

Дело C-720/23

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда**

Дата на постъпване в Съда:

23 ноември 2023 г.

Запитваща юрисдикция:

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
(Испания)

Дата на акта за преюдициално запитване:

26 септември 2023 г.

Жалбоподатели:

Asociación Española de Fabricantes de Máquinas Recreativas y de
Juego (Aseseam)

Asociación de Empresarios de Máquinas Recreativas de la
Comunidad Valenciana (Andemar CV)

Asociación Provincial de Empresas Comercializadoras de Empresas
de Máquinas Recreativas y de Azar de Alicante (Apromar-Alicante)

Federación Empresarial de Hostelería de Valencia

Ответник:

Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat
Valenciana

Предмет на главното производство

Правна уредба на хазартните игри — Правна уредба за регулация на хазартните игри, приета от автономна област — Спиране издаването на нови лицензии или разрешения за игрални заведения и игрални автомати тип В (слот автомати) за максимален период от пет години

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Член 267 ДФЕС — Преюдициално запитване за тълкуване — Съвместимост на национална правна уредба с членове 26, 49 и 56 ДФЕС — Целесъобразност, необходимост и пропорционалност — Наличие на по-малко ограничителни мерки — Равно третиране — Нарушаване на конкуренцията

Преюдициалните въпроси

- 1) Трябва ли членове 26, 49 и 56 ДФЕС да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като предвидената в член 9 от Decreto 97/2021 de 16 de julio, del Consell (Декрет 97/2021 от 16 юли 2021 г. на правителството на автономна област Валенсия), доколкото предполага невъзможност за подновяване, след влизането в сила на Ley 1/2020 de 11 de junio, de la Generalitat Valenciana, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (Закон 1/2020 на автономна област Валенсия от 11 юни 2020 г. за регулиране на хазарта и за превенция на хазартната зависимост в автономна област Валенсия), на разрешенията за експлоатация на игрални автомати тип В, инсталирани преди влизане в сила на посочения закон, и от друга страна, на десетата преходна разпоредба от Закон 1/2020, доколкото предвижда петгодишен мораториум върху издаването на нови лицензи или разрешения за игрални заведения и издаването на нови разрешения за експлоатация на игрални автомати тип В, считано от влизането в сила на посочения Закон 1/2020, поради несъвместимостта на подобни ограничения с принципите на свободна стопанска инициатива, на свобода на установяване, както и на свободно упражняване на дейност и на достъп до пазарите?
- 2) Независимо от отговора на предходния въпрос, трябва ли членове 26, 49 и 56 ДФЕС да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като предвидената в член 9 от Декрет 97/2021 и в десета преходна разпоредба от Закон 1/2020, доколкото посочените разпоредби засягат единствено частния сектор (а именно предприятия, стопанисващи хотели или сходни обекти, в които се инсталират игралните автомати тип В, и косвено — производителите на такива автомати), на който се налагат ограничения за експлоатацията на посочените автомати, но не засягат държавните игрални заведения и обекти за залагане, освободени от тези ограничения с оглед на вида на залозите и на хазартните игри, които организират?

Принципите на единство на пазара, на еднакво и равнопоставено третиране и на недопускане на дискриминация между и спрямо операторите в сектора на хазарта допускат ли посочените разпоредби от националната правна

уредба? Представлява ли описаното положение предимство, което засяга и нарушава конкуренцията в сектора?

Посочени разпоредби от правото на Съюза

Договор за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС): членове 26, 49, 56, 106 и член 107, параграф 1

Посочени разпоредби от националното право

Ley 1/2020 (Закон 1/2020)

Ley 1/2020, de la Generalitat, de regulaci3n del juego y de prevenci3n de la ludopat3a en la Comunidad Valenciana (Закон 1/2020 на автономна област Валенсия за регулиране на хазартните игри и за превенция на хазартната зависимост в автономна област Валенсия; наричан по-нататък „Ley 1/2020“) от 11 юли 2020 г., в десета преходна разпоредба предвижда следното

„За максимален срок от 5 години, считано от влизане в сила на настоящия закон, се преустановява издаването на нови разрешения за игрални заведения, както и на нови разрешения за експлоатация на автомати тип В или на развлекателни автомати с награди, предназначени за инсталиране в хотели или в сходни обекти.

[...]

