подобни практики е съвместима с преследването на високо равнище на защита.

51 Що се отнася до третата цел на разглежданата в главното производство правна уредба, на която се позовава френското правителство при условията на евентуалност, следва да се отбележи, че посоченото от това правителство развитие на селските райони може да се приравни в рамките на делото по главното производство на финансирането на дейности с идеална цел или от общ интерес в контекста на случая, по който е постановено Решение от 24 март 1994 г. по дело Schindler (C-275/92, Recueil, стр. I-1039).

52 В това отношение Съдът многократно е пояснявал, че е макар да не е без значение фактът, че таксите върху приходите от разрешени хазартни игри могат да участват в значителна степен във финансирането на такива дейности, такъв мотив може сам по себе си да представлява само допълнителна благоприятна последица, а не действителната обосновка за въведената ограничителна политика (вж. в този смисъл Решение по дело Schindler, посочено по-горе, точка 60 и Решение от 21 октомври 1999 г. по дело Zenatti, C-67/98, Recueil, стр. I-7289, точка 36). Всъщност съгласно постоянната съдебна практика икономическите мотиви не са сред причините, посочени в член 45 ЕО, както и в член 46 ЕО, и не представляват императивно съображение от общ интерес, на което да е възможно позоваване, за да се обоснове ограничение на свободата на установяване или на свободното предоставяне на услуги (вж. в този смисъл Решение от 6 ноември 2003 г. по дело Gambelli и др., C-243/01, Recueil, стр. I-13031, точка 61 и цитираната съдебна практика, както и Решение от 6 октомври 2009 г. по дело Комисия/Испания, C-153/08, Сборник, стр. I-9735, точка 43).

53 От това следва a fortiori, че такава цел не може да обоснове въвеждането на толкова ограничителна марка като монопола. Следователно посочената при условията на евентуалност цел, според която въвеждането на монопол в областта на конните залагания извън хиподруми цели да подпомогне развитието на селските райони, не може да представлява обосновка за пречката за свободното предоставяне на услуги, въведена с разглежданата в главното производство национална правна уредба.

54 От друга страна, противно на твърдението на френското правителство, следва да се приеме, че член 4, параграф 2 от Директива 90/428 не разрешава нито мълчаливо, нито изрично приходите от конни залагания да се насочват към защитата, развитието и подобряването на разплода на еднокопитни животни. Тази директива няма за цел да уреди хазартните игри, свързани с конните надбягвания. Целта ѝ е само да предотврати всяка дискриминация по отношение на

коне, регистрирани в една държава членка или с произход от държава членка, различна от тази, в която те участват в състезания. Тези състезания са определени в член 2, втора алинея от същата директива, разпоредба, към която препращат членове 3 и 4 от същата. Възможността, призната на държавите членки с посочения член 4, да запазят процент от парите за награда или печалбата, която може да се натрупа от състезанието, изрично се отнася към задълженията, предвидени в посочения член 3. Следователно в член 4, параграф 2 от посочената директива се имат предвид парите за награда или печалбата от състезанието, в което участват тези коне, а не приходите от конни залагания, организирани във връзка с такива състезания.

— Относно контрола върху дейността на PMU

55 Както отбелязват PMU и френското и португалското правителство, данните, представени от запитващата юрисдикция и обобщени в точки 19—22 от настоящото решение, по-специално що се отнася до състава на управителния съвет на PMU, контрола и надзора от страна на две министерства върху конните надбягвания и залаганията с разпределяне на печалбата между участниците, от една страна, както и условията и видовете залагания, предлагани от PMU, от друга страна, изглежда сочат, при запазване на възможност за проверка от запитващата юрисдикция, че разглежданата в главното производство система за контрол на залаганията е аналогична на тези, по които са постановени Решение от 21 септември 1999 г. по дело Läärä и др. (C-124/97, Recueil, стр. I-6067) и Решение по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, посочено по-горе.

56 Макар случаят да е такъв, изглежда съществува особено висока степен на държавен контрол върху организирането на конни залагания. Всъщност държавата упражнява пряк контрол върху функционирането на оператора, притежаващ изключителни права, върху организирането на проявите, по които се правят залагания, върху видовете разрешени залагания и каналите им за разпространение, включително съотношението между печалбите по отношение на залозите, и върху протичането и надзора на регламентираните дейности. Следователно запитващата юрисдикция би могла по принцип да стигне до извода, че разглежданата в главното производство правна уредба може да гарантира постигане на

целта за борба срещу престъпните дейности и измамите, свързани с хазартните игри, както и на целта за защита на обществения ред, предвид последиците от хазартните игри спрямо отделните лица и обществото.

