

Дело C-695/21

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

19 ноември 2021 г.

Запитваща юрисдикция:

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Белгия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

8 ноември 2021 г.

Жалбоподатели:

Recreatieprojecten Zeeland BV

Casino Admiral Zeeland BV

Supergame BV

Отвeтник:

Belgische Staat

[...]

**NEDERLANDSTALIGE
RECHTBANK VAN EERSTE
AANLEG BRUSSEL**
(Брюкселски
нидерландскоезичен
първоинстанционен съд,
Белгия)

[...]

[...]

По дело [...]

със страни BV RECREATIEPROJECTEN ZEELAND [...]

жалбоподател,

[...]

срещу

BELGISCHE STAAT (Белгийската държава) [...]

ответник,

[...]

По дело [...]

със страни CASINO ADMIRAL ZEELAND BV [...]

жалбоподател,

[...]

срещу

BELGISCHE STAAT [...]

ответник,

[...]

По дело [...]

със страни BV SUPERGAME [...]

жалбоподател,

[...]

срещу

BELGISCHE STAAT [...]

ответник,

[...]

** ** *

[...] [развитие на националното производство]

1. Фактите, предистория на спора и искания

1.1.

[...] *Жалбоподател 1* [...] е оператор на хазартния обект „*Casino Admiral Sluis*“.

[...] *Жалбоподател 2* [...] е оператор на хазартния обект „*Casino Admiral Hulst*“.

[...] *Жалбоподател 3* [...] е оператор на хазартния обект „*Casino Admiral Heerle*“.

[...]

1.2.

Всички горепосочени хазартни обекти са установени в Нидерландия.

В периода от 3 декември 2018 г. до 25 юни 2019 г. обектът на жалбоподател 1 е рекламиран чрез физически носители на територията на Белгия.

Същото е направено и за обектите на жалбоподатели 2 и 3 в периода от 20 март 2019 г. до 2 април 2019 г.

С решения от 11 декември 2020 г. на основание член 15/3 от Kansspelwet (Закон за хазарта) Kansspelcommissie (Комисия по хазарта, Белгия) налага глоба в размер на 6 500 EUR на жалбоподател 1, в размер на 3 000 EUR на жалбоподател 2 и в размер на 2 800 EUR на жалбоподател 3 за нарушение на член 4, параграф 2 от Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers (Закон от 7 май 1999 г. за хазартните игри, залаганията, хазартните обекти и защитата на играчите, наричан по-нататък „Kansspelwet“).

1.3.

С всяка от подадените на 15 януари 2021 г. жалби жалбоподателите обжалват тези решения от 11 декември 2020 г.

[...]

Главното им искане по същество е да се отменят обжалваните решения.

1.4.

[...]

[Ответникът] по същество счита и посочва като основен довод, че жалбите на жалбоподателите са неоснователни.

2. Съединяване

[Делата са съединени] [...]

3. Допустимост

[Жалбите са допустими] [...]

4. Основателност

4.1.

С обжалваните решения от 11 декември 2020 г., като прилага член 15/3 от Kansspelwet, Kansspelcommissie, орган на ответника, налага на жалбоподателите глоба за извършени от тях нарушения на член 4, параграф 2 от Kansspelwet.

Релевантният текст на член 4, параграф 2 от Kansspelwet гласи:

„Никой няма право [...] да рекламира хазартен обект [...] за [...], ако му е известно, че се касае за организиране на хазартна игра или стопанисване на хазартен обект, за които не е издаден лиценз съгласно този закон.“

С други думи, с тази разпоредба се въвежда обща забрана — освен при липса на знание от страна на нарушителя — за реклама на хазартни обекти, като същата не се прилага само за хазартните обекти, за които Kansspelcommissie е издала лиценз.

Безспорно е, че през съответните периоди жалбоподателите рекламират в Белгия хазартните обекти, стопанисвани от тях в Нидерландия.

