

**C-730/22. sz. ügy**

**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata  
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás**

**A benyújtás napja:**

2022. november 24.

**A kérdést előterjesztő bíróság:**

Consiglio di Stato (Olaszország)

**Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:**

2022. november 21.

**Felülvizsgálatot kérelmező fél:**

Coral Srl

**Ellenérdekű felek:**

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

**A többi fél az eljárásban:**

B.E. Srl

Play Game Srl, Play Line Srl unipersonale

**Beavatkozók:**

BC

BD

EF

GL

HU

## **Az alapeljárás tárgya**

Felülvizsgálati kérelem a TAR Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) azon ítélete ellen, amellyel az elutasította a „bingóval” kapcsolatos fogadások szervezésére jogosult egyes jogalanyok által előterjesztett keresetet. A szóban forgó kereset egy olyan közigazgatási határozat megsemmisítésére irányult, amellyel – egy jogszabályi előírás végrehajtása céljából – 7500 euró összegben határozták meg az olyan szervezőket terhelő havi díjat, amelyeknek a koncessziója már lejárt, és amelyekre jelenleg a koncesszióknak az állam általi újbóli odaítélésére irányuló új közbeszerzési eljárás lefolytatásáig a „technikai meghosszabbítás” szabályai vonatkoznak.

## **Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja**

Az EUMSZ 267. cikk második bekezdésén alapuló kérelem, amelynek tárgyát a 2014/23/EU irányelvnek, a letelepedés szabadságának, a szolgáltatásnyújtás szabadságának, valamint a szolgáltatások és a tőke szabad mozgásának – különösen a bizalomvédelem elvének, a verseny védelme és a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvének tükrében – annak megállapítása céljából történő értelmezése képezi, hogy azokkal ellentétes-e az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint a bingójátékkal összefüggő tevékenységek folytatására vonatkozó koncessziót – annak lejártát követően – (eredetileg 2014-re előirányzott, később elhalasztott és még le nem folytatott,) az ágazat valamennyi szereplője előtt nyitva álló, új közbeszerzési eljárás keretében kell újból odaítélni, és amelynek értelmében a kilépő koncessziós jogosultak kötelesek tevékenységüket a „technikai meghosszabbítás” szabályai szerint végezni és kötelesek – többször megemelt – havi díjat fizetni az új közbeszerzési eljárásban való részvétel feltételeként, és a játék helyszínéül szolgáló termeket nem ruházhatják át, ily módon lerontva az eredeti koncessziók gazdasági és pénzügyi egyensúlyát.

## **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés**

„Ellentétes-e a 2014/23/EU irányelvvel (amennyiben az alkalmazható), mindenesetre pedig a Bíróság által ítélezési gyakorlatában értelmezett és alkalmazott, az EUMSZ 26., EUMSZ 49., EUMSZ 56. és EUMSZ 63. cikkből levezethető alapelvekkkel – különös tekintettel a hátrányos megkülönböztetés tilalmára, az arányosság elvére, a verseny védelmére, valamint a szolgáltatások és a tőke szabad mozgására – az olyan nemzeti előírások alkalmazása, amelyek szerint a nemzeti jogalkotó vagy az állami hatóság a játékkoncessziók ágazatában az elmúlt évtizedben többször is megújított ún. „technikai meghosszabbítás” időtartama alatt oly módon módosíthatja egyoldalúan a fennálló jogviszonyokat, hogy eredetileg nem fizetendő koncessziós díjak fizetésének kötelezettségét vezeti be, majd több alkalommal megemeli ezeket a minden esetben minden koncessziós jogosult tekintetében a forgalomtól független fix mértékben meghatározott díjakat, a termék átruházásának tilalmához hasonló további korlátozásokat ír elő a koncessziós jogosultak tevékenységére vonatkozóan, és a koncessziók újbóli

odaítélésére irányuló jövőbeni eljárásban való részvételt ahhoz köti, hogy a szervezők csatlakozzanak a meghosszabbításhoz?”

