



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н J. MAZÁK
представено на 20 септември 2012 година¹

Съединени дела C-186/11 и C-209/11

**Stanleybet International Ltd (C-186/11) William Hill Organization Ltd William Hill Plc
и
Sportingbet Plc (C-209/11)
срещу
Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon Ypourgos
Politismou Встъпила страна: Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP)**

(Преюдициално запитване от Simvoulio tis Epikratias (Държавен съвет) (Гърция))

„Членове 49 и 56 ДФЕС — Предоставяне на изключително право във връзка с развитието, управлението, организацията и провеждането на хазартните игри на едно-единствено предприятие, учредено като акционерно дружество и котирано на фондовата борса — Разширяване на предлагането — Обосноваване — Цели за намаляване на възможностите за залагания и хазартни игри и за противодействие на престъпността чрез упражняване на контрол над действащите в сектора оператори и чрез насочване на залаганията и хазартните игри в рамките на контролирани по този начин схеми — Принцип на пропорционалност — Задължение за ефективно и съгласуваното преследване на поставените цели — Допустимост на преходен период, по време на който съответното национално законодателство може да бъде запазено в сила, ако се установи, че е несъвместимо с правото на Съюза, и условия, при които може да се допусне такова запазване в сила“

I – Въведение

1. С два отделни акта от 21 януари 2011 г. на основание член 267 ДФЕС Simvoulio tis Epikratias (Държавен съвет, Гърция) отправя до Съда преюдициални въпроси относно тълкуването на членове 49 и 56 ДФЕС с оглед на национална правна уредба, която предоставя изключителното право във връзка с развитието, управлението, организацията и провеждането на хазартните игри на едно-единствено предприятие, учредено като акционерно дружество и котирано на борсата.
2. Тези преюдициални въпроси са поставени по спорове между, първо, що се отнася до дело C-186/11, Stanleybet International Ltd („Standleybet“), William Hill Organisation Ltd и William Hill plc (наричани по-нататък заедно „William Hill“) и второ, що се отнася до дело C-209/11, Sportingbet plc („Sportingbet“), от една страна, и Ypourgos Politismou (Министър на културата), Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (Министър на икономиката и финансите) и Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE („OPAP“), от друга страна, относно мълчаливото отхвърляне от гръцките органи на заявленията, подадени от горепосочените дружества, жалбоподатели по главното производство, за предоставянето на лицензи за развитието, организацията и провеждането на хазартни игри в Гърция.

¹ — Език на оригиналния текст: английски.

II – Национална правна уредба

А – Закон № 2433/1996 (А' 180)

3. От изложението на мотивите към Закон № 2433/1996, който установява държавен монопол върху разглеждания в главното производство сектор, следва, че основната цел на закона е да премахне незаконните залагания, които „през последните години добиват размерите на епидемия в нашата страна“, а необходимостта да се увеличат приходите за спорта, е допълнителна цел. Освен това в изложението на мотивите се посочва, че „е необходимо да се изисква фиш за всеки вид залог [...], за да е по-ефективно в нашата страна премахването на незаконните залагания, които между другото водят пряко до износ на валута, тъй като дружествата, които понастоящем организират незаконните залагания в Гърция, си сътрудничат с чуждестранни дружества и получават подобни залози от тяхно име“.

4. Членове 2 и 3 от този закон гласят:

„Член 2

1. С президентски указ [...] се разрешава издаването на фишове за залагания с „фиксирана или променлива печалба“ върху резултатите от индивидуални или екипни спортни състезания от всякакво естество, както и върху резултатите от събития, които поради естеството си позволяват събирането на залагания [...]. [ОРАР] е определено да управлява системата с фишове [...].

2. Всеки, който организира залагания без съответно разрешение, се наказва с лишаване от свобода [...].

Член 3

1. Годишните разходи за реклама на хазартните игри [...], които ОРАР организира или ще организира в бъдеще, се разделят пропорционално между ОРАР и другите организации, които участват в правата, произтичащи от всяка игра на ОРАР [...].

5. ОРАР има право да използва безплатно до 10 % от местата за реклама на държавните, градски и общински стадиони и спортни зали за рекламни плакати на своите продукти [...].

Б – Президентски указ № 228/1999

5. На основание член 2, параграф 1 от Закон № 2414/1996 е приет президентски указ № 228/1999. В членове 1 и 2 от него се предвижда създаването на акционерно дружество, наречено Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (ОРАР AE), както и че дружеството действа в обществен интерес в съответствие с принципите на частното управление и предметът му на дейност е организацията, управлението и провеждането, пряко или в сътрудничество с трети лица, на игри, свързани със залагания във футбола, както и всякакви други хазартни игри, които управителният съвет реши да организира в бъдеще в цялата страна или чужбина от името на гръцката държава. Управлението на тези игри и на игрите, които ще бъдат организирани в бъдеще, е от изключителната компетентност на дружеството ОРАР AE, което действа от името на гръцката държава.

6. За осъществяването на своята дейност ОРАР АЕ предвижда създаването в цяла Гърция на представителства, които по принцип се занимават единствено с игрите на дружеството, както и с издаването на лицензии за управлението на представителствата на физически или юридически лица, за една или повече от своите игри, в сроковете и при условията, които управителният съвет на дружеството установява и при необходимост преразглежда.

В – Закон № 2843/2000, изменен със Закон № 2912/2001, и уставът на ОРАР

7. Член 27 от Закон № 2843/2000, съответно изменен с член 41, параграф 2 от Закон № 2912/2001, гласи:

„1. Държавата може да прехвърли на инвеститори чрез Атинската фондова борса не повече от четиридесет и девет процента (49 %) от съответния акционерен капитал на акционерното дружество, наречено „Organismos Prognostikon Agnon Podosfairou AE“ (ОРАР).

2.