В рамките на посочения срок компетентното в областта на хазарта регионално министерство се задължава да координира провеждането на изследване, което да анализира социалното въздействие и въздействието върху общественото здраве на съществуващите хазартни обекти (специализирани обекти за хазартни игри и игрални автомати в хотели). Въз основа на резултатите от това изследване, компетентното в областта на хазарта регионално министерство, при отчитане на здравните, демографски, социално-икономически и териториални критерии, предлага съответните ограничения на територията на автономна област Валенсия на броя и на допустимото разпределение на игрални заведения и на автомати тип В или на развлекателни автомати с награди, предназначени за монтиране в хотели или в сходни обекти“.

Decreto 97/2021 (Декрет 97/2021)

Decreto 97/2021 del Consell, de medidas urgentes para la aplicaci3n de la Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat Valenciana de regulaci3n del juego y de prevenci3n de la ludopat3a en la Comunidad Valenciana (Декрет 97/2021 на правителството на автономна област Валенсия за приемане на спешни мерки за прилагане на Закон 1/2020 на автономна област Валенсия за регулиране

на хазартните игри и за превенция на хазартната зависимост в автономна област Валенсия от 11 юни 2020 г.; наричан по-нататък „оспорваният декрет“) от 16 юли 2021 г., е подзаконовият нормативен акт, който жалбоподателите обжалват в настоящото производство.

Член 9 от оспорвания декрет предвижда следното:

„1. Инсталирането на игрални автомати тип В или на развлекателни автомати с награди в хотели или в сходни обекти може да бъде разрешено само когато съответното разрешение за експлоатация е издадено или заявено преди влизане в сила на закона.

2. Към документите по член 27, параграф 2 от Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar (Правилник за развлекателните автомати и автомати за хазартни игри), приет с Decreto 115/2006 del Consell (Декрет 115/2006 на правителството на автономна област Валенсия) от 28 юли 2006 г., придружаващи молбата за разрешение за инсталиране, се прилага клетвена декларация, че обектът, в който е предвидено инсталирането на съответния автомат, не представлява бар или кафетерия, ситуирани в учебен, здравен, социален, или младежки център или спортен обект.

3. Подмяната на развлекателни автомати и на автомати за хазартни игри тип В или на развлекателни автомати с награди в обектите, посочени в първа алинея на десета преходна разпоредба от Закон 1/2020, независимо от причината, на която се дължи, в никакъв случай не води до увеличаване на срока, за който е издадено разрешението за експлоатация на подменяната машина. Разрешението за новата машина може да бъде със срок единствено до датата на изтичане на срока на действие на разрешението за експлоатация на подменената машина.

4. След влизане в сила на настоящия декрет не могат да бъдат издавани разрешения за инсталиране в хотели или сходни обекти на игрални автомати тип В или развлекателни автомати с награди с произход от казина, бинго зали, игрални заведения или от плавателни съдове по член 45, параграф 4 от Закон 1/2020“.

Кратко представяне на фактите и на главното производство

- 1 Жалбоподателите в главното производство са подали жалба срещу оспорвания декрет, публикуван в Официален вестник на автономна област Валенсия на 4 август 2021 г. По-конкретно, те оспорват член 9.

Основни твърдения на страните в главното производство

- 2 Жалбоподателите твърдят, че това което се цели по отношение на игралните автомати тип В е прекратяване на разрешенията, издадени преди влизане в

сила на Ley 1/2020 с изтичане на сроковете им на валидност. Това засяга игралните автомати в хотели и косвено — производителите на такива автомати. Става въпрос за пълно блокиране на достъпа до хазартната дейност в автономна област Валенсия в нарушение на член 49 ДФЕС и член 56 ДФЕС.

- 3 Ответникът твърди, че оспорваният декрет е съобразен с посочените разпоредби от Договора за функционирането на ЕС.

Кратко изложение на мотивите за преюдициалното запитване

- 4 Съдът е установил граници на свободата на преценка на държавите членки да определят целите и инструментите на собствената си политика в областта на хазарта, като е въвел изискване ограниченията, налагани от националните органи, да отговарят на следните условия:

- а) да се прилагат във всички случаи по недискриминационен начин;
- б) да бъдат съгласувани и подходящи да гарантират постигането на целите, на които националните органи се позовават;
- в) да бъдат пропорционални и да не надхвърлят необходимото за постигане на целта или целите, с които се обосновава тяхното приемане;
- г) националните органи не могат да действат произволно и се подчиняват, по-специално, на задължение за прозрачност, спрямо което се прилагат някои изключения.

