

Asia C-730/22

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

Jättämispäivä:

24.11.2022

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

21.11.2022

Valittaja:

Coral Srl

Vastapuolet:

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Muut osapuolet:

B.E. Srl

Play Game Srl, Play Line Srl unipersonale

Väliintulijat:

BC

BD

EF

GL

HU

Pääasian kohde

Valitus Tribunale amministrativo per il Lazio (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) (jäljempänä TAR Lazio) tuomiosta, jolla hylättiin eräiden bingoon liittyvän vedonlyöntitoiminnan harjoittajien nostama kanne. Kanteessa vaadittiin kumottavaksi hallintopäätös, jossa kyseisille toiminnanharjoittajille määrätty kuukausimaksu nostettiin erään lainkohdan mukaisesti 7 500 euroon. 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.

Ennakkoratkaisupyyntö kohde ja oikeudellinen perusta

SEUT 267 artiklan 2 kohdan mukaisesti pyydetään direktiivin 2014/23/EU, sijoittautumisvapauden, palvelujen vapaan tarjoamisen sekä palvelujen ja pääomien vapaan liikkuvuuden tulkintaa erityisesti luottamuksensuojan, kilpailun suojaamisen ja syrjintäkiellon periaatteiden valossa, sen selvittämiseksi, ovatko ne esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan bingopelitoiminnan harjoittamista koskevat konsessiot myönnetään niiden määräajan päätyttyä uudelleen uudella, kaikille alan toimijoille avoimella tarjouskilpailumenettelyllä (joka piti alun perin järjestää vuonna 2014 mutta jota on sittemmin lykätty ja jota ei toistaiseksi edelleenkään ole järjestetty), kun kyseisellä lainsäädännöllä konsessionhaltijat veloitetaan niiden konsession päättyessä toimimaan uuteen tarjouskilpailumenettelyyn asti niin sanotussa teknistä jatkokautta koskevassa järjestelmässä ja maksamaan valtiolle kuukausimaksua, jota on toistuvasti korotettu ja jonka maksaminen on edellytyksenä sille, että konsessionhaltija voi osallistua uuteen tarjouskilpailuun, ja kielletään konsessionhaltijoita siirtämästä toimipaikkoja, joissa pelitoimintaa harjoitetaan, mikä heikentää alkuperäisten konsessioiden taloudellista ja rahoituksellista tasapainoa.

Ennakkoratkaisukysymys

Ovatko direktiivi 2014/23/EU, jos sen katsotaan soveltuvan asiaan, ja joka tapauksessa SEUT 26, SEUT 49, SEUT 56 ja SEUT 63 artiklasta ilmenevät yleiset periaatteet, sellaisina kuin niitä on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tulkittu ja sovellettu, erityisesti syrjintäkiellon, oikeasuhteisuuden periaatteen sekä kilpailun ja palvelujen ja pääomien vapaan liikkuvuuden suojaamisen osalta, esteenä sellaisten kansallisten normien soveltamiselle, joilla kansallinen lainsäätäjät tai julkishallinnon elin voi pelikonsessioiden alalla viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana useita kertoja jatkettua niin sanotun teknisen jatkokauden kuluessa yksipuolisesti muuttaa voimassa olevia sopimussuhteita asettamalla velvollisuuden maksaa konsessiomaksuja, joita ei alun perin ollut, ja korottamalla sen jälkeen toistuvasti useita kertoja kyseisiä maksuja, jotka on aina määritetty kiinteämääräisinä kaikille konsessionhaltijoille heidän liikevaihdostaan riippumatta, ja asettamalla

konsessionhaltijoiden toiminnalle muitakin rajoituksia, kuten kiellon siirtää toimipaikkoja, ja asettamalla tulevaan, konsessioiden uudelleenmyöntämistä koskevaan tarjouskilpailuun osallistumisen ehdoksi sen, että toiminnanharjoittajat suostuvat edellä tarkoitettuun jatkokauteen?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

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

SEUT 26 artikla – palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus

SEUT 49 artikla – sijoittautumisvapaus Euroopan unionissa

SEUT 56 artikla – palvelujen vapaa tarjoaminen

SEUT 63 artikla – pääomanliikkeiden rajoitukset – suhteellisuusperiaatteen noudattaminen

Luottamuksensuojan periaate

Kilpailun suojaaminen

Syrjinnän kieltö

Kansalliset oikeussäännöt, joihin asiassa viitataan

Valtion vuotuisen ja monivuotisen talousarvion laatimiseen liittyvistä säännöksistä 27.12.2013 annettu laki 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), myöhempine 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.

