MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. január 21.[1]

C-721/19. és C-722/19. sz. egyesített ügyek

Sisal SpA (C-721/19)
Stanleybet Malta Ltd,
Magellan Robotech Limited (C-722/19)
kontra
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
a Lotterie Nazionali Srl,
a Lottomatica Holding Srl
részvételével

(a Consiglio di Stato [államtanács, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Letelepedés szabadsága – Szolgáltatásnyújtás szabadsága – Korlátozások – 2014/23/EU irányelv – 3. és 43. cikk – Közbeszerzés – A koncessziós jogosult kiválasztási eljárása – Kaparós sorsjegyjátékok – A koncesszió pályázat kiírása nélkül történő meghosszabbításáról rendelkező nemzeti jogszabály – A koncesszió feltételeinek változása – Lényeges módosítások – A jogorvoslati rendszerhez való jog"

1. Az Olaszországban engedélyezett szerencsejátékok különböző formái között szerepel az úgynevezett „kaparós sorsjegyjáték",[2] amelynek működtetését 2009-ben egy igazgatási koncessziós rendszer útján ítélték oda. Az ajánlatkérő szerv a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontján alapuló nyílt közbeszerzési eljárás keretében választotta ki a koncesszió nyertes ajánlattevőjét.

2. A 78/2009. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet[3] a kaparós sorsjegyjátékok olyan koncessziós rendszerét alakította ki, amelyben akár négy koncessziós jogosultat is ki lehetett választani. A koncesszió időtartama kilenc év volt, amely ugyanezen időszakra egyetlen alkalommal volt meghosszabbítható.

[1] Eredeti nyelv: spanyol.

[2] A „kaparj és nyerj" típusú lottójátékokról van szó, amelyekben a résztvevők azonnal megismerhetik a fogadásuk eredményét. A sorsjegy megvásárlását követően a nyomtatott és rejtett, véletlenszerű nyerő kombináció a sorsjegy meghatározott területének lekaparásával tárul fel.

[3] A 2009. augusztus 3-i 102. sz. törvénnyel (a GURI 2009. augusztus 4-i 179. száma) törvénnyé alakított, „A válság elleni küzdelemre és a határidők meghosszabbítására irányuló intézkedésekről" szóló, 2009. július 1-jei 78/2009. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet (a GURI 2009. július 1-jei 150. száma; a továbbiakban: 78/2009. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet).

3. Egyetlen pályázó, a Lotterie Nazionali Srl (a továbbiakban: Lotterie Nazionali) tett ajánlatot, amelyet kizárólagos koncessziós jogosultnak választottak ki.

4. Két évvel az eredeti időszak (2010–2019) lejárta előtt egy új jogszabályi rendelkezés, a 148/2017. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet[4] arra kötelezte az ajánlatkérő szervet, hogy engedélyezze „a fennálló koncessziós jogviszonynak a koncessziós szerződés[ben] előírt végső határidőig [azaz 2028-ig] történő meghosszabbítás[át]”.[5]

5. A Consiglio di Statónak (államtanács, Olaszország) kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy a koncessziós jogviszonynak az említett időszakra vonatkozóan új pályázati eljárás kiírása nélküli meghosszabbítása összeegyeztethető-e a szolgáltatásnyújtás szabadságához való joggal és a letelepedés szabadságával (EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikk), valamint a 2014/23/EU irányelvvel.[6]

6. A kérdést előterjesztő bíróság ezenkívül arra keresi a választ, hogy azon ágazati gazdasági szereplők, amelyek az eredeti pályázati eljárásban nem vettek részt, vitathatják-e a meghosszabbítást, új pályázati eljárás megindítását követelve.

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog. A 2014/23 irányelv

7. A 3. cikk („Az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetésmentesség és az átláthatóság elve”) szerint:

„(1) Az ajánlatkérő szerveknek és a közszolgáltató ajánlatkérőknek egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban kell részesíteniük a gazdasági szereplőket, továbbá átlátható és arányos módon kell eljárniuk.

[…]”

8. A 43. cikk (amelynek címe „A szerződések módosítása azok időtartama alatt”) kimondja:

„(1) A koncesszió ezen irányelvnek megfelelő koncesszió odaítélésére irányuló új eljárás kiírása nélkül módosítható, amennyiben az alábbi esetek valamelyike fennáll:

a) a módosításokra vonatkozóan – függetlenül azok pénzbeli értékétől – az eredeti koncessziós dokumentáció világos, pontos és egyértelmű felülvizsgálati rendelkezéseket tartalmaz, amelyek lehetnek érték-felülvizsgálati rendelkezések vagy opciós kikötések is. A felülvizsgálati rendelkezésekben meg kell állapítani a lehetséges módosítások és opciós kikötések hatályát és jellegét, valamint azokat a feltételeket, amelyek esetén ezek alkalmazhatók. E rendelkezések nem rendelkezhetnek olyan módosításokról és opciós kikötésekről, amelyek megváltoztatnák a koncesszió általános jellegét;

[4] A 2017. december 4-i 172. sz. törvénnyel (a GURI 2017. december 5-i 284. száma) törvénnyé alakított, a „Halaszthatatlan követelmények miatti sürgős pénzügyi rendelkezésekről” szóló, 2017. október 16-i 148/2017. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet (a GURI 2017. október 16-i 242. száma; a továbbiakban: 148/17. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet).

[5] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat egyes pontjaiban (például a 12. pont c.8) alpontjában) a kérdést előterjesztő bíróság azt állítja, hogy a koncessziós jogviszony folytatása lényegében annak meghosszabbításához *(rinnovo)* hasonló.

[6] A koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 1. o.; helyesbítések: HL 2015. L 114., 24. o.; HL 2018. L 82., 17. o.).

[…]

e) a módosítások – függetlenül azok értékétől – a (4) bekezdés értelmében nem jelentősek.

