

Дело C-730/22

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

Дата на постъпване в Съда:

24 ноември 2022 г.

Запитваща юрисдикция:

Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

21 ноември 2022 г.

Жалбоподател:

Coral Srl

Ответници:

Ministero dell'Economia e delle Finanze (Министерство на икономиката и финансите)

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Агенция митници и монополи)

Други страни в производството:

B.E. Srl

Play Game Srl, Play Line Srl unipersonale

Встъпили страни:

BC

BD

EF

GL

HU

Предмет на главното производство

Обжалване на решение на Tribunal amministrativo regionale del Lazio (TAR) (Регионален административен съд, Лацио), с което се отхвърля жалба, подадена от някои оператори на залагания, свързани с играта „Бинго“. Жалбата има за цел да се отмени административна разпоредба, с която в изпълнение на закон месечната такса, дължима от операторите, чиито концесии са изтекли и понастоящем са в режим на „техническо удължаване“ в очакване на провеждането на нов търг за следващо отдаване на концесии от страна на държавата, е преизчислена на 7500 евро.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Съгласно член 267, втора алинея ДФЕС се иска тълкуване на Директива 2014/23/ЕС, на свободата на установяване, на свободното предоставяне на услуги и на свободното движение на услуги и капитали, по-специално с оглед принципа на защита на оправданите правни очаквания, защитата на конкуренцията и забраната за дискриминация, за да се установи дали допускат национално законодателство, по силата на което след като изтекат концесиите за упражняване на хазартна дейност Бинго трябва да бъдат възложени отново чрез нова тръжна процедура, открита за всички оператори в сектора (първоначално планирана за 2014 г., впоследствие отложена и все още непроведена), а междуременно досегашните концесионери са задължени да работят в режим на „техническо удължаване“ и да плащат на държавата месечна такса, подлежаща на различни увеличения, като условие за участие в нов търг, а също така им се забранява да местят обектите за упражняване на хазартни дейности, с което се нарушава финансово-икономическия баланс на първоначалните концесии.

Преюдициален въпрос

Допускат ли Директива 2014/23/ЕС, ако бъде счетена за приложима и, във всички случаи, общите принципи, произтичащи от членове 26, 49, 56 и 63 ДФЕС, както се тълкуват и прилагат в практиката на Съда, и по-специално забраната за дискриминация, принципа на пропорционалност и защитата на конкуренцията и свободното движение на услуги и капитали, прилагането на национални разпоредби, съгласно които националният законодател или публичната администрация може по време на така нареченото „техническо удължаване“, подновявано няколко пъти през последното десетилетие в сектора на концесиите за хазартни игри, едностранно да повлияе на текущите отношения, като въведе задължение за плащане на първоначално недължими концесионни такси, като впоследствие увеличи неколккратно тези такси, които винаги се определят като фиксирана сума за всички концесионери, независимо от оборота, и като постави допълнителни ограничения върху дейността на концесионерите, като забраната за преместване на обекти и обвързването на участието в бъдещата процедура за

следващо възлагане на концесии със спазването на посоченото удължаване от страна на операторите?

Релевантни разпоредби на правото на Съюза

Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за възлагане на договори за концесия

Член 26 от ДФЕС — свободно движение на услуги и капитали

Член 49 ДФЕС — свобода на установяване в Европейския съюз

Член 56 ДФЕС — свободно предоставяне на услуги

Член 63 ДФЕС — ограничения върху движението на капитали — спазване на принципа на пропорционалност

Принцип на защита на оправданите правни очаквания

Защита на конкуренцията

Забрана за дискриминация

Релевантни разпоредби на националното право

Член 1, параграфи 636-638 от legge n. 147 — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato («Legge di stabilità per il 2014») (Закон № 147/2013 за приемане на годишния и многогодишния държавен бюджет (наричан по-нататък „Законът за бюджета за 2014 г.“) от 27 декември 2013 г., както и последващите изменения и допълнения, въведените по-специално със Закон № 208 от 28 декември 2015 г. (наричан по-нататък „Закон № 208/2015“) и Закон № 205 от 27 декември 2017 г. (наричан по-нататък „Закон № 205/2017“).

