Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

13 октомври 2016 година*

„Преюдициално запитване — Технически регламенти в сектора на хазартните игри — Директива 98/34/ЕО — Понятие за технически регламент — Задължение на държавите членки да съобщават на Европейската комисия всеки проект на технически регламент — Неприложимост на правилата, които съставляват технически регламенти, ненотифицирани на Комисията“

По дело C-303/15

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Sąd Okręgowy w Łodzi (Окръжен съд Лодз, Полша) с акт от 24 април 2015 г., постъпил в Съда на 22 юни 2015 г., в рамките на производство по дело

Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.

срещу

G. M.,

M. S.

в присъствието на:

Colin Wiliams sp. z o.o.,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta, председател на състава, E. Regan, Ал. Арабаджиев, C. G. Fernlund и S. Rodin (докладчик) съдии,

генерален адвокат: M. Bobek,

секретар: I. Illéssy, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 20 април 2016 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł., от M. Gruszka и M. Ziarko, в качеството на представители,

— за г-н M., от S. Sołtysik и M. Górski, adwokaci,

* Език на производството: полски.

— за полското правителство, от B. Majczyna и D. Lutostańska, в качеството на представители,

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

— за гръцкото правителство, от K. Nasopoulou и S. Lekkou, в качеството на представители,

— за португалското правителство, от L. Inez Fernandes и P. Fragoso Martins, в качеството на представители,

— за Европейската комисия, от G. Braga da Cruz, A. Szmytkowska, H. Tserepa-Lacombe и A. Stobiecka-Kuik, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 7 юли 2016 г.,

постанови настоящото

Решение

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

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł. (началникът на Митническа служба I в Л.), от една страна, и г-н G. M. и г-жа M. S., от друга, по повод на извършено финансово престъпление.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Член 1 от Директива 98/34 гласи:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

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

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

[…]

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

[…]

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

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

[…]

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

[…]“.

4 Член 8, параграф 1 от тази директива гласи:

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

[…]“.

Полското право

5 Член 6, параграф 1 от Ustawa o grach hazardowych (Закон за хазартните игри) от 19 ноември 2009 г. (Dz. U., 2009 г., бр. 201, позиция 1540), в приложимата му към делото в главното производство редакция (наричан по-нататък „Законът за хазартните игри“), предвижда:

„За организирането на игри на рулетка, карти и зарове и на игри с игрални автомати се изисква лиценз за експлоатация на игрално казино“.

6 Член 14, параграф 1 от този закон гласи:

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

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

7 Началникът на Митническа служба I в Лодз внася обвинителен акт срещу г-н M. и г-жа S. в Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi (Районен съд Лодз-Видзев, Лодз, Полша) за това, че между 6 юли 2012 г. и 23 януари 2013 г. са организирали игри с игрални автомати без разрешение за експлоатация на игрално казино по смисъла на член 6, параграф 1 от Закона за хазартните игри. Подобно деяние съставлява престъпление съгласно полското финансово право.

8 С определение от 13 януари 2015 г. Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi (Районен съд Лодз-Видзев, Лодз) прекратява производството срещу г-н M. и г-жа S.

9 С оглед на решение от 19 юли 2012 г., Fortuna и др. (C-213/11, C-214/11 и C-217/11, EU:C:2012:495), този съд приема, че член 6, параграф 1 от Закона за хазартните игри, съгласно който за организирането на игри с игрални автомати се изисква разрешение за експлоатация на игрално казино, е технически регламент и че тъй като не е нотифициран на Комисията, този член е неприложим срещу подсъдимите.

10 Началникът на Митническа служба I в Л. подава пред запитващата юрисдикция протест срещу определението на Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi (Районен съд Лодз-Видзев, Лодз).

11 Като има предвид, че игралните автомати, за които става дума в главното производство, са закупени в Чешката република, тази юрисдикция си задава въпроса какви са последиците от това, че член 6, параграф 1 от Закона за хазартните игри не е нотифициран на Комисията.

