РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

3 юни 2010 година *

По дело C-203/08,

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от Raad van State (Нидерландия) с акт от 14 май 2008 г., постъпил в Съда на 16 май 2008 г., в рамките на производство по дело

Sporting Exchange Ltd, извършващо дейността си под търговското наименование „Betfair“,

срещу

Minister van Justitie,

в присъствието на:

Stichting de Nationale Sporttotalisator,

* Език на производството: нидерландски.

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-н J. N. Cunha Rodrigues (докладчик), председател на състав, г-жа P. Lindh, г-н A. Rosas, г-н U. Lõhmus и г-н Ал. Арабаджиев, съдии,

генерален адвокат: г-н Y. Bot,
секретар: г-жа R. Şereş, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 12 ноември 2009 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Sporting Exchange Ltd, извършващо дейността си под търговското наименование „Betfair“, от адв. I. Scholten-Verheijen, адв. O. Brouwer, адв. A. Stoffer и адв. J. Franssen, advocaten,

— за Stichting de Nationale Sporttotalisator, от адв. W. Geursen, адв. E. Pijnacker Hordijk и адв. M. van Wissen, advocaten,

— за нидерландското правителство, от г-жа C. Wissels, както и от г-н M. de Grave и г-н Y. de Vries, в качеството на представители,

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

— за датското правителство, от г-н J. Bering Liisberg и г-жа V. Pasternak Jørgensen, в качеството на представители,

— за германското правителство, от г-н M. Lumma, в качеството на представител,

— за гръцкото правителство, от г-жа M. Tassopoulou, г-жа Z. Chatzipavlou и г-жа A. Samoni-Rantou, в качеството на представители,

— за испанското правителство, от г-н F. Díez Moreno, в качеството на представител,

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

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

— за финландското правителство, от г-жа A. Guimaraes-Purokoski и г-н J. Heliskoski, в качеството на представители,

— за норвежкото правителство, от г-н P. Wennerås и г-н K. Moen, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от г-н E. Traversa, г-н A. Nijenhuis и г-н S. Noë, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 17 декември 2009 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 49 ЕО.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между дружеството Sporting Exchange Ltd, което извършва дейността си под търговското наименование „Betfair“ и е установено в Обединеното кралство (наричано по-нататък „Betfair“), и Minister van Justitie (министъра на правосъдието, наричан по-нататък „Minister“) във връзка с отхвърлянето от последния, от една страна, на исканията на Betfair за получаване на разрешение за организиране на хазартни игри в Нидерландия, и от друга страна, на жалбите, които същото е подало срещу разрешенията, предоставени на други два оператора.

Национална правна уредба

3 Член 1 от Закона за хазартните игри (Wet op de kansspelen, наричан по-нататък „Wok“) предвижда:

„При спазването на разпоредбите на дял Va от настоящия закон се забранява:

a. предоставянето на възможност за участие в състезания за награди или печалби, ако определянето на победителите се извършва единствено въз основа на случайността, като участниците по принцип не могат да оказват каквото и да е решаващо въздействие върху нея, освен ако не е било предоставено разрешение за тази цел на основание на настоящия закон;

b. насърчаването на участието в дейност по буква а) без разрешение на основание на настоящия закон или в сходна дейност извън Кралство Нидерландия в Европа, или съхраняването за тази цел на документи, предназначени за публикуване или разпространение; […]“

4 Член 16, параграф 1 от Wok гласи следното:

„Министърът на правосъдието и министърът на благосъстоянието, общественото здраве и културата могат да предоставят на лице, притежаващо пълна юридическа правосубектност, разрешение за организиране на залагания върху резултати от спортни състезания за определен от тях срок, в интерес на институциите, осъществяващи дейност от общ интерес, по-специално в областта на спорта и физическото възпитание, културата, социалните дейности и общественото здраве.“

5 Член 23 от Wok гласи:

„1. Разрешението за организиране на залагания с разпределяне на печалбата между участниците може да бъде предоставено само в съответствие с разпоредбите на настоящия дял.

