Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

20 декември 2017 година*

„Преюдициално запитване — Свободно предоставяне на услуги, свобода на установяване, свободно движение на капитали и свобода на стопанската инициатива — Ограничения — Възлагане на нови концесии за онлайн управление на игри — Принципи на правната сигурност и на защита на оправданите правни очаквания — Решение на Конституционния съд — Наличие или липса на задължение на националната юрисдикция да сезира Съда“

По дело C-322/16

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) с акт от 4 февруари 2016 г., постъпил в Съда на 7 юни 2016 г., в рамките на производство по дело

Global Starnet Ltd

срещу

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta, председател на състава, J.-C. Bonichot, Ал. Арабаджиев, S. Rodin (докладчик) и E. Regan, съдии,

генерален адвокат: N. Wahl,

секретар: R. Schiano, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 6 април 2017 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за Global Starnet Ltd, от B. Carbone, C. Barreca, S. Vinti и A. Scuderi, 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 и R. Verbeke, advocaten,

* Език на производството: италиански.

– за чешкото правителство, от M. Smolek и J. Vláčil, в качеството на представители,

– 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 L. Malferrari и H. Tserepa-Lacombe, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 8 юни 2017 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 26 ДФЕС, 49 ДФЕС, 56 ДФЕС, 63 ДФЕС и 267 ДФЕС, на член 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз и на общия принцип на защита на оправданите правни очаквания.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Global Starnet Ltd, от една страна, и Ministero dell'Economia e delle Finanze (Министерството на икономиката и финансите, Италия) и Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (Автономно управление на държавните монополи, Италия, наричано по-нататък „AAMS“), от друга страна, относно определянето на приложимите условия за онлайн управление на игри на слот машини за забавление, както и относно обявлението за обществена поръчка за възлагане на концесия за създаване и управление на мрежа за онлайн управление на игри на такива машини.

Правна уредба

3 Член 1, параграф 78, буква b) от legge n. 220, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011) (Закон № 220 относно разпоредбите за съставяне на годишния и многогодишния държавен бюджет (закон за бюджета за 2011 г.) от 13 декември 2010 г. (редовна притурка към GURI № 297 от 21 декември 2010 г., наричан по-нататък „Закон № 220/2010“), гласи:

„[…]

4) през целия срок на концесията задлъжнялостта трябва да бъде запазена в съотношение […], което не превишава стойността, определена с декрет на министерство на икономиката и финансите;

[…]

8) операциите, свързани с промяна в правосубектността на концесионера, подлежат на предварително разрешение от AAMS, при липсата на което концесията се прекратява; промяна в правосубектността на концесионера означава всяка операция на концесионера по сливане, разделяне, прехвърляне на предприятието, промяна на седалището или на предмета на дейност на дружеството, прекратяване на дружеството, с изключение на операциите по продажба или инвестиране на акции на концесионера на регулиран пазар;

9) операциите по прехвърляне на дялови участия, включително такива предоставящи контрол, притежавани от концесионера, които могат да доведат до намаляване, през финансовата година, в която се извършва операцията, на капиталовата адекватност, определена с декрет на министерство на икономиката и финансите, подлежат на предварително разрешение от AAMS, без да се засяга задължението на концесионера да възстанови в тези случаи, под страх от прекратяване на концесията, посочената капиталова адекватност чрез увеличаване на капитала или други операции или инструменти за възстановяване на адекватността в срок от шест месеца от датата на одобряване на финансовите отчети;

[…]

17) свръхпечалбата от дейностите, посочени в точка 6, може да бъде предназначена за цели, различни от инвестиции, свързани с дейностите, предмет на концесията, само с предварително разрешение от AAMS;

[…]

23) налагат се санкции, под формата на неустойка, когато концесионерът наруши клаузи от концесионния договор, включително в случай на неумишлено нарушение; санкциите се увеличават в зависимост от тежестта на нарушението, при спазване на принципите на пропорционалност и на ефективност на санкциите;

[…]

25) концесионер, който преустановява дейността си с изтичане на срока на концесията, продължава да осъществява обичайно дейностите по управление и експлоатация на дейностите по събиране на [залозите за] игрите, предмет на концесията, до прехвърлянето на тези дейности на новия концесионер;

[…]“.