- a) По силата на договор, сключен между гръцката държава, представлявана от Министъра на финансите и Министъра на културата, компетентен в областта на спорта, и ОРАР, за период от двадесет (20) години на последното се предоставя изключителното право във връзка с развитието, управлението, организацията и провеждането на игрите, които понастоящем се управляват от същото по силата на действащите разпоредби, както и на игрите „BINGO LOTTO“, „KINO“[...].
- b) С решение на управителния съвет на ОРАР, одобрено от Министъра на финансите и Министъра на културата, компетентен в областта на спорта, се приема регламент за провеждането на всички игри на ОРАР, в който се уреждат въпроси, свързани с предмета на игрите, тяхната организация и провеждането им като цяло, икономическите условия за развитие, и по-специално дяловете, които се изплащат като печалби на играчите, дяловете за всяка категория печеливши лица, цената за отделна колона и дела на представителите, изразен в проценти.
- c) В договора по параграф 2, буква а) се уреждат условията, при които ОРАР упражнява правото, предвидено в споменатия параграф, както и евентуалното му подновяване, насрещната престация за предоставянето му, условията и реда за нейното изплащане, конкретните задължения на ОРАР, по-специално задълженията, произтичащи от принципа на прозрачност в процедурите във връзка с провеждането на игрите и от принципа на защита на общественения ред и играчите [...]

5.

- a) [...]
- b) С наредба на Министъра на финансите и на Министъра на спорта е създадена Комисия за контрол, обявяване на печелившите играчи и разглеждане на възражения. [...] Членовете на комисията се подбират измежду държавните служители и служителите в държавната администрация.[...]

9.

- a) В случаите, в които законът разрешава организирането на нова игра, без да се засяга предвиденото в параграф 2, буква а), се учредява специална комисия [...], натоварена със задачата да определи реда и условията и да установи насрещната престация за възлагане

на организирането на играта на ОРАР. [...] Когато ОРАР откаже да поеме организирането на играта [...], самата държава може да го поеме. В случай че организирането на определена игра се уговори да бъде възложено на трето лице, насрещната престация не може да бъде по-ниска от предложената на ОРАР. По-специално всяка бъдеща игра във връзка със спортни прояви може да се организира единствено и само от ОРАР.[...].

8. На основание този член на 15 декември 2000 г. е сключен договор между гръцката държава и ОРАР, по силата на който на последното се възлага срещу заплащането на определена цена изключителното право във връзка с развитието, управлението, организацията и провеждането на игрите за период от двадесет години.

9. В устава на ОРАР се предвижда, че дружеството действа в обществен интерес съгласно принципите на частно управление, че то действа под надзора на Министъра на културата, компетентен в областта на спорта, и че неговият предмет на дейност включва по-специално организацията, провеждането и развитието на различни игри, рекламата на тези игри и тяхната организация и в чужбина, както и създаването на представителства. Освен това по силата на съответните делегиращи норми се одобряват „Общ регламент за провеждането на игрите със залози с фиксирана печалба на ОРАР“ и конкретните регламенти за развитието на игрите, чието провеждане попада под действието на общия регламент.

Г – Закон № 3336/2005

10. С член 14, параграф 1 от Закон № 3336/2005 член 27, параграф 1 от Закон № 2843/2000 се заменя със следния текст:

„Държавата може да прехвърли на инвеститори чрез Атинската фондова борса не повече от шестдесет и шест процента (66 %) от съответния акционерен капитал на акционерното дружество, наречено „Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE“ (ОРАР). Делът на държавното участие в акционерния капитал на ОРАР не може да бъде по-малък от тридесет и четири процента (34 %)“.

11. Член 14 от Закон № 3336/2005 предвижда още, че държавата назначава половината плюс един от членовете на управителния съвет на ОРАР за периода, през който гръцката държава е предоставила изключителното право във връзка с развитието, управлението, организацията и провеждането на игрите, предвидени в договора за предоставяне на изключително право от 15 декември 2000 г. или в актовете, с които действието на същия евентуално се подновява, както и че това назначение се извършва със съвместно решение на Министъра на икономиката и финансите и на Министъра на културата, компетентен в областта на спорта.

Д – Закон № 3429/2005 (А' 314)

12. Както е видно от член 20 от Закон № 3429/2005 (А' 314), който е приет впоследствие, правото на държавата да назначава мнозинството от членовете на управителния съвет, се премахва, тъй като противоречи на член 34, параграф 1, втора алинея от кодифициран Закон № 2190/1920 за акционерните дружества (А' 37), който предвижда, че членовете на управителния съвет на акционерните дружества се избират изключително от общото събрание.

III – Фактическа обстановка, производство пред запитващата юрисдикция и преюдициални въпроси

13. Дружествата Stanleybet, William Hill и Sportingbet са установени в Обединеното кралство, където съгласно приложимото английско право са им предоставени лицензии за управлението и организирането на хазартни игри.

14. С оглед на възможността да разширят дейността си в Гърция Stanleybet, със заявление от 30 юни 2004 г., William Hill, със заявление от 12 април 2007 г., и Sportingbet, със заявление от 4 октомври 2006 г., са поискали от компетентните гръцки органи да им предоставят, в съответствие с разпоредбите на Договора относно свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги, разрешение или лицензия за предоставянето в Гърция на услуги, свързани с развитието, управлението, организацията и провеждането на залагания с фиксирана или променлива печалба върху резултатите от спортни състезания или други прояви чрез мрежа от търговски представители и по интернет.

15. Тъй като гръцките органи отхвърлят мълчаливо тези заявления, доколкото тримесечният срок е изтекъл във всеки един от случаите, без да бъде предоставен отговор, Stanleybet, William Hill и Sportingbet подават пред запитващата юрисдикция жалби за отмяна на тези мълчаливи откази.