Също така не се спори, че белгийската Kansspelcommissie не е издала лиценз за тези нидерландски обекти.

Ето защо само по себе си е установено съществено нарушение на член 4, параграф 2 от Kansspelwet от страна на всеки от жалбоподателите.

В рамките на настоящото производство по обжалване обаче жалбоподателите изтъкват, че забраната за реклама съгласно член 4, параграф 2 от Kansspelwet противоречи на свободното предоставяне на услуги по смисъла на член 56 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), в резултат от което тази национална правна разпоредба не следва да се прилага.

4.2.

Очевидно териториалният обхват на Kansspelwet е ограничен до територията на белгийската държава.

Това означава не само, че посочената по-горе забрана за реклама се прилага само на територията на Белгия.

Това по-скоро означава също, че Kansspelcommissie може да издава лицензи само за хазартните обекти, установени на територията на Белгия.

Освен това Kansspelwet не предвижда възможност за операторите на чуждестранен хазартен обект да получат лиценз от белгийските органи, за да упражняват тази дейност в Белгия, в отклонение от забраната за реклама.

4.3.

От изложените по-горе съображения следва, че жалбоподателите фактически нямат никаква възможност да рекламират в Белгия установените си в Нидерландия хазартни обекти.

Всъщност, от една страна, обектите им не са установени в Белгия, поради което белгийската Kansspelcommissie не може да издаде лиценз за тяхната дейност като такива. В резултат от това не е възможно тези обекти да попаднат в обхвата на законовото изключение от забраната за реклама, предвидено в самия член 4, параграф 2 от Kansspelwet, който установява забраната за реклама.

От друга страна, белгийското право не предвижда възможност за издаване на лиценз за рекламирането в Белгия на установени в чужбина хазартни обекти, какъвто жалбоподателите биха могли да поискат.

С други думи: в по-общ план белгийската национална правна уредба по принцип предвижда обща забрана за рекламата на хазартни обекти в Белгия. Установените и лицензирани в Белгия обекти по закон са изключени от тази

забрана. Такива обекти могат да бъдат рекламирани в Белгия. Рекламата на неустановените в Белгия хазартни обекти обаче е и при всички положения остава — независимо напр. от статута на лицензиран обект в държавата на установяване — забранена в Белгия. Тези обекти нямат възможност да дерогират общата забрана за реклама.

Въпросът дали такава правна уредба относно операторите на хазартни обекти, установени в различни от Белгия държави членки, е в съответствие с принципа на свободно предоставяне на услуги, при всички положения е легитимен въпрос, който изисква по-подробно разглеждане.

4.4.

Безспорно е, че забраната за реклама на хазартни обекти съгласно член 4, параграф 2 от Kansspelwet представлява ограничение на свободното предоставяне на услуги по смисъла на член 56 ДФЕС. Всъщност, както от гледна точка на операторите на тези обекти, така и от гледна точка на потенциалните клиенти, забраната за реклама на белгийска територия на установени в друга държава членка хазартни обекти представлява пречка за предоставянето на въпросните услуги на белгийските граждани¹.

Ето защо следва да се установи дали тази ограничителна мярка е обоснована от императивни съображения от общ интерес, което изисква мярката да бъде в състояние да постигне преследваната цел и да не надхвърля необходимото за постигането ѝ².

Забраната за реклама съгласно член 4, параграф 2 от Kansspelwet от 7 май 1999 г. е въведена с член 6 от Wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen (Закон от 10 януари 2010 г. за изменение на законодателството в областта на хазарта).

От подготвителните законодателни документи към това изменение на закона следва, че — по думите на самия белгийски законодател — той по принцип възнамерява да провежда политика в областта на хазарта, която цели

- защита на играчите,
- създаване на финансова прозрачност и контрол на паричните потоци,
- контрол върху игрите и

¹ Вж. по-специално решение на Съда от 8 септември 2009 г., Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, <http://curia.europa.eu/>.