[…]

(4) A koncesszió módosítása annak időtartama alatt akkor tekintendő lényegesnek az (1) bekezdés e) pontjának értelmében, ha a koncesszió jellege az eredetileg megkötött koncesszió jellegéhez képest lényegesen megváltozik. Az (1) és a (2) bekezdés sérelme nélkül, a módosítás mindenképpen lényegesnek tekintendő, ha teljesül az alábbi feltételek valamelyike vagy közülük több:

a) a módosítás olyan feltételeket vezet be, amelyek alapján – ha azok a koncesszió odaítélésére irányuló eredeti eljárás részét képezték volna –, lehetőség lett volna az eredetileg kiválasztott részvételre jelentkezőktől eltérő jelentkezők részvételének az engedélyezésére, az eredetileg elfogadott ajánlattól eltérő ajánlat elfogadására, vagy amelyek további résztvevőket ösztönöztek volna a koncesszió odaítélésére irányuló eljárásban való részvételre;

b) a módosítás következtében a koncesszió gazdaságilag előnyösebbé válik a koncessziós jogosult számára, olyan módon, ahogyan azt az eredeti koncesszió nem tette lehetővé;

[…]

(5) Az (1) és (2) bekezdésben foglaltaktól eltérő esetekben a koncesszió rendelkezéseinek a koncesszió időtartama alatti módosításához ezen irányelvnek megfelelően új koncessziós eljárást kell kiírni.”

B. Az olasz jog

1. A 78/2009. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet

9. A 21. cikk („Játékkoncessziók kiadása”) így szól:

„1. Annak érdekében, hogy biztosítani lehessen a kiemelkedő közérdekek védelmét a tétgyűjtési tevékenységek területén, amennyiben azokat a közigazgatáson kívül álló jogalanyok részére ítélik oda, e tevékenységek működtetését minden esetben a közösségi és nemzeti elvek és szabályok tiszteletben tartásával, főszabály szerint nyílt és megkülönböztetésmentes versenyeztetési eljárások keretében kiválasztott több jogalany részére adják koncesszióba. Következésképpen […] a gazdasági és pénzügyminisztérium – állami monopóliumok önálló igazgatósága megindítja a megfelelő eljárást annak érdekében, hogy az említett játékok tétjeinek – akár távolról történő gyűjtésére is – vonatkozó koncessziót haladéktalanul oda lehessen ítélni azon legfeljebb négy, a legjobb minősítéssel rendelkező belföldi és közösségi játékszervező részére, akik megfelelnek az erkölcsi, a műszaki és a gazdasági megbízhatósági követelményeknek.

[…]

3. A koncesszió odaítélése céljából pályázat útján történő kiválasztás a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempontján alapul, amelynek keretében a következő kritériumoknak kell elsőbbséget biztosítani: a) a benyújtott ajánlatok összegének egy előre meghatározott alaphoz

képest történő növelése, ami a nyertes ajánlattevők végleges számától függetlenül minden esetben olyan összbevételt biztosít, amely 2009-ben legalább 500 millió euró, 2010-ben pedig legalább 300 millió euró;

[…]

4. Az (1) bekezdésben meghatározott, legfeljebb egy alkalommal esetlegesen meghosszabbítható koncessziók maximális időtartama kilenc év, amely két, egy ötéves, illetve egy négyéves időszakra oszlik. A koncesszió ez utóbbi időszakra történő meghosszabbítása a működtetés alakulásának az koncesszióba adó hatóság által a koncesszió ötödik évének első félévéig közölt kedvező értékelésétől függ."

2. A 148/2017. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet

10. A 20. cikk 1. bekezdése így szól:

„A legge 3 agosto 2009, n. 102 (2009. augusztus 3-i 102. sz. törvény) által módosításokkal törvénnyé átalakított decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (2009. július 1-jei 78. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet) 21. cikke 3. és 4. bekezdésének értelmében az Agenzia delle doganee dei monopoli (vám- és monopóliumügyi hivatal, Olaszország) oly módon intézkedik a nemzeti kaparós sorsjegyjátékok tétjeinek – akár távolról történő – gyűjtésére vonatkozóan fennálló koncessziós jogviszonynak a koncessziós szerződés 4. cikke (1) bekezdésében előírt végső határidőig történő meghosszabbítása engedélyezéséről, hogy az állami költségvetés számára új és nagyobb bevételt biztosítson, a 2017. év tekintetében 50 millió euró, a 2018. év tekintetében pedig 750 millió euró mértékben."

II. A tényállás, a nemzeti eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

11. Az Amministratione Autonoma Monopoli di Stato (állami monopóliumok önálló igazgatósága) az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* 2009. augusztus 15-én és 2010. április 2-án közzétett értesítés útján megindította „a »nemzeti kaparós sorsjegyjátékoknak« nevezett nyilvános játékok működtetésére vonatkozó koncesszió odaítélésére irányuló kiválasztási eljárást".[7]

12. Az ajánlattételhez szükséges dokumentációban a következőket írták elő:[8]

– A tétgyűjtési tevékenységek közvetett működtetését mindig koncesszió keretében ítélik oda.

– A koncessziók odaítélése rendszerint több – legfeljebb négy – jogalany számára történik, amelyeket nyílt és megkülönböztetésmentes versenyeztetési eljárások keretében választanak ki.

– Minden koncessziós jogosultnak a bevétel százalékos arányában kell koncessziós díjat fizetnie.

– A koncessziós jogosultak kiválasztása a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat elvén alapszik, és a szempontok között szerepel az ajánlatoknak egy előre meghatározott alaphoz viszonyított, annak érdekében történő növelése, hogy a nyertes ajánlattevők végleges számától függetlenül

[7] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat (3.1. pont) szerint a 2003. október 14-i megállapodás értelmében a szerencsejátékok e fajtáját 2010. május 31-ig a Lottomatica (amely később a Lotterie Nazionali lett) ideiglenes vállalkozáscsoport üzemeltette. A Lottomatica Holding Srl ellenőrzést gyakorol a Lotterie Nazionali felett, amelynek alaptőkéjében 64%-os részesedéssel rendelkezik.