16. Съгласно акта за преюдициално запитване тези заявления до гръцките органи са били отхвърлени с мотива, че на основание на Закон № 2433/1996 и Закон № 2843/2000, както и на основание на договора от 15 декември 2000 г. между гръцката държава и ОРАР, както бе описан по-горе, на ОРАР е предоставено изключително право във връзка с развитието, управлението, организацията и провеждането на хазартните игри в Гърция до 2020 г.

17. ОРАР, встъпила страна в делото по главното производство, започва дейността си през 1999 г. като акционерно дружество, чийто единствен акционер е държавата. Впоследствие по силата на член 27 от Закон № 2843/2000 дружеството е котирано на Атинската фондова борса, като държавата остава абсолютен мажоритарен акционер (51 %).

18. С влизането в сила на Закон № 3336/2005 през 2005 г., въпреки че се ограничава с миноритарно акционерно участие (34 %), държавата продължава да назначава мнозинството от членовете на управителния съвет на ОРАР. С член 20 от Закон № 3429/2005 се премахва правото на държавата да назначава мнозинството от членовете на управителния съвет.

19. Въпреки това държавата продължава да упражнява надзор над ОРАР по-специално като одобрява правилниците за неговите дейности и упражнява мониторинг върху процедурата за развитие на игрите.

20. Запитващата юрисдикция посочва, че ОРАР е разширило дейността си в чужбина. Всъщност, както е изложено в мотивираното становище на Комисията на Европейските общности от 28 февруари 2008 г., адресирано до Република Гърция, към 31 март 2005 г. ОРАР вече е създадо 206 представителства в Кипър въз основа на специално гръцко-кипърско споразумение. През 2003 г. ОРАР създава дружеството ОРАР Kyprou Ltd, а през 2004 г. — дружеството ОРАР International Ltd; от 2003 г. то притежава 90 % от акционерния капитал на дружеството ОРАР Glory Ltd и 20 % от дружеството Glory Technology Ltd, а през 2004 г. създава в Гърция дружеството ОРАР Parochis Ypiresion AE.

21. Що се отнася до първия въпрос, запитващата юрисдикция приема, че съгласно практиката на Съда съществуват две цели, които могат да обосноват национални мерки, въвеждащи ограничения относно свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги, а именно i) да се ограничи предлагането на хазартни игри или ii) да се противодейства на свързаната с тях престъпност чрез упражняването на контрол над дружествата, действащи във въпросния сектор, така че да се осигури извършването на тези дейности само в рамките на контролирани схеми.

22. По отношение на първата цел запитващата юрисдикция приема, че предоставянето на акционерно дружество като ОРАР на изключителното право да организира хазартни игри не може да се счита за подходяща мярка за ефективно и последователно ограничаване на предлагането на хазартни игри.

23. Макар че ОРАР е публично предприятие и неговите приходи, след приспадане на разходите за дейността и подлежащата на разпределяне печалба, се получават от държавата, то действа съгласно принципите на частното управление, ползва се от изключения относно телевизионната реклама на организирания от него залагания, може да използва безплатно 10 % от местата за реклама на държавните и общински стадиони и се котира на Атинска фондова борса, като е предвидено, че 66 % от дружествения му капитал могат да се продават на инвеститори. Освен това участието в тези залагания е свободно, тъй като единственото ограничение се предвижда в рамките на отделния фиш за участие, а не за отделния играч.

24. В тази светлина мнозинството от членовете на запитващата юрисдикция правят извода, че действителното ограничаване на предлагането и на свързаните с него дейности не се преследва ефективно и последователно, поради което националните разпоредби не могат да се сметат за подходящи за постигането на тази цел.

25. Според запитващата юрисдикция, малцинството от нейните членове счита (макар това да не засяга позицията на мнозинството), че ограничаването на засегнатите дейности не е целта, преследвана от спорната законодателна уредба. Правомерността на тази уредба от гледна точка на правото на Съюза трябва да се преценява по-скоро в светлината на единствената ѝ цел, а именно упражняването на контрол над престъпните дейности въз основа на политика за контролирано разрастване на хазартните услуги.

26. Що се отнася до целта за противодействие на престъпността, свързана с хазартните игри, и до втория преюдициален въпрос, запитващата юрисдикция приема, че когато предоставянето на изключително право води не до ограничаване, а напротив, до увеличаване на предлагането на хазартни игри, това увеличаване трябва да остане в рамките на необходимото за постигане на посочената цел, без да ги надхвърля. Тя отбелязва, че според мнозинството от нейните членове предоставянето на такова изключително право на организация, която има същите характеристики и начин на провеждане като ОРАР, не може да се счита за контролирано разрастване, докато според малцинството дейността на ОРАР, осъществявана по-специално въз основа на регламентите на игрите, се контролира с оглед на премахването на незаконните залагания.

27. Запитващата юрисдикция обаче приема единодушно, че ако противно на мнението на мнозинството от нейните членове се допусне, че предоставянето на посоченото изключително право на ОРАР трябва да се счита за контролирано разрастване, би трябвало да се приеме, че това предоставяне не надхвърля необходимото за постигането на целта на мярката, а именно борбата с престъпността.

28. Третият преюдициален въпрос търси разрешение на проблема с празнотата в правото, която би възникнала, ако се приеме, че разглежданото гръцко законодателство противоречи на правото на Съюза.