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä

- 1 Italiassa oikeus bingo-pelin järjestämiseen on yksinomaan valtiolla. Siitä säädettiin ensimmäisen kerran 31.1.2000 annetulla valtiovarainministerin asetuksella nro 29, jonka mukaan kyseistä peliä koskevan toiminnan harjoittaminen annetaan tarjouskilpailumenettelyn kautta konsessionhaltijoiden hoidettavaksi. Valtio on antanut alan hallinnoinnin Agenzia delle dogane e dei monopoli (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 Coral Srl -yhtiö, joka on harjoittanut bingoon liittyvää peli- ja vedonlyöntitoimintaa nyttemmin päättyneen konsession nojalla ja toimii nyt teknistä jatkokautta koskevan järjestelmän perusteella, nosti yhdessä muiden samassa tilanteessa olevien pienten ja keskisuurten konsessionhaltijoiden kanssa TAR Laziassa kanteen päätöksestä, jonka ADM teki 8.1.2018 lain nro 205/2017 täytäntöönpanemiseksi. Kyseisessä päätöksessä ADM oli todennut, että siihen

asti, kun vuosina 2013–2018 päättyvät konsessiot myönnettäisiin uudelleen, konsessionhaltijoiden olisi teknisen jatkokauden ajan maksettava kuukausittain 7 500 euron suuruista maksua.

- 8 Coral Srl esitti muun muassa, että kuukausimaksun nosto oli kohtuuton ja epäoikeudenmukainen, kun otetaan huomioon, että konsessio oli alun perin maksuton, että lainsäätäjä on yksipuolisesti muuttanut sen maksulliseksi ja että maksuja on viime vuosina jatkuvasti nostettu, vaikka bingopelistä saadut tuotot ovat vuodesta 2012 lähtien vähentyneet.
- 9 Coral Srl katsoi myös, että ”tekniseksi jatkokaudeksi” kutsuttua, luonteeltaan tilapäiseksi ja poikkeukselliseksi tarkoitettua välinettä on käytetty väärin, kun sitä on käytetty kyseisellä toimialalla vuodesta 2013 lähtien tavalla, joka loukkaa vapaan kilpailun, yhdenvertaisen kohtelun, avoimuuden ja syrjintäkiellon periaatteita ja rajoittaa Coral Srl:n yksityisen elinkeinonharjoittamisen vapautta, jota on ”supistettu kohtuuttomasti” velvollisuudella suostua tekniseen jatkokauteen ja maksaa siihen liittyvää kuukausimaksua edellytyksenä sille, että yhtiö saa osallistua uusien konsessioiden myöntämiseksi tulevaisuudessa järjestettävään kilpailuun.
- 10 Edellä esitetyn ohella Coral Srl vaati lisäksi TAR Laziota esittämään [Corte costituzionalelle (perustuslakituomioistuin, Italia)] ADM:n valituksenalaisessa päätöksessä soveltamien säännösten perustuslainmukaisuutta koskevan kysymyksen sekä Euroopan unionin tuomioistuimelle tulkintaa koskevan ennakkoratkaisukysymyksen.
- 11 TAR Lazio esitti Corte costituzionalelle eräitä kysymyksiä, jotka koskivat lain nro 205/2017 yhteensopivuutta Italian perustuslain kanssa siltä osin kuin sillä muutettiin lain nro 147/2013 1 §:n 636 momenttia säätämällä, että ADM:n tulisi järjestää bingopeliä koskevien konsessioiden uudelleen myöntämistä koskeva kilpailu ”30.9.2018 mennessä”, ja nostamalla samaan aikaan kuukausimaksu 7 500 euroon, kun sen määräksi oli aiemmin lailla nro 208/2015 säädetty 5 000 euroa ja sitä ennen lailla nro 147/2013 2 800 euroa.
- 12 Tuomiossaan nro 49/2021 Corte costituzionale, joka tosin totesi ”vakavia ongelmia jatkuvan ja toistuvan kilpailujen lykkäämisen ilmentämässä lainsäädäntökäytännössä, joka perustuu toimenpiteisiin, joilla – sen sijaan, että edistettäisiin siirtymistä kohti asianomaisen markkinasektorin uutta sääntelyä – tyydytään kerta toisensa jälkeen laajentamaan aikaisempia konsessioita koskevaan tekniseen jatkokauteen liittyvän siirtymäajan sääntelyn ajallista ulottuvuutta” ja toivoi ”kilpailunkin turvaamiseksi kaikilta osin vahvistetun ja vakaan lainsäädäntökehyksen aikaansaamista”, ei todennut kyseisen sääntelyn olevan miltään osin ristiriidassa kysymyksessä mainittujen, elinkeinonharjoittamisen vapautta ja yhdenvertaisuutta lain edessä koskevien perustuslain säännösten kanssa siinäkin tapauksessa, että niitä luetaan yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 16, 20 ja 21 artiklan kanssa.