12 От една страна, запитващата юрисдикция е запозната с практиката на Съда, съгласно която неизпълнението на задължението за нотифициране на техническите регламенти води до недействителност на съответния технически регламент, така че той не може да бъде противопоставян на трети лица. От друга страна, тази юрисдикция припомня практиката на Съда, съгласно която държавите членки са свободни да установяват задачите на своята политика в областта на хазартните игри. Освен това тази юрисдикция отбелязва, че съгласно същата съдебна практика налаганите ограничения трябва да се преценяват само според това дали отговарят на целите, заложени от националните органи на съответната държава членка, и дали осигуряват търсеното ниво на защита, и трябва да удовлетворяват условията, очертани в практиката на Съда във връзка с тяхната пропорционалност.

13 Също така, запитващата юрисдикция смята, че делото в главното производство се различава от делата, по които са постановени решения от 30 април 1996 г., CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172) и от 8 септември 2005 г., Lidl Italia (C-303/04, EU:C:2005:528), тъй като ненотифицираните в онези случаи технически разпоредби са били част от правни уредби, които

не подлежат на същите ограничения като хазартните игри. Тази юрисдикция намира, че затова е необходимо тълкуване на член 8 от Директива 98/34 по въпроса дали той може да се разбира в смисъл, че е допустимо нотифицираните разпоредби да бъдат преценявани в светлината на член 36 ДФЕС и съответно да бъдат оставяни без приложение само ако не съставляват ограничение, съвместимо с тази разпоредба от Договора за функционирането на ЕС.

14 Накрая, посочената юрисдикция отбелязва, че трудно би могло безрезервно да се приеме, че последицата от липсата на нотификация на техническите регламенти е безусловна и няма възможност да се преценява дали те се вместват в границите, определени в член 36 ДФЕС. Според запитващата юрисдикция автоматичната неприложимост на такива регламенти би довела до пълна свобода при организирането на хазартни игри. Според тази юрисдикция безусловността на последицата от липсата на нотификация би могла да дестабилизира политиката на съответната държава членка и в други области.

15 При тези обстоятелства Sąd Okręgowy w Łodzi (Окръжен съд Лодз) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Може ли член 8, параграф 1 от Директива 98/34 да се тълкува в смисъл, че допуска диференциация на последиците от липсата на нотификация на разпоредби, представляващи технически регламенти, тоест може ли за разпоредбите, които се отнасят до свободи, неподлежащи на ограничения по член 36 ДФЕС, липсата на нотификация да води до невъзможност за прилагането им по конкретно разглежданото дело, а за разпоредбите, които се отнасят до свободи, подлежащи на ограничения по член 36 ДФЕС, да се допуска националният съд, който е и съд на Съюза, да преценява дали въпреки липсата на нотификация са съвместими с изискванията по член 36 от Договора и не следва да бъдат оставяни без приложение?“.

По преюдициалния въпрос

16 В самото начало следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда задачата на последния е да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът може да преформулира въпросите, които са му зададени (вж. в този смисъл решение от 28 април 2016 г., Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, т. 30 и цитираната съдебна практика). Освен това може да се наложи Съдът да вземе предвид норми от правото на Съюза, които националният съд не е посочил във въпроса си (определение от 14 юли 2016 г., BASF, C-456/15, непубликувано, EU:C:2016:567, т. 15 и цитираната съдебна практика).

17 В това отношение следва да се отбележи, че запитващата юрисдикция се основава на разбирането, че правило като това по член 6, параграф 1 от Закона за хазартните игри попада в обхвата на понятието „технически регламент“ по смисъла на Директива 98/34, за който важи задължението за нотифициране по член 8, параграф 1 от тази директива, неизпълнението на което се санкционира с неприложимост на съответния технически регламент.

