

C-437/20. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2020. szeptember 17.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Tribunale di Parma (Olaszország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. november 8.

A büntetőeljárás terheltjei:

ZI

TQ

Az alapeljárás tárgya

ZI és TQ ellen a szerencsejátékok tétjeinek gyűjtésére vonatkozó olasz szabályozás megsértése miatt indított büntetőeljárás.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az EUMSZ 267. cikk második bekezdésén alapuló kérdés, amelynek tárgya a közbeszerzésről szóló 2014/24/EU irányelvnek, a letelepedés szabadsága, a hátrányos megkülönböztetés tilalma és a verseny védelme elvének, valamint az EUMSZ 49., EUMSZ 52., EUMSZ 56. és EUMSZ 106. cikknek az értelmezése annak megállapítása céljából, hogy azokkal ellentétes-e az a nemzeti szabályozás, amely a következőket írja elő:

- igen szűk határidő a szerencsejátékok tétjeit külföldi bukmékerek javára a szükséges koncessziók és engedélyek hiányában gyűjtő gazdasági szereplők „jogi helyzetének rendezéséhez” szükséges adminisztratív és adójogi kötelezettségek teljesítésére;
- a koncesszió határozatlan időre történő és általános meghosszabbítása a korábbi közbeszerzési eljárásokat követően vagy a jogi helyzetük rendezése

eredményeként korábban koncessziót szerző gazdasági szereplők javára, mivel az állam nem indította meg a szerencsejáték- vagy fogadási tevékenység gyakorlására vonatkozó koncessziók odaítélésére irányuló új közbeszerzési eljárást, amelyet a Bíróság ítélkezési gyakorlatának való megfelelés érdekében meg kellett volna indítania.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1) Ellentétes-e a közbeszerzésről szóló 2014/24/EU irányelvnek a szerencsejátékágazatra is vonatkozó rendelkezéseiben szereplő uniós joggal az EUB által már jogellenesnek nyilvánított, eljárást megindító korábbi hirdetmények alapján már odaítélt koncessziók nemzeti jogalkotó által az [Agenzia delle Dogane e dei Monopoli {vám- és monopóliumügyi hatóság, Olaszország}; a továbbiakban: ADM] által 2016. június 9-i körlevélben elrendelt meghosszabbításának intézménye?

2) Ellentétes-e a letelepedés szabadságának, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának és a verseny védelmének az EUMSZ 49., EUMSZ 56. cikkben és EUMSZ 106. cikkben szereplő elvével az a nemzeti szabályozás, amely a nemzeti piac lezárását valósítja meg azáltal, hogy mindennemű közbeszerzési eljárás mellőzésével, belső közigazgatási szervezeti aktussal történő közvetlen odaítélés útján határozatlan időre meghosszabbítja az eljárást megindító hirdetmények alapján odaítélt olyan régi koncessziókat, amelyek rendes esetben 2016. június 30-án jártak volna le?

3) Ellentétes-e az EUMSZ 49., EUMSZ 52. és EUMSZ 106. cikkben előírt jogokkal a legge 208/2015 (208/2015. sz. törvény) 1. cikkének 926. és 932. bekezdése amiatt, hogy egyáltalán nem megfelelő, vagyis indokolatlanul szűk határidőket ír elő a Phoenix International Ltd. társaság 900 koncesszióra vonatkozó kérelméből eredő közigazgatási és pénzügyi kötelezettségek teljesítésére?

4) Ellentétes-e az EUMSZ 49., EUMSZ 56. és EUMSZ 106. cikkel a 2016. június 9-i körlevéllel módosított azon nemzeti szabályozás, amely az időtartam lejártára vonatkozó konkrét határidő előírása hiányában minden koncesszió – köztük az EUB által a későbbi ítéleteiben jogellenesnek nyilvánított koncessziók – gyakorlását engedélyezi a nemzeti piacon, így megakadályozza új külföldi gazdasági szereplők piacra lépését, illetve a Phoenix International Ltd.-hez hasonló, már működő gazdasági szereplők megjelenését és terjeszkedését?

5) Ellentétes-e az egyenlőség és egyenlő bánásmód EUSZ 2. és EUSZ 3. cikkben foglalt elvével, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának az EUMSZ 10. cikkben foglalt elvével, ha a legge di stabilità n. 208/2015 (208/2015. sz. stabilitási törvény) keretében megjelölt 2016. június 30-i határidő lejártát követően csak 3 új központ kap engedélyt, míg a fennmaradó 847 központ nem?

