

**Дело C-719/23**

**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:**

Salones Comatel, S. L.

Inversiones Comatel, S. L.

Recreativos del Este, S. L.

SOS Hostelería

Unión de Trabajadores de Salones de Juego (UTSAJU)

ASVOMAR

**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 — Задължение за минимално отстояние от 500 метра между игрални заведения — Задължение за минимално отстояние от 850 метра между игрални заведения и образователни институции — Задължение за минимално отстояние от 850 метра между игрални заведения и образователни институции, наложено с

обратно действие — Спиране издаването на нови лицензии или разрешения за игрални заведения и игрални автомати тип В (монетни игрални автомати) за максимален период от пет години — Задължения, които не са наложени на игралните заведения, които са публична собственост

### 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) Членове 26, 49 и 56 ДФЕС, които прогласяват принципите на свободна стопанска инициатива, на свобода на установяване и на свободно предоставяне на услуги трябва ли да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба като член 5 от Decreto 97/2021, de 16 de julio, del Consell (Декрет 97/2021 от 16 юли 2021 г. на правителството на автономна област Валенсия), за прилагането на член 45, параграфи 5 и 6 от 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 (Закон 1/2020 от 11 юни 2020 г. на автономна област Валенсия за регулиране на хазарта и за превенция на хазартната зависимост в автономна област Валенсия, наричан по-нататък „Закон 1/2020“), която предвижда режим на минимални отстояния от 500 метра между игралните зали и от 850 метра между игралните зали и образователни институции, при положение че тази правна уредба същевременно установява други, по-малко ограничителни мерки, които могат да бъдат сметени за също толкова ефективни за защитата на потребителите, на обществения интерес и особено на непълнолетните лица, като: а) забрана за достъп и участие на непълнолетни, на лица, обявени за недееспособни с влязло в сила съдебно решение, на ръководители на спортни организации и съдии на събития, за които се правят залози, на управители и акционери на дружества за залагания, на лица, носещи оръжие, на лица в нетрезво състояние или под въздействието на забранени психотропни вещества, които пречат на провеждането на хазартните игри, на лица, вписани в Регистъра на лицата с ограничен достъп до хазартни игри; и б) забрана на рекламата, популяризирането или спонсорирането и на всякакъв вид търговска реклама, включително онлайн чрез социалните мрежи, както и на рекламирането на хазартните игри извън игралните зали, статичната реклама по обществени пътища и транспортни средства, плакати или изображения на всякакви носители?

- 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 във втора преходна разпоредба от [Закон 1/2020], която въвежда с обратно действие задължението за отстояние от 850 метра между игралните зали и образователни институции спрямо вече съществуващи игрални зали, които не отговарят на изискването за такова отстояние, в случаите когато бъде поискано подновяване на лицензията или разрешението за тези игрални зали след влизане в сила на Закон 1/2020, поради несъвместимостта на подобно изискване с посочените по-горе принципи на свободна стопанска инициатива, на свобода на установяването и на свободно упражняване на дейност?
- 3) Независимо от отговорите на предходните въпроси, трябва ли членове 26, 49 и 56 ДФЕС да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като предвидената в десета преходна разпоредба от [Закон 1/2020], която предвижда петгодишен мораториум върху издаването на нови лицензии или разрешения за игрални заведения, считано от влизане в сила на този закон, тъй като подобен мораториум е несъвместим с посочените по-горе принципи на свободна инициатива, на свобода на установяването, както и на свободно упражняване на дейност?
- 4) Независимо от отговорите на предходните въпроси, трябва ли членове 26, 49 и 56 ДФЕС да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като предвидената в членове 45, параграфи 5 и 6 от [Закон 1/2020], доколкото последните посочени разпоредби въвеждат единствено за частните игрални зали, но не и за обектите публична собственост (които са освободени и от ограниченията за реклама и за контрол на достъпа, установени за частните обекти) следните задължения: а) спазването на режим на минимални отстояния от 500 метра между игралните зали и от 850 метра между игралните зали и образователни институции; б) спазването с обратно действие на отстоянието от 850 метра между игралните зали и образователни институции от страна на вече съществуващи игрални зали, които не отговарят на изискването за такова отстояние, в случаите когато бъде поискано подновяване на лицензията или разрешението за тези зали след влизане в сила на Закон 1/2020; в) установяването на мораториум върху издаването на нови лицензии или разрешения за заведения за хазарт и залози, както и за експлоатацията на монетни игрални автомати за максимален период от пет години, считано от влизане в сила на посочения Закон 1/2020?

