Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (седми състав)

30 юни 2016 година*

„Преюдициално запитване — Член 56 ДФЕС — Свободно предоставяне на услуги — Хазартни игри — Правна уредба на държава членка, която забранява, под страх от наказателноправни санкции, експлоатацията на игрални автомати с малка печалба (kleines Glücksspiel) без разрешение, издадено от компетентния орган — Ограничаване — Обосноваване — Пропорционалност — Преценка на пропорционалността въз основа както на целта на правната уредба към момента на нейното приемане, така и на последиците ѝ при нейното прилагане — Установени емпирически със сигурност последици“

По дело C-464/15

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Landesgericht Wiener Neustadt (областен съд Винер Нойщад, Австрия) с акт от 26 август 2015 г. г., постъпил в Съда на 2 септември 2015 г., в рамките на производство по дело

Admiral Casinos & Entertainment AG

срещу

Balmatic Handelsgesellschaft mbH,

Robert Schnitzer,

Suayip Polat KG,

Ülkü Polat,

Attila Juhas,

Milazim Rexha,

СЪДЪТ (седми състав),

състоящ се от: C. Toader (докладчик), председател на състава, A. Prechal и E. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: E. Sharpston,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

* Език на производството: немски.

като има предвид становищата, представени:

— за Admiral Casinos & Entertainment AG, от M. Aixberger, Rechtsanwalt,

— за Balmatic Handelsgesellschaft mbH и Suayip Polat KG, както и за г-н Schnitzer, г-н Polat, г-н Juhas и г-н Rexha, от P. Ruth, Rechtsanwalt,

— за австрийското правителство, от C. Pesendorfer, в качеството на представител,

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

— за чешкото правителство, от M. Smolek, T. Müller и J. Vláčil, в качеството на представители,

— за естонското правителство, от K. Kraavi-Käerdi, в качеството на представител,

— за гръцкото правителство, от E. Tsaousi и A. Dimitrakopoulou, в качеството на представители,

— за френското правителство, от D. Colas и R. Coesme, в качеството на представители,

— за португалското правителство, от L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, P. de Sousa Inês и A. Silva Coelho, в качеството на представители,

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

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

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 56 ДФЕС.

2 Запитването е отправено в рамките на спорове на Admiral Casinos & Entertainment AG (наричано по-нататък „Admiral Casinos“) с Balmatic Handelsgesellschaft mbH, със Suayip Polat KG, с г-н Robert Schnitzer, с г-н Ülkü Polat, с г-н Attila Juhas и с г-н Milazim Rexha, относно искане за преустановяване на незаконната експлоатация на игрални автомати в Австрия.

Правна уредба

Австрийското право

Федералният закон за хазарта

3 Съгласно член 2 („Игри на късмета“) от Glücksspielgesetz (Федералния закон за хазарта) от 28 ноември 1989 г. (BGBl. 620/1989), в приложимата му редакция към споровете по главното производство (наричан по-нататък „GSpG“):

„(1) Игрите на късмета са хазартни игри,

1. които се осъществяват, организират, предлагат или предоставят от предприемач,

2. при които играчите или други лица плащат парична престация (залог) за участие в хазартната игра, и

3 при които предприемачът, играчите или другите лица очакват да получат парична престация (печалба).

[…]

(3) Игра на късмета чрез игрален автомат е налице, когато решението за изхода от играта не се взима централизирано, а чрез механично или електронно устройство, което се намира в самия игрален автомат.

(4) Забранени игри на късмета са тези, за които не е издадена лицензия или разрешение въз основа на настоящия федерален закон и които не са изключени от федералния монопол върху хазарта по член 4“.

4 Съгласно член 3 („Монопол върху хазарта“) от GSpG правото да се организират хазартни игри, е запазено за федералната държава.

5 В членове 4 и 5 от GSpG обаче са предвидени изключения от този монопол за хазартните игри с игрални автомати, уредбата на които остава запазена за законодателя на федералните провинции.

6 Член 5 от GSpG по-специално предвижда, че всяка от деветте федерални провинции може да прехвърли чрез издаването на лицензия на трето лице правото да организира игри на късмета с игрални автомати, стига участниците да спазват минималните изисквания, установени там в областта на обществения ред, и съпътстващите ги специфични мерки за защита на участниците в игрите.