18 В този контекст следва да се припомни, че понятието „технически регламент“ се отнася до четири категории мерки, а именно, първо — до „техническа спецификация“ по смисъла на член 1, точка 3 от Директива 98/34, второ — до „други изисквания“ съгласно определението в член 1, точка 4 от тази директива, трето — до „правило за услуги“ по член 1, точка 5 от посочената директива и четвърто — до „законите, регламентите или административните разпоредби на държавите членки, [...] забраняващи производството, вноса, маркетинга или

използването на един продукт или забраняващи предоставянето или използването на услуга или установяването на доставчик на услуги“ по смисъла на член 1, точка 11 от същата директива (вж. решение от 4 февруари 2016 г., Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, т. 70).

19 В това отношение, на първо място, следва да се припомни, че понятието „техническа спецификация“ предполага националната мярка задължително да се отнася до продукта или до опаковката му като такива и по този начин да определя една от изискуемите характеристики на даден продукт. За сметка на това, когато националната мярка предвижда условия за установяването на предприятията, каквито са разпоредбите, обвързващи упражняването на дадена професионална дейност с предварителното издаване на разрешение, тези условия не представляват технически спецификации (вж. в този смисъл решение от 21 април 2005 г., Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, т. 57 и 59, както и цитираната съдебна практика).

20 На второ място, за да може да се окачестви като „друго изискване“ по смисъла на член 1, точка 4 от Директива 98/34, съответната национална мярка трябва да представлява „условие“, което може значително да повлияе върху състава, естеството или продажбата на съответния продукт (вж. в този смисъл решение от 19 юли 2012 г., Fortuna и др., C-213/11, C-214/11 и C-217/11, EU:C:2012:495, т. 35 и цитираната съдебна практика). Следва обаче да се провери дали такава мярка трябва да се окачестви като „условие“ за използването на съответния продукт, или пък става дума за национална мярка, принадлежаща към категорията на техническите регламенти по член 1, точка 11 от Директива 98/34. Дали националната мярка принадлежи към едната или към другата от тези две категории технически регламенти, зависи от обхвата на наложената с мярката забрана (вж. в този смисъл решение от 21 април 2005 г., Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, т. 73 и 74).

21 На трето място, понятието „технически регламент“ по член 1, точка 5 от Директива 98/34 обхваща единствено правилата относно услугите на информационното общество, тоест всяка услуга, извършвана от разстояние чрез електронно средство и по индивидуална молба на получателя на услугите (вж. в този смисъл решение от 2 юни 2005 г., Mediakabel, C-89/04, EU:C:2005:348, т. 19).

22 С оглед на тези предварителни съображения поставеният въпрос следва да се разбира в смисъл, че запитващата юрисдикция иска да установи дали член 1 от Директива 98/34 трябва да се тълкува в смисъл, че национална разпоредба като разглежданата в главното производство попада в обхвата на понятието „технически регламент“ по смисъла на тази директива.

23 Най-напред следва да се констатира, че подобна разпоредба, която обвързва организирането на игри на рулетка, карти и зарове и игри с игрални автомати с издаването на разрешение за експлоатация на игрално казино, не представлява „техническа спецификация“ по смисъла на член 1, точка 3 от Директива 98/34, тъй като не се отнася до продукта или опаковката му като такива и не определя някоя от изискуемите характеристики на даден продукт.

24 По-нататък, посочената разпоредба не принадлежи и към категорията на „правилата за услуги“ на информационното общество по смисъла на член 1, точка 5 от Директива 98/34, тъй като не се отнася до „услуги на информационното общество“ по смисъла на член 1, точка 2 от Директивата.

25 Накрая, за да се определи дали член 6, параграф 1 от Закона за хазартните игри попада в хипотезата на член 1, точка 4 или член 1, точка 11 от Директива 98/34, трябва да се прецени дали такава разпоредба би могла значително да повлияе върху състава, естеството или продажбата на съответния продукт, в случая — игралните автомати, като „условие“ за използването на този продукт и дали става дума за национална мярка, принадлежаща към категорията забрани по член 1, точка 11 от Директивата.