57 В този контекст следва да се напомни обаче, че национално законодателство е в състояние да гарантира осъществяването на изтъкнатата цел единствено ако действително отговаря на грижата за съгласуваното и последователното ѝ постигане (Решение от 10 март 2009 г. по дело Hartlauer, C-169/07, Сборник, стр. I-1721, точка 55).

58 В това отношение Съдът вече се е произнесъл, че установяването на толкова ограничителна мярка като монопола трябва да се придружава от въвеждането на законодателна рамка, подходяща да гарантира, че притежателят на посочения монопол действително ще бъде в състояние да преследва съгласувано и последователно така определената цел посредством предлагане, което е количествено премерено и качествено планирано в зависимост от посочената цел и е предмет на строг контрол от страна на органите на публична власт (Решение по дело Stoß и др., посочено по-горе, точка 83).

59 Всъщност може да се счита, че спрямо всеки оператор, включително спрямо този, който има качеството на публична или благотворителна организация, съществува определен конфликт на интереси между необходимостта да увеличава приходите си и целта да намалява възможностите за игра. По примера на всеки частен оператор, публичният оператор или операторът с нестопанска цел може да бъде изкушен да максимизира приходите си, както и да развие пазара на хазартни игри, като така възпрепятства постигането на целта за намаляване на възможностите за игра.

60 Такъв е в частност случаят, когато натрупаните приходи са предназначени за постигането на цели, признати като такива от общ интерес, тъй като операторът се насърчава да увеличава приходите от хазартните игри, за да изпълни по-добре тези цели. Впрочем предназначаването на доходите за такива цели може да доведе до положение, при което е трудно да се направи отказ от сумите от хазартните игри, тъй като в този случай естественият стремеж е към увеличаване на предлагането на игри и привличането на нови участници.

61 Тези съображения се отнасят в още по-голяма степен към обстоятелствата по главното производство, при които един-единствен оператор притежава изключителни права едновременно върху организирането на конни надбягвания и върху залаганията върху тези надбягвания. Тогава този оператор се намира в привилегировано положение, за да увеличи евентуално залаганията, като умножи броя на проявите, върху които могат да се правят тези залагания.

62 Следователно запитващата юрисдикция следва да провери, по-специално с оглед на развитието на пазара на хазартни игри във Франция, дали държавният контрол, на който подлежи по принцип дейността на PMU, действително се прилага в рамките на съгласувано и последователно преследване на целите, които са поставени с въвеждането на системата на изключителни права в полза на PMU (вж. в този смисъл Решение от 3 юни 2010 г. по дело Ladbrokes Betting & Gaming и Ladbrokes International, C-258/08, Сборник, стр. I-4757, точка 37).

63 В това отношение следва да се отбележи, че в този контекст аспектът, който по-конкретно е подчертан във втората част на първия въпрос, поставен от запитващата юрисдикция, и който се отнася до провежданата от PMU търговска политика, има определена относимост при преценката за начина, по който се преследват посочените цели.

Провеждането на динамична търговска политика

64 Втората част на първия въпрос се отнася до степента, в която провеждането на динамична търговска политика от оператор, притежаващ изключително право за организирането на хазартни игри, може да се счита за съвместимо с изискванията на член 49 ЕО.

65 От преюдициалното запитване, както и от представените пред Съда становища е видно, че динамичната търговска политика, на която се позовава запитващата юрисдикция, се характеризира с няколко белега. По-конкретно няма спор, че PMU прибягва до постоянна и засилваща се реклама на своите продукти, включително по интернет, и увеличава броя на местата за събиране на залагания, както и на продуктите, предлагани на участниците. Освен това то прилага търговска стратегия, целяща да привлича нови потребители към предлаганите игри.

66 В този контекст трябва да се напомни преди всичко, че доколкото органите на дадена държава членка стимулират и насърчават потребителите да участват в хазартни игри, така че държавната хазна да реализира финансови печалби от това, тези държавни органи не могат да изтъкват като обосновка съображения за публичен ред във връзка с необходимостта от намаляване на възможностите за игра, за да обосноват пречки за свободното предоставяне на услуги (Решение по дело Gambelli и др., посочено по-горе, точка 69).