Допускат ли принципите на единство на пазара, на равно третиране и на недопускане на дискриминация между и спрямо операторите в сектора на хазарта национални разпоредби като посочените? 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, член 106, параграф 1 и член 107, параграф 1

### **Посочени разпоредби от националното право**

*Закон 1/2020*

Член 45, параграфи 5 и 6 от Закон 1/2020 предвижда следното:

„5. Обектите, посочени в точка 3, букви с) и е) на настоящия член, не могат да бъдат разполагани на отстояние по-малко от 850 метра от учебно заведение, акредитирано от компетентното в областта на образованието регионално министерство, за задължително средно образование, горна степен на средно образование, основен курс на професионално обучение и професионално обучение в областта на изкуствата. Посоченото изискване за отстояние не се прилага за игрални обекти, разположени извън границите на населените места.

6. Обектите, посочени в точка 3, букви b), с) и е) на настоящия член, не могат да бъдат разполагани на отстояние по-малко от 500 метра от друг обект от посочените в точка 3, букви b), с) и е) на настоящия член“.

Член 45, точка 3, букви с) и е) се отнасят, съответно, за игралните зали и специализираните обекти за залози. Точка 3, буква b) се отнася за бинго залите.

Член 8, параграфи 1, 2 и 6 от посочения закон предвижда следното:

„1. В сектора на хазартните игри на регионално ниво и по отношение на лицензираните от регионалното правителство предприятия организатори на хазартни игри се забранява всякакъв вид реклама, популяризиране или спонсориране, както и всякаква форма на търговски съобщения, включително онлайн чрез социалните мрежи, за хазартните дейности и обектите, в които същите се осъществяват.

2. Забранява се рекламата и популяризирането на хазартни игри извън игралните заведения, както и статичната реклама на хазартни игри по обществените пътища и транспортните средства на територията на автономна област Валенсия.

[...]

б. Обществените медии, които се излъчват на част или на цялата територия на автономна област Валенсия, нямат право да рекламират хазартни игри, нито в ефир, нито онлайн. Забраната обхваща също услугите на информационното общество, излъчването на програми и на изображения, в които водещите, сътрудниците или гостите се представят играейки хазартни игри, или споменават или показват, пряко или непряко, обекти, зали или заведения, свързани с хазарта, с изключение на случаите, в които се цели превенция или информиране относно патологичната склонност към хазартни игри или хазартната зависимост. Компетентното регионално министерство в областта на хазарта може да разрешава изключения от посочената забрана, когато хазартните игри се организират от държавата или са държавен монопол“.

От своя страна втора преходна разпоредба от същия закон предвижда следното:

„Разрешенията, издадени преди влизане в сила на настоящия закон, запазват действието си за срока, за който са били издадени. Евентуалното подновяване или продължаване на тези разрешения след влизане в сила на настоящия закон се подчинява на изпълнението на установените в него и в правилата за прилагането му изисквания, с изключение на изискването за отстояние между игралните заведения, установено в член 45, параграф 6“.

Накрая, десета преходна разпоредба от Закон 1/2020 предвижда:

„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 игрални автомати тип В или на развлекателни автомати с награди, предназначени за инсталиране в хотели или в сходни обекти“.

Ако при разглеждане на искане за подновяване на разрешение за игрално заведение се установи, че неговото съществуващо местоположение не отговаря на изискването за отстояние, установено в член 45, параграф 5 от настоящия закон, предвидената в преходната алинея забрана за издаване на ново разрешение за същото заведение с различно местоположение не се прилага.

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 игрални 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 aplicación de la 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 (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.