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 В Италия организацията на играта „Бинго“ е от компетентността на държавата, която я регулира за първи път с Указ № 29 от 31 януари 2000 г. на министъра на финансите, съгласно който упражняването на свързаните с тази игра хазартни дейности се възлага на концесионери, избрани чрез тръжна процедура. Държавата е възложила управлението на сектора на Agenzia delle dogane e dei monopoli (Агенция митници и монополи, наричана по-нататък „ADM“).
- 2 Първоначално срокът на действие на концесиите е определен на шест години с възможност за еднократно подновяване, като не се предвижда

заплащане на каквито и да било такси в полза на държавата. Неприлагането на такси е обосновано с факта, че дейността на операторите във всички случаи води до пряко икономическо предимство за държавата, изразяващо се в така наречената „държавна такса“, наложена върху постъпленията, получени от концесионерите от продажбата на талони.

- 3 За да се гарантира спазването на европейския принцип за конкуренция при възлагането на нови концесии или последващото възлагане на изтекли концесии, италианският законодател решава да организира — след съгласуването на графика на повечето от концесиите, които са изтекли или предстои да изтекат през 2013 г. и 2014 г. — единна тръжна процедура, открита за участие на всички оператори в сектора, първоначално предвидена да се проведе до 31 декември 2014 г. Законодателят предвижда, че междувременно досегашните концесионери (т.е. с изтичащи концесии) трябва да работят в режим на „техническо удължаване“, като заплащат на държавата месечна такса в размер на 2800 евро, и че това е условие за участие в бъдещия търг, като по този начин се въвежда принципът на възмездност на концесиите (член 1, параграфи 636—638 от Закон № 147/2013).
- 4 През 2015 г., след изтичане на първоначално предвидения срок за провеждане на търга, законодателят го удължава до 31 декември 2016 г. и разширява режима на техническото удължаване и по отношение на концесиите, изтичащи през 2015 г. и 2016 г., като същевременно повишава месечната такса на 5000 евро и забранява прехвърлянето на обектите за целия период на техническото удължаване (Закон № 209/2015).
- 5 През 2017 г., тъй като срокът за провеждане на търга отново е изтекъл, законодателят го удължава до 30 септември 2018 г., разширява режима на техническо удължаване и по отношение на концесиите, изтичащи през 2017 г. и до 2018 г., като същевременно повишава месечната такса на 7500 евро (Закон № 205/2017).
- 6 С последващи нормативни разпоредби законодателят допълнително удължава режима на техническо удължаване до 2023 г., спира плащането на таксата през 2020 г. за периода, през който търговските обекти са били затворени поради пандемията от COVID-19, отсрочва във времето дължимите суми и накрая определя 31 март 2023 г. за краен срок за обявяване на новия търг. Към днешна дата този търг все още не е обявен.
- 7 Coral Srl, дружество което управлява свързани с Бинго игри и залагания по силата на вече изтекла концесия и работи в режим на техническо удължаване, обжалва пред TAR, заедно с други малки и средни концесионери в същото положение, решение от 8 януари 2018 г., прието от ADM в изпълнение на Закон № 2015/2017. С това решение ADM определя, в очакване на новото възлагане на концесиите, изтичащи през 2013 — 2018 г.,

размера на месечните такси, дължими от концесионерите за продължаване на режима на техническо удължаване, на 7500 евро.