29. При тези обстоятелства и като изпитва разумни съмнения относно съвместимостта на разглежданото гръцко законодателство с правото на Европейския съюз, *Simvoulío tis Epikratías* решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси, които са идентични по двете дела:

- „1) Съвместима ли е с разпоредбите на членове 43 и 49 от Договора за ЕО [понастоящем членове 49 и 56 ДФЕС] национална нормативна уредба, която с цел да ограничи предлагането на хазартни игри предоставя изключителното право да развива, управлява, организира и провежда хазартните игри на едно-единствено предприятие, учредено като акционерно дружество и котирано на борсата, още повече когато това предприятие рекламира организираните от него хазартни игри, като дейността му обхваща и други държави, играчите участват свободно и максималният размер на залога и на печалбата се определя за отделен фиш, а не за отделен играч?
- 2) В случай на отрицателен отговор на първия въпрос, съвместима ли е с членове 43 и 49 от Договора за ЕО национална нормативна уредба, която като цели основно да противодейства на престъпността чрез упражняването на контрол над предприятията, действащи в разглеждания сектор, за да осигури упражняването на тези дейности изключително в рамките на контролирани схеми, предоставя изключителното право да развива, управлява, организира и провежда хазартни игри на едно-единствено предприятие, дори когато по този начин едновременно се стига до неограничено разрастване на съответното предлагане; или пък се налага във всеки случай, за да се счита това ограничение подходящо за постигането на целта за противодействие на престъпността, разрастването на предлагането да бъде все пак контролирано, т.е. да се запази в рамките на необходимото за постигане на тази цел и да не излиза извън тях? В случай че посоченото разрастване трябва все пак да се контролира, може ли то да се счита за контролирано от тази гледна точка, когато в сектора се предоставя изключително право на образувание, притежаващо характеристиките, изброени в първия преюдициален въпрос? Накрая, в случай че се приеме, че предоставянето на въпросното изключително право води до контролирано разрастване на предлагането на хазартни игри, това предоставяне на едно-единствено предприятие надвишава ли необходимото в смисъл, че същата цел може надлежно да се постигне и с предоставянето на това право на повече от едно предприятие?
- 3) Ако във връзка с предходните два преюдициални въпроса се приеме, че предоставянето с въпросните национални разпоредби на изключително право за развитие, управление, организация и провеждане на хазартните игри не е съвместимо с членове 43 и 49 от Договора за ЕО: а) по смисъла на посочените разпоредби на Договора допустимо ли е в рамките на преходен период, необходим за приемането на разпоредби, съвместими с Договора за ЕО, националните органи да не разглеждат заявленията за започване на такива дейности, представени от субекти, законосъобразно установени в други държави членки; б) при утвърдителен отговор, въз основа на какви критерии се определя продължителността на този преходен период; в) ако не се допуска преходен период, въз основа на какви критерии националните органи трябва да преценяват съответните заявления?“.

IV – Съединяване на делата

30. С оглед на тясната връзка между дело C-186/11 и дело C-209/11 същите са съединени с определение на председателя на Съда от 22 юни 2011 г. за целите на писмената и устната фаза на производството и на постановяването на решение по делото.

V – Правен анализ

А – Първият и вторият преюдициален въпрос се отнасят до това дали предоставеният на ОПАР монопол е съвместим с членове 49 и 56 ДФЕС

31. С първия и втория си въпрос, които трябва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали членове 49 и 56 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, която предоставя изключителното право във връзка с развитието, управлението, организацията и провеждането на хазартните игри на едно-единствено предприятие като ОПАР, което е учредено като акционерно дружество, котирано е на фондовата борса и рекламира и развива организирания от него хазартни игри. Запитващата юрисдикция иска да се установи по-специално до каква степен установите с този монопол ограничения върху свободното предоставяне на услуги и свободата на установяване могат да бъдат обосновани от целта да се ограничи предлагането на хазартни игри (както е посочено в първия въпрос) или от целта да се противодейства на престъпността, свързана с хазартните игри (както е посочено във втория въпрос).

1. Основни доводи на страните

32. Във връзка с настоящото преюдициално запитване писмени становища представят ОПАР, Stanleybet, William Hill, гръцкото, белгийското и полското правителство, както и Комисията. Освен тези страни, Sportingbet и португалското правителство са представявани по време на съдебното заседание, състояло се на 13 юни 2012 г.

33. Stanleybet, William Hill, Sportingbet и Комисията считат по същество, че монопол като предоставения на ОПАР в Гърция и притежаващ описаните от запитващата юрисдикция характеристики, противоречи на членове 49 и 56 ДФЕС.

34. За разлика от това ОПАР, белгийското, гръцкото и португалското правителство считат, че правна уредба като разглежданата в главното производство е съвместима с тези членове. Според тях ограниченията на свободното предоставяне на услуги и на свободата на установяване, до които може да доведе предоставянето на изключително право на ОПАР в сектора на хазартните игри, са обосновани предвид практиката на Съда относно хазартните игри.

2. Анализ

35. Най-напред трябва да се припомни, че в съответствие с ясното разграничение на функциите на националните съдилища и на Съда в рамките на производството по преюдициално запитване по член 267 ДФЕС единствено националният съд трябва да прецени фактите по случая и след това да приложи нормите на правото на Съюза, така както са тълкувани от Съда, към конкретния случай². Ето защо, доколкото запитващата юрисдикция, изглежда, изпитва съмнения относно това кои са действително преследваните от разглежданото национално

2 — Вж. в този смисъл напр., Решение от 25 февруари 2003 г. по дело ИКА (C-326/00, Recueil, стр. I-1703, точка 27), Решение от 7 юни 2007 г. по дело Van der Weerd и др. (C-222/05-C-225/05, Сборник, стр. I-4233, точки 22 и 23), Решение от 15 ноември 2007 г. по дело International Mail Spain (C-162/06, Сборник, стр. I-9911, точка 24) и Решение от 8 септември 2010 г. по дело Winner Wetten (C-409/06, Сборник, стр. I-8015, точка 49).

законодателство цели или относно степента на контрол, който държавата упражнява над дейността на ОРАР и над разрастването на тази дейност, Съдът не може, въпреки различните позиции на членовете на запитващата юрисдикция по тези въпроси, да замени преценката на запитващата юрисдикция по тези въпроси със своята собствена преценка³.

