

**Rechtssache C-730/22**

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1  
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

**Eingangsdatum:**

24. November 2022

**Vorlegendes Gericht:**

Consiglio di Stato (Italien)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

21. November 2022

**Berufungsklägerin:**

Coral Srl

**Berufungsbeklagte:**

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

**Andere Beteiligte:**

B.E. Srl

Play Game Srl, Play Line Srl unipersonale

**Streithelfer:**

BC

BD

EF

GL

HU

## **Gegenstand des Ausgangsverfahrens**

Berufung gegen ein Urteil des Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Verwaltungsgericht für die Region Latium, Italien), mit dem eine Klage einiger Veranstalter von Bingowetten abgewiesen wurde. Klageziel war die Nichtigerklärung einer Verwaltungsentscheidung, die in Umsetzung einer gesetzlichen Vorschrift die monatliche Gebühr zulasten dieser Veranstalter neu auf 7 500 Euro festgesetzt hatte, deren Konzessionen abgelaufen waren und auf die derzeit die Regelungen zur „technischen Verlängerung“ anwendbar sind, bis die staatliche Neuvergabe der Konzessionen abgeschlossen ist.

## **Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage**

Nach Art. 267 Abs. 2 AEUV wird die Auslegung der Richtlinie 2014/23/EU, der Niederlassungsfreiheit, der Dienstleistungsfreiheit und des freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs erfragt, insbesondere im Licht des Grundsatzes des Vertrauensschutzes, des Wettbewerbsschutzes und des Diskriminierungsverbots, um festzustellen, ob sie einer geltenden nationalen Vorschrift entgegenstehen, kraft deren die Konzessionen für die Durchführung von Bingospielen nach ihrem Ablauf im Rahmen eines neuen und für alle Wirtschaftsteilnehmer des Sektors offenen Vergabeverfahrens neu erteilt werden müssen (das ursprünglich für das Jahr 2014 vorgesehen war, dann hinausgeschoben wurde und noch immer nicht abgeschlossen ist), und nach der die bisherigen Konzessionäre in der Zwischenzeit verpflichtet sind, als Voraussetzung ihres Rechts auf Teilnahme am neuen Vergabeverfahren den Betrieb im Rahmen einer „technischen Verlängerung“ weiterzuführen und eine mehrmalig erhöhte monatliche Gebühr an den Staat abzuführen, und nach der ihnen untersagt ist, die Räumlichkeiten zu übertragen, in denen die Spieltätigkeiten durchgeführt werden, wodurch sich das wirtschaftlich-finanzielle Gleichgewicht der ursprünglichen Konzessionen verschlechtert.

## **Vorlagefrage**

Stehen die Richtlinie 2014/23/EU, sofern sie Anwendung findet, und in jedem Fall die den Art. 26, 49, 56 und 63 AEUV zu entnehmenden allgemeinen Grundsätze, wie sie in der Rechtsprechung des Gerichtshofs ausgelegt und angewendet werden, insbesondere mit Blick auf das Diskriminierungsverbot, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, den Wettbewerbsschutz und den freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, der Anwendung nationaler Vorschriften entgegen, nach denen der nationale Gesetzgeber oder die öffentliche Verwaltung während der in den letzten zehn Jahren mehrmals erneuerten sogenannten „technischen Verlängerung“ im Sektor der Spielkonzessionen einseitig die laufenden Vertragsverhältnisse umgestalten können, indem sie die Verpflichtung zur Zahlung ursprünglich nicht geschuldeter Konzessionsgebühren einführen und diese Gebühren anschließend mehrmalig erhöhen, wobei jeweils für alle Konzessionäre umsatzunabhängig die gleiche feststehende Gebühr festgelegt ist, und indem sie weitere Beschränkungen für die Tätigkeit der Konzessionäre

vorsehen, etwa durch das Verbot der Übertragung der Räumlichkeiten oder indem sie die Teilnahme am zukünftigen Verfahren für die Neuvergabe der Konzessionen von der Zustimmung der Veranstalter zur technischen Verlängerung abhängig machen?