4 По силата на член 1, параграф 79 от този закон концесионерите на концесии за управление на публични игри, което не се извършва дистанционно, са длъжни да подпишат допълнително споразумение към концесионния договор, за да приведат в съответствие този договор с разпоредбите на посочения закон, цитирани в предходната точка.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

5 AAMS възлага на Global Starnet концесията за създаване и оперативно управление на мрежа за онлайн управление на разрешени от закона игри на слот машини за забавление и свързаните с това дейности въз основа на разпоредба, предвиждаща възлагането на този вид концесии на действащите концесионери, сред които е и Global Starnet, без да се провеждат процедури по подбор, предвидени за останалите оператори на игри.

6 Със Закон № 220/2010 условията за възлагане на концесии за организиране и управление на публични игри са променени по по-неблагоприятен за Global Starnet начин. Въз основа на този закон AAMS приема декрет за определяне на условията за онлайн управление на игри на слот машини за забавление и обявление за обществена поръчка за възлагане на концесия за създаване и управление на мрежа за онлайн управление на игри на такива машини.

7 Global Starnet обжалва тези два административни акта пред Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Областен административен съд Лацио, Италия).

8 Тъй като този съд отхвърля жалбата, Global Starnet подава въззивна жалба пред Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) като изтъква, най-напред, че е нарушен принципът на оправданите правни очаквания, тъй като Закон № 220/2010 позволява въвеждането на нови изисквания за упражняване на дейността на концесионера по организиране и управление на публични игри, които по същество променят съществуващия концесионен договор. По-нататък, Global Starnet поддържа, че е нарушен принципът на равно третиране, тъй като то е поставено в по-неблагоприятно положение от новите конкуренти, които не са задлъжнели, и че този закон е несъвместим с принципите на правото на Съюза, които изискват премахването на всички пречки пред развитието на свободното движение на стоки и свободното предоставяне на услуги. Накрая, Global Starnet изтъква, че спорните разпоредби от Закон № 220/2010 са противоконституционни, тъй като противоречат на свободата на стопанска инициатива, и че обявлението за обществена поръчка за възлагане на концесия за създаване и управление на мрежа за онлайн управление на игри на слот машини за забавление е незаконосъобразно, тъй като може да доведе до изключването му от процедурата за възлагане на обществената поръчка.

9 На 2 септември 2013 г. Consiglio di Stato (Държавен съвет) уважава частично жалбата на Global Starnet с решение, което не е окончателно. Той постановява по-специално че това дружество е било принудено да участва в новата процедура по подбор, въпреки че съгласно законодателството, действащо към момента на концесионния договор, по който то е бенефициер, не е необходимо да се провежда процедура по подбор за действащите концесионери, и че незаконосъобразно му е бил наложен по-неблагоприятен договор, въпреки че то е направило инвестиция, разчитайки че първоначалната концесия ще бъде подновена без прекъсване, като същевременно не се засяга възможност за навлизане на нови конкуренти.

10 По инициатива на запитващата юрисдикция, която отправя въпрос за конституционосъобразност на член 1, параграф 79 от Закон № 220/2010, с решение № 56/2015 от 31 март 2015 г. Corte costituzionale (Конституционен съд, Италия) постановява, че принципът на оправданите правни очаквания и правната сигурност са ценности, защитени от италианската конституция, но не по абсолютен начин, нито без възможност за каквото и да било изменение. Що се отнася до концесиите за обществени услуги, Конституционният съд посочва, че възможността за натиск от страна на обществото за промяна на първоначалните условия трябва да се счита за вътрешно присъща на концесионното правоотношение още от възникването му, което е още по-валидно в една толкова чувствителна област като тази на публичните игри, заслужаващи специално и непрекъснато внимание от страна на националния законодател. Поради това не са нарушени нито посочените ценности, нито свободата на стопанска инициатива. Освен това в случая наложените с разглежданите разпоредби ограничения представляват само минимална мярка за възстановяване на равното третиране на организаторите на игри, която е напълно обоснована от положението на действащия концесионер, който се ползва с предимство, тъй като не трябва да участва в нова процедура по подбор. От друга страна, разглежданите разпоредби не са нито явно неподходящи за постигане на целите, определени от националния законодател, нито непропорционални спрямо съдържанието и естеството на концесионното правоотношение, нито пък водят до непоносими допълнителни тежести. Накрая Corte costituzionale (Конституционен съд) приема, че предполагаемата цялостна или частична загуба на инвестирания капитал в най-лошия случай представлява само непряка последица от наложените със спорните разпоредби задължения относно управлението и като такова излизала извън сферата на закрила на правото, което подлежи на обезщетение.