36. Като се има предвид това, понастоящем съществува богата практика на Съда относно хазартните игри, която установява критериите, в светлината на които трябва да се разгледат поставените по настоящите дела преюдициални въпроси.

37. На първо място, в това отношение по настоящите дела е безспорно, че предоставянето на ОРАР, съгласно разглежданата национална правна уредба, на изключителното право във връзка с развитието, управлението и организацията на хазартните игри налага ограничения както върху свободното предоставяне на услуги, така и върху свободата на установяване, така както са гарантирани съответно от членове 49 и 56 ДФЕС, тъй като се забранява на доставчици като Stanleybet, William Hill и Sportingbet, които са установени в друга държава членка, да предлагат хазартни игри на територията на Гърция и да създават агенции, клонове или дъщерни дружества за тази цел.

38. Следователно трябва да се прецени дали тези ограничения могат да бъдат обосновани, в съответствие с практиката на Съда, от изрично предвидените в ДФЕС изключения или от императивни съображения от общ интерес⁴.

39. Що се отнася до възможните обосновки, Съдът е посочил, че разглеждани в тяхната цялост, целите, преследвани от национална правна уредба, приета в областта на залаганията и игрите, обикновено са свързани със защитата на получателите на съответните услуги, и по-общо на потребителите, и със защитата на обществото. Той подчертава също, че тези цели фигурират сред множеството императивни съображения от общ интерес, които могат да обосноват засягане на свободното предоставяне на услуги⁵.

40. Освен това Съдът многократно е подчертавал, че особеностите от морален, религиозен или културен порядък, също както морално и финансово увреждащите личността 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 общественения ред⁶.

41. Ето защо държавите членки са свободни да установяват целите на своята политика в областта на залаганията и хазартните игри и при необходимост да определят с точност търсеното ниво на защита⁷.

3 — Вж. в този смисъл напр. Решение от 3 юни 2010 г. по дело Sporting Exchange (C-203/08, Сборник, стр. I-4695, точка 29) и Решение от 15 септември 2011 г. по дело Dickinger и Ömer (C-347/09, Сборник, стр. I-8185, точки 50 и 51).

4 — Вж. между другото 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).

5 — 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).

6 — Вж. между другото Решение по дело Dickinger и Ömer, посочено в бележка под линия 3, точка 45 и Решение по дело Stoß и др., посочено в бележка под линия 5, точка 76.

7 — Вж. в този смисъл Решение по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, посочено в бележка под линия 4, точка 59.

42. В това отношение Съдът приема в своите решения, че държава членка може основателно да застъпи позицията, че единствено установяването на монопол би ѝ позволило да преследва ефективно целта за осигуряване на защита от рисковете, свързани със сектора на хазартните игри, която по този начин тя си е определила⁸.

43. Що се отнася до целите, които според запитващата юрисдикция могат да обосноват разглежданите в случая ограничения — по-специално предоставянето на ОРАР на монопол за предоставянето на хазартни услуги, — а именно, първо, намаляването на възможностите за залагания и хазартни игри и второ, противодействието на престъпността чрез упражняване на контрол над операторите, действащи във въпросния сектор, и чрез насочване на дейностите, свързани със залаганията и хазартните игри, в контролираните по този начин схеми, вярно е, че тези цели са сред признатите от съдебната практика за годни да обосноват ограничения на основните свободи в сектора на залаганията и хазартните игри⁹.

44. Предвид факта, че в това отношение актът за преюдициално запитване показва известна несигурност, трябва да се отбележи, че запитващата юрисдикция е тази, която трябва да определи кои от тези цели в действителност се преследват от разглежданата гръцка правна уредба¹⁰.

45. Във всички случаи, независимо от горепосочените дискреционни правомощия, предоставени на държавите членки в сектора на хазартните игри, налаганите от тези държави членки ограничителни мерки все пак трябва да отговарят на установените от съдебната практика условия относно тяхната пропорционалност, по който въпрос отново запитващата юрисдикция е тази, която трябва да се произнесе окончателно¹¹.

46. Следователно тази юрисдикция трябва да разгледа въпроса дали съответното ограничение е подходящо за осъществяване на целта или целите, преследвани от съответната правна уредба на равнище на търсената от нея защита, и дали то не надхвърля необходимото за постигането на тези цели¹².

47. В този контекст следва по-специално да се припомни, че е възможно да се счете, че националното законодателство е подходящо да гарантира осъществяването на изтъкнатата цел само ако действително отразява загриженост за нейното ефективно и последователно постигане¹³.

48. Така, първо, що се отнася до целта да се намалят възможностите за залагания и хазартни игри, запитващата юрисдикция трябва да се увери, по-специално с оглед на конкретните условия за прилагане на съответната ограничителна правна уредба, че тази правна уредба действително отразява загрижеността да се намалят възможностите за хазартни игри и да се ограничат ефективно и последователно дейностите в тази област¹⁴.

8 — Вж. в този смисъл Решение от 30 юни 2011 г. по дело Zeturf (C-212/08, Сборник, стр. I-5633, точка 41) и Решение по дело Stoß и др., посочено в бележка под линия 5, точки 81 и 83.

9 — 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, точки 46 и 52) и Решение от 16 февруари 2012 г. по дело Costa и Cifone (C-72/10 и C-77/10, точка 61).

10 — Вж. в този смисъл Решение по дело Dickinger и Ömer, посочено в бележка под линия 3, точка 51 и Решение по дело Sporting Exchange, посочено в бележка под линия 3, точка 29.

11 — Вж. Решение по дело Zeturf, посочено в бележка под линия 8, точка 43 и Решение по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, посочено в бележка под линия 4, точки 59 и 60.

12 — Вж. в този смисъл например Решение по дело Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, посочено в бележка под линия 4, точка 60.

