

**Mål C-730/22**

**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler**

**Datum för ingivande:**

24 november 2022

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Consiglio di Stato (Italien)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

21 november 2022

**Klagande:**

Coral Srl

**Motparter:**

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

**Ytterligare deltagare i rättegången:**

B.E. Srl

Play Game Srl, Play Line Srl unipersonale

**Intervenienter:**

BC

BD

EF

GL

HU

## **Saken i det nationella målet**

Överklagade av en dom meddelad av Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio) (nedan kallad TAR Lazio) om avslag på ett överklagande från några aktörer som bedriver vadhållningsverksamhet i samband med bingo. Det överklagandet avsåg upphävande av ett förvaltningsbeslut där månadsavgiften för dessa aktörer, vars koncessioner har löpt ut och som för närvarande verkar inom ramen för en ”teknisk förlängning”, har fastställts till 7 500 euro, med tillämpning av en lagbestämmelse, i avvaktan på att staten genomför en ny upphandling för att tilldela koncessionerna på nytt.

## **Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

I enlighet med artikel 267 andra stycket FEUF begärs en tolkning av direktiv 2014/23/EU, etableringsfriheten, friheten att tillhandahålla tjänster och den fria rörligheten för tjänster och kapital, särskilt mot bakgrund av principen om skydd för berättigade förväntningar, skydd av konkurrensen och förbud mot diskriminering, för att få klarhet i huruvida de utgör hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver att när koncessioner för anordnandet av bingospel har löpt ut ska de tilldelas på nytt genom ett nytt anbudsförfarande som alla aktörer inom sektorn får delta i (vilket ursprungligen var planerat till år 2014, men som sedan sköts upp och fortfarande inte har genomförts). Enligt nämnda lagstiftning måste de tidigare koncessionshavarna under tiden verka inom ramen för en ”teknisk förlängning” och betala en månadsavgift till staten, vilken har höjts flera gånger, som villkor för att få delta i den nya upphandlingen, och de får inte överlåta de lokaler där spelverksamheten bedrivs, vilket på så sätt försämrar den ekonomiska och finansiella jämvikten i de ursprungliga koncessionerna.

## **Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande**

”Utgör direktiv 2014/23/EU, om det anses vara tillämpligt, och i vart fall de allmänna principer som kan utläsas av artiklarna 26, 49, 56 och 63 FEUF, såsom de har tolkats och tillämpats i EU-domstolens praxis, särskilt med avseende på förbudet mot diskriminering, proportionalitetsprincipen samt skyddet av konkurrensen och den fria rörligheten för tjänster och kapital, hinder för tillämpningen av nationella bestämmelser som föreskriver att den nationella lagstiftaren eller den offentliga förvaltningen, under den ”tekniska förlängning” som har förnyats flera gånger under det senaste årtiondet inom spelkoncessionssektorn, ensidigt får påverka de pågående förbindelserna genom att införa en skyldighet att betala koncessionsavgifter, som ursprungligen inte behövde betalas, och därefter göra upprepade höjningar av dessa avgifter, som alltid utgör ett fast belopp för alla koncessionshavare oberoende av deras omsättning, och genom att även införa ytterligare begränsningar för koncessionshavarnas verksamhet, såsom förbudet mot att överlåta lokaler, och

uppställa som krav för deltagande i nästa förfarande för ny tilldelning av koncessionerna att aktörerna verkar inom ramen för förlängningen?”

### **Anförda unionsbestämmelser**

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner

Artikel 26 FEUF – fri rörlighet för tjänster och kapital

Artikel 49 FEUF – etableringsfriheten i Europeiska unionen

Artikel 56 FEUF – friheten att tillhandahålla tjänster

Artikel 63 FEUF – restriktioner för kapitalrörelser – iakttagande av proportionalitetsprincipen

Principen om skydd för berättigade förväntningar

Skydd av konkurrensen

Förbud mot diskriminering

### **Anförda nationella bestämmelser**

Artikel 1.636–1.638 i legge 27 dicembre 2013, n. 147 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) (lag nr 147 om bestämmelser om årlig och flerårig stadsbudget) (2014 års stabilitetslag) (nedan kallad lag nr 147/2013), med senare ändringar och tillägg, närmare bestämt de som infördes genom legge 28 dicembre 2015, n. 208 (lag nr 208 av den 28 december 2015) (nedan kallad lag nr 208/2015) och legge 27 dicembre 2017, n. 205 (lag nr 205 av den 27 december 2017) (nedan kallad lag nr 205/2017).