11 След това решение на Corte costituzionale (Конституционен съд), което разглежда член 1, параграф 79 от Закон № 220/2010 в светлината на разпоредбите на италианската конституция, които според запитващата юрисдикция по същество имат същото съдържание като това на съответните разпоредби от Договора, последната юрисдикция счита, че е необходимо да отправи преюдициално запитване до Съда.

12 При тези обстоятелства Consiglio di Stato (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Може ли член 267, трета алинея от Договора за функционирането на ЕС да се тълкува в смисъл, че не съществува безусловно задължение за юрисдикция, която се произнася като последна съдебна инстанция, да отправи преюдициално запитване по въпрос относно тълкуването на европейското право, ако в хода на същото съдебно производство Corte costituzionale [Конституционният съд] е преценил конституционосъобразността на националната правна уредба, като по същество е използвал същите нормативни параметри като тези, чието тълкуване се иска от Съда, макар те да са формално различни, тъй като се съдържат в разпоредби на Конституцията, а не на европейските Договори?

2) При условията на евентуалност по отношение на първия въпрос, ако Съдът отговори на въпроса относно тълкуването на член 267, трета алинея в смисъл, че е задължително отправянето на преюдициално запитване: допускат ли разпоредбите и принципите, посочени в [членове 26 ДФЕС, 49 ДФЕС, 56 ДФЕС и 63 ДФЕС] и в член 16 […] от Хартата на основите права, както и общият принцип на защита на оправданите правни очаквания (който „е един от основните принципи на Съюза“, както е постановил Съдът в решение от 14 март 2013 г., [Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169)], приемането и прилагането на национална правна уредба (член 1, параграф 78, буква b), точки 4, 8, 9, 17, 23 и 25 от Закон № 220/2010), която предвижда и за лица, които вече са концесионери в сектора на онлайн провеждането на законни игри, нови изисквания и задължения чрез допълнително споразумение към вече съществуващия договор (и без какъвто и да е срок за постепенно привеждане в съответствие)?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

13 С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 267, трета алинея ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че национална юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване, не е длъжна да отправи преюдициално запитване за тълкуване на правото на Съюза, ако в рамките на същото национално производство Конституционният съд на съответната държава членка е преценил конституционосъобразността на национални разпоредби с оглед на референтни норми, чието съдържание е аналогично с разпоредбите на правото на Съюза.

14 Най-напред трябва да се отбележи, че преди да сезира Съда, запитващата юрисдикция отправя до Corte costituzionale (Конституционен съд) въпрос за конституционосъобразност на разпоредби от националното право, които са предмет и на втория преюдициален въпрос. В отговор на този въпрос Corte costituzionale (Конституционен съд) се произнася по съответствието на тези разпоредби не с правото на Съюза, а с разпоредбите на италианската конституция, които според запитващата юрисдикция по същество са същите референтни норми като членове 26 ДФЕС, 49 ДФЕС, 56 ДФЕС и 63 ДФЕС, член 16 от Хартата на основните права и принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания.

По допустимостта

15 Италианското правителство оспорва допустимостта на първия въпрос, като изтъква следните доводи.

16 На първо място, националният съд, който се произнася като последна инстанция, бил длъжен да прецени предварително въпроса, за да се избегне възможността страните да злоупотребят с него. На второ място, нямало никакво основание да се поставя въпросът дали посоченият съд е длъжен да се съобрази с тълкуването на Corte costituzionale (Конституционен съд), тъй като решенията на последния, с които се отхвърлят въпроси за конституционосъобразност, не са обвързващи за националния съд. На трето място, след като е счела, че въпросът за конституционосъобразност на националното право е от значение за решаването на спора и поради това е сезирала Corte costituzionale (Конституционен съд), запитващата юрисдикция била постановила, че спорните национални разпоредби съответстват на правото на Съюза. На четвърто място, първият въпрос бил чисто хипотетичен и следователно недопустим, тъй като запитващата юрисдикция е трябвало да сезира Corte costituzionale (Конституционен съд) с въпрос за евентуалното противоречие с правото на Съюза на разглежданите в главното производство разпоредби, преди да сезира Съда с този въпрос.

17 В това отношение следва да се припомни, че в рамките на сътрудничеството между Съда и националните юрисдикции, въведено с член 267 ДФЕС, само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, щом като поставеният въпрос се отнася до тълкуването на правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе. Отказът да се произнесе по поставен от национална юрисдикция преюдициален въпрос е възможен само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство, когато проблемът е хипотетичен или още когато Съдът не разполага с необходимите фактически и правни елементи, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (решение от 7 юли 2016 г., Muladi, C-447/15, EU:C:2016:533, т. 33).

