

Predmet C-730/22

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

24. studenoga 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

21. studenoga 2022.

Žalitelj:

Coral Srl

Druge stranke u žalbenom postupku:

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Druge zainteresirane stranke:

B.E. Srl

Play Game Srl, Play Line Srl unipersonale

Intervenijenti:

BC

BD

EF

GL

HU

Predmet glavnog postupka

Žalba protiv presude Tribunalea amministrativo regionale del Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija) kojom je odbijena tužba koju su podnijeli određeni operatori koji obavljaju djelatnost kladenja povezanog s igrom „bingo”. Ta tužba odnosila se na poništenje upravne odluke kojom se prilikom provedbe zakonskog pravnog pravila, u iznosu od 7500 eura, ponovno odredila mjesečna naknada tim operatorima čije su koncesije istekle i koji se trenutačno nalaze u sustavu „tehničkog produljenja” do provedbe novog nadmetanja na temelju kojeg će država ponovno dodijeliti koncesije.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

U skladu s člankom 267. drugim stavkom UFEU-a, traži se tumačenje Direktive 2014/23/EU, slobode poslovnog nastana, slobode pružanja usluga te slobodnog kretanja usluga i kapitala, konkretno, s obzirom na načelo zaštite legitimnih očekivanja, zaštite tržišnog natjecanja i zabrane diskriminacije, kako bi se utvrdilo protivi li im se nacionalno zakonodavstvo na temelju kojeg, nakon što isteknu, koncesije za obavljanje djelatnosti igre bingo treba ponovno dodijeliti na temelju novog postupka nadmetanja u kojem mogu sudjelovati svi gospodarski subjekti u sektoru (koji je prvotno previđen za 2014., pa je nakon toga odgođen i još uvijek nije proveden), a koncesionari kojima istječe koncesija u međuvremenu su dužni poslovati u sustavu „tehničkog produljenja” i državi plaćati mjesečnu naknadu koja se više puta povećavala, što je uvjet za mogućnost sudjelovanja u novom nadmetanju, pri čemu im se zabranjuje preseljenje poslovnih prostora u kojima se obavlja djelatnost igre čime se pogoršava gospodarska i financijska ravnoteža izvornih koncesija.

Prethodno pitanje

„Protivi li se Direktivi 2014/23/EU, ako se smatra primjenjivom, a u svakom slučaju, općim načelima koja proizlaze iz članaka 26., 49., 56. i 63. UFEU-a, kako se tumače i primjenjuju u sudskoj praksi Suda, osobito s obzirom na zabranu diskriminacije, načelo proporcionalnosti i zaštitu tržišnog natjecanja te slobodno kretanje usluga i kapitala, primjena nacionalnih pravnih pravila u skladu s kojima nacionalni zakonodavac ili javna uprava mogu tijekom takozvanog „tehničkog produljenja”, čije je trajanje više puta produljeno tijekom posljednjeg desetljeća u sektoru koncesija za igre, jednostrano utjecati na odnose u tijeku uvođenjem obveze plaćanja koncesijskih naknada koje se izvorno nisu morale plaćati i naknadnim povećanjem tih naknada u više navrata, što su naknade koje se uvijek određuju u fiksnom iznosu za sve koncesionare neovisno o prometu, pri čemu se postavljaju i dodatna ograničenja za djelatnost koncesionarâ, kao što je zabrana preseljenja poslovnih prostora, te se sudjelovanje u budućem postupku ponovne dodjele koncesija uvjetuje time da gospodarski subjekti moraju prihvatiti to produljenje?”

Navedene odredbe prava Europske unije

Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji

Članak 26. UFEU-a – slobodno kretanje usluga i kapitala

Članak 49. UFEU-a – sloboda poslovnog nastana unutar Europske unije

Članak 56. UFEU-a – sloboda pružanja usluga

Članak 63. UFEU-a – ograničenja kretanja kapitala – poštovanje načela proporcionalnosti

Načelo zaštite legitimnih očekivanja

Zaštita tržišnog natjecanja

Zabrana diskriminacije

Navedene odredbe nacionalnog prava

Članak 1. stavci 636. do 638. Leggea 27 dicembre 2013, n. 147 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato („Legge di stabilità per il 2014”) (Zakon br. 147 od 27. prosinca 2013. o donošenju odredbi o godišnjem i višegodišnjem državnom proračunu (Zakon o stabilnosti za 2014.), u daljnjem tekstu: Zakon br. 147/2013) te naknadne izmjene i dopune, konkretno, izmjene i dopune uvedene Leggeom 28 dicembre 2015, n. 208 (Zakon br. 208 od 28. prosinca 2015., u daljnjem tekstu: Zakon br. 208/2015) i Leggeom 27 dicembre 2017, n. 205 (Zakon br. 205 od 27. prosinca 2017., u daljnjem tekstu: Zakon br. 205/2017).

Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Pravo na organizaciju igre bingo u Italiji ima država koja je prvi put uredila tu igru Decretom del Ministro delle finanze 31 gennaio 2000, n. 29 (Uredba ministra financija br. 29 od 31. siječnja 2000.), pri čemu je predvidjela da se obavljanje pripadajućih djelatnosti igre povjerava nositeljima koncesija dodijeljenih na temelju postupka nadmetanja. Država je upravljanje tim sektorom povjerila Agenziji delle dogane e dei monopoli (Agencija za carine i monopole, Italija, u daljnjem tekstu: ADM).
- 2 Prvotno je određeno da koncesije traju šest godina, nakon čijeg se isteka koncesije mogu produljiti samo jednom i nije se predviđalo plaćanje nikakve naknade državi. Činjenica da se nisu primjenjivale naknade opravdala se time što je djelatnost gospodarskih subjekata u svakom slučaju državi osiguravala izravnu gospodarsku prednost koja se sastojala od takozvane „pristojbe državnog

proračuna” koja se naplaćivala na prihode koje su koncesionari ostvarili od prodaje listića za igru.

- 3 Kako bi se osiguralo da se prilikom dodjele novih koncesija ili ponovne dodjele koncesija koje su istekle poštuje načelo tržišnog natjecanja iz prava Unije, talijanski zakonodavac odlučio je da će se nakon vremenskog usklađivanja većine koncesija koje su istekle ili će isteći 2013. i 2014. organizirati jedan postupak nadmetanja u kojem mogu sudjelovati svi gospodarski subjekti u sektoru i za koji se prvotno predviđalo da će se provesti najkasnije do 31. prosinca 2014. Zakonodavac je utvrdio da koncesionari kojima istječe koncesija u međuvremenu trebaju poslovati u sustavu „tehničkog produljenja”, pri čemu državi uplaćuju mjesečnu naknadu u iznosu od 2800 eura, i da to predstavlja uvjet kako bi mogli sudjelovati u budućem nadmetanju, čime je zakonodavac na taj način uveo načelo naplatnosti koncesija (članak 1. stavci 636. do 638. Zakona br. 147/2013).
- 4 Budući da je istekao prvotno predviđeni rok za provedbu nadmetanja, zakonodavac je 2015. taj rok produljio do 31. prosinca 2016. te je sustav tehničkog produljenja proširio i na koncesije koje su istjecale 2015. i 2016., pri čemu je istodobno povisio mjesečnu naknadu na 5000 eura i zabranio preseljenje poslovnih prostora za cijelo vrijeme trajanja tehničkog produljenja (Zakon br. 209/2015).
- 5 Zakonodavac je 2017. produljio rok za provedbu nadmetanja do 30. rujna 2018. te je sustav tehničkog produljenja proširio i na koncesije koje su istjecale 2017. i 2018., pri čemu je istodobno povisio mjesečnu naknadu na 7500 eura (Zakon br. 205/2017), s obzirom na to da je taj rok ponovno istekao.
- 6 Naknadnim zakonodavnim intervencijama zakonodavac je dodatno proširio sustav tehničkog produljenja do 2023., tijekom 2020. obustavio je plaćanje naknade u razdoblju u kojem su poslovni prostori bili zatvoreni zbog pandemije bolesti COVID-19, pri čemu je odgodio plaćanje dugovanih iznosa te je, naposljetku, kao rok za pokretanje novog nadmetanja odredio 31. ožujka 2023. Čini se da do danas nije pokrenuto nadmetanje.
- 7 Coral Srl, društvo koje obavlja djelatnost igara i klađenja povezanih s igrom bingo na temelju koncesije koja je sad već istekla i posluje u sustavu tehničkog produljenja, pobijao je pred Tribunaleom amministrativo regionale del Lazio (Okružni upravni sud za Lacij), zajedno s drugim malim i srednjim poduzetnicima koncesionarima koji su se nalazili u istoj situaciji, odluku od 8. siječnja 2018. koju je ADM donio radi provedbe Zakona br. 2015/2017. Dok je čekao da se ponovno dodijele koncesije koje su istjecale između 2013. i 2018., ADM je u toj odluci ponovno odredio mjesečne iznose od 7500 eura koje su koncesionari dugovali kako bi mogli nastaviti poslovati u sustavu tehničkog produljenja.
- 8 Konkretno, žalitelj je tvrdio da je povećanje naknade neopravdano i nepravedno, s obzirom na to da se za samu koncesiju izvorno nije plaćala naknada, da je zakonodavac jednostrano uveo naplatnost te koncesije i da je tijekom prijašnjih

godina neprestano dolazilo do povećanja neovisno o smanjenju prihoda ostvarenih od igre bingo od 2012. nadalje.