13 — Вж. в този смисъл по-специално Решение по дело Costa и Cifone, посочено в бележка под линия 9, точка 63 и Решение по дело Placanica и др., посочено в бележка под линия 9, точки 48 и 53.

14 — Вж. по-специално Решение по дело Dickinger и Ömer, посочено в бележка под линия 3, точка 56 и Решение по дело Stoß и др., посочено в бележка под линия 5, точка 98.

49. Запитващата юрисдикция обаче посочва, че с мнозинството от своите членове е приела, че не може да се счете, че установеният в Гърция в полза на ОРАР монопол и начинът, по който той се осъществява на практика, отразяват тази загриженост.

50. Обратно, както следва по-специално от втория преюдициален въпрос и от представените пред Съда становища, ОРАР, изглежда, провежда експанзионистична търговска политика и предоставеното му изключително право, изглежда, води до увеличаване на предлагането на хазартни игри.

51. Според мен тези обстоятелства, които трябва да бъдат проверени от националната юрисдикция, очевидно не съответстват на преследваната цел за намаляване на възможностите за залагания и хазартни игри в Гърция.

52. В този контекст, що се отнася до различните елементи, посочени от запитващата юрисдикция, които характеризират правната уредба на ОРАР и начина, по който то осъществява дейността си на практика — а именно факта, че то е акционерно дружество, което е котирано на фондовата борса, че разполага с определени права и привилегии относно рекламата на организираните от него хазартни игри, че се разраства в чужбина и че максималният размер на залога и на печалбите се определя за отделен фиш, а не за отделен играч, — макар че без съмнение нито един от тези елементи, разгледан поотделно, не е от такова естество, че да изключи автоматично възможността да се приеме, че разглежданата национална правна уредба има за цел, чрез установяването на монопол, да се намалят възможностите за залагания и да се ограничат дейностите в тази област, тези елементи трябва да се разглеждат и преценяват заедно, за да се определи дали ограничителната правна уредба действително съответства на горепосочената цел.

53. Според мен, като има предвид тези елементи, запитващата юрисдикция може основателно да заключи, че разглежданата гръцка правна уредба не отразява в действителност загрижеността да се намалят възможностите за игри и да се ограничат ефективно и последователно дейностите в тази област.

54. На второ място, що се отнася до целта да се предотврати използването на дейностите, свързани със залаганията и хазартните игри, за престъпления и измами чрез насочването им в контролирани схеми, Съдът е приел в редица решения, че от тази гледна точка 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 дейности¹⁵.

55. За постигането на целта за насочване на дейностите в контролирани схеми, получилите разрешение оператори или евентуално притежателят на публичен монопол трябва да представляват надеждна, но същевременно и привлекателна алтернатива на забранените дейности, което само по себе си може да включва предлагането на широка гама от игри, по-мощна реклама и използването на нови техники за разпространение¹⁶.

15 — Вж. Решение по дело Dickinger и Ömer, посочено в бележка под линия 3, точка 63, Решение по дело Stoß и др., посочено в бележка под линия 5, точки 101 и 102 и Решение по дело Placanica и др., посочено в бележка под линия 9, точка 55.

16 — Вж. Решение по дело Dickinger и Ömer, посочено в бележка под линия 3, точка 64 и Решение по дело Placanica и др., посочено в бележка под линия 9, точка 55.

56. В това отношение съгласно установената съдебна практика отново запитващата юрисдикция е тази, която следва да прецени с оглед на обстоятелствата по спора, с който е сезирана, дали динамична или експанзионистична политика на притежателя на монопола може да се счита — като се има предвид по-специално равнището на мащаба на извършваната реклама и равнището на създаването от него на нови игри — за вписваща се в рамките на такава политика на контролирано разрастване в сектора на хазартните игри, която действително има за цел да насочи желанието за игра в контролирани схеми¹⁷.

57. Що се отнася до съмненията, изразени от запитващата юрисдикция в това отношение, трябва да се отбележи, първо, че политиката на разрастване на хазартните игри може да се счете за съответстваща само доколкото престъпните дейности и измамите, свързани с игрите, представляват значителен проблем в Гърция, който може да се отстрани чрез разрастване на разрешените и регламентирани дейности¹⁸.

58. Второ, трябва да се припомни, че Съдът последователно приема, че установяването на толкова ограничителна мярка като монопол, като предоставения на ОРАР, 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 власт¹⁹.

59. От строгите изисквания, свързани с пропорционалността на съответния монопол, следва ясно, първо, че следваната от притежателя на монопол политика на разрастване, която между другото се характеризира с нарастване на предлагането на хазартни игри и с рекламирането на тези игри, трябва да остане умерена и стриктно ограничена до необходимото за насочването на потребителите към контролираните мрежи за игра и второ, че предлагането на игри трябва да се контролира строго.

60. Според мен от информацията, предоставена от запитващата юрисдикция, и от становищата на страните следва, че каквато и да е окончателната преценка на запитващата юрисдикция по този въпрос, дейността на ОРАР не е предмет на строг контрол от страна на органите на публична власт, нито пък е ограничена ефективно от приложимата към нея законова рамка.

61. По-специално, доколкото предоставянето на ОРАР на изключителни права в сектора на хазартните игри води до увеличаване на предлагането на хазартни игри над необходимото за постигане на целта да се противодейства на престъпността чрез насочване на търсенето или дори води до неограничено нарастване на това предлагане, запитващата юрисдикция може в съответствие със становището, изразено от мнозинството от нейните членове в акта за преюдициално запитване, да приеме с основание, че не може да се счете, че разглежданият монопол е насочен към контролирано разрастване по смисъла на гореописаната практика на Съда.