Параграф 1 на член 5, озаглавен „Разрешения за подновяване на лицензи за игрални заведения, които не отговарят на изискването за отстояние“, предвижда, най-общо, че за подновяване на лицензи за игралните заведения, които не отговарят на изискването за отстояние, установено в член 45, параграф 5 от Закон 1/2020, за което се отнася втора алинея на десета преходна разпоредба от същия закон, титулярите трябва да поискат разрешение за новото местоположение. Параграф 2 на посочения член разрешава тези заведения да могат да останат на досегашното си място временно — за максимален срок от девет месеца, при спазване на определени условия.

Член 9, параграф 1 от посочения декрет предвижда следното: „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“.

От своя страна член 18 от същия декрет регламентира изключително строго търговската информация, която може да бъде поставяна от външната страна на игралните заведения. По-специално, разпоредбата забранява излагането на всякакъв вид реклами на тази външна страна.

#### **Кратко представяне на фактите и на главното производство**

- 1 Жалбоподателите в главното производство обжалват спорния декрет, публикуван в Официален вестник на автономна област Валенсия на 4 август 2021 г. По-конкретно, те оспорват членове 4, 5, 6, 9 и 18 от този декрет.

**Основни твърдения на страните в главното производство**

- 2 Жалбоподателите считат, че член 45, параграфи 5 и 6 и преходни разпоредби втора и десета от Закон 1/2020, на основание на които е приет оспорваният декрет, нарушават членове 49 и 56 ДФЕС, както и членове 16 и 20 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“). Посочената правна уредба на автономна област Валенсия ограничавала националните предприемачи, както и тези от други държави членки, да упражняват свободата си на установяване и на предоставяне на услуги, като откриват игрални зали и инсталират игрални автомати тип В на територията на тази автономна област и следователно — да предоставят свободно своите услуги.
- 3 Според тях приета от държава членка мярка, която ограничава свободата на установяване, може да бъде сметена за легитимна от гледна точка на правото на Съюза, само при условие че е в съответствие с член 16 от Хартата, че е подходяща да гарантира осъществяването на преследваните цели и не надхвърля необходимото за тяхното постигане — критерии, които валенсианската правна уредба очевидно нарушава. По отношение на дейността на игралните зали вече съществува подробна регламентация, която изрично забранява влизането и престоя на непълнолетни в тези зали, която е придружена от строго прилагане на санкционен режим. Националният законодател (парламентът на автономна област Валенсия) не сочи нито едно императивно съображение от общ интерес, което да може обоснове подобно ограничение, което е не само ненужно, но е и непропорционално. В тази връзка жалбоподателите се позовават на решения от 6 март 2007 г., Placanica (C-338/04, C-359/04 и C-360/04, EU:C:2007:133), от 30 април 2014 г., Pfleger и др. (C-390/12, EU:C:2014:281), и от 11 декември 2014 г., Комисия/Испания (C-678/11, EU:C:2014:2434).
- 4 От своя страна ответникът счита, че оспорваният декрет е напълно съвместим с правото на Съюза и удовлетворява критерия за пропорционалност (целесъобразност, необходимост и пропорционалност в тесен смисъл), предвиден както в националното законодателство, така и в установената практика на Съда. В този смисъл, ответникът се позовава на решение от 8 септември 2009 г., Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519).
- 5 Според ответника необходимостта от правилата за подновяване на лицензиите и разрешенията произтича от огромното значение, което има намаляването на излагането на непълнолетните на предложения за хазартни игри по техния ежедневен маршрут за посещение на училище, тъй като, видно от представените изследвания и доклади, сегашното положение води до установяването на игралните заведения като места за развлечения и групови събирания. В тази връзка, съгласно Доклад № 28/20030, на Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (Секретариат на Съвета за единен пазар, Испания) от 11 март 2021 г., налагането на минимални отстояния

между бинго залите, заведенията за хазарт и игралните зали, и ограничителните мерки спрямо игралните автомати тип В или развлекателните автомати с награди, инсталирани в хотели или сходни обекти, са подходящи, необходими и пропорционални.

