



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

19 декември 2018 година \*

„Преюдициално запитване — Членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС — Свобода на установяване и свободно предоставяне на услуги — Хазартни игри — Концесия за управлението на автоматизираната лото игра и на другите числови игри с фиксирани коефициенти на печалба по модела „един концесионер“ — Ограничаване — Императивни съображения от общ интерес — Пропорционалност“

По дело C-375/17

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) с акт от 11 май 2017 г., постъпил в Съда на 21 юни 2017 г., в рамките на производство по дело

**Stanley International Betting Ltd,**

**Stanleybet Malta ltd.**

срещу

**Ministero dell'Economia e delle Finanze,**

**Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,**

в присъствието на:

**Lottomatica SpA,**

**Lottoitalia Srl,**

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: A. Prechal, председател на трети състав, изпълняваща функцията на председател на втори състав, C. Toader (докладчик) и A. Rosas, съдии,

генерален адвокат: E. Sharpston,

секретар: R. Schiano, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 6 юни 2018 г.,

\* Език на производството: италиански.

като има предвид становищата, представени:

- за Stanley International Betting Ltd, от R. Jacchia, F. Ferraro, A. Terranova и D. Agnello, avvocati,
- за Stanleybet Malta Ltd., от D. Agnello и M. Mura, avvocati,
- за Lottoitalia Srl, от F. Satta, R. Mastroianni, S. Fidanzia, A. Gigliola, R. Baratta и A. Romano, avvocati,
- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от S. Fiorentino и P. G. Marrone, avvocati dello Stato,
- за белгийското правителство, от M. Jacobs и L. Van den Broeck, в качеството на представители, подпомагани от P. Vlaemminck, R. Verbeke и J. Van den Bon, advocaten,
- за португалското правителство, от L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, A. Silva Coelho и P. de Sousa Inês, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от H. Tserera-Lacombe, G. Gattinara и P. Ondrůšek, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 27 септември 2018 г.,

постанови настоящото

### Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, на принципите на недискриминация, прозрачност и пропорционалност и на Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за възлагане на договори за концесия (ОВ L 94, 2014 г., стр. 1).
- 2 Запитването е отправено във връзка със спор между, от една страна, Stanley International Betting Ltd, дружество, регистрирано в Обединеното кралство, и Stanleybet Malta Ltd., негово дъщерно дружество, установено в Малта (наричани по-нататък заедно „Stanley“), и от друга страна, Ministero dell'Economia e delle Finanze (Министерство на икономиката и финансите, Италия) и Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Агенция „Митници и монополи“, Италия) (наричана по-нататък „ADM“) по повод на законосъобразността на процедурата за възлагане в Италия на концесия за управлението на автоматизираната лото игра и на другите числови игри с фиксирани коефициенти на печалба (наричани по-нататък „лото играта“).

### Правна уредба

#### *Правото на Съюза*

- 3 Съображение 1 от Директива 2014/23 гласи:

„Липсата на ясни правила на равнището на Съюза, които да уреждат възлагането на договори за концесия, поражда правна несигурност и пречки пред свободното предоставяне на услуги и води до нарушаване на функционирането на вътрешния пазар. [...] Една адекватна, балансирана и гъвкава правна рамка за възлагането на концесии би осигурила реален и недискриминационен

достъп до пазара за всички икономически оператори от Съюза и правна сигурност, благоприятстваща публичните инвестиции в инфраструктура и стратегически услуги в полза на гражданите. Подобна правна рамка би довела и до по-голяма правна сигурност за икономическите оператори и би могла да бъде основа и средство за допълнително отваряне на международните пазари за обществени поръчки и за насърчаване на световната търговия. [...]“.

- 4 Член 51 от тази директива, озаглавен „Транспониране“, предвижда в параграф 1, първа алинея, първо изречение:

„Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива, до 18 април 2016 г.“.

- 5 Съгласно член 54 от посочената директива, озаглавен „Влизане в сила“:

„Настоящата директива влиза в сила на двадесетия ден след публикуването ѝ в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Настоящата директива не се прилага за възлагането на концесии, процедурите за които са проведени или които са възложени преди 17 април 2014 г.“.

### ***Италианското право***

*Закон № 528/1982 от 2 август 1982 г. за лото игрите и работещите в този сектор лица*

- 6 Съгласно член 1 от Закон № 528 за лото игрите и работещите в този сектор лица (legge n. 528 — Ordinamento del gioco del lotto e misure per il personale del lotto) от 2 август 1982 г. (GURI бр. 222 от 13 август 1982 г.) държавата има монопол върху лото играта, а съответната услуга се управлява от ADM.

*Закон № 190/2014*

- 7 Член 1, параграф 653 от Закон № 190 във връзка с изготвянето на годишния и многогодишния държавен бюджет (Закон за бюджетната стабилност 2015 г.) (legge n. 190 — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015) от 23 декември 2014 г. (редовна притурка към GURI бр. 300 от 29 декември 2014 г., наричан по-нататък „Закон № 190/2014“) предвижда:

„Предвид изтичането на срока на съществуващата концесия и за да се гарантира защитата на обществените интереси при събирането на залози, управлението на автоматизираната игра Lotto и на другите числови игри с фиксирани коефициенти на печалба, що се отнася до събраните залози чрез посредничеството на мрежата на концесионерите [...] или от разстояние, се възлага на концесия — след концесионна процедура, проведена от [ADM] при спазване на европейските и националните принципи и правила — на предприятие, което притежава нужната квалификация и опит в управлението и събирането на залози, има седалище в една от държавите от Европейското икономическо пространство, отговаря на критериите за надеждност в нравствено, техническо и икономическо отношение и е избрано чрез открита, конкурентна и недискриминационна процедура за подбор. Процедурата се провежда при следните съществени условия:

- а) срок на концесията от девет години без възможност за подновяване;

- b) подбор въз основа на критерия за икономически най-изгодната оферта, а за показателя „цена“ — наддавателни предложения спрямо базовата стойност на концесията от 700 милиона евро;
- c) плащане на цената, посочена в офертата на класирания на първо място участник — 350 милиона евро през 2015 г., към момента на възлагането на концесията; 250 милиона евро през 2016 г., при действителното поемане на услугата; остатъкът през 2017 г., до 30 април същата година;
- d) възможност за концесионера да използва далекосъобщителната мрежа за пряко или косвено предоставяне на услуги, различни от събирането на залозите за играта Lotto и за другите числови игри с фиксирани коефициенти на печалба, при условие че [ADM] прецени, че тези услуги са съвместими със самото събиране на залози;
- e) възнаграждение на концесионера в размер на 6 % от събраните залози;
- f) задължение за техническо осъвременяване на мрежата и игралните терминали съобразно стандарти за качество, които гарантират най-висока степен на сигурност и надеждност в съответствие с инвестиционния план, който е неразделна част от техническото предложение;
- g) задължение за концесионера ежегодно да плаща на държавата сумите, които не са били вложени в съответствие с плана, посочен в буква f);
- h) задължение за всеки участващ в процедурата за подбор да заплати на [ADM] сума, която се равнява на възнагражденията по параграф 654 и която се връща само на участниците, на които не е възложена концесията“.

### **Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси**

- 8 Видно от преписката, с която разполага Съдът, в Италия лото играта се организира от държавата по два концесионни режима, първият относно събирането на залозите, което е възложено на множество пунктове за залози въз основа на модела „множество концесионери“, а вторият относно услугите по теглене на печеливши номера и автоматизираното управление на събираческата мрежа, което по-рано е било чрез пряко възлагане поверено на Lottomatica SpA.
- 9 Малко преди изтичането, на 8 юни 2016 г., на срока на договора с Lottomatica SpA, ADM е натоварена със задачата да организира процедура за възлагането на нова концесия, чиито съществени общи условия са предвидени в член 1, параграф 653 от Закон № 190/2014.
- 10 Обявление за концесионната процедура е публикувано за тази цел в *Официален вестник на Европейския съюз* на 17 декември 2015 г. и в *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* — на 21 декември 2015 г. В обявлението е определен срок за представянето на оферти до 16 март 2016 г. и като стойност на концесията се посочва сумата на събраните през 2014 г. залози, а именно 6 600 000 000 EUR.
- 11 Освен съществените условия, определени в тази покана за участие в концесионната процедура, в точка 5.3 от спецификациите се предвижда във връзка с икономическите и финансовите възможности на участниците същите да докажат общ оборот от минимум 100 милиона евро за периода от 2012 г. до 2014 г. или за периода от 2013 г. до 2015 г. от дейности по управление на игри или събиране на залози.

- 12 По отношение на техническите възможности в точка 5.4, буква а) от спецификациите се изисква: „за всяка от последните три финансови години, приключени в периода 2012—2014 г. или в периода 2013—2015 г., минимална обща сума на събрани залози за игри, осъществявани през игрални терминали — 350 милиона евро“, и се уточнява, че „[в] случай че оферентът осъществява дейност в сектора по-малко от три години, но в продължение на поне 18 месеца, стойността на събраните залози се съотнася пропорционално към периода на действителното събиране на залози“.
- 13 Съгласно точка 11 от спецификациите оферентът трябва да представи инвестиционен план, организационен проект и проект за развитие.
- 14 Съгласно точка 12.4 от спецификациите икономическата оферта следва да представлява „наддавателно предложение спрямо минималната стойност, тоест базовата стойност на предвидената концесия в размер на 700 милиона евро“; като се уточнява, че наддавателните предложения трябва да са в минимален размер от 3 милиона евро. Точка 15.3 от спецификациите предвижда, че концесията се възлага въз основа на критерия за икономически най-изгодната оферта.
- 15 Проектът на договора за възлагане на концесия за управлението на лото играта (наричан по-нататък „проектодоговорът“) предвижда в член 22, параграф 1, че „след изтичане на срока на концесията концесионерът връща на [ADM], без каквито и да било разходи за агенцията и при поискване от нейна страна, всички материални и нематериални активи, съставляващи мрежата от физически пунктове за залози, както и собствеността върху цялата автоматизирана система, включително наличните помещения и оборудване, в това число и терминалите във всички пунктове за залози, съоръженията, структурите, програмите, архивите и всичко друго, необходимо за цялостното функциониране, управление и използване на самата система, така както е посочено в последния опис, одобрен от ADM“.
- 16 Член 30 от този проектодоговор, посочващ основанията за отнемане и прекратяване на концесията, гласи в параграф 2 следното:

„За целите на защитата на интересите на държавната хазна и на потребителите ADM прекратява концесията [...] и:

[...]

h) [при] всяко престъпление, за което е постановено предаване на съд и което според [ADM] с оглед на естеството, тежестта, начина на извършване и връзката с предмета на концесионната дейност е такова, че изключва надеждността, професионализма и нравствените качества на концесионера [...];

[...]

k) [когато] концесионерът нарушава правилата за предотвратяване на нагласените, неразрешените и тайните игри, и по-специално когато самостоятелно или чрез дружество, контролирано или свързано с него, независимо от местонахождението му, предлага на италианска територия други игри, които могат да бъдат приравнени на автоматизираната лото игра и на другите числови игри с фиксирани коефициенти на печалба, без да притежава необходимото разрешение, или други забранени от италианското право игри;

[...]“.

