Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. WAHL
представено на 26 ноември 2015 година[1]

Дело C-375/14

Наказателно производство
срещу
Rosanna Laezza

(Преюдициално запитване, отправено от Tribunale di Frosinone (Италия)

„Преюдициално запитване — Свобода на установяване и свободно предоставяне на услуги — Решение на Съда, с което се обявява за несъвместима с правото на Съюза национална правна уредба относно концесиите за дейност по събиране на залози — Реорганизация на системата посредством нов публичен търг — Намален срок на концесиите — Безвъзмездно отстъпване на ползването на собствени материални и нематериални активи, които представляват система на управление и събиране на залози — Съвместимост с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС — Релевантни параметри при разглеждането на пропорционалността на мярката“

1. Настоящото преюдициално запитване е отправено от Tribunale de Frosinone (Районен съд, Frosinone) в рамките на наказателно производство срещу г-жа Laezza за неспазване на италианското законодателство, регламентиращо събирането на залози, с предмет разпореждане за изземване на информационно оборудване за приемане и предаване на спортни залози или за други събития.

2. Трябва да се подчертае, че настоящото дело се вписва в поредицата от немалко преюдициални запитвания, с които от Съда се иска да се произнесе относно съвместимостта с правото на Съюза на определен брой национални законодателства, уреждащи сектора на хазартните игри, и по-конкретно италианското законодателство за събиране на залози[2]. Настоящото преюдициално запитване обаче повдига нов въпрос, върху който ще съсредоточа анализа си, а именно съвместимостта с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, както и с принципите на равно третиране и ефективност, на задължението, налагано на новите концесионери, да прехвърлят безвъзмездно в частност оборудването, използвано за дейността по събиране на залози, в случай на преустановяване на тази дейност.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — Настоящото запитване всъщност се вписва в правна и фактическа рамка, очертана в частност от решения Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514), Gambelli и др. (C-243/01, EU:C:2003:597), Placanica и др. (C-338/04, C-359/04 и C-360/04, EU:C:2007:133), Комисия/Италия (C-260/04, EU:C:2007:508), Costa и Cifone (C-72/10 и C-77/10, EU:C:2012:80), Biasci и др. (C-660/11 и C-8/12, EU:C:2013:550), както и, по-конкретно и неотдавна, Stanley International Betting и Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25). Запитването впрочем е в групата от висящи понастоящем пред Съда 17 дела, отнасящи се до подобна проблематика (дела Tomassi (C-210/14), Di Adamo, (C-211/14), De Ciantis (C-212/14), Biolzi (C-213/14), Proia (C-214/14), Rosa (C-433/14), Mignone (C-434/14), Barletta (C-435/14), Cazzorla (C-436/14), Seminario (C-437/14), Carlucci (C-462/14), Baldo (C-467/14), Pontillo (C-474/14), Gaiti и др. (C-534/14), Santoro (C-65/15), както и Conti (C-504/15), и следва да се свърже с още три други дела, също висящи пред Съда, относно различен аспект от италианската правна уредба, приложима в този сектор, а именно разпоредбите в областта на доказването на финансовия и икономическия капацитет на операторите (дела Politanò (C-225/15) и Durante (C-438/15), както и Manzo (C-542/15).

3. Макар че делото предлага на пръв поглед възможност да се внесат определени уточнения в параметрите, които трябва да се вземат предвид при преценката за пропорционалност на ограничителните мерки, приети от държавите членки в сектора на хазартните игри, според мен то разкрива пределите на поисканото от запитващата юрисдикция тълкуване при наличието на оскъдни данни относно условията за изработване и подробните правила за приемане посочените мерки.

I – **Правна уредба**

4. По същество италианското законодателство предвижда, че участието в организирането на хазартни игри, включително в събирането на залози, подлежи на получаването на концесия и на разрешение от полицията.

5. По силата на член 88 от Кралски указ № 773 от 18 юни 1931 г. за утвърждаване на единния текст на законите в областта на обществената сигурност [3], изменен с член 37, параграф 4 от Закон № 338 от 23 декември 2000 г. [4], издаването на полицейско разрешение зависи от получаването на концесия от Agenzia della Dogane e dei Monopoli di Stato (Агенция по митници и държавни монополи, наричана по-нататък „ADM“). Това полицейско разрешение позволява на неговите притежатели да събират резервации за залози в определен териториален район. Следователно неполучаването на концесия е пречка за издаване на полицейско разрешение. Упражняването на дейност по залагания без концесия или полицейско разрешение е наказуемо деяние.

6. През 1999 г. италианските органи предоставят с публичен търг 1 000 концесии за организиране на залаганията за спортни състезания. Едновременно с това са предоставени 671 нови концесии, също с публичен търг, за организиране на залаганията за конни надбягвания и са подновени автоматично 329 действащи концесии. По силата на действащото към тази дата законодателство операторите, създадени под формата на капиталови дружества, чиито акции се котират на регулираните пазари, са изключени от тръжните процедури, с мотива че е невъзможно трайно и точно установяване на отделните акционери. Незаконосъобразността на това изключване с оглед на членове 43 ЕО и 49 ЕО е установена по-конкретно в решение Placanica и др. [5].

7. Декрет-закон № 223 [6] провежда реформа на хазартния сектор в Италия, чиято цел е да се осигури привеждането на този сектор в съответствие с изискванията, произтичащи от правото на Съюза. Този декрет предвижда предоставянето на около 16 300 нови концесии в областта на хазартните игри, които се добавят към другите концесии, предоставени през 1999 г.

8. Вследствие по-конкретно на решение Costa и Cifone [7] секторът на хазартните игри отново е реформиран с Декрет-закон № 16 [8].

3 — GURI № 146 от 26 юни 1931 г.

4 — Редовна притурка на GURI № 302 от 29 декември 2000 г.

5 — C-338/04, C-359/04 и C-360/04, EU:C:2007:133.

6 — Декрет-закон от 4 юли 2006 г. относно неотложни разпоредби за икономическо и социално възстановяване, за ограничаване и рационализация на обществените разходи и относно намеса в областта на приходите от данъци и на борбата срещу данъчните измами, преобразуван със Закон № 248 от 4 август 2006 г. (GURI № 18 от 11 август 2006 г.).

7 — C-72/10 и C-77/10, EU:C:2012:80.

8 — Декрет-закон от 2 март 2012 г. относно спешни мерки в областта на данъчното опростяване, подобряване на ефективността и укрепването на процедурите за контрол (GURI № 52 от 2 март 2012 г., стр. 1), преобразуван със съответните изменения в Закон № 44 от 26 април 2012 г. (GURI № 99 от 28 април 2012 г. и редовна притурка на GURI № 85, стр. 1 и сл., съгласуван текст, стр. 23 и сл., наричан по-нататък „Декретът-закон от 2012 г.“).