67 Съдът обаче приема, че политиката на контролирано разрастване на дейностите по провеждане на хазартни игри може да съответства на целта за насочването им в контролирани схеми, привличайки участници, упражняващи забранени дейности, свързани с игри и незаконни залагания, към разрешени и регламентирани дейности. Всъщност такава политика може да бъде едновременно съгласувана както с целта да се предотврати използване на дейности по провеждане на хазартни игри за измама или престъпни цели, така и с целта за възпрепятстване на насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игри и за борба срещу пристрастяването към тях, като насочва потребителите към предлагане от страна на носителя на публичния монопол, за което предлагане се предполага, че не е свързано с престъпните дейности и е организирано така, че да защити по-добре потребителите срещу прекомерни разходи и пристрастяване към игрите (Решение по дело Stoß и др., посочено по-горе, точки 101 и 102).

68 За постигането на тази цел за насочване към контролирани схеми получилите разрешение оператори безспорно трябва да представляват надеждна, но и същевременно привлекателна алтернатива на забранената дейност, което само по себе си може да включва предлагането на широка гама от игри, по-мащабна

реклама и използването на нови техники за разпространение (вж. Решение от 6 март 2007 г. по дело Placanica и др., C-338/04, C-359/04 и C-360/04, Сборник, стр. I-1891, точка 55, както и Решение по дело Stoß и др., посочено по-горе, точка 101).

69 Запитващата юрисдикция следва конкретно да прецени с оглед на обстоятелствата по спора, с който е сезирана, дали може да се счита, че търговската политика на PMU, както на равнището на мащаба на извършваната реклама, така и на равнището на създаване от него на нови игри, се вписва в рамките на такава политика на контролирано разрастване в сектора на хазартните игри, която действително има за цел да насочи желанието за игра към контролирани схеми (Решение по дело Ladbrokes Betting & Gaming и Ladbrokes International, посочено по-горе, точка 37).

70 В рамките на тази преценка запитващата юрисдикция следва да провери по-специално дали престъпните дейности и измамите, свързани с игрите, от една страна, и пристрастяването към игрите, от друга страна, могат да представляват, към момента на настъпване на фактите по главното производство, проблем във Франция и дали разрастване на разрешените и регламентирани дейности би могло да отстрани подобен проблем (Решение по дело Ladbrokes Betting & Gaming и Ladbrokes International, посочено по-горе, точка 29). По-специално Съдът подчертава, че ако държава членка възнамерява да се позове на цел, която може да обоснове пречка пред свободата на предоставяне на услуги, произтичаща от национална ограничителна мярка, тя следва да представи пред юрисдикцията, която трябва да се произнесе по този въпрос, всички обстоятелства, които да ѝ позволят да се увери, че посочената мярка наистина отговаря на изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност (Решение по дело Stoß и др., посочено по-горе, точка 71). В това отношение Комисията твърди, че обратно на случая, по който са постановени посочените по-горе Решение по дело Placanica и др., както и Решение по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, националните органи не са доказали, че действително е налице черен пазар на конни залагания.

71 Във всеки случай евентуално прилаганата от носителя на държавния монопол реклама трябва да остане умерена и стриктно ограничена до необходимото за насочване по този начин на потребителите към контролирани мрежи за игра. За

сметка на това тази реклама не може по-специално да има за цел да насърчава естественото влечение на потребителите към игрите, като стимулира активното им участие в тях, по-конкретно като представя игрите като обикновена дейност или им придава положителен образ, свързан с факта, че събраните приходи се насочват към дейности от общ интерес, или като увеличава привлекателността на игрите посредством привлекателни рекламни послания, описващи примамливи големи печалби (Решение по дело Stoß и др., точка 103).