### **Angeführte unionsrechtliche Vorschriften**

Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe

Art. 26 AEUV – freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr

Art. 49 AEUV – Niederlassungsfreiheit innerhalb der Europäischen Union

Art. 56 AEUV – freier Dienstleistungsverkehr

Art. 63 AEUV – Beschränkungen des Kapitalverkehrs – Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Grundsatz des Vertrauensschutzes

Wettbewerbsschutz

Diskriminierungsverbot

### **Angeführte Bestimmungen des nationalen Rechts**

Art. 1 Abs. 636 bis 638 der Legge 27 dicembre 2013, n. 147 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità per il 2014) (Gesetz Nr. 147 vom 27. Dezember 2013 – Bestimmungen zur Aufstellung des jährlichen und mehrjährigen Staatshaushalts [Stabilitätsgesetz 2014], im Folgenden: Gesetz Nr. 147/2013) mit späteren Änderungen und Ergänzungen insbesondere durch die Gesetze Nr. 208 vom 28. Dezember 2015 (im Folgenden: Gesetz Nr. 208/2015) und Nr. 205 vom 27. Dezember 2017 (im Folgenden: Gesetz Nr. 205/2017).

### **Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens**

- 1 In Italien ist die Veranstaltung von Bingospielen dem Staat vorbehalten, der sie erstmals mit Dekret des Ministro delle Finanze (Finanzministerium) Nr. 29 vom 31. Januar 2000 geregelt hat, mit dem die Ausübung der betreffenden Spieltätigkeiten auf die Inhaber im Ausschreibungsverfahren erteilter Konzessionen übertragen wurde. Der Staat hat die Verwaltung des Sektors der Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Zoll- und Monopolagentur, im Folgenden: ADM) übertragen.

- 2 Ursprünglich war die Laufzeit der Konzessionen auf sechs Jahre festgelegt, nach deren Ablauf die Konzessionen genau einmalig verlängert werden konnten, wobei keine Zahlung einer Gebühr an den Staat vorgesehen war. Das Fehlen einer Gegenleistung war dadurch gerechtfertigt, dass die Tätigkeit der Anbieter dennoch einen wirtschaftlichen Vorteil zugunsten des Staates in Form der sogenannten „Staatsabgabe“ generierte, die auf die Einnahmen der Konzessionäre aus dem Verkauf der Spielkarten erhoben wurde.
- 3 Um im Rahmen der Vergabe der neuen Konzessionen oder der Neuvergabe der abgelaufenen Konzessionen die Einhaltung des europäischen Wettbewerbsgrundsatzes sicherzustellen, beschloss der italienische Gesetzgeber, nach vorübergehender Angleichung der meisten in den Jahren 2013 und 2014 bereits oder fast abgelaufenen Konzessionen ein einheitliches und für alle Wirtschaftsteilnehmer des Sektors offenes Vergabeverfahren durchzuführen, das ursprünglich zum 31. Dezember 2014 beendet sein sollte. Der Gesetzgeber legte fest, dass die bisherigen Konzessionäre (also die Konzessionäre der ablaufenden Konzessionen) in der Zwischenzeit und als Voraussetzung ihres Rechts auf Teilnahme am künftigen Vergabeverfahren den Betrieb im Rahmen einer „technischen Verlängerung“ aufrechterhalten und eine monatliche Gebühr in Höhe von 2 800 Euro an den Staat zahlen müssen, womit das Prinzip der Entgeltlichkeit der Konzessionen eingeführt wurde (Art. 1 Abs. 636 bis 638 des Gesetzes Nr. 147/2013).
- 4 Im Jahr 2015, also nach Ablauf der ursprünglich für die Durchführung des Vergabeverfahrens vorgesehenen Frist, verlängerte der Gesetzgeber die Frist bis zum 31. Dezember 2016, erweiterte die Regelungen zur technischen Verlängerung auch auf die in den Jahren 2015 und 2016 ablaufenden Konzessionen, erhöhte zugleich die monatliche Gebühr auf 5 000 Euro und untersagte für den gesamten Zeitraum der technischen Verlängerung die Übertragung der Räumlichkeiten (Gesetz Nr. 209/2015).
- 5 Im Jahr 2017, also nach erneutem Ablauf der für die Durchführung des Vergabeverfahrens vorgesehenen Frist, verlängerte der Gesetzgeber die Frist bis zum 30. September 2018, erweiterte die Regelungen zur technischen Verlängerung auch auf die in den Jahren 2017 und 2018 ablaufenden Konzessionen und erhöhte zugleich die monatliche Gebühr auf 7 500 Euro (Gesetz Nr. 205/2017).
- 6 Mit anschließenden gesetzgeberischen Maßnahmen erweiterte der Gesetzgeber die Regelungen zur technischen Verlängerung bis zum Jahr 2023, setzte im Lauf des Jahres 2020 die Zahlung der Gebühr für den Zeitraum der durch die COVID-19-Pandemie bedingten Schließung von Geschäftsräumen aus, stundete die geschuldeten Beträge und setzte zuletzt eine Frist für das neue Vergabeverfahren bis zum 31. März 2023. Bis heute ist keine entsprechende Konzessionsbekanntmachung erfolgt.