62. С оглед на всичко гореизложено предлагам на първия и втория преюдициален въпрос да се отговори, че членове 49 и 56 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че национална правна уредба, която предоставя изключително право във връзка с развитието, управлението, организацията и провеждането на хазартните игри на едно-единствено предприятие, учредено

17 — Вж. например Решение по дело Zeturf, посочено в бележка под линия 8, точка 69 и Решение от 3 юни 2010 г. по дело Ladbrokes Betting & Gaming и Ladbrokes International (C-258/08, Сборник, стр. I-4757, точка 37).

18 — Вж. в този смисъл Решение по дело Dickinger и Ömer, посочено в бележка под линия 3, точки 66 и 67 и Решение по дело Ladbrokes Betting & Gaming и Ladbrokes International, посочено в бележка под линия 17, точки 29 и 30.

19 — Вж. Решение по дело Zeturf, посочено в бележка под линия 8, точка 58 и Решение по дело Stoß и др., посочено в бележка под линия 5, точка 83.

като акционерно дружество и котирано на борсата, може да бъде обоснована, доколкото тази правна уредба действително преследва целта да се ограничи предлагането на хазартни игри или целта да се противодейства на престъпността, свързана с хазартните игри, чрез насочването на играчите към контролирани схеми и действително отразява загриженост за ефективно и съгласувано постигане на тези цели. Националната юрисдикция трябва да определи кои са действително преследваните от разглежданата правна уредба цели и дали тази правна уредба действително отразява загрижеността за ефективно и съгласувано постигане тази цел. По-специално, доколкото националната юрисдикция поддържа, че разглежданата правна уредба има за цел да се ограничи предлагането на хазартни игри в Гърция, тази юрисдикция не може да направи извода, че тази правна уредба действително отразява загриженост за ефективно и съгласувано постигане на тази цел, ако установи, че притежателят на монопола действително преследва експанзионистична политика и че предоставеното му изключително право води по-скоро до увеличаване, а не до намаляване на предлагането на хазартни игри. Обратно, ако националната юрисдикция счете, че единствената цел, преследвана от разглежданата национална правна уредба, е противодействието на престъпността, свързана с хазартните игри, чрез насочването на играчите към разрешени и регулирани схеми, водената от притежателя на монопола политика на разширяване, която между другото се характеризира с нарастване на предлагането на хазартни игри и рекламирането на тези игри, може да се счита за съответстваща само доколкото престъпните дейности и измамите, свързани с игрите, представляват значителен проблем в Гърция, който може да се отстрани чрез разрастване на разрешените и регламентирани дейности. Освен това, първо, нарастването на предлагането на хазартни игри и рекламирането на тези игри трябва да остане умерено и стриктно ограничено до необходимото за насочване на потребителите към контролираните мрежи за игра и второ, органите на публична власт трябва да контролират строго предлагането на хазартни игри от притежателя на монопола.

Б – Третият преюдициален въпрос, отнасящ се до последиците, които националните органи трябва да изведат от констатацията, че разглежданите национални разпоредби са несъвместими с членове 49 и 56 ДФЕС

63. С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество указания относно последиците, които следва да се изведат от констатацията, че разглежданата гръцка правна уредба е несъвместима с разпоредбите на Договора относно свободното предоставяне на услуги и свободата на установяване. В това отношение запитващата юрисдикция иска да се установи по-специално дали националните органи могат да се въздържат, през преходен период, от произнасяне по заявленията за предоставяне на лицензии в сектора на хазартните игри.

1. Основни доводи на страните

64. Макар отговорите им на третия въпрос да се различават по отношение на детайлите, ОРАР, гръцкото, полското и белгийското правителства са съгласни по същество, че ако разглежданата гръцка правна уредба е несъвместима с правото на Съюза, трябва да се предостави преходен период за приемането на нова, съвместима с изискванията на свободното предоставяне на услуги и на свободата на установяване правна уредба. Според тези страни, доколкото не е приета нова подходяща правна уредба, не съществува или не съществува достатъчна правна основа в правото на Съюза или в националното право за вземането на решение по въпросните заявления.

65. Обратно, Stanleybet, William Hill, Sportingbet и Комисията твърдят, че в светлината на непосредственото действие и на предимството на разпоредбите относно основните свободи, и по-специално в светлината на Решение по дело Winner Wetten²⁰, няма място за предоставяне на преходен период като посочения в третия въпрос, по време на който да продължи да се прилага съответната национална правна уредба. Тези страни предлагат по същество заявленията за получаване на разрешение за предлагане на хазартни игри да се разглеждат от националните органи за всеки отделен случай и/или в светлината на изискванията, които произтичат пряко от правото на Съюза, или по аналогия от останалата национална правна уредба.

2. Анализ

66. Трябва да се припомни, че в Решение по дело Winner Wetten²¹ Съдът, голям състав, като се основава на анализа на собствената си съдебна практика относно предимството и непосредственото действие на правото на Европейския съюз²² (по-специално Решение по дело Simmenthal²³ и Решение по дело Factortame и др.²⁴), приема, че национална правна уредба относно държавен монопол в областта на залаганията върху резултатите от спортни състезания, която според направените от национална юрисдикция изводи съдържа ограничения, несъвместими със свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги, не може да продължава да се прилага в преходен период²⁵.

67. В това отношение Съдът посочва, че практиката му относно запазването на последиците на отменен или обявен за невалиден акт на Европейския съюз, което има за цел да не се допусне възникването на празнота в правото, може да се приложи по аналогия и да доведе по изключение до временно отлагане на последиците, свързани с неприлагането на национално право, противоречащо на пряко приложима норма на правото на Европейския съюз. В настоящия случай обаче е изключена възможността за такова отлагане, поради липсата на императивни съображения, свързани с правната сигурност, които могат да обосноват отлагането по смисъла на посочената съдебна практика²⁶.