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet**

- 1 I Italien är anordnandet av bingospel förbehållet staten, som reglerade det för första gången genom decreto del Ministro delle finanze 31 gennaio 2000, n. 29 (Finansministerns dekret nr 29 av den 31 januari 2000), där det föreskrivs att bedrivandet av tillhörande spelverksamhet ska anförtros koncessionshavare genom ett anbuds förfarande. Staten har tilldelat Agenzia delle dogane e dei monopoli (Tull- och monopolmyndigheten, nedan kallad ADM) administrationen av spelbranschen.

- 2 Till en början var koncessionernas längd fastställd till sex år, varefter de kunde förnyas endast en gång. Det föreskrevs inget om att någon avgift skulle betalas till staten. Att någon ersättning inte tillämpades motiverades med att aktörerna ändå gav staten en direkt ekonomisk fördel, i form av den så kallade statliga skatten, som är en skatt på koncessionshavarnas intäkter från försäljning av spelbrickor.
- 3 För att säkerställa att unionens konkurrensprincip följs vid tilldelning av nya koncessioner eller vid ny tilldelning av koncessioner som har löpt ut, beslutade den italienska lagstiftaren att tidsmässigt anpassa slutdatumen för merparten av de koncessioner som löpte ut eller var på väg att löpa ut under år 2013 och år 2014 och att därefter anordna ett enda anbudsförfarande som alla aktörer inom sektorn fick delta i, vilket ursprungligen var planerat att genomföras senast den 31 december 2014. Lagstiftaren fastställde att de tidigare koncessionshavarna (det vill säga de med koncessioner som löpte ut) skulle bedriva sin verksamhet inom ramen för en ”teknisk förlängning” och betala en månadsavgift till staten på 2 800 euro. Detta var ett villkor för att få delta i den kommande upphandlingen, och på så sätt infördes principen om koncessioner mot ersättning (artikel 1.636–1.638 i lag nr 147/2013).
- 4 Eftersom den ursprungliga tidsfristen för upphandlingen hade löpt ut flyttade lagstiftaren fram denna år 2015 till den 31 december 2016 och utökade den tekniska förlängningen till att även omfatta koncessioner som löpte ut mellan år 2015 och år 2016. Lagstiftaren höjde samtidigt månadsavgiften till 5 000 euro och förbjöd överlåtelse av lokalerna under hela den tekniska förlängningen (lag nr 209/2015).
- 5 När tidsfristen för upphandlingen återigen löpte ut år 2017 flyttade lagstiftaren fram denna till den 30 september 2018 och gjorde så att den tekniska förlängningen även omfattade de koncessioner som löpte ut mellan år 2017 och år 2018. Månadsavgiften höjdes samtidigt till 7 500 euro (lag nr 205/2017).
- 6 Lagstiftaren utökade den tekniska förlängningen ytterligare, ända till år 2023, genom på varandra följande lagstiftningsåtgärder och ställde under år 2020 in betalningen av avgiften under den period då butikerna var stängda på grund av covid-19-pandemin. Lagstiftaren sköt upp de belopp som skulle betalas och fastställde slutligen den 31 mars 2023 som sista dag för att utlysa den nya upphandlingen. Upphandlingen har fortfarande inte utlysts än i dag.
- 7 Coral Srl, ett företag som bedriver spel- och vadhållningsverksamhet i samband med bingo inom ramen för en koncession som nu har löpt ut och som verkar inom ramen för en teknisk förlängning, har överklagat det beslut som ADM antog den 8 januari 2018 med tillämpning av lag nr 2015/2017 till TAR Lazio, tillsammans med andra små och medelstora koncessionshavare som befinner sig i samma situation. I det beslutet fastställde ADM att koncessionshavarna skulle betala månatliga belopp på 7 500 euro för att få fortsätta att verka inom ramen för den tekniska förlängningen, i avvaktan på den nya tilldelningen av de koncessioner som löpte ut under åren 2013–2018.