### **A hivatkozott uniós jogi rendelkezések**

A koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv

EUMSZ 26. cikk: a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása

EUMSZ 49. cikk: az Európai Unión belüli letelepedés szabadsága

EUMSZ 56. cikk: a szolgáltatásnyújtás szabadsága

EUMSZ 63. cikk: a tőkemozgásra vonatkozó korlátozás, az arányosság elvének tiszteletben tartása

A bizalomvédelem elve

A verseny védelme

A hátrányos megkülönböztetés tilalma

### **A nemzeti jog hivatkozott rendelkezései**

A legge 27 dicembre 2013, n. 147 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato („Legge di stabilità per il 2014”) (az állam éves és többéves költségvetésének elkészítésére vonatkozó rendelkezésekről szóló, 2013. december 27-i 147. sz. törvény [2014. évi stabilitási törvény]; a továbbiakban: 147/2013. sz. törvény) 1. cikkének 636–638. bekezdése, valamint későbbi módosításai és kiegészítései, különösen a legge 28 dicembre 2015, n. 208 (2015. december 28-i 208. sz. törvény; a továbbiakban: 208/2015. sz. törvény) és a legge 27 dicembre 2017, n. 205 (2017. december 27-i 205. sz. törvény; a továbbiakban: 205/2017. sz. törvény) által bevezetett módosítások és kiegészítések.

### **A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása**

- 1 Olaszországban a bingójáték szervezésére egyedül az állam jogosult, amelyet első alkalommal a decreto del Ministro delle finanze 31 gennaio 2000, n. 29 (2000. január 31-i 29. sz. pénzügyminiszteri rendelet) szabályozott annak előírásával, hogy az ahhoz kapcsolódó játéktevékenységeket közbeszerzési eljárással odaítélt koncessziók jogosultjai gyakorolhatják. Az állam az ágazat irányítását az Agenzia delle dogane e dei Monopoli (vám- és monopóliumügyi hatóság, Olaszország; a továbbiakban: ADM) bízta.

- 2 A koncessziók időtartamát eredetileg hat évben határozták meg, amelynek elteltével a koncessziókat csak egyszer lehetett megújítani, és nem kellett az állam részére koncessziós díjat fizetni. Az ellenszolgáltatás alkalmazásának mellőzését az indokolta, hogy a gazdasági szereplők tevékenysége egyébként is közvetlen gazdasági előnnyel járt az állam számára a játékszervény-értékesítési koncessziók jogosultjainak bevételeit terhelő ún. „állami illeték” révén.
- 3 Az olasz jogalkotó – a verseny uniós elvének az új koncessziók odaítélése vagy a lejárt koncessziók újbóli odaítélése során történő tiszteletben tartása céljából – úgy határozott, hogy a 2013-ban és 2014-ben lejárt vagy hamarosan lejáró koncessziók nagy részének időbeli összehangolása által az ágazat valamennyi szereplőjének részvételét lehetővé tevő, eredetileg 2014. december 31-ig lefolytatandó egyetlen közbeszerzési eljárást szervez. A jogalkotó megállapította, hogy a kilépő koncessziós jogosultak (vagyis azok, akik lejáró koncesszióval rendelkeznek) a technikai meghosszabbítás szabályait kötelesek alkalmazni, ennek keretében pedig az állam részére havonta 2800 euró összegű díjat kell megfizetniük, és hogy ez a jövőbeni közbeszerzési eljárásban való részvétel feltétele, ezáltal pedig bevezeti a koncesszió visszterhességének elvét (a 147/2013. sz. törvény 1. cikkének 636–638. bekezdése).
- 4 Mivel 2015-ben lejárt a közbeszerzési eljárás lefolytatására eredetileg kitűzött határidő, a jogalkotó e határidőt 2016. december 31-re módosította, és a technikai meghosszabbítás szabályainak alkalmazását a 2015-ben, valamint 2016-ban lejáró koncessziókra is kiterjesztette, ezzel egyidejűleg pedig a havi díjat 5000 EUR összegre emelte, és a technikai meghosszabbítás teljes időtartamára megtiltotta a termék átruházását (legge n. 209/2015 [209/2015. sz. törvény]).
- 5 Mivel 2017-ben ismételen lejárt a közbeszerzési eljárás lefolytatására előirányzott határidő, a jogalkotó e határidőt 2018. szeptember 30-ra módosította, és a technikai meghosszabbítás szabályainak alkalmazását a 2017-ben, valamint 2018-ban lejáró koncessziókra is kiterjesztette, ezzel egyidejűleg pedig a havi díjat 7500 EUR összegre emelte (205/2017. sz. törvény).
- 6 A jogalkotó – egymást követő szabályozói beavatkozásokkal – a technikai meghosszabbítás időtartamát ismételen meghosszabbította 2023-ig, 2020-ban a kereskedelmi létesítmények Covid19-világjárvány miatti zárvatartásának időtartamára felfüggesztette a díjfizetést, és a fizetendő összegek megfizetésére haladékot adott, végül pedig az új közbeszerzési eljárás megindításának határidejét 2023. március 31-re tűzte ki. A szóban forgó eljárás a mai napig még nem indult meg.
- 7 A lejárt koncessziók alapján a bingóval kapcsolatos játéktevékenységek és fogadások szervezésére jogosult és a technikai meghosszabbítás szabályait alkalmazó Coral Srl társaság a vele azonos helyzetben lévő más, kis- és közepes méretű koncessziós jogosultakkal együttesen megtámadta a TAR del Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) előtt az ADM által a 2015/2017. sz. törvény végrehajtása céljából meghozott, 2018. január 8-i intézkedést. Az ADM az