Az uniós jog hivatkozott rendelkezései

A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv

EUMSZ 49. cikk, EUMSZ 52. cikk, EUMSZ 56. cikk és EUMSZ 57. cikk – a szolgáltatásnyújtás szabadsága és az Európai Unión belüli letelepedés joga

Az egyenlő bánásmódnak, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának és a verseny védelmének elve

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

Legge del 23 dicembre 2014, n. 190 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato („Legge stabilità per il 2015”) (az állam éves és többéves költségvetésének elkészítésére vonatkozó rendelkezésekről szóló, 2014. december 23-i 190. sz. törvény; 2015. évi stabilitási törvény): az 1. cikk 643. bekezdése

Legge del 28 dicembre 2015, n. 208 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (cd. „Legge stabilità per il 2016”) (az állam éves és többéves költségvetésének elkészítésére vonatkozó rendelkezésekről szóló, 2015. december 28-i 208. sz. törvény; a továbbiakban: 2016. évi stabilitási törvény): az 1. cikk 926. bekezdése

Circolare dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli del 9 giugno 2016 (a vám- és monopóliumügyi hatóság 2016. június 9-i körlevele)

Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S.) (a közbiztonságról szóló törvények egységes szövegét jóváhagyó, 1931. június 18-i 773. sz. királyi rendelet): 88. cikk

Legge 13 dicembre 1989, n. 401 – Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive (a titkos játékok és fogadások terén történő beavatkozásról és a sportversenyek megfelelő lebonyolításának védelméről szóló, 1989. december 13-i 401. sz. törvény): 4. cikk

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 2016. január 12-én a kérdést előterjesztő bíróság előtt büntetőeljárás indult ZI-vel és TQ-val szemben amiatt, hogy egy adatátviteli központ (a továbbiakban: AÁK) tulajdonosaként, illetve munkavállalójaként külföldi gazdasági szereplő számára fogadások gyűjtésére irányuló szervezett tevékenységet folytattak anélkül, hogy rendelkeztek volna az Olaszországban ehhez szükséges koncesszióval és rendőrségi engedéllyel.

- 2 ZI és TQ védője felmentést kért arra hivatkozással, hogy a szerencsejáték- vagy fogadási tevékenységgel kapcsolatos koncessziók odaítélésére vonatkozó hatályos nemzeti szabályozás ellentétes az uniós joggal, mind a 2014/24/EU irányelvből eredő közbeszerzési elvekre, mind pedig a letelepedés szabadságára, a szolgáltatások szabad mozgására, a verseny védelmére, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmára tekintettel.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 3 A kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmének indokolásaként mindenekelőtt felvázolja az e tárgyban bekövetkezett szabályozási és ítélkezési fejleményeket.
- 4 Olaszországban a szerencsejátékok szervezése – és többek között az Olaszországban vagy külföldön bárkitől elfogadott fogadások telematikus gyűjtés – főszabály szerint az állam számára van fenntartva, és az az állam által nyújtott koncesszióval, valamint az ezt követően megszerzett rendőrségi engedély birtokában végezhető.
- 5 E tevékenységeknek a fent említett engedélyek hiányában történő gyakorlása a 401/1989. sz. törvény 4. cikkének 4-bis bekezdése értelmében bűncselekménynek minősül. Büntetőjogi keretszabályról van tehát szó, mivel a bűncselekmény tényállási elemeit a koncessziók odaítélésére vonatkozó hatályos jogszabályok határozzák meg.

A 1999., a 2006. és a 2012. évi eljárást megindító hirdetmények, valamint az uniós és a nemzeti ítélkezési gyakorlat

- 6 Az olasz állam által eddig 1999-ben, 2006-ben (úgynevezett *Bando Bersani*) és 2012-ben (úgynevezett *Bando Monti*) megindított, koncessziók odaítélésére vonatkozó három közbeszerzési eljárást a Bíróság – különösen a 2003. november 6-i Gambelli és társai ítéletében (C-243/01. sz. ügy), a 2007. március 6-i Placanica és társai ítéletében (C-338/04. sz. ügy) és a 2012. február 16-i Costa és Cifone ítéletében (C-72/10. és C-77/10. sz. egyesített ügyek) – ellentétesnek nyilvánította az uniós jog bizonyos elveivel.
- 7 A Bíróság először is az 1999. évi hirdetményt illetően megállapította, hogy a 401/1989. sz. törvény 4. cikkében szereplő büntetőjogi szabály korlátozza a letelepedés szabadságát és a szolgáltatásnyújtás szabadságát, valamint hogy egyébként a nemzeti bíróság feladata annak vizsgálata, hogy e szabály – a konkrét alkalmazási módjára tekintettel – olyan célok elérésére irányul-e, amelyek indokoltá teszik annak alkalmazását, és hogy az általa előírt korlátozások e célokhoz képest nem bizonyulnak-e aránytalannak (2003. november 6-i Gambelli és társai ítélet, C-243/01. sz. ügy).
- 8 A Corte di Cassazione (semmtőlészék, Olaszország) ezt követően megerősítette, hogy a szóban forgó büntetőjogi szabály nem ellentétes az uniós jog elveivel,