- 17 С решение от 16 май 2016 г. концесията е възложена на Lottoitalia Srl, участвало в процедурата за подбор в рамките на временно обединение на предприятия, състоящо се от Lottomatica и три други дружества.
- 18 В Италия Stanley се занимава със събиране на залози с фиксиран коефициент на печалба чрез посредничеството на оператори, наречени „центрове за предаване на данни“ (наричани по-нататък „ЦПД“), които предоставят услуги по спортни залагания.
- 19 Като преценява, че е било възпрепятствано да участва в концесионната процедура за възлагане на управлението на лото играта, Stanley сезира Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лацио, Италия) с искане да отмени актовете, свързани с процедурата по подбор, като оспорва съвместимостта с правото на Съюза на член 1, параграф 653 от Закон № 190/2014, както и на някои предвидени в спецификациите и в проектодоговора условия за участие в концесионната процедура.
- 20 С решение от 21 април 2016 г. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лацио) отхвърля искането на Stanley.
- 21 Според този съд лото играта се различава значително от другите игри, тъй като е единствената, при която стопанският риск се поема от държавата и се прави разграничение между фазата на събиране на залозите и фазата на управлението на играта. Тези различия оправдавали избора на модела „един концесионер“ за управлението на лото играта, който осигурявал намаляване на разходите за съгласуване на дейността на множеството концесионери и водел до по-ниска конкуренция в рамките на вътрешния пазар, а оттам и до отговорно управление на играта.
- 22 Посоченият съд приема, че критериите за участие в концесионната процедура са съобразени със и пропорционални на предмета на концесията, тъй като статистическите данни показват, че през последните пет години събраните залози при числовите игри с фиксирани коефициенти на печалба са на стойност над 6 милиарда евро годишно, което генерира оборот за концесионера от около 400 милиона евро. Освен това този съд уточнява, че поне петнадесет оператори в сектора отговарят на посочените критерии.
- 23 Stanley обжалва това решение пред Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия).
- 24 В подкрепа на жалбата си Stanley твърди, че е в противоречие с правото на Съюза за лото играта — за разлика от другите игри, състезания с познаване на факти и събития и залагания — да се прилага моделът „един концесионер“. То поддържа, че условията за участие в концесионната процедура, и в частност базовата стойност на концесията, и основанията за прекратяване на концесията са прекалени и представляват способ за отблъскване на евентуални участници. Твърди, че изискването мрежата да бъде върната на ADM безвъзмездно при приключването на концесията е в разрез със съдебната практика, изведена в решение от 28 януари 2016 г., Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60).
- 25 Тъй като счита, че спорът по главното производство поставя въпрос за тълкуването на правото на Съюза, който към настоящия момент не намира отговор в съдебната практика, запитващата юрисдикция смята за необходимо в това отношение да отправи запитване до Съда.
- 26 При тези условия Consiglio di Stato (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли правото на Съюза — и по-специално правото на установяване и свободното предоставяне на услуги, както и принципите на недискриминация, прозрачност, свобода на конкуренцията, пропорционалност и съгласуваност — да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба като съдържащата се в член 1, параграф 653 от [Закон № 190/2014] и

съответните актове по прилагане, която предвижда модела „единствен изключителен концесионер“ само за управлението на играта Lotto, но не и за други игри, състезания с познаване на факти и събития и залагания?

- 2) Трябва ли правото на Съюза — и по-специално правото на установяване, свободното предоставяне на услуги и Директива [2014/23], както и принципите на недискриминация, прозрачност, свобода на конкуренцията, пропорционалност и съгласуваност — да се тълкува в смисъл, че не допуска обявление за концесионна процедура, предвиждащо базова стойност на концесията, която е доста завишена и е необоснована от гледна точка на изискванията за икономическо-финансовите и технико-организационните възможности, от вида на предвидените в точки 5.3, 5.4, 11, 12.4 и 15.3 от спецификациите за възлагане на концесия за играта Lotto?
- 3) Трябва ли правото на Съюза — и по-специално правото на установяване, свободното предоставяне на услуги и Директива [2014/23], както и принципите на недискриминация, прозрачност, свобода на конкуренцията, пропорционалност и последователност — да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба, която налага на практика алтернатива между възможността, от една страна, да се получи нова концесия и от друга страна, да се продължи свободното трансгранично предоставяне на различни услуги по залагания, алтернатива като произтичащата от член 30 от проектодоговора, така че решението за участие в процедурата за възлагане на новата концесия би означавало отказ от трансграничната дейност, макар Съдът многократно да е признавал законосъобразността на въпросната дейност?“.

## **По преюдициалните въпроси**

### *По допустимостта*

- 27 Lottoitalia и италианското правителство считат, че преюдициалното запитване трябва да бъде обявено за недопустимо, тъй като в акта за преюдициално запитване просто се възпроизвеждат въпросите, предложени от Stanley, без да се излагат причините, накарали националния съд да отправи запитване до Съда, и без да се установява необходимостта от тези въпроси.
- 28 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (решение от 8 септември 2016 г., Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, т. 22 и цитираната съдебна практика).
- 29 Също от постоянната съдебна практика следва, че необходимостта да се даде тълкуване на правото на Съюза, което да е от полза за националния съд, изисква последният да определи фактическата и правна обстановка, в която се вписват поставените от него въпроси, или най-малкото да обясни фактическите хипотези, на които те се основават. Актът за преюдициално запитване трябва да посочва и конкретните причини, поради които националният съд си задава въпроси относно тълкуването на правото на Съюза и приема за необходимо да отправи преюдициални въпроси към Съда (решение от 22 януари 2015 г., Stanley International Betting и Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, т. 27 и цитираната съдебна практика).