- 9 Žalitelj također prigovara zlouporabi instrumenta „*tehničkog produljenja*” zbog njegove prijelazne i iznimne prirode, što je instrument koji se u sektoru primjenjivao od 2013. na način kojim se povređuju načela slobodnog tržišnog natjecanja, jednakog postupanja, transparentnosti i nediskriminacije te ograničava njegoa slobodna i privatna gospodarska inicijativa, koja je „*nedopušteno ograničena*” obvezom prihvaćanja tehničkog produljenja i plaćanja povezane mjesečne naknade kao uvjetom za sudjelovanje u budućem nadmetanju za dodjelu novih koncesija.
- 10 S obzirom na navedeno, žalitelj je također zahtijevao od Tribunalea amministrativo regionale del Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) da istakne zahtjev za ocjenu suglasnosti zakonskih pravnih pravila koje je ADM primijenio u pobijanoj odluci s Ustavom te da Sudu Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud) uputi prethodno pitanje o tumačenju.
- 11 Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) istaknuo je pred Corteom costituzionale (Ustavni sud, Italija) određene zahtjeve u vezi sa suglasnošću Zakona br. 205/2017 s Ustavom, u dijelu u kojem se tim zakonom izmijenio članak 1. stavak 636. Zakona br. 147/2013 na način da se predvidjelo da će ADM provesti nadmetanje za ponovnu dodjelu koncesija za igru bingo „*do 30. rujna 2018.*”, pri čemu se mjesečna naknada, koja je prethodno utvrđena u iznosu od 5000 eura na temelju Zakona br. 208/2015 odnosno u iznosu od 2800 eura na temelju Zakona br. 147/2013, istodobno povisila na iznos od 7500 eura.
- 12 Iako je istaknuo „*ozbiljne disfunkcionalne aspekte zakonodavne prakse ustaljenog i ponavljajućeg odgađanja provedbe nadmetanja na temelju intervencija kojima se, umjesto da se olakša prelazak na novo uređenje tog tržišnog sektora, svaki put proširuje vremenski okvir prijelaznog sustava tehničkog produljenja prethodnih koncesija*” te zagovarao „*da se i radi zaštite tržišnog natjecanja stvori zakonodavni okvir koji je u potpunosti definiran i stabilan*”, presudom br. 49/2021 Corte costituzionale (Ustavni sud) nije utvrdio neusklađenost zakonodavstva o kojem je riječ s ustavnim odredbama na koje se pozvalo te koje se odnose na slobodnu gospodarsku inicijativu i jednakost pred zakonom, čak ni kad se tumače u vezi s člancima 16., 20. i 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 13 Slijedom te odluke, Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) odbio je tužbu u cijelosti presudom koju je društvo Coral Srl pobijalo pred sudom koji je uputio zahtjev.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 14 Među ostalim, žalitelj je naveo da je pogrešna ocjena neosnovanosti prethodnog pitanja o neusklađenosti nacionalnog zakonodavstva s pravom Europske unije.
- 15 Žalitelj se u tom pogledu pozvao na načela koja je Sud utvrdio u presudi u kojoj se smatralo da je talijansko zakonodavstvo u sličnom području (kojim se dopuštao nastavak koncesije za prikupljanje uplata nacionalne instant lutrije nakon izvorno utvrđenog roka u korist prethodnog koncesionara, društva *Lottomatica*, čiji je pravni sljednik zatim postalo društvo *Lotterie Nazionali*) u skladu s pravom Unije jer u tom slučaju zakonodavčeva intervencija u pogledu izvorne koncesije nije dovela do značajnih izmjena u smislu članka 43. Direktive 2014/23/EU (presuda od 2. rujna 2021., *Sisal i dr.*, C-721/19 i C-722/19, EU:C:2021:672).
- 16 Suprotno tomu, žalitelj smatra da sustav tehničkog produljenja na koji se odnosi glavni postupak u pogledu koncesija u tijeku dovodi do pretjeranih izmjena koje premašuju ograničenja dopuštena člancima 3. i 43. Direktive 2014/23/EU. Naime, navedeni sustav, koji je zakonodavac uspostavio 2013. i neprekidno produljivao tijekom godina, sve je skuplji za gospodarske subjekte jer je naknada za tehničko produljenje postajala sve viša (s obzirom na to da se za koncesiju izvorno nije plaćala naknada), da se zabranjuje sudjelovanje u novom budućem nadmetanju (koje se, osim toga, stalno odgađalo i koje do danas nije provedeno) u slučaju da se odbije prihvaćanje sustava produljenja te da se zabranjuje preseljenje poslovnih prostora.
- 17 Osim što nije u skladu s navedenom direktivom, sustavom tehničkog produljenja povređuju se članci 26., 49., 56. i 63. UFEU-a, s obzirom na to da se protivi načelima razboritosti, jednakog postupanja, nediskriminacije, transparentnosti, proporcionalnosti, legitimnih očekivanja, slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga.
- 18 Izmjenom koju je jednostrano uveo talijanski zakonodavac narušila se gospodarska i financijska ravnoteža koncesija u tijeku i samog sektora igara, pri čemu ta izmjena nije jednako utjecala na sve gospodarske subjekte, nego se njome nanijela šteta prije svega malim poduzetnicima koncesionarima kao što je žalitelj, koji su se na taj način našli u položaju da moraju birati između nastavka plaćanja naknada koje su sada postale previsoke i prijenosa djelatnosti na velike gospodarske subjekte za koje je fiksna naknada, iako se povećala, ostala u biti neznatna, pri čemu je zapravo poprimila oblik neke vrste „*regresivnog oporezivanja*”, čija se stopa smanjuje s povećanjem porezne osnovice.
- 19 Druga stranka u žalbenom postupku ADM osporavala je te argumente, pri čemu je istaknula, konkretno, da je Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) pravilno potvrdio da je sustav tehničkog produljenja koncesija za igru bingo u skladu s pravom Unije jer je cilj tog sustava upravo svim postojećim koncesionarima, na koje se primjenjuju isti uvjeti tehničkog produljenja (dakle, bez ikakve diskriminacije) omogućiti sudjelovanje u novom