Наказателният кодекс

7 Освен административните санкции, които могат да се налагат съгласно GSpG, организирането на хазартни игри с цел печалба от лице, което не притежава лицензия, подлежи и на наказателно преследване. По смисъла на член 168, параграф 1 от Strafgesetzbuch (Наказателния кодекс) се наказва всеки „който организира изрично забранена игра или игра, благоприятният или неблагоприятният изход от която зависи изключително или основно от случайността, или [всеки] който подпомага събирания за организиране на такива игри с цел извличане на финансова облага от това организиране или събиране, или предоставя такива облаги на трети лица“. Предвидените санкции са лишаване от свобода до шест месеца или глоба в размер на дневните сборове за период от максимум 360 дни. Съгласно член 168, параграф 2 от този кодекс същите наказания се налагат на всеки, „който участва в такива игри по занятие“.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

8 Admiral Casinos, учредено по австрийското право дружество, притежава в провинция Долна Австрия разрешение за извършването чрез игрални автомати на хазартни игри под формата на игри на късмета.

9 Ответниците в главното производство са дружества и физически лица, стопанисващи кафенета и бензиностанции, които се намират в провинция Долна Австрия и в които са монтирани такива машини.

10 Лицата, които стопанисват посочените машини, са две дружества със седалище съответно в Чешката република и в Словакия, на които ответниците в главното производство са предоставили срещу заплащане правото да монтират игралните автомати в техните обекти. Тези ответници не притежават в Австрия разрешение за извършване чрез игрални автомати на хазартни игри под формата на игри на късмета.

11 С исковете си, предявени пред Landesgericht Wiener Neustadt (областен съд Винер Нойщад, Австрия), Admiral Casinos моли на ответниците по главното производство да бъде разпоредено да преустановят използването или допускането на използването на игралните автомати, тъй като не разполагат с необходимите за целта административни разрешения.

12 Ответниците по същество изтъкват, че дейността им е законна, тъй като GSpG и държавният монопол върху хазарта са в разрез с правото на Съюза, и по-специално с член 56 ДФЕС, който се отнася до свободното предоставяне на услуги.

13 От акта за преюдициално запитване следва, че Landesgericht Wiener Neustadt (Областен съд Винер Нойщад, Австрия) възприема практиката на трите върховни австрийски съдилища, съгласно която — предвид решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281) — GSpG е съвместим с член 56 ДФЕС, понеже този закон отговаря на реалния стремеж на законодателя да ограничи хазартните игри и да възпре свързаната с тях престъпност.

14 Запитващата юрисдикция обаче не споделя тълкуването на Oberster Gerichtshof (Върховен съд, Австрия) на решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281), че при преценката дали националната правна уредба е пропорционална трябва да се изходи от наблюдаваното развитие в областта на хазартните игри след приемането на тази уредба.

15 Според запитващата юрисдикция след приемането на посочената уредба различни трудно оценяеми фактори могат да влияят върху последиците ѝ, като прираста на населението, икономическото положение, имиграцията и т.н. Тя смята, че съответствието с правото на Съюза, установено от върховните съдилища към момента на приемане на тази уредба, не трябва да може да бъде поставено под въпрос впоследствие, с последваща оценка на настъпилото след това приемане развитие.

16 Запитващата юрисдикция има по-специално съмнения за тълкуването на немската дума „*tatsächlich*“ („*genuinely*“ в текста на английски и „véritablement“ в текста на френски език), фигурираща в точка 56 от решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281), съгласно която член 56 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, когато тази уредба не отговаря реално на стремежа за намаляване на възможностите за игра или за борба срещу свързаната с тези игри престъпност по последователен и систематичен начин. Ето защо запитващата юрисдикция се пита дали тази дума трябва да се тълкува в смисъл, че потвърждава тълкуването на Oberster Gerichtshof (Върховния съд), съгласно което е необходимо да се преценят не само целите на процесната по главното производство правна уредба, но и нейните последици, които трябва да бъдат установени емпирически със сигурност, в рамките на последваща преценка на пропорционалността.

