

Byla C-730/22

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį

Gavimo data:

2022 m. lapkričio 24 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas

Consiglio di Stato (Italija)

Sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2022 m. lapkričio 21 d.

Apeliantė:

Coral Srl

Kitos apeliacinio proceso šalys:

Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ekonomikos ir finansų ministerija)

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Muitinės ir monopolijų agentūra)

Tretieji asmenys:

B.E. Srl

Play Game Srl, Play Line Srl unipersonale

Istojusios į bylą šalys:

BC

BD

EF

GL

HU

Pagrindinės bylos dalykas

Apeliacinis skundas dėl *TAR Lazio* (Lacijaus regiono administracinis teismas, Italija) sprendimo, kuriuo buvo atmestas tam tikrų su „Bingo“ susijusių lažybų organizatorių pareikštas ieškinys. Šiuo ieškiniu buvo siekiama panaikinti administracinį sprendimą, kuriuo, įgyvendinant tam tikrą įstatymo nuostatą, tokiems lošimų organizatoriams, kurių koncesijų galiojimas buvo pasibaigęs ir kuriems šiuo metu taikoma „techninio pratęsimo“ tvarka, buvo nustatytas 7 500 EUR mėnesinis mokestis, kol valstybė surengs naują konkursą koncesijoms perskirstyti.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

Pagal SESV 267 straipsnio antrą pastraipą prašoma išaiškinti Direktyvą 2014/23/ES, įsisteigimo laisvę, laisvę teikti paslaugas bei laisvą paslaugų ir kapitalo judėjimą, visų pirma atsižvelgiant į teisėtų lūkesčių apsaugos, konkurencijos apsaugos ir diskriminacijos draudimo principus, siekiant nustatyti, ar pagal šias nuostatas draudžiami nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos koncesijos vykdyti „Bingo“ lošimų veiklą, pasibaigus galiojimo terminui, turi būti iš naujo suteikiamos surengus naują konkurso procedūrą, kurioje gali dalyvauti visi šio sektoriaus veiklos vykdytojai (iš pradžių numatyta surengti 2014 m., vėliau atidėta ir vis dar neįvykdyta), kartu įpareigojant koncesininkus, kurių koncesijos galiojimas baigiasi, veiklą vykdyti „techninio pratęsimo“ tvarka ir mokėti valstybei kelis kartus padidintą mėnesinį mokestį, laikant tai dalyvavimo naujame konkurse sąlyga, ir uždraudžiant jiems perkelti lošimo patalpas bei taip pabloginant pradinėmis koncesijomis užtikrintą ekonominę ir finansinę pusiausvyrą.

Prejudicinis klausimas

„Ar pagal Direktyvą 2014/23/ES, jei ji būtų pripažinta taikytina, ir bet kuriuo atveju bendruosius principus, kylančius iš SESV 26, 49, 56 ir 63 straipsnių, kaip jie aiškinami ir taikomi Teisingumo Teismo jurisprudencijoje, visų pirma atsižvelgiant į diskriminacijos draudimą ir proporcingumo, konkurencijos apsaugos bei laisvo paslaugų ir kapitalo judėjimo principus, draudžiama taikyti nacionalines teisės normas, pagal kurias nacionalinės teisės aktų leidėjas arba valdžios institucijos gali per vadinamąjį „techninį pratęsimą“, kuris per pastarąjį dešimtmetį azartinių lošimų koncesijų sektoriuje buvo kelis kartus atnaujintas, vienašališkai paveikti esamus santykius, nustatant prievolę mokėti koncesijos mokesčius, kurių iš pradžių nereikėjo mokėti, o vėliau kelis kartus padidinant tuos pačius mokesčius, kurių fiksuotas dydis visada buvo nustatomas visiems koncesininkams, neatsižvelgiant į apyvartą, taip pat nustatant papildomus koncesininkų veiklos apribojimus, pavyzdžiui, draudimą perkelti patalpas, ir nustatant, kad dalyvavimas būsimoje koncesijų perskirstymo procedūroje priklausys nuo to, ar ekonominės veiklos vykdytojai laikosi to paties pratęsimo sąlygų?“

Nurodytos Europos Sąjungos teisės nuostatos

2014 m. vasario 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/23/ES dėl koncesijų sutarčių suteikimo