- 30 В случая актът за преюдициално запитване достатъчно описва правната и фактическата обстановка по спора в главното производство. Освен това информацията, предоставена от запитващата юрисдикция във връзка със значението на поставените въпроси за решаването на този спор, позволява да се прецени техният обхват и да се даде полезен отговор, както се вижда и от писмените становища на белгийското и португалското правителство.
- 31 Освен това, както се припомня в точка 3 от Препоръките на Съда на Европейския съюз към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания (ОВ С 257, 2018 г., стр. 1), компетентността на Съда да се произнася преюдициално относно тълкуването или валидността на правото на Съюза, се упражнява единствено по инициатива на националните юрисдикции, независимо дали страните по главното производство са изразили желание за сезиране на Съда. Доколкото националната юрисдикция поема отговорността за последващото съдебно решаване на спора, с който е сезирана, само тя може да прецени, предвид особеностите на всяко дело, както необходимостта от преюдициално запитване, за да може да постанови решението си, така и относимостта на въпросите, които поставя на Съда.
- 32 При това положение преюдициалното запитване е допустимо.

### *По същество*

- 33 С трите си въпроса запитващата юрисдикция по същество пита дали спорната в главното производство национална правна уредба и някои разпоредби от прилагащите я актове са съвместими с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, с принципите на недискриминация, прозрачност и пропорционалност и с разпоредбите на Директива 2014/23.

### *По приложимостта на Директива 2014/23 ratione temporis*

- 34 Като начало следва да се отбележи, че съгласно постоянната съдебна практика, установена във връзка с обществените поръчки и приложима по аналогия и към концесиите за услуги, по принцип приложима е директивата, която е в сила към момента, в който възлагащият орган избира вида на процедурата, която ще следва, и решава окончателно въпроса дали съществува задължение за предварително обявяване на процедура за конкурентно възлагане на обществена поръчка. За сметка на това неприложими са разпоредбите на директива, срокът за транспониране на която е изтекъл след този момент (вж. по аналогия решение от 7 април 2016 г., *Partner Apelski Dariusz*, C-324/14, EU:C:2016:214, т. 83 и цитираната съдебна практика).
- 35 В случая поканата за участие в спорната в главното производство концесионна процедура е публикувана в *Официален вестник на Европейския съюз* на 17 декември 2015 г., тоест преди на 18 април 2016 г. да изтече срокът за транспониране на Директива 2014/23, и както посочва генералният адвокат в точка 30 от заключението си, не се установява тази директива към момента на публикуването на поканата вече да е била транспонирана в националното право.
- 36 При това положение въпросната директива не е приложима *ratione temporis* по отношение на спора в главното производство.

### *По първия въпрос*

- 37 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество пита дали членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като спорната в главното производство, която за концесията за управлението на лото играта предвижда модела „един концесионер“, въпреки че за други игри, състезания с познаване на факти и събития и залагания се прилага моделът „множество концесионери“.



- 38 Както Съдът многократно е посочвал, правна уредба на държава членка като спорната в главното производство, която поставя упражняването на икономическа дейност в зависимост от получаването на концесия и предвижда различни хипотези за прекратяване на концесията, представлява пречка пред гарантираните в членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС свободи (решения от 16 февруари 2012 г., *Costa и Cifone*, C-72/10 и C-77/10, EU:C:2012:80, т. 70 и от 22 януари 2015 г., *Stanley International Betting и Stanleybet Malta*, C-463/13, EU:C:2015:25, т. 46).
- 39 Горното важи без значение дали се прилага моделът „един концесионер“, или моделът „множество концесионери“. Ето защо, както генералният адвокат отбелязва в точка 43 от заключението си, решението да се прилага концесионен режим за въпросната дейност и това да се следва възлагателна процедура, прилагаща модела „един концесионер“, трябва да бъдат преценени от гледна точка на посочените членове.
- 40 За целите на тази преценка трябва да се припомни, че доколкото на равнището на Съюза липсва хармонизация в областта на хазартните игри, държавите членки действително са свободни да установяват целите на своята политика в тази област, разполагайки с широко право на преценка да изберат равнището на защита на потребителите и на обществения ред, което считат за най-подходящо, но същевременно ограниченията, които налагат, следва да отговарят на условията, очертани в практиката на Съда, по-специално що се отнася до тяхното обосноваване с оглед на императивни съображения от общ интерес и тяхната пропорционалност (вж. в този смисъл решение от 8 септември 2016 г., *Politanò*, C-225/15, EU:C:2016:645, т. 39 и 40 и цитираната съдебна практика).
- 41 Поради това следва да се провери дали подобно ограничение може да се счита за допустимо — като част от дерогиращи мерки, основани на съображения за обществен ред, обществена сигурност или обществено здраве, изрично предвидени в членове 51 ДФЕС и 52 ДФЕС, приложими и в областта на свободното предоставяне на услуги по силата на член 62 ДФЕС — или в съответствие с практиката на Съда за обосноваване от императивни съображения от общ интерес (решение от 22 януари 2015 г. *Stanley International Betting и Stanleybet Malta*, C-463/13, EU:C:2015:25, т. 47 и цитираната съдебна практика).
- 42 В случая, що се отнася до целите, преследвани със спорната в главното производство правна уредба, италианското правителство поддържа, че изборът на модела „един концесионер“ отговаря по-специално на необходимостта от насочване на хазартната дейност в контролирани канали и от отговорно управление чрез ограничаване на конкуренцията в рамките на този особен пазар. То добавя, че за този избор има и технически причини, тъй като алтернативният модел, а именно моделът „множество концесионери“, предполагал двустепенен контрол чрез посредник, който да съгласува и обединява дейностите на отделните концесионери, и водел до умножаване на разходите.
- 43 В това отношение, както Съдът по-рано е припомнил в практиката си относно хазартните игри, защитата на потребителите и предотвратяването на измамите и на подтикването на гражданите към прекомерни разходи за хазартни игри могат да бъдат квалифицирани като императивни съображения от общ интерес, годни да обосноват ограничения на произтичащите от членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС основни свободи (вж. в този смисъл решение от 22 януари 2015 г., *Stanley International Betting и Stanleybet Malta*, C-463/13, EU:C:2015:25, т. 48 и цитираната съдебна практика).
- 44 За сметка на това, видно също от практиката на Съда, административните затруднения и икономическите съображения не представляват мотив, с който да може да се обоснове пречка пред основна свобода, гарантирана от правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 30 юни 2011 г., *Zeturf*, C-212/08, EU:C:2011:437, т. 48 и 52 и цитираната съдебна практика).

