РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

6 март 2007 година *

По съединени дела C-338/04, C-359/04 и C-360/04,

с предмет преюдициални запитвания, отправени на основание член 234 ЕО от Tribunale di Larino (Италия) (C-338/04) и от Tribunale di Teramo (Италия) (C-359/04 и C-360/04) с актове от 8 и 31 юли 2004 г., постъпили в Съда съответно на 6 и 18 август 2004 г. в рамките на наказателните производства срещу

Massimiliano Placanica (C-338/04),

Christian Palazzese (C-359/04),

Angelo Sorricchio (C-360/04),

* Език на производството: италиански.

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н P. Jann, г-н C. W. A. Timmermans, г-н A. Rosas и г-н K. Lenaerts, председатели на състави, г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-жа R. Silva de Lapuerta, г-н K. Schiemann (докладчик), г-н G. Arestis, г-н A. Borg Barthet и г-н M. Ilešič, съдии,

генерален адвокат: г-н D. Ruiz-Jarabo Colomer,
секретар: г-жа L. Hewlett, главен администратор,

предвид изложеното в хода на писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 7 март 2006 г.,

като има предвид становищата, представени:

— за г-н Placanica и г-н Palazzese, от адв. D. Agnello, avvocatessa,

— за г-н Sorricchio, от адв. R. A. Jacchia, адв. A. Terranova, адв. I. Picciano и адв. F. Ferraro, avvocati,

— за италианското правителство, от г-н I. M. Braguglia, в качеството на представител, подпомаган от г-н A. Cingolo и г-н F. Sclafani, avvocati dello Stato (C-338/04, C-359/04 и C-360/04),

— за белгийското правителство, първоначално от г-жа D. Haven, а впоследствие от г-н M. Wimmer, в качеството на представители, подпомагани от адв. P. Vlaemminck и адв. S. Verhulst, advocaten, (C-338/04),

— за германското правителство, от г-н C.-D. Quassowski и г-жа C. Schulze-Bahr, в качеството на представители (C-338/04),

— за испанското правителство, от г-н F. Díez Moreno, в качеството на представител (C-338/04, C-359/04 и C-360/04),

— за френското правителство, от г-н G. de Bergues и г-жа C. Bergeot-Nunes, в качеството на представители (C-338/04),

— за австрийското правителство, от г-н H. Dossi, в качеството на представител (C-338/04, C-359/04 и C-360/04),

— за португалското правителство, от г-н L. I. Fernandes и г-жа A. P. Barros, в качеството на представители (C-338/04, C-359/04 и C-360/04), подпомагани от адв. J. L. da Cruz Vilaça, advogado (C-338/04),

— за финландското правителство, от г-жа T. Pynnä, в качеството на представител (C-338/04),

— за Комисията на Европейските общности, от г-н E. Traversa, в качеството на представител (C-338/04, C-359/04 и C-360/04),

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 16 май 2006 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на членове 43 ЕО и 49 ЕО.

2 Запитванията са отправени в рамките на наказателни производства, образувани срещу г-н Placanica, г-н Palazzese и г-н Sorricchio за това, че са нарушили италианското законодателство, уреждащо събирането на залози. Те са свързани с правни и фактически положения, сходни с тези, във връзка с които са постановени Решение от 21 октомври 1999 г. по дело Zenatti (C-67/98, Recueil, стр. I-7289) и Решение от 6 ноември 2003 г. по дело Gambelli и др. (C-243/01, Recueil, стр. I-13031).

Правна уредба

3 По същество италианското законодателство предвижда, че получаването на концесия и полицейско разрешение е задължително за участието в организирането на хазартни игри, включително в събирането на залози. За всяко нарушение на това законодателство се предвиждат наказателни санкции, най-тежката от които е лишаване от свобода за срок от три години.

Концесиите

4 До 2002 г. предоставянето на концесии за организиране на залагания върху резултати от спортни състезания се е управлявало от Италианския национален олимпийски комитет (Comitato olimpico nazionale italiano, наричан по-долу „CONI") и от Националния съюз за подобряване на породите на конете (Unione nazionale per l'incremento delle razze equine, наричан по-долу „UNIRE"), които били оправомощени да организират залаганията, свързани със спортни прояви, организирани или протичащи под техен контрол. Това е произтичало от разпоредбите на Законодателен декрет № 496 от 14 април 1948 г. (GURI № 118 от 14 април 1948 г.), на член 3, параграф 229 от Закон № 549 от 28 декември 1995 г. (редовно приложение към GURI № 302 от 29 декември 1995 г.) и на член 3, параграф 78 от Закон № 662 от 23 декември 1996 г. (редовно приложение към GURI № 303 от 28 декември 1996 г.).

5 Специални правила за предоставянето на концесии по отношение на CONI са били определени с Декрет № 174 на Министерството на икономиката и финансите от 2 юни 1998 г. (GURI № 129 от 5 юни 1998 г., наричан по-нататък „Декрет № 174/98“), а по отношение на UNIRE — с Указ № 169 на президента на републиката от 8 април 1998 г. (GURI № 125 от 1 юни 1998 г.).

6 Във връзка с концесиите, възлагани от CONI, Декрет № 174/98 е предвиждал, че предоставянето се извършва чрез тръжни процедури. При предоставянето CONI най-вече трябвало да следи за прозрачността на акционерното участие в концесионерите и за рационалното разпределение на пунктовете за събиране и приемане на залозите на територията на страната.

7 За да се гарантира прозрачност на акционерното участие, член 2, параграф 6 от Декрет № 174/98 е предвиждал, че ако концесионерът е учреден като капиталово дружество, акциите с право на глас трябва да бъдат издадени на името на физически лица, събирателни или командитни дружества и не можело да се прехвърлят само с джиро.

