



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 22 september 2022 *

”Begäran om förhandsavgörande – Etableringsfrihet – Restriktioner – Hasardspel – Koncessioner för hantering av spel som spelas på spelautomater – Nationell lagstiftning som innebär att koncessionshavarna åläggs en avgift – Principen om skydd för berättigade förväntningar”

I de förenade målen C-475/20–C-482/20,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien), av den 31 augusti 2020, som inkom till domstolen den 28 september 2020, i målen

Admiral Gaming Network Srl (C-475/20),

Cirsa Italia SpA (C-476/20),

Codere Network SpA (C-477/20),

Gamenet SpA (C-478/20),

Nts Network SpA (C-479/20),

Sisal Entertainment SpA (C-480/20),

Snaitech SpA., tidigare Cogetech SpA (C-481/20)

Snaitech SpA., tidigare Snai SpA (C-482/20)

mot

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,

Ministero dell’Economia e delle Finanze (C-475/20, C-477/20),

Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-475/20, C-477/20, C-481/20),

IGT Lottery SpA, tidigare Lottomatica Holding Srl (C-475/20),

Se. Ma. di Francesco Senese (C-481/20),

* Rättegångsspråk: italienska.

ytterligare deltagare i rättegången:

Lottomatica Videolot Rete SpA (C-475/20),

Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons) (C-476/20, C-478/20, C-480/20 och C-482/20) m.fl,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen),

sammansatt av avdelningsordföranden A. Prechal samt domarna J. Passer (referent), F. Biltgen, N. Wahl och M.L. Arastey Sahún,

generaladvokat: A. Rantos,

justitiesekreterare: handläggaren C. Di Bella,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 27 januari 2022,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Admiral Gaming Network Srl och Codere Network SpA, genom F. Cardarelli och F. Lattanzi, avvocati,
- Cirsa Italia SpA och Gamenet SpA, genom C. Barreca, F. Tedeschini och A. Tortora, avvocati,
- NTS Network SpA, genom C. Barreca och F. Tedeschini, avvocati,
- Sisal Entertainment SpA och Snaitech SpA, genom A. Lauteri och L. Medugno, avvocati,
- IGT Lottery SpA och Lottomatica Videolot Rete SpA, genom S. Fidanzia och A. Gigliola, avvocati,
- Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons), genom M. Servino, avvocatessa,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av P.G. Marrone och G. Palatiello, avvocati dello Stato,
- Europeiska kommissionen, genom L. Armati och L. Malferrari, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 7 april 2022 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Respektive begäran om förhandsavgörande rör tolkningen av artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF samt av principen om skydd för berättigade förväntningar.

- 2 Respektive begäran har framställts i mål mellan å ena sidan hasardspelsföretagen Admiral Gaming Network Srl (mål C-475/20), Cirsa Italia SpA (mål C-476/20), CODERE Network SpA (mål C-477/20), Gamenet SpA (mål C-478/20), NTS Network SpA (mål C-479/20), Sisal Entertainment SpA (mål C-480/20) och Snaitech SpA, tidigare Cogetech SpA och Snai SpA (målen C-481/20 och C-482/20), och å andra sidan Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Tull- och monopolmyndigheten, Italien) (nedan kallad ADM) och andra italienska myndigheter). Målen rör minskningen av de provisioner som operatörer som bedriver organiserad vadhållningsverksamhet via spelautomater har rätt till.

Tillämpliga bestämmelser

- 3 I artiklarna 1–3 i decreto legislativo n. 496 – Disciplina delle attività di giuoco (lagstiftningsdekret nr 496 om regleringen av spelverksamhet) av den 14 april 1948 (GURI nr 118 av den 22 maj 1948) föreskrivs följande:

”1. Det är endast staten som har rätt att anordna och driva skicklighetsspel och tipsspel där någon form av vinst betalas ut och som förutsätter betalning av en penninginsats för att delta.

2. Finansministeriet ska ha ansvar för att organisera och driva sådan verksamhet som avses i föregående artikel. Detta kan ske antingen direkt eller via fysiska eller juridiska personer som lämnar tillräckliga garantier för sin lämplighet i detta avseende. I det sistnämnda fallet ska storleken på den ersättning som betalas till aktörer som bedriver verksamhet bestående i att uppbära spelinsatser och övriga former för den verksamheten fastställas i särskilda avtal ...

3. Intäkter från sådan verksamhet som avses i föregående artiklar ska hänföras till en särskild intäktspost vid finansministeriet.”

- 4 Republiken Italien har gett ADM i uppdrag att sköta spelsektorn med stöd av artikel 8 i decreto-legge n.º 282 – Disposizioni urgenti in materia di adempimenti comunitari e fiscali, di riscossione e di procedure di contabilità (lagdekret nr 282 om brådskande åtgärder om skyldigheter enligt gemenskapsrätten och enligt skattebestämmelser, om uppbörd av skatt och om bokföring) av den 24 december 2002 (GURI nr 301 av den 24 december 2002).

- 5 I artikel 110.6 i regio decreto n. 773 – Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (kungligt dekret nr 773 om godkännande av den konsoliderade versionen av lagarna om allmän säkerhet) av den 18 juni 1931 (GURI nr 146 av den 26 juni 1931), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallat kungligt dekret nr 773 av den 18 juni 1931), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, föreskrivs följande:

”Följande ska anses utgöra tillåtna spelautomater:

- a) Automater som har erhållit ett intyg om överensstämmelse med gällande bestämmelser som utfärdats av ekonomi- och finansministeriet ... och obligatoriskt är anslutna till det telematikenät som avses i artikel 14a.4 i presidentdekret nr 640 av den 26 oktober 1972 och som aktiveras genom att ett mynt läggs i dem eller med särskilda elektroniska betalningsinstrument ..., i vilka det utöver den slumpmässiga faktorn även finns skicklighetsfaktorer, varvid den högsta spelinsatsen är 1 euro, spelet varar minst fyra sekunder och kontantvinster på vardera högst 100 euro betalas ut av automaten. Vinsterna ska beräknas

av automaten på ett icke förutbestämt sätt på grundval av en sammanlagd spelcykel på högst 140 000 spel och får inte understiga 75 procent av spelinsatserna. Automaterna får under inga omständigheter återge pokerspel eller dess grundläggande regler.