- 8 По-конкретно, жалбоподателят изтъква неоснователността и несправедливостта на увеличението на таксата, предвид първоначалната безвъзмездност на концесията, нейното едностранно превръщане във възмездна от страна на законодателя и непрекъснатите увеличения, прилагани през предходните години, въпреки спада в приходите от Бинго игрите, който е налице от 2012 г. насам.
- 9 Жалбоподателят също така изтъква злоупотребата с инструмента „*техническо удължаване*“ — по същество временен и извънреден — използван от 2013 г. в този сектор по начин, който нарушава принципите на свобода на конкуренцията, равно третиране, прозрачност и недопускане на дискриминация и ограничава свободата му на частна стопанска инициатива, „*недопустимо ограничена*“ от задължението да се присъедини към режима на техническо удължаване и да заплаща съответната месечна такса като условие за участие в бъдещия търг за възлагане на новите концесии.
- 10 Освен това жалбоподателят иска от TAR да повдигне въпрос относно конституционосъобразността на законовите разпоредби, приложени от ADM в обжалваното решение, както и да отправи преюдициален въпрос за тълкуване пред Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък „Съдът“).
- 11 TAR поставя пред Конституционния съд някои въпроси относно конституционосъобразността на Закон № 205/2017 г., в частта, в която изменя член 1, параграф 636 от Закон № 147/2013 и предвижда, че ADM ще обяви търга за преразпределяне на концесиите за Бинго игрите „*до 30 септември 2018 г.*“, като същевременно повишава месечната такса на 7500 евро, определена преди това на 5000 евро със Закон № 208/2015 и на 2800 евро със Закон № 147/2013.
- 12 Макар в решение № 49/2021 да посочва „*сериозни дисфункционални аспекти на законодателната практика на постоянно и многократно отлагане на търгове чрез мерки, които — вместо да благоприятстват прехода към ново регулиране на този пазарен сектор — се свеждат до периодично удължаване на времевия обхват на преходното регулиране на техническото удължаване на предишните концесии*“ и да призовава „*също с оглед защита на конкуренцията, за постигане на ясно дефинирана и стабилна регулаторна рамка във всички нейни аспекти*“, Конституционният съд не установява никакво противоречие между въпросното законодателство и конституционните разпоредби, свързани със свободата на икономическа инициатива и равенство пред закона, разглеждани също и във връзка с членове 16, 20 и 21 от Хартата на основните права на ЕС (наричана по-нататък „Хартата“).

- 13 Въз основа на това решение TAR отхвърля изцяло жалбата, с решение, което Coral Srl обжалва пред запитващата юрисдикция.

Основни доводи на страните в главното производство

- 14 Жалбоподателят изтъква *inter alia* погрешната преценка за неоснователност на преюдициалния въпрос относно несъвместимостта на националното законодателство със законодателството на Европейския съюз.
- 15 В тази връзка жалбоподателят припомня принципите, потвърдени от Съда в решение, с което се обявява, че италианско законодателство по сходен въпрос (което допуска продължаване, след изтичане на първоначално определения срок на концесията, на събирането на залозите в моментните национални лотарии в полза на предишния концесионер, дружество *Lottomatica*, което впоследствие е било заместено от дружество *Lotterie nazionali*) е съвместимо със законодателството на ЕС, тъй като в този случай намесата на законодателя в първоначалната концесия не е довела до съществени промени съгласно член 43 от Директива 2014/23/ЕС (решение от 2 септември 2021 г., *Sisal* и др., C-721/19 и C-722/19, EU:C:2021:672).
- 16 Според жалбоподателя обаче режимът на техническо удължаване, разглеждан в главното производство, е довел до прекомерни изменения на действащите концесии, които надхвърлят ограниченията, разрешени от членове 3 и 43 от Директива 2014/23/ЕС. Всъщност този режим, въведен от законодателя през 2013 г. и непрекъснато обновяван през годините, е все по-обременяващ за операторите, като се има предвид, че таксата за техническо удължаване става все по-висока (в сравнение с първоначалната безвъзмездност на концесията), че се забранява участието в нов бъдещ търг (при това непрекъснато отлаган и непроведен и до днес) в случай на отказ от присъединяване към режима на техническо удължаване и че не се допуска преместване на обектите.
- 17 Режимът за техническо удължаване не само противоречал на посочената по-горе директива, но и нарушавал членове 26, 49, 56 и 63 ДФЕС, тъй като противоречал на принципите на разумност, равно третиране, недопускане на дискриминация, прозрачност, пропорционалност, оправдани правни очаквания, свобода на установяване и свобода на предоставяне на услуги.
- 18 Едностранно въведената от италианския законодател промяна изменяла икономическото и финансово равновесие на действащите концесии и на целия сектор на хазартните игри, тъй като не засягала еднакво всички оператори, а преди всичко била във вреда на малките концесионери, като жалбоподателя, които по този начин се оказвали изправени пред алтернативата или да продължат да плащат такси, които вече са станали прекомерно високи за тях, или да прехвърлят бизнеса на големите оператори, за които фиксираната такса, макар и увеличена, остава по същество незначителна, фактически приемайки формата на един вид