9. Що се отнася до организирането на тръжни процедури с оглед на предоставянето на концесии за събиране на залози, член 10, алинеи 9 octies и 9 novies от Декрета-закон от 2012 г. предвижда:

„9 octies. В рамките на реорганизацията на разпоредбите в областта на публичните игри, включително и тези в областта на залаганията за спортни състезания, включително конни надбягвания, както за състезания, които нямат спортен характер, разпоредбите на настоящия параграф имат за цел да благоприятстват за тази реорганизация чрез първо времево изравняване на сроковете на концесиите, които имат за предмет приемането на съответните залагания при спазване на изискването националните норми относно подбора на лицата, които приемат от името на държавата залози за спортни състезания, за конни надбягвания и за състезания, които нямат спортен характер, да бъдат приведени в съответствие с принципите, изведени в решението на Съда на Европейския съюз от 16 февруари 2012 г. по дела [Costa и Cifone (C-72/10 и C-77/10, EU:C:2012:80]. За тази цел, предвид предстоящото изтичане на срока на група концесии за събирането на посочените залози, Независимата администрация на държавните монополи обявява незабавно и във всички случаи най-късно до 31 юли 2012 г. търг за подбор на субектите, които ще приемат посочените залози при спазване най-малко на следните критерии:

a) възможност за участие на лицата, които вече са извършвали дейност по приемане на залози в държава от Европейското икономическо пространство, имат в нея седалище или основен офис въз основа на валидно и ефективно разрешение, издадено съгласно действащите разпоредби в правния ред на посочената държава, и които притежават също така качествата почтеност и надеждност, както и икономическите и финансовите качества, посочени от Независимата администрация на държавните монополи, като се имат предвид разпоредбите в тази материя, посочени в Закон № 220 [9] […] и в Декрет-закон № 98 от 6 юли 2011 г., преобразуван с изменения със Закон № 111 от 15 юли 2011 г.;

b) предоставяне на концесии със срок до 30 юни 2016 г. за приемането, изключително във физическата мрежа на залози за спортни състезания, за конни надбягвания и за състезания, които нямат спортен характер, от пунктове, максималният брой на които е 2 000, с изключителен предмет на дейност търговия с публични игрални продукти без изискване за минимална дистанция между тези пунктове или по отношение на други пунктове за приемане, които вече работят, на същия вид залози;

c) като ценови компонент е предвидена базова стойност на тръжната процедура от 11 000 EUR за всеки пункт;

d) сключване на договор за концесия със съдържание, съответстващо на всички принципи, изведени в горепосоченото решение на Съда на Европейския съюз от 16 февруари 2012 г., както и на съвместимите с него национални разпоредби, които са в сила в областта на публичните игри;

e) възможност за управление на пунктовете в отделните общини или окръзи без ограничения за техния брой на териториална основа, нито при по-благоприятни условия спрямо вече получилите лиценз концесионери за приемането на същия вид залози или които могат във всички случаи да се окажат благоприятни за последните;

f) учредяване на гаранции, съвместими с разпоредбите на член 24 от Декрет-закон № 98 от 6 юли 2011 г., преобразуван с изменения със Закон № 111 от 15 юли 2011 г.

9 — Закон относно разпоредбите за съставяне на годишния и многогодишния държавен бюджет (Закон за бюджета за 2011 г.) (legge № 220 — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011) от 13 декември 2010 г. (редовна притурка на GURI № 297 от 21 декември 2010 г., наричан по-нататък „Закон № 220“).

9 novies. Концесионерите на приемането на посочените в алинея 9 octies залози след изтичане на срока 30 юни 2012 г. продължават своята дейност до деня на сключването на договори за концесия, възложени в съответствие с горепосочената алинея. Отменят се алинеи 37 и 38 от член 24 от Декрет-закон № 98 от 6 юли 2011 г., преобразуван с изменения със Закон № 111 от 15 юли 2011 г., буква e) от алинея 287 на член 1 от Закон № 311 от 30 декември 2004 г., както и буква e) от алинея 4 на член 38 от [Декрет-закон № 223 от 4 юли 2006 г. относно неотложни разпоредби за икономическо и социално възстановяване, за ограничаване и рационализация на обществените разходи и относно намеса в областта на приходите от данъци и на борбата срещу данъчните измами], преобразуван с изменения със Закон № 248 от 4 август 2006 г.“.

10. Горепосочените разпоредби имат за последица предоставянето на лицензи с продължителност от четиридесет месеца, докато концесиите, предоставяни преди това, са били с продължителност между девет и дванадесет години.

11. По силата на член 1, алинея 77 от Закон № 220, след измененията:

„С цел да се осигури правилен баланс между публичните и частните интереси в рамките на организирането и управлението на публичните игри, предвид държавния монопол в областта на игрите […], както и принципите, и на Европейския съюз, в областта на конкурентния подбор, които се прилагат в този сектор, и като допринася също така за консолидиране на основите за по-голяма ефективност и резултатност на действията за борба срещу разпространение на нередните или незаконните игри в Италия, за защита на потребителите, и в частност на ненавършилите пълнолетие лица, на обществения ред, за борбата срещу участието на ненавършилите пълнолетие лица в игри и проникването на организираната престъпност в сектора на игрите […], Министерството на икономиката и финансите — Независима администрация на държавните монополи предприема незабавно актуализиране на типовия договор, който дава достъп до концесии за упражняване и получаване, различни от дистанционния, или във всички случаи посредством физическа мрежа, за публични игри“.

12. Член 1, алинея 78, точка 26, буква b) от Закон № 220 уточнява:

„предвиждане на безвъзмездното прехвърляне или на предоставянето на инфраструктурната мрежа за управление и получаване на залози на Независимата администрация на държавните монополи в момента на изтичане на срока на концесията, изключително по предварително искане на последната, съобщено поне шест месеца преди изтичането, или съобщено по повод на решението за отмяна или разваляне на концесията“.

13. Разпоредбите, съдържащи се в правилата за тръжната процедура, които се отнасят до основанията за отмяна и разваляне на концесията, са предвидени в проекта за договор във връзка с концесионното правоотношение за осъществяване на публични игри (наричан по-нататък „проектодоговорът“), в съответствие с член 10, алинея 9 octies от Декрета-закон от 2012 г.