- 5 Що се отнася до забраната за дискриминация е необходимо да се посочи, че забраната за дискриминация, основана на националност е ценност на Съюза и основен принцип на правото на Съюза. Това обяснява изключителната строгост от страна на Съда при изискването евентуалните ограничения, налагани от държавите членки, да не бъдат дискриминационни на основание националност, както и приемането за легитимни само на тези, които засягат еднакво адресатите, установени в която и да е от държавите членки. В този смисъл, Съдът е приел за несъвместима с правото на Съюза националната правна уредба по няколко дела относно данъчното облагане на хазартните игри. Така в решение от 13 ноември 2003 г., г., Lindman (C-42/02, EU:C:2003:613), Съдът е обявил за дискриминационно финландското данъчно законодателство, което предвижда освобождаване от данъчно облагане на наградите от лотарийни игри, организирани във Финландия и същевременно облагане на наградите, получени в други държави, по-конкретно в Швеция.

- 6 По-голямо значение разкриват въпросите, поставени в решение от 9 септември 2010 г., Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506), което разглежда съвместимостта с правото на Съюза на австрийското право, задължаващо

притежателите на концесионни разрешения за експлоатация на казина да бъдат учредени като акционерни дружества и да бъдат със седалище в Австрия. Съдът приема, че последното задължение ограничавана свободата на установяване по смисъла на член 49 ДФЕС и дискриминира операторите със седалище в други държави членки.

- 7 Що се отнася до подходящия характер на ограниченията спрямо целите на политиката в областта на хазартните игри, предоставеното на държавите членки правомощие да установяват целите в съответните си национални политики в областта на хазарта включва и определянето на необходимите мерки за постигане на преследваната цел. В тази връзка държавите членки разполагат с до голяма степен широко, но не и неограничено право на преценка. Изискването за подходящ характер означава националните законодателства, които установяват ограничителни мерки или пречки пред вътрешния пазар, да съответстват на преследваната цел и да могат да бъдат обосновани с оглед на целта, която стои в основата на съответното ограничение. Поначало, национално законодателство е в състояние да гарантира осъществяването на изтъкнатата цел, единствено ако действително отговаря на грижата за съгласуваното и систематичното ѝ постигане.
- 8 Съдът е постановил, че е задължение на националните юрисдикции да преценяват съгласуваността и последователността на националните законодателства, както и дали съответните мерки са подходящи за постигане на целите от общ интерес, за които същите са приети. В тази връзка, посочената преценка трябва да се извършва при следването на логика, която изисква, първо, всеобхватен или общ преглед на целите, преследвани от националните органи на съответната държава членка и второ, самостоятелна проверка на всяко едно от ограниченията, наложени с националното законодателство, за да се прецени дали същите са подходящи да гарантират постигане на целите, на които се прави позоваване.
- 9 Съдът обикновено е склонен да приема за съгласувани мерките, приети от националните органи. В някои случаи, обаче, той открито отхвърля съгласуваността на наложените ограничения, както в решение от 6 ноември 2003 г., *Gambelli* и др. (C-243/01, EU:C:2003:597), в което постановява, че „доколкото властите на държава членка подтикват и насърчават потребителите да участват в лотарии, хазартни игри или залагания, за да може държавната хазна да извлича финансови ползи, властите на тази държава не могат да се позоват на съображения от обществен ред във връзка с необходимостта от намаляване на възможностите за игри, за да обосноват мерки като разглежданите в главното производство“. Съдът е постановил също, че не отговаря на целта за предотвратяване извършването на измамни или престъпни действия от страна на операторите на хазартни игри приетото от италианските органи решение за автоматично подновяване, без провеждане на тръжна процедура, на разрешенията, които се изискват за организирането и провеждането на конни залагания.