mivel közrendi okokból olyan ellenőrzési célok elérésére irányul, amelyek indokoltta tehetik ezen elvek korlátozását.

- 9 A Bíróság ezt követően rámutatott arra, hogy úgy tűnik, az olasz szabályozás – azáltal, hogy a fogadásszervezésben való részvételt a koncesszió jogosultjaira korlátozza – ténylegesen inkább gazdasági, mintsem a közrend védelméhez fűződő érdeket szolgál. A Bíróság mindazonáltal formálisan a nemzeti bíróságra bízta annak vizsgálatát, hogy a koncessziók odaítélésének rendszere közrendi célok elérésére irányul-e (2007. március 6-i Placanica és társai ítélet, C-338/04. sz. ügy).
 - 10 Ezt követően a Corte di Cassazione (semmitőszék) – az addig követett megközelítést elvetve – megállapította azt az elvet, amely szerint nem alkalmazhatók büntetőjogi szankciók azzal szemben, aki engedély nélkül folytatott szerencsejátékok tétjeinek gyűjtésére irányuló tevékenységet, amennyiben bizonyítást nyer, hogy e tevékenységet olyan társaságok javára végezte, amelyek a szükséges engedélyeket megszerezve, a székhelyük szerinti tagállamban jogszerűen gyakorolják e tevékenységet, ilyen gazdasági szereplőkkel szemben még akkor sem alkalmazhatók büntetőjogi szankciók, ha az olasz államban nem rendelkeznek koncesszióval, mivel a hatályos szabályozás által előírt korlátozások miatt nem vettek részt vagy nem tudtak részt venni a koncesszió odaítélésére irányuló közbeszerzési eljárásban.
 - 11 Másodszor, a Bíróság – a decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 (convertito dalla legge 4 agosto 2006, n. 248) ([a 2006. augusztus 4-i 248. sz. törvénnyel törvénnyé átalakított] 2006. július 4-i 223. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet) révén a koncessziók odaítélésére irányuló új közbeszerzési eljárás keretében a piacnak új gazdasági szereplők előtt történő megnyitása céljából közzétett úgynevezett *Bando Bersani* illetően – rámutatott arra, hogy a szóban forgó hirdetmény sérti az uniós jogot, mivel a már jelenlévő piaci szereplők által megszerzett kereskedelmi pozíciókat azzal védi, hogy minimális távolságot ír elő az új és a régi koncessziójogosultak létesítményei között (2012. február 16-i Costa és Cifone ítélet, C-72/10. és C-77/10. sz. egyesített ügyek; lásd hasonló értelemben: 2013. szeptember 12-i Biasci és társai ítélet, C-660/11. és C-8/12. sz. egyesített ügyek).
- A Corte di Cassazione (semmitőszék) pedig ezt követően megerősítette, hogy az olasz szabályozás megszorítóan szabályozza a szerencsejáték-ágazatot azáltal, hogy a szóban forgó tevékenység gyakorlását tárgyi és személyi korlátokhoz köti, és hogy e szabályozás akadályozhatja a letelepedés szabadsága és a verseny védelme uniós jogi elveinek teljes körű alkalmazását. Az ilyen korlátozást azonban közrendi okok igazolják, ha az arányos, átlátható és hátrányos megkülönböztetéstől mentes a más tagállamokból származó személyekkel szemben.
- 12 Harmadszor, a decreto legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito in legge n. 44/2012 (a 44/2012. sz. törvénnyé átalakított, 2012. március 2-i 16. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet) a koncessziók odaítélésére irányuló új hirdetményről

rendelkezett (ügynevezett *Bando Monti*), amellyel lehetővé tette az olyan személyek eljárásban történő részvételét, amelyek az Európai Gazdasági Térség azon államában, ahol székhellyel és operatív székhellyel rendelkeznek, az említett állam jogrendjének hatályos rendelkezései alapján kiállított engedély alapján már folytattak játékok tétjeinek gyűjtésére irányuló tevékenységet, és akik továbbá megfelelnek a tisztességes és megbízhatóság követelményeinek, valamint a vám- és monopóliumügyi hatóság (ADM) által meghatározott gazdasági és vagyoni feltételeknek.