említett intézkedés keretében a 2013 és 2018 között lejáró koncessziók újbóli odaítéléséig a koncessziós jogosultak által a technikai meghosszabbítás szabályainak alkalmazása miatt fizetendő havi összeget 7500 EUR-ra módosította.

- 8 A felperes konkrétan előadta, hogy – tekintettel a koncesszió eredetileg ingyenes voltára, a koncesszió visszterhességének a jogalkotó általi egyoldalú bevezetésére és az előző években a bingójátékból származó bevételek 2012-től bekövetkező csökkenése ellenére történő folyamatos emelésekre – észszerűtlen és jogszerűtlen a díj megemlése.
- 9 Ezenfelül azt kifogásolta, hogy a „*technikai meghosszabbításnak*” – jellegénél fogva átmeneti és kivételes, az ágazatban 2013-tól kezdve alkalmazott – eszközeivel a szabad verseny, az egyenlő bánásmód, az átláthatóság és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét sértő olyan visszaélés valósult meg, amely korlátozza a saját gazdasági magántevékenységének szabadságát, amit „*elfogadhatatlan módon sért*” a technikai meghosszabbítás alkalmazásának és az ahhoz kapcsolódó havidíj megfizetésének – az új koncessziók odaítélésére irányuló jövőbeli közbeszerzési eljárásban való részvétel feltételét képező – kötelezettsége.
- 10 A felperes a fentiek alapján azt is kérte, hogy a TAR del Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) az ADM által a megtámadott intézkedésben alkalmazott jogszabályi rendelkezések alkotmányosságával kapcsolatos kérdést terjesszen elő, valamint előzetes döntéshozatal céljából értelmezési kérdést terjesszen az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) elé.
- 11 A TAR del Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) bizonyos kérdéseket a Corte costituzionale (alkotmánybíróság) elé terjesztett azzal kapcsolatban, hogy összeegyeztethető-e a Costituzioneval (alkotmány) a 205/2017. sz. törvény abban a részében, amelyben annak előírásával módosította a 147/2013. sz. törvény 1. cikkének 636. bekezdését, hogy az ADM „*2018. szeptember 30-ig*” lefolytatja a bingójátékokra vonatkozó koncessziók újbóli odaítélésére irányuló közbeszerzési eljárást, és ezzel egyidejűleg 7500 EUR összegre emeli a korábban a 208/2015. sz. törvény által 5000 EUR-ban, valamint a 147/2013. sz. törvény által 2800 EUR-ban rögzített havi díjat.
- 12 A Corte costituzionale (alkotmánybíróság) 49/2021. sz. határozatával – bár kiemelte, hogy „*súlyosan diszfunkcionális az a jogalkotási gyakorlat, amelynek értelmében állandóan és ismétlődően elhalasztják a közbeszerzési eljárásokat olyan intézkedések által, amelyek – ahelyett, hogy elősegítenék az e piaci szegmens új szabályozásának irányába történő haladást – pusztán a korábbi koncessziók technikai meghosszabbítása átmeneti szabályainak időbeli hatályát terjesztik ki időről időre*”, és bár „*a verseny védelme érdekében is minden szempontból meghatározott és állandó jogszabályi keretben*” reménykedett – nem állapította meg a szóban forgó szabályozásnak – az Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 16., 20. és 21. cikkével összefüggésben is értelmezett – az