[8] A dokumentáció lényegében véve átvette a 78/2009. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 21. cikkének rendelkezéseit.

mindenképpen olyan összbevételt biztosítsanak, amely 2009-ben legalább 500 millió euró, 2010 -ben pedig 300 millió euró.

– A legfeljebb egy alkalommal esetlegesen meghosszabbítható koncessziók időtartama kilenc év, amely két, egy ötéves, illetve egy négyéves időszakra oszlik. A koncesszió ez utóbbi időszakra történő meghosszabbítása a működtetés alakulásának a koncesszióba adó hatóság által a koncesszió ötödik évének első félévéig közölt kedvező értékelésétől függ.

13. A pályázaton egyedül a Lotterie Nazionali vett részt, amely kizárólagos koncessziót kapott.

14. Az első ötéves időszakot követően az Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (vám- és monopóliumügyi hivatal, Olaszország; a továbbiakban: ADM)[9] engedélyezte a koncesszió meghosszabbítását a 2019. szeptember 30-ig tartó második négyéves időszakra.

15. 2017. július 26-án a Lotterie Nazionali a koncessziónak újabb kilencéves időszakra való meghosszabbítására vonatkozó záradék végrehajtását kérte az ADM-től.

16. 2017. szeptember 19-i feljegyzésében az ADM megállapította, hogy a kért meghosszabbítás összhangban van a közérdekkel.

17. 2017. október 16-án hatályba lépett a 148/2017. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 20. cikkének (1) bekezdése.

18. E rendelkezés alapján az ADM a 2017. december 1-jei feljegyzésében 2028. szeptember 30-át határozta meg a koncesszió végső határidejeként, amennyiben a koncessziós jogosult hivatalosan elfogadja a 148/17. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 20. cikkének (1) bekezdésében meghatározott feltételeket, a Loterie Nazionali ugyanezen a napon elfogadta e feltételeket.

19. A Sisal SpA, a Stanleybet Malta Ltd és a Magellan Robotech Limited társaságok (a továbbiakban: felperes társaságok) az említett határozatot megtámadták a Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) előtt, amely a kérelmeiket a 2018. október 4-i 9730/2018. sz., illetve a 9734/2018. sz. ítéletében elutasította.

20. A felperes társaságok az elsőfokú ítéletekkel szemben fellebbezést nyújtottak be a Consiglio di Statóhoz (államtanács). Az ADM és a Lotterie Nazionali pedig csatlakozó fellebbezőként szintén fellebbezést terjesztett elő az elutasított elfogadhatatlansági kifogásokat illetően.

21. A 2019. november 3-i 6079. és 6080. sz. „nem jogerős részítéleteivel” a Consiglio di Stato (államtanács) elutasította az ADM és a Lotterie Nazionali csatlakozó fellebbezési kérelmeit, és az ügy érdemét illetően kétségbe vonta a 148/17. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 20. cikke (1) bekezdésének az uniós joggal való összeegyeztethetőségét.

[9] Az ADM az állami monopóliumok önálló igazgatóságának helyébe lépett.

22. E körülmények között a Consiglio di Stato (államtanács) előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az uniós jogot, és különösen a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságát (az EUMSZ 49. és azt követő cikkek, valamint az EUMSZ 56. és azt követő cikkek), valamint a jogbiztonság, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az átláthatóság és a pártatlanság, a szabad verseny, az arányosság, a bizalomvédelem és az egységesség [uniós jogi elveit], továbbá – alkalmazhatóságuk esetén – a 2014/23/EU irányelv 3. és 43. cikkét, hogy azzal ellentétes a Decreto Legge 16.10.2017, n. 148 (2017. október 16-i 148. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet) 20. cikkének (1) bekezdésében és az azt követő végrehajtási aktusokban szereplőhöz hasonló jellegű olyan szabályozás, amely a következőképpen rendelkezik: »1. A legge 3 agosto 2009, n. 102 (2009. augusztus 3-i 102. sz. törvény) által módosításokkal törvénnyé átalakított decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (2009. július 1-jei 78. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet) 21. cikke 3. és 4. bekezdésének értelmében az Agenzia delle dogane e dei monopoli (vám- és monopóliumügyi hivatal, Olaszország) oly módon intézkedik a nemzeti kaparós sorsjegyjátékok tétjeinek – akár távolról történő – gyűjtésére vonatkozóan fennálló koncessziós jogviszonynak a koncessziós szerződés 4. cikke (1) bekezdésében előírt végső határidőig történő meghosszabbítása engedélyezéséről, hogy az állami költségvetés számára új és nagyobb bevételt biztosítson, a 2017. év tekintetében 50 millió euró, a 2018. év tekintetében pedig 750 millió euró mértékben –« egy olyan helyzetben, amelyben

– a 2009. augusztus 3-i 102. sz. törvény által módosításokkal törvénnyé átalakított, 2009. július 1-jei 78. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 21. cikkének (1) bekezdése főszabály szerint a szóban forgó koncesszióknak több személy részére nyílt, megkülönböztetésmentes versenyeztetési eljárások keretében történő odaítéléséről rendelkezett;

– a fent említett rendelet 21. cikkének (4) bekezdése akként rendelkezett, hogy az 1. bekezdésben meghatározott koncessziók adott esetben legfeljebb egy alkalommal hosszabbíthatók meg;

– a 2010-ben indított eljárásban a felperes társaságok nem vettek részt;

– a fennálló különös jogviszony eredetileg egyetlen koncessziós jogosulttal létesült olyan közbeszerzési eljárás eredményeképpen, amelynek keretében egyetlen ajánlatot nyújtottak be;

– a szóban forgó koncessziós jogviszony meghosszabbítása konkrétan azt eredményezné, hogy az ilyen jogviszony – annak több személlyel történő meghosszabbítása helyett – további versenyeztetési eljárás nélkül, kizárólag az említett egyetlen koncessziós jogosulttal folytatódna?