8 Разпоредбите относно предоставянето на концесии от UNIRE са били аналогични.

9 В резултат от поредица законодателни действия през 2002 г. правомощията на CONI и UNIRE в областта на залаганията върху резултати от спортни

състезания са прехвърлени на независимата администрация на държавните монополи, която е на подчинение на Министерство на икономиката и финансите.

10 По силата на изменение, направено по този повод с член 22, параграф 11 от Закон № 289 от 27 декември 2002 г. (редовно приложение към GURI № 305 от 31 декември 2002 г., наричан по-нататък „Закон за бюджета за 2003 г.“), всички капиталови дружества, без никакво ограничение относно правно-организационната им форма, вече могат да участват в тръжни процедури за предоставяне на концесии.

Полицейските разрешения

11 Полицейско разрешение се дава изключително на притежателите на концесия или разрешение от министерство или друго лице, на което по закон се отрежда възможността да организира или провежда залагания. Тези условия за предоставяне произтичат от член 88 от Кралски указ № 773 от 18 юни 1931 г., с който се утвърждава единния тескт на законите в областта на обществената сигурност (Regio Decreto n° 773, Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) (GURI № 146 от 26 юни 1931 г.), изменен с член 37, параграф 4 от Закон № 388 от 23 декември 2000 г. (редовно приложение към GURI № 302 от 29 декември 2000 г., наричан по-долу „Кралски указ“).

12 Освен това предвид разпоредбата на член 11 във връзка с разпоредбата на член 14 от Кралския указ полицейско разрешение не може да се издаде на лице, което е осъждано на определени наказания или за определени

нарушения, по-специално свързани с почтеността и добрите нрави или насочени против уредбата на хазартните игри.

13 След издаване на разрешението, по силата на член 16 от Кралския указ неговият титуляр трябва във всеки момент да осигури на органите на реда достъп до помещенията, в които се упражнява дейността, предмет на разрешението.

Наказателните санкции

14 Член 4 от Закон № 401 от 13 декември 1989 г. за мерките за намеса в сектора на игрите и незаконните залагания и за защита на безпроблемното протичане на спортните състезания (GURI № 294 от 18 декември 1989 г.), съответно изменен с член 37, параграф 5 от Закон № 388 (наричан по-нататък „Закон № 401/89"), предвижда следните наказателни санкции за неправомерно участие в организирането на хазартни игри:

„1. Който взема неправомерно участие в организирането на лотарии, залагания или игри с познаване на факти и събития, които по закон са отредени за държавата или други лица концесионери, се наказва с лишаване от свобода от шест месеца до три години. Същото наказание може да се наложи на лице, което организира залагания или игри с познаване на факти и събития във връзка със спортни дейности, управлявани от [CONI] и лицата на негово разпореждане или от [UNIRE]. На лице, което неправомерно участва в публично организиране на залагания върху резултатите от други състезания с хора или животни, или пък от игри за сръчност, се налага наказание лишаване от свобода от три месеца до една година и глоба не по-малка от един милион лири. [...]

2. На лице, което рекламира игри с познаване на факти и събития, игри или залагания, организирани по описаните в параграф 1 начини, без да е съизвършител на някое от определените там нарушения, се налага наказание лишаване от свобода до три месеца и глоба от сто хиляди до един милион лири.

3. Който участва в игри с познаване на факти и събития, игри или залагания, организирани по описаните в параграф 1 начини, без да е съизвършител на някое от определените там нарушения, се наказва с лишаване от свобода до три месеца или с глоба от сто хиляди до един милион лири.

[...]

4a Санкциите, предвидени в настоящия член, се прилагат за всеки, който упражнява в Италия, без концесия, разрешение или лиценз по смисъла на член 88 от [Кралския указ], дейност, организирана с оглед на приемането или на събирането, или във всички случаи на улесняване на приемането или на събирането по всякакъв начин, включително по телефона или по дистанционен път, на всякакви залози, приемани в Италия или чужбина от всякакви лица.

[...]“

Съдебната практика на Corte suprema di cassazione [Върховен касационен съд]

15 В Решение № 111/04 от 26 април 2004 г. (наричано по-долу „решението по дело Gesualdi") Corte suprema di cassazione [Върховен касационен съд] (Италия) разглежда съвместимостта на италианското законодателство в областта на хазартните игри с членове 43 ЕО и 49 ЕО. В резултат от направения анализ съдът достига до извода, че това законодателство не е в противоречие с членове 43 ЕО и 49 ЕО.

16 В решението по дело Gesualdi, Corte suprema di cassazione установява, че италианският законодател от дълги години води насърчителна политика в отрасъла на хазартните игри, с очевидната цел да увеличи бюджетните постъпления, и че не е възможно да се потърси обосновка на италианското законодателство в задачата за осигуряване на закрила на потребителите, ограничаване на тяхното увлечение по игрите или на предлагането на игри. За сметка на това Corte suprema di cassazione откроява като реална цел на италианското законодателство желанието да се насочат дейностите, свързани с хазартни игри, в подлежащи на контрол схеми, за да се предотврати провеждането им за престъпни цели. По тези съображения италианското законодателство въвежда проверка и надзор за лицата, провеждащи залагания и игри с познаване на факти и събития, както и за местата, където те се провеждат. Corte suprema di cassazione преценява, че сами по себе си тези задачи могат да обосноват ограниченията върху свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги.