18 В случая не изглежда, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство или че проблемът е от хипотетично естество.

19 Освен това, предвид цитираната по-горе съдебна практика, обстоятелството дали запитващата юрисдикция е обвързана от тълкуването на разглежданата национална правна уредба от Corte costituzionale (Конституционният съд), както и обстоятелството дали тя е трябвало да сезира последния с въпрос относно тълкуването на правото на Съюза, са без значение за преценката на допустимостта на първия въпрос.

20 Ето защо първият въпрос е допустим.

По същество

21 Трябва да се припомни, че ако националната юрисдикция, разглеждаща свързан с правото на Съюза спор, прецени, че дадена национална разпоредба противоречи не само на правото на Съюза, но и на конституцията, тя не е лишена от правото, съответно не е освободена от задължението по член 267 ДФЕС да сезира Съда с въпроси относно тълкуването или валидността на правото на Съюза, поради факта че установяването на противоконституционността на вътрешноправна норма задължително предполага сезиране на конституционния съд. Всъщност ефективното прилагане на правото на Съюза би било застрашено, ако задължението за сезиране на конституционния съд може да попречи на националния съд, разглеждащ спор, по отношение на който се прилага правото на Съюза, да упражни предоставеното му по член 267 ДФЕС право да отправи до Съда въпросите относно

тълкуването или валидността на правото на Съюза, за да може да прецени дали дадена национална норма е съвместима с него (решение от 4 юни 2015 г., Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, т. 34 и цитираната съдебна практика).

22 Въз основа на всички изложени съображения Съдът е стигнал до извода, че функционирането на установената с член 267 ДФЕС система на сътрудничество между Съда и националните юрисдикции и принципът на предимство на правото на Съюза изискват националният съд да може да сезира Съда с всеки преюдициален въпрос, който счита за необходим, и във всеки момент от производството, който според него е подходящ, включително след приключването на производство за инцидентен контрол за конституционност (решение от 4 юни 2015 г., Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, т. 35 и цитираната съдебна практика).

23 От всички изложени съображения следва, че ефективното прилагане на правото на Съюза би било застрашено и полезното действие на член 267 ДФЕС би било ограничено, ако поради наличието на производство за контрол за конституционност, националният съд е възпрепятстван да сезира Съда с преюдициални въпроси и да приложи незабавно правото на Съюза в съответствие с решението или практиката на Съда (вж. в този смисъл решение от 4 юни 2015 г., Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, т. 36 и цитираната съдебна практика).

24 Освен това, макар да е вярно, че въведеното с член 267 ДФЕС производство е инструмент за сътрудничество между Съда и националните юрисдикции, чрез който Съдът предоставя на националните юрисдикции насоките за тълкуването на правото на Съюза, които са им необходими за разрешаването на висящия пред тях спор, остава фактът, че когато не съществува възможност за съдебно обжалване на решението на дадена национална юрисдикция съгласно вътрешното право, последната по принцип е длъжна да сезира Съда по смисъла на член 267, трета алинея ДФЕС, щом пред нея бъде повдигнат въпрос относно тълкуването на правото на Съюза (вж. решение от 9 септември 2015 г., Ferreira da Silva e Brito и др., C-160/14, EU:C:2015:565, т. 37).

25 Фактът, че Corte costituzionale (Конституционен съд) се е произнесъл по съвместимостта на разпоредби на националното право, които са предмет и на втория преюдициален въпрос, с разпоредбите на италианската конституция, които според запитващата юрисдикция по същество са същите референтни норми като членове 26 ДФЕС, 49 ДФЕС, 56 ДФЕС и 63 ДФЕС и член 16 от Хартата на основните права, не оказва никакво влияние върху задължението, предвидено в член 267 ДФЕС, за сезиране на Съда с въпроси относно тълкуването на правото на Съюза.

26 С оглед на гореизложеното на първия въпрос следва да се отговори, че член 267, трета алинея ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че национална юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване, по принцип е длъжна да отправи преюдициално запитване за тълкуване на правото на Съюза, дори ако в рамките на същото национално производство конституционният съд на съответната държава членка е преценил конституционосъобразността на национални разпоредби с оглед на референтни норми, чието съдържание е аналогично с разпоредите на правото на Съюза.

По втория въпрос

27 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали членове 26 ДФЕС, 49 ДФЕС, 56 ДФЕС и 63 ДФЕС, член 16 от Хартата на основните права и принципът на защита на оправданите правни очаквания трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която налага на лица,

които вече са концесионери в сектора на онлайн управлението на разрешени от закона игри, нови изисквания за упражняване на тяхната дейност чрез допълнително споразумение към съществуващия договор.