- b) Automater som ingår i det telematiknät som avses i artikel 14a.4 i presidentdekret nr 640 av den 26 oktober 1972 ..., vilka aktiveras endast när det finns en anslutning till ett nätbehandlingssystem. Vad beträffar dessa automater ska följande uppgifter fastställas i förordning från ekonomi- och finansministern ...:
- 1) Kostnad och betalningsform för varje enskilt spel.
 - 2) Lägsta procentandel av intäkterna som betalas ut som vinst.
 - 3) Högsta vinstbelopp och formen för vinstutbetalning.
 - 4) Specifikationer avseende oföränderlighet och säkerhet, som även ska avse det nätbehandlingssystem som automaterna är anslutna till.
 - 5) Lösningar som ska finnas på automaterna för att uppmuntra till ansvarsfullt spelande.
 - 6) Typer av och egenskaper hos offentliga inrättningar och andra ställen med tillstånd att uppbära spelinsatser där sådana automater som avses i denna punkt får installeras.”
- 6 I artikel 14a.4 i decreto del Presidente della Repubblica, n. 640, – Imposta sugli spettacoli (presidentdekret nr 640 om skatt på nöjeställningar) av den 26 oktober 1972 (GURI nr 292 av den 11 november 1972, ordinarie tillägg nr 2) föreskrivs, vad gäller driften av dessa automater, att de måste vara anslutna till ett statligt telematiknät som inrättats för detta ändamål, och att ”[e] n eller flera koncessionshavare [i detta nät] senast den 30 juni 2004 ska väljas ut genom en upphandling med iakttagande av nationella bestämmelser och gemenskapsbestämmelser”, varvid gäller att varje koncessionshavare mot en provision ska driva nätet och de automater som denne ansvarar för och som är anslutna till nätet.
- 7 I enlighet med denna bestämmelse inleddes ett förfarande för urval av koncessionshavare genom en upphandling (GURI nr 95, särskild serie nr 5 av den 12 augusti 2011, s. 40). I punkt II 1.5 i anbudsinfordran föreskrivs följande beträffande koncessionshavarens provision:
- ”... Koncessionshavaren är skyldig att tillhandahålla staten och [Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (självständiga myndigheten för statliga monopol)] de belopp som härrör från [PREU (Prelievo unico a beneficio dell'erario) (statlig punktskatt på spel)], koncessionsavgiften och den säkerhet som ska ställas som en procentandel av de uppburna insatserna. Koncessionshavaren har rätt till en provision som motsvarar skillnaden mellan å ena sidan det belopp som de uppburna spelinsatserna uppgår till samt å andra sidan [de belopp som härrör från nämnda skatt, avgift och säkerhet,] vinstutbetalningar i enlighet med de minimibelopp som föreskrivs i gällande lagstiftning och den andel som tillkommer tredje parter med ansvar för att uppbära spelinsatser”.
- 8 I artikel 14 i legge no 23 – Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita (lag nr 23 om delegering av befogenheter till regeringen avseende åtgärder för ett mer rättvist, transparent och tillväxtbaserat skattesystem) av den 11 mars 2014 (GURI nr 59 av den 12 mars 2014), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad lag nr 23 av den 11 mars 2014) föreskrivs följande:
- ”1. Regeringen har befogenhet att med stöd av de lagstiftningsdekret som föreskrivs i artikel 1 genomföra en omstrukturering av gällande spelbestämmelser, genom att omstrukturera alla gällande regler i form av en regelsamling med spelbestämmelser, utan att det påverkar den organisatoriska modell som bygger på systemet med koncessioner och tillstånd, i den mån som

det är absolut nödvändigt för att skydda berättigade förväntningar, allmän ordning och säkerhet, för att förena statens ekonomiska intressen och lokala intressen och för att skydda allmänna intressen på folkhälsoområdet, för att förebygga penningtvätt av inkomster från brottslig verksamhet och för att säkerställa regelbunden betalning av de skatter och avgifter som tas ut på spel.

2. Den omstrukturering som avses i punkt 1 ska genomföras i enlighet med följande principer och riktlinjer:

...

g) Översyn av ersättningar och provisioner som ska betalas till koncessionshavare och andra aktörer enligt progressivitetskriteriet kopplat till volymen av uppburna insatser.

...”

- 9) Genom artikel 1.649 i legge nr 190 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015) (lag nr 190 om bestämmelser om årlig och flerårig statsbudget (2015 års stabilitetslag)) av den 23 december 2014 (ordinarie tillägg nr 99 till GURI nr 300 av den 29 december 2014) (nedan kallad 2015 års stabilitetslag) infördes en årlig avgift på 500 miljoner euro på de statliga medel som, i form av provision, ställs till förfogande för koncessionshavare och andra aktörer som ansvarar för hantering av spel och för att uppbära insatser för statens räkning. Denna bestämmelse har följande lydelse:

”För att bidra till att stärka målen för de offentliga finanserna och i avvaktan på en genomgripande omstrukturering av de ersättningar och provisioner som tillkommer koncessionshavare och underleverantörer till koncessionshavare inom ramen för nätverket för insamling av insatser för statens räkning enligt artikel 14.2 g i lag nr 23 av den 11 mars 2014, ska de statliga medel som, i form av provision, ställs till förfogande för koncessionshavare och personer som, i enlighet med sina respektive befogenheter, bedriver verksamhet på området för spelhantering och insamling av insatser vid spel med spelautomater, i den mening som avses i artikel 110.6 i kungligt dekret nr 773 av den 18 juni 1931, minskas med 500 miljoner euro per år från och med år 2015. Således gäller följande från och med den 1 januari 2015:

- a) Underleverantörer till koncessionshavare ska till koncessionshavarna betala det totala beloppet av de insatser som uppburits vid spel med nämnda automater efter avdrag för utbetalda vinster. Koncessionshavarna ska meddela [ADM] namnen på de underleverantörer som inte gör dessa betalningar, för att saken eventuellt ska kunna föras vidare till behörig domstol,
- b) Koncessionshavarna ska, vid utövandet av de offentliga funktioner som de har anförtrotts, utöver vad som normalt betalas till staten i form av skatter och andra avgifter som ska betalas enligt gällande lagstiftning och på grundval av koncessionsavtalen, även betala ett belopp på 500 miljoner euro årligen, mellan april och oktober varje år, var och en i proportion till det antal spelautomater som tilldelats dem per den 31 december 2014. Det antal spelautomater, i den mening som avses i artikel 110.6 a och b i kungligt dekret nr 773 av den 18 juni 1931, som tilldelas varje koncessionshavare samt formerna för betalning ska fastställas genom ett beslut av direktören för [ADM], som ska fattas senast den 15 januari 2015 efter granskning av uppgifterna. Antalet spelautomater som fastställts i enlighet med ovanstående ska, från och med 2016, ändras genom ett liknande beslut.