17 Що се отнася до условията, имащи за цел да гарантират прозрачност на акционерното участие на концесионерите и чиято последица по-специално е изключване от участие в тръжни процедури за концесии на дружествата, чиито

отделни акционери не са установими във всеки момент, в решението по дело Gesualdi Corte suprema di cassazione приема, че италианската уредба не извършва никаква, дори непряка, дискриминация в ущърб на чуждестранните дружества, тъй като води до изключване не само на чуждестранните капиталови дружества, чиито акционери не могат с точност да бъдат установени, а също и на всички италиански капиталови дружества, чиито акционери не могат с точност да бъдат установени.

Споровете по главните производства и преюдициалните въпроси

Предоставянето на концесии

18 От делата личи, че в съответствие с разпоредбите на италианското законодателство на 11 декември 1998 г. CONI открива тръжна процедура за предоставяне на 1 000 концесии за управление на залагания върху резултатите от спортни състезания, като въз основа на специфичен разчет посоченият брой бил преценен за достатъчен за цялата национална територия. Успоредно с това Министерството на икономиката и финансите, съгласувано с Министерството на земеделските и горските политики, организира тръжна процедура за 671 нови концесии за приемането на залози върху резултати от конни състезания, а 329 действащи концесии са автоматично подновени.

19 Прилагането на разпоредбите относно прозрачността на акционерното участие, които са в сила по време на упоменатите тръжни процедури, води

до изключване от участие в тях на оператори, учредени като дружества, чиито акции се котират на регулираните пазари, тъй като трайното и точно установяване на отделните акционери е невъзможно по отношение на тези дружества. В резултат от тръжните процедури през 1999 г. са възложени концесии със срок на действие от шест години и възможност за подновяване за срок от още шест години.

Дружеството Stanley International Betting Ltd

20 Stanley International Betting Ltd (наричано по-нататък „Stanley") е дружество, учредено по английското право, част от обединението Stanley Leisure plc — дружество, учредено по английското право, което се котира на Лондонската борса (Обединеното кралство). Двете дружества са със седалище в Ливърпул (Обединеното кралство). Обединението развива дейност в отрасъла на хазартните игри и е четвъртият най-голям организатор на залагания и първият по експлоатация на игрални заведения в Обединеното кралство.

21 Stanley е един от каналите за дейност на групировката Stanley Leisure plc извън Обединеното кралство. По силата на лиценз, издаден от община Ливърпул, то има надлежно разрешение да извършва дейност като организатор на залагания в посочената държава-членка. За него са задължителни проверките от страна на британските власти, свързани с обществения ред и сигурността, вътрешните проверки относно редовността на дейностите, проверките от страна на частно дружество за одит, както и проверките от страна на държавните финансови органи и митническата администрация на Обединеното кралство.

22 Като желае да придобие концесии за поне 100 пункта за приемане на залози на италианска територия, Stanley се информира за възможностите да участва в тръжните процедури, но установява, че не отговаря на условията относно

прозрачността на акционерното участие, поради това че е част от обединение, котирано на регулираните пазари. Ето защо то не участва в тръжната процедура и не притежава концесия за управление на залагания.

Центровете за предаване на данни

23 В Италия Stanley развива дейност чрез над двеста представителства, станали популярни като „центрове за предаване на данни" (наричани по-долу „ЦПД"). Те предлагат услугите си на общодостъпни места, в които поставят на разположение на залагащите средства, позволяващи им да получат дистанционен достъп до сървъра на Stanley, разположен в Обединеното кралство. Така по дистанционен път залагащите имат възможност да изпращат на Stanley предложения за спортни залози, избрани от програми с прояви и котировки, предоставени от Stanley, както и да получават приемане на тези предложения, да заплащат съответните суми по своите залози и да получават печалбите си, ако имат такива.

24 ЦПД се управляват от независими оператори, сключили договори със Stanley. И тримата подсъдими по главното производство, г-н Placanica, г-н Palazzese и г-н Sorricchio, са управители на ЦПД, сключили договори със Stanley.

25 От делото, предоставено от Tribunale di Teramo, е видно, че преди да започнат да упражняват дейността си г-н Palazzese и г-н Sorricchio са поискали

полицейски разрешения от полицейската префектура в Atri съгласно член 88 от Кралския указ. Молбите им са останали без отговор.

Преюдициалното запитване от Tribunale di Larino (дело C-338/04)

26 Като обвинява г-н Placanica, че е извършил описаното в член 4, параграф 4а от Закон № 401/89 нарушение, за това че в качеството си на управител на ЦПД е упражнявал за сметка на Stanley организирана дейност по събиране на залози без необходимото полицейско разрешение, прокуратурата образува наказателно производство срещу него пред Tribunale di Larino.

27 Посочената юрисдикция изразява съмнения относно основателността на заключението, до което стига Corte suprema di cassazione в решението по дело Gesualdi, за съвместимостта на член 4, параграф 4а от Закон № 401/89 с общностното право. Тя си задава въпроса дали е възможно задачите, свързани с обществения ред, изтъкнати от Corte suprema di cassazione, да обосноват разглежданите ограничения.

28 При тези условия Tribunale di Larino решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Молим Съда да разгледа въпроса за съответствието на разпоредбата на член 4, параграф 4а от Закон № 401/89 с принципите, закрепени в член 43 [ЕО] и сл., както и в член 49 [ЕО], относно установяването и свободата на

трансгранично предоставяне на услуги, предвид също на различното тълкуване в решенията на Съда [...] (по-специално в решението по дело Gambelli и др. [посочено по-горе]) и в решението на Corte suprema di cassazione, Sezioni Unite [по дело Gesualdi]; молим по-специално да се определи приложимостта в Италия на санкционния режим, който е посочен и на който се позовава обвинението срещу [г-н] Placanica."