68. В този контекст според запитващата юрисдикция по настоящото дело разглежданата в случая ограничителна правна уредба в действителност не допринася за ефективното и съгласувано ограничаване на залаганията, така че от по-ранната практика на Съда следва, че тази правна уредба нарушава членове 43 ЕО и 49 ЕО (понастоящем членове 49 и 56 ДФЕС).

69. Тъй като обстоятелства по настоящото дело, изглежда, не се различават по същество от обстоятелствата по дело Winner Wetten, не може да се заключи, че — доколкото запитващата юрисдикция достига до извода, че разглежданата ограничителна правна уредба противоречи на членове 49 и 56 ДФЕС съгласно критериите, предвидени в практиката на Съда относно ефективния и съгласуван характер на ограничителната мярка — тази правна уредба продължава да се прилага в преходен период.

20 — Посочено в бележка под линия 2.

21 — Посочено в бележка под линия 2.

22 — Пак там, по-специално точки 53—61.

23 — Решение от 9 март 1978 г. (106/77, Recueil, стр. 629).

24 — Решение от 19 юни 1990 г. г. (C-213/89, Recueil, стр. I-2433).

25 — Вж. решение по дело Winner Wetten, посочено в бележка под линия 2, точка 69 и диспозитива.

26 — Пак там, точки 66 и 67.

70. Този извод не се поставя под съмнение от по-скорошното решение на Съда по дело *Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne*²⁷. По това дело, което се отнася до решение, прието в нарушение на задължението за извършване на екологична оценка, установено с Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 юни 2001 година относно оценката на последиците на някои планове и програми върху околната среда²⁸, Съдът приема, че може по изключение да се допусне — предвид наличието на императивно съображение, свързано със защитата на околната среда — запитващата юрисдикция да приложи националната разпоредба, която ѝ позволява да запази някои последици на отменения национален акт, стига да са спазени определени условия²⁹.

71. От мотивите на Съда в това решение обаче става ясно, че разрешението да се запази действието на акт, който нарушава правото на Съюза, е строго изключително и е подчинено на много специфични условия, като формулираните в това решение, които очевидно са неприложими към обстоятелствата в настоящия случай³⁰.

72. Преди всичко Решение на Съда по дело *Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne* се основава на наличието на императивно съображение, свързано с опазването на околната среда³¹. В настоящия случай, изглежда, не съществува подобно императивно съображение, което може да обоснове отлагането на последиците.

73. В светлината на гореизложеното на третия преюдициален въпрос трябва да се отговори, че доколкото съгласно констатациите на запитващата юрисдикция разглежданата национална правна уредба, с която се предоставя изключително право във връзка с развитието, управлението, организацията и провеждането на хазартните игри, е несъвместима с членове 49 и 56 ДФЕС, тъй като тя не допринася ефективно и съгласувано за ограничаването на хазартните игри или за насочването на играчите към контролирани схеми, тази правна уредба не може да продължи да се прилага в преходен период.

VI – Заключение

74. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на отправените от *Simvoulis tis Epikratias* (Гърция) въпроси да се отговори по следния начин:

„1) Членове 49 и 56 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че национална правна уредба, която предоставя изключително право във връзка с развитието, управлението, организацията и провеждането на хазартните игри на едно-единствено предприятие, учредено като акционерно дружество и котирано на борсата, може да бъде обоснована, доколкото тази правна уредба действително преследва целта да се ограничи предлагането на хазартни игри или целта да се противодейства на престъпността, свързана с хазартните игри, чрез насочването на играчите към контролирани схеми и действително отразява загриженост за ефективно и съгласувано постигане на тези цели. Националната юрисдикция трябва да определи кои са действително преследваните от разглежданата правна уредба цели и дали тази правна уредба действително отразява загрижеността за ефективно и съгласувано постигане тази цел. По-специално, доколкото националната юрисдикция поддържа, че разглежданата правна уредба има за цел да се ограничи предлагането на хазартни игри в Гърция, тази юрисдикция не може да направи извода, че тази правна уредба действително отразява загриженост за ефективно и съгласувано

27 — Решение от 28 февруари 2012 г. (C-41/11).

28 — ОВ L 197, 2001 г, стр. 30; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 135.

29 — Вж. Решение по дело *Inter-Environnement Wallonie и Terre wallonne*, посочено в бележка под линия 27, точки 57—62.

30 — Пак там, по-специално точка 63.

31 — Пак там, точки 57 и 58.

постигане на тази цел, ако установи, че притежателят на монопола на практика преследва експанзионистична политика и че предоставеното му изключително право води по-скоро до увеличаване, а не до намаляване на предлагането на хазартни игри. Обратно, ако националната юрисдикция счете, че единствената цел, преследвана от разглежданата национална правна уредба, е противодействието на престъпността, свързана с хазартните игри, чрез насочването на играчите към разрешени и регулирани схеми, водената от притежателя на монопола политика на разширяване, която между другото се характеризира с нарастване на предлагането на хазартни игри и рекламирането на тези игри, може да се счита за съответстваща само доколкото престъпните дейности и измамите, свързани с игрите, представляват значителен проблем в Гърция, който може да се отстрани чрез разрастване на разрешените и регламентирани дейности. Освен това, първо, нарастването на предлагането на хазартни игри и рекламирането на тези игри трябва да остане умерено и стриктно ограничено до необходимото за насочване на потребителите към контролираните мрежи за игра и второ, органите на публична власт трябва да контролират строго предлагането на хазартни игри от притежателя на монопола.

- 2) Доколкото, съгласно констатациите на запитващата юрисдикция, разглежданата национална правна уредба, с която се предоставя изключително право във връзка с развитието, управлението, организацията и провеждането на хазартните игри, е несъвместима с членове 49 и 56 ДФЕС, тъй като тя не допринася за ефективно и съгласувано ограничаване на хазартните игри или за насочването на играчите към контролирани схеми, тази правна уредба не може да продължи да се прилага в преходен период“.