14. Посочените разпоредби, съдържащи се в член 23, алинея 2, букви a), e) и k) от проектодоговора, отнасящи се по-конкретно до случая на изпращане пред съд за нарушения, които Независимата администрация на държавните монополи счита за годни да изключат надеждността, професионализма и необходимото морално качество на концесионера; случаите на организиране, осъществяване и приемане на публични игри по подробни правила и техники, различни от предвидените в действащите законови, административни, подзаконови и договорни разпоредби, и случаите на нарушение, констатирано от органите, компетентни за регламентиране на санкциите в областта на залаганията и игрите.

15. Член 25 от проектодоговора — разпоредба, която именно се разглежда в настоящото дело, гласи:

„[…] По изрично искане на ADM и за периода, който е окончателен, концесионерът се задължава да отстъпи безвъзмездно, в случай на преустановяване на дейността поради изтичане на срока на концесията или вследствие на решение за отмяна или разваляне, на ADM или на друг посочен от нея при условия на състезателност концесионер, ползването на притежавани материални и нематериални активи, които представляват система на управление и събиране на залози, върху които няма права и претенции на трети лица, според подробните правила, предвидени в следващите алинеи. 2. Активите — предмет на прехвърляне, са описани в описа и неговите последващи изменения, съгласно разпоредбите на член 5, алинея 1, буква е). 3. Действията по прехвърляне — които се потвърждават при обсъждане между ADM и концесионера със съставяне на протоколи — започват през шестмесечието, предшестващо изтичането на срока на договора, при спазване на изискването да не се възпрепятства, дори и в този период, функционирането на системата, при положение че активите трябва да се предоставят на ADM в условия, позволяващи да се гарантира продължаващото функциониране на телекомуникационната мрежа. Разходите по евентуалното физическо преместване на апаратура, на инсталации и на каквато и да е друга съставна част на телекомуникационната мрежа са за сметка на концесионера […]“.

II – **Фактите в основата на спора по главното производство, преюдициалният въпрос и производството пред Съда**

16. На 5 юни 2014 г. вследствие на проверка, извършена от служители на Compagnia Guardia di Finanza (финансова полиция), Frosinone (Италия) в стопанисван от г-жа Laezza център за предаване на данни, договорно обвързан със Stanleybet Malta Ltd, малтийско дружество, посочените органи установяват, че дейността по събиране на залози се упражнява в него без разрешение по член 88 от Кралски указ № 773 от 18 юни 1931 г. за утвърждаване на единния текст на законите в областта на обществената сигурност, изменен с член 37, алинея 4 от Закон № 338 от 23 декември 2000 г.

17. С решение от 10 юни 2014 г. съдия-следователят към Tribunale di Cassino (Районен съд, Cassino) разпорежда по отношение на г-жа Laezza превантивна мярка запечатване и изземване на активите, използвани за дейността по събиране на залози.

18. Пред запитващата юрисдикция, на 7 и 15 ноември 2013 г. г-жа Laezza прави искане за отмяна на решението за запечатване и изземване. Освен това по подобие на дружествата, с които стопанисваният от нея център за предаване на данни е свързан, по дело Stanley International Betting и Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), тя е поискала отмяната на последния търг за предоставяне на концесии за хазартни игри в Италия, като се позовава на неговия дискриминационен характер, както и организирането на нова тръжна процедура.

19. Запитващата юрисдикция отбелязва, че Consiglio di Stato (Държавният съвет) вече е поставил два подобни преюдициални въпроса на Съда по дело Stanley International Betting и Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), но счита, че предметът на двата въпроса, и по-конкретно намаленият срок на новите концесии спрямо старите, сам по себе си не е проблематичен в светлината на правото на Съюза.

20. Тази юрисдикция обаче припомня съдържанието на член 25 от посочения проектодоговор, който е трябвало да бъде подписан от притежателите на нови концесии и който се отнася до задължението да прехвърлят безвъзмездно ползването на собствени материални и нематериални активи, представляващи мрежата за управление и събиране на залози в случай на преустановяване на дейността поради изтичане на срока на концесията или вследствие на решения за отмяна или разваляне.

21. Според посочената юрисдикция, макар тази разпоредба, безпрецедентна в Италия, да е в състояние евентуално да отговори на санкционна логика в хипотезите на отмяна и/или разваляне на концесията, тя се явява особено неблагоприятна в случаите, при които безвъзмездното прехвърляне е просто свързано с времевия аспект на изтичането на крайния срок на концесията. Към това се добавя и изненадващото задължение на концесионера да понесе всички разходи по това безвъзмездно прехвърляне.

22. Запитващата юрисдикция преценява, че такава разлика в третирането между стари и нови концесионери изглежда не съставлява императивно изискване, свързано с обществения интерес.

23. При тези обстоятелства Tribunale de Frosinone решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Следва ли член 49 и сл. [ДФЕС], както и член 56 [ДФЕС], допълнени в светлината на принципите, съдържащи се в решение [Costa и Cifone (C-72/10 и C-77/10, EU:C:2012:80)], да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална разпоредба, която предвижда задължение за безвъзмездно прехвърляне на ползването на притежавани материални и нематериални активи, които представляват мрежа за управление и събиране на залози, в случай на прекратяване на дейността поради изтичане на срока на концесията или вследствие на решение за отмяна или разваляне?“.

24. Писмени становища са представили г-жа Laezza, италианското и белгийското правителство, както и Европейската комисия.

25. На 17 септември 2015 г. е проведено съдебно заседание, в което участват всички тези встъпили страни.

III – **Анализ**

26. С преюдициалния си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали е съвместима с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС договорна разпоредба, наложена въз основа на италианското законодателство, уреждащо системата на концесии и разрешения в сектора на спортните залагания. Тази разпоредба задължава новите концесионери да прехвърлят безвъзмездно, в момента на естествено приключване на концесията или в случай на предсрочна отмяна или разваляне на същата, на възлагащия орган или на друг посочен от него концесионер, ползването на притежавани материални и нематериални активи, които представляват мрежата за управление и събиране на залози.

27. В самото начало държа да подчертая, че настоящото преюдициално запитване не може да се счита за целящо да постави под въпрос новата система на концесии, въведена в Италия през 2012 г. в сектора на хазартните игри като цяло.

28. Тук се разглежда само мярката, състояща се в налагане на концесионера да прехвърли безвъзмездно ползването на определени оборудвания, необходими за извършване на услугата — предмет на концесията, в случай на преустановяване на дейността при условията, обявени в приложението към договора за концесия. С други думи, настоящото производство не засяга

реорганизацията на системата на концесии чрез времево изравняване на сроковете на концесиите, извършена с Декрета-закон от 2012 г., разглеждано от Съда по дело Stanley International Betting и Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), а засяга отделна мярка, съдържаща се в проектодоговора, който следва да се сключи с получаващите концесиите, за да се регламентира упражняването на дейността им [10].