- 7 Die Gesellschaft Coral Srl, die kraft einer bereits abgelaufenen Konzession und im Rahmen der Regelungen zur technischen Verlängerung Bingospiele und Bingowetten veranstaltet, focht vor dem Tribunale Amministrativo per il Lazio gemeinsam mit anderen kleinen und mittleren Konzessionärinnen, die sich in derselben Lage befinden, die von der ADM am 8. Januar 2018 in Umsetzung des Gesetzes Nr. 2015/2017 getroffene Verwaltungsentscheidung an. In dieser Verwaltungsentscheidung hatte die ADM die bis zur Neuvergabe der in den Jahren 2013 bis 2018 ablaufenden Konzessionen von den Konzessionären für den Weiterbetrieb im Rahmen der technischen Verlängerung geschuldete monatliche Gebühr neu auf 7 500 Euro festgesetzt.
- 8 Die Klägerin berief sich insbesondere auf die Unzumutbarkeit und die Ungerechtigkeit der Gebührenerhöhung angesichts der ursprünglichen Unentgeltlichkeit der Konzession, der einseitigen Einführung der Entgeltlichkeit der Konzession durch den Gesetzgeber sowie der fortgesetzten Erhöhungen im Lauf der folgenden Jahre trotz der seit 2012 sinkenden Erlöse aus dem Bingospiel.
- 9 Sie rügte außerdem den Missbrauch des seiner Natur nach als Übergangs- und Ausnahmeregelung bestimmten Instruments der „*technischen Verlängerung*“, das im Sektor seit 2013 in einer Weise genutzt werde, die die Grundsätze des freien Wettbewerbs, der Gleichbehandlung, der Transparenz und der Nichtdiskriminierung verletze und ihre Freiheit zur privatwirtschaftlichen Betätigung beschränke, die durch die Verpflichtung zur Zustimmung zur technischen Verlängerung und zur Zahlung der damit einhergehenden monatlichen Gebühr als Voraussetzung der Teilnahme am zukünftigen Vergabeverfahren für die Erteilung der neuen Konzessionen „*unzulässigerweise eingengt*“ werde.
- 10 Daher beantragte die Klägerin beim Tribunale Amministrativo Regionale außerdem die Vorlage der Frage der Verfassungsmäßigkeit der von der ADM in der angefochtenen Verwaltungsentscheidung angewendeten Vorschriften [bei der Corte costituzionale (Verfassungsgerichtshof, Italien)] sowie die Vorlage einer Auslegungsfrage zur Vorabentscheidung beim Europäischen Gerichtshof (im Folgenden: Gerichtshof).
- 11 Das Tribunale Amministrativo Regionale legte der Corte costituzionale einige Fragen zur Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes Nr. 205/2017 vor, soweit dieses Art. 1 Abs. 636 des Gesetzes Nr. 147/2013 abgeändert hat und vorsieht, dass die ADM das Vergabeverfahren für die Neuvergabe der Bingospielkonzessionen „*bis zum 30. September 2018*“ durchführt und zugleich die zuvor im Gesetz Nr. 147/2013 auf 2 800 Euro und im Gesetz Nr. 208/2015 auf 5 000 Euro festgelegte monatliche Gebühr auf 7 500 Euro erhöht.
- 12 Die Corte costituzionale benannte mit dem Urteil Nr. 49/2021 zwar „*schwerwiegende funktionale Mängel der gesetzgeberischen Praxis der fortlaufenden und wiederholten Verschiebung der Ausschreibungen durch Maßnahmen, die sich, statt eine Verabschiedung der Neuregelung dieses*