2. Под „залагания с разпределяне на печалбата между участниците“ се разбира всяка предлагана възможност за залагане върху резултатите от конни състезания — тръст или галоп, при условие че общата сума на залозите се разпределя между лицата, заложили на победителя или на един от победителите, като се спазва разрешеното от закона или въз основа на него приспадане на суми.“

6 Съгласно член 24 от Wok министърът на земеделието и риболова и министърът на правосъдието могат да предоставят на едно-единствено юридическо лице с пълна правоспособност разрешение за определен от тях срок за организиране на залагания с разпределяне на печалбата между участниците.

7 Член 25 от Wok предвижда:

„1. Посочените в член 24 министри предоставят разрешението за организиране на залагания с разпределяне на печалбата между участниците при определени условия.

2. Тези условия се отнасят по-специално до:

a. броя на конните състезания — тръст и галоп;

b. максималната сума на залога на човек;

c. процента, удържан преди разпределянето на печалбата между спечелилите в залаганията, както и предназначението му;

d. контрола по прилагането, който трябва да се осъществява от органите;

e. задължението за предотвратяване и обезпечаване на предотвратяването, в рамките на възможното, на неразрешените залагания или посредничеството в областта на залаганията на местата, на които се провеждат конните състезания — тръст или галоп.

3. Условията могат да бъдат изменяни и допълвани."

8 Съгласно член 26 от Wok:

„Предоставеното съгласно член 24 разрешение може да бъде отнето от посочените в споменатия член министри преди изтичане на срока му, ако определените съгласно член 25 условия бъдат нарушени."

9 Съгласно член 27 от Wok е забранено да се предлагат или предоставят на обществото посреднически услуги при приемането на залози към оператор на залагания с разпределяне на печалбата между участниците.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

10 Нидерландската правна уредба за хазартните игри се основава на система от изключителни разрешения, съгласно която, от една страна, е забранено да се организират или рекламират хазартни игри, освен ако не е издадено административно разрешение за тази цел, и от друга страна, националните органи предоставят само едно разрешение за всяка от разрешените хазартни игри.

11 Освен това от преписката по делото в главното производство, предоставена на Съда от запитващата юрисдикция, следва, че в Нидерландия не съществува никаква възможност интерактивно да се предлагат хазартни игри по интернет.

12 Stichting de Nationale Sporttotalisator (наричана по-нататък „De Lotto“), частноправна фондация без стопанска цел, притежава от 1961 г. разрешение за организиране на залагания върху резултати от спортни състезания, лото и числови игри. Разрешението за организиране на залагания с разпределяне на печалбата между участниците от резултатите от конни състезания е предоставено на дружеството с ограничена отговорност Scientific Games Racing BV (наричано по-нататък „SGR“), което е дъщерно дружество на Scientific Games Corporation Inc., установено в Съединените щати.

13 От предоставената на Съда преписка следва, че съгласно своя устав De Lotto има за цел събиране на средства чрез организиране на хазартни игри и разпределяне на тези средства между институциите, осъществяващи дейност от общ интерес, по-конкретно в областта на спорта, физическото възпитание, общото благосъстояние, общественото здраве и културата. De Lotto се управлява от съвет, който се състои от петима членове, чийто председател се назначава от Minister. Другите членове се определят от Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (Фондация за използването на постъпленията от лото), както и от Vereniging Nederlands Olympisch Comité/Nederlandes Sport Federatie (Нидерландски олимпийски комитет/Нидерландска спортна федерация).

14 Betfair извършва дейност в сектора на хазартните игри и предлага услугите си единствено по интернет и по телефона. От Обединеното кралство то предоставя на разположение на получателите на услугите платформа за залагания върху резултати от спортни състезания и от конни състезания, която е известна под името „betting exchange", въз основа на британски и малтийски разрешения. Betfair не разполага с никакъв стопански обект или пункт за продажба в Нидерландия.

15 Тъй като желае да предлага активно услугите си на нидерландския пазар, Betfair отправя искане до Minister да изрази становище по въпроса дали е необходимо разрешение за упражняването на тези дейности. То иска да му бъде издадено и разрешение за организиране по интернет или по друг начин на залагания върху резултати от спортни състезания и на залагания с разпределяне на печалбата между участниците от резултатите от конни състезания. С решение от 29 април 2004 г. Minister отхвърля тези искания.