2) Úgy kell-e értelmezni az uniós jogot, és különösen a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságát (az EUMSZ 49. és azt követő cikkek, valamint az EUMSZ 56. és azt követő cikkek), valamint a jogbiztonság, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az átláthatóság és a pártatlanság, a szabad verseny, az arányosság, a bizalomvédelem és az egységesség [uniós jogi elveit], továbbá – alkalmazhatóságuk esetén – a 2014/23/EU irányelv 3. és 43. cikkét, hogy azzal ellentétes a 2017. október 16-i 148. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 20. cikkének (1) bekezdésében szereplőhöz hasonló jellegű olyan szabályozás, amely kifejezetten a 2009.

augusztus 3-i 102. sz. törvénnyel módosításokkal törvénnyé átalakított, 2009. július 1-jei 78. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 21. cikke 3. és 4. bekezdésének értelmében akként rendelkezik, hogy »az Agenzia delle dogane e dei monopoli oly módon intézkedik a nemzeti kaparós sorsjegyjátékok tétjeinek– akár távolról történő – gyűjtésére vonatkozóan fennálló koncessziós jogviszonynak a koncessziós szerződés 4. cikke (1) bekezdésében előírt végső határidőig történő meghosszabbítása engedélyezéséről, hogy az állami költségvetés számára új és nagyobb bevételt biztosítson, a 2017. év tekintetében 50 millió euró, a 2018. év tekintetében pedig 750 millió euró mértékben –«; mindezt a következőképpen írva elő:

– a 2009. július 3-i 102. sz. törvény által módosításokkal törvénnyé átalakított, 2009. július 1-jei 78. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 21. cikkének (4) bekezdése szerinti több koncesszió esetleges meghosszabbítása helyett az egyetlen meglévő koncessziós jogviszony időbeni folytatása által, új versenyeztetési eljárás kiírása nélkül;

– a koncesszió lejáratát megelőző időpontban: a 2017. évi 148. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 2017. október 16-án, vagyis a *Gazzetta Ufficialében* (hivatalos lap) történő kihirdetésének napján lépett hatályba, a koncesszió viszont ezt követően, 2019. szeptember 30-án jár majd le.

– oly módon, hogy az állami költségvetés számára a 2017. évre 50 millió euró, a 2018. évre pedig 750 millió euró mértékben új és nagyobb bevételeket lehessen biztosítani, ennek megfelelően módosítva a koncessziós díj megfizetésének szabályaihoz és határidejéhez, valamint – potenciálisan – a fizetendő teljes összeghez kapcsolódó egyes szempontokat, különösen a fizetési határidők megváltoztatásával a fizetés által képviselt teher vonatkozásában, mivel azokat az eredeti koncessziós szerződéshez képest előbbre hozták, tekintettel – a felperesek szerint – az idő pénzügyi értéke tárgyilagos és közismert tényére?

3) Úgy kell-e értelmezni az uniós jogot, különösen a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságát (az EUMSZ 49. és azt követő cikkek, valamint az EUMSZ 56. és azt követő cikkek), valamint a jogbiztonság, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az átláthatóság és a pártatlanság, a szabad verseny, az arányosság, a bizalomvédelem és az egységesség [uniós jogi]elveit, valamint – alkalmazhatóságuk esetén – a 2014/23/EU irányelv 3. és 43. cikkét, hogy azzal ellentétes a fent említett rendelet végrehajtási aktusaiban, különösen pedig az Agenzia delle dogane e dei monopoli 2017. december 1-jei 0133677. [ügyszámú] közleményében szereplőhöz hasonló olyan szabályozás, amely kifejezetten a 2017. október 16-i 148. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 20. cikkének (1) bekezdésében szereplő rendelkezés értelmében a kaparós sorsjegyjátékok működtetésére vonatkozó koncessziós megállapodás 4. cikke első albekezdésének a koncessziós szerződés legfeljebb egy alkalommal történő meghosszabbításának lehetőségét előíró rendelkezése alapján a koncessziós jogviszony végső határidejét 2028. szeptember 30-ra módosítja; mindenesetre kivételt tesz a 4. cikkben a koncessziós időszak két, egy ötéves, illetve egy négyéves időszakra történő megosztására vonatkozóan előírtak tekintetében (ezért a jogviszony 2019. október 1-jétől kezdődő ötéves időszakának elteltét követően [a jogviszony] további négy évre, a 2028. szeptember 30-i lejáratig történő meghosszabbítása a működtetés alakulásának az Agenzia delle dogane e dei monopoli általi, 2024. március 30-ig közlendő kedvező értékelésétől függ); akként rendelkezik, hogy a társaságnak 2017. december 15-ig 50 millió euró összeget, 2018. április 30-ig 300 millió euró összeget és 2018. október 31-ig 450 millió euró összeget kell befizetnie;

– ennek előírására a koncesszió eredeti határidejének lejárata előtt került sor (az Agenzia delle dogane e dei monopoli 0133677. [ügyszámú] közleményét 2017. december 1-jén adta ki, míg a koncessziós szerződés ezt követően, 2019. szeptember 30-án jár majd le);

– ezzel biztosítva […] a 800 millió euró összegnek az említett határidőhöz (2019. szeptember 30.) képest korábbi határidőkben (50 millió euró összegnek 2017. december 15-ig, 300 millió euró összegnek 2018. április 30-ig, 450 millió euró összegnek pedig 2018. október 31-ig) történő idő előtti megfizetését;

– ezzel meghatározva […] a teljes fizetendő összeg, tekintettel az általa képviselt teherre, tekintettel – a felperesek szerint – az idő pénzügyi értéke tárgyilagos és közismert tényére?