Преюдициалните запитвания от Tribunale di Teramo (дела C-359/04 и C-360/04)

29 Като обезпечителна мярка полицейската префектура в Atri, която твърди, че без концесия или полицейско разрешение г-н Palazzese и г-н Sorricchio са упражнявали организирана дейност, за да улеснят събирането на залози, налага възбрана върху техните помещения и запор на оборудването им на основание на член 4, параграф 4a от Закон № 401/89. След като прокуратурата потвърждава възбраната и запора, и г-н Palazzese, и г-н Sorricchio обжалват посочените мерки пред Tribunale di Teramo.

30 Тази юрисдикция преценява, че ограниченията, наложени на капиталовите дружества, котирани на регулираните пазари, които през 1999 г. са им попречили да вземат участие в последната състояла се тръжна процедура за предоставяне на концесии за провеждането на дейности, свързани със залагания, са несъвместими с принципите на общностното право, тъй като провеждат дискриминация спрямо оператори, различни от италианските. Следователно, подобно на Tribunale di Larino, и тази юрисдикция изпитва съмнения относно основателността на решението по дело Gesualdi.

31 При тези условия Tribunale di Teramo решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Tribunale [di Teramo] по-специално трябва да разбере дали [член 43, параграф 1 ЕО и член 49, параграф 1 ЕО] могат да се тълкуват в смисъл, че разрешават на държавите-членки временно да дерогират (за срок от шест до дванадесет години) режима на свобода на установяване и на свободно предоставяне на услуги в рамките на Европейския съюз и без да накърняват посочените общностни принципи, да приемат законодателни актове, като:

— предоставят на някои лица концесии за упражняването на дейности по предоставяне на определени услуги за срок от шест до дванадесет години въз основа на нормативен режим, довел до изключване от поканата за участие в търг на някои видове конкуренти (които не са италиански),

— изменят този правен режим, след като са установили липсата на съответствие с посочените в членове 43 [ЕО] и 49 [...] ЕО принципи, с цел в бъдеще да дадат възможност за участие в търгове на оператори, които по-рано са били изключени от тях,

— не пристъпват нито към отнемане на концесиите за извършване на дейност, предоставени по предходния правен режим, въпреки че, както беше посочено по-горе, се приема, че той противоречи на принципите на свободата на установяване и на свободното движение на услугите, нито към организиране на нов търг в съответствие с новите правила, които зачитат посочените принципи,

— продължават обаче наказателно да преследват всяко лице, което действа във връзка с оператори, на които [макар да] е разрешено упражняването на такава дейност в държавата-членка по произхода им, не е била дадена възможност да поискат концесия за провеждането им предвид именно на ограниченията, наложени от предходния режим за предоставяне на концесии, който впоследствие е отменен."

32 С първоначално определение от 14 октомври 2004 г. председателят на Съда съединява дела C-359/04 и C-360/04 за провеждането на писмената и устната фаза на производството, както и за постановяването на решението. С второ определение от 27 януари 2006 г. председателят на Съда съединява дело C-338/04 с дела C-359/04 и C-360/04 за провеждането на устната фаза на производството и за постановяването на решението.

По допустимостта на преюдициалните въпроси

33 По дело C-338/04 всички представили становища правителства, с изключение на белгийското, оспорват допустимостта на поставения въпрос. Що се отнася до дела C-359/04 и C-360/04, италианското и испанското правителство се съмняват в допустимостта на поставения въпрос. Що се отнася до дело C-338/04, португалското и финландското правителство изтъкват, че актът за препращане на Tribunale di Larino не съдържа достатъчно данни, които да дадат възможност за отговор, а според италианското, немското, испанското и френското правителство поставеният въпрос се отнася до тълкуване на националното, а не на общностното право и следователно с него Съдът се приканва да се произнесе относно съвместимостта на норми от националното с общностното право. Италианското и испанското правителство изразяват идентични резерви относно допустимостта на поставения въпрос по дела C-359/04 и C-360/04.

34 Що се отнася до сведенията, които трябва да се предоставят на Съда в рамките на решението за препращане, следва да се напомни, че те не само позволяват на Съда да даде полезни отговори, но също трябва да осигуряват на правителствата на държавите-членки, както и на останалите заинтересувани страни, възможност да представят становища съгласно член 23 от Статута на Съда на Европейските общности. От трайната съдебна практика произтича, че за тази цел е необходимо, от една страна, националният съд да определи фактическата обстановка и правната уредба, в която се вписват задаваните от него въпроси, или най-малкото да разясни фактическите хипотези, на които се основават тези въпроси. От друга страна, актът за препращане трябва да посочва конкретните причини, които са накарали националния съд да си зададе въпроси относно тълкуването на общностното право и да приеме за необходимо да отправи преюдициални въпроси към Съда. При тези обстоятелства е необходимо националният съд да предостави минимални разяснения относно причините, поради които се е спрял на общностните разпоредби, чието тълкуване е иска, и относно връзката, която установява между тях и националното законодателство, приложимо към спора по главното производство (вж. по-специално в този смисъл Решение от 26 януари 1993 г. по дело Telemarsicabruzzo и др., C-320/90—C-322/90, Recueil, стр. I-393, точка 6, Решение от 6 декември 2005 г. по дело ABNA и др., C-453/03, C-11/04, C-12/04 и C-194/04, Recueil, стр. I-10423, точки 45—47, както и Решение от 19 септември 2006 г. по дело Wilson, C-506/04, Recueil, стр. I-8613, точки 38 и 39).

