



Datum van  
inontvangstneming

:

01/03/2021

**Zaak C-475/20**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

28 september 2020

**Verwijzende rechter:**

Consiglio di Stato (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

16 juli 2020

**Appellante:**

Admiral Gaming Network Srl

**Geïntimeerden:**

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Presidente del Consiglio dei Ministri

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Hoger beroep tegen een vonnis van de TAR Lazio [Tribunale amministrativo regionale per il Lazio] (bestuursrechter in eerste aanleg, Lazio, Italië) houdende afwijzing van een beroep tot nietigverklaring van een administratieve maatregel waarbij, ter uitvoering van een wettelijke regeling, de vergoeding voor een onderneming die spelactiviteiten exploiteert door middel van spel- en amusementsautomaten overeenkomstig een door de overheid toegekende concessie, is verlaagd.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

Krachtens artikel 267, tweede alinea, VWEU wordt verzocht om uitlegging van de bepalingen van het VWEU inzake de vrijheid van vestiging en van dienstverrichting alsmede van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen om te kunnen vaststellen of deze bepalingen in de weg staan aan een

nationale regeling waarmee de vergoeding die is vastgelegd in een concessieovereenkomst tussen de overheid en een onderneming die spelactiviteiten exploiteert door middel van spel- en amusementsautomaten, tijdens de looptijd van die overeenkomst wordt verlaagd om de overheidsinkomsten te verhogen.

### **Prejudiciële vragen**

- 1) Is de invoering van een regeling als die van artikel 1, lid 649, van wet nr. 190/14, waarbij alleen voor een beperkte en specifieke categorie van exploitanten, dat wil zeggen alleen voor exploitanten van kansspelautomaten en niet voor alle exploitanten in de sector van kansspelen, de provisies en vergoedingen worden verlaagd, verenigbaar met de uitoefening van de door artikel 49 VWEU gewaarborgde vrijheid van vestiging en met de uitoefening van de door artikel 56 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting?
- 2) Is de invoering van een regeling als die van artikel 1, lid 649, van wet nr. 190/14, waarbij tijdens de looptijd van een concessieovereenkomst tussen een onderneming en een Italiaanse overheidsinstantie de in die overeenkomst vastgestelde vergoeding om louter economische redenen wordt verlaagd, verenigbaar met het Unierechtelijke beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Artikel 49 VWEU – vrijheid van vestiging binnen de Europese Unie

Artikel 56 VWEU – vrijheid van dienstverrichting

Beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen

### **Aangevoerde nationale bepalingen**

Artikel 1, lid 649, van de legge del 23 dicembre 2014 n. 190, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato („Legge di stabilità per il 2015”) (wet nr. 190 van 23 december 2014 betreffende maatregelen inzake de begroting en de meerjarenbegroting; hierna: „stabiliteitswet 2015”), zoals gewijzigd en aangevuld, en met name

artikel 1, leden 920 en 921, van de legge del 28 dicembre 2015 n. 208, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato („Legge di stabilità per il 2016”) (wet nr. 208 van 28 december 2015 betreffende maatregelen inzake de begroting en de meerjarenbegroting; hierna: „stabiliteitswet 2016”)

## Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 In Italië mag enkel de overheid vaardigheidsspelen en prijsvragen organiseren waarbij deelnemers een bedrag moeten betalen om mee te spelen in de hoop een geldsom te winnen. De overheid heeft het beheer van deze sector toevertrouwd aan de Agenzia dell e dogane e dei monopoli (agentschap voor douane en staatsmonopolies; hierna: „ADM”).
- 2 De spel- en amusementsautomaten moeten aangesloten zijn op een telematicanetwerk van de hiervoor opgerichte instantie, met het oog op controle. Door middel van een openbare aanbesteding worden de concessiehouders van dit netwerk geselecteerd. Zij staan in voor het beheer van het netwerk en de hierop aangesloten automaten die onder hun toezicht staan, en krijgen hiervoor een vergoeding.
- 3 De opbrengsten van de spelactiviteiten komen toe aan de schatkist, behalve een bepaald percentage van de voor de overheid bestemde inkomsten dat de concessiehouders mogen houden als vergoeding voor hun diensten (de zogeheten „provisie”). Met name voor de concessiehouders die spelactiviteiten exploiteren door middel van spel- en amusementsautomaten, is de vergoedingsregeling op bepaalde punten veranderd. Het zijn deze wijzigingen die in de onderhavige zaak aan de orde zijn.
- 4 In het verleden werd de vergoeding berekend op basis van wat was bepaald in de openbare aanbesteding en in de tussen de overheid en de concessiehouder gesloten concessieovereenkomst. In wezen werden van de totale opbrengsten van de kansspelen afgetrokken: a) de aan de winnaars uit te betalen prijzen; b) de bedragen die verschuldigd zijn aan de andere actoren in de sector (te weten de beheerders en de exploitanten van de spelautomaten) op grond van de door de concessiehouder gesloten privaatrechtelijke overeenkomsten met deze actoren; c) de aan de ADM te betalen concessiebijdrage, en d) de „prelievo erariale unico” (eenvormige staatsheffing; hierna: „PREU”), te weten een vervangende belasting, gelijk aan een bij wet vastgelegd percentage van de winst. Het saldo vormde de vergoeding voor de concessiehouder.
- 5 Vervolgens heeft de wetgever dit veranderd met de invoering van artikel 1, lid 649, van wet nr. 190/2014, waarbij de staatsmiddelen voor de vergoeding voor de concessiehouders en ondernemers die kansspelen beheren en exploiteren door middel van spel- en amusementsautomaten, met ingang van 2015 jaarlijks met 500 miljoen EUR werden verlaagd.
- 6 Als gevolg van deze wet is de situatie vanaf 1 januari 2015 als volgt: a) de actoren in de sector betalen aan de concessiehouders de totale opbrengst van de spel- en amusementsautomaten, exclusief de uitbetaalde prijzen; b) tussen april en oktober betalen de concessiehouders de overheid bovenop het bedrag dat zij gewoonlijk aan de overheid overmaken aan heffingen en andere lasten op grond van de van kracht zijnde wetgeving en de concessieovereenkomst, jaarlijks 500 miljoen EUR