- c) Koncessionshavarna ska, inom ramen för utövandet av de offentliga funktioner som anförtrotts dem, fördela återstående belopp som står till förfogande för underleverantörernas ersättningar och provisioner mellan underleverantörerna, varvid de ska omförhandla avtalen med underleverantörerna och betala ersättning och provision utslutande med avseende på ingåendet av de omförhandlade avtalen.”
- 10 Genom decreto n. 388, prot. n. 4076/RU, del Direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli (dekret nr 388, prot. N. 4076/RU, från direktören för ADM), av den 15 januari 2015 gjordes en uppskattning av det antal spelautomater som var knutna till varje koncessionshavare per den 31 december 2014. Vidare reglerades utestående belopp med anledning av detta, vilket skedde genom att betalningsskyldigheten för avgiften fördelades i förhållande till det antal spelautomater som var knutna till varje koncessionshavare. Enligt artikel 3 i nämnda dekret skulle varje koncessionshavare betala 40 procent av sin andel före den 30 april 2015 och 60 procent före den 31 oktober 2015.
- 11 Genom artikel 1.920 och 1.921 i legge nr 208 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale et pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) (lag nr 208 om statens årliga och fleråriga budget (2016 års stabilitetslag)) av den 28 december 2015 (ordinarie tillägg nr 70 till GURI nr 302 av den 30 december 2015) (nedan kallad 2016 års stabilitetslag) upphävdes artikel 1.649 i 2015 års stabilitetslag och därigenom begränsades den bestämmelsen, och därmed avgiften, till att gälla år 2015 (nedan kallad 2015 års avgift). Artikel 1.920 och 1.921 i 2016 års stabilitetslag har följande lydelse:

”920. Artikel 1.649 i [2015 års stabilitetslag] upphävs.

921. Artikel 1.649 i [2015 års stabilitetslag] ska tolkas på så sätt att den årliga minskningen av de statliga medel som, i form av provision, ställs till förfogande för koncessionshavare och personer som, i enlighet med deras respektive befogenheter, bedriver verksamhet på området för spelhantering och insamling av insatser vid spel med spelautomater, i den mening som avses i artikel 110.6 i kungligt dekret nr 773 av den 18 juni 1931, ska tillämpas på var och en av aktörerna i kedjan i proportion till deras andel i fördelningen av provisionen enligt gällande avtalsöverenskommelser, med beaktande av deras löptid under år 2015.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 12 Klagandena i det nationella målet (nedan kallade klagandebolagen) är bolag som är verksamma inom sektorn för spel med tillåtna spelautomater, i den mening som avses i artikel 110.6 i kungligt dekret nr 773 av den 18 juni 1931. Efter ett urvalsförfarande av det slag som avses i punkt 7 ovan valdes dessa bolag ut som koncessionshavare i nätverket för att uppbära insatser för statens räkning. Vart och ett av bolagen väckte talan vid Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien) och yrkade att dekret nr 388 av den 15 januari 2015 skulle ogiltigförklaras. Till stöd för sin talan gjorde bolagen gällande att nämnda dekret innebär en betydande minskning av deras vinstmarginal och att det är rättsstridigt, eftersom de bestämmelser som genomförs genom dekretet strider mot unionsrätten eller den italienska konstitutionen.
- 13 Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio) beslutade att vända sig till Corte costituzionale (Författningsdomstolen, Italien) med en fråga om huruvida artikel 1.649 i 2015 års stabilitetslag, genom vilken den årliga avgiften hade införts, var förenlig

med konstitutionen. Genom dom nr 125 av den 8 maj 2018 återförvisade Corte costituzionale (Författningsdomstolen) denna fråga till Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio). Skälet till detta var den lagändring som under målets handläggning hade införts genom artikel 1.920 och 1.921 i 2016 års stabilitetslag.

- 14 Mot bakgrund av denna lagändring fann Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio) att det inte längre fanns skäl att ifrågasätta huruvida de aktuella bestämmelserna var förenliga med konstitutionen och unionsrätten. Den ogillade därför respektive klagandebolags talan om ogiltigförklaring.
- 15 Bolagen överklagade respektive dom till den hänskjutande domstolen, Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien).
- 16 Den hänskjutande domstolen är osäker på huruvida de aktuella nationella lagbestämmelserna är förenliga med unionsrätten och har i det avseendet anfört följande i begäran om förhandsavgörande.
- 17 För det första blev effekten av den åtgärd som infördes genom artikel 1.649 i 2015 års stabilitetslag – i dess lydelse enligt artikel 1.920 och 1.921 i 2016 års stabilitetslag, som upphävde den bestämmelsen och fastställde hur den ska tolkas – att klagandebolagen drabbades av en ekonomisk påлага. Detta utgjorde en inskränkning av de friheter som garanteras i artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF. 2015 års avgift hade retroaktiv verkan, i den meningen att den infördes år 2015 och drabbade bolagens inkomster för år 2014.
- 18 Det är tveksamt om 2015 års avgift kan anses ha grundats på tvingande skäl av allmänintresse. Det förefaller nämligen som om det enda bakomliggande skälet till dess införande var att det fanns ett ekonomiskt behov av att öka statens skatteintäkter. Detta framgår av artikel 1.649 i 2015 års stabilitetslag, i vilken det understryks att avgiften syftade till att ”bidra till att stärka målen för de offentliga finanserna”.
- 19 För det andra förefaller 2015 års avgift ha införts i strid med principen om skydd för berättigade förväntningar. Denna åtgärd påverkade befintliga koncessionsförhållanden. Den innebar även en avsevärd försämring av de ekonomiska villkoren och var oförutsebar för en försiktig och uppmärksam näringsidkare.
- 20 Det är mot denna bakgrund som Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) har beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:
 - ”1) Är det förenligt med utövandet av etableringsfriheten enligt artikel 49 FEUF och utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 56 FEUF att införa en lagbestämmelse såsom artikel 1.649 i 2015 års stabilitetslag, som innebär sänkta provisioner och ersättningar enbart för en begränsad och specifik kategori av aktörer, närmare bestämt enbart för aktörer som hanterar spel som spelas på spelautomater, och inte för alla aktörer i spelbranschen?
 - 2) Är det förenligt med den unionsrättsliga principen om skydd för berättigade förväntningar att införa en lagbestämmelse såsom artikel 1.649 i 2015 års stabilitetslag, som innebär att den provision som anges i ett koncessionsavtal mellan ett bolag och en italiensk statlig myndighet sänks under avtalets löptid och detta av rent ekonomiska skäl?”