28 В случая член 1, параграф 78, буква b), точки 4, 8, 9, 17, 23 и 25 от Закон № 220/2010 налага на действащите концесионери шест нови условия за упражняване на тяхната дейност. Това са съответно задължението за запазване на съотношението на задлъжнялост в рамките на определена стойност, установена с декрет, изискването за издаване на предварително разрешение от AAMS за операциите, които могат да доведат до промяна в правосубектността на концесионера, при липсата на което концесията се прекратява, изискването за издаване на предварително разрешение от AAMS за операциите по прехвърляне на дялови участия, притежавани от концесионера, които могат да доведат до намаляване на капиталовата адекватност, определена с декрет, без да се засяга задължението на концесионера да възстанови в тези случаи, под страх от прекратяване на концесията, посочената капиталова адекватност, изискването за издаване на предварително разрешение от AAMS за предназначаване на свръхпечалбата от някои дейности за цели, различни от тези, свързани с предмета на концесията, изискването за налагане на санкции — под формата на нарастваща в зависимост от тежестта на нарушението неустойка и при спазване на принципите на пропорционалност и на ефективност на санкциите — за нарушаване от концесионера на клаузи от концесионния договор, включително в случай на неумишлено нарушение, и изискването концесионер, който преустановява дейността си, да продължи да осъществява обичайно дейностите, предмет на концесията, до прехвърляне на управлението и експлоатацията на новия концесионер.

Предварителни бележки

29 Следва да се припомни, че когато дадена национална мярка има отношение едновременно към няколко основни свободи, Съдът по принцип я анализира само от гледна точка на една от тези свободи, ако констатира, че при обстоятелствата по конкретния случай останалите са напълно второстепенни спрямо първата и могат да бъдат отнесени към нея (вж. определение от 28 септември 2016 г., Durante, C-438/15, непубликувано, EU:C:2016:728, т. 14 и цитираната съдебна практика).

30 При това Съдът е постановил, че правна уредба на държава членка, която поставя упражняването на икономическа дейност в зависимост от получаването на концесия и предвижда различни хипотези за прекратяване на концесията, представлява пречка пред гарантираните с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС свободи (решение от 28 януари 2016 г., Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, т. 22 и цитираната съдебна практика).

31 Освен това, що се отнася до приложимостта на членове 34 ДФЕС и 35 ДФЕС, следва да се припомни, че дейността по експлоатация на автомати за хазартни игри или игри, свързани с пари, независимо дали може да се отдели от дейностите по производство, внос и разпространение на такива автомати, няма отношение към тези членове, които са свързани със свободното движение на стоки (вж. в този смисъл решение от 11 септември 2003 г., Anomar и др., C-6/01, EU:C:2003:446, т. 56).

32 Също така, що се отнася до приложимостта на член 63 ДФЕС, при липса на предоставени от запитващата юрисдикция доказателства в обратен смисъл, евентуалните произтичащи от разглежданата национална правна уредба ограничения на свободното движение на капитали и на свободата на плащанията са само неизбежна последица от евентуалните ограничения, наложени на свободите, гарантирани с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС.

33 Накрая, що се отнася до член 26 ДФЕС, трябва да се отбележи, че от документите по преписката, с които разполага Съдът, е видно, че спорът по главното производство няма отношение към компетентността на Съюза или на неговите институции да приемат мерките, предвидени в този член.

34 От това следва, че на втория въпрос трябва да се отговори само що се отнася до членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, член 16 от Хартата на основните права и принципа за защита на оправданите правни очаквания.

По ограниченията на свободите, гарантирани с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС

35 Следва да се припомни, че като ограничения на свободата на установяване и/или на свободното предоставяне на услуги трябва да се разглеждат всички мерки, които забраняват, възпрепятстват или правят по-слабо привлекателно упражняването на гарантираните с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС свободи (вж. решение от 22 януари 2015 г., Stanley International Betting и Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, т. 45 и цитираната съдебна практика).

36 В настоящия случай новите условия за упражняване на дейността на действащите концесионери, наложени с член 1, параграф 78, буква b), точки 4, 8, 9, 17, 23 и 25 от Закон № 220/2010, както бяха посочени в точка 28 от настоящото решение, могат да направят по-слабо привлекателно или дори невъзможно упражняването на свободите, гарантирани с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, тъй като тези условия могат да попречат на възвръщаемостта на инвестициите им.

