

**Asia C-728/22**

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

**Jättämispäivä:**

24.11.2022

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Consiglio di Stato (Italia)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

21.11.2022

**Valittajat:**

Associazione Nazionale Italiana Bingo - Anib

Play Game Srl

**Vastapuolet:**

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

---

**Pääasian kohde**

Valitus Tribunale amministrativo per il Lazio (Lazio alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) (jäljempänä TAR Lazio) tuomiosta, jolla hylättiin eräiden bingoon liittyvän vedonlyöntitoiminnan harjoittajien nostama kanne. Kanteessa vaadittiin kumoamaan hallintopäätös, jossa kyseisille toiminnanharjoittajille määrättiin erään lainkohdan mukaisesti kuukausimaksu. Kyseisten toiminnanharjoittajien konsessioiden määräaika oli päättynyt, ja niihin sovellettiin niin sanottua teknistä jatkokautta koskevaa järjestelmää, joka oli voimassa siihen asti, että valtio järjestäisi uuden tarjouskilpailun konsessioiden myöntämiseksi.



3) Onko direktiivi 89/665/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2014/23/EU, esteenä sellaiselle kansallisten säännösten tulkinnalle tai soveltamiselle tai sellaisille näihin säännöksiin perustuville soveltamiskäytännöille, jonka tai joiden vaikutuksesta lainsäätäjät tai julkishallinnon elin voivat asettaa pelikonsessioiden myöntämiseksi järjestettävään uuteen menettelyyn osallistumisen edellytykseksi sen, että konsessionhaltija suostuu teknistä jatkokautta koskevaan järjestelmään, siinäkin tapauksessa, ettei konsession hyödyntämisen olosuhteista ole mahdollista neuvotella uudelleen niiden palauttamiseksi tasapainoon sen jälkeen, kun on tapahtunut osapuolista riippumattomia, yllättäviä ja ennakoimattomia asioita, jotka vaikuttavat merkittävästi tavanomaisiin toiminnallista riskiä koskeviin olosuhteisiin, siihen asti, kun kyseiset olosuhteet jatkuvat, ja niin kauan kuin on tarpeen, jotta konsession hyödyntämisen alkuperäiset olosuhteet saadaan mahdollisesti palautettua ennalleen?

4) Ovatko SEUT 49 ja SEUT 56 artikla sekä oikeusvarmuuden ja tehokkaan oikeussuojan periaatteet ja luottamuksensuojan periaate joka tapauksessa esteenä sellaiselle kansallisten säännösten tulkinnalle tai soveltamiselle tai sellaisille näihin säännöksiin perustuville soveltamiskäytännöille, jonka tai joiden vaikutuksesta viranomaiselle ei jää harkintavaltaa käynnistää asianosaisten pyynnöstä hallinnollista menettelyä, jonka tarkoituksena on muuttaa konsession hyödyntämisen olosuhteita, joko käynnistämällä uusi hankintamenettely tai ilman tällaista menettelyä sen mukaan, pidetäänkö sopimustasapainoa koskevaa uutta neuvottelua merkittävänä muutoksena vai ei, tilanteissa, joissa tapahtuu osapuolista riippumattomia, yllättäviä ja ennakoimattomia asioita, jotka vaikuttavat merkittävästi tavanomaisiin toiminnallista riskiä koskeviin olosuhteisiin, siihen asti, kun kyseiset olosuhteet jatkuvat, ja niin kauan kuin on tarpeen, jotta konsession hyödyntämisen alkuperäiset olosuhteet saadaan mahdollisesti palautettua ennalleen?