- 10 В решение от 8 септември 2010 г., Stoß и др. (C-316/07, C-358/07—C-360/07, C-409/07 и C-410/07, EU:C:2010:504), Съдът поставя под въпрос съгласуваността на държавните монополи върху организирането на залагания върху резултатите от спортни състезания, създадени от провинциите Хесен и Баден-Вюртемберг с целта за възпрепятстване насърчаването към прекомерни разходи във връзка с игри и за борба срещу хазартната зависимост. В този смисъл, Съдът споделя становището на запитващите юрисдикции, отправили преюдициалните запитвания, във връзка с техните съмнения относно съгласуваността на посочените монополи с целите на правната уредба, с които същите са обосновани.
- 11 Особено показателни са мотивите на решение от 3 юни 2010 г., Ladbrokes Betting & Gaming и Ladbrokes International (C-258/08, EU:C:2010:308), което разглежда съвместимостта с правото на Съюза на нидерландската правна уредба, която установява режим на изключителни права в полза само на един оператор да организира и провежда хазартни игри. По това дело, Върховният съд на Нидерландия излага някои съмнения относно съгласуваността и систематичен характер на правна уредба, която, макар да има за цели защитата на потребителите и борбата срещу хазартната зависимост и срещу измамите, позволява на притежателите на изключителни права да разширяват предлагането си на хазартни игри и да използват рекламни послания, за да направят това предлагане по-привлекателно. Съдът посочва, че едновременното наличие на две цели (защитата на потребителите и превенцията на измамите и престъпността в областта на хазартните игри) изисква да се намери точно равновесие между тях. Както Съдът вече е постановил в решение от 6 март 2007 г., Placanica (C-338/04, C-359/04 и C-360/04, EU:C:2007:133), развитието на политика на контролирано разрастване, която действително има за цел да насочи желанието за игра към разрешеното от закона, съответства на целта за предотвратяване на измамите и престъпността.
- 12 За целта, получилите разрешение оператори трябва да представляват надеждна и привлекателна алтернатива на забранената дейност, за което трябва да могат да предлагат широка гама от игри, да използват по-мощна реклама и да прибегват до използването на нови техники за дистрибуция. Политиката на контролирано разрастване в областта на хазартните игри, обаче, трудно може бъде съвместена с целта за защита на потребителите от хазартна зависимост, поради което такава политика може да се счита за последователна само ако незаконните дейности имат значителни размери и ако приетите мерки имат за цел да насочат желанието за игра на потребителите към разрешеното, а не увеличаване на събираните средства от разрешени хазартни игри, което е само второстепенна благоприятна последица.
- 13 Що се отнася до пропорционалността, същата се разпростира върху съдържанието и ограниченията на основните права. Това измерение на

пределите на публичната намеса определя следното съдържание на принципа на пропорционалност:

- а) целесъобразност, която изисква мерките, приети на държавно равнище, да бъдат подходящи за постигане на преследваната цел;
 - б) необходимост, която изисква да не съществува друга, по-малко ограничителна мярка за постигане на преследваната цел, като при наличието на няколко алтернативи, да бъде избрана най-малко ограничителната мярка;
 - в) пропорционалност в тесен смисъл, съгласно която ползите от съответната мярка за обществения интерес трябва при всички случаи да бъдат по-големи от засягането на други права, което същата причинява.
- 14 Съгласно установената практика на Съда в областта на хазартните игри, необходимостта и пропорционалността на приетите от дадена държава членка мерки могат да бъдат преценявани само с оглед на преследваните цели и нивото на защита, което съответните национални органи възнамеряват да осигурят. Съдът е приел, че с оглед на критерия за пропорционалност не е задължително дадена ограничителна мярка да съответства на споделяна от всички държави членки концепция относно способите за закрита на съответния законен интерес.
- 15 Ето защо, предвид разнообразната казуистика в това отношение, е изключително трудно да бъдат направени общовалидни изводи за пропорционалността на ограниченията, наложени във всеки отделен случай от държавите членки, като Съдът припомня, че юрисдикциите на съответната държава членка са тези, които трябва да извършват преценката за пропорционалност.
- 16 Първоначално Съдът избира да не анализира подробно пропорционалността на конкретни мерки, въздържайки се от изрична преценка на този аспект. В този смисъл, в решение от 24 март 1994 г. (C-275/92, EU:C:1994:119) монополът върху лотарийните игри, установен в британското законодателство не е счетен за непропорционален. След решение Gambelli, и най-вече след решение Placanica, обаче, Съдът извършва по-подробен и систематизиран анализ в това отношение, като в някои случаи подставя под въпрос пропорционалността на конкретни мерки, наложени от държавите членки. В решение Placanica Съдът приема за изцяло пропорционално на преследваната цел (превенция на участието на операторите в дейности с престъпен или измамен характер) изискването за полицейско разрешение. Както в решение Placanica, така и в решение Gambelli, обаче, забраната за капиталовите дружества, чиито акции се котират на регулираните пазари в други държави членки, да получават разрешения за организиране на спортни залози е приета за непропорционална, поради заключението, че тази мярка надхвърля необходимото за постигане на целта да се избегне участието на

операторите на хазартни игри в дейности с престъпен или измамен характер. По-конкретно, Съдът приема, че съществуват други, по-малко ограничителни способи.