- 8 Klaganden har framför allt hävdad att höjningen av avgiften var orimlig och orättvis, med hänsyn till att själva koncessionen till en början var gratis, att lagstiftaren ensidigt införde denna höga avgift och att den hade höjts kontinuerligt under de föregående åren, trots att bingospelsintäkterna hade minskat från år 2012 och framåt.
- 9 Klaganden har även kritiserat missbruket av instrumentet ”teknisk förlängning” som till sin natur är ett övergångs- och undantagsinstrument men som ända sedan år 2013 har använts inom sektorn på ett sätt som innebär ett åsidosättande av principerna om fri konkurrens, likabehandling, insyn och icke-diskriminering och som inskränker klagandens näringsfrihet, som har ”komprimerats på ett otillåtet sätt” genom skyldigheten att verka inom ramen för den tekniska förlängningen och betala den tillhörande månadsavgiften som ett villkor för att få delta i den kommande upphandlingen för tilldelning av de nya koncessionerna.
- 10 Mot denna bakgrund har klaganden även yrkat att TAR Lazio ska hänskjuta en fråga om författningenligheten av de lagbestämmelser som ADM tillämpade i det överklagade beslutet samt en tolkningsfråga till Europeiska unionens domstol (nedan kallad EU-domstolen).
- 11 TAR Lazio har ställt ett antal frågor till Corte costituzionale (Författningsdomstolen) om huruvida lag nr 205/2017, i den del där den ändrade artikel 1.636 i lag nr 147/2013, genom att föreskriva att ADM ska genomföra upphandlingen för den nya tilldelningen av koncessioner för bingospel ”senast den 30 september 2018” samtidigt som den månatliga avgiften som tidigare hade fastställts till 5 000 euro genom lag 208/2015 och till 2 800 euro genom lag nr 147/2013 höjdes till 7 500 euro, är förenlig med konstitutionen.
- 12 Corte costituzionale framhöll i dom nr 49/2021 att det ”i lagstiftningspraxis finns allvarliga dysfunktionella aspekter som består i att ständigt och upprepade gånger skjuta upp upphandlingar genom åtgärder som – i stället för att främja övergången till den nya regleringen av denna marknadssektor – endast innebär att den tidsmässiga räckvidden av övergångsbestämmelserna om teknisk förlängning av tidigare koncessioner utökas lite i taget” och att det är önskvärt ”även för att skydda konkurrensen att det införs ett i alla avseenden välutformat och stabilt regelverk”. Corte costituzionale ansåg dock inte att det förelåg någon konflikt mellan den aktuella lagstiftningen och de åberopade konstitutionella bestämmelserna om näringsfrihet och likhet inför lagen, även jämförda med artiklarna 16, 20 och 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 13 Till följd av detta avgörande avtog TAR Lazio överklagandet i sin helhet genom en dom som Coral Srl har överklagat till den hänskjutande domstolen.

### Parternas huvudargument

- 14 Klaganden har bland annat hävdat att rätten gjorde en oriktig bedömning när den fann att tolkningsfrågan om den nationella lagstiftningens förenlighet med unionsrätten var ogrundad.
- 15 Klaganden har i detta avseende hänvisat till de principer som EU-domstolen slog fast i en dom där en italiensk lagstiftning på ett liknande område (enligt vilken koncessionen avseende insamling i inhemska lotterier med direktdragning fick fortsätta efter det ursprungligen fastställda utgångsdatumet till förmån för den tidigare koncessionshavaren, företaget Lottomatica, som senare efterträdades av företaget Lotterie Nazionali) ansågs vara förenlig med unionsrätten, eftersom lagstiftarens åtgärd i den ursprungliga koncessionen inte hade medfört väsentliga ändringar i den mening som avses i artikel 43 i direktiv 2014/23/EU (dom av den 2 september 2021, Sisal m.fl., C-721/19 och C-722/19, EU:C:2021:672).
- 16 Klaganden anser däremot att den tekniska förlängning som är aktuell i målet vid den nationella domstolen medför alltför stora ändringar av de pågående koncessionerna, vilka går utöver var som är tillåtet enligt artiklarna 3 och 43 i direktiv 2014/23/EU. Detta system, som lagstiftaren införde år 2013 och som förlängts utan avbrott under årens lopp, har i själva verket blivit allt mer betungande för aktörerna, med tanke på att avgiften för den tekniska förlängningen har blivit allt högre (vilket ska ses mot bakgrund av att koncessionen från början var gratis), att aktörerna inte får delta i en ny upphandling (som för övrigt ständigt skjuts upp och hittills inte har genomförts) om de vägrar att verka inom ramen för förlängningen och att det är förbjudet att överlåta lokalerna.
- 17 Systemet med teknisk förlängning strider inte bara mot ovannämnda direktiv utan även mot artiklarna 26, 49, 56 och 63 FEUF, eftersom det är oförenligt med principerna om rimlighet, likabehandling, icke-diskriminering, insyn, proportionalitet, skydd av berättigade förväntningar, etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster.
- 18 Den ändring som den italienska lagstiftaren ensidigt har infört har ändrat den ekonomiska och finansiella jämvikten i de pågående koncessionerna och inom själva spelsektorn, eftersom den inte har påverkat alla aktörer i samma utsträckning utan framför allt har inverkat menligt på små koncessionshavare som klaganden, vilka därmed har behövt välja mellan att fortsätta att betala avgifter som redan är alltför höga eller att överlåta sin verksamhet till de stora aktörerna, för vilka den fasta avgiften, även om den har höjts, i grund och botten fortfarande är obetydlig och i själva verket utgör ett slags ”regressiv beskattning”, vars skattesats minskar i takt med att skattebasen ökar.
- 19 Motparten ADM har bestridit dessa argument och har särskilt påpekat att TAR Lazio med rätta slog fast att systemet med teknisk förlängning av koncessioner för bingospel är förenligt med unionsrätten, eftersom det syftar till att göra det möjligt