5) Ovatko SEUT 49 ja SEUT 56 artikla sekä oikeusvarmuuden ja tehokkaan oikeussuojan periaatteet ja luottamuksensuojan periaate joka tapauksessa esteenä sellaiselle kansallisten säännösten tulkinnalle tai soveltamiselle tai sellaisille näihin säännöksiin perustuville soveltamiskäytännöille, jonka tai joiden vaikutuksesta lainsäätäjät tai julkishallinnon elin voivat asettaa pelikonsessioiden myöntämiseksi järjestettävään uuteen menettelyyn osallistumisen edellytykseksi sen, että konsessionhaltija suostuu teknistä jatkokautta koskevaan järjestelmään, siinäkin tapauksessa, ettei konsession hyödyntämisen olosuhteista ole mahdollista neuvotella uudelleen niiden palauttamiseksi tasapainoon sen jälkeen, kun on tapahtunut osapuolista riippumattomia, yllättäviä ja ennakoimattomia asioita, jotka vaikuttavat merkittävästi tavanomaisiin toiminnallista riskiä koskeviin olosuhteisiin, siihen asti, kun kyseiset olosuhteet jatkuvat, ja niin kauan kuin on tarpeen, jotta konsession hyödyntämisen alkuperäiset olosuhteet saadaan mahdollisesti palautettua ennalleen?

6) Ovatko yleisemmin SEUT 49 ja SEUT 56 artikla sekä oikeusvarmuuden ja tehokkaan oikeussuojan periaatteet ja luottamuksensuojan periaate esteenä

pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa bingosalien hoitajat velvoitetaan maksamaan tekniseltä jatkokaudelta huomattavaa kuukausimaksua, joka ei kuulunut alkuperäisiin konsessiotoimiin, jonka määrä on sama kaikenlaisille toiminnanharjoittajille ja jota lainsäätäjät ajoin muuttaa ilman minkäänlaista todistettua yhteyttä yksittäisen konsessiosopimuksen ominaispiirteisiin ja toimintaan?

### **Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan**

Käyttöoikeussopimusten tekemisestä 26.2.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU

SEUT 49 artikla – sijoittautumisvapaus Euroopan unionissa

SEUT 56 artikla – palvelujen vapaa tarjoaminen

Luottamuksensuojan periaate

Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 15, 16, 20 ja 21 artikla

SEU 3 artikla

SEUT 8, SEUT 12, SEUT 145 ja SEUT 151 artikla.

### **Kansalliset oikeussäännöt, joihin asiassa viitataan**

Valtion vuotuisen ja monivuotisen talousarvion laatimiseen liittyvistä säännöksistä 27.12.2013 annetun lain nro 147 (vakauslaki vuodelle 2014) (legge del 27 dicembre 2013, n. 147, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato ("Legge di stabilità per il 2014"), jäljempänä laki nro 147/2013), myöhempien muutoksineen ja lisäyksineen, , erityisesti niine muutoksineen ja lisäyksineen, joista säädettiin 28.12.2015 annetulla lailla nro 208 (jäljempänä laki nro 208/2015) ja 27.12.2017 annetulla lailla nro 205 (jäljempänä laki nro 205/2017), 1 §:n 636–638 momentti.

18.4.2016 annetun asetuksen (decreto legislativo) nro 50 (jäljempänä hankintalaki) 165 §.

### **Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä**

- 1 Italiassa oikeus bingopelin järjestämiseen on yksinomaan valtiolla. Siitä säädettiin ensimmäisen kerran 31.1.2000 annetulla valtiovarainministerin asetuksella nro 29, jonka mukaan kyseistä peliä koskevan toiminnan harjoittaminen annetaan valintamenettelyn kautta konsessionhaltijoiden hoidettavaksi. Valtio on antanut alan hallinnonin Agenzia delle dogane e dei monopoliin (tulli- ja monopolivirasto, jäljempänä ADM) tehtäväksi.