29. Във всички случаи Съдът в това решение внася редица полезни уточнения относно системата, въведена в Италия след влизането в сила на Декрета-закон от 2012 г. в сектора на хазартните игри.

30. Той приема например, че членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, както и принципите на равно третиране и на ефективност трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национално законодателство, което предвижда организирането на нова тръжна процедура, отнасяща се до концесии със срок, по-кратък от този на предоставените по-рано концесии, поради реорганизация на системата чрез времево изравняване на сроковете на концесиите [11].

31. Следва да се отбележи, че за да направи този извод, Съдът припомня, че националните органи разполагат с широка свобода на преценка, за да определят изискванията, които включва защитата на потребителя и на обществения ред, и доколкото освен това са изпълнени условията, установени в практиката на Съда, всяка държава членка трябва да прецени дали в контекста на преследваните от нея легитимни цели дейностите, свързани с игри и залагания, е необходимо да се забранят изцяло или отчасти, или трябва само да бъдат ограничени и за тази цел да се предвидят повече или по-малко стриктни правила за контрол.

32. Съдът отбелязва също така в този особен контекст, че реорганизацията на системата на концесии чрез времево изравняване на сроковете може, предвиждайки по-кратък срок за новите концесии от срока на предоставените по-рано концесии, да допринесе за последователното преследване на легитимните цели за намаляване на възможностите за игри или за противодействие на престъпността, свързана с тези игри, и може да отговори и на поставените условия за пропорционалност [12].

33. Това дело потвърждава по този начин практиката на Съда, според която една концесионна система може да представлява ефикасен механизъм за контрол над действащите в сектора на хазартните игри оператори, за да се предотврати извършването на тези дейности с престъпна или измамна цел [13].

34. В случая, преди да разгледам по същество поставения въпрос, бих желал да кажа няколко думи за компетентността на Съда и за допустимостта на преюдициалния въпрос.

А– *По компетентността на Съда и допустимостта на преюдициалния въпрос*

35. Що се отнася, на първо място, до компетентността на Съда да се произнесе, ако се придържаме към първия прочит на акта за преюдициално запитване, следва да се отбележи, че всички аспекти на висящото пред запитващата юрисдикция наказателно производство изглеждат ограничени до Италия.

10 — Това уточнение ми се струва още по-важно поради това, че в определен брой висящи понастоящем пред Съда дела въпросите, повдигнати от запитващата юрисдикция, се отнасят все до системата на концесии, въведена с Декрета-закон от 2012 г. (вж. преюдициалните запитвания, отправени от Corte suprema di cassazione по дела Tomassi (C-210/14), Di Adamo (C-211/14), De Ciantis (C-212/14), Biolzi (C-213/14) и Proia (C-214/14).

11 — Вж. решение Stanley International Betting и Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, т. 55).

12 — Вж. решение Stanley International Betting и Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, т. 52 и 53).

13 — Вж. решение Placanica и др. (C-338/04, C-359/04 и C-360/04, EU:C:2007:133, т. 57).

36. Следва обаче да се припомни, че национална правна уредба като разглежданата по главното производство, която се прилага без разлика между италианските граждани и гражданите на другите държави членки, по общо правило може да се отнесе към разпоредбите относно основните свободи, гарантирани от ДФЕС, само доколкото се прилага към положения, които имат връзка с търговията между държавите членки [14].

37. В това отношение актът за преюдициално запитване пропуска да уточни дали операторът (или организатор на залагания), с който жалбоподателят в главното производство по всяка вероятност е обвързан с договорни отношения, е установен в Италия или в друга държава членка.

38. Въпреки тази слабост съм на мнение, че Съдът може, в частност предвид споменаването на контекста, в който се вписва решение Stanley International Betting и Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), да се обяви за компетентен в конкретния случай, тъй като наличието на презграничен елемент, и следователно — на привръзка с правото на Съюза, не може a priori да се изключи. Действително изглежда, че запитващият съд изхожда от хипотезата, че жалбоподателят в главното производство е свързан с оператор от друга държава членка, който не притежава разрешение, поради това че е отстранен незаконно от обявената през 2012 г. тръжна процедура.

39. На второ място, макар никоя от встъпилите страни да не е изразила резерви относно допустимостта на преюдициалния въпрос, предоставената от запитващата юрисдикция информация ми се струва в редица отношения непълна и би могла до определена степен да се счита за неотговаряща на постоянно припомняните от Съда изисквания.

40. В частност, според мен актът за преюдициално запитване не посочва, както изисква установената практика на Съда, точните причини, подтикнали националния съд да си задава въпроси за тълкуването на правото на Съюза и да счете за необходимо да постави на Съда преюдициален въпрос във връзка със задължението за безвъзмездно прехвърляне, наложено на новите концесионери, предвидено със спорната мярка. Освен това е необходимо националният съд да предостави минимални разяснения относно причините за избор на разпоредбите от правото на Съюза, чието тълкуване е поискал, и относно връзката, която установява между тях и приложимото национално законодателство [15].

41. В случая не е лесно да се определи по какви мотиви спорната мярка, а именно задължението за безвъзмездно прехвърляне на ползването на активите, които съставляват мрежата за залози, в края на срока на договора за концесия, е пряко поставена под въпрос в спора по главното производство. Всъщност превантивната мярка запечатване и изземване на оборудване, използвано от жалбоподателя по главното производство за дейността по събиране на залози, която именно се разглежда в наказателното дело — предмет на главното производство, ми се струва без връзка с прилагането на посочената мярка.

42. В по-общ план можем сериозно да си поставим въпроса за ползата, която има за делото по главното производство поставянето под въпрос на клаузата, която налага в края на срока на договора за концесия безвъзмездното прехвърляне на ползването на някои активи, необходими за извършването на дейността по събиране на залози.

14 — Вж. например решение Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, т. 21 и цитираната съдебна практика).

15 — Вж. по-конкретно решение Placanica и др. (C-338/04, C-359/04 и C-360/04, EU:C:2007:133, т. 34 и цитираната съдебна практика).

43. Както ще разгледам по-нататък в настоящото заключение, и за разлика от положенията, разгледани по дела Costa и Cifone [16], както и Stanley International Betting и Stanleybet Malta [17], реорганизацията на системата посредством нов публичен търг — в случая тази, въведена след намесата на законодателя с Декрета-закон от 2012 г. — изобщо не е поставена под въпрос в нейната цялост. В този контекст единствено националният съд трябва да провери дали предвид приложимите правила на националното право спорната мярка може действително да има влияние върху наказателноправното положение на г-жа Laezza.