Förfarandet vid EU-domstolen

- 21 EU-domstolen skickade den 16 november 2020 en begäran om klarlägganden till den hänskjutande domstolen och uppmanade den att klargöra sin ståndpunkt beträffande vissa omständigheter som skulle kunna vara avgörande för huruvida begäran om förhandsavgörande i respektive mål kan tas upp till prövning.
- 22 Genom skrivelse av den 17 december 2020 besvarade den hänskjutande domstolen denna uppmaning och angav för det första att klagandebolagen tilldelades de aktuella koncessionerna inom ramen för en upphandling som var öppen för samtliga företag i unionen. Vidare angav den att även om samtliga klagandebolag är italienska bolag, kontrolleras fyra av dem helt av bolag från andra medlemsstater. Åtminstone ett företag från en annan medlemsstat bedriver verksamhet bestående i att uppbära spelinsatser från ett fast driftsställe i Italien. Slutligen angav den i nämnda skrivelse att det åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar som skett genom 2015 års avgift har gett upphov till en omvänd diskriminering av de koncessionshavare som drabbas av avgiften, vilket gynnar alla aktörer som hanterar jämförbara spel som spelas online, däribland många företag från andra medlemsstater i Europeiska unionen. avgiften påverkar således indirekt, eller till och med direkt, det ekonomiska resultatet för bolag från andra medlemsstater som är verksamma på den italienska spelmarknaden.
- 23 EU-domstolens ordförande beslutade den 26 januari 2021 att förena de nu aktuella målen vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt med avseende på domen.

Prövning av tolkningsfrågorna

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning

- 24 Europeiska kommissionen har i sitt skriftliga yttrande uttryckt tvivel om huruvida tolkningsfrågorna behövs för avgörandet av de nationella målen med hänsyn till att 2015 års stabilitetslag har upphävts.
- 25 EU-domstolen gör i denna del följande bedömning. Inom ramen för det samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna som har införts genom artikel 267 FEUF ankommer det uteslutande på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när den fråga som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen av unionsrätten. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågeställningen är hypotetisk eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 23 november 2021, IS (Hänskjutandebeslutets rättsstridighet), C-564/19, EU:C:2021:949, punkterna 60 och 61 och där angiven rättspraxis).
- 26 Vad beträffar det nu aktuella fallet ska det påpekas att trots att artikel 1.649 i 2015 års stabilitetslag, som det hänvisas till i tolkningsfrågorna, upphävdes år 2016 och därigenom enbart var tillämplig år 2015, så utgör den grunden för 2015 års avgift, om än i den retroaktivt

omtolkade lydelse av bestämmelsen som gäller enligt artikel 1.920 och 1.921 i 2016 års stabilitetslag. Härtill kommer att om det eventuellt fastställs att denna bestämmelse undergräver de friheter som garanteras i artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF, skulle detta kunna medföra att den hänskjutande domstolen slår fast att avgiften är rättsstridig. EU-domstolen finner således inte att den begärda tolkningen av unionsrätten saknar samband med de verkliga omständigheterna eller saken i de nationella målen eller att frågeställningen är hypotetisk.

- 27 Den italienska regeringen har för sin del ifrågasatt huruvida den första frågan kan tas upp till prövning. Den har därvid gjort gällande att den hänskjutande domstolen, i strid med artikel 94 i domstolens rättegångsregler, inte har redogjort för skälen till att sänkningen av provisionerna och ersättningarna skulle kunna strida mot artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF på grund av att sänkningen endast gäller aktörer som hanterar spel som spelas på spelautomater och inte andra aktörer inom spelbranschen i Italien, och att den i det avseendet inte heller har gjort en jämförande bedömning av dessa olika kategorier av aktörer, så att det blir möjligt att bedöma den åberopade skillnaden i behandling.
- 28 EU-domstolen gör i denna del följande bedömning. Det framgår av artikel 94 a och c i rättegångsreglerna att en begäran om förhandsavgörande bland annat ska innehålla en kortfattad beskrivning av "[s]aken och ... av de relevanta omständigheterna, såsom dessa har utretts av den hänskjutande domstolen eller, i vart fall, en redogörelse för de faktauppgifter som ligger till grund för frågorna" samt "[e]n redogörelse för de skäl som fått den hänskjutande domstolen att undra över tolkningen eller giltigheten av de aktuella unionsrättsliga bestämmelserna, och för det samband som den hänskjutande domstolen har funnit föreligga mellan de unionsrättsliga bestämmelserna och den nationella lagstiftning som är tillämplig i det nationella målet".
- 29 Enligt den samarbetsanda som ska råda i förhållandet mellan nationella domstolar och EU-domstolen i förfarandet för förhandsavgörande behöver den omständigheten att den hänskjutande domstolen inte tidigare gjort vissa konstateranden dock inte medföra avvisning av begäran om förhandsavgörande eller någon av de frågor som den innehåller, om EU-domstolen, mot bakgrund av de uppgifter som framgår av handlingarna i målet, anser sig kunna ge ett användbart svar till den hänskjutande domstolen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 oktober 2020, Elme Messer Metalurgs, C-743/18, EU:C:2020:767, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 30 Vad beträffar det nu aktuella fallet konstaterar EU-domstolen att det visserligen skulle varit önskvärt att den hänskjutande domstolen på ett mer ingående sätt hade redogjort för skälen till att den anser att det i de nationella målen skulle kunna vara fråga om ett åsidosättande av de unionsrättsliga bestämmelser som den första frågan avser. Det framgår dock av de uppgifter som lämnats i respektive begäran om förhandsavgörande att 2015 års avgift endast gäller för innehavare av koncessioner för hantering av spel som spelas på spelautomater och dessa koncessionshavares underleverantörer, och inte för andra aktörer inom spelbranschen, såsom aktörer som hanterar spel som spelas online. Även om den hänskjutande domstolen således inte exakt har identifierat och beskrivit övriga kategorier av aktörer inom spelbranschen och inte heller lämnat utförligare förklaringar när det gäller frågan i vilken mån en sådan begränsning av tillämpningsområdet för 2015 års avgift skulle kunna ha betydelse vid prövningen av huruvida det i förevarande fall ska anses vara fråga om ett åsidosättande av bestämmelserna i artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF, så innebär detta inte att det inte går att i tillräcklig utsträckning förstå i vilket sammanhang respektive begäran om förhandsavgörande har framställts och vilka samband som kan finnas mellan de unionsrättsliga bestämmelserna och den lagstiftning som är aktuell i de nationella målen. Det utgör inte heller hinder för att EU-domstolen lämnar vissa

minimiuppgifter till den hänskjutande domstolen som kan vara till vägledning för den, om den i förekommande fall skulle anse sig behöva tillämpa de unionsrättsliga bestämmelserna på förhållandena i de nationella målen.