- 45 При все това установяването на действително преследваните с националната правна уредба цели в рамките на дело, с което е сезиран Съдът на основание член 267 ДФЕС, е от компетентността на запитващата юрисдикция (решение от 30 април 2014 г., Pflieger и др., C-390/12, EU:C:2014:281, т. 47 и цитираната съдебна практика).
- 46 Освен това запитващата юрисдикция трябва също да провери, имайки предвид дадените от Съда указания, дали наложените от съответната държава членка ограничения отговарят на условията, произтичащи от практиката на Съда, що се отнася до тяхната пропорционалност (решение от 30 април 2014 г., Pflieger и др., C-390/12, EU:C:2014:281, т. 48 и цитираната съдебна практика).
- 47 В случая, ако една от целите на спорната в главното производство правна уредба е наистина, както твърди италианското правителство, да се намали конкуренцията в рамките на особения пазар на управлението на лото играта, тогава с модела „един концесионер“, изглежда, може да се постигне тази цел.
- 48 Всъщност от практиката на Съда следва, че за разлика от установяването на свободна и ненарушавана конкуренция в рамките на традиционния пазар, въвеждането на такава конкуренция на много специфичния пазар на хазартните игри, тоест между няколко оператори, които биха получили разрешение да провеждат едни и същи хазартни игри, може да доведе до вредоносни последици, свързани с факта, че тези оператори биха си съперничили по изобретателност, за да направят предлагането на услугите си по-привлекателно от това на конкурентите си, и по този начин биха увеличили разходите на потребителите, свързани с играта, както и рисковете от зависимост на последните (решение от 30 април 2014 г., Pflieger и др., C-390/12, EU:C:2014:281, т. 46 и цитираната съдебна практика).
- 49 Освен това, тъй като националните органи избират, в рамките на правомощието си за преценка, методите за организиране и контрол на дейностите по управление и провеждане на хазартни игри, обстоятелството, че дадена държава членка е избрала във връзка с концесията за управлението на лото играта модела „един концесионер“, въпреки че в същата държава членка този модел не важи за организацията на пазара на другите хазартни игри, само по себе си не може да окаже въздействие върху преценката пропорционална ли е спорната в главното производство правна уредба, тъй като последната трябва да се преценява единствено от гледна точка на преследваните с нея цели.
- 50 Всъщност такава разлика в правните режими сама по себе си не може да засегне способността на такъв едноконцесионен модел да постигне целта да се възпрепятства подтикването на гражданите към прекомерни разходи за хазартни игри и да се противодейства на пристрастяването към тях, с каквато цел той е създаден (вж. по аналогия решение от 28 февруари 2018 г., Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, т. 23 и цитираната съдебна практика).
- 51 Такъв двойствен режим за организиране на пазара на хазартните игри обаче може да се окаже в противоречие с член 56 ДФЕС, ако се установи, че компетентните органи провеждат политики, насочени по-скоро към насърчаване на участието в хазартни игри, различни от попадащите в обхвата на едноконцесионния модел, отколкото към намаляване на възможностите за участие в хазартни игри и към ограничаване на дейностите в тази област по последователен и систематичен начин, в резултат на което целта да се възпрепятства подтикването към прекомерни разходи за хазартни игри и да се противодейства на пристрастяването към тях, за постигането на която е бил въведен този едноконцесионен модел, вече не може да бъде преследвана ефикасно чрез последния (вж. по аналогия решение от 28 февруари 2018 г., Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, т. 24 и цитираната съдебна практика).

- 52 Такъв двойствен режим е за сметка на това съвместим с член 56 ДФЕС, стига запитващата юрисдикция да установи, че правната уредба, която ограничава свободното предоставяне на услуги, действително преследва, последователно и систематично, изтъкнатите от съответната държава членка цели (вж. в този смисъл решение от 28 февруари 2018 г., *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130, т. 33).
- 53 С оглед на всички тези съображения на първия въпрос следва да се отговори, че членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба като спорната в главното производство, която за концесията за управлението на лото играта предвижда модела „един концесионер“, въпреки че за други игри, състезания с познаване на факти и събития и залагания се прилага моделът „множество концесионери“, стига националният съд да установи, че националната правна уредба действително преследва, последователно и систематично, изтъкнатите от съответната държава членка законосъобразни цели.