37 Следователно тези мерки представляват ограничения на свободите, гарантирани с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС.

38 Следва да се провери дали тези ограничения все пак могат да бъдат обосновани.

По обосноваването на ограничения на свободите, гарантирани с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС

– По наличието на императивни съображения от общ интерес

39 Следва да се припомни, че правната уредба на хазартните игри е една от областите, в които между държавите членки съществуват значителни различия от морално, религиозно и културно естество. При липса на хармонизация в областта на равнището на ЕС, държавите членки разполагат с широко право на преценка по отношение на избора на равнището на защита на потребителите и на обществения ред, което считат за най-подходящо (решение от 8 септември 2016 г., Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, т. 39 и цитираната съдебна практика).

40 Ето защо държавите членки са свободни да установяват целите на своята политика в областта на хазартните игри и, когато се налага, да определят с точност търсеното равнище на защита. Въпреки това ограниченията, които държавите членки налагат, следва да удовлетворяват 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 (решение от 8 септември 2016 г., Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, т. 40 и цитираната съдебна практика).

41 В настоящия случай от съдържанието на разглежданите в главното производство национални разпоредби следва, както посочва и генералният адвокат в точка 43 от заключението си, че целта на тези разпоредби е подобряване на икономическата и финансовата стабилност на концесионерите, укрепване на тяхната почтеност и надеждност, както и борба с престъпността.

42 Предвид спецификата на положението на хазартните игри тези цели могат да представляват императивни съображения от общ интерес, годни да обосноват ограничаването на основни свободи като разглежданите в главното производство (вж. в този смисъл решение от 8 септември 2016 г., Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, т. 42 и 43).

43 Установяването на действително преследваните с разглежданите в главното производство национални разпоредба цели при всички положения е от компетентността на запитващата юрисдикция (вж. в този смисъл решение от 28 януари 2016 г., Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, т. 35).

44 Освен това следва да се припомни, че когато държава членка се позовава на императивни съображения от общ интерес, за да обоснове правна уредба, която може да възпрепятства упражняването на правото на установяване и на свободно предоставяне на услуги, тази обосновка трябва да се тълкува и с оглед на общите принципи на правото на Съюза, и по-специално на основните права, гарантирани вече от Хартата на основните права. Следователно разглежданата национална правна уредба може да се ползва от дадена обосновка само ако съответства на посочените принципи и права (вж. в този смисъл решение от 11 юни 2015 г., Berlington Hungary и др., C-98/14, EU:C:2015:386, т. 74 и цитираната съдебна практика).

45 В настоящия случай запитващата юрисдикция иска да се установи дали принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания, както и свободата на стопанска инициатива, предвидена в член 16 от Хартата на основните права, допускат национална правна уредба като разглежданата в главното производство и посочена в точка 28 от настоящото решение, която налага на лица, които вече са концесионери в сектора на онлайн управлението на разрешени от закона игри, нови изисквания за упражняване на тяхната дейност чрез допълнително споразумение към съществуващия договор.

– По принцип на защита на оправданите правни очаквания

46 Следва да се подчертае, че принципът на правната сигурност, следствие от който е принципът на защита на оправданите правни очаквания, изисква по-конкретно действието на правните норми да е ясно, точно и предвидимо, по-специално когато те могат да имат неблагоприятни последици за физическите лица и предприятията (вж. в този смисъл решение от 11 юни 2015 г., Berlington Hungary и др., C-98/14, EU:C:2015:386, т. 77 и цитираната съдебна практика).

47 Икономическите оператори обаче не могат да има правни очаквания за пълната липса на законодателни изменения, а могат само да оспорят правилата за прилагане на тези изменения (вж. в този смисъл решение от 11 юни 2015 г., Berlington Hungary и др., C-98/14, EU:C:2015:386, т. 78 и цитираната съдебна практика).

48 В това отношение трябва да се отбележи, че националният законодател следва да предвиди достатъчно дълъг преходен период за адаптиране на икономическите оператори или система за разумно компенсиране (вж. в този смисъл решение от 11 юни 2015 г., Berlington Hungary и др., C-98/14, EU:C:2015:386, т. 85 и цитираната съдебна практика).