16 На 9 август 2004 г. Minister отхвърля подадената срещу това решение жалба. Той по-специално счита, че Wok установява затворена система за издаване на разрешения, която не предвижда даване на разрешения за предоставяне на възможност за участие в хазартни игри по интернет. Тъй като не може да получи разрешение по силата на посочения закон за настоящата си дейност по интернет, на Betfair се забранява да предлага своите услуги на установени в Нидерландия лица.

17 Betfair подава и две жалби срещу решенията на Minister от 10 декември 2004 г. и от 21 юни 2005 г. за подновяване на разрешенията, предоставени съответно на De Lotto и на SGR.

18 С решения на Minister, съответно от 17 март и от 4 ноември 2005 г., тези жалби са отхвърлени.

19 С решение от 8 декември 2006 г. Rechtbank 's-Gravenhage (Районен съд, Хага) обявява за неоснователни подадените от Betfair жалби срещу посочените решения за отхвърляне. Betfair обжалва това решение пред Raad van State.

20 В апелативната си жалба Betfair по същество твърди, че нидерландските органи са длъжни, от една страна, да признаят разрешението, с което то разполага в Обединеното кралство, и от друга страна, да спазват въз основа на Решение от 13 септември 2007 г. по дело Комисия/Италия (C-260/04, Сборник, стр. I-7083) принципа на прозрачност при предоставянето на разрешение за предлагане на хазартни игри.

21 Като счита, че тълкуването на правото на Съюза е необходимо, за да му позволи да разреши отнесения пред него спор, Raad van State решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 49 ЕО да се тълкува в смисъл, че вследствие на прилагането му компетентният орган на държава членка на основание на действащата в тази държава членка затворена система за издаване на разрешения за предлагане на услуги в областта на хазартните игри не може да забрани на лицето — което предлага тези услуги и на което в друга държава членка вече е издадено разрешение за предоставянето им по интернет — да ги предоставя по интернет и в посочената по-горе първа държава членка?

2) Може ли тълкуването на член 49 ЕО, и по-специално на принципа на равнопоставеност и на произтичащото от него задължение за прозрачност, което Съдът дава по няколко дела, свързани с концесии, да се приложи и по отношение на процедурата за предоставяне на разрешение за предлагане на услуги в областта на хазартните игри в условията на законово установена система за разрешение за един-единствен оператор?

3) а) В условията на законово установена система за разрешение за един-единствен оператор удължаването на срока на разрешението на настоящия му притежател, без да се даде възможност на евентуални конкуренти да се съревновават с него, може ли да бъде подходящ и пропорционален начин на проявление на императивните съображения от общ интерес, които Съдът приема като основание за ограничаване на свободното движение в областта на предлагането на услуги, свързани с хазартни игри? В случай на утвърдителен отговор, при какви условия?

б) Има ли значение за отговора на трети въпрос, буква а) дали на втория въпрос се дава утвърдителен или отрицателен отговор?“

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

22 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 49 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба на държава членка като разглежданата в главното производство, която за организирането и рекламирането на хазартни игри прилага режим на изключителни права в полза на един-единствен оператор и която забранява на всеки друг оператор, включително и установен в друга държава членка, да предлага по интернет на територията на първата държава членка обхванати от посочения режим услуги.

23 Член 49 ЕО изисква премахването на всяко ограничение на свободното предоставяне на услуги, дори то да се прилага, без да се прави разлика между национални доставчици и доставчици от други държави членки, когато това ограничение може да доведе до забрана, затрудняване или по-слаба привлекателност на дейността на доставчик, установен в друга държава членка, в която той законно предлага аналогични услуги. Свободното предоставяне на услуги е в полза както на доставчика, така и на получателя на услугите (Решение от 8 септември 2009 г. по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, C-42/07, Сборник, стр. I-7633, точка 51 и цитираната съдебна практика).

24 Безспорно е, че правна уредба на държава членка като разглежданата в главното производство представлява ограничение на свободното предоставяне на услуги, гарантирано в член 49 ЕО (вж. в този смисъл Решение по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, посочено по-горе, точка 52, както и от същата дата Решение по дело Ladbrokes Betting & Gaming и Ladbrokes International, C-258/08, Сборник, стр. I-4757, точка 16).

25 Следва обаче да се прецени дали такова ограничение може да се счита за допустимо — на основание на дерогиращите мерки, изрично предвидени в членове 45 ЕО и 46 ЕО, приложими в тази област по силата на член 55 ЕО, или за обосновано — в съответствие с практиката на Съда с оглед на императивни съображения от общ интерес (вж. в този смисъл Решение по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, посочено по-горе, точка 55).