17 При тези условия Landesgericht Wiener Neustadt (Областен съд Винер Нойщад, Австрия) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Следва ли член 56 ДФЕС да се тълкува в смисъл, че за да се прецени дали дадена национална уредба, предвиждаща монопол върху хазартните игри, е пропорционална, при проверката на допустимостта ѝ съгласно правото на Съюза трябва да се вземе предвид не само целта на тази уредба, а също и нейните последици, които трябва да бъдат установени емпирически със сигурност?“.

По преюдициалния въпрос

По компетентността

18 Австрийското правителство оспорва компетентността на Съда да отговори на отправения въпрос, по-специално поради факта че споровете по главното производство не съдържали трансграничен елемент.

19 В това отношение следва да се напомни, че макар с оглед на разпределянето на правомощията в рамките на производството по постановяване на преюдициално заключение единствено националната юрисдикция да е компетентна да определя предмета на въпросите, които възнамерява да постави на Съда, при изключителни обстоятелства последният все пак е длъжен да разгледа условията, при които е сезиран от националния съд, за да провери собствената си компетентност (вж. решение от 9 ноември 2010 г., Volker und Markus Schecke и Eifert, C-92/09 и C-93/09, EU:C:2010:662, т. 39).

20 Такъв е случаят по-специално когато поставеният пред Съда проблем е чисто хипотетичен или когато тълкуването на норма на Съюза, което иска националната юрисдикция, няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство. Ето защо Съдът няма компетентност да отговори на поставен въпрос, когато е явно, че разпоредбата на правото на Съюза, чието тълкуване се иска от Съда, не може да намери приложение (вж. решение от 1 октомври 2009 г., Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, т. 43 и цитираната съдебна практика).

21 Вярно е, че разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно свободното предоставяне на услуги не се прилагат към положение, всички аспекти на което се ситуират в рамките само на една държава членка (вж. по аналогия решение от 17 юли 2008 г., Комисия/Франция, C-389/05, EU:C:2008:411, т. 49).

22 Трябва обаче да се припомни, че национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която се прилага без разлика към австрийските оператори и към операторите със седалище в други държави членки, по принцип може да се отнесе към разпоредбите относно основните свободи, гарантирани от Договора за функционирането на ЕС, само доколкото се прилага към положения, които имат връзка с търговията между държавите членки, но по никакъв начин не може да се изключи, че оператори, установени в различни от Република Австрия държави членки, са били или биха били заинтересовани да стопанисват игрални автомати в тази държава членка (вж. в този смисъл решения от 19 юли 2012 г., Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, т. 21 и от 13 февруари 2014 г., Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, т. 10).

23 Видно от точки 8—10 от настоящото решение, действително в настоящия случай и ищецът, и ответниците по главното производство са предприятия или лица със седалище или местожителство на територията на Република Австрия, като също така обаче е вярно, че макар да не са сред ответниците по главното производство, лицата, които стопанисват процесните по главното производство игрални автомати, са две дружества със седалище в Чешката република и в Словакия, на които тези ответници са предоставили срещу заплащане правото да монтират игрални автомати в обектите им.

24 При тези обстоятелства следва да се приеме, че Съдът има компетентност да отговори на поставения въпрос.

По съществото на спора

25 С въпроса си запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 56 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че при проверката дали дадена ограничителна национална правна уредба в областта на хазартните игри е пропорционална, следва да се изходи не само от целта, преследвана с тази уредба към момента на нейното приемане, но и от последиците ѝ, преценени, след като тя е приета, които трябва да бъдат установени емпирически със сигурност.

26 На първо място, е необходимо да се уточни, че изразът „установени емпирически със сигурност“ в текста на преюдициалния въпрос следва — видно от акта за преюдициално запитване — от правното значение на думата „*tatsächlich*“, използвана в текста на немски език на точка 56 от решението от 30 април 2014 г. (C-390/12, EU:C:2014:281).

27 В тази насока следва да се отбележи, че на няколко езика използваната дума в точка 56 от решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281) се доближава по-скоро до смисъла, който тя има в текста на френски език на това решение. Всъщност думата „véritablement“ е еквивалент на думата „*wirklich*“ на немски език, а не на „*tatsächlich*“, като тази преценка се потвърждава по-специално от използваната в точка 56 съответна дума на испански („*verdaderamente*“), английски („*genuinely*“), литовски („*tikrai*“), полски („*rzeczywiście*“), португалски („*verdadeiramente*“), румънски („*cu adevărat*“) и фински език („*todellisuudessa*“).