² Пак там.

- идентифициране и контрол върху организаторите³.

В това отношение белгийският законодател очевидно приема, че при всички положения хората имат нужда да играят. В тази връзка въз основа на т. нар. „подход за канализиране“ той регламентира хазартните игри по такъв начин, че се бори срещу незаконното организиране на хазартни игри и насочва играчите към законно предлагане на игри, което е разрешено в тесни граници⁴.

Според белгийския законодател подобно ограничение на предлагането до определен брой оператори на хазартни игри със специфично предложение допринася за ограничаване на участието в хазартни игри, което от своя страна води до защита на играчите от пристрастяване към игрите⁵.

Няма съмнение, че защитата на потребителя от неблагоприятните последици от хазартните игри, включително рискът от пристрастяване към игрите, представлява императивно съображение от общ интерес⁶.

Твърдението на жалбоподателите, че въпросната забрана за реклама всъщност цели единствено да гарантира интересите на белгийския републикански бюджет, като във възможно най-голяма степен насочи белгийските играчи към установени в Белгия хазартни обекти вместо към чуждестранни обекти, в разглеждания случай не може да бъде кредитирано, а още по-малко е доказано. То следва директно да се отхвърли като невярно.

4.5.

³ Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, van de wet van 26 juni 1963 betreffende de aanmoediging van de lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevен и het toezicht op de ondernemingen die wedstrijden van weddenschappen op sportuitslagen inrichten, van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij (Проектозакон за изменение на Закона от 7 май 1999 г. за хазарта, залаганията, хазартните обекти и защитата на играчите, на Кодекса за данъците, приравнени на данъците върху доходите, на Закона от 26 юни 1963 г. за насърчаване на физическото възпитание, спортните дейности и живота на открито и за контрола върху предприятията, организиращи залози във връзка със спортни състезания, на Закона от 19 април 2002 г. за рационализация на функционирането и управлението на националната лотария, *парламентарни документи* на камарата, 2008—09, № 1992/001, 4).

⁴ Пак там.

⁵ Пак там.

⁶ Вж. по-специално решения на Съда от 6 март 2007 г., Placanica, C-338/04, C-359/04 и C-360/04, EU:C:2007:133, и от 8 септември 2009 г., Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, <http://curia.europa.eu/>.

Ето защо остава въпросът дали с оглед на преследваната цел разглежданата забрана за реклама по смисъла на член 4, параграф 2 от Kansspelwet е пропорционална.

От подготвителните законодателни документи към разглежданото в случая релевантно изменение на Kansspelwet през 2010 г. може да се направи извод, че законодателят до голяма степен е подтикнат към това изменение на закона от желанието да регламентира възникващия по онова време феномен на онлайн хазартните игри. По-конкретно мотивите към съответния проектозакон препращат само към дейността на уебсайтове и онлайн казина дори по отношение на въведената забрана за реклама⁷. Установените в чужбина хазартни обекти не са изрично споменати в този контекст.

Въпреки това може да се твърди, че разглежданата забрана за реклама допринася за ограничаване на достъпа до хазартни игри, което засяга потребителите, пребиваващи в Белгия. Формално нищо не пречи на тези потребители да отидат в чуждестранен хазартен обект и да участват в предлаганите там игри. Има логика да се приеме обаче, че липсата на реклама за такива обекти влияе отрицателно на привлекателността им.

Белгийският законодател ясно е избрал режим за ограничаване на предлагането на хазартни игри, за да намали участието в такива игри, като цели да предотврати прекомерно честата игра и пристрастяването към игрите. Очевидно е, че колкото повече (потенциално) пристрастеният към игрите потребител се сблъсква с реклама на хазартни игри, толкова повече се изкушава да участва в тях. В този смисъл може да се твърди, че ограничаването на рекламата служи за постигането на преследваната цел.