4) Úgy kell-e értelmezni az uniós jogot, különösen a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságát (az EUMSZ 49. és azt követő cikkek, valamint az EUMSZ 56. és azt követő cikkek), valamint a jogbiztonság, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az átláthatóság és az ártatlanság, a szabad verseny, az arányosság, a bizalomvédelem és az egységesség [uniós jogi]elveit, valamint – alkalmazhatóságuk esetén – a 2014/23/EU irányelv 3. és 43. cikkét, hogy azzal abban az esetben is ellentétes az ilyen szabályozás, ha […] a piacra lépésben jelenleg érdekelt ágazati gazdasági szereplők nem vettek részt a lejáró, és a jelenlegi koncessziós jogosulttal az ismertetett új szerződési feltételek mellett tovább folytatott koncesszió odaítélése céljából eredetileg indított eljárásban, vagy […] a piachoz való hozzáférés esetleges korlátozása […] kizárólag akkor valósul meg, ha e gazdasági szereplők ténylegesen részt vettek az eredeti eljárásban?”

III. A Bíróság előtti eljárás

23. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmeket 2019. szeptember 23-án vették nyilvántartásba a Bíróságnál. Az e kérelmek közötti összefüggésre tekintettel a Bíróság úgy határozott, hogy a kérelmeket egyesíti.

24. A Lotterie Nazionali, a Lottomatica Holding, a Sisal, a Stanleybet Malta, a Magellan Robotech, az olasz kormány és a Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket, amely felek írásban válaszoltak a Bíróság hozzájuk intézett kérdéseire.

IV. Értékelés

A. Előzetes pontosítások

25. A Consiglio di Stato (államtanács) által az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban kifejezett kétségek elsősorban a jogvita azon anyagi jogi vonatkozásait érintik, amelyekről az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első, második és harmadik kérdés szól.

26. A negyedik kérdés azonban inkább eljárási jellegű, mivel annak megválaszolására irányul, hogy a jogvitát befolyásolja-e valamilyen mértékben az, hogy a felperes társaságok, amelyek „a piacra lépésben jelenleg érdekelt ágazati gazdasági szereplők”, nem vettek részt az eredeti eljárásban.

27. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés elemzését követően a második és a harmadik kérdés köré csoportosítom észrevételeimet, amelyek együttes vizsgálatát – azok szoros kapcsolata miatt – célszerűnek tartom.

28. Előzetesen pontosítani kell, hogy ezekben az ügyekben mely uniós jogszabály alkalmazható, illetve melyik az az általános rendszer, amelyet mind a Bíróság ítélkezési gyakorlata, mind pedig a 2014/23 irányelv megállapít a koncessziók feltételeinek módosítását.

29. Azt is meg kell jegyeznem, hogy a jogvitában nem merült fel semmilyen olyan kifogás, amely azon okból támadná meg az olasz szabályozást, hogy az a szerencsejáték e formáját koncessziós szabályozás alá vonta, amelynek az uniós joggal való összeegyeztethetőségéről a Bíróság már határozott. [10]

30. A jelen jogvitában a koncesszió teljes időtartamának igazolása (az első kilenc év és esetleg további kilenc év) [11] és a koncesszió szabályozásának egyéb vonatkozásai sem képezik vita tárgyát. [12]

B. Az alkalmazandó jogi háttér

31. A 2014/23 irányelv 54. cikke alapján ez az irányelv „nem alkalmazandó a 2014. április 17. előtt kiírt vagy odaítélt koncessziók odaítélésére”. Mivel a kaparós sorsjegyjátékok eredeti koncesszióját 2010-ben ítélték oda, úgy tűnik, [13] hogy a hivatkozott rendelkezés főszabály szerint kizárja a 2014/23 irányelvnek a jogvitára való alkalmazását. [14]

32. Előrebocsátom, hogy az említett kétségre adott választól függetlenül mindenképpen figyelembe kell venni a Bíróság azzal kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát, hogy a letelepedés szabadságára, illetve a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikk milyen hatással van a közbeszerzési szabályokra.

33. Az említett ítélkezési gyakorlat konkrétan az EUM-Szerződés hivatkozott két rendelkezéséből von le következtetéseket azon kérdést illetően, hogy valamely közbeszerzési szerződés lényeges módosításának esetén követelhető-e főszabály szerint új pályázati eljárás. E kritérium a szolgáltatási koncessziós szerződésekre is alkalmazandó. [15]

[10] 2018. december 19-i Stanley International Betting és Stanleybet Malta ítélet (C-375/17, EU:C:2018:1026; a továbbiakban: Stanley International Betting és Stanleybet Malta ítélet), 66. pont. „A Bíróság a szerencsejáték-ágazatban jóváhagyta a koncessziós rendszer alkalmazását, mivel úgy ítélte meg, hogy az hatékony eszköz lehet az ezen ágazatban működő piaci szereplők ellenőrzésére annak érdekében, hogy megelőzhető legyen e tevékenységek bűncselekmények vagy csalás elkövetéséhez való felhasználása (lásd ebben az értelemben: 2013. szeptember 12-i Biasci és társai ítélet, C-660/11 és C-8/12, EU:C:2013:550, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).”

[11] A koncesszió teljes időtartama releváns tényező lehet. Az ítélkezési gyakorlat szerint „a koncessziók tizenöt évig terjedő időtartamra történő megadása alkalmas az EK 43. cikkben és az EK 49. cikkben biztosított szabadságok más tagállambeli gazdasági szereplők általi gyakorlásának akadályozására vagy megtiltására” (2010. szeptember 9-i Engelmann ítélet [C-64/08, EU:C:2010:506], 46. pont).

[12] A Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) első fokon hozott ítéleteiből kitűnik, hogy annak idején a Sisal beavatkozóként részt vett az első pályázati eljárás elleni fellebbezésben, amelyről a Consiglio di Stato (államtanács) az 1705/2010. sz. ítéletében jogerősen határozott.