49 Макар, разбира се, запитващата юрисдикция да трябва да установи в светлината на цитираната в предходните точки съдебна практика и след цялостна преценка на всички релевантни обстоятелства дали разглежданата в главното производство правна уредба е в съответствие с принципа на защита на оправданите правни очаквания, следва да се отбележи, че от акта за преюдициално запитване е видно, че Закон № 220/2010 предвижда срок от 180 дни от влизането му в сила за въвеждане на новите изисквания, установени чрез подписването на допълнително споразумение към договора, като този срок по принцип изглежда достатъчен, за да позволи на концесионерите да се приспособят към тези изисквания.

– По свободата на стопанска инициатива

50 Както Съдът вече е постановявал, проверката с оглед на членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС на ограничение, произтичащото от национална правна уредба, обхваща и евентуалните ограничения на правата и свободите, предвидени в членове 15—17 от Хартата на основните свободи, така че не е необходима отделна проверка на свободата на стопанска инициатива (вж. в този смисъл решения от 30 април 2014 г., Pfleger и др., C-390/12, EU:C:2014:281, т. 60 и от 11 юни 2015 г., Berlington Hungary и др., C-98/14, EU:C:2015:386, т. 91).

По пропорционалността на ограничението на свободите, гарантирани с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, както и на свободата на стопанска инициатива

51 Що се отнася до пропорционалността на мерките, предвидени в член 1, параграф 78, буква b), точки 4, 8, 9, 17, 23 и 25 от Закон № 220/2010, следва да се установи дали тези мерки са в състояние да гарантират осъществяването на преследваните цели и дали не надхвърлят необходимото за постигането им, като се провери дали разглежданата национална правна уредба действително отговаря на грижата за съгласуваното и последователно постигане на тези цели (решение от 8 септември 2016 г., Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, т. 44).

52 В това отношение следва да се припомни, че запитващата юрисдикция е тази, която, като вземе предвид дадените от Съда указания, трябва да провери, при цялостна преценка на всички обстоятелства, дали разглежданите в главното производство ограничения отговарят на условията, произтичащи от практиката на Съда, що се отнася до тяхната пропорционалност (решение от 8 септември 2016 г., Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, т. 49 и цитираната съдебна практика).

53 Следва да се припомни, че мерките, предвидени в член 1, параграф 78, буква b), точки 8, 9 и 17 от Закон № 220/2010, изискват издаването на предварително разрешение от AAMS съответно за операциите, които могат да доведат до промяна в правосубектността на концесионера, операциите по прехвърляне на дялови участия, притежавани от концесионера, които могат да доведат до намаляване на определената с декрет капиталова адекватност, както и за предназначаването на свръхпечалбата от някои дейности за цели, различни от тези, свързани с предмета на концесията.

54 Националният съд трябва да провери дали критериите, които трябва да са налице за издаването на предварително разрешение от AAMS, са подходящи, за да се гарантира осъществяването на преследваните цели, и дали не надхвърлят необходимото за постигането на тази цели.

55 Освен това мерките, предвидени в член 1, параграф 78, буква b), точки 4 и 9 от Закон № 220/2010, а именно съответно задължението за запазване на съотношението на задлъжнялост в рамките на определена стойност, определена с декрет, и издаването на предварително разрешение от AAMS за операциите по прехвърляне на дялови участия, притежавани от концесионера, които могат да доведат до намаляване на определената с декрет капиталова адекватност, изглеждат подходящи, за да се осигури известен финансов капацитет на оператора и да се гарантира, че той може да изпълнява задълженията, произтичащи от дейността по създаване и оперативно управление на мрежа за онлайн управление на хазартни игри.

56 Запитващата юрисдикция трябва да се увери, че първата от тези мерки — съотношението на задлъжнялост, и втората — капиталовата адекватност, не надхвърлят необходимото за постигането на посочената цел.

57 Освен това, що се отнася до мерките, предвидени в член 1, параграф 78, буква b), точки 8 и 17 от Закон № 220/2010, а именно съответно издаването на предварително разрешение от AAMS за операциите, които могат да доведат до промяна в правосубектността на концесионера, при липсата на което концесията се прекратява, и издаването на предварително разрешение от AAMS за предназначаване на свръхпечалбата от някои дейности за цели, различни от тези, свързани с предмета на концесията, следва да се отбележи, че тъй като са в състояние да предотвратят влиянието на престъпни организации върху разглежданите в главното производство дейности, както и изпирането на пари, тези мерки могат да бъдат полезни в борбата с престъпността и не надхвърлят необходимото за постигането на тази цел.