- 2 Aluksi konsessioiden kestoksi oli määritetty kuusi vuotta, minkä jälkeen konsessio oli mahdollista uusia vain yhden kerran, eikä valtiolle maksettavaa maksua ollut. Vastikkeettomuus oli perusteltua siksi, että toiminnanharjoittajien toiminta tuotti valtiolle joka tapauksessa suoraa taloudellista etua konsessionhaltijoiden pelilipukkeiden myynnistä saamista tuloista kannetun ”veronluonteisen maksun” muodossa.
- 3 Varmistaakseen sen unionin oikeuden periaatteen toteutumisen, jonka mukaan uusien konsessioiden myöntämisen ja päättyneiden konsessioiden uudelleen myöntämisen on perustuttava kilpailuun, Italian lainsäätäjät päätti saattaa ensin valtaosan vuosina 2013 ja 2014 päättyneistä tai pian päättyvistä konsessioista ajallisesti samaan rytmiin ja järjestää sitten yhden yhteisen tarjouskilpailumenettelyn, joka olisi avoin kaikille alan toimijoille ja jonka oli alun perin tarkoitus toteutua 31.12.2014 mennessä. Lainsäätäjät päätti, että ennen kyseisen tarjouskilpailumenettelyn toteuttamista niiden konsessionhaltijoiden, joiden konsessio oli päättymässä, oli jatkettava toimintaansa niin sanotulla teknisellä jatkokaudella ja maksettava valtiolle tästä kuukausittain 2 800 euron maksu. Lainsäätäjän mukaan tämä olisi edellytyksenä sille, että kyseiset konsessionhaltijat voisivat osallistua tulevaan tarjouskilpailuun. Näin lainsäätäjät sääti lakiin konsessioiden maksullisuuden periaatteen (lain nro 147/2013 1 §:n 636–638 momentti).
- 4 Vuonna 2015, kun tarjouskilpailun järjestämiselle alun perin säädetty määräaika oli ohitettu, lainsäätäjät asetti uudeksi määräajaksi 31.12.2016 ja laajensi teknistä jatkokautta koskevan järjestelmän myös vuosina 2015 ja 2016 päättyviin konsessioihin; samassa yhteydessä se nosti kuukausimaksun 5 000 euroon ja kielsi toimipaikkojen siirtämisen koko tilapäisen jatkokauden ajaksi (laki nro 209/2015).
- 5 Vuonna 2017, kun tarjouskilpailun järjestämisen määräaika oli toistamiseen ohitettu, lainsäätäjät asetti uudeksi määräajaksi 30.9.2018 ja laajensi teknistä jatkokautta koskevan järjestelmän myös vuosina 2017 ja 2018 päättyviin konsessioihin; samassa yhteydessä se nosti kuukausimaksun 7 500 euroon (laki nro 205/2017).
- 6 Myöhemmillä lainsäädäntötoimilla lainsäätäjät ulotti teknistä jatkokautta koskevan järjestelmän edelleen vuoteen 2023 asti, keskeytti vuoden 2020 aikana kuukausimaksujen maksut covid-19-pandemiasta johtuneen toimipaikkojen sulkemisen ajaksi ja lykkäsi maksettavien määrien suorittamista sekä asetti uuden tarjouskilpailun järjestämisen määräajaksi 31.3.2023. Toistaiseksi tarjouskilpailua ei edelleenkään ole julkaistu.
- 7 Valittajat ovat harjoittaneet bingoon liittyvää peli- ja vedonlyöntitoimintaa sittemmin päättyneiden konsessioiden nojalla ja toimivat nyt teknistä jatkokautta koskevan järjestelmän perusteella. Ne ovat todenneet joutuneensa erittäin vaikeaan taloudelliseen tilanteeseen – yhtäältä covid-19-pandemian vaikutuksesta ja toisaalta edellä kuvatun lainsäädännön soveltamisen vaikutuksesta, kun sillä muun muassa tehtiin konsessioista maksullisia ja veloitettiin

toiminnanharjoittajat maksamaan kuukausimaksua –, ja siksi ne esittivät ADM:lle vaatimuksen, jossa vaadittiin kyseisen maksun välitöntä lykkäämistä siihen asti, että alkuperäiset taloudellista ja rahoituksellista tasapainoa koskevat olosuhteet ovat palautuneet, ja jossa joka tapauksessa vaadittiin, että maksettavat maksut sovitettaisiin konsessionhaltijoiden tosiasialliseen maksukykyyn.