44. Вследствие на това преюдициалният въпрос изглежда се основава на фактическо представяне, което няма пряка опора в преписката по делото в главното производство.

45. При тези условия формалната редовност на акта за преюдициално запитване може сериозно да бъде поставена под въпрос и на това основание преюдициалният въпрос може да се счете за недопустим. Макар че само националният съд преценява с оглед на особеностите на делото необходимостта от решение по реда на преюдициалното производство, за да бъде в състояние да постанови решението си, релевантността на въпросите, които той поставя на Съда, както и фазата на производството, в която тези въпроси следва да се отнесат [18], трябва също така Съдът да разполага с необходимите фактически и правни елементи, за да бъде полезен с отговора си на поставените въпроси [19].

46. Същевременно Съдът би могъл да приеме, посредством много толерантно към запитващата юрисдикция тълкуване и опирайки се на данните, произтичащи от предходните съдебни решения, на които последната изрично се позовава, че въпросът, който се поставя в конкретния случай, е дали една държава членка, която се стреми да предотврати случаи на незаконосъобразно изключване, каквито вече е имало, като започне нова тръжна процедура, налага в този контекст изисквания, които предоставят допълнително предимство на съществуващите оператори или които затрудняват прекомерно упражняването на правата на незаконно изключените оператори. Следователно въпросите на запитващата юрисдикция се основават на хипотезата, че г-жа Laezza не може да бъде упреквана, за целите на налагане на наказателноправна санкция, че не притежава концесия — и оттам, полицейско разрешение — в рамките на тръжна процедура, организирана по правила и при условия, противоречащи на правото на Съюза.

Б– *По същество*

47. От представените на Съда становища е видно, че представено схематично, се противопоставят две гледни точки.

48. Според първата от тези гледни точки, защитавана от г-жа Laezza и в по-малка степен от Комисията, спорната мярка не е съвместима с членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, при положение в частност, че тя съдържа ограничения, които не могат да се считат за обосновани от преследваната цел, а именно тази да се осигури продължителност на услугата за приемане на залози, като същевременно се канализират дейностите по хазартни игри в контролируеми вериги, за да се предотврати извършването на същите с престъпни и измамни цели. Тази мярка във всички случаи не би могла да бъде пропорционална.

16 — C-72/10 и C-77/10, EU:C:2012:80.

17 — C-463/13, EU:C:2015:25.

18 — Вж. в този смисъл по-конкретно решения Enderby (C-127/92, EU:C:1993:859, т. 10), Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632, т. 28), както и Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:400, т. 15).

19 — Вж. по-конкретно решение Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, т. 17).

49. Според втората, която споделят италианското и белгийското правителство, тази правна уредба е напълно съвместима с разпоредбите на договора, при прочита им в светлината на принципите на равно третиране и на ефективност. Встъпилите правителства изтъкват по този начин, че спорната мярка, първо, не е дискриминационна (тъй като се прилага по-конкретно без разлика към предприятията, участвали в тръжната процедура, обявена през 2012 г.), второ, е обоснована с императивно съображение от общ интерес и трето, е пропорционална на преследваната цел.

50. От решение Schindler [20] насетне е добре установено, че предвид значителните различия от морално, религиозно и културно естество, съществуващи между държавите членки, областта на хазартните игри е останала нехармонизирана на европейско равнище, поради което държавите членки се ползват с широко право на преценка, що се отнася до избора на равнището на защита на играчите и следователно на потребителите, което считат за най-подходящо. Въпреки това ограниченията, които налагат, следва да удовлетворяват условията, очертани в практиката на Съда по отношение на тяхното обосноваване с императивни съображения от общ интерес и тяхната пропорционалност [21].

51. Съобразно схемата за анализ, общоприета в тази материя, представената ни проблематика трябва да се разгледа на три етапа.

52. На първо място, следва да се провери дали спорната разпоредба представлява ограничение на свободите, закрепени в членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС, и съответно, дали това ограничение е дискриминационно.

53. На второ място, следва да се прецени дали мотивите, посочени от националните органи за обосновка на това задължение за безвъзмездно прехвърляне, са поначало годни да обосноват такова ограничение.

54. На трето място, трябва да се определи дали мярка като визираната в конкретния случай може да се счита за необходима и пропорционална с оглед на преследваните цели.

55. Макар че първите два етапа на анализа изглежда не пораждат особени затруднения, третият ми се струва по-деликатен предвид липсата на данни за условията и за подробните правила около спорната мярка.

1. По наличието на потенциално ограничение по членове 49 ДФЕС и 56 ДФЕС и на дискриминация в това отношение [22]

а) Идентифициране на ограничение

56. Понятието за ограничение обхваща мерките, приети от една държава членка, които, макар да се прилагат без разлика, засягат *достъпа до пазара* на предприятията от други държави членки и по този начин възпрепятстват търговията в рамките на Съюза [23].

20 — C-275/92, EU:C:1994:119.

21 — Вж. в този смисъл по-конкретно решение Liga Portuguesa de Futebol Profissional и Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519, т. 57—59 и цитираната съдебна практика).

22 — Въпросът ще бъде разгледан в случая, без да се провежда разграничение между свободата на установяване, от една страна, и свободното предоставяне на услуги, от друга.

23 — Вж. в този смисъл решения SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, т. 45 и цитираната съдебна практика), както и Grupo Itevelesa и др. (C-168/14, EU:C:2015:685, т. 67).

57. Явно съдебната практика възприема много широка дефиниция на това, което потенциално може да съставлява „ограничение“.

58. Така в сектора на хазартните игри са приети като ограничения на свободата на установяване и/или на свободното предоставяне на услуги мерките, приети от държавите членки, които имат за последица да забранят или във всички случаи да ограничат в различна степен правото да се организират и да се предлагат игри на територията на държавите членки. Що се отнася особено до италианската система на държавни монополи и на концесии, уреждаща предоставянето на лицензи за упражняването на дейности в сектора на хазартните игри, Съдът по различни поводи е постановявал, че тя съдържа такива ограничения [24].

59. Същият извод според мен трябва да се направи и по отношение на мерките, които налагат определени условия на предприятията, които желаят да участват в организираната тръжна процедура с оглед на получаването на концесия.

60. Такъв изглежда да е случаят със спорната мярка, а именно договорното задължение за безвъзмездно отстъпване, наложено от член 25 от проектодоговора, приложим към концесиите, предоставени след търга, обявен през 2012 г.