- 6 Според ответника дейностите по превенция са от основно значение за ограничаване на развитието на пристрастявания, свързани с хазарта, особено сред юношите, като изричната забрана за достъп на непълнолетните до игралните заведения е важна и правилна първоначална стъпка. Важно е обаче да се избягва и прекомерното предлагане на този вид заведения на непълнолетните, а намаляването на броя на подобни заведения по ежедневния маршрут за посещение на училище ще ограничи установяването им като места за развлечения и групови събирания.
- 7 В подкрепа на изложеното ответникът цитира посоченото в преамбюла на Закон 1/2020, че съгласно изследването „Jóvenes, juegos de azar y apuestas. Una aproximación cualitativa“ („Младежи, хазартни игри и залагания. Качествен подход“), публикувано през 2020 г. от Centro Reina Sofía para la Infancia y la Adolescencia (Детски и младежки център „Кралица София“) и Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (Фондация за помощ в борбата срещу наркоманията), един от основните рискови фактори за развитието на хазартна зависимост при подрастващите и младежите е включването на хазарта в установения модел за развлечения на младите хора.
- 8 Накрая, що се отнася до мерките относно рекламата, ответникът твърди, че правото на здраве има предимство пред други икономически права като правото на свободна стопанска инициатива. Според него е очевидно, че потреблението на хазартни игри и залози има силно отражение върху здравето, особено на децата, младежите и останалите уязвими групи, както испанският Tribunal Supremo (Върховен съд) е постановил, позовавайки се именно на практиката на Съда, установена, по-специално, в решение от 25 юли 1991 г., Aragonesa de Publicidad Exterior y Publlivia (C-1/90 и C-176/90, EU:C:1991:327).

### **Кратко изложение на мотивите за преюдициалното запитване**

- 9 Съдът е установил граници на предоставената на държавите членки свобода на преценката 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, обосноваващи 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.
- 10 Що се отнася до забраната за дискриминация е необходимо да се посочи, че недопускането на 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 ограничения, 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 печалбите от лотарийни игри, организирани във Финландия, а същевременно предвижда данъчно облагане на печалбите, получени в други държави, по-конкретно в Швеция.
- 11 От голямо значение са въпросите, разгледани в решение от 9 септември 2010 г., Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506), което се отнася до 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 имат седалище в Австрия. Съдът приема, че последното посочено задължение ограничавана свободата на установяване по смисъла на член 49 ДФЕС и дискриминира операторите със седалище в други държави членки.
- 12 Що се отнася до това дали ограниченията са подходящи за постигане на 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.

- 13 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.
- 14 Съдът обикновено приема за съгласувани мерките, приети от националните органи. В някои случаи, обаче, той открито отхвърля съгласуваността на наложените ограничения, както например в решение от 6 ноември 2003 г., Gambelli и др. (C-243/01, EU:C:2003:597), в което той постановява, че „доколкото органите на дадена държава членка стимулират и насърчават потребителите да участват в лотариите, хазартните игри или в игрите със залагания, така че държавната хазна да реализира финансови печалби от това, тези органи не могат да изтъкват съображения за обществен ред във връзка с необходимостта от намаляване на възможностите за игра, 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.
- 15 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, въведени от провинциите Хесен и Баден-Вюртемберг с цел да се възпрепятства насърчаването към прекомерни разходи за игри и с цел 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.
- 16 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, установяваща 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 цели защитата на потребителите и борбата срещу хазартната зависимост и 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 склонността за участие в хазартни игри към разрешени от закона дейности, съответства на целта за предотвратяване на измамите и престъпността.

- 17 Така получените разрешение оператори трябва да представляват надеждна и привлекателна алтернатива на забранената дейност, поради което трябва да могат да предлагат широка гама от игри, да използват по-мощна реклама и да прибягват 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 склонността на потребителите за участие в хазартни игри към разрешени дейности, а не да увеличат събираните средства от разрешени хазартни игри, което е само второстепенна благоприятна последица.
- 18 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 обществен интерес трябва при всички случаи да бъдат по-големи от засягането на други права, което същата причинява.
- 19 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 закрила на съответния законен интерес.