26 В член 46, параграф 1 ЕО се допускат ограничения, обосновани от съображения за обществен ред, обществена сигурност или обществено здраве. В практиката на Съда се посочват известен брой императивни съображения от общ интерес, които също могат да обосноват посочените ограничения, като по-специално цели, свързани със защитата на потребителите, с предотвратяването на измами и на подтикване на гражданите към прекалено високи разходи във връзка с игрите, както и най-общо с предотвратяването на нарушения на обществения ред (Решение по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, посочено по-горе, точка 56).

27 При тези обстоятелства 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 на изискванията, които включва защитата на потребителите и на обществения ред (Решение от 6 ноември 2003 г. по дело Gambelli и др., C-243/01, Recueil, стр. I-13031, точка 63, както и 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 47).

28 Държавите членки са свободни да установяват по своя преценка целите на политиките си в областта на хазартните игри и, когато се налага, да определят с точност търсеното ниво на защита. Въпреки това ограниченията, които налагат, следва да отговарят на очертаните от практиката на Съда условия, по-специално по отношение на пропорционалността (вж. в този смисъл Решение по дело Placanica и др., посочено по-горе, точка 48, както и Решение по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, посочено по-горе, точка 59).

29 Съгласно практиката на Съда националните юрисдикции следва да проверят дали правната уредба на държавите членки действително отговаря на цели, които могат да я обосноват, и дали ограниченията, които тя налага, не изглеждат непропорционални спрямо тези цели (Решение по дело Gambelli и др., посочено по-горе, точка 75, както и Решение по дело Placanica и др., посочено по-горе, точка 58).

30 Като се позовава по-конкретно на Решение по дело Gambelli и др., посочено по-горе, както и на Решение по дело Placanica и др., посочено по-горе, запитващата юрисдикция приема за установено, че целите за защитата на потребителите, както и за борба с престъпността и с пристрастеността по отношение на игрите, на които цели се основава предвидената в Wok система за изключителни разрешения, могат да се считат за императивни съображения от общ интерес по смисъла на практиката на Съда.

31 Националната юрисдикция счита също, че ограниченията, които следват от посочената система, не са нито непропорционални, нито прилагани по дискриминационен начин. Що се отнася по-специално до пропорционалността, тя подчертава, че обстоятелството, че се предоставя разрешение само на единединствен оператор, опростява не само контрола върху него, вследствие на което надзорът върху свързаните с разрешението правила може да бъде по-ефективен, но и препятства възникването между няколко притежатели на разрешения на засилена конкуренция, водеща до усилване на пристрастеността към игрите. Посочената юрисдикция допълва, че забраната за всяко лице, различно от притежателя на разрешението, да предлага хазартни игри, се прилага без разлика по отношение на предприятията, установени в Нидерландия, както и по отношение на предприятията, чието седалище е в други държави членки.

32 Съмненията на запитващата юрисдикция произтичат от обстоятелството, че в спора по главното производство Betfair твърди, че не е необходимо да притежава издадено от нидерландските органи разрешение, за да предлага по интернет своите услуги, свързани със залагания върху резултати от спортни състезания, на лица, които пребивават в Нидерландия. Всъщност тази държава членка била длъжна да признае предоставените на това дружество от други държави членки разрешения.

33 В това отношение следва да се отбележи, че секторът на предлаганите по интернет хазартни игри не е хармонизиран в рамките на Европейския съюз. Следователно дадена държава членка може основателно да смята, че само по себе си обстоятелството, че оператор като Betfair предлага законно по интернет услуги в този сектор в друга държава членка, в която той е установен и в която по принцип за него вече се прилагат законови условия и се упражнява контрол от страна на компетентните органи на последната държава, не би могло да се приеме за достатъчна гаранция за защита на националните потребители срещу риск от измама и престъпления предвид затрудненията, пред които при подобни обстоятелства могат да бъдат изправени органите на държавата членка по установяване, за да оценят професионалните качества и почтеността на операторите (вж. в този смисъл Решение по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, посочено по-горе, точка 69).