61. Действително такава мярка се явява неблагоприятна за икономическите оператори, които желаят да започнат дейност в областта на приемането на залози.

62. Всъщност изглежда, че задължението за безвъзмездно отстъпване на ползването на оборудването, използвано за събирането на залози в случай на преустановяване на дейността, включително в случай на обикновено изтичане на срока на концесията, може да бъде от естество да направи по-малко привлекателно упражняването на тази стопанска дейност. Рискът за едно предприятие да се наложи да прехвърли, без насрещна финансова престация, ползването на притежавани от него активи, като по този начин го възпрепятства да направи възвръщаема инвестицията си, е от естество да направи по-малко привлекателно участието му в тръжната процедура от 2012 г., и дори да го обезсърчи да участва в такава тръжна процедура за предоставяне на концесия.

63. Спорното задължение за безвъзмездно отстъпване изглежда още по-обвързващо и възпиращо (ограничително), тъй като може, както е видно от предвиденото в член 25 от проектодоговора, да бъде придружено от допълнителни задължения като евентуалното задължение за предаване на визираното оборудване чисто от права и претенции на трети лица, задължението да се поемат разходите по физическото преместване на оборудването, както и евентуалните разходи, породени от необходимостта да се прехвърлят разглежданите активи „в условия, позволяващи да се гарантира продължаващото функциониране на телекомуникационната мрежа“. Също така задълженията „да се предоставят [на съответния орган] всички полезни данни и информация за улесняване на прехвърлянето на управлението“, да „се включи в договорите, които се сключват с доставчиците ѝ, клауза, предвиждаща в полза на [ADM] възможността за суброгация и/или подновяване на договорите при изтичането на срока им“ (с поемане на евентуално необходимите насрещни престации, за да се гарантира приемането на тази клауза), и накрая, да „се развали, по искане на [ADM], всяко правоотношение на подчинение и на сътрудничество, установено за въвеждането в изпълнение на концесията“ — задължения, изрично предвидени в алинеи 4—6 на член 25 от проектодоговора, укрепват особено ограничителното естество на спорната мярка.

24 — Вж. по-конкретно решения Placanica и др. (C-338/04, C-359/04 и C-360/04, EU:C:2007:133, т. 42 и цитираната съдебна практика), Biasci и др. (C-660/11 и C-8/12, EU:C:2013:550, т. 21), както и Costa и Cifone (C-72/10 и C-77/10, EU:C:2012:80, т. 69 и 70).

64. В заключение, спорната мярка, която налага на оферентите по тръжната процедура от 2012 г. поредица от задължения, годни да породят за тях немаловажни икономически последици, е от естество да повлияе върху тяхното решение дали да участват в посочената тръжна процедура и следователно потенциално представлява ограничение на свободата на установяване и на свободното предоставяне на услуги.

б) По наличието на ограничение, наложено по дискриминационен начин

65. Преди да се занимаем с въпроса за обосновката, изтъкната в подкрепа на спорната разпоредба, трябва накратко да определим дали спорните ограничения са наложени по дискриминационен начин. Всъщност единствено ограниченията, които се прилагат без дискриминация с оглед на гражданството, могат да бъдат обосновани с наложителни причини, свързани с общ интерес [25].

66. В случая от предоставените на Съда елементи според мен произтича, че спорната мярка се налага на всички оператори, които желаят да участват в тръжната процедура, обявена през 2012 г., независимо от тяхното място на установяване.

67. Дори да се предположи, че се приеме, както предлага г-жа Laezza, подкрепена по този въпрос от запитващата юрисдикция, че спорната мярка в действителност се прилага само за новите кандидати за концесионери — което националният съд следва да провери — тази мярка, струва ми се, също не съдържа каквато и да е дискриминация спрямо операторите, които не са установени на италианска територия. Всъщност дори в този случай спорната мярка трябва според мен да се счита за приложима без разлика към кандидатите в тръжната процедура, организирана през 2012 г.

2. По обосновката на спорното ограничение

68. Според постоянната съдебна практика ограниченията на дейностите, свързани с хазартни игри, могат да бъдат обосновани с императивни съображения от общ интерес, каквито са защитата на потребителите и предотвратяването на измамите и на подтикването на гражданите към прекомерни разходи за хазартни игри [26]. Що се отнася до италианската правна уредба на хазартните игри, Съдът вече е приел, че целта за борба с престъпността, свързана с хазартните игри, е от естество да оправдае ограниченията на основните свободи, произтичащи от тази правна уредба [27].

69. В случая трябва да се отбележи, че член 25 от проектодоговора съдържа много малко указания относно целите, преследвани с приемането на спорната мярка, като се ограничава да спомене само, че „активите трябва да се предадат […] в условия, позволяващи да се гарантира продължаващото функциониране на телекомуникационната мрежа“.

70. Въпреки че запитващата юрисдикция изразява идеята, че тази мярка вероятно се подчинява на безпрецедентна „санкционна логика“, италианското правителство от своя страна посочва, че разглежданата мярка, както е видно от различните индикации, съдържащи се в член 25 от проектодоговора и в член 1, алинея 77 от Закон № 220, е била обоснована от необходимостта да се гарантира продължаването на услугата по събиране, която е законно разрешена, и по този начин да се противодейства на престъпността и незаконното събиране, като се възпрепятства оператор, който вече няма необходимите разрешения, да продължава да събира залози. Тя

25 — Вж. в този смисъл решение Grupo Itevelesa и др. (C-168/14, EU:C:2015:685, т. 72 и цитираната съдебна практика).

26 — Решение Stanley International Betting и Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, т. 48 и цитираната съдебна практика).

27 — Вж. решение Biasci и др. (C-660/11 и C-8/12, EU:C:2013:550, т. 23).

подчертава в този контекст, че както Съдът вече е постановявал, хазартните игри действително са свързани с особено висок риск от извършване на нарушения и измами, предвид значителния размер на сумите, които могат да се събират чрез хазартните игри, и на печалбите, които могат да осигурят на участниците [28].

71. Според мен целта за продължаването на услугата, с оглед на далечната цел в крайна смета за противодействие на незаконното събиране на залози и на престъпността, може в общ план да представлява императивна причина от общ интерес от естество да обоснове пречка пред свободата на установяване и свободното предоставяне на услуги. От практиката на Съда ясно се вижда, че целта за борба с престъпността, като се подлагат на контрол операторите, извършващи дейност в този сектор, и като се канализират дейностите по хазартни игри в така контролираните вериги, е призната като такава, която може да обоснове ограничения на основните свободи [29].