35 Актът за препращане на Tribunale di Larino (дело C-338/04) отговаря на тези изисквания. Всъщност, доколкото националната правна уредба, както и доводите, изтъкнати от страните, по същество съвпадат с рамките, в които се вписва решението по дело Gambelli и др., посочено по-горе, препращането към него е достатъчно, за да даде възможност както на Съда, така и на правителствата на държавите-членки и на останалите заинтересувани страни да установят предмета на главния спор.

36 Що се отнася до разпределението на отговорностите в рамките на системата за сътрудничество, установена от член 234 ЕО, вярно е, че тълкуването на националните разпоредби се прави от националните съдилища, а не от Съда,

като последният не следва да се произнася в рамките на производство, образувано по силата на този член, относно съвместимостта на норми на вътрешното право с разпоредбите на общностното право. За сметка на това Съдът е компетентен да предостави на националната юрисдикция всички тълкувателни елементи, свързани с общностното право, които ще ѝ позволят да прецени съвместимостта на нормите на вътрешното право с общностната уредба (вж. по-специално Решение от 30 ноември 1995 г. по дело Gebhard, C-55/94, Recueil, стр. I-4165, точка 19, както и Решение по дело Wilson, посочено по-горе, точки 34 и 35).

37 В това отношение генералният адвокат основателно е изтъкнал в точка 70 от своето заключение, че буквалното съдържание на отправения като преюдициален въпрос от Tribunale di Larino (дело C-338/04) приканва Съда да се произнесе относно съвместимостта на разпоредба от вътрешното право с общностното право. Все пак макар Съдът да не е в състояние да отговори на така формулирания въпрос, за него няма пречка да даде полезен отговор на препращащата юрисдикция, като ѝ предостави необходимите тълкувателни елементи, отнасящи се до общностното право, които ще ѝ позволят сама да се произнесе по съвместимостта на вътрешното с общностното право.

38 Въпросът, зададен от Tribunale di Teramo (дела C-359/04 и C-360/04), сам по себе си точно посочва последиците от поредица национални законодателни мерки и търси отговор от Съда относно съвместимостта на тези последици с Договора за ЕО. Ето защо този въпрос не приканва Съда да се произнесе по тълкуването на националното право или неговата съвместимост с общностното право.

39 Предвид това зададените въпроси следва да се обявят за допустими.

По преюдициалните въпроси

40 От предоставените на Съда дела е видно, че операторът, желаещ да извършва дейност в отрасъла на хазартните игри в Италия, трябва да спазва националния закон, отличаващ се със следните характеристики, а именно:

— задължение за получаване на концесия,

— предоставяне на концесиите посредством тръжна процедура, изключваща някои видове оператори, и по-специално дружествата, в които отделните акционери не са установими във всеки момент,

— задължение за получаване на полицейско разрешение и

— наказателни санкции в случай на нарушение на разглежданото законодателство.

41 С поставените въпроси, които е уместно да се разглеждат заедно, препращащите юрисдикции искат по същество да установят дали членове 43 ЕО и 49 ЕО

не допускат национално законодателство относно хазартните игри като разглежданото в главните производства, доколкото то притежава тези характеристики.

42 Съдът вече е преценил, че разглежданото в главните производства национално законодателство съдържа ограничения за свободата на установяване, както и за свободното предоставяне на услуги, доколкото забранява — с възможност за налагане на наказателни санкции — упражняването на дейности в отрасъла на хазартните игри при липсата на концесия или полицейско разрешение, издадено от държавата (Решение по дело Gambelli и др., посочено по-горе, точка 59 и диспозитив).

43 От една страна, ограниченията, наложени на посредници, каквито са подсъдимите по главните производства, съставляват пречки за свободата на установяване на дружества, установени в друга държава-членка, каквото е Stanley, които упражняват дейност по събирането на залози в други държави-членки посредством организация от представителства, каквито са ЦПД, управлявани от подсъдимите по главните производства (вж. Решение по дело Gambelli и др., цитирано по-горе, точка 46).

44 От друга страна, забраната за посредници, каквито са подсъдимите по главните производства, да улесняват предоставянето на услуги, свързани със залагания върху резултати от спортни състезания, организирани от доставчик, какъвто е Stanley, установен в държава-членка, различна от тази, в която посредниците упражняват своята дейност, съставлява ограничение на правото на доставчика свободно да предоставя услуги, независимо дали посредниците са установени в същата държава-членка като ползващите се от посочените услуги (Решение по дело Gambelli и др., посочено по-горе, точка 58).

45 При тези условия следва да се провери дали разглежданите в главното производство ограничения могат да се считат за допустими като част от изрично предвидените в членове 45 ЕО и 46 ЕО дерогиращи мерки или в съответствие с практиката на Съда да бъдат обосновани предвид на императивни съображения от обществен интерес (Решение по дело Gambelli и др., цитирано по-горе, точка 60).

46 В това отношение съдебната практика допуска известен брой императивни съображения от обществен интерес като задачите за защита на потребителите, за предотвратяване на измамите и на подтикването на гражданите към прекалено харчене във връзка с игрите, както и най-общо за предотвратяването на нарушенията на обществения ред (вж. в този смисъл Решение от 24 март 1994 г. по дело Schindler, C-275/92, Recueil, стр. I-1039, точки 57—60, Решение от 21 септември 1999 г. по дело Läärä и др., C-124/97, Recueil, стр. I-6067, точки 32 и 33, Решение по дело Zenatti, посочено по-горе, точки 30 и 31, както и Решение по дело Gambelli и др., посочено по-горе, точка 67).