alkotmány gazdasági magánkezdeményezés szabadságával és törvény előtti egyenlőséggel kapcsolatos, említett rendelkezéseibe való ütközését.

- 13 A TAR del Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) e határozatot követően ítéletében teljes egészében elutasította a keresetet, amely ellen a Coral Srl felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz.

#### **Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei**

- 14 A felülvizsgálatot kérelmező fél többek között arra hivatkozott, hogy a nemzeti szabályozásnak az uniós joggal való összeegyeztethetlenségére vonatkozó előzetes döntéshozatalra terjesztendő kérdés megalapozottságának értékelése téves.
- 15 A felülvizsgálatot kérelmező fél e tekintetben azokra az elvekre utalt, amelyeket a Bíróság egy olyan ítéletben állapított meg, amelyben az azonos tárgyú olasz szabályozásnak (amely a korábbi koncessziós jogosult, a későbbiekben a *Lotterie nazionali* társasággal felváltott *Lottomatica* társaság javára lehetővé tette a nemzeti kaparós sorsjegyjátékok tétjeinek gyűjtésére vonatkozó koncesszió eredetileg meghatározott határidején túl történő folytatását) az uniós joggal való összeegyeztethetőségét állapította meg, mivel abban az ügyben a jogalkotónak az eredeti koncesszióba történő beavatkozása nem járt a 2014/23/EU irányelv 43. cikke értelmében vett lényeges módosításokkal (2021. szeptember 2-i Sisal és társai ítélet, C-721/19 és C-722/19, EU:C:2021:672).
- 16 A felülvizsgálatot kérelmező fél szerint viszont az alapeljárás tárgyát képező technikai meghosszabbítás szabályai a folyamatban lévő koncessziók olyan túlzott módosítását eredményezik, amely túllépi a 2014/23/EU irányelv 3. és 43. cikkében megengedett mértéket. Ezek, a jogalkotó által 2013-ban bevezetett és az évek során megszakítás nélkül megújított szabályok egyre terheesebbek a szervezőkre nézve, tekintettel arra, hogy a technikai meghosszabbítási díj mind magasabb lett (ahhoz képest, hogy a koncesszió eredetileg ingyenes volt), arra, hogy a meghosszabbítás szabályaihoz való csatlakozás megtagadása esetén tilos a jövőbeni új (egyébiránt folyamatosan elhalasztott és máig le nem folytatott) közbeszerzési eljárásban való részvétel, és tilos a termék átruházása.
- 17 A technikai meghosszabbítás szabályai – amellet, hogy ellentétesek az említett irányelvvel – sértik az EUMSZ 26., EUMSZ 49., EUMSZ 56. és EUMSZ 63. cikket, mivel ellentétesek az észszerűségnek, az egyenlő bánásmódnak, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának, az átláthatóságnak, az arányosságnak, a bizalomvédelemnek, a letelepedés szabadságának és a szolgáltatásnyújtás szabadságának elvével.
- 18 Az olasz jogalkotó által egyoldalúan végzett módosítás megváltoztatta a folyamatban lévő koncessziók és magának a játékgazatnak a gazdasági és pénzügyi egyensúlyát, mivel nem egyformán érintette az összes szervezőt, hanem főként a felülvizsgálatot kérelmező félhez hasonló kisméretű koncessziós

jogosultaknak okozott kárt, akik így választhattak, hogy továbbra is megfizetik-e az immár fenntarthatatlanná vált díjakat vagy átengedik tevékenységüket a nagyméretű szervezőknek, amelyek esetében a fix díj – habár emelkedett – lényegében továbbra is csekély, így az valójában egyfajta olyan regresszív adónak minősül, amelynek mértéke az adóalap növekedésével párhuzamosan csökken.