34 Освен това поради липсата на пряк контакт между потребителя и оператора достъпните по интернет хазартни игри са свързани с по-големи по значение и различни по естеството си опасности спрямо традиционните пазари на такива игри, що се отнася до евентуалните измами, извършвани от операторите спрямо потребителите (Решение по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, посочено по-горе, точка 70).

35 Фактът, че оператор, който предлага хазартни игри по интернет, не води активна продажна политика в съответната държава членка, по-специално поради обстоятелството, че не използва реклама в тази държава, не може да се разглежда като противоречащ на посочените в предходните две точки съображения. Тези съображения са основани единствено върху последиците от самата достъпност на хазартните игри по интернет, а не върху евентуално различните последици от активното и пасивното предлагане на услугите на този оператор.

36 От това следва, че с оглед на особеностите, свързани с предлагането на хазартни игри по интернет, разглежданото в главното производство ограничение може да се счита за обосновано от целта за борба с измамите и престъпността (Решение по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, посочено по-горе, точка 72).

37 Ето защо на първия въпрос следва да се отговори, че член 49 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че допуска правна уредба на държава членка като разглежданата в главното производство, която за организирането и рекламирането на хазартни игри прилага режим на изключителни права в полза само на един оператор и която забранява на всеки друг оператор, включително и установен в друга държава членка, да предлага по интернет на територията на първата държава членка обхванати от посочения режим услуги.

По втория и третия въпрос

38 С втория и третия си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска, от една страна, да се установи дали наложената от Съда практика относно тълкуването на член 49 ЕО, както и относно принципа на равно третиране и на произтичащото от него задължение за прозрачност, в областта на концесиите за услуги, е приложима по отношение на процедурата за предоставяне на разрешение на един-единствен оператор в областта на хазартните игри. От друга страна, тя иска да се установи дали подновяването на това разрешение без обявяване на процедура за възлагане на обществена поръчка може да представлява подходящо и пропорционално средство за осъществяване на целите, основани на императивни съображения от общ интерес.

39 Съгласно действащото право на Съюза концесионните договори за услуги не се уреждат от никоя от директивите, с които законодателят на Съюза регламентира областта на обществените поръчки. Въпреки това публичните органи, сключващи такива договори, са длъжни да спазват по принцип основните правила на Договора за ЕО, по-специално член 49, и в частност принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация, основана на гражданство, както и произтичащото от тях задължение за прозрачност (вж. в този смисъл Решение от 7 декември 2000 г. по дело Telaustria и Telefonadress, C-324/98, Recueil, стр. I-10745, точки 60—62, Решение от 10 септември 2009 г. по дело Eurawasser, C-206/08, Сборник, стр. I-111, точка 44, както и Решение от 13 април 2010 г. по дело Wall, C-91/08, Сборник, стр. I-2815, точка 33).

40 Това задължение за прозрачност се прилага в случаите, когато към съответната концесия за услуги може да прояви интерес предприятие от държава членка, различна от тази, в която се предоставя концесията (вж. в този смисъл Решение от 21 юли 2005 г. по дело Coname, C-231/03, Recueil, стр. I-7287, точка 17 и Решение по дело Wall, посочено по-горе, точка 34).

41 Без непременно да предполага задължение за прилагане на процедура за възлагане на обществена поръчка, посоченото задължение за прозрачност налага на концедента да гарантира на всеки потенциален концесионер достатъчно равнище на публичност, което да позволи предоставянето на концесиите за услуги при условията на конкуренция, както и контрол за безпристрастност на процедурите за възлагане (вж. в този смисъл Решение от 13 ноември 2008 г. по дело Coditel Brabant, C-324/07, Сборник, стр. I-8457, точка 25 и Решение по дело Wall, посочено по-горе, точка 36).

42 Както от акта за преюдициално запитване, така и от текста на втория от поставените от националната юрисдикция въпроси следва, че намесата на нидерландските публични органи с оглед оправомощаване на определени икономически оператори да предоставят в Нидерландия услуги в областта на хазартните игри се разглежда от тази юрисдикция като издаване на разрешение за един-единствен оператор.

43 Както е посочено в точка 10 от настоящото решение, Wok се основава на система за изключителни разрешения, съгласно която, от една страна, е забранено да се организират или рекламират хазартни игри, освен ако не е издадено административно разрешение за тази цел, и от друга страна, националните органи издават само едно разрешение за всяка от разрешените хазартни игри.