- 13 Az említett hirdetmény következtében a Lottomatique, a Snai, a Cogetech, a Hbg, a Sisal, a Codere, a Cirsa, a Matica és a B Plus Gioco Legale Limited társaság kétezer koncesszióra tett szert 2016. július 1-jei lejárattal.

A jogi helyzet rendezése

- 14 Az olasz jogalkotó a 190/2014. sz. törvény (ügynevezett 2015. évi stabilitási törvény) 1. cikkének 643. bekezdésében és a 208/2015. sz. törvény (ügynevezett 2016. évi stabilitási törvény) 1. cikkének 926. bekezdésében – többek között a *Bando Monti* Bíróság által kiemelt hiányosságainak megszüntetése céljából – a jogi helyzet rendezésének olyan lehetőségéről rendelkezett, amelynek értelmében azok a létesítmények, amelyek 2014. október 30-án anélkül folytattak külföldi bukmékerek javára szerencsejátékok tétjeinek gyűjtésére irányuló tevékenységet, hogy rendelkeztek volna a koncesszióval és az olasz rendőrség engedélyével, szabályossá tehetik tevékenységüket, feltéve hogy:
- a korábbi egységes adó befizetésével adójogi szempontból teljeskörűen rendezik a jogi helyzetüket;
 - e jogcímen a jogi helyzet rendezése iránti kérelemmel érintett minden egyes AÁK után 2016. január 31-ig előre megfizetnek 10 000 euró összeget;
 - a kérelmező bukmékerhez kapcsolódó AÁK tulajdonosának személyes és kereskedelmi adatait a „C. melléklet” címet viselő űrlap kitöltésével az ADM rendelkezésére bocsátják, azzal, hogy az a rendőrségi engedély iránti kérelemmel esik egy tekintet alá.
- 15 A jogi helyzetüket rendező szereplők a 2016. július 1-jei határidőig terjedő időre megszerzik a szerencsejáték- vagy fogadási tevékenység gyakorlásához való jogot, és a már esetlegesen közölt adómegállapítási határozatok és bírságkiszabási határozatok hatályukat veszítik.

Az új közbeszerzési eljárás megindításának elmaradása, valamint az általános és határozatlan idejű meghosszabbítás

- 16 A jogalkotó által javasolt rendszer szerint a 2016. július 1-jei időpontnak „vízválasztónak” kellett volna lennie az uniós joggal részben

összeegyeztethetetlen rendszer és az olyan új rendszer között, amelyben a piacra lépés az uniós joggal összhangban megvalósul.

- 17 A 208/2015. sz. törvény 1. cikkének 932. bekezdése ugyanis előírta, hogy a sportfogadások gyűjtésére vonatkozó valamennyi koncessziót a 2016. május 1-jétől meghirdetendő új közbeszerzési eljárás útján, „nyílt, versenyeztetésen alapuló és hátrányos megkülönböztetéstől mentes eljárás” keretében kell odaítélni.
- 18 A közbeszerzési eljárást azonban nem hirdették meg az előírt határidőn belül, így a vám- és monopóliumügyi hatóság 2016. június 9-én körlevelet intézett valamennyi koncessziójogosulthoz és hálózattulajdonoshoz, amelyben közrendi, költségvetési és foglalkoztatási okokból engedélyezte a fogadások gyűjtésére irányuló tevékenység valamennyi, (a korábbi nemzeti hirdetmények alapján vagy a jogi helyzet rendezése révén) már engedéllyel rendelkező gazdasági szereplő általi, határozatlan ideig történő gyakorlását.