[13] Stanley International Betting és Stanleybet Malta ítélet, 34. pont: „A közbeszerzések terén fennálló és analógia útján a szolgáltatási koncessziók területén is alkalmazandó állandó ítélkezési gyakorlat szerint az alkalmazandó irányelv főszabály szerint az, amelyik abban az időpontban van hatályban, amikor az ajánlatkérő szerv kiválasztja az általa követendő eljárást, és véglegesen eldönti, hogy fennáll-e előzetes versenyeztetési kötelezettség a közbeszerzési szerződés odaítélésénél.”

[14] A jelen ügyben nem beszélhetünk tisztán belső helyzetről: a koncesszió a jellemzői miatt bizonyos, a nemzeti szintet meghaladó, határokon átnyúló vetületet mutat, és a felperes társaságok közül kettő székhelye Olaszországon kívül található.

[15] 2010. április 13-i Wall ítélet (C-91/08, EU:C:2010:182), 37. pont: „Az eljárások átláthatósága és az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmód biztosítása érdekében valamely szolgáltatási koncessziós szerződés rendelkezéseire vonatkozóan elfogadott lényeges módosításokat bizonyos esetekben új koncessziós szerződés odaítélésének kell tekinteni, amennyiben az eredeti koncessziós szerződés feltételeitől lényegesen eltérőeket határoznak meg.”

34. Ha valamely koncesszió feltételeinek lényeges módosítása esetén a koncesszióra új pályázati eljárást kell kiírni, akkor arra az eredeti koncessziós hirdetmény közzétételének időpontjában hatályos szabályok az irányadók, nem pedig az annak odaítélésekor hatályban lévő szabályok. [16]

35. Ezen előfeltevés alapján, ha a kaparós sorsjegyjátékra vonatkozó koncesszió feltételeinek a 148/17. sz. rendkívüli törvényerejű rendelettel bevezetett módosításai olyan lényegesek lennének, hogy az új pályázati eljárást követelne meg, ez utóbbi eljárásra az időbeli hatály miatt a 2014/23 irányelvet kellene alkalmazni. [17]

36. Ugyanez a szempont érvényesülhet a jogvita tárgyát képezőhöz hasonló minden meghosszabbítás esetében, még akkor is, ha azok az szerepeltek eredeti okiratban. Amennyiben egy új és kiterjedt (kilencéves) időszakra történő meghosszabbítás megadása az ajánlatkérő szerv eseti – nem automatikus jellegű – értékelésétől függ, [18] logikusabbnak tűnik számomra, hogy annak a szabályozási keretnek kell megfelelnie, amely a meghosszabbítás időpontjában volt hatályban.

37. Mindenesetre a 2014/23 irányelv 3. és 43. cikke csupán a Bíróság közbeszerzésekre vonatkozó ítélkezési gyakorlatát ülteti át jogszabályi szövegbe:

– A 3. cikk az egyenlő bánásmód, a hátrányos megkülönböztetés tilalma és az átláthatóság elvét tükrözi, amelyek azt támasztják alá, hogy „a közbeszerzésre vonatkozó közösségi szabályok elsődleges célja a szolgáltatások szabad mozgásának biztosítása és a tisztességes verseny megnyitása valamennyi tagállamban”. [19]

– A 43. cikk a koncesszió időtartama alatt történő módosítását szabályozva az ítélkezési gyakorlat azon megszilárdult kritériumaiból is merít, [20] amelyek alapján „főszabály szerint valamely […] koncessziós szerződés módosítása tekintetében az így módosított szerződésre vonatkozó új odaítélési eljárást kell indítani”. [21]

38. Következésképpen, akár a letelepedés szabadságának vagy a szolgáltatásnyújtás szabadságának tiszteletben tartására vonatkozó ítélkezési gyakorlat, akár a 2014/23 irányelv 3. és 43. cikke értelmében az eredmény anyagi jogi tekintetben ugyanaz lesz.

[16] 2019. szeptember 18-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-526/17, EU:C:2019:756), 60. pont: „[…] a [lényeges] módosítás időpontjában hatályos uniós jogszabályokat kell alkalmazni”. A Bíróság kérdéseire adott válaszában az olasz kormány úgy véli, hogy az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó ezen ítélkezési gyakorlat nem alkalmazható, mert a 2014/23 irányelv olyan különös szabályt (54. cikk) tartalmaz, amely abban nem szerepel. Nem értek egyet ezzel az önmagába visszatérő jellegű érvvel, mivel az említett 54. cikk szerinti felhatalmazás azt feltételezi, hogy nem történt lényeges módosítás.

[17] A 148/17. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet elfogadására és az ADM ezt követő feljegyzésére a 2014/23 irányelv átültetésére nyitva álló határidő (2016. április 18., annak 51. cikke (1) bekezdése alapján) eltelte után került sor.

[18] A Bíróság kérdéseire adott válaszaiban a Stanleybet Malta, a Magellan Robotech és a Bizottság azt hangsúlyozta, hogy nem állt fenn a koncessziós jogviszony folytatásának *kötelezettsége*.

[19] 2008. június 19-i pressetext Nachrichtenagentur ítélet (C-454/06, EU:C:2008:351, 31. és 32. pont).

[20] A 2014/23 irányelv (75) preambulumbekezdése így fogalmaz: „Az Európai Unió Bíróságának vonatkozó ítélkezési gyakorlatát figyelembe véve ezért tisztázni kell azokat a feltételeket, amelyek esetén egy koncesszió teljesítés közben történő módosítása koncesszió odaítélésére irányuló új eljárást tesz szükségessé”.

[21] 2019. szeptember 18-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-526/17, EU:C:2019:756), 59. pont. Ez az ítélet és a 2013. július 11-i Bizottság kontra Hollandia ítélet is (C-576/10, EU:C:2013:510, 54. pont) a szerződés alapvető feltételeinek módosítását tárgyalja. Logikus, hogy a kisebb vagy véletlenszerű módosítások elfogadhatóak legyenek, és ne váljon elengedhetetlenné új pályázati eljárás kiírása. A 2014/23 irányelv (75) preambulumbekezdése a következőképpen támasztja ezt alá: „az olyan koncessziómódosításokat, amelyek a koncessziós szerződés értékét csak kismértékben, egy adott szintet meg nem haladóan változtatják meg, minden esetben új koncessziós eljárás lebonyolítása nélkül lehetővé kell tenni”.