58 Що се отнася до мярката, предвидена в член 1, параграф 78, буква b), точка 25 от Закон № 220/2010, а именно задължението на концесионера, който преустановява дейността си, да продължи да осъществява обичайно дейностите, предмет на концесията, до прехвърляне на управлението и експлоатацията на новия концесионер, тази мярка може да гарантира продължаването на законната дейност по събиране на залози с цел да се препятства развиването на паралелна незаконна дейност и следователно може да допринесе за борбата с престъпността (вж. в този смисъл решение от 28 януари 2016 г., Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, т. 33 и 34).

59 Запитващата юрисдикция обаче трябва да провери дали същата цел би могло да бъде постигната с по-малко обременяваща концесионера мярка, като вземе предвид факта, че концесионерът е длъжен да предоставя услугите, предмет на концесията, евентуално за неопределен период от време и при отрицателен баланс, в името на общия интерес.

60 Що се отнася до мярката, предвидена в член 1, параграф 78, буква b), точка 23 от Закон № 220/2010, а именно налагането на санкции, под формата на неустойка, за нарушаване от концесионера на клаузи от концесионния договор, включително в случай на неумишлено нарушение, следва да се припомни, че санкциите не съответстват на правото на Съюза, ако самите условия за тяхното прилагане също противоречат на правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 6 март 2007 г., Placanica и др., C-338/04, C-359/04 и C-360/04, EU:C:2007:133, т. 69). Санкциите не трябва да надхвърлят необходимото за постигане на преследваните цели и една санкция не трябва да е несъразмерна спрямо тежестта на нарушението в такава степен, че да стане пречка за закрепените в Договора свободи (вж. в този смисъл решение от 5 юли 2007 г., Ntionik и Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, т. 54).

61 За да прецени дали определена санкция е съобразена с принципа на пропорционалност, националният съд трябва по-специално да вземе предвид вида и тежестта на нарушението, което се наказва с тази санкция, както и правилата за определяне на нейния размер (вж. в този смисъл решения от 8 май 2008 г., Ecotrade, C-95/07 и C-96/07, EU:C:2008:267, т. 65—67 и от 20 юни 2013 г., Родопи-М 91, C-259/12, EU:C:2013:414, т. 38).

62 В настоящия случай съгласно член 1, параграф 78, буква b), точка 23 от Закон № 220/2010 санкциите „се увеличават в зависимост от тежестта на нарушението, при спазване на принципите на пропорционалност и на ефективност на санкциите“. Следователно нито от посочения текст, нито от документите по преписката, с които разполага Съда, следва, че предвидените в тази разпоредба санкции противоречат на правото на Съюза.

63 Освен това трябва да се припомни, че Съдът вече е постановил, че въвеждането на режим на обективна отговорност не е непропорционално по отношение на преследваните цели, когато този режим може да подтикне съответните лица към спазване на разпоредбите на регламент и когато преследваните цели са от общ интерес, който може да обоснове въвеждането на подобен режим (решение от 9 февруари 2012 г., Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, т. 48).

64 Също така режим като разглеждания в главното производство, който може да доведе до налагане на санкция, макар и за неумишлено нарушение, за нарушаване на договорни клаузи от концесионера, не противоречи на правото на Съюза.

65 От гореизложеното следва, че на втория въпрос трябва да се отговори, че членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, както и принципът на оправданите правни очаквания трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която налага на лица, които вече са концесионери в сектора на онлайн управлението на разрешени от закона игри, нови изисквания за упражняване на тяхната дейност чрез допълнително споразумение към съществуващия договор, ако запитващата юрисдикция стигне до извода, че тази правна уредба може да бъде обоснована от императивни съображения от общ интерес, подходяща е за осъществяването на преследваните цели и не надхвърля необходимото за тяхното постигане.

По съдебните разноски

66 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 (първи състав) реши:

1) **Член 267, трета алинея ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че национална юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване, по принцип е длъжна да отправи преюдициално запитване за тълкуване на правото на Съюза, дори ако в рамките на същото национално производство конституционният съд на съответната държава членка е преценил конституционосъобразността на национални разпоредби с оглед на референтни норми, чието съдържание е аналогично с разпоредбите на правото на Съюза.**

2) **Членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, както и принципът на оправданите правни очаквания трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която налага на лица, които вече са концесионери в сектора на онлайн управлението на разрешени от закона игри, нови изисквания за упражняване на тяхната дейност чрез допълнително споразумение към съществуващия договор, ако запитващата юрисдикция стигне до извода, че тази правна уредба може да бъде обоснована от императивни съображения от общ интерес, подходяща е за осъществяването на преследваните цели и не надхвърля необходимото за тяхното постигане.**

Подписи