Срещу това може да се възрази, че е обосновано същото да важи по отношение на обща забрана за реклама, която да се прилага без изключение за всички установени в Белгия хазартни обекти. Подобна мярка дори би довела до ограничаване на изкушенията, на които е изложен (потенциално) пристрастеният към игрите потребител.

⁷ Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, van de wet van 26 juni 1963 betreffende de aanmoediging van de lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens en het toezicht op de ondernemingen die wedstrijden van weddenschappen op sportuitslagen inrichten, van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij, (Проектозакон за изменение на Закона от 7 май 1999 г. за хазарта, залаганията, хазартните обекти и защитата на играчите, на Кодекса за данъците, приравнени на данъците върху доходите, на Закона от 26 юни 1963 г. за насърчаване на физическото възпитание, спортните дейности и живота на открито и за контрола върху предприятията, организиращи залози във връзка със спортни състезания, на Закона от 19 април 2002 г. за рационализация на функционирането и управлението на националната лотария, парламентарни документи на камарата, 2008—09, № 1992/001, 18).

С други думи, поставя се въпросът дискриминационна ли е национална правна уредба, съгласно която ограничен и контролиран брой — единствено местни — хазартни обекти, са освободени от действащата в Белгия обща забрана за реклама по отношение на дейността им, било то дори в изпълнение на напълно легитимна цел, докато всички установени в друга държава членка сходни обекти, без да се прави разлика, не могат да се възползват от подобно изключение.

Действително, правната уредба на хазарта е една от областите, в които между държавите членки съществуват значителни различия от морално, религиозно и културно естество, поради което при липсата на хармонизация по въпроса на равнище Съюз всяка държава членка трябва да прецени в съответствие със собствената си система от ценности изискванията, които поставя защитата на съответните интереси⁸. Разбира се, тази свобода на държавите членки обаче не им позволява да регламентират тази област по дискриминационен начин⁹.

Rechtbank счита, че отговорът на този въпрос за начина, по който трябва да се тълкува член 56 ДФЕС, е необходим за постановяването на решение по настоящите жалби. Всъщност, ако националната правна уредба относно забраната за реклама на хазартни обекти е дискриминационна, тя не може да бъде прилагана за налагането на обжалваните глоби на жалбоподателите.

Rechtbank не правораздава като последна инстанция по смисъла на член 267, трета алинея ДФЕС, тъй като срещу постановеното от него решение може да бъде подадена касационна жалба¹⁰.

Все пак Rechtbank счита, че при настоящата фактическа обстановка е уместно, преди да се произнесе по същество, на основание член 267, втора алинея ДФЕС да отправи до Съда на Европейския съюз посочения по-долу преюдициален въпрос за тълкуване на член 56, първа алинея ДФЕС.

ПО ИЗЛОЖЕНИТЕ СЪОБРАЖЕНИЯ

РЕСНТВАНК

⁸ Вж. по-специално решения на Съда от 8 юли 2010 г., Sjöberg, C-447/08 и C-448/08, EU:C:2010:415, и от 8 септември 2009 г., Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, <http://curia.europa.eu/>.

⁹ Вж. по-специално решения на Съда от 22 юни 2017 г., Unibet International, C-49/16, EU:C:2017:491, и от 4 февруари 2016 г., Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, <http://curia.europa.eu/>.

¹⁰ Член 15/7, параграф 3 от Kansspelwet от 7 май 1999 г.

[...]

правораздаващ като последна инстанция [...] [неотносимо към отговора на въпроса]

отправля до Съда на Европейския съюз следния преюдициален въпрос:

Трябва ли член 56, първа алинея ДФЕС да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба на държава членка, която предоставя на операторите на ограничен и контролиран брой лицензирани хазартни обекти на територията ѝ изключение от обща забрана за реклама на такива обекти, но същевременно не предвижда възможността операторите на установени в други държави членки хазартни обекти да получат за тези обекти същото изключение от забраната за реклама на територията ѝ?

[заключителна формулировка и подписи] [...]