ter uitvoering van de hun toegewezen publieke functies. Het bedrag dat elke concessiehouder betaalt, is evenredig aan het aantal automaten dat op 31 december 2014 aan die concessiehouder kon worden toegeschreven.

- 7 Ter uitvoering van deze regeling is op 15 januari 2015 een maatregel van de directeur van de ADM vastgesteld waarin is vastgelegd hoeveel automaten elke concessiehouder beheert, en op basis daarvan zijn de aanvullende bedragen berekend die de concessiehouders moeten overmaken aan de schatkist.
- 8 De ADM heeft derhalve in deze maatregel van 15 januari 2015 voor 2015 een raming gemaakt van het aantal automaten dat aan elke concessiehouder kan worden toegeschreven, en de bedragen berekend die zij verschuldigd zijn.
- 9 Admiral Gaming Network Srl exploiteert als concessiehouder voor kansspelen spel- en amusementsautomaten. Deze exploitant heeft deze maatregel aangevochten omdat zijn winstmarge volgens hem aanzienlijk gevaar loopt. De exploitant stelt dat de wettelijke regeling die met deze maatregel wordt uitgevoerd, onwettig is volgens de nationale grondwet en het Unierecht.
- 10 De rechter in eerste aanleg heeft de vraag voorgelegd aan de Corte costituzionale (grondwettelijk hof, Italië).
- 11 Terwijl de Corte costituzionale de zaak behandelde, heeft de wetgever de betrokken wetgeving gewijzigd met de invoering van artikel 1, leden 920 en 921, van wet nr. 208/2015: a) de heffing, die vanaf 2015 jaarlijks verschuldigd was, zou in plaats daarvan enkel in 2015 worden opgelegd, en werd dus een eenmalige heffing, en b) alle exploitanten in de keten zouden moeten bijdragen aan de betaling van dit aanvullende bedrag, en niet enkel de concessiehouders.
- 12 De Corte costituzionale heeft de zaak daarop terugverwezen naar de rechter in eerste aanleg, zodat hij kon bepalen of de grondwettigheidsvraag na deze wetswijziging nog steeds relevant was.
- 13 De rechter in eerste aanleg heeft het beroep verworpen en geoordeeld dat met de wetswijziging alle onwettigheden in het licht van de nationale grondwet en het Unierecht ongedaan waren gemaakt.
- 14 Admiral Gaming Network Srl heeft tegen deze uitspraak hoger beroep aangetekend bij de verwijzende rechter. De exploitant stelt dat na de wetswijziging de onwettigheden onverkort zijn blijven bestaan.
- 15 De verwijzende rechter heeft besloten ambtshalve een prejudiciële vraag betreffende de verenigbaarheid van de nationale wettelijke regeling met het Unierecht op te werpen om de hieronder uiteengezette redenen.

**Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 16 De verwijzende rechter merkt op dat appellante ook na de wijziging van de betrokken regeling bij wet nr. 208/2015 met retroactieve werking de financiële heffing moet betalen, zoals bepaald in de bestreden maatregel van 15 januari 2015, ook al is deze heffing nu slechts eenmalig. De heffing die in 2015 in de praktijk is gebracht en opgelegd, heeft namelijk betrekking op winst die in 2014 is gemaakt.
- 17 Volgens de verwijzende rechter vormt dit ten eerste een beperking van de vrijheid van vestiging en van dienstverrichting, die worden gewaarborgd door de artikelen 49 en 56 VWEU. De invoering van deze heffing leidt er namelijk toe dat de activiteit waarvoor de exploitant een concessie heeft, minder lucratief wordt. In dit verband wordt gewezen op rechtspraak van het Hof waarin is bepaald dat elke maatregel die tot gevolg heeft dat de uitoefening van een activiteit wordt verboden, belemmerd of minder aantrekkelijk gemaakt, kan worden beschouwd als een beperking van deze vrijheden. Dit geldt in het bijzonder voor maatregelen die een impact hebben op een reeds aangevangen activiteit en concessiehouders verhinderen hun investeringen te laten renderen (arresten van 11 juni 2015, C-98/14, ██████████ en 20 december 2017, C-322/16, Global Starnet).
- 18 Daarnaast wijst de verwijzende rechter erop dat, opnieuw volgens de rechtspraak van het Hof, dergelijke beperkingen gerechtvaardigd moeten zijn uit hoofde van dwingende vereisten van algemeen belang. De loutere wens van een lidstaat om zijn eigen belastinginkomsten te vergroten, zonder dat hiermee andere of bijkomende doelstellingen worden behaald, geldt niet als een dergelijke dwingende vereiste (arresten van 11 juni 2015, C-98/14, ██████████ 7 september 2004, C-319/02, ██████████ en 16 juli 1998, C-112/77, ICI).
- 19 De verwijzende rechter betwijfelt of de betrokken wetgeving is ingegeven door dwingende vereisten van algemeen belang, aangezien de regeling louter lijkt te zijn gebaseerd op de economische noodzaak om de overheidsinkomsten te verhogen (zoals overigens nadrukkelijk wordt vermeld in de wetgeving zelf, te weten in artikel 1, lid 649, van wet nr. 190/2014).
- 20 De verwijzende rechter brengt in het bijzonder in herinnering dat het Hof in zijn arrest van 20 december 2017, Global Starnet (C-322/16), heeft geoordeeld dat een eerdere interventie van de nationale wetgever met betrekking tot dezelfde concessieovereenkomsten verenigbaar was met het Unierecht. Bij deze eerdere interventie werd de looptijd van reeds lopende concessies gewijzigd en van concessiehouders meer waarborgen inzake soliditeit en regelmatigheid van hun gedragingen gevraagd. Deze maatregelen brachten ongetwijfeld economische lasten voor de concessiehouders met zich mee. Toch oordeelde het Hof dat er dwingende vereisten van algemeen belang waren die deze maatregelen voldoende rechtvaardigden. De maatregelen waren gericht op de verbetering van de winstgevendheid en de solventie van de concessiehouders en de verhoging van hun aanzien en betrouwbaarheid, en daarmee op de bestrijding van de criminaliteit

die deze sector zou kunnen binnendringen. De verwijzende rechter is echter van mening dat geen van deze redenen kan worden aangevoerd ter rechtvaardiging van een louter economische heffing zoals de heffing die in deze zaak aan de orde is.

- 21 Ten tweede lijkt de bestreden maatregel ook in strijd te zijn met het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen. Hoewel dit beginsel nadelige wijzigingen in de rechtsbetrekkingen toestaat, vereist het wel dat deze wijzigingen voorzienbaar zijn voor een voorzichtig handelaar (arrest van 8 juni 1977, [REDACTED] C-97/76).
- 22 Tegen die achtergrond is de verwijzende rechter van mening dat de betrokken wetgeving onvoorzienbare gevolgen veroorzaakt voor de rechtsbetrekkingen die voortvloeien uit de lopende concessieovereenkomsten, aangezien de economische voorwaarden nadeliger worden en bijgevolg de berekeningen of ramingen die de concessiehouder heeft gemaakt bij het afsluiten van de concessieovereenkomst met de overheid, niet langer opgaan
- 23 Ten derde merkt de verwijzende rechter op dat het feit dat de maatregel door het reeds aangehaalde artikel 1, leden 920 en 921, van wet nr. 208/2015 een eenmalig karakter heeft gekregen, niets afdoet aan de twijfels over de verenigbaarheid van de wettelijke regeling met het Unierecht. Niets verhindert de wetgever om in de toekomst nogmaals een identieke maatregel op te leggen, die door een uitspraak van het Hof van Justitie, naargelang de uitkomst van deze zaak, zou kunnen worden toegelaten of verhinderd. Bovendien blijft de omvang van de bestreden maatregel, ook al was deze uitzonderlijk en eenmalig, aanzienlijk.
- 24 Ten vierde wijst de verwijzende rechter erop dat de opgeworpen prejudiciële vragen relevant zijn omdat, indien het Unierecht de nationale regeling in kwestie in de weg zou staan, het hoger beroep moet worden toegewezen.