ZI és TQ vádlottak helyzete

- 19 A Phoenix International Ltd. máltai szolgáltatóhoz kapcsolódik az az AÁK, amelynek ZI és TQ a tulajdonosa, illetve munkavállalója.
- 20 A Phoenix International Ltd. részt vett a jogi helyzet rendezésében, azonban az előírt 2016. január 31-i határidőn belül a rendezési kérelmével érintett 900 (kilencszáz) AÁK-ból csak 50 AÁK esetében sikerült teljesítenie az összes befizetést és megtennie a fent említett C. mellékletben szereplő valamennyi nyilatkozatot.
- 21 Mivel nem volt lehetősége a fennmaradó 850 AÁK jogi helyzetének rendezésére, 2016. január 31-én az ADM-től erre 60 napos határidőt kért és kapott. 2016. március 31-én a Phoenix International Ltd. benyújtotta a 850 AÁK szükséges adataival kitöltött C. mellékletet, az azokhoz kapcsolódó és a jogi helyzet rendezéséhez szükséges befizetéseket azonban nem teljesítette. Néhány hónappal később, 2016 júniusának közepe táján a társaság 3 AÁK vonatkozásában teljesítette a befizetést, így azok felkerültek a jogilag már rendezett 50 AÁK listájára. Végül tehát 847 AÁK jogi helyzetét nem sikerült rendeznie.
- 22 A vádlottak a kérdést előterjesztő bíróság előtt arra hivatkoznak, hogy a rendezési eljárás valójában akadályát képezte a piacra lépésnek, mivel az ADM csak 2016. január 15-én hozta meg a 2015. december 28-i 208. sz. törvény 1. cikkének 926. bekezdésében előírt végrehajtási rendelkezéseket, ugyanakkor nem módosította a szóban forgó törvényben a jogi helyzet rendezéséhez szükséges kötelezettségek teljesítésére előírt, 2016. január 31-i határidőt. Így a Phoenix International Ltd.-nek csak 15 napja volt arra, hogy lefolytassa az eljárást a hozzá kapcsolódó 900 AÁK tekintetében, és az eljárást csak azok minimális hányadára vonatkozóan tudta lefolytatni.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 23 A kérdést előterjesztő bíróság helyt ad a védők érveinek, és rámutat arra, úgy tűnik, hogy az ADM Phoenix International Ltd. máltai szolgáltatóval szemben tanúsított magatartása két szempontból is hátrányosan megkülönböztető jellegű, valamint sértheti a letelepedés szabadságát, a verseny védelmét és a közbeszerzési szabályozást.
- 24 Először is, jogsértő lehet amiatt, ahogyan korlátozza a 2016. évre meghirdetett, jogi helyzet rendezésében való részvétel határidejét; ez képezi az *előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik és ötödik kérdés* tárgyát.
- 25 Az ilyen határidő nem egyeztethető össze az uniós joggal, különösen pedig a Bíróság több ítéletében is szereplő olyan iránymutatásokkal, amelyek a már meglévő koncessziók meghosszabbítására irányuló valamennyi eljárás hátrányos megkülönböztetéstől való mentességére vonatkoznak (többek között: 2002. szeptember 13-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-260/04. sz. ügy, 29. pont).
- 26 Másodszor, jogsértő lehet a szerencsejáték- és fogadási tevékenységek gyakorlására vonatkozó határidő korábbi nemzeti közbeszerzési eljárásokat követően vagy a jogi helyzet rendezésében való részvétel révén korábban 2016. június 30-ig koncessziót kapott gazdasági szereplők vonatkozásában, határozatlan időre történő és általános meghosszabbítása. Az ADM e meghosszabbításról azt követően határozott, hogy értesült arról, nem indult meg az új koncessziók odaítélésére irányuló közbeszerzési eljárás, amelyet az államnak a Bíróság ítélezési gyakorlatának és az uniós jognak való megfelelés érdekében meg kellett volna indítania; ez képezi az *előzetes döntéshozatalra előterjesztett első, második és negyedik kérdés* tárgyát.
- 27 Azon gazdasági szereplőket illetően, amelyek a Bíróság fent említett ítéleteinek tárgyát képező és ezen ítéletek révén az uniós joggal összeegyeztethetetlennek minősített korábbi hirdetmények révén szerezték a koncessziót, az ilyen típusú meghosszabbítás szolgáltatás közvetlen odaítélése egy formájának minősülne, ami ellentétes a 2014/24/EU irányelv közbeszerzésre vonatkozó elveivel.
- 28 Végül a vitatott meghosszabbítást előíró, fent említett körlevélben hivatkozott, jelesül költségvetési és foglalkoztatási jellegű igények nem minősülnek olyan közérdeken alapuló kényszerítő okoknak, amelyek igazolhatnák a Szerződés által biztosított valamely alapszabadság korlátozását.