47 При тези обстоятелства особеностите от морален, религиозен или културен порядък, също както морално и финансово увреждащите лицето и обществото последици, свързани с игрите и залаганията, могат да са от такова естество, че да обосноват наличието на право на националните органи на преценка, достатъчно за определяне на изискванията, които включва защитата на потребителите и на обществения ред (Решение по дело Gambelli и др., посочено по-горе, точка 63).

48 В това отношение макар държавите-членки да са свободни да установяват задачите на своята политика в областта на хазартните игри и когато се налага, да определят с точност търсеното ниво на защита, все пак ограниченията, които налагат, следва да удовлетворяват условията, очертани в практиката на Съда във връзка с тяхната пропорционалност.

49 Следователно е уместно за всяко от наложените от националното законодателство ограничения да се разгледа поотделно по-специално дали то е в

състояние да гарантира осъществяването на целта или целите, изтъкнати от съответната държава-членка, и дали не надхвърля това, което е необходимо за постигането ѝ. Във всички случаи посочените ограничения следва да се прилагат по недискриминационен начин (вж. в този смисъл Решение по дело Gebhard, посочено по-горе, точка 37, Решение по дело Gambelli и др., посочено по-горе, точки 64 и 65, както и Решение от 13 ноември 2003 г. по дело Lindman, C-42/02, Recueil, стр. I-13519, точка 25).

Относно изискването за концесия

50 За да може да извършва дейност в отрасъла на хазартните игри в Италия, съответният оператор трябва да получи концесия. По силата на използваната концесионна система броят на операторите е ограничен. Що се отнася до приемането на залози, броят на концесиите за управление на залагания върху резултати от спортни състезания, различни от конните, и броят на концесиите за приемането на залози върху резултатите от конни състезания са ограничени, всеки от тях до 1 000.

51 Следва в самото начало да се изтъкне, че както личи от делата, приетият по отношение и на двете категории, въз основа на специфичен разчет, за „достатъчен" брой концесии за цялата национална територия сам по себе си не е факт, който да оправдае произтичащите от това ограничение пречки за свободата на установяване, както и за свободното предоставяне на услуги.

52 Що се отнася до целите, които е възможно да обосноват тези пречки, при настоящите обстоятелства следва да се направи разграничение, от една страна,

между целта да се ограничат възможностите за игри и от друга страна, доколкото хазартните игри са разрешени, целта да се води борба с престъпността, като за действащите в отрасъла оператори се въведе задължение да преминават проверка и като се насочат дейностите, свързани с хазартните игри, в рамките на контролирани по този начин схеми.

53 Що се отнася до първата цел, от съдебната практика произтича, че дори да е възможно по принцип ограниченията в броя на операторите да бъдат обосновани, те във всеки случай следва да отговарят на загрижеността реално да се намалят възможностите за игри и да се ограничат дейностите в тази област по последователен и систематичен начин (вж. в този смисъл посочените по-горе Решение по дело Zenatti, точки 35 и 36, както и Решение по дело Gambelli и др., точки 62 и 67).

54 Съгласно практиката на Corte suprema di cassazione е безспорно обаче, че италианският законодател води насърчителна политика в отрасъла на хазартните игри, с цел да увеличи бюджетните постъпления, и че ограничаването на увлечението на потребителите по игрите или на предлагането на игри не може изобщо да послужи като обосновка за италианското законодателство.

55 Всъщност вторият вид цел, а именно да се насочат в подлежащи на контрол схеми дейностите, свързани с хазартни игри, за да се предотврати провеждането им с престъпна или измамна цел, се приема за истинската цел на италианската уредба, разглеждана в главните производства, както от Corte suprema di cassazione, така и от италианското правителство в становището му,

представено пред Съда. От тази гледна точка политиката на контролирано разрастване в отрасъла на хазартните игри може да бъде в пълно съответствие със задачата да се привлекат играчи, упражняващи сами по себе си забранени дейности, свързани с игри и незаконни залагания, към разрешени и уредени дейности. Както по-специално изтъкват белгийското и френското правителство, за да се изпълни тази задача, операторите, на които е дадено разрешение, следва да съставляват надеждна алтернатива на забранената дейност, която същевременно да е и привлекателна, което само по себе си може да включва предлагането на широка гама от игри, по-мащабна реклама и използването на нови техники за дистрибуция.

56 Италианското правителство впрочем цитира определени факти, по-специално например проучване, проведено в отрасъла на игрите и залаганията от шестата постоянна комисия (финанси и държавна хазна) на италианския Сенат. Проучването стига до извода, че забранените дейности, свързани с игри и незаконни залагания, сами по себе си съставляват значителен проблем в Италия, който би могъл да бъде облекчен чрез насърчаване на разрастването на разрешени и уредени дейности. Според споменатото проучване половината от общия оборот в отрасъла на хазартните игри в Италия се генерира от тези незаконни дейности. Освен това се приема за постижимо посредством насърчаване на разрастването на разрешени от закона дейности, свързани с игри и залагания, да се получи от упоменатите незаконни дейности част от оборота, в размер най-малкото равен на оборота, генериран от разрешените по закон дейности.

57 При тези обстоятелства концесионната система може да представлява ефикасен механизъм за контрол над действащите в отрасъла на хазартните игри оператори, за да се предотврати извършването на тези дейности с престъпна или измамна цел. За сметка на това Съдът не разполага с достатъчно факти, за да прецени самото ограничаване на общия брой концесии от гледна точка на изискванията, произтичащи от общностното право.