39. A 2014/23 irányelv alkalmazásának mellőzését illetően, ami a Lotterie Nazionali által hivatkozott (35) preambulumbekezdéséből[22] következne a tárgyi hatály okán,[23] elegendő annak megállapítása, hogy a jelen ügyben nyilvános versenyeztetéses pályázati eljárásra került sor.

C. A koncesszió módosításainak általános szabályozása

40. Az ítélkezési gyakorlat fent ismertetett irányvonalát követve a 2014/23 irányelv 43. cikke különbséget tesz a koncesszió azon módosításai, amelyek „új eljárás kiírása nélkül" is megvalósíthatók (az (1) és (2) bekezdés), illetve a többi módosítás között. Ez utóbbiak minősülnek *lényegesnek*.

41. A hivatkozott cikk (5) bekezdése kimerítő jellegű, mivel előírja, hogy „az (1) és (2) bekezdésben foglaltaktól eltérő esetekben a koncesszió rendelkezéseinek a koncesszió időtartama alatti módosításához ezen irányelvnek megfelelően új koncessziós eljárást kell kiírni".

42. Az annak meghatározásához szükséges kritériumot, hogy egy módosítás mikor minősül lényegesnek és igényli új eljárás megindítását, a 2014/23 irányelv 43. cikke rögzíti: „a koncesszió módosítása annak időtartama alatt akkor tekintendő lényegesnek, […] ha a koncesszió jellege az eredetileg megkötött koncesszió jellegéhez képest lényegesen megváltozik".

43. Ugyanezen (4) bekezdés az említett általános szabály konkretizálásaként négy lényeges módosítási lehetőséget ír elő, amelyek közül a jelen ügyben kettő lehet releváns:

– „A módosítás olyan feltételeket vezet be, amelyek […] – ha azok a koncesszió odaítélésére irányuló eredeti eljárás részét képezték volna –, […] további résztvevőket ösztönöztek volna a koncesszió odaítélésére irányuló eljárásban való részvételre".[24]

– „A módosítás következtében a koncesszió gazdaságilag előnyösebbé válik a koncessziós jogosult számára, olyan módon, ahogyan azt az eredeti koncesszió nem tette lehetővé".[25]

D. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés

44. A Consiglio di Stato (államtanács), miután kiemelte, hogy a felperes társaságok nem vettek részt a 78/2009. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet alapján kiírt pályázati eljárásban, úgy ítéli meg, hogy távolmaradásuk oka az lehetett, hogy a koncesszió meghosszabbítása csak esetleges volt, mert az a hatóságra ruházott mérlegelési jogkör gyakorlásától függött.

[22] „Helyénvaló kizárni ezen irányelv hatálya alól azokat a lottójáték működtetésére vonatkozó koncessziókat, amelyeket valamely tagállam az EUMSZ-szel összhangban álló, vonatkozó nemzeti törvényi, rendeleti vagy közzétett közigazgatási előírások szerint nem nyilvános eljárás keretében megadott kizárólagos jog alapján ítél oda valamely gazdasági szereplőnek. A kizárást egyrészt az indokolja, hogy az egyetlen gazdasági szereplőnek biztosított kizárólagos jog folytán a versenyeljárás nem alkalmazható, másrészt az, hogy meg kell őrizni a tagállamok lehetőségét a szerencsejáték-ágazat nemzeti szintű szabályozására, tekintettel a közrend és a társadalmi rend védelmével kapcsolatos kötelezettségeikre."

[23] Írásbeli észrevételeinek 9. pontja.

[24] E lehetőséget tartalmazta a Bíróság 2016. szeptember 7-i Finn Fronge ítélete (C-549/14, EU:C:2016:634, 29. pont): „a szerződés tárgyának jelentős csökkentés[e] […] azzal a következménnyel [járhat], hogy több gazdasági szereplő számára elérhetővé teszi a szerződést".

[25] E szabály az ítélkezési gyakorlat szempontjából a 2008. június 19-i pressetext Nachrichtenagentur ítéletből ered (C-454/06, EU:C:2008:351, 37. pont).

45. Hozzáteszi, hogy az említett mérlegelési jogkört az 148/17. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet szüntette meg, amely egyébként a koncessziós szerződésben megjelölt (első) kilencéves időszak vége előtt két évvel lépett hatályba.

46. Az európai szabályozással való esetleges összeegyeztethetetlenség tehát abban a tényben gyökerezik, hogy a jogalkotó 2017-ben szabályozási aktusával megszüntetett minden lehetséges hatósági mérlegelési jogkört a koncessziós jogviszony fenntartására vagy új pályázati eljárás lefolytatására vonatkozó döntést illetően.

47. Megítélésem szerint elsőként azt kell kiemelni, hogy a koncessziós jogviszony további kilenc éves időszakra történő meghosszabbítása már szerepelt az eredeti aktusban, amely összhangban volt a 78/2009. sz. rendkívüli törvényerejű rendelettel.

48. Ez az adat azért fontos, mert ezen előírás *aktiválásával* hajtották végre a hivatkozott aktust, egyszerűen az eredeti koncessziós megállapodás egyik előírását alkalmazva.

49. Ahogy azt később kifejtem, a koncesszió új kilencéves időszakra történő meghosszabbítása lehetőségének egyszeri kihasználása nem módosította azt az eredeti modellt, amely összhangban volt a többszolgáltatós modellre vonatkozó szabályozással (amely úgy rendelkezett, hogy a koncessziónak akár négy nyertes ajánlattevője is lehet).