- 8 Erityisesti valittajat vaativat ADM:ää jättämään edellä mainitut lain säännökset soveltamatta sillä perusteella, että ne ovat perusoikeuskirjan 15, 16, 20 ja 21 artiklan, SEU 3 artiklan sekä SEUT 8, SEUT 49, SEUT 56, SEUT 12, SEUT 145 ja SEUT 151 artiklan vastaisia.
- 9 ADM hylkäsi vaatimuksen 18.11.2020 päivätyllä asiakirjalla, jossa se perusteli päätöstään sillä, ettei se voinut muuttaa lain vaikutuksia hallinnollisella toimella.
- 10 Valittajat valittivat päätöksestä ensin TAR Lazioon, joka hylkäsi valituksen otettuaan huomioon myös Corte costituzionalen (perustuslakituomioistuin, Italia) tuomion nro 49/2021, jossa eräät lain nro 205/2017 perustuslainvastaisuutta koskevat epäilyt oli todettu perusteettomiksi.
- 11 Tämän jälkeen valittajat valittivat asiassa ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen. Valituksessa katsottiin muun muassa, että säännökset, joita ADM valituksenalaisessa päätöksessään sovelsi, olivat lainvastaisia sekä kansallisen perustuslain että Euroopan unionin oikeuden näkökulmasta.
- 12 Valittajien mielestä se, että teknistä jatkokautta koskevasta maksusta säädetään laissa, ei voi oikeuttaa käytäntöä, jonka vaikutuksesta ADM:lle ei jää harkintavaltaa tehdä hallintotoimia, joilla konsession hyödyntämisen taloudelliset ja rahoitukselliset olosuhteet palautettaisiin tasapainoon, kun ennakoimattomat tapahtumat ovat horjuttaneet sitä. Lainsäätäjän toimet, joilla kyseisen maksun maksaminen keskeytettiin tilapäisesti covid-19-pandemiasta johtuneen pelisalien sulkemisen ajaksi, eivät valittajien mukaan olleet riittäviä, koska maksuvelvollisuutta ei poistettu vaan sitä ainoastaan lykättiin ja koska liiketoiminta oli sulkemisen jälkeen selvästi aiempaa vähäisempää mutta yritystoiminnan kulut aiempaa suurempia.
- 13 Lisäksi valittajat väittävät, että asiassa on rikottu julkisia hankintoja koskevan koodeksin 165 §:ää (jolla direktiivin 2014/23/EU 43 artikla saatettiin osaksi Italian oikeusjärjestystä), kun konsession taloudellisesta tasapainosta ei ole neuvoteltu uudelleen. Vaikka konsessio merkitsee aina sitä, että toimintaan liittyvä riski siirtyy konsessionhaltijalle, joka saa valtaosan palvelujen myynnistä markkinoilla saaduista tuloista, tämä ei sulje pois mahdollisuutta ottaa tietyin edellytyksin huomioon poikkeuksellisten toimintaolosuhteiden vaikutukset ja muuttaa voimassa olevaa konsessiosuhdetta.

## Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 14 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa aluksi, että valittajien vaatimista kahdesta mahdollisesta ennakkoratkaisupyynnöstä – yhtäältä Euroopan unionin tuomioistuimelle ja toisaalta Corte costituzionalelle – ensisijaisena on pidettävä ensin mainittua, koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on viimesijainen tuomioistuin ja koska unionin oikeuden tulkinta on asiassa annettavan ratkaisun kannalta merkityksellinen.
- 15 **Ensinnäkin** ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että valittajat ovat nostaneet esiin seikkoja, jotka ovat omiaan osoittamaan, että konsessioiden hyödyntämisen olosuhteet ovat vaikeutuneet merkittävästi covid-19-pandemian seurauksena muun muassa yritystoiminnan kulujen kestämättömän kasvun myötä; Corte costituzionalen tuomiossa nro 49/2021, johon TAR Lazio perusti ratkaisunsa, sen sijaan otettiin kantaa vuotta 2019 koskeneisiin eli pandemian aiheuttamaa kriisiä edeltäneisiin tosiseikkoihin.
- 16 Lisäksi on niin, että vaikka pelisalien avaaminen uudelleen [koronasulun jälkeen] (joka toteutettiin vähitellen toukokuusta 2021 lähtien) ja tilapäinen maksuvelvollisuuden lykkääminen, johon liittyi maksettavien määrien jakaminen useaan erään (mutta ei maksujen poistamista), mahdollistivat yritysten selviytymisen, nämä toimet eivät kuitenkaan yksinään riittäneet parantamaan teknistä jatkokautta koskevassa järjestelmässä toimivien bingopelin konsessionhaltijoiden tilannetta.
- 17 **Toiseksi** ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että koska kyse on vuonna 2000 tarjouskilpailumenettelyn kautta myönnettyistä konsessioista, jotka ovat sittemmin päättyneet ja joita on toistuvasti jatkettu lainsäädäntötoimilla, joista viimeisin tehtiin vuonna 2017, niihin pitäisi voida soveltaa direktiiviä 2014/23/EU. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan on tosin niin, että ”konsessiosopimukseen sovellettava unionin oikeus on lähtökohtaisesti direktiivi, joka on voimassa sillä hetkellä, jolloin hankintayksikkö valitsee noudatettavan menettelytyypin”, eikä ”direktiivin, jonka täytäntöönpanon määräaika on päättynyt kyseisen hetken jälkeen, säännöksiä – – voida soveltaa”; mutta samanaikaisesti on kuitenkin niin, että ”unionin lainsäädäntö, jonka kannalta tätä muutosta on arvioitava, on kyseisen muutoksen ajankohtana voimassa ollut lainsäädäntö. Unionin tuomioistuin on täsmentänyt tässä yhteydessä, että sillä seikalla, että alkuperäinen konsessiosopimus oli tehty ennen kuin unioni oli antanut kyseistä asiaa koskevia säännöksiä, ei ole tämän kannalta merkitystä” (unionin tuomioistuimen tuomio 2.9.2021, Sisal ym., C-721/19 ja C-722/19, EU:C:2021:672, 24 ja 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 18 Jos unionin tuomioistuin katsoo, että direktiivillä ei toteutettu ainoastaan lainsäädäntöjen lähentämistä vaan täydellinen yhdenmukaistaminen, on lisäksi niin, että ”kaikkia kansallisia toimenpiteitä alalla, joka on ollut – – täydellisen yhdenmukaistamisen kohteena, on kuitenkin arvioitava suhteessa kyseisen