*По втория въпрос*

- 54 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество пита дали членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС и принципите на недискриминация, прозрачност и пропорционалност трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба и прилагащи я актове като спорните в главното производство, които във връзка с концесията за управлението на лото играта предвиждат базова стойност на концесията, която се явява висока спрямо другите изисквания за икономическо-финансови и технико-организационни възможности.
- 55 В това отношение следва да се отбележи, че както изискването за концесионен договор, така и условията за участие в концесионната процедура, сред които е и базовата стойност на концесията, могат да направят по-малко привлекателно упражняването на свободите, гарантирани с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, и следователно трябва да бъдат обосновани и да отговарят на изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност.
- 56 От постоянната съдебна практика следва също, че при предоставянето на концесия като тази в случая по главното производство концедентът е обвързан от задължение за прозрачност, което се състои по-специално в това да се гарантира на всеки потенциален оферент подходящо равнище на публичност, което да даде възможност за предоставяне на концесията при условия на конкуренция и за упражняване на контрол за безпристрастност на възлагателните процедури (решение от 16 февруари 2012 г., *Costa и Cifone*, C-72/10 и C-77/10, EU:C:2012:80, т. 72 и цитираната съдебна практика).
- 57 Принципът на прозрачност, който е следствие от принципа на равенство, в този контекст има за основна цел да се осигури на всеки заинтересован оператор възможност да реши въз основа на цялата относима информация дали да подаде оферта за участие във възлагателни процедури и да се гарантира, че не съществува риск от фаворизиране и произволно поведение от страна на възлагащия орган. Този принцип изисква условията и редът за провеждане на възлагателната процедура да са определени ясно, точно и еднозначно, така че, от една страна, да се даде възможност на всички разумно информирани и полагащи обичайната грижа оференти да разберат техния точен обхват и да ги тълкуват по еднакъв начин и от друга страна, да се очертае дискреционната власт на концедента и да му се даде възможност действително да провери дали офертите на оферентите отговарят на критериите за съответната процедура (решение от 16 февруари 2012 г., *Costa и Cifone*, C-72/10 и C-77/10, EU:C:2012:80, т. 73 и цитираната съдебна практика).

- 58 Стойността на концесията е ключова информация, която, за да бъде спазен принципът на прозрачност, трябва да се съдържа поне като прогнозна стойност в поканата за участие в концесионната процедура. Както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 59 от заключението си, прогнозната стойност на концесията трябва да почива на обективни критерии.
- 59 В случая, макар да е вярно, както отбелязва Stanley, че в съответствие с член 1, параграф 653, буква b) от Закон № 190/2014 базовата стойност на спорната в главното производство концесия е 700 милиона евро, тоест приблизително два пъти повече спрямо изискването за икономически и финансови възможности съгласно точка 5.3 от спецификациите, важно е да се отбележи, че последното изискване, което се отнася само до събираните в миналото от икономическия оператор залози, няма отношение към обективността на прогнозната стойност на концесията.
- 60 Както отбелязва генералният адвокат в точки 61 и 62 от заключението си, тази стойност трябва да се преценява с оглед на много високия размер на концесията, а именно 6600 милиона евро годишно, и с оглед на получаваното от концесионера годишно възнаграждение за извършваната услуга, а именно 6 % от събраните залози, или около 400 милиона евро, както и с оглед на възможността на евентуалните оференти да участват в процедурата като обединение от предприятия. Впрочем, що се отнася до последния аспект, видно от решението от 21 април 2016 г. на Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лацио) поне петнадесет оператори в сектора отговарят на този критерий за участие в концесионната процедура.
- 61 Освен това в член 1, параграф 653, буква с) от Закон № 190/2014 е предвидено цената, посочена в офертата на класирания на първо място участник, да се плати разсрочено на три части през годините от 2015 до 2017.
- 62 Следователно предвид гореизложеното се оказва, че в случая базовата стойност на спорната в главното производство концесия е определена ясно, точно и еднозначно и че изглежда, е обективно обоснована.
- 63 Следва все пак да се добави, че както личи от цитираната в точка 46 от настоящото решение съдебна практика, в крайна сметка националният съд трябва да прецени дали спорната в главното производство национална правна уредба е пропорционална. Същото важи и по отношение на съответствието ѝ с принципа на прозрачност.
- 64 С оглед на тези съображения на втория въпрос следва да се отговори, че членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС и принципите на недискриминация, прозрачност и пропорционалност трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба и прилагащи я актове като спорните в главното производство, които във връзка с концесията за управлението на лото играта предвиждат висока базова стойност на концесията, стига тази стойност да е определена ясно, точно и еднозначно и да е обективно обоснована, което следва да се провери от националния съд.

*По третия въпрос*

- 65 Третият въпрос на запитващата юрисдикция, изглежда, се основава на схващането, че в практиката си Съдът е приел за законосъобразно управлението на хазартни дейности в режим на свободно предоставяне чрез посредничеството на ЦПД.