26 В това отношение следва да се припомни, че всъщност член 14, параграф 1 от Закона за хазартните игри въвежда ограничението, съгласно което игри на рулетка, карти и зарове и игри с игрални автомати може да се организират само в игрални казина. Тази разпоредба е нотифицирана на Комисията като „технически регламент“ с оглед на това, че Съдът вече е постановил, от една страна, че национална мярка, която запазва организирането на някои хазартни игри само в полза на казината, представлява „технически регламент“ по смисъла на член 1, точка 11 от Директива 98/34, доколкото тя може да повлияе значително върху естеството на използваните за целта продукти или търговията с тях, и от друга, че забраната за извършване на дейност с определени продукти извън казината може да повлияе значително върху търговията с тези продукти, като намали каналите за дейността с тях (вж. в този смисъл решение от 11 юни 2015 г., Berlington Hungary и др., C-98/14, EU:C:2015:386, т. 98 и 99).

27 За сметка на това член 6, параграф 1 от този закон, който предвижда, че за организирането на игри на рулетка, карти и зарове и игри с игрални автомати е необходимо разрешение за експлоатация на игрално казино, не е нотифициран.

28 Не може да се възприеме тезата на Комисията, че двете разглеждани национални разпоредби са така тясно свързани, че не би могло член 6, параграф 1 от Закона за хазартните игри да се преценява извън контекста на член 14, параграф 1 от него. Всъщност, както посочва генералният адвокат в точки 38—44 от заключението си, член 6, параграф 1 от посочения закон и член 14, параграф 1 от него имат различна функция и различно приложно поле. Описателният елемент от фактическия състав на член 6, параграф 1 от този закон, който служи за обозначаване на изискваното разрешение като разрешение „за експлоатация на игрално казино“, не се отразява на този извод.

29 Следователно трябва да се констатира, че член 6, параграф 1 от Закона за хазартните игри не може да се разглежда като „друго изискване“ по смисъла на член 1, точка 4 от Директива 98/34, тъй като изискваното съгласно тази национална разпоредба разрешение за организирането на хазартни игри е условие по отношение на дейността организиране на хазартни игри, за разлика от член 14, параграф 1 от този закон, който предвижда условия по отношение на съответните продукти, като забранява използването им извън казината.

30 Освен това съгласно постоянната съдебна практика национални разпоредби, които предвиждат само условия за установяването на предприятията или за предоставянето на услуги от тях, каквито са разпоредбите, обвързващи упражняването на дадена професионална дейност с предварителното издаване на разрешение, не представляват технически регламенти по смисъла на член 1, точка 11 от Директива 98/34 (вж. в този смисъл решение от 4 февруари 2016 г., Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, т. 76 и цитираната съдебна практика).

31 Следователно трябва да се констатира, че разпоредба като член 6, параграф 1 от Закона за хазартните игри не представлява „технически регламент“ по смисъла на Директива 98/34.

32 При тези условия не е необходимо да се разглеждат последиците от неизпълнението на задължението за нотифициране на техническите регламенти.

33 По всички изложени съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че член 1 от Директива 98/34 трябва да се тълкува в смисъл, че национална разпоредба като разглежданата в главното производство не попада в обхвата на понятието „технически регламент“ по смисъла на тази директива, за който важи задължението за нотифициране по член 8, параграф 1 от Директивата, неизпълнението на което се санкционира с неприложимост на съответния технически регламент.

По съдебните разноски

34 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 (първи състав) реши:

Член 1 от Директива 98/34/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 година, установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите стандарти и регламенти и правила относно услугите на информационното общество, изменена с Директива 98/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 юли 1998 г., трябва да се тълкува в смисъл, че национална разпоредба като разглежданата в главното производство не попада в обхвата на понятието „технически регламент“ по смисъла на тази директива, за който важи задължението за нотифициране по член 8, параграф 1 от Директивата, неизпълнението на което се санкционира с неприложимост на съответния технически регламент.

Подписи