- 31 Härav följer att de tolkningsfrågor som ställts av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) kan tas upp till prövning.

Prövning i sak

Den första frågan

- 32 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF ska tolkas på så sätt att de utgör hinder för en nationell lagstiftning som den i artikel 1.649 i 2015 års stabilitetslag, genom vilken det, av skäl som enbart har med störet av de offentliga finanserna att göra, införs en avgift som medför en sänkning av ersättningen till en begränsad kategori aktörer inom hasardspelssektorn, närmare bestämt koncessionshavare med ansvar för att hantera spel som spelas på spelautomater.
- 33 EU-domstolen gör följande bedömning. Det följer av fast rättspraxis att alla åtgärder som förbjuder, försvårar eller gör det mindre attraktivt att utöva de friheter som garanteras i artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF ska anses som inskränkningar i etableringsfriheten och/eller i friheten att tillhandahålla tjänster (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 december 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, punkt 35 och där angiven rättspraxis).
- 34 I förevarande fall framgår det av de uppgifter som den hänskjutande domstolen har lämnat att Republiken Italien, genom artikel 1.649 i 2015 års stabilitetslag, år 2015 genomförde en sänkning, i form av 2015 års avgift, på totalt 500 miljoner euro av den provision som enligt koncessionsavtal ska betalas till koncessionshavare inom sektorn för spel som spelas på spelautomater. Sänkningen fördelades proportionerligt mellan koncessionshavarna i förhållande till det antal automater som var och en av dem kontrollerade per den 31 december 2014, varefter koncessionshavarna i sin tur fördelade sänkningen mellan sig och sina underleverantörer i förhållande till varje koncessionshavares andel i provisionsfördelningen.
- 35 Vidare framgår bland annat av de förtydliganden som anges i punkt 22 ovan att vissa av de koncessionshavare som drabbas av 2015 års avgift är italienska bolag som kontrolleras av bolag som är etablerade i andra medlemsstater.
- 36 I det avseendet ska det erinras om följande. Den etableringsfrihet som enligt artikel 49 FEUF tillerkänns medlemsstaternas medborgare innebär att dessa medborgare har en rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag på samma villkor som dem som föreskrivs i etableringsstatens lagstiftning för dess egna medborgare. För bolag som bildats i enlighet med en medlemsstats lagstiftning, och som har sitt säte, sitt huvudkontor eller sin huvudsakliga verksamhet inom unionen, innebär etableringsfriheten, enligt artikel 54 FEUF, en rätt att utöva verksamhet i den berörda medlemsstaten genom ett dotterbolag, en filial eller en agentur (dom av den 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

- 37 Etableringsfriheten omfattar således en situation i vilken ett bolag som är etablerat i en medlemsstat bildar ett dotterbolag i en annan medlemsstat. Enligt fast rättspraxis gäller detsamma när ett sådant bolag eller en medborgare i en medlemsstat förvärvar andelar i ett bolag som är etablerat i en annan medlemsstat och andelsinnehavet ger ett bestämmande inflytande över bolagets beslut och möjlighet att fastställa dess verksamhet (dom av den 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punkt 46 och där angiven rättspraxis).
- 38 Däremot finner EU-domstolen att det inte är möjligt att på grundval av handlingarna i målen med tillräcklig precision fastställa i vilken utsträckning även artikel 56 FEUF skulle kunna beröras av de situationer som är aktuella i de nationella målen. I förevarande fall ska därför prövningen av den hänskjutande domstolens frågor ske enbart mot bakgrund av artikel 49 FEUF.
- 39 Den italienska regeringen har bestritt att 2015 års avgift har kunnat utgöra en inskränkning i den frihet som garanteras i artikel 49 FEUF, eftersom avgiftens storlek är för liten för att kunna ha en sådan verkan.
- 40 EU-domstolen erinrar dock om att även en snäv eller obetydlig inskränkning i en grundläggande frihet i princip är förbjuden enligt EUF-fördraget (dom av den 3 december 2014, De Clercq m.fl., C-315/13, EU:C:2014:2408, punkt 61 och där angiven rättspraxis).
- 41 Det ska emellertid påpekas att 2015 års avgift framstår som en åtgärd av fiskal karaktär, vilket den italienska regeringen särskilt har framhållit i sitt yttrande. Detta framgår även av uttrycket ”skatter och avgifter som tas ut på spel” som används i artikel 14.1 i lag nr 23 av den 11 mars 2014.
- 42 I det avseendet ska det erinras om att det av fast rättspraxis följer att frågor om direkt skatt visserligen omfattas av medlemsstaternas befogenhet, men att medlemsstaterna inte desto mindre är skyldiga att iaktta unionsrätten, och särskilt de grundläggande friheter som garanteras i EU-fördraget, när de utövar denna befogenhet (dom av den 11 juni 2015, Berlington Hungary m.fl., C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 34).
- 43 EU-domstolen har i detta sammanhang dock slagit fast att om det inte skett någon harmonisering på unionsnivå, så utgör de nackdelar som kan följa av att olika medlemsstater utövar sin respektive beskattningsrätt parallellt inte otillåtna restriktioner i de fria rörligheterna, så länge beskattningsrätten inte utövas på ett diskriminerande sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 maj 2016, NN (L) International, C-48/15, EU:C:2016:356, punkt 47, och dom av den 9 september 2021, Real Vida Seguros, C-449/20, EU:C:2021:721, punkt 38). EU-domstolen har bland annat slagit fast att artikel 56 FEUF inte tar sikte på åtgärder som endast medför att det uppstår merkostnader vid tillhandahållandet av den aktuella tjänsten och som påverkar tillhandahållandet av tjänster mellan medlemsstaterna och inom en medlemsstat på samma sätt (dom av den 11 juni 2015, Berlington Hungary m.fl., C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 36 och där angiven rättspraxis). På samma sätt gäller att artikel 49 FEUF inte tar sikte på åtgärder som endast medför att det uppstår merkostnader vid tillhandahållandet av den aktuella tjänsten och som påverkar tillhandahållandet på motsvarande sätt beroende på om det är fråga om ett rent inhemskt tillhandahållande eller om ett tillhandahållande som utförs av en aktör som kontrolleras av ett bolag som är etablerat i en annan medlemsstat.
- 44 Det framgår emellertid inte av handlingarna i målen att 2015 års avgift har lett till diskriminering mellan koncessionshavare inom sektorn för spel som spelas på spelautomater på grund av att den innebär att gränsöverskridande situationer behandlas mindre förmånligt än inhemska situationer. Det framgår för övrigt inte heller i vilken mån nämnda avgift skulle ha kunnat leda till omvänd