58 Препращащите юрисдикции следва да проверят дали националното законодателство, доколкото ограничава броя на действащите в отрасъла на хазартните игри оператори, наистина изпълнява изтъкнатата от италианското правителство задача, а именно да се предотврати провеждането на дейности в този отрасъл с престъпна или измамна цел. Също препращащите юрисдикции ще трябва да проверят дали тези ограничения отговарят на условията, които произтичат от практиката на Съда, що се отнася до тяхната пропорционалност.

Относно тръжните процедури

59 Tribunale di Teramo (дела C-359/04 и C-360/04) изрично подчертава изключването на капиталовите дружества, в които отделните акционери не са установими във всеки момент, а оттук и на всички капиталови дружества, котирани на регулираните пазари, от тръжните процедури за предоставяне на концесии. Комисията на Европейските общности изтъква, че това ограничение има за последица изключване от тръжните процедури на най-крупните оператори в Общността в отрасъла на хазартните игри, учредени като капиталови дружества, чиито акции се котират на регулираните пазари.

60 Следва най-напред да се изтъкне, че въпросът за законосъобразността на условията, наложени във връзка с тръжните процедури от 1999 г., далеч не е станал безпредметен, предвид настъпилите през 2002 г. законодателни промени, даващи от този момент възможност на всички капиталови дружества, без никакво ограничение относно правно-организационната им форма, да вземат участие в тръжните процедури с оглед предоставянето на концесии. Всъщност, както изтъква Tribunale di Teramo, щом предоставените през 1999 г. концесии са със срок на действие шест години и с право на подновяване за нов срок от шест години, като междувременно не се предвижда

нова тръжна процедура, съществува рискът изключването от отрасъла на хазартните игри на капиталови дружества, котирани на регулираните пазари, както и на посредници като подсъдимите по главните производства, които биха могли да действат за сметка на такива дружества, да поражда последици до 2011 г.

61 Съдът вече е постановил, че дори изключването от тръжните процедури да се прилага без разлика спрямо всички капиталови дружества, котирани на регулираните пазари, които е възможно да проявяват интерес към концесиите, независимо дали са установени в Италия или в друга държава-членка, доколкото отсъствието на чуждестранни оператори сред концесионерите се дължи на факта, че италианската уредба в областта на тръжните процедури изключва на практика възможността капиталови дружества, котирани на регулираните пазари в други държави-членки, да получат концесии, на пръв поглед националната уредба в областта на тръжните процедури съставлява ограничение на свободата на установяване (Решение по дело Gambelli и др., цитирано по-горе, точка 48).

62 Независимо от въпроса дали изключването на капиталовите дружества, котирани на регулираните пазари, фактически се прилага по един и същ начин спрямо операторите, установени в Италия, и спрямо идващите от други държави-членки, такова пълно изключване надхвърля необходимото за постигане на целта да се избегне участието на действащите в отрасъла на хазартните игри оператори в престъпни или измамни дейности. Всъщност, както изтъква генералният адвокат в точка 125 от своето заключение, съществуват други средства за контрол на отчетността и дейностите на операторите в отрасъла на хазартните игри, които в по-малка степен ограничават свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги, като събирането на сведения за техните представители или главни акционери. Констатацията се потвърждава от факта, че италианският законодател е приел възможността напълно да премахне упоменатото изключване със Закона за бюджета за 2003 г., при това без да го замести с други ограничителни мерки.

63 Що се отнася до последиците, произтичащи от незаконното изключване на определен брой оператори от тръжните процедури, предвид предоставянето на съществуващите концесии националният правопорядък следва да предвиди процедурни решения, осигуряващи гаранции за правата, които операторите черпят от непосредственото действие на общностното право, при условие обаче че тези разрешения не са по-малко благоприятни, отколкото отнасящите се до сходни вътрешни положения (принцип на равностойността), и на практика не правят невъзможно или не затрудняват съществено упражняването на правата, предоставени от общностния правопорядък (принцип на ефективността) (вж. Решение от 20 септември 2001 г. по дело Courage и Crehan, C-453/99, Recueil, стр. I-6297, точка 29, както и Решение от 19 септември 2006 г. по дело i-21 Germany и Arcor, C-392/04 и C-422/04, Recueil, стр. I-8559, точка 57). Както отнемането и преразпределянето на старите концесии, така и провеждането на наддавателна процедура за достатъчен брой нови концесии биха могли да се окажат подходящи решения в това отношение. Следва обаче при всички положения да се приеме, че при липса на процедура за предоставяне на концесии, достъпна за операторите, които са били незаконно изключени от възможността да се ползват от концесия при последната тръжна процедура, на такива оператори не може да бъдат налагани санкции, заради това че не притежават концесия.

64 Следователно членове 43 ЕО и 49 ЕО трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална уредба като разглежданата по делата в главните производства, която изключва и още повече продължава да изключва от отрасъла на хазартните игри оператори, учредени като капиталови дружества, чиито акции се котират на регулираните пазари.

Относно изискването за полицейско разрешение

65 Изискването операторите, действащи в отрасъла на хазартните игри, както и техните помещения, да се подлагат на първоначална проверка и на постоянен

надзор, ясно допринася за изпълнение на целта да се избегне тяхното участие в престъпни или измамни дейности и изглежда като напълно пропорционална мярка от гледна точка на тази цел.

66 Все пак от делото е видно, че подсъдимите по главните производства са били готови да си набавят полицейски разрешения и да се подложат на посочените проверка и надзор. Всъщност, при положение че полицейските разрешения се издават само на титуляри на концесия, за подсъдимите по главните производства би било невъзможно да се снабдят с такива разрешения. В това отношение от делото е видно също, че преди да започнат своите дейности, г-н Palazzese и г-н Sorricchio са поискали полицейски разрешения съгласно член 88 от Кралския указ, но молбите им не са били разгледани.