*Marktsektors voranzutreiben, immer wieder auf die Ausdehnung der Dauer der Übergangsvorschriften zur technischen Verlängerung der früheren Konzessionen beschränken*“, und erhoffte sogar „*die Schaffung eines in allen Aspekten bestimmten und stabilen Rechtsrahmens, auch zum Schutz des Wettbewerbs*“, stellte jedoch keinerlei Verstöße der in Rede stehenden Vorschriften gegen die geltend gemachten Verfassungsbestimmungen zur Freiheit der privatwirtschaftlichen Betätigung und zur Gleichheit vor dem Gesetz fest, die auch in Verbindung mit den Art. 16, 20 und 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta) zu lesen sind.

- 13 Im Anschluss an diese Entscheidung wies das Tribunale Amministrativo Regionale die Klage in vollem Umfang durch Urteil ab, gegen das die Coral Srl Berufung beim vorliegenden Gericht einlegte.

### **Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens**

- 14 Die Berufungsklägerin kommt insbesondere zu dem Ergebnis, dass die Einordnung der Vorlagefrage zur Unvereinbarkeit der nationalen Vorschriften mit dem Unionsrecht als unbegründet fehlerhaft sei.
- 15 Die Berufungsklägerin beruft sich insoweit auf die Grundsätze, die der Gerichtshof in einem Urteil aufgestellt hat, mit dem in einer vergleichbaren Angelegenheit eine italienische Regelung (die der Gesellschaft *Lottomatica* als bisheriger Konzessionärin – an deren Stelle anschließend die Gesellschaft *Lotterie nazionali* getreten war – die Fortsetzung der Konzession zur Annahme von Einsätzen für die nationalen Sofortlotterien über die ursprünglich festgesetzte Frist hinaus erlaubte) als mit dem Unionsrecht vereinbar erklärt wurde, da in jenem Fall der gesetzgeberische Eingriff in die ursprüngliche Konzession zu keinen wesentlichen Änderungen im Sinne von Art. 43 der Richtlinie 2014/23/EU geführt hatte (Urteil des Gerichtshofs vom 2. September 2021, *Sisal u. a.*, C-721/19 und C-722/19, EU:C:2021:672).
- 16 Dahingegen führen die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Regelungen zur technischen Verlängerung nach Ansicht der Berufungsklägerin zu übermäßigen Änderungen der laufenden Konzessionen, die über die Grenzen des nach den Art. 3 und 43 der Richtlinie 2014/23/EU Zulässigen hinausgingen. Diese vom Gesetzgeber im Jahr 2013 eingeführten und über die Jahre ununterbrochen erneuerten Regelungen seien für die Veranstalter nämlich immer belastender geworden, da die Gebühr für die technische Verlängerung (der ursprünglich unentgeltlichen Konzession) immer weiter gestiegen sei, am künftigen Vergabeverfahren (das im Übrigen immer wieder verschoben und bis heute nicht durchgeführt worden sei) nicht teilnehmen dürfe, wer die Zustimmung zu den Regelungen zur technischen Verlängerungen verweigere, und die Übertragung der Räumlichkeiten verboten sei.
- 17 Die Regelungen zur technischen Verlängerung stünden nicht nur im Widerspruch zur Richtlinie 2014/23/EU, sondern verstießen auch gegen die Art. 26, 49, 56 und

63 AEUV, da sie den Grundsätzen der Angemessenheit, der Gleichbehandlung, der Nichtdiskriminierung, der Transparenz, der Verhältnismäßigkeit, des Vertrauensschutzes, der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs zuwiderliefen.