„регресивно данъчно облагане“, чиято ставка намалява с увеличаването на данъчната основа.

- 19 Ответникът, ADM, оспорва тези доводи, като подчертава по-специално, че TAR правилно е потвърдил съвместимостта на режима на техническо удължаване на концесиите за Бинго игри със законодателството на ЕС, тъй като целта на този режим е именно да позволи на действащите концесионери, към които се прилагат едни и същи условия за техническото удължаване (тоест без каквато и да било дискриминация), да участват в новата открита тръжна процедура при равни условия, както се изисква от правото на Съюза.

Кратко представяне на доводите за преюдициалното запитване

- 20 Запитващата юрисдикция заявява, че между двете възможни преюдициални запитвания, предложени от жалбоподателя — до Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък също „Съдът“) или до Конституционния съд — първото има приоритет, тъй като запитващата юрисдикция е съд от последна инстанция и тълкуването на правото на Съюза е от значение за разрешаването на спора.
- 21 **На първо място** запитващата юрисдикция се съмнява, че национално законодателство, което предвижда техническо удължаване на изтекли концесии в очакване на обявяване на нов търг, неколккратно отлаган и все още непроведен, и обвързва това удължаване и самата възможност за участие в търга с условието за заплащане на месечна такса, подлежаща на сериозни увеличения с течение на времето, може да се счита за съвместимо с Директива 2014/23/ЕС. Освен това тази такса е определена абстрактно и без каквато и да е конкретна оценка на икономическите условия на конкретната концесия, което може да наруши общия баланс на концесията.
- 22 Въпреки че самото понятие за концесия, съгласно посочената по-горе директива на ЕС, предполага наличието на значителен оперативен риск, който може да съществува както от страна на търсенето, така и от страната на предлагането (и който може да зависи и от колебание в структурата на корпоративните разходи във времето), в конкретния случай италианският законодател е променил значително самата структура на корпоративните разходи в сектора на Бинго игрите.
- 23 **На второ място**, ако Съдът не счете Директива 2014/23/ЕС за приложима, запитващата юрисдикция заявява, че се съмнява в съвместимостта на разглежданото национално законодателство с общите принципи, залегнали в членове 49 и 56 ДФЕС, и по-специално с принципите на ефективност на правната защита и защитата на оправданите правни очаквания. Във връзка с това запитващата юрисдикция припомня тълкуването на тези общи принципи, направено от Съда в решението от 2 септември 2021 г. (Sisal и др., C-721/19 и C-722/19, EU:C:2021:672, по-специално т. 35 и 36).

- 24 В това отношение, дори да приемем, че въвеждането на режим на техническо удължаване на въпросните концесии е оправдано от необходимостта да се уеднаквят сроковете на действие на текущите концесии за целите на прилагане на разпоредбите на правото на ЕС, съгласно които публичните концесии трябва да бъдат възложени отново след изтичане срока на тяхното действие чрез открита тръжни процедури, този режим изглежда противоречи на членове 49 и 56 ДФЕС, тъй като въвежда ограничения върху свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги, които ограничения, по начина по който са формулирани и трайно поддържани, пораждаат съмнения относно тяхната действителна необходимост, съответствие, пропорционалност и полезност на средствата по отношение на преследваната цел.