yhdenmukaistamistoimenpiteen säännöksiin eikä suhteessa primaarioikeuden määräyksiin” (unionin tuomioistuimen tuomio 2.9.2021, Sisal ym., C-721/19 ja C-722/19, EU:C:2021:672, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että asiaan on sovellettava erityisesti direktiivin 2014/23/EU 43 artiklaa luettuna saman direktiivin 5 artiklaan sisältyvän konsessiosopimuksen määritelmän ja sen johdanto-osan 75 ja 76 perustelukappaleessa mainittujen periaatteiden valossa. Kyseisen artiklan mukaan olemassa olevia konsessioita voidaan poikkeuksellisesti muuttaa, erityisesti silloin, kun muutoksista on sovittu alkuperäisessä sopimuksessa eikä konsessiosuhteen jatkuminen ole mahdollista taloudellisista tai teknisistä syistä.
- 20 Kyseinen artikla on saatettu osaksi kansallista oikeutta julkisia hankintoja koskevan koodeksin 165 §:llä, jossa säädetään, että kun konsessioihin liittyy niiden määritelmän mukaan toiminnallisen riskin siirtyminen konsessionhaltijalle, joka saa vastineeksi valtaosan toiminnan tuotoista, on toiminnan olosuhteiden konsession taloudellisen ja rahoituksellisen tasapainon säilyttämiseksi jatkuttava tavanomaisina. Muussa tapauksessa konsessiota voidaan tasapainottaa eri tavoin, myös julkisen tuen muodossa.
- 21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin suhtautuu epäilevästi siihen, voidaanko direktiivin 2014/23/EU kanssa yhteensopivina pitää
- a) yhtäältä ADM:n tulkintaa bingo- ja konsessioita koskevista Italian laeista, kun tämän tulkinnan mukaan viranomaisella ei ole valtuuksia tehdä asianosaisten pyynnöstä toimia, joilla konsessioiden hyödyntämisen olosuhteita muutettaisiin, joko käynnistämällä uusi tarjouskilpailumenettely tai ilman tällaista menettelyä (sen mukaan, pidetäänkö sopimustasapainoa koskevaa uutta neuvottelua ”merkittävänä muutoksena” vai ei), tilanteissa, joissa tapahtuu osapuolista riippumattomia, yllättäviä asioita, jotka vaikuttavat merkittävästi tavanomaisiin toiminnallista riskiä koskeviin olosuhteisiin
  - b) toisaalta kansallisia lakeja, joilla on säädetty päätyneiden konsessioiden teknisestä jatkokaudesta siihen asti, että järjestetään uusi tarjouskilpailu, ja joilla kyseisen jatkokauden ja vieläpä tulevaan kilpailuun osallistumisen ehdoksi on asetettu se, että toiminnanharjoittaja maksaa kuukausimaksua, jota on ajan mittaan korotettu huomattavasti. Kyseinen maksu on sitä paitsi määritetty abstraktisti ja ilman minkäänlaista konkreettista yksittäisen konsession taloudellisten olosuhteiden arviointia, mikä saattaa horjuttaa konsession yleistä tasapainoa.
- 22 **Kolmanneksi** ja viimeiseksi, siltä varalta, ettei direktiiviä 2014/23/EU unionin tuomioistuimen mielestä voida soveltaa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa suhtautuvansa epäilevästi siihen, ovatko edeltävässä kohdassa mainitut kansalliset käytännöt ja säännökset yhteensopivia perusoikeuskirjan 15, 16, 20 ja 21 artiklan, SEU 3 artiklan sekä SEUT 8, SEUT 49, SEUT 56, SEUT 12, SEUT



145 ja SEUT 151 artiklassa vahvistettujen yleisten periaatteiden kanssa ja erityisesti sijoittautumisvapauden periaatteen, palvelujen vapaan tarjoamisen periaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen kanssa. Tältä osin se viittaa tulkintaan, jonka unionin tuomioistuin on esittänyt kyseisistä yleisistä periaatteista tuomiossa 2.9.2021 (Sisal ym., C-721/19 ja C-722/19, EU:C:2021:672).

- 23 Vaikka katsottaisiin, että nyt tarkasteltavan konsessioiden teknistä jatkokautta koskevan järjestelmän käyttöönotto on ollut perusteltua siksi, että voimassa olevien konsessioiden määräajat on tarpeen saada ajallisesti samaan rytmiin, jotta voidaan panna täytäntöön unionin oikeuden säännökset, joiden mukaan julkiset konsessiot on niiden päätyttyä myönnettävä uudelleen kilpailulle avoimilla tarjouskilpailumenettelyillä, järjestelmä vaikuttaisi silti olevan ristiriidassa SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan kanssa, koska siihen sisältyy sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata tarjoamista koskevia rajoituksia, jotka – sellaisina kuin ne on käytännössä toteutettu ja toistuvasti vahvistettu – herättävät epäilyjä käytetyn keinon tosiasiallisesta tarpeellisuudesta, soveltuvuudesta, oikeasuhteisuudesta ja käyttökelpoisuudesta suhteessa tavoiteltuun päämäärään.

TYÖASIAKIRJA