- 19 Az ellenérdekű fél ADM kifogásolta ezeket az érveléseket, és különösen azt emelte ki, hogy a TAR del Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) megerősítette a bingójáték szervezésére vonatkozó koncessziók technikai meghosszabbítása szabályainak az uniós joggal való összeegyeztethetőségét, mivel azoknak éppen az a célja, hogy lehetővé tegyék az azonos (tehát hátrányos megkülönböztetés nélküli) feltételekkel technikai meghosszabbításnak alávetett, meglévő koncessziós jogosultak számára, hogy az uniós jog rendelkezéseinek megfelelően egyenlő feltételek mellett vehessenek részt a verseny előtt nyitva álló új közbeszerzési eljárásban.

#### **Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása**

- 20 A kérdést előterjesztő bíróság előjáróban megjegyzi, hogy a felülvizsgálatot kérelmező fél által javasolt két lehetséges előzetes döntéshozatalra utalás – az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban úgy is mint: Bíróság) előzetes döntéshozatali eljárásának kezdeményezése és a Corte costituzionale (alkotmánybíróság) eljárásának kezdeményezése közül – az előbbit kell elsődlegesnek tekinteni, mivel maga a kérdést előterjesztő bíróság végső fokon eljáró bíróság, és az uniós jog értelmezése releváns a jogvita elbírálása szempontjából.
- 21 A kérdést előterjesztő bíróság **először is** kétségbe vonja, hogy a 2014/23/EU irányelvvel összeegyeztethetőnek tekinthető-e az olyan nemzeti szabályozás, amely a többször elhalasztott és még le nem folytatott új közbeszerzési eljárás megindításáig a lejárt koncessziók technikai meghosszabbításáról rendelkezett, és e meghosszabbítást, valamint a jövőbeni közbeszerzési eljárásban való részvételt az időközben jelentősen megemelt havi díj megfizetéséhez kötötte. Ezenfelül a szóban forgó díj elvont módon, az adott koncesszió gazdasági feltételeivel kapcsolatos minden konkrét értékelés nélkül került megállapításra, ami a koncesszió általános egyensúlyának megváltozását vonhatja maga után.
- 22 Még ha az említett uniós irányelv szerint a koncesszió fogalma olyan jelentős működési kockázat fennállását feltételezi is, amely a kereslet és a kínálat oldaláról is fennállhat (és amely a vállalászási költségek szerkezetének időbeni ingadozásától is függhet), a jelen ügyben az olasz jogalkotó jelentősen módosította a bingóágazat vállalászási költségeinek szerkezetét.
- 23 **Másodszor**, arra az esetre, ha a Bíróság úgy ítélné meg, hogy a 2014/23/EU irányelv nem alkalmazható, a kérdést előterjesztő bíróság úgy nyilatkozik, hogy kételkedik a szóban forgó nemzeti szabályozásnak az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikkben rögzített alapelvekkel, különösen a jogvédelem

hatékonyságának elvével és a bizalomvédelem elvével való összeegyeztethetőségében. E tekintetben az említett alapelvek Bíróság által a 2021. szeptember 2-i Sisal és társai ítéletben (C-721/19 és C-722/19, EU:C:2021:672, különösen a 35. és 36. pont) követett értelmezésére utal.

- 24 Még annak elismerése esetén is, hogy a szóban forgó koncessziók technikai meghosszabbítása szabályainak bevezetését – az állami koncessziók lejárátukat követően a verseny számára nyitott közbeszerzési eljárás által történő újbóli odaítélését előíró uniós jogi rendelkezések végrehajtása érdekében – a folyamatban lévő koncessziók lejárati ideje összehangolásának szükségessége indokolja, úgy tűnik, hogy e szabályozás ellentétes az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikkel, mivel korlátozza a letelepedés szabadságát és a szolgáltatásnyújtás szabadságát, amelyek – konkrét megfogalmazásuk és megisméltésük alapján – kétségeket vetnek fel a az eszköznek a követett célhoz viszonyított tényleges szükségességét, megfelelőségét, arányosságát és hasznosságát illetően.