- 18 Die einseitige Änderung durch den italienischen Gesetzgeber habe das wirtschaftlich-finanzielle Gleichgewicht der laufenden Konzessionen und des betreffenden Spielsektors gestört, da nicht alle Veranstalter gleichermaßen belastet, sondern vor allem die kleinen Konzessionäre wie die Berufungsklägerin beeinträchtigt worden seien, die somit vor der Wahl gestanden hätten, die mittlerweile untragbar gewordenen Gebühren weiterhin zu bezahlen oder die Tätigkeit den großen Anbietern zu überlassen, für die selbst die erhöhte Festgebühr im Wesentlichen vernachlässigbar sei, die somit eine Art „*regressive Besteuerung*“ darstelle, deren Satz sich mit steigender Bemessungsgrundlage verringere.
- 19 Die Berufungsbeklagte ADM tritt diesem Vorbringen entgegen und macht insbesondere geltend, dass das Tribunale Amministrativo Regionale richtigerweise die Vereinbarkeit der Regelungen zur technischen Verlängerung der Konzessionen für das Bingospiel mit dem Unionsrecht festgestellt habe, da diese Regelungen den Zweck hätten, den bestehenden Konzessionären, die alle denselben (und somit diskriminierungsfreien) Bedingungen der technischen Verlängerung unterworfen seien, wie vom Unionsrecht vorgeschrieben zu gleichen Bedingungen die Teilnahme an dem für Wettbewerber offenen Vergabeverfahren zu ermöglichen.

### **Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage**

- 20 Das vorliegende Gericht schickt voraus, dass von den beiden seitens der Berufungsklägerin vorgeschlagenen Vorlagemöglichkeiten – Vorlage beim Gerichtshof der Europäischen Union (im Folgenden: Gerichtshof) oder bei der Corte costituzionale – die erstere als vorrangig anzusehen ist, da der Gerichtshof das Gericht letzter Instanz und die Auslegung des Unionsrechts für die Entscheidung des Rechtsstreits maßgeblich ist.
- 21 **Erstens** bezweifelt das vorliegende Gericht die Vereinbarkeit mit der Richtlinie mit Blick auf die nationalen Gesetze, die die technische Verlängerung der abgelaufenen Konzessionen bis zum neuen Vergabeverfahren angeordnet und diese Verlängerung sowie das Recht zur Teilnahme am künftigen, mehrfach verschobenen und noch immer nicht durchgeführten Vergabeverfahren von der Zahlung einer monatlichen Gebühr abhängig gemacht haben, die im Lauf der Zeit beträchtlich erhöht worden ist. Diese Gebühr ist im Übrigen in abstrakter Form und ohne jede konkrete Bewertung der wirtschaftlichen Bedingungen der jeweiligen Konzession festgelegt, was zur Störung des allgemeinen Gleichgewichts der Konzessionen führen kann.

- 22 Auch wenn bereits der Begriff der Konzession nach der genannten Richtlinie ein vorhandenes und wesentliches Betriebsrisiko voraussetzt, das sowohl angebots- als auch nachfrageseitig bestehen (und auch von der im Zeitverlauf schwankenden Betriebskostenstruktur abhängen) kann, hat der italienische Gesetzgeber im vorliegenden Fall diese Betriebskostenstruktur im Bingosektor einschneidend verändert.
- 23 **Zweitens** und für den Fall, dass der Gerichtshof die Richtlinie 2014/23/EU für nicht anwendbar hält, bekundet das vorlegende Gericht seine Zweifel an der Vereinbarkeit der in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften mit den allgemeinen Grundsätzen der Art. 49 und 56 AEUV und insbesondere mit den Grundsätzen des effektiven Rechtsschutzes und des Vertrauensschutzes. Hierzu verweist das vorlegende Gericht auf die Auslegung dieser allgemeinen Grundsätze durch den Gerichtshof in dessen Urteil vom 2. September 2021 (Sisal u. a., C-721/19 und C-722/19, EU:C:2021:672, insbesondere Rn. 35 und 36).
- 24 Selbst wenn man in diesem Zusammenhang davon ausgeht, dass die Einführung der Regelungen zur technischen Verlängerung der betreffenden Konzessionen durch die Notwendigkeit gerechtfertigt ist, die Ablaufdaten der bestehenden Konzessionen anzugleichen, um die Vorschriften des Unionsrechts umzusetzen, nach denen öffentliche Konzessionen nach ihrem Ablauf im Wege eines für Wettbewerber offenen Vergabeverfahrens neu vergeben werden müssen, scheinen diese Regelungen den Art. 49 und 56 AEUV zu widersprechen, da sie Einschränkungen der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit einführen, die nach ihrer konkreten und wiederholten Gestaltung Zweifel an der Erforderlichkeit, Angemessenheit, Verhältnismäßigkeit und Geeignetheit des Mittels hinsichtlich des verfolgten Zwecks aufkommen lassen.