67 Ето защо, както генералният адвокат изтъква в точка 123 от своето заключение, при тези обстоятелства процедурата по предоставяне на полицейски разрешения страда от пороците, очертани по-горе, които засягат предоставянето на концесии. Следователно лица като подсъдимите по главните производства, които не биха могли да се снабдят с такива разрешения, поради факта че издаването им предполага предоставянето на концесия, от която те не са могли да се ползват в нарушение на общностното право, при всички положения не следва да отговарят за липсата на полицейско разрешение.

Относно наказателните санкции

68 Въпреки че по принцип наказателното законодателство попада в правомощията на държавите-членки, трайната съдебна практика приема, че общностното право очертава границите на тези правомощия, като това

законодателство всъщност не може да ограничава основните свободи, гарантирани от общностното право (вж. Решение от 19 януари 1999 г. по дело Calfa, C-348/96, Recueil, стр. I-11, точка 17).

69 От съдебната практика произтича освен това, че дадена държава-членка не може да прилага наказателна санкция за несъобразяването с административна формалност, когато е отказала изпълнението ѝ или го е направила невъзможно в нарушение на общностното право (вж. в този смисъл Решение от 15 декември 1983 г. по дело Rienks, 5/83, Recueil, стр. 4233, точки 10 и 11).

70 Оказва се, че лица като подсъдимите по главните производства, в качеството си на управители на ЦПД, свързани с дружество за организиране на залагания, котирано на регулираните пазари и установено в друга държава-членка, така или иначе не могат да се снабдят с концесии и полицейски разрешения, изисквани от италианското законодателство, тъй като в нарушение на общностното право Италианската република поставя предоставянето на полицейско разрешение в зависимост от притежаването на концесия, а по време на последната тръжна процедура по делата в главните производства същата държава-членка отказва предоставянето на концесии на дружества, котирани на регулираните пазари. При тези обстоятелства Италианската република не може да прилага наказателни санкции за упражняването на организирана дейност по събирането на залози без концесия или полицейско разрешение спрямо лица като подсъдимите по главните производства.

71 Ето защо трябва да се приеме, че членове 43 ЕО и 49 ЕО следва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална уредба като разглежданата по делата в главните производства, която налага наказателна санкция на лица като

подсъдимите по главните производства, заради това че са упражнявали организирана дейност по събирането на залози без концесия или полицейско разрешение, изисквани по националния закон, при положение че тези лица не са могли да се снабдят с упоменатите концесии или разрешения заради отказа на държавата-членка, в нарушение на общностното право, да им издаде същите.

72 Предвид всички изложени по-горе съображения на поставените въпроси трябва да се отговори, както следва:

1) Национална уредба, която забранява упражняването на дейности по събирането, приемането, регистрирането и предаването на предложения за залози, най-вече върху резултати от спортни състезания, при липса на концесия или полицейско разрешение, предоставени от съответната държава-членка, съставлява ограничение на свободата на установяване, както и на свободното предоставяне на услуги, предвидени съответно в членове 43 ЕО и 49 ЕО.

2) Препращащите юрисдикции следва да проверят дали националната уредба, доколкото ограничава броя на действащите в отрасъла на хазартните игри оператори, действително отговаря на целта да се предотврати провеждането на дейности в този отрасъл с престъпна или измамлива цел.

3) Членове 43 ЕО и 49 ЕО трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална уредба като разглежданата по делата в главните производства, която изключва и още повече продължава да изключва от отрасъла на хазартните игри оператори, учредени като капиталови дружества, чиито акции се котират на регулираните пазари.

4) Членове 43 ЕО и 49 ЕО следва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална уредба като разглежданата по делата в главните производства, която налага наказателна санкция на лица като подсъдимите по главните производства, заради това че са упражнявали организирана дейност по събирането на залози без концесия или полицейско разрешение, изисквани по националния закон, при положение че тези лица не са могли да се снабдят с упоменатите концесии или разрешения заради отказа на тази държава-членка, в нарушение на общностното право, да им издаде същите.

По съдебните разноски

73 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред препращащата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) **Национална уредба, която забранява упражняването на дейности по събирането, приемането, регистрирането и предаването на предложения за залози, най-вече върху резултати от спортни състезания, при липса на концесия или полицейско разрешение, предоставени от**

съответната държава-членка, съставлява ограничение на свободата на установяване, както и на свободното предоставяне на услуги, предвидени съответно в членове 43 ЕО и 49 ЕО.

2) **Препращащите юрисдикции следва да проверят дали националната уредба, доколкото ограничава броя на действащите в отрасъла на хазартните игри оператори, действително отговаря на целта да се предотврати провеждането на дейности в този отрасъл с престъпна или измамлива цел.**

3) **Членове 43 ЕО и 49 ЕО трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална уредба като разглежданата по делата в главните производства, която изключва и още повече продължава да изключва от отрасъла на хазартните игри оператори, учредени като капиталови дружества, чиито акции се котират на регулираните пазари.**

4) **Членове 43 ЕО и 49 ЕО следва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална уредба като разглежданата по делата в главните производства, която налага наказателна санкция на лица като подсъдимите по главните производства, заради това че са упражнявали организирана дейност по събирането на залози без концесия или полицейско разрешение, изисквани по националния закон, при положение че тези лица не са могли да се снабдят с упоменатите концесии или разрешения заради отказа на тази държава-членка, в нарушение на общностното право, да им издаде същите.**

Подписи