72 С оглед на всички тези съображения на първия въпрос следва да се отговори, че член 49 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че:

а) държава членка, която се стреми да осигури особено високо равнище на защита на потребителите в сектора на хазартните игри, може да има основание да счита, че само предоставянето на изключителни права на една-единствена организация, контролирана стриктно от публичните власти, може да позволи да се овладеят рисковете, свързани с посочения сектор, и да се преследва целта за възпрепятстване на насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игри и за борба срещу пристрастяването към тях по достатъчно ефикасен начин;

б) запитващата юрисдикция следва да провери дали:

— към момента на настъпване на фактите по главното производство целта на националните органи наистина е била да се осигури такова особено високо равнище на защита и дали с оглед на желаното равнище на защита въвеждането на монопол действително може да се счита за необходимо, както и дали

— държавният контрол, на който подлежи по принцип дейността на организацията, притежаваща изключителни права, действително се прилага съгласувано и последователно при преследването на целите, чието постигане е възложено на тази организация;

в) за да бъде съгласувана с целите за борба срещу престъпността, както и за намаляване на възможностите за игра, националната правна уредба, въвеждаща монопол в областта на хазартните игри, трябва:

— да се основава на констатацията, че престъпните дейности и измамите, свързани с игрите и пристрастяването към тях, представляват проблем на територията на съответната държава членка, който може да се отстрани чрез разрастване на разрешените и регламентирани дейности,

— да позволява използването само на умерена реклама, стриктно ограничена до необходимото за насочване на потребителите към контролираните мрежи за игра.

По втория въпрос

73 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи по какъв начин следва да се преценява обхватът на засягането на свободното предоставяне на услуги от система относно организирането на конни залагания, предвиждаща режим на изключителни права в полза на един-единствен оператор, и по-специално да се установи дали онлайн пазарът на конни залагания може да се счита за обособен от цялостния сектор на тези залагания.

74 Преди всичко се налага изводът, че всяко ограничение относно предлагането на хазартни игри по интернет допълнително възпрепятства операторите, намиращи се извън съответната държава членка, в която адресатите се ползват от услугите, и така тези оператори биха били лишени от особено ефикасно средство за търговия, за да могат да имат директен достъп до посочения пазар в сравнение

с операторите, установени в същата държава членка (вж. в този смисъл Решение от 11 декември 2003 г. по дело Deutscher Apothekerverband, C-322/01, Recueil, стр. I-14887, точка 74 и Решение от 2 декември 2010 г. по дело Ker-Optika, C-108/09, Сборник, стр. I-12213, точка 54).

75 Освен това от практиката на Съда е видно, че интернет представлява обикновен канал за предлагане на хазартни игри (Решение от 8 септември 2010 г. по дело Carmen Media Group, C-46/08, Сборник, стр. I-8149, точка 100).

76 Като се има предвид, че целите на разглежданата в главното производство правна уредба са насочени преди всичко към защитата на потребителите на хазартни игри, и по специално защитата срещу измами, извършвани от операторите, както и срещу насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игри и пристрастяването към тях, несъмнено е относимо съображението за степента на заменяемост между различните канали за търговия от гледна точка на потребителя. Например, доколкото се установи, че потребителите считат осъществяването на конкретно конно залагане по интернет за заместител на осъществяването му по традиционните канали, това би било в подкрепа на една цялостна преценка, а не на преценка, извършвана отделно за всеки канал на разпространение в сектора.

77 Следователно по принцип би трябвало да се счита, че пазарът на конни залагания в неговата цялост не зависи от това дали разглежданите конни залагания се предлагат по традиционните канали посредством физическо извършване на място или по интернет и ограничението на дейността по събиране на залагания следва да се разглежда независимо конкретния носител, на който са извършени залаганията.

78 Впрочем Съдът вече е имал възможност да подчертае някои особености, свързани с предлагането на хазартни игри по интернет (вж. посочените по-горе Решение по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, точка 72 и Решение по дело Carmen Media Group, посочено по-горе, точка 101).

79 Така той отбелязва по-специално че поради липсата на пряк контакт между потребителя и оператора достъпните по интернет хазартни игри са свързани с по-големи и различни по естеството си рискове в сравнение с традиционните пазари на такива игри, що се отнася до евентуални измами, извършвани от операторите спрямо потребителите (вж. посочените по-горе Решение по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, точка 70, както и Решение по дело Carmen Media Group, точка 102).