- 66 В това отношение следва да се отбележи, че Съдът допуска в отрасъла на хазартните игри да се прилага концесионният режим, приемайки, че той може да представлява ефикасен механизъм за контрол над действащите в този отрасъл оператори, за да се предотврати осъществяването на тези дейности с престъпна или измамна цел (вж. в този смисъл решение от 12 септември 2013 г., *Biasci и др.*, C-660/11 и C-8/12, EU:C:2013:550, т. 24 и цитираната съдебна практика).
- 67 Съдът действително е установил несъвместимост с правото на Съюза на някои разпоредби на покани за участие в процедури за възлагане на договори за концесия за хазартни услуги, но не се е произнесъл по законосъобразността на самото управление на хазартните дейности в режим на свободно предоставяне чрез ЦПД.
- 68 Предвид това уточнение третият въпрос следва да се преформулира и разбира в смисъл, че с него запитващата юрисдикция по същество пита дали членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС и принципите на недискриминация, прозрачност и пропорционалност трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат разпоредба като спорната в главното производство, която се съдържа в проектодоговор за концесия, придружаващ покана за участие в концесионна процедура, и предвижда прекратяване на концесията за управлението на лото играта:
- при всяко престъпление, за което е постановено предаване на съд и което според възлагащия орган с оглед на естеството, тежестта, начина на извършване и връзката с предмета на концесионната дейност е такова, че изключва надеждността, професионализма и нравствените качества на концесионера,
  - или когато концесионерът нарушава правилата за предотвратяване на нагласените, неразрешените и тайните игри, и по-специално когато самостоятелно или чрез дружество, контролирано или свързано с него, независимо от местонахождението му, предлага други игри, които могат да бъдат приравнени на лото играта, без да притежава необходимото разрешение.
- 69 Както бе припомнено в точки 38—40 от настоящото решение, национална правна уредба, която поставя упражняването на икономическа дейност в зависимост от получаването на концесия и предвижда различни хипотези за прекратяване на концесията, представлява пречка пред свободите, гарантирани с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС. Следователно, за да бъдат обявени за съвместими с посочените членове, клаузите за прекратяване трябва да бъдат обосновани с императивни съображения от общ интерес и да отговарят на критерия за пропорционалност. Тези клаузи трябва да са съобразени и с принципа на прозрачност, припомнен в точки 56 и 57 от настоящото решение.
- 70 На третия преюдициален въпрос следва да се отговори в светлината именно на тези съображения.
- 71 Що се отнася, на първо място, до предвидената в член 30, параграф 2, буква h) от проектодоговора клауза за прекратяване на концесионния договор поради предаването на съд, от практиката на Съда следва, че в особения сектор на хазартните игри отстраняването на икономически оператор поради извършването на престъпление, свързано с предмета на концесионната дейност, по принцип може да се счита за мярка, обоснована от целта за борба срещу престъпността (вж. в този смисъл решение от 16 февруари 2012 г., *Costa и Cifone*, C-72/10 и C-77/10, EU:C:2012:80, т. 76 и цитираната съдебна практика).
- 72 Тъй като прекратяването на концесията обаче представлява особено тежка мярка за концесионера, последният трябва да е в състояние да прецени със сигурност риска да му бъде наложена такава санкция. За тази цел е необходимо обстоятелствата, при които може да се наложи тази санкция, да са определени ясно, точно и еднозначно (вж. в този смисъл решение от 16 февруари 2012 г., *Costa и Cifone*, C-72/10 и C-77/10, EU:C:2012:80, т. 77 и 78).

- 73 В случая — като това следва да се потвърди от запитващата юрисдикция чрез необходимите проверки — клаузата, съдържаща се в член 30, параграф 2, буква h) от проектодоговора, изглежда, отговаря на посоченото изискване.
- 74 Всъщност следва да се отбележи, че от една страна, както посочва генералният адвокат в точка 73 от заключението си, условията, които трябва да бъдат изпълнени преди ADM да реши да прекрати концесията, са описани накратко, но ясно в тази клауза, така че един разумно информиран и полагащ обичайната грижа оферент не би бил затруднен да разбере обхвата и действието ѝ.
- 75 От друга страна, тъй като са уредени в италианското право с разпоредбите на Наказателно-процесуалния кодекс, условията за предаване на съд следователно са достъпни и предвидими за всички оператори.
- 76 Що се отнася до въпроса дали тази клауза отговаря на изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност, от постоянната съдебна практика е видно, че наложените с националната правна уредба ограничения не трябва да надхвърлят необходимото за постигането на преследваната цел (вж. в този смисъл решение от 6 ноември 2003 г., *Gambelli и др.*, C-243/01, EU:C:2003:597, т. 72). Възлагащите органи поначало трябва да могат да прекратят концесионния договор в случаите, когато надеждността на концесионера е поставена под въпрос, по-специално поради извършването на свързано с предмета на концесионната дейност престъпление, но тази възможност същевременно трябва да е строго регламентирана, така че да е пропорционална на целта за борба срещу престъпността.
- 77 В случая свободата на преценка, с която ADM разполага, за да прекрати концесионния договор на основание на предвидената в член 30, параграф 2, буква h) от проектодоговора клауза, е двойно обусловена. Всъщност, първо, прекратяването предполага предварителната намеса на независим от възлагащия орган съдебен орган, който по искане на прокуратурата издава постановление за предаване на съд, основано на съвкупност от улики, събрани в рамките на наказателно разследване. Второ, прекратяването предполага, че извършеното престъпление е свързано с предмета на концесионната дейност.
- 78 С оглед на гореизложеното клауза като съдържащата се в член 30, параграф 2, буква h) от проектодоговора не изглежда да надхвърля необходимото за постигането на преследваната цел, а именно борбата срещу престъпността, като това обаче следва да се провери от запитващата юрисдикция.
- 79 Този извод не се поставя под съмнение от точка 81 от решение от 16 февруари 2012 г., *Costa и Cifone* (C-72/10 и C-77/10, EU:C:2012:80), в която се посочва, че отстраняването от пазара чрез прекратяването на концесията би трябвало по принцип да се разглежда като пропорционално на целта за борба срещу престъпността само ако се основава на влязла в сила присъда за достатъчно тежко престъпление.
- 80 Всъщност, въпреки че поначало концесията се прекратява автоматично с влизането в сила на присъда за престъпление, свързано с предмета на концесионната дейност, това обстоятелство не изключва възможността на възлагащия орган да се предостави правомощието при строго определени от закона условия да прекрати концесията и без влязла в сила присъда.
- 81 Що се отнася, на второ място, до съдържащата се в член 30, параграф 2, буква k) от проектодоговора клауза за прекратяване, предвидената в нея забрана за предлагане на италианска територия на други игри, които могат да бъдат приравнени на лото играта, без необходимото разрешение, или на други забранени от италианското право игри, също представлява мярка за борба с нагласените игри, което със сигурност е законосъобразна цел.