44 Разрешението за един-единствен оператор съставлява намеса на публичните органи с цел регламентиране на упражняването на икономическа дейност, която в конкретния случай е организирането на хазартни игри.

45 В решението за предоставяне на разрешение се съдържат условия, наложени от посочените органи, относно по-специално максималния брой годишно разрешени залагания върху резултати от спортни състезания, размера на тези залагания, разпределянето на чистите постъпления между институциите, осъществяващи дейност от общ интерес, и собствените приходи на съответния оператор в смисъл, че той може само да запази сумата на направените разходи, без да реализира каквато и да била печалба. Освен това на този оператор е разрешено да заделя всяка година резерв, съответстващ най-много на 2,5 % от получените постъпления през предходната календарна година, за да осигури продължаването на своята дейност.

46 Обстоятелството, че издаването на разрешение за един-единствен оператор не е равностойно на концесионен договор за услуги, не е достатъчно само по себе си, за да се обоснове, че изискванията, които произтичат от член 49 ЕО, по-специално принципът на равно третиране и задължението за прозрачност, са нарушени при предоставянето на административно разрешение като разглежданото по главното производство.

47 Всъщност, както генералният адвокат посочва в точки 154 и 155 от своето заключение, задължението за прозрачност се явява като задължително предварително условие за правото на държава членка да предостави на един оператор изключителното право да упражнява икономическа дейност, независимо какъв е начинът за избор на този оператор. Това задължение следва да се прилага в рамките на разрешителен режим, при който разрешението се предоставя на един-единствен оператор от органите на държава членка при упражняване на правомощията им, свързани с опазване на обществения ред, тъй като последиците от едно такова разрешение по отношение на установени в други държави членки предприятия, които биха били потенциално заинтересувани от упражняването на тази дейност, са същите както при концесионен договор за услуги.

48 Разбира се, както следва от отговора на първия въпрос, държавите членки разполагат с право на преценка в достатъчна степен, за да определят търсеното ниво на защита в областта на хазартните игри, и следователно имат възможност да изберат, както в делото по главното производство, разрешителен режим в полза на един-единствен оператор.

49 При все това такъв режим не може да легитимира дискреционно поведение на национални органи, с което е възможно да се лишат от полезно действие разпоредбите на правото на Съюза, и по-специално разпоредбите, свързани с основна свобода като свободното предоставяне на услуги.

50 Всъщност според постоянната съдебна практика, за да бъде обоснован един режим за предварително административно разрешение, макар да дерогира основна свобода, той трябва да се основава на обективни, недискриминационни и предварително известни критерии, така че да регламентира упражняването на правото на преценка на органите, за да не може същото да се използва по произволен начин (Решение от 17 юли 2008 г. по дело Комисия/Франция, C-389/05, Recueil, стр. I-5377, точка 94 и Решение от 10 март 2009 г. по дело Hartlauer, C-169/07, Сборник, стр. I-1721, точка 64). Освен това всяко лице, за което се прилага основана на такава дерогация ограничителна мярка, трябва да разполага с правно средство за защита по съдебен ред (вж. в този смисъл Решение от 20 февруари 2001 г. по дело Analir и др., C-205/99, Recueil, стр. I-1271, точка 38).

51 Спазването на принципа на равно третиране и на произтичащото от него задължение за прозрачност задължително означава, че обективните критерии, които позволяват да се регламентира правото на преценка на компетентните органи на държавите членки, трябва да са обявени по подходящ начин.

52 Що се отнася до процедурата за удължаване на срока на предоставените съгласно Wok изключителни разрешения, нидерландското правителство уточнява в писменото си становище, че разрешенията винаги се предоставят временно, най-често за период от пет години. Този подход бил с цел приемственост, като се определяли референтни дати, които позволявали да се установи дали е обосновано адаптиране на условията на разрешението.

53 Установено е, че с решенията от 10 декември 2004 г. и от 21 юни 2005 г. Minister подновява предоставените разрешения съответно на De Lotto — за период от пет години, и на SGR — за период от три години, без каквато и да била процедура за възлагане на обществена поръчка.