72. Впрочем и както споменава италианското правителство, въвеждането на система на концесия, чийто принцип е валидиран от Съда, предполага сключването на концесионни договори, предвиждащи взаимни насрещни задължения между предоставящия концесията орган и предприятието концесионер.

73. В такъв контекст и както е предвидено в различни национални разпоредби, безвъзмездното отстъпване на определени активи в края на срока на концесионния договор е мислимо в определени хипотези.

74. Такъв например е случаят с активите, наречени „подлежащи на връщане“, познати във френското административно право, в случая на концесиите на обществена услуга. Трябва обаче да се уточни, че тези активи, които се приемат като абсолютно необходими за изпълнението на дадена обществена услуга, се считат за собственост ab initio на администрацията и следователно ѝ се връщат безвъзмездно, дори да са финансирани и създадени от делегирания орган. Трябва също да се подчертае, че качеството на актив, подлежащ на връщане, може да не изключва обезщетение, що се отнася до неамортизираната част от него [30].

75. Следва да се отбележи също така, че макар това „безплатно“ прехвърляне да е напълно икономически обосновано при наличието на особено скъпи, непотребими и непрехвърлими мащабни инфраструктури, то е по-трудно мислимо за активи, чието придобиване или създаване не представляват особени затруднения.

76. Да предположим същевременно, че запитващата юрисдикция приеме, че истинската цел, преследвана от спорната мярка, е не продължаването на услугата и борбата срещу престъпността, а просто оптимизиране на държавните приходи, тогава, както Съдът вече е приел, единствено целта да се оптимизират приходите на държавната хазна не може да позволи подобно ограничение на свободното предоставяне на услуги [31]. Всъщност националните юрисдикции са тези, които трябва да проверят дали правната уредба на държавите членки наистина отговаря на целите, които биха могли да обосноват същата, и при необходимост, дали налаганите от нея ограничения са пропорционални с оглед на тези цели [32]. В този контекст, ако държава членка възнамерява да се позове на цел, която може да обоснове пречка пред

28 — Вж. решение Costa и Cifone (C-72/10 и C-77/10, EU:C:2012:80, т. 76 и цитираната съдебна практика).

29 — Решение Placanica и др. (C-338/04, C-359/04 и C-360/04, EU:C:2007:133, т. 48 и 49).

30 — За неотдавнашен пример за правилата, на които се подчиняват тези активи, вж. по-конкретно решение на Conseil d'État (Assemblée) от 21 декември 2012 г., Commune de Douai № 342788 (ECLI:FR:CEASS:2012:342788.20121221).

31 — Вж. по-конкретно решение Dickinger и Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, т. 55).

32 — Вж. решения Gambelli и др. (C-243/01, EU:C:2003:597, т. 75), както и Placanica и др. (C-338/04, C-359/04 и C-360/04, EU:C:2007:133 т. 58).

свободното предоставяне на услуги, тя е длъжна да представи пред съда, който трябва да се произнесе по този въпрос, всички обстоятелства, които да му позволят да се увери, че посочената мярка наистина отговаря на изискванията, произтичащи от принципа на пропорционалност [33].

77. Обратно, в хипотезата, при която запитващата юрисдикция потвърди мотивите от легитимен интерес, изтъкнати от италианското правителство, запитващата юрисдикция трябва също така да провери дали спорното задължение за безвъзмездно прехвърляне отговаря на условията за необходимост и пропорционалност, произтичащи от практиката на Съда.

3. По пропорционалния характер на мярката с оглед на твърдяната цел от общ интерес

78. Трябва да се подчертае, че актът за преюдициално запитване предоставя съвсем малко полезни индикации за условията на въвеждане в изпълнение и на прилагане на спорната мярка. По-конкретно, не са споменати нито условията, от които е обусловено безвъзмездното прехвърляне, нито естеството на правомощието да се разпореди такава мярка (дискреционно или не).

79. Както ще отбележа по-долу, тези данни все пак са релевантни и съществени параметри в разглеждането на пропорционалния характер на въпросната мярка.

80. Това изискване има голямо значение точно когато се обсъждат въпросите за тълкуването на правото на Съюза във връзка с една област като тази на хазартните игри, по отношение на която е установено, че не съществува хармонизация в европейски мащаб и че държавите членки продължават да се ползват с широко право на преценка. В такава област националните органи поначало и националният съд в частност са в най-подходящо положение да идентифицират легитимните цели, които действително се преследват, и средствата за постигането им.

81. Малкото предоставени данни относно условията, при които спорната мярка при необходимост се налага на концесионера, поставят Съда в невъзможност да даде решителен и следователно полезен отговор на поставения въпрос.

82. В конкретния случай запитващата юрисдикция се ограничава да посочи, че макар задължението за безвъзмездно прехвърляне на ползването на активи, предвидено в член 25 от проектодоговора, да не изглежда неразумно в хипотезите на отмяна и на разваляне на концесията, обратно, не е такъв случаят в хипотезата, при която задължението е просто свързано с изтичането на срока на концесията, а не с вина или неизпълнение от страна на концесионера.

83. Впрочем актът за преюдициално запитване не съдържа никакво уточнение относно естеството и стойността на активите, чието ползване трябва да се отстъпи безвъзмездно по силата на спорната мярка.

84. Тези уточнения обаче според мен имат ключово значение за отговора на поставения въпрос. При липсата на достатъчно информация за националното фактическо и правно положение, която националната юрисдикция трябва да представи, Съдът може само да изрази общи съображения и да прави догадки, което не е желателно.

33 — Вж. решение Dickinger и Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, т. 54 и цитираната съдебна практика).

85. Независимо от липсата на такива уточнения и като се припомни, че във всички случаи националният съд трябва да се произнесе окончателно по необходимостта и пропорционалността на спорната мярка, все пак ми се струва уместно да се предоставят на запитващата юрисдикция, доколкото е възможно, указания относно параметрите, които ще трябва при необходимост да вземе предвид при нейното разглеждане.

86. На първо място, ще обсъдя въпроса за *подходящия характер* на спорната мярка, след което ще разгледам въпроса за нейната *пропорционалност*.

87. Първо, що се отнася до въпроса дали спорната мярка е годна да гарантира реализирането на целта или целите, посочени от държавата членка (разглеждане на подходящия характер), има място за определени съмнения.

88. Най-напред, макар да изглежда, че не може да се изключи възможността безвъзмездното прехвърляне, на ADM или на друг концесионер, на ползването на материални и нематериални активи, които представляват мрежата за управление и събиране на залози във — вероятно редките — хипотези на внезапно прекратяване на концесионния договор чрез отмяна или разваляне, да е годно да гарантира продължаването на услугата, не е непременно такъв случаят в хипотезата на естествено изтичане на срока на концесионния договор.