- 82 Текстът на тази клауза изглежда достатъчно ясен, което обаче запитващата юрисдикция следва да потвърди, извършвайки необходимите проверки. Подобна клауза се явява и подходяща за постигането на преследваната в случая цел, без да надхвърля необходимото за постигането на тази цел.
- 83 Следва все пак да се добави, че когато проверява дали тези клаузи са пропорционални, запитващата юрисдикция трябва да държи сметка и за това, че прекратяването на концесионния договор с икономически оператор не може да се счита за пропорционално, ако националното законодателство не предвижда нито ефективно средство за съдебна защита, нито обезщетяване за вредите, претърпени, в случай че впоследствие прекратяването на този договор се окаже необосновано (вж. по аналогия решение от 16 февруари 2012 г., *Costa и Cifone*, C-72/10 и C-77/10, EU:C:2012:80, т. 81).
- 84 Ето защо трябва да се приеме, че такива клаузи отговарят на произтичащите от принципа на пропорционалност изисквания, ако операторът, който действително е участвал в концесионна процедура и е бил отстранен от нея поради спорни клаузи за прекратяване на концесията, или оферентът, спрямо когото е взето решение за прекратяване на концесията на основание на същите тези клаузи, разполага с ефективни средства за защита срещу отстраняването от процедурата или прекратяването на концесията и въпросните лица могат да бъдат обезщетени за вредите, претърпени, в случай че впоследствие отстраняването от процедурата или прекратяването на концесията се окажат необосновани, включително поради нарушение на правото на Съюза.
- 85 С оглед на тези съображения на третия въпрос следва да се отговори, че членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат разпореда като спорната в главното производство, която се съдържа в проектодоговор за концесия, придружаващ покана за участие в концесионна процедура, и предвижда прекратяване на концесията за управлението на лото играта:

- при всяко престъпление, за което е постановено предаване на съд и което според възлагащия орган с оглед на естеството, тежестта, начина на извършване и връзката с предмета на концесионната дейност е такова, че изключва надеждността, професионализма и нравствените качества на концесионера,
- или когато концесионерът нарушава правилата за предотвратяване на нагласените, неразрешените и тайните игри, и по-специално когато самостоятелно или чрез дружество, контролирано или свързано с него, независимо от местонахождението му, предлага други игри, които могат да бъдат приравнени на лото играта, без да притежава необходимото разрешение,

при условие че тези клаузи са обосновани, пропорционални на преследваната цел и в съответствие с принципа на прозрачност, което националният съд следва да провери с оглед на дадените в настоящото решение указания.

### **По съдебните разноски**

- 86 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

- 1) Членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба като спорната в главното производство, която за концесията за управлението на автоматизираната лото игра и на другите числови игри с фиксирани коефициенти на печалба предвижда модела „един концесионер“, въпреки че за други игри, състезания с познаване на факти и събития и залагания се прилага моделът „множество концесионери“, стига националният съд да установи, че националната правна уредба действително преследва, последователно и систематично, изтъкнатите от съответната държава членка законосъобразни цели.
- 2) Членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС и принципите на недискриминация, прозрачност и пропорционалност трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба и прилагащи я актове като спорните в главното производство, които във връзка с концесията за управлението на автоматизираната лото игра и на другите числови игри с фиксирани коефициенти на печалба предвиждат висока базова стойност на концесията, стига тази стойност да е определена ясно, точно и еднозначно и да е обективно обоснована, което следва да се провери от националният съд.
- 3) Членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат разпоредба като спорната в главното производство, която се съдържа в проектодоговор за концесия, придружаващ покана за участие в концесионна процедура, и предвижда прекратяване на концесията за управлението на автоматизираната лото игра и на другите числови игри с фиксирани коефициенти на печалба:
  - при всяко престъпление, за което е постановено предаване на съд и което според възлагащия орган с оглед на естеството, тежестта, начина на извършване и връзката с предмета на концесионната дейност е такова, че изключва надеждността, професионализма и нравствените качества на концесионера,
  - или когато концесионерът нарушава правилата за предотвратяване на нагласените, неразрешените и тайните игри, и по-специално когато самостоятелно или чрез дружество, контролирано или свързано с него, независимо от местонахождението му, предлага други игри, които могат да бъдат приравнени на автоматизираната лото игра и на другите числови игри с фиксирани коефициенти на печалба, без да притежава необходимото разрешение,при условие че тези клаузи са обосновани, пропорционални на преследваната цел и в съответствие с принципа на прозрачност, което националният съд следва да провери с оглед на дадените в настоящото решение указания.

Подписи