- 17 Тази по-задълбочена преценка от страна на Съда на пропорционалността на ограниченията, наложени от националните законодателства в областта на хазартните игри, води до поставянето под въпрос в последващите му решения на изпълнението на разглеждания критерий. Така, в решение от 13 септември 2007 г., Комисия/Италия (C-260/04, EU:C:2007:508) подновяването от италианските органи на разрешенията за организиране на залози за конни надбягвания без тръжна процедура е счетено за непропорционално.
- 18 Описаният по-внимателен и изчерпателен подход не е попречил на Съда да приеме за пропорционални други ограничения, наложени от националните органи в разглежданата област. В този смисъл е уместно да се посочи дадената подкрепа на нидерландската система на изключителни права за организиране на спортни залози в решение от 3 юни 2010 г., Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307), в което се подчертава, че предоставянето на разрешение на един-единствен оператор улеснява контрола и избягва една по-засилена конкуренция между операторите, която би могла да доведе до увеличаване на хазартната зависимост.
- 19 В заключение на анализа на разглеждания въпрос е интересно да се отбележат насоките и указанията към националните органи, дадени в решение Stoß във връзка с монопола върху спортните залози, установен в някои германски провинции. На първо място, Съдът посочва, че създаването на съответния монопол не задължава органите на държавата членка да докажат предварително извършването на изследване на пропорционалността на тази мярка. Съдът постановява също, че режимът на предоставяне на разрешение на един-единствен оператор (монопол или изключителни права) улеснява контрола върху предлагането на хазартни игри и осигурява по-добри гаранции за ефикасност, отколкото системата на упражняване на тези дейности от частни оператори в конкурентно положение. Въпреки предимствата на този модел на регламентация, Съдът припомня, че установяването на монопол е силно ограничителна мярка, която може да се обоснове единствено с оглед на осигуряване на особено високо равнище на защита на потребителите; поради което подчертава, че законодателната рамка трябва да гарантира, че притежателят монопола ще бъде в състояние да преследва определената цел посредством предлагане, което е количествено премерено и качествено планирано в зависимост от посочената цел, и е предмет на строг контрол от страна на органите на публична власт.
- 20 В разглеждания случай за произнасянето по съвместимостта на оспорвания декрет с правото на Съюза е необходимо да се извърши преценка на следните елементи: а) на принципа на пропорционалност — по отношение

на целесъобразността, подходящия характер и необходимостта от мерките, както и на техния недискриминационен характер; б) на принципите на свободна стопанска инициатива, на достъп до пазара и на упражняване на дейност; в) на принципа на единство на пазара и на еднакво третиране, независимо от публичноправния или частноправен статут на икономическия оператор, при забраната за каквито и да било предимства, които нарушават конкуренцията и благоприятстват публичния сектор; и д) във връзка със забраната за дискриминация — недопустимостта на предимства, които нарушават конкуренцията или които водят до скрити форми на държавен монопол.

- 21 Изглежда петгодишният мораториум, считано от влизане в сила на [Leu 1/2020], върху издаването на нови разрешения за експлоатация на игрални автомати тип В (монетни игрални автомати), нарушава посочените принципи и изисквания, тъй като подобна забрана за толкова продължителен период представлява един вид премахване на право да се упражнява една законна дейност.
- 22 Посоченият мораториум води до преустановяване на подновяването на действащите разрешения за експлоатация и скрито намаляване на броя на разрешенията и следователно до пълно изчезване във времето на парка от игрални автомати в хотелите. Без съмнение, става въпрос за отричане на правото на упражняване на една законна дейност, което кореспондира с правото на свободно установяване на предприятията и на свободния пазар, доколкото ограничава експлоатацията на монетните игрални автомати, които се премахват по силата на едно произволно решение, въпреки законния им характер, при нарушаване на принципа на пропорционалност и на гарантираните с членове 26 ДФЕС, 49 ДФЕС и 56 ДФЕС права.
- 23 Накрая, що се отнася до еднаквото третиране и съгласуваността на наложените ограничения, в решение Gambelli Съдът е постановил, че „доколкото властите на държава членка подтикват и насърчават потребителите да участват в лотарии, хазартни игри или залагания, за да може държавната хазна да извлича финансови ползи, властите на тази държава не могат да се позоват на съображения от обществен ред във връзка с необходимостта от намаляване на възможностите за игри, за да обосноват мерки като разглежданите в главното производство“.
- 24 Може да се приеме, че посочените принципи, които предполагат забрана на всякакъв вид дискриминация, не са спазени в настоящия случай, доколкото предвидените ограничения се отнасят единствено за дейности, които се осъществяват в игрални заведения частна собственост, но не и за тези считани за публични (държави лотарии, спортни прогнози и залагания, ONCE ...). Изглежда че подобни ограничения, които се налагат изключително за дейности, осъществявани в обекти частна собственост, водят до нарушаване на конкуренцията и до установяването на държавен монопол в сектора на хазарта. Това положение засяга и свободното

движение на капитали и стоки на цялата територия на Съюза, като последица от ограниченията в този сектор, които се установяват в Испания.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