SESV 26 straipsnis – laisvas paslaugų ir kapitalo judėjimas

SESV 49 straipsnis – įsisteigimo laisvė Europos Sąjungoje

SESV 56 straipsnis – laisvė teikti paslaugas

SESV 63 straipsnis – kapitalo judėjimo apribojimai – proporcingumo principo laikymasis

Teisėtų lūkesčių apsaugos principas

Konkurencijos apsauga

Diskriminacijos draudimas

Nurodytos nacionalinės teisės nuostatos

2013 m. gruodžio 27 d. *Legge n. 147 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato („Legge di stabilità per il 2014“)* (Įstatymas Nr. 147 „Valstybės metinio ir daugiamečio biudžeto formavimo nuostatos“) („2014 m. stabilumo įstatymas“; toliau – Įstatymas Nr. 147/2013)) su paskesniais pakeitimais ir papildymais, visų pirma įtrauktais 2015 m. gruodžio 28 d. Įstatymu Nr. 208 (toliau – Įstatymas Nr. 208/2015) ir 2017 m. gruodžio 27 d. Įstatymu Nr. 205 (toliau – Įstatymas Nr. 205/2017), 1 straipsnio 636–638 dalys.

Trumpas faktinių aplinkybių ir proceso pagrindinėje byloje aprašymas

- 1 Italijoje „Bingo“ lošimo organizavimas priskirtas valstybės kompetencijai. Ji pirmą kartą šį lošimą reglamentavo 2000 m. sausio 31 d. *Decreto del Ministro delle finanze n. 29* (Finansų ministro dekretas Nr. 29), kuriame numatyta, kad atitinkama lošimų veikla turi būti patikėta atrankos tvarka suteiktų koncesijų turėtojams. Valstybė šio sektoriaus valdymą patikėjo *Agenzia delle dogane e dei monopoli* (Muitinės ir monopolijų agentūra, toliau – ADM).
- 2 Iš pradžių buvo nustatyta, kad koncesijų trukmė yra šešeri metai, šiam laikotarpiui pasibaigus koncesija galėjo būti pratęsta vieną kartą, o valstybei nereikėjo mokėti jokio mokesčio. Mokesčių nerinkimas buvo pateisinamas tuo, kad operatorių veikla bet kuriuo atveju teikė valstybei tiesioginę ekonominę naudą, kurią sudarė vadinamasis „išdo mokestis“, taikomas koncesininkų įplaukoms, gaunamoms pardavus lošimo korteles.