just för de befintliga koncessionshavarna, som alla omfattas av samma villkor för den tekniska förlängningen (vilket innebär att ingen diskriminering föreligger), att delta i det nya konkurrensutsatta anbudsförfarandet på lika villkor, såsom föreskrivs i unionsrätten.

### **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 20 Den hänskjutande domstolen utgår från att av de två eventuella begäranden om förhandsavgöranden som klaganden har föreslagit – från EU-domstolen eller från Corte costituzionale – ska ett förhandsavgörande begäras från EU-domstolen i första hand, eftersom den domstolen utgör sista instans och eftersom tolkningen av unionsrätten är relevant för avgörandet av tvisten.
- 21 Den hänskjutande domstolen hyser **för det första** tvivel kring huruvida de nationella lagar som föreskriver en teknisk förlängning av koncessioner som har löpt ut i avvaktan på en ny upphandling, som har skjutits upp flera gånger och ännu inte har genomförts, och som innebär att en månadsavgift, som har höjts avsevärt med tiden, måste betalas för att förlängningen ska beviljas och för deltagande i den kommande upphandlingen, kan anses vara förenliga med direktiv 2014/23/EU. Denna avgift fastställs dessutom på ett abstrakt sätt och utan någon konkret bedömning av de ekonomiska villkoren för den enskilda koncessionen, vilket kan snedvrída koncessionens allmänna jämvikt.
- 22 Själva begreppet koncession, enligt nämnda EU-direktiv, förutsätter förvisso att det finns en betydande operativ risk antingen på efterfrågesidan eller på utbudssidan (och som också kan bero på variationer i ett företags kostnadsstruktur), men i det aktuella fallet har den italienska lagstiftaren väsentligt ändrat själva kostnadsstrukturen hos företaget inom bingosektorn.
- 23 **För det andra** betvivlar den hänskjutande domstolen, för det fall att EU-domstolen inte anser att direktiv 2014/23/EU är tillämpligt, att ifrågavarande nationella lagstiftning är förenlig med de allmänna principerna i artiklarna 49 och 56 FEUF och framför allt med principerna om ett effektivt rättsligt skydd och om skydd av berättigade förväntningar. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende hänvisat till den tolkning som EU-domstolen gjorde av dessa allmänna principer i domen av den 2 september 2021 (Sisal m.fl., C-721/19 och C-722/19, EU:C:2021:672, särskilt punkterna 35 och 36).
- 24 Införandet av det aktuella systemet med teknisk förlängning av koncessioner kan visserligen anses vara motiverat av behovet av att anpassa de pågående koncessionernas giltighetstid för att genomföra de unionsrättsliga bestämmelserna om att offentliga koncessioner måste tilldelas på nytt, efter det att de har löpt ut, genom konkurrensutsatta anbudsförfaranden. Systemet förefaller dock strida mot artiklarna 49 och 56 FEUF, eftersom det innebär inskränkningar av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster vilka, såsom de har utformats och upprepats i praktiken, ger upphov till tvivel om deras faktiska

nödvändighet, lämplighet, proportionalitet och användbarhet i förhållande till det eftersträvade målet.

ARBETS  
DOKUMENT