80 От друга страна Съдът е посочил, че характеристиките, присъщи на предлагането на хазартни игри по интернет, могат също да се окажат източник на значително увеличени рискове от различен характер в областта на защитата на потребителите, и конкретно на младите хора и на лицата, които имат особена склонност към игри или могат да развият такава склонност, в сравнение с традиционните пазари на такива игри. Наред с липсата на посочената по-горе пряка връзка между потребителя и оператора, особено лесният и траен достъп до предлаганите по интернет игри, както и потенциално високият обем и честота на такова предлагане с международен характер в среда, която освен това се характеризира с изолираност на участника в игрите, с анонимност и с липса на обществен контрол, представляват също така фактори, които могат да благоприятстват развиването на пристрастяване към игри и изразходването на прекомерни средства във връзка с тях, както и съответно да засилят свързаните с тях отрицателни социални и морални последици, така както са изведени на преден план от постоянната съдебна практика (Решение по дело Carmen Media Group, посочено по-горе, точка 103).

81 Ето защо следва да се вземат предвид всички заменяеми канали за търговия, освен ако използването на интернет няма за последица да увеличи рисковете, свързани с хазартните игри отвъд рамките на съществуващите рискове, що се отнася до игрите, предлагани по традиционните канали.

82 Следователно при наличието на национална правна уредба като тази, по която е отправено преюдициалното запитване, която се прилага по един и същ начин към предлагането на залагания онлайн и предлагането им по традиционните канали, и по отношение на която националният законодател не е счел, че

е необходимо да проведе разграничение между различните канали за търговия, засягането на свободното предоставяне на услуги следва да се прецени от гледна точка на ограниченията, направени за съответния сектор като цяло.

83 Поради това на втория въпрос трябва да се отговори в смисъл, че за да се прецени засягането на свободното предоставяне на услуги от система, предвиждаща режим на изключителни права за организирането на конни залагания, националните юрисдикции следва да вземат предвид всички заменяеми канали за търговия на тези залагания, освен ако използването на интернет няма за последица да увеличи рисковете, свързани със съответните хазартни игри отвъд съществуващите рискове, що се отнася до игрите, предлагани по традиционните канали. При наличието на национална правна уредба, която се прилага по един и същ начин към предлагането на конни залагания онлайн и предлагането им по традиционните канали, засягането на свободното предоставяне на услуги следва да се прецени от гледна точка на ограниченията, направени за съответния сектор като цяло.

По съдебните разноски

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

По изложените съображения Съдът (осми състав) реши:

1) Член 49 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че:

а) държава членка, която се стреми да осигури особено високо равнище на защита на потребителите в сектора на хазартните игри, може да има основание да счита, че само предоставянето на изключителни права на една-единствена организация, контролирана стриктно от публичните власти, може да позволи да се овладеят рисковете, свързани с посочения сектор, и да се преследва целта за възпрепятстване насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игри и за борба срещу пристрастяването към тях по достатъчно ефикасен начин;

б) запитващата юрисдикция следва да провери дали:

— към момента на настъпване на фактите по главното производство целта на националните органи наистина е била да се осигури такова особено високо равнище на защита и дали с оглед на желаното равнище на защита въвеждането на монопол действително може да се счита за необходимо, както и дали

— държавният контрол, на който подлежи по принцип дейността на организацията, притежаваща изключителни права, действително се прилага съгласувано и последователно при преследването на целите, чието постигане е възложено на тази организация;

в) за да бъде съгласувана с целите за борба срещу престъпността, както и за намаляване на възможностите за игра, националната правна уредба, въвеждаща монопол в областта на хазартните игри, трябва:

— да се основава на констатацията, че престъпните дейности и измамите, свързани с игрите и пристрастяването към тях, представляват проблем на територията на съответната държава членка, който може да се отстрани чрез разрастване на разрешените и регламентирани дейности,

— да позволява използването само на умерена реклама, стриктно ограничена до необходимото за насочване на потребителите към контролираните мрежи за игра.

2) За да се прецени засягането на свободното предоставяне на услуги от система, предвиждаща режим на изключителни права за организирането на конни залагания, националните юрисдикции следва да вземат предвид всички заменяеми канали за търговия на тези залагания, освен ако използването на интернет няма за последица да увеличи рисковете, свързани със съответните хазартни игри отвъд съществуващите рискове, що се отнася до игрите, предлагани по традиционните канали. При наличието на национална правна уредба, която се прилага по един и същ начин към предлагането на конни залагания онлайн и предлагането им по традиционните канали, засягането на свободното предоставяне на услуги следва да се прецени от гледна точка на ограниченията, направени за съответния сектор като цяло.

Подписи