- 3 Siekdamas užtikrinti, kad skiriant naujas koncesijas arba perskirstant pasibaigusias koncesijas būtų laikomasi Europos konkurencijos principo, Italijos teisės aktų leidėjas, suderinęs daugumos koncesijų, kurių galiojimas baigėsi arba turėjo baigtis 2013 ir 2014 m., galiojimo laiką, nusprendė surengti vienintelę konkurso procedūrą, atvirą visiems šio sektoriaus veiklos vykdytojams, kuri, kaip buvo numatyta iš pradžių, turėjo įvykti iki 2014 m. gruodžio 31 d. Per tą laiką teisės aktų leidėjas nusprendė, kad pasitraukiantys koncesininkai (t. y. tie, kurių koncesijos galiojimas artėjo į pabaigą) turėjo veikti pagal „techninio pratęsimo“ tvarką, mokėdami 2800 EUR mėnesinį mokestį valstybei, ir kad tai yra dalyvavimo būsimame konkurse sąlyga, taip įtvirtindamas koncesijų atlygintinumo principą (Įstatymo Nr. 147/2013 1 straipsnio 636–638 dalys).
- 4 2015 m., pasibaigus iš pradžių numatytam konkurso terminui, teisės aktų leidėjas jį pratęsė iki 2016 m. gruodžio 31 d. ir išplėtė techninio pratęsimo tvarką, įtraukdamas ir koncesijas, kurių galiojimas baigėsi 2015–2016 m., nustatydamas 5 000 EUR mėnesinį mokestį ir uždrausdamas perkelti lošimo vietas visą techninio pratęsimo laikotarpį (Įstatymas Nr. 209/2015).
- 5 2017 m., kai konkurso terminas vėl buvo pasibaigęs, teisės aktų leidėjas jį pratęsė iki 2018 m. rugsėjo 30 d., išplėtė techninio pratęsimo tvarką įtraukdamas koncesijas, galiojusias iki 2017–2018 m., ir padidino mėnesinį mokestį iki 7 500 EUR (Įstatymas Nr. 205/2017).
- 6 Vėlesniais teisės aktais teisės aktų leidėjas pratęsė techninio pratęsimo tvarkos galiojimą iki 2023 m., sustabdė mokesčio mokėjimą 2020 m., kai komercinės įstaigos buvo uždarytos dėl COVID-19 pandemijos, atidėjo mokėtinų sumų mokėjimą ir galiausiai nustatė naujo konkurso paskelbimo datą – 2023 m. kovo 31 d. Šis konkursas nėra paskelbtas iki šiol.
- 7 Bendrovė *Coral Srl*, vykdanči su „Bingo“ susijusią lošimų ir lažybų veiklą pagal koncesiją, kurios galiojimas jau baigėsi, ir veikianti pagal techninio pratęsimo režimą, kartu su kitais mažais ir vidutiniais koncesininkais, esančiais tokioje pačioje padėtyje kaip ir ji, apskundė 2018 m. sausio 8 d. ADM sprendimą, priimtą įgyvendinant Įstatymą Nr. 2015/2017, *TAR Lazio*. Šiame sprendime ADM, laukdama, kol bus vėl suteiktos koncesijos, kurių galiojimas baigėsi 2013–2018 m., iš naujo nustatė mėnesines sumas, lygias 7 500 EUR, koncesininkų mokėtinas už tolesnį darbą techninio pratęsimo tvarka.
- 8 Apeliantė visų pirma teigė, kad koncesijos mokesčio padidinimas yra nepagrįstas ir nepateisinamas dėl to, kad pati koncesija iš pradžių buvo nemokama, kad teisės aktų leidėjas vienašališkai nustatė didelį mokesčio dydį ir kad ankstesniais metais jis buvo nuolat didinamas nepaisant to, jog nuo 2012 m. pajamos iš „Bingo“ lošimo mažėjo.
- 9 Ji taip pat pasmerkė piktnaudžiavimą „*techniniu pratėsimu*“ – priemone, kuri pagal savo pobūdį yra pereinamojo laikotarpio ir išimtinė, nuo 2013 m. šiame sektoriuje naudojama pažeidžiant laisvos konkurencijos, vienodo požiūrio,

skaidrumo ir nediskriminavimo principus ir ribojant privačios ekonominės iniciatyvos laisvę, „*neleistinai suvaržytą*“ įpareigojimo paisyti techninio pratęsimo ir mokėti su juo susijusį mėnesinį mokestį, kaip dalyvavimo būsimame naujų koncesijų suteikimo konkurse sąlygos.

- 10 Atsižvelgdama į tai, apeliantė taip pat paprašė *TAR Lazio* pateikti klausimą dėl ginčijamu ADM sprendimu taikytų teisės nuostatų konstitucingumo ir prašymą pateikti Europos Sąjungos Teisingumo Teismui (toliau – Teisingumo Teismas) prejudicinį klausimą dėl išaiškinimo.
- 11 *TAR Lazio* pateikė *Corte costituzionale* (Konstitucinis Teismas) kelis klausimus dėl Įstatymo Nr. 205/2017 suderinamumo su Konstitucija tiek, kiek juo buvo iš dalies pakeista Įstatymo Nr. 147/2013 1 straipsnio 636 dalis, numatant, kad ADM turi paskelbti „Bingo“ lošimų koncesijų atnaujinimo konkursą „ne vėliau kaip iki 2018 m. rugsėjo 30 d. imtinai“ ir kad kartu Įstatymu Nr. 147/2013 nustatytas 2 800 EUR ir Įstatymu Nr. 208/2015 nustatytas 5 000 EUR mėnesinis mokestis bus padidintas iki 7 500 EUR.
- 12 Nors Konstitucinis Teismas savo sprendime Nr. 49/2021 pabrėžė „*rimtus teisėkūros praktikos sutrikimus, susijusius su nuolatinio ir pakartotinio konkursų atidėliojimu atliekant veiksmus, kuriais, užuot skatintus perėjimą prie naujo šio rinkos sektoriaus reguliavimo, tik nuolat pratęsiama ankstesnių koncesijų techninio pratęsimo metu galiojančios pereinamojo laikotarpio tvarkos taikymo trukmė*“, ir tikėdamasis, kad, „*taip pat siekiant apsaugoti konkurenciją, visi kuriamos reguliavimo sistemos aspektai bus apibrėžti ir ji bus stabili*“, jis nenustatė jokio prieštaravimo tarp nagrinėjamų teisės aktų ir konstitucinės teisės nuostatų dėl ekonominės iniciatyvos laisvės ir lygybės prieš įstatymą, kurios taip pat siejamos su ES pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 16, 20 ir 21 straipsniais.
- 13 Priėmęs šį sprendimą, *TAR Lazio* atmetė visą ieškinį, o tokį sprendimą *Coral Srl* apskundė prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiančiam teismui.