diskriminering, om det antas att sådan diskriminering är förbjuden enligt nationell rätt, genom att behandla inhemska situationer mindre förmånligt än gränsöverskridande situationer. Detta är emellertid något som det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

- 45 Det framgår inte heller klart, vilket också det är något som det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, att 2015 års avgift skulle kunna ha medfört att befintliga koncessionshavare hindrades från att driva spelautomaterna på ett lönsamt sätt på grund av att den gynnar andra spelsektorer, särskilt sektorn för onlinespel, eller på vilket sätt gränsöverskridande situationer i sådant fall skulle ha diskriminerats i förhållande till interna situationer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 2015, *Berlington Hungary m.fl.*, C-98/14, EU:C:2015:386, punkterna 39–41).
- 46 I det sammanhanget ankommer det på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida det, antingen inom sektorn för spel som spelas på spelautomater eller mellan denna sektor och andra spelsektorer, förelegat diskriminering av gränsöverskridande situationer i förhållande till inhemska situationer, mot bakgrund av den frihet som garanteras i artikel 49 FEUF, till följd av att Republiken Italien infört 2015 års avgift som drabbar aktörer inom sektorn för spel som spelas på spelautomater.
- 47 Det är endast om det slås fast att det varit fråga om en inskränkning i nämnda frihet som frågan huruvida inskränkningen eventuellt kan motiveras uppkommer.
- 48 Vad beträffar den frågan följer det av rättspraxis att lagstiftningen om hasardspel tillhör de områden där det föreligger avsevärda moraliska, religiösa och kulturella skiljaktigheter mellan medlemsstaterna. Eftersom det inte skett någon harmonisering på unionsnivå inom detta område har medlemsstaterna ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att bestämma den nivå som de anser vara lämpligast för att skydda konsumenterna och ordningen i samhället (dom av den 20 december 2017, *Global Starnet*, C-322/16, EU:C:2017:985, punkt 39 och där angiven rättspraxis).
- 49 Medlemsstaterna är således fria att fastställa målsättningarna för sin politik på området för hasardspel och, vid behov, exakt fastställa den eftersträlvade skyddsnivån. De inskränkningar som medlemsstaterna föreskriver måste dock uppfylla de krav som följer av EU-domstolens praxis, bland annat att de ska vara motiverade av tvingande skäl av allmänintresse och vara proportionerliga (dom av den 20 december 2017, *Global Starnet*, C-322/16, EU:C:2017:985, punkt 40 och där angiven rättspraxis). Restriktioner för hasardspelsverksamhet kan, under förutsättning att de uppfyller sistnämnda krav, således motiveras av tvingande skäl av allmänintresse, såsom att skydda konsumenterna samt att förebygga bedrägerier och att medborgarna lockas till överdrivet spelande (dom av den 22 januari 2015, *Stanley International Betting och Stanleybet Malta*, C-463/13, EU:C:2015:25, punkt 48 och där angiven rättspraxis).
- 50 Vad beträffar det nu aktuella fallet kan det konstateras att den italienska regeringen enligt artikel 14.1 i lag nr 23 av den 11 mars 2014 har befogenhet att ”genomföra en omstrukturering av gällande spelbestämmelser, genom att omstrukturera alla gällande regler i form av en regelsamling med spelbestämmelser, utan att det påverkar den organisatoriska modell som bygger på systemet med koncessioner och tillstånd, i den mån som det är absolut nödvändigt för att skydda berättigade förväntningar, allmän ordning och säkerhet, för att en avvägning ska kunna göras mellan det allmännas ekonomiska intressen och lokala intressen och för att skydda allmänna

intressen på folkhälsoområdet, för att förebygga penningtvätt av inkomster från brottslig verksamhet och för att säkerställa regelbunden betalning av de skatter och avgifter som tas ut på spel”.