- 13 Tämän ratkaisun jälkeen TAR Lazio hylkäsi kanteen kokonaisuudessaan tuomiolla, josta Coral Srl valitti ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 14 Valittaja, Coral Srl, on muun muassa pitänyt virheellisenä arviointia, joka koski sitä, oliko kansallisen sääntelyn yhteensopimattomuutta Euroopan unionin oikeuden kanssa koskeva ennakkoratkaisukysymys perusteeton.
- 15 Tältä osin valittaja on vedonnut periaatteisiin, jotka unionin tuomioistuin vahvisti tuomiossa, jossa se totesi vastaavaa asiaa koskevan Italian lainsäädännön yhteensopivaksi unionin oikeuden kanssa: kyseisessä tapauksessa tarkasteltu kansallinen lainsäädäntö mahdollisti sen, että aikaisempi konsessionhaltija – Lottomatica-yhtiö, jonka oikeudellinen seuraaja oli Lotterie nazionali -yhtiö – sai jatkaa kansallisten pika-arpajaisten pelipanosten keräämistä konsessiolle alun perin asetetun määräajan päätyttyä, eivätkä alkuperäiseen konsessioon kohdistuneet lainsäätäjän toimet olleet kyseisessä tapauksessa unionin tuomioistuimen mukaan direktiivin 2014/23/EU 43 artiklassa tarkoitettuja merkittäviä muutoksia (tuomio 2.9.2021, Sisal ym., C-721/19 ja C-722/19, EU:C:2021:672).
- 16 Valittajan mukaan pääasian kohteena oleva teknistä jatkokautta koskeva järjestelmä sen sijaan merkitsee voimassa oleville konsessioille kohtuuttomia muutoksia, jotka ylittävät direktiivin 2014/23/EU 3 ja 43 artiklassa sallitut rajat. Kyseinen järjestelmä, jonka lainsäätäjät otti käyttöön vuonna 2013 ja jota on keskeytyksettä jatkettu vuodesta toiseen, merkitsee nimittäin toiminnanharjoittajien kannalta yhä raskaampia velvoitteita, kun otetaan huomioon, että tekniseen jatkokautteen liittyvä maksu on jatkuvasti noussut (verrattuna konsession alkuperäiseen maksuttomuuteen), että tulevaan uuteen kilpailuun (jota sitä paitsi jatkuvasti lykätään ja jota ei edelleenkään ole järjestetty) ei voi osallistua, mikäli kieltäytyy suostumasta jatkokautta koskevaan järjestelmään, ja että toimipaikkojen siirto on kielletty.
- 17 Sen lisäksi, että teknistä jatkokautta koskeva järjestelmä on ristiriidassa edellä mainitun direktiivin kanssa, se on SEUT 26, SEUT 49, SEUT 56 ja SEUT 63 artiklan vastainen, koska se on kohtuullisuusperiaatteen, yhdenvertaisen kohtelun periaatteen, syrjintäkiellon periaatteen, avoimuusperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen, luottamuksensuojan periaatteen, sijoittautumisvapauden periaatteen ja palvelujen vapaan tarjoamisen periaatteen vastainen.
- 18 Italian lainsäätäjän yksipuolisesti tekemä muutos on valittajan mukaan horjuttanut voimassa olevien konsessioiden ja koko pelialan taloudellista ja rahoituksellista tasapainoa: se ei ole vaikuttanut yhtäläisesti kaikkiin toiminnanharjoittajiin, vaan se on vahingoittanut erityisesti valittajan kaltaisia pieniä konsessionhaltijoita, joiden vaihtoehtona on ollut joko jatkaa kestävämmiksi muodostuneiden konsessiomaksujen maksamista tai luovuttaa toimintansa suurille toimijoille, joille kiinteä maksu on korotusten jälkeenkin edelleen hyvin pieni niin, että kyse on itse