Svarbiausi pagrindinės bylos šalių argumentai

- 14 Apeliantė, be kita ko, teigia, kad prejudicinio klausimo dėl nacionalinės teisės aktų nesuderinamumo su Europos Sąjungos teise nepagrįstumo vertinimas buvo klaidingas.
- 15 Šiuo požiūriu apeliantė remiasi principais, kuriuos Teisingumo Teismas įtvirtino sprendime, kuriame nurodė, jog Italijos teisės aktai panašiu klausimu (pagal kuriuos, pasibaigus iš pradžių nustatytam terminui, buvo leista pratęsti įmokų iš nacionalinių momentinių loterijų veiklos rinkimo koncesijos galiojimą ankstesnės koncesininkės, bendrovės *Lottomatica*, naudai (vėliau jos teisių perėmėja tapo bendrovė *Lotterie nazionali*)) yra suderinami su Sąjungos teise, nes tuo atveju teisės aktų leidėjo kišimasis į pradinę koncesiją nesukėlė jokių esminių pakeitimų,

kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2014/23/ES 43 straipsnį (2021 m. rugsėjo 2 d. Sprendimas *Sisal ir kt.*, C-721/19 ir C-722/19, EU:C:2021:672).

- 16 Vis dėlto apeliančios nuomone, pagrindinėje byloje nagrinėjama techninio pratęsimo tvarka lemia pernelyg didelius įgyvendinamų koncesijų pakeitimus, peržengiančius Direktyvos 2014/23/ES 3 ir 43 straipsniuose nustatytas leistinas ribas. Iš tikrųjų minėta tvarka, kurią teisės aktų leidėjas nustatė 2013 m. ir kuri buvo nepertraukiamai atnaujinama daugelį metų, vis labiau apsunkina ekonominės veiklos vykdytojų veiklą, nes techninio pratęsimo mokestis vis didėja (pradžioje už pratęsimą mokėti nereikėjo), atsisakius laikytis pratęsimo tvarkos uždraudžiama dalyvauti būsimame naujame konkurse (be to, jis nuolat atidedamas ir iki šiol neįvyko) ir uždraudžiama perleisti lošimo salonus.
- 17 Techninio pratęsimo tvarka ne tik neatitinka minėtos direktyvos: ja taip pat pažeidžiami SESV 26, 49, 56 ir 63 straipsniai, nes ji prieštarauja protingumo, vienodo požiūrio, nediskriminavimo, skaidrumo, proporcingumo, teisėtų lūkesčių, įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas principams.
- 18 Italijos teisės aktų leidėjo vienašališkai padarytas pakeitimas iškreipęs vykdomų koncesijų ir paties lošimų sektoriaus ekonominę ir finansinę pusiausvyrą, visiems ūkio subjektams darydamas nevienodą poveikį, bet visų pirma pakenkdamas tokiems mažiems koncesininkams, kaip apeliančios, todėl jiems teko rinktis: toliau mokėti mokesčius, kurie tapo nepakeliami, arba perleisti savo verslą didiesiems operatoriams, kuriems fiksuotas mokestis, nors ir padidintas, iš esmės liko nereikšmingas, faktiškai tapdamas savotišku „regresiniu mokesčiu, kurio tarifas mažėja didėjant mokesčio bazei“.
- 19 Kita apeliacinio proceso šalis ADM užginčijo šiuos argumentus, visų pirma pabrėždama, kad *TAR Lazio* teisingai patvirtino, jog „Bingo“ lošimo koncesijų techninio pratęsimo tvarka suderinama su Sąjungos teise, nes ja siekiama būtent leisti esamiems koncesininkams, kuriems taikomi tokie pat techninio pratęsimo reikalavimai (taigi jie visiškai nediskriminuojami), vienodomis sąlygomis dalyvauti naujoje konkurencijai atviroje konkurso procedūroje, kaip nustatyta Sąjungos teisėje.