postupku nadmetanja otvorenom za tržišno natjecanje pod jednakim uvjetima, kao što se to propisuje pravom Unije.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 20 Sud koji je uputio zahtjev navodi da između dvaju mogućih zahtjeva čije je upućivanje predložio žalitelj, odnosno zahtjeva Sudu Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud) te zahtjeva Corteu costituzionale (Ustavni sud), prednost treba dati prvonavedenom zahtjevu jer je riječ o sudu koji odlučuje u posljednjem stupnju i jer je tumačenje prava Unije relevantno za donošenje odluke o sporu.
- 21 **Kao prvo**, sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu toga da se može smatrati da su u skladu s Direktivom 2014/23/EU nacionalni zakoni kojima se odredilo tehničko produljenje koncesija koje su istekle sve dok se ne pokrene novo nadmetanje, koje je više puta odgođeno i još uvijek nije provedeno, pri čemu su se to produljenje i sama mogućnost sudjelovanja u budućem nadmetanju uvjetovali plaćanjem mjesečne naknade koja se s vremenom znatno povisivala. Osim toga, ta naknada utvrđena je apstraktno i bez ikakve konkretne ocjene gospodarskih uvjeta pojedinačne koncesije, uz moguće učinke izmjene opće ravnoteže koncesije.
- 22 Iako se samim pojmom koncesije, u skladu s navedenom direktivom Unije, pretpostavlja postojanje znatnog rizika poslovanja koji može postojati i na strani potražnje i na strani ponude (te koji može ovisiti i o promjenama strukture poduzetnikovih troškova tijekom vremena), talijanski zakonodavac u ovom je slučaju značajno izmijenio samu strukturu poduzetnikovih troškova u sektoru igre bingo.
- 23 **Kao drugo**, u slučaju da Sud smatra da Direktiva 2014/23/EU nije primjenjiva, sud koji je uputio zahtjev navodi da dvoji u pogledu toga je li nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u skladu s općim načelima utvrđenim člancima 49. i 56. UFEU-a te, konkretno, s načelima učinkovitosti pravne zaštite i zaštite legitimnih očekivanja. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev upućuje na tumačenje tih općih načela koje je Sud pružio u presudi od 2. rujna 2021. (Sisal i dr., C-721/19 i C-722/19, EU:C:2021:672, konkretno, t. 35. i 36.).
- 24 S obzirom na navedeno, čak i pod pretpostavkom da se uvođenje sustava tehničkog produljenja koncesija o kojem je riječ može opravdati potrebom usklađivanja isteka koncesija koje su u tijeku kako bi se provele odredbe prava Unije u skladu s kojima javne koncesije nakon njihova isteka treba ponovno dodijeliti na temelju postupaka nadmetanja koji su otvoreni za tržišno natjecanje, čini se da taj sustav nije u skladu s člancima 49. i 56. UFEU-a, s obzirom na to da uvodi ograničenja slobodi poslovnog nastana i slobodi pružanja usluga koja, zbog toga što su konkretno utvrđena i ponovljena, dovode do pojave dvojbi u pogledu njihove stvarne nužnosti, uravnoteženosti, proporcionalnosti te u pogledu toga je li sredstvo korisno s obzirom na cilj koji se nastoji postići.