- 51 I artikel 14.2 i samma lag föreskrevs att nämnda omstrukturering skulle genomföras i enlighet med vissa principer och riktlinjer som bland annat, enligt led g i denna bestämmelse, bestod i ”översyn av ersättningar och provisioner till koncessionshavare och andra aktörer enligt progressivitetskriteriet kopplat till volymen av uppburna insatser”.
- 52 I artikel 1.649 i 2015 års stabilitetslag anges emellertid att det bidrag som krävs av koncessionshavarna i form av 2015 års avgift syftar till att ”stärka målen för de offentliga finanserna, i avvaktan på en mera djupgående omstrukturering av de ersättningar och provisioner som ska betalas till koncessionshavare och andra aktörer i kedjan inom nätverket för att uppbära insatser för statens räkning, med tillämpning av artikel 14.2 g i lag nr 23 av den 11 mars 2014”.
- 53 Det förefaller således framgå av lydelsen av artikel 1.649 i 2015 års stabilitetslag att den italienska lagstiftaren vid införandet av 2015 års avgift inte längre hänvisade till tvingande skäl av allmänintresse, såsom att skydda konsumenterna samt att förebygga bedrägerier och spelberoende, eftersom denna bestämmelse uteslutande tar sikte på att stärka de offentliga finanserna.
- 54 Den omständigheten att en restriktion för hasardspelsverksamhet indirekt påverkar den berörda medlemsstatens budget på ett fördelaktigt sätt, hindrar emellertid inte att restriktionen kan anses vara motiverad om den i första hand verkligen eftersträvar mål som har samband med tvingande skäl av allmänintresse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 oktober 1999, Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, punkt 36, och dom av den 6 november 2003, Gambelli m.fl., C-243/01, EU:C:2003:597, punkt 62), vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera, varvid dock gäller att en inskränkning av friheten att tillhandahålla tjänster inte kan motiveras enbart av målet att öka statens intäkter (dom av den 11 juni 2015, Berlington Hungary m.fl., C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 60 och där angiven rättspraxis).
- 55 Av detta följer att i den mån det föreligger en inskränkning av den frihet som garanteras i artikel 49 FEUF till följd av införandet av 2015 års avgift, kan denna avgift inte anses vara motiverad.
- 56 Den italienska regeringen har emellertid gjort gällande, särskilt vid förhandlingen, att ett annat mål som eftersträvades med 2015 års avgift, genom den minskning av de berörda aktörernas intäkter som den innebär, var att avskräcka kriminella organisationer från att infiltrera sektorn för spel som spelas på spelautomater, som är förhållandevis särskilt lönsam. Enligt regeringen var ett ytterligare mål med 2015 års avgift att skydda spelarnas hälsa mot effekterna av hasardspel, mot bakgrund av spelsektorns kontinuerliga tillväxt och vissa av dess utmärkande särdrag.
- 57 EU-domstolen gör i detta avseende följande bedömning. I den mån den hänskjutande domstolen vid sin prövning kommer fram till att 2015 års avgift i själva verket – trots den ovan i punkt 52 redovisade lydelsen av artikel 1.649 i 2015 års stabilitetslag – huvudsakligen eftersträvade tvingande mål av allmänintresse, ankommer det i sådant fall på den att avgöra huruvida den restriktion som denna avgift innebär uppfyller de villkor som följer av EU-domstolens praxis beträffande dess proportionalitet, det vill säga huruvida den var ägnad att säkerställa förverkligandet av de eftersträvade målen och inte gick utöver vad som var nödvändigt för att

uppnå dessa mål. Vidare gäller att nationell lagstiftning endast är ägnad att säkerställa förverkligandet av de åberopade målen om den faktiskt svarar mot en önskan att uppnå dem på ett konsekvent och systematiskt sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 2015, *Berlington Hungary m.fl.*, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 64 och där angiven rättspraxis).

- 58 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 49 FEUF ska tolkas på så sätt att i den mån det är fastställt att en nationell lagstiftning som föreskriver en avgift som innebär en sänkning av ersättningen till koncessionshavare med ansvar för att hantera spel som spelas på spelautomater medför en inskränkning av den frihet som garanteras genom nämnda fördragsbestämmelse, utgör den bestämmelsen hinder för att en sådan inskränkning kan motiveras av mål som uteslutande grundar sig på överväganden som syftar till att stärka de offentliga finanserna.

Den andra frågan

- 59 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida principen om skydd för berättigade förväntningar ska tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som den i artikel 1.649 i 2015 års stabilitetslag, som innebär att den provision som anges i ett koncessionsavtal mellan ett bolag och en myndighet i den berörda medlemsstaten sänks under avtalets löptid.
- 60 EU-domstolen gör följande bedömning. Vad inledningsvis beträffar tillämpligheten av nyss nämnda princip gäller enligt rättspraxis att om en medlemsstat åberopar tvingande skäl av allmänintresse för att motivera en lagstiftning som kan hindra utövandet av en frihet som garanteras i fördraget, ska denna motivering även tolkas mot bakgrund av de allmänna principerna i unionsrätten, särskilt den allmänna principen om skydd för berättigade förväntningar. Detta innebär att de undantag som föreskrivs endast kan anses gälla för den aktuella nationella lagstiftningen om den är förenlig med principen om skydd för berättigade förväntningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 2015, *Berlington Hungary m.fl.*, C-98/14, EU:C:2015:386, punkterna 74 och 75 samt där angiven rättspraxis).
- 61 Om den hänskjutande domstolen kommer fram till att 2015 års avgift medför en inskränkning i etableringsfriheten enligt artikel 49 FEUF och därför gör en proportionalitetsprövning av inskränkningen i enlighet med den rättspraxis som anges i punkt 57 ovan, så ska den i samband med detta således även beakta de krav som följer av principen om skydd för berättigade förväntningar.
- 62 Det följer av fast rättspraxis att principen om skydd för berättigade förväntningar kan åberopas av en ekonomisk aktör hos vilken en nationell myndighet har väckt grundade förhoppningar. I fall där en försiktig och medveten ekonomisk aktör kan förutse vidtagandet av en åtgärd som kan komma att påverka dennes intressen kan den ekonomiska aktören emellertid inte anses ha rätt att göra anspråk på skydd för berättigade förväntningar när åtgärden vidtas. De ekonomiska aktörerna kan inte heller ha berättigade förväntningar på att rådande förhållanden ska bestå när dessa kan ändras av de nationella myndigheterna inom deras utrymme för skönsmässig bedömning (dom av den 15 april 2021, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) m.fl.*, C-798/18 och C-799/18, EU:C:2021:280, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