asiassa eräänlaisesta *regressiivisestä verotuksesta*, jossa verokanta pienenee veron määräytymisperusteen kasvaessa.

- 19 Vastapuoli, ADM, on kiistänyt nämä argumentit ja korostanut erityisesti, että TAR Lazio on aivan oikein vahvistanut, että bingopelin konsessioiden teknistä jatkokautta koskeva järjestelmä on unionin oikeuden kanssa yhteensopiva, koska järjestelmän tarkoituksena on tarjota nimenomaan nykyisille konsessionhaltijoille – joihin kaikkiin sovelletaan samoja teknisen jatkokauden ehtoja (toisin sanoen ketään syrjimättä) – mahdollisuus osallistua uuteen, kilpailulle avoimeen tarjouskilpailumenettelyyn yhdenvertaisesti, kuten unionin oikeus edellyttää.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa aluksi, että valittajan 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.
- 21 **Ensinnäkin** ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin suhtautuu epäilevästi siihen, voidaanko direktiivin 2014/23/EU kanssa yhteensopivina pitää kansallisia lakeja, joilla on säädetty päättäneiden konsessioiden teknisestä jatkokaudesta siihen asti, että järjestetään uusi tarjouskilpailu, jota kuitenkin on toistuvasti lykätty ja jota ei edelleenkään ole järjestetty, ja joilla kyseisen jatkokauden ja vieläpä tulevaan tarjouskilpailuun 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 Vaikka konsession käsitteeseen liittyy edellä mainitun direktiivin mukaan huomattavan toiminnallisen riskin olemassaolo, joka voi koskea sekä kysyntä- että tarjontapuolta (ja joka voi riippua myös yrityksen kulurakenteen vaihtelusta ajan kuluessa), nyt tarkasteltavassa tapauksessa Italian lainsäätäjä on muuttanut merkittävästi bingopelien alan yritysten kulurakennetta.
- 23 **Toiseksi**, siltä varalta, ettei direktiiviä 2014/23/EU unionin tuomioistuimen mielestä voida soveltaa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa suhtautuvansa epäilevästi siihen, onko kyseinen kansallinen lainsäädäntö yhteensopiva SEUT 49 ja SEUT 56 artiklassa vahvistettujen yleisten periaatteiden kanssa ja erityisesti tehokkaan oikeussuojan ja luottamuksensuojan periaatteiden kanssa. Tältä osin se viittaa tulkintaan, jonka unionin tuomioistuin on esittänyt kyseisistä yleisistä periaatteista 2.9.2021 antamassaan tuomiossa *Sisal ym.* (C-721/19 ja C-722/19, EU:C:2021:672, erityisesti 35 ja 36 kohta).

- 24 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