28 Също така трябва да се отбележи, че с оглед на контекста на постоянната и утвърдена съдебна практика, в който е използвана, немската дума „*tatsächlich*“ трябва в настоящия случай да се разбира в аналогичен смисъл на „*wirklich*“, тъй като в посочения контекст тези две думи изглеждат взаимозаменяеми. Действително, в точка 98 от решение от 8 септември 2010 г., Stoß и др. (C-316/07, C-358/07—C-360/07, C-409/07 и C-410/07, EU:C:2010:504), Съдът е използвал думата „*tatsächlich*“, но същевременно цитираната точка препраща към също постоянна и по-стара съдебна практика, изведена от точки 37 от решение от 21 октомври 1999 г., Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514) и 53 от решение от 6 март 2007 г., Placanica и др. (C-338/04, C-359/04 и C-360/04, EU:C:2007:133), в които на немски език е използвана думата „*wirklich*“. Така например и по-специално в точка 36 от решение от 24 януари 2013 г., Stanleybet и др. (C-186/11 и C-209/11, EU:C:2013:33) в същия контекст текстовете на немски и на френски език използват съответно думите „*wirklich*“ и „véritablement“.

29 Следователно използването на думата „véritablement“ в точка 56 от решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281) само по себе си няма как да се тълкува в смисъл, че дава на националните юрисдикции насока да установят „емпирически със сигурност“ наличието на определени последици на националната правна уредба след нейното приемане.

30 На второ място, нужно е да се разгледа въпросът дали при проверката на пропорционалността на дадена ограничителна национална правна уредба в областта на хазартните игри запитващата юрисдикция трябва да отчете не само целта на тази уредба към момента на нейното приемане, но и последиците ѝ, преценени, след като тя е приета.

31 В тази насока следва да се припомни, че в точка 52 от решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281), постановено относно правната уредба, която е предмет и на настоящото главно производство, Съдът постановява, че националната юрисдикция трябва да извърши обща преценка на обстоятелствата, свързани с приемането и прилагането на ограничителна правна уредба.

32 Следователно Съдът вече е постановил, че преценката на пропорционалността не може да се свежда до анализ на положението към момента на приемане на съответната правна уредба, а тази преценка трябва да отчита и етапа — задължително последващ — по прилагане на тази правна уредба.

33 В точка 56 от решение от 30 април 2014 г., Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281) Съдът също така е постановил, че член 56 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска дадена национална правна уредба, когато тази уредба не отговаря реално на стремежа за намаляване на възможностите за игра или за борба срещу свързаната с игрите престъпност по последователен и систематичен начин.

34 От самата употреба на израза „по последователен и систематичен начин“ следва, че съответната правна уредба трябва да отговаря на стремежа за намаляване на възможностите за игра или за борба срещу свързаната с игрите престъпност не само към момента на приемане на тази уредба, но и впоследствие.

35 В допълнение, в точки 65 и 66 от решение от 15 септември 2011 г., Dickinger и Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582), Съдът също така е приел, че при анализа на пропорционалността запитващата юрисдикция следва да провери по-специално развитието на търговската политика на операторите, които имат разрешение, и положението, към момента на фактите по главното производство, с престъпните дейности и измамите, свързани с игрите.

36 Ето защо се налага изводът, че при проверката на пропорционалността следваният от запитващата юрисдикция подход трябва да бъде не статичен, а динамичен, в смисъл, че тя е длъжна да отчете развитието на обстоятелствата след приемането на посочената правна уредба.

37 С оглед на изложените дотук съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че член 56 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че при проверката дали дадена ограничителна национална правна уредба в областта на хазартните игри е пропорционална, следва да се изходи не само от целта на тази уредба към момента на нейното приемане, но и от последиците ѝ, преценени, след като тя е приета.

По съдебните разноски

38 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 (седми състав) реши:

Член 56 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че при проверката дали дадена ограничителна национална правна уредба в областта на хазартните игри е пропорционална следва да се изходи не само от целта на тази уредба към момента на нейното приемане, но и от последиците ѝ, преценени, след като тя е приета.

Подписи