- 20 Ето защо, предвид разнообразните елементи на всеки конкретен случай, е изключително трудно да бъдат направени общовалидни изводи за пропорционалността на конкретните ограничения, наложени от държавите членки, като Съдът припомня, че юрисдикциите на съответната държава членка са тези, които трябва да извършват преценката за пропорционалност.
- 21 Първоначално Съдът избира да не анализира подробно пропорционалността на конкретни мерки, въздържайки се от изрична преценка на този аспект. Така, 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 постановяването на решение *Gambelli*, и най-вече след постановяването на решение *Placanica*, 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, тъй като 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 способности.
- 22 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 прилагането 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.
- 23 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 изтъкне утвърждаването в решение от 3 юни 2010 г., *Sporting Exchange* (C-203/08, EU:C:2010:307) на нидерландската система на изключителни права за организиране на спортни залози, в което решение 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.

- 24 Като 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, че са разгледали 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.
- 25 По отношение на испанската съдебна практика е необходимо да се посочи решение 1408/2019 на Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) от 22 октомври 2019 г., което обявява за незаконосъобразна предходната система на автономна област Валенсия за регулиране на игралните заведения, която е налагала отстояние от 800 метра между тези заведения. Като цяло, Tribunal Supremo (Върховен съд) приема, че тази уредба не е била достатъчно обоснована и не е била пропорционална.
- 26 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 — на недопустимостта на предимства, които нарушават конкуренцията или които водят до скрити форми на държавен монопол.

- 27 От гледна точка на изискванията за пропорционалност, подходящ характер, целесъобразност и необходимост на мерките за установяване на режим на отстояния от 500 метра между игралните заведения и от 850 метра между тези заведения и образователните институции, въпросните мерки може да се окажат несъвместими с посочените изисквания, при положение че правната уредба вече предвижда други, по-малко ограничителни мерки, които, обаче, също могат да бъдат сметени за подходящи и ефективни за защитата на потребителите и особено на непълнолетните, по-специално: а) забраната за достъп и участие, наред с други групи, и на непълнолетните; и б) забраната за реклама, популяризиране или спонсориране на всякакъв вид търговски съобщения, включително онлайн чрез социалните мрежи, както и на рекламирането на хазартните игри извън игралните зали, статичната реклама по обществени пътища и транспортни средства, плакатите или изображенията на всякакви носители.
- 28 Допълването на съществуващите мерки, описани в предходната точка, с мерките, предвидени в оспорвания декрет, изглежда не е необходимо, ако първите бъдат сметени за подходящи за постигането на преследваните със закона цели, за по-малко ограничителни и за зачитащи в по-голяма степен принципите на свободна стопанска инициатива, на установяване и на достъп до пазара и на упражняване на дейност, чието гарантиране се цели с разпоредбите от правото на Съюза (членове 26, 49 и 56 ДФЕС), и които служат като полезни инструменти за постигане на същите цели, без да нарушават или ограничават права.
- 29 Същото, изглежда, е валидно за налагането на задължение за отстояние от 850 метра между игрални заведения и образователни институции спрямо вече съществуващите игрални заведения, които не отговарят на изискването за това отстояние при заявяване на подновяване на разрешителното за тяхната дейност, след влизане в сила на Ley 1/2020, доколкото посоченото задължение за отстояние се налага с обратно действие.
- 30 Това се отнася и за петгодишния мораториум, считано от влизане в сила на посочения закон, върху издаването на нови лицензии за игрални заведения и на нови разрешения за експлоатация на игрални автомати тип В (монетни игрални автомати), тъй като подобна забрана за толкова продължителен период представлява вид премахване на право да се упражнява една законна дейност.
- 31 С оглед на вредоносното им действие и тяхната строгост, подобни мерки изглежда имат за последица ограничаването на реални права, каквито са правото на достъп до пазарите и на установяване на предприятия и дейности, и противоречат на посочените разпоредби от ДФЕС.
- 32 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“.

- 33 Може да се приеме, че посочените принципи, които предполагат забрана на всякакъв вид дискриминация, не са спазени в настоящия случай, доколкото задълженията за отстояние са предвидени само за игралните заведения частна собственост, но не и за тези считани за публични (държави лотарии, спортни прогнози и залагания, ONCE, испанската национална организация на слепите), които са освободени и от ограниченията в областта на рекламата и контрола за достъп, приложими спрямо първите. Изглежда че такива ограничения, наложени единствено на обектите частна собственост, водят до нарушаване на конкуренцията и до установяване на държавен монопол върху хазарта.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