Glaustas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindimas

- 20 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas daro prielaidą, kad iš apeliančių numatytų galimybių kreiptis į dvi institucijas – pateikti Europos Sąjungos Teisingumo Teismui (toliau taip pat – Teisingumo Teismas) prašymą priimti prejudicinį sprendimą arba kreiptis į Konstitucinį teismą – pirmenybė turi būti teikiama pirmajam teismui, nes jis yra paskutinės instancijos teismas, o Sąjungos teisės aiškinimas yra svarbus sprendžiant ginčą.
- 21 **Pirma**, prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas abejoja, ar suderinamais su Direktyva 2014/23/ES gali būti laikomi nacionaliniai įstatymai, kuriuose numatyta techniškai pratęsti pasibaigusį koncesijų galiojimą, kol bus

surengtas naujas konkursas, kuris buvo kelis kartus atidėtas ir neįvyko iki šiol, numatant, kad šis pratęsimas ir pati galimybė dalyvauti būsimame konkurse priklauso nuo to, ar bus sumokėtas mėnesinis mokestis, kuris laikui bėgant gerokai išaugo. Be to, šis mokestis nustatomas abstrakčiai, neatlikus jokio konkretaus tam tikros koncesijos ekonominių sąlygų įvertinimo, o tai gali iškreipti bendrą koncesijos pusiausvyrą.

- 22 Nors pati koncesijos sąvoka pagal minėtą ES direktyvą suponuoja didelę veiklos riziką, kuri gali egzistuoti tiek paklausos, tiek pasiūlos pusėje (ir kuri taip pat gali priklausyti nuo verslo sąnaudų struktūros svyravimų laikui bėgant), nagrinėjamu atveju Italijos įstatymų leidėjas iš esmės pakeitė pačią „Bingo“ sektoriaus sąnaudų struktūrą.
- 23 **Antra**, jei Teisingumo Teismas nenuspręstų, kad Direktyva 2014/23/ES taikytina, prašymą priimti prejudicinį sprendimą teikiantis teismas nurodo abejojęs, ar aptariamoms nacionalinės teisės normos yra suderinamos su SESV 49 ir 56 straipsniuose įtvirtintais bendraisiais principais – visų pirma teisinės apsaugos veiksmingumo ir teisėtų lūkesčių apsaugos principais. Aptardamas šį klausimą jis primena tokių bendrųjų principų išaiškinimą, pateiktą 2021 m. rugsėjo 2 d. Teisingumo Teismo sprendime (*Sisal ir kt.*, C-721/19 ir C-722/19, EU:C:2021:672, visų pirma 35 ir 36 punktai).
- 24 Šiuo požiūriu, net ir darant prielaidą, kad nagrinėjamų koncesijų techninio pratęsimo tvarkos įvedimas yra pateisinamas būtinybe suderinti vykdomų koncesijų galiojimo terminus siekiant įgyvendinti Sąjungos teisės nuostatas, pagal kurias pasibaigus koncesijų galiojimo terminui jos vėl turi būti suteikiamos organizuojant konkurencijai atviras konkurso procedūras, tokia tvarka, atrodo, prieštarauja SESV 49 ir 56 straipsniams, nes pagal ją nustatomi įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas apribojimai, kurie, konkrečiai suformuluoti ir pakartoti, sukelia abejonių dėl jų realaus būtinumo, tinkamumo, proporcingumo ir dėl priemonės naudingumo siekiant užsibrėžto tikslo.