89. В делото по главното производство от Декрета-закон от 2012 г. (вж. член 10, алинея 9 octies, буква b) ясно се вижда, че срокът на новите концесии изтича на 30 юни 2016 г. При тези условия изискването за продължаване на разрешената дейност по събиране на залози, което изглежда мотивира мярката за спорното безвъзмездно прехвърляне, е трудно разбираемо, понеже датата на изтичане на срока на концесията е обстоятелство, напълно известно на компетентния национален орган.

90. Впрочем запитващият съд трябва да провери дали целта за продължаващото функциониране на разрешените мрежи за игри, с оглед на крайната цел да се канализира търсенето на игри към законни вериги, ако се предположи, че преследването на посочената цел бъде установено, трябва да се преследва последователно и системно.

91. По същия начин от спорната разпоредба е видно, че безвъзмездното прехвърляне на ползването на активите, които представляват мрежа за игри, се налага не системно, а само „[п]о изрично искане на ADM“, което при липсата на предоставени в това отношение уточнения, оставя съмнение относно точните условия, при които същото е наложено, и следователно относно подходящия и прозрачен характер на спорната мярка.

92. В това отношение италианското правителство посочва в писменото си становище, че спорната мярка се ограничава да предостави договорно правомощие на ADM, която изобщо не е длъжна да поиска безвъзмездното прехвърляне на ползването на активите, предназначени за управлението на мрежата за игри, и която във всички случаи не може да го упражнява произволно. На въпрос в това отношение в хода на съдебното заседание италианското правителство посочва, че не може да предостави повече индикации за условията, при които ADM прибягва до спорната мярка, тъй като последната никога не е била активирана.

93. И тук запитващият съд трябва да провери дали спорната мярка не е предназначена, както поддържа италианското правителство, да се прилага единствено в крайни и ясно очертани хипотези с оглед да се гарантира преследването на целите, споменати от посоченото правителство. Той трябва да провери също така дали тази мярка е конкретно наложена по недискриминационен, обективен и прозрачен начин.

94. Второ, в случай че националният съд направи извода, че задължението за спорното безвъзмездно прехвърляне допринася за осъществяването на целите от общ интерес, изтъкнати от италианското правителство, и че същото е наложено по недискриминационен, обективен и прозрачен начин, той трябва да провери и дали спорната мярка не превишава необходимото за постигането на посочената цел.

95. Най-напред, националният съд трябва да провери дали твърдяната цел за продължаване на дейностите по събиране на залози между концесиите, предоставени през 2012 г., след Декрета-закон от 2012 г., и концесиите, които ще бъдат предоставени през 2016 г., не е могла да бъде постигната с други мерки, като се има предвид по-конкретно известният срок на последните, като например своевременното обявяване на нова тръжна процедура — и едновременно с това бързото предоставяне на нови концесии — и дори, много по-просто, подновяването на вече предоставените концесии, което изглежда доста вероятно [34].

96. По-нататък, запитващият съд трябва във всеки отделен случай да вземе предвид стойността на активите, засегнати от задължението за безвъзмездно прехвърляне.

97. Ако стигне до извода, че тази стойност, в частност стойността на информационното оборудване, предназначено за управление и приемане на залози, е символична, по-конкретно предвид сумата от 11 000 EUR, която оферентите трябва във всички случаи да платят като базова стойност на тръжната процедура на основание член 10, алинея 9 octies, буква c) от Декрета-закон от 2012 г., тогава може да се приеме, че спорната мярка е пропорционална.

98. При оценяването на стойността на посочените активи фактът, изтъкнат от италианското правителство, че те били изцяло или отчасти „амортизирани“ към момента на изтичане на срока на концесията, пропуска два основни елемента. Първият е, че спорната мярка е предназначена да се прилага не само при естественото изтичане на концесията, но и в случай на принудително и предсрочно прекратяване на концесията. Вторият е, че дори да се предположи, че се приеме, че активите — предмет на безвъзмездното прехвърляне, са амортизирани, това въобще не значи, че визираният концесионер не търпи икономически вреди, тъй като той бива лишен от възможността да ги прехвърли възмездно в зависимост от пазарната стойност на тези активи.

99. Не може да се изключи също така възможността по-малко ограничителна мярка като принудителното, но възмездно прехвърляне, да съставлява по-малко ограничителна мярка, която италианските органи са в състояние да наложат, за да гарантират обявената цел да се осигури продължаването на услугата по събиране на залози.

100. Именно с оглед на тези параметри запитващият съд трябва да се произнесе по необходимостта и пропорционалността на мярката, разглеждана в делото по главното производство [35].

34 — В това отношение трябва да се припомни, че концесиите, предоставени през 1999 г. (известни като „CONI“), чийто срок изтича на 30 юни 2012 г., са били именно подновени, за да се гарантира продължаването на дейностите, до юли 2013 г.

35 — Решение Digibet и Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, т. 40 и цитираната съдебна практика).

IV – **Заключение**

101. Предвид всички гореизложени съображения предлагам на поставения от запитващата юрисдикция въпрос да се отговори по следния начин:

„Член 49 ДФЕС и сл., както и член 56 ДФЕС и сл. трябва да се тълкуват в смисъл, че могат да не допуснат клауза, съдържаща се в проектодоговор за концесия по силата на приложимото национално право, която предвижда за концесионера задължение да прехвърли ползването на притежавани материални и нематериални активи, които представляват мрежа за управление и събиране на залози, в случай на прекратяване на дейността на даден концесионер поради изтичане на срока на концесията или вследствие на решение за отмяна или разваляне.

За да изключи, че случая е такъв, запитващата юрисдикция трябва да прецени по-конкретно дали това задължение за прехвърляне:

— е обосновано със съображения от легитимен интерес, което предполага подробен анализ на мотивите, изтъкнати в това отношение от предоставящия концесията публичен орган в подкрепа на тази мярка;

— е от естество да допринесе за осъществяването на преследваната цел от легитимен интерес, което изисква, ако се установи, че възлагащият публичен орган преследва цел за продължаване на функционирането на разрешените мрежи за игри, съдът да провери дали посочената цел се преследва недискриминационно и последователно, и

— е пропорционално с оглед на преследваната цел от общ интерес, а именно дали не е наложено произволно и не превишава необходимото за осъществяването на тази цел. Разглеждането на пропорционалността предполага в частност да се разгледа продажната стойност на оборудването, визирано от посоченото прехвърляне“.