- 63 Däremot har de ekonomiska aktörerna enligt principen om skydd för berättigade förväntningar fortfarande rätt att i förekommande fall ifrågasätta det sätt på vilket sådana ändringar genomförs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juni 2015, *Berlington Hungary m.fl.*, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 78 och där angiven rättspraxis).
- 64 I det avseendet har EU-domstolen till exempel redan slagit fast att i fall där en ekonomisk aktör har gjort kostsamma investeringar för att anpassa sig till det regelverk som tidigare antagits av lagstiftaren, kan aktörens intressen komma att påverkas väsentligt av att detta regelverk avskaffas i förtid, och detta gäller i än högre grad om det tidigare regelverket avskaffas plötsligt och på ett oförutsägbart sätt, utan att aktören ges nödvändig tid för att anpassa sig till det nya regelverket (se dom av den 11 juni 2015, *Berlington Hungary m.fl.*, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 87).
- 65 Det är den hänskjutande domstolen som ska pröva huruvida en nationell lagstiftning är förenlig med principen om skydd för berättigade förväntningar, eftersom EU-domstolen i ett mål enligt artikel 267 FEUF endast är behörig att ge den hänskjutande domstolen de uppgifter om unionsrättens tolkning som denna kan behöva för att göra en sådan förenlighetsprövning. Den hänskjutande domstolen kan vid nämnda prövning beakta samtliga relevanta omständigheter som framgår av den berörda lagstiftningens lydelse, ändamål eller systematik (dom av den 15 april 2021, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) m.fl.*, C-798/18 och C-799/18, EU:C:2021:280, punkt 43 och där angiven rättspraxis).
- 66 I det avseendet kan det konstateras att det i punkt II 1.5 i den anbudsinfordran som nämns i punkt 7 ovan föreskrivs att ”koncessionshavaren har rätt till en provision som motsvarar skillnaden mellan å ena sidan det belopp som de uppburna spelinsatserna uppgår till samt å andra sidan [de belopp som härrör från den statliga punktskatten på spel, koncessionsavgiften, den säkerhet som ska ställas som en procentandel av de uppburna insatserna], vinstutbetalningar i enlighet med de minimibelopp som föreskrivs i gällande lagstiftning och den andel som tillkommer tredje parter med ansvar för att uppbära spelinsatser”.
- 67 Koncessionshavarna kan visserligen inte ha några berättigade förväntningar på att de belopp som de olika pålagor som anges i punkt II 1.5 i anbudsinfordran uppgår till och som ska dras från beloppet av uppburna spelinsatser ska ligga fast över tid. Det framgår dock av handlingarna i målet – vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera – att anbudsinfordran inte innehåller någon bestämmelse om möjligheten att införa en avgift av rent ekonomiska och skattemässiga skäl.
- 68 Vad beträffar lag nr 23 av den 11 mars 2014 har den italienska regeringen gjort gällande att den i betydande utsträckning gav kännedom om att 2015 års avgift skulle komma att införas. Det ska dock påpekas att nämnda avgift inte tycks ha fastställts i samband med den omstrukturering av ersättningen till koncessionshavarna som denna lag gav den italienska regeringen befogenhet att genomföra. Det framgår nämligen uttryckligen av artikel 1.649 i 2015 års stabilitetslag att 2015 års avgift infördes ”i avvaktan på”, och därmed i praktiken utanför, denna omstrukturering. Det framgår för övrigt av handlingarna i målet att omstruktureringen aldrig genomfördes på grund av att regeringens befogenhet hade upphört.
- 69 Avsaknaden av samband mellan 2015 års avgift och lag nr 23 av den 11 mars 2014 framgår dessutom av den omständigheten att artikel 1.649 i 2015 års stabilitetslag – till skillnad från ”progressivitetskriteriet kopplat till volymen av uppburna insatser” som skulle tillämpas vid den planerade omstruktureringen – fastställde avgiften till ett fast belopp, det vill säga utan koppling

till volymen av uppburna insatser, och fördelade den mellan koncessionshavarna på grundval av det antal automater som drevs av var och en av dem, det vill säga återigen utan koppling till volymen av uppburna insatser.

- 70 EU-domstolen ska avslutningsvis pröva vad klagandebolagen anført i fråga om att 2015 års avgift hade retroaktiv verkan. I det avseendet ska det påpekas att avgiften, som infördes den 23 december 2014, syftade till att minska ersättningen till koncessionshavarna ”från och med år 2015” (se artikel 1.649 i 2015 års stabilitetslag) och att den skulle betalas mellan april och oktober 2015. Av detta följer att 2015 års avgift inte hade retroaktiv verkan.
- 71 Det är emellertid riktigt att tidpunkten för införandet av avgiften, dess storlek och fördelningen av den i förhållande till det antal spelautomater som varje koncessionshavare drev per den 31 december 2014 är omständigheter som förefaller ha kunnat påverka koncessionshavarnas finansiella prognoser med kort varsel och, enligt vad som anges i beslutet om hänskjutande, i betydande grad. I det avseendet ankommer det, i förekommande fall, på den hänskjutande domstolen att bedöma exakt hur stor påverkan en sådan tillfällig avgift kan ha haft på lönsamheten för de investeringar som koncessionshavarna gjort samt huruvida och i vilken utsträckning koncessionshavarna, på grund av att avgiften eventuellt kan anses ha införts plötsligt och på ett oförutsebart sätt, inte har getts nödvändig tid för att kunna anpassa sig till denna nya situation.
- 72 Mot denna bakgrund ska den andra frågan besvaras enligt följande. I den mån artikel 49 FEUF är tillämplig på en nationell åtgärd av nu aktuellt slag, utgör principen om skydd för berättigade förväntningar i princip inte hinder för en nationell lagstiftning som innebär att den ersättning som enligt koncessionsavtal som ingåtts mellan bolag och den berörda medlemsstatens myndigheter ska betalas till koncessionshavarna tillfälligt minskas under koncessionsavtalens löptid. Detta gäller dock inte om det, med hänsyn till i vilken omfattning minskningen av ersättningen påverkar lönsamheten för de investeringar som koncessionshavarna gjort och huruvida minskningen införts plötsligt och på ett oförutsägbart sätt, ska anses att koncessionshavarna inte getts nödvändig tid för att anpassa sig till denna nya situation.

Rättegångskostnader

- 73 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) Artikel 49 FEUF ska tolkas på så sätt att i den mån det är fastställt att en nationell lagstiftning som föreskriver en avgift som innebär en sänkning av ersättningen till koncessionshavare med ansvar för att hantera spel som spelas på spelautomater medför en inskränkning av den frihet som garanteras genom nämnda fördragsbestämmelse, utgör den bestämmelsen hinder för att en sådan inskränkning kan motiveras av mål som uteslutande grundar sig på överväganden som syftar till att stärka de offentliga finanserna.

- 2) I den mån artikel 49 FEUF är tillämplig på en nationell åtgärd av nu aktuellt slag, utgör principen om skydd för berättigade förväntningar i princip inte hinder för en nationell lagstiftning som innebär att den ersättning som enligt koncessionsavtal som ingåtts mellan bolag och den berörda medlemsstatens myndigheter ska betalas till koncessionshavarna tillfälligt minskas under koncessionsavtalens löptid. Detta gäller dock inte om det, med hänsyn till i vilken omfattning minskningen av ersättningen påverkar lönsamheten för de investeringar som koncessionshavarna gjort och huruvida minskningen införts plötsligt och på ett oförutsägbart sätt, ska anses att koncessionshavarna inte getts nödvändig tid för att anpassa sig till denna nya situation.**

Underskrifter