54 В това отношение не следва да се прави разграничение в зависимост от това дали ограничителните последици на разрешение за един-единствен оператор следват от предоставянето му при неспазване на посочените в точка 50 от настоящото решение изисквания, или от подновяването на такова разрешение при същите условия.

55 Процедура за подновяване на разрешения като разглежданата в главното производство, която не отговаря на посочените условия, по принцип е пречка за възможността други оператори да изразят интерес от упражняването на съответната дейност и поради това последните са възпрепятствани да се ползват от правата, които извеждат от правото на Съюза, и по-специално от закрепеното в член 49 ЕО свободно предоставяне на услуги.

56 Нидерландското правителство подчертава, че запитващата юрисдикция е установила, че произтичащите от системата за разрешение за един-единствен оператор ограничения са обосновани от императивни съображения от общ интерес и че те са подходящи и пропорционални.

57 Следва обаче да се уточни, че направената от запитващата юрисдикция преценка, на която се позовава нидерландското правителство, се отнася по принцип до система от изключителни разрешения като предвидената в Wok, а не поконкретно до процедура за подновяване на разрешения, предоставени на оператор, който се ползва от изключителното право да организира и рекламира хазартни игри.

58 Както генералният адвокат посочва в точка 161 от своето заключение, важно е да се разграничат последиците от установяването на конкуренция на пазара на хазартни игри, чийто вредоносен характер може да обоснове ограничаване на дейността на икономическите оператори, и последиците от обявяването на процедура за възлагане на съответната обществена поръчка. Вредоносният характер на установяването на конкуренция на пазара, т.е. между няколко оператора, които биха получили разрешение да провеждат една и съща хазартна игра, произтича от факта, че те биха си съперничили по изобретателност, за да направят предлагането на услугите си по-привлекателно, и по този начин биха увеличили разходите на потребителите, свързани с играта, както и рисковете от зависимост на последните. Напротив, не следва да има опасения за подобни последици на етапа на издаване на разрешението.

59 Във всеки случай ограниченията на закрепената в член 49 ЕО основна свобода, които произтичат конкретно от процедурите за предоставяне и за подновяване на разрешение на един-единствен оператор като разглежданите в главното производство, могат да се считат за обосновани, ако съответната държава членка реши да предостави или да поднови разрешението на публичноправен оператор, чието управление е под прекия надзор на държавата, или на частноправен оператор, върху дейността на който публичните власти могат да упражняват строг контрол (вж. в този смисъл Решение от 21 септември 1999 г. по дело Läärä и др., C-124/97, Recueil, стр. I-6067, точки 40 и 42, както и Решение по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, посочено по-горе, точки 66 и 67).

60 При такива обстоятелства предоставянето или подновяването в полза на такъв оператор — без каквато и да била процедура за възлагане на обществена поръчка — на изключителни права за провеждането на хазартни игри не е непропорционално с оглед на преследваните с Wok цели.

61 Запитващата юрисдикция следва да провери дали притежателите на разрешения в Нидерландия за организиране на хазартни игри отговарят на посочените в точка 59 от настоящото решение условия.

62 С оглед на изложените по-горе съображения на втория и третия въпрос следва да се отговори, че член 49 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че принципът на равно третиране и на произтичащото от него задължение за прозрачност са приложими по отношение на процедурите за предоставяне и за подновяване на разрешение на един-единствен оператор в областта на хазартните игри, доколкото не става въпрос за публичноправен оператор, чието управление е под прекия надзор на държавата, или за частноправен оператор, върху дейността на който публичните власти могат да упражняват строг контрол.

По съдебните разноски

63 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 (втори състав) реши:

1) Член 49 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че допуска правна уредба на държава членка като разглежданата в главното производство, която за организирането и рекламирането на хазартни игри прилага режим на изключителни права в полза само на един оператор и която забранява на всеки друг оператор, включително и установен в друга държава членка, да предлага по интернет на територията на първата държава членка обхванати от посочения режим услуги.

2) Член 49 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че принципът на равно третиране и на произтичащото от него задължение за прозрачност са приложими по отношение на процедурите за предоставяне и за подновяване на разрешение на един-единствен оператор в областта на хазартните игри, доколкото не става въпрос за публичноправен оператор, чието управление е под прекия надзор на държавата, или за частноправен оператор, върху дейността на който публичните власти могат да упражняват строг контрол.

Подписи