50. Ez a modell önmagában sértetlen maradt. Márpedig, mivel e modell 2010-ben történő megvalósítása során *de facto* csak egy gazdasági szereplő indult a pályázaton, és így egyetlen jogosultja lett a koncessziónak, a koncessziós jogviszonynak az eredeti okiratban előírt újabb kilenc évre történő meghosszabbítását neki kellett odaítélni.

51. Kétségtelen azonban, hogy az eredeti okirat értelmében is, a koncesszióba adó hatóságnak kellett volna pozitívan értékelnie a koncesszió jogosultja által végzett működtetést, hogy megkönnyítse a további kilencéves időszakba történő átlépést.

52. A koncessziós jogviszony újabb kilenc évre történő meghosszabbításának elnyerése céljából az ajánlattevővel szemben előírt sajátos feltételekkel kapcsolatban általam kifejtettektől függetlenül, szerintem nincs jelentősége annak, hogy az említett meghosszabbítást törvényerejű rendelettel fogadták el azt követően, hogy a koncesszióba adó hatóság megerősítette, hogy az összhangban áll a közérdekkel.

53. Az ADM ugyanis egy 2017. szeptember 19-i feljegyzésben[26] pozitívan értékelte a Lotterie Nazionali által addig végzett működtetést, és előadta azon okokat, amelyek miatt e társasággal kellett a koncessziós jogviszonyt újabb kilenc évre folytatni, az eredeti okiratnak megfelelően. Ezen értékelés során az ADM – a Consiglio di Stato (államtanács) által hivatkozott – mérlegelési jogkörét alkalmazta.

54. Az említett feljegyzésben az szerepel, hogy a Lotterie Nazionalival fennálló koncessziós jogviszony meghosszabbítása indokolt – azon túlmenően, hogy az gazdasági szempontból közérdeket szolgál –, mert e társaság magatartásának értékelése pozitív volt.[27]

[26] A feljegyzés megfelelt a koncessziós jogosult társaság által 2017. július 26-án a koncesszió meghosszabbítása iránt benyújtott kérelemnek.

[27] Az ADM szerint a koncessziós jogosult fenntartotta a szükséges bevételszintet; az ADM által szolgáltatott adatok szerint hatékonyan működtette a kaparós sorsjegyjáték fizikai forgalmazási hálózatát; és különös figyelmet fordított az államot megillető koncessziós díj és a fogyasztók által fizetendő díjak helyes és kellő időben történő megfizetésére.

55. A 148/17. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet tehát megerősítette, hogy a koncessziós jogviszonyt meg kell hosszabbítani, amely jogviszonyt mérlegelési jogkörében már az ADM is értékelt.

56. Függetlenül attól, hogy mi indokolja azt, hogy a meghosszabbításról jogalkotói döntéssel, nem pedig a koncesszióba adó hatóság aktusával határoztak, kétségtelen, hogy ez utóbbi – hangsúlyozom – a 148/17. Sz. rendkívüli törvényerejű rendelet elfogadása előtt már kedvezően értékelte a koncessziós jogosult által végzett működtetést, és kiemelte a koncessziós jogviszony meghosszabbításához fűződő közérdeket.

1. Többkoncessziós szolgáltató és egykoncessziós szolgáltató

57. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatok több pontja, valamint a Lotterie Nazionali javára fennálló koncessziós jogviszony meghosszabbítását ellenző személyek bizonyos észrevételei[28] szerint az említett meghosszabbítás azt eredményezné, hogy a többszolgáltatós rendszert egyszolgáltatós rendszerré alakulna át.

58. Már megállapítottam, hogy a 78/2009. sz. rendkívüli törvényerejű rendeletben szereplő többszolgáltatós modell lehetősége továbbra is hatályban volt, amikor a koncessziós jogviszony meghosszabbítását engedélyezték, és azt nem váltotta fel az 148/17. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet értelmében vett egyszolgáltatós modell.

59. Azt is kifejtettem, hogy ha a jelen jogvita keretében egyszolgáltatós modellről beszélhetünk, annak oka nem valamely szabály alkalmazása, hanem egy egyszerű ténybeli körülmény: egyetlen ajánlattevő jelentkezett a pályázatra.

60. Az uniós jog szempontjából a két lehetőség közül – főszabály szerint – bármelyik érvényes lehet, ahogyan azt a Bíróság is megerősítette.[29] A szabályozás terén az egyszolgáltatós modell választása azonban megkövetelné, hogy ezzel következetes módon jogszerű célt kövessenek.

61. Nem tartom elengedhetetlennek, hogy ebbe az irányba haladjunk tovább az egyszolgáltatós modell igazoltságának vizsgálata céljából, mert hangsúlyozom, e modell a jelen ügyben nem áll fenn.

62. Kétségtelen, hogy az ADM 2017. szeptember 19-i feljegyzése az egyszolgáltatós rendszerre vonatkozik, amelyet a hivatkozott közhivatal akkor előnyben részesített.[30] Olyan megállapításokról van azonban szó, amelyeket az ADM másodlagosan tett azon esetre, ha – amint azt maga is javasolta – nem történik meg a Lotterie Nazionalival fennálló koncessziós jogviszony meghosszabbítása.[31]

[28] Az új pályázati eljárás szükségességének támogatói azt állítják, hogy a 148/17. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet a koncesszió meghosszabbításának elrendelésével egy lépést tett az egyszolgáltatós modell felé.

[29] Stanley International Betting és Stanleybet Malta ítélet, 53. pont és a rendelkező rész: „Az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikket úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint az alapügy tárgyát képező szabályozás, amely a lottójáték-szolgáltatás megszervezésére vonatkozó koncesszió terén egyszolgáltatós modellről rendelkezik, eltérően a többi szerencsejátéktól, tippjátéktól és fogadástól, amelyekre többszolgáltatós modell alkalmazandó, amennyiben a nemzeti bíróság azt állapítja meg, hogy a nemzeti szabályozás valójában – koherens és szisztematikus módon – az érintett tagállam által hivatkozott jogszerű célok elérését szolgálja.”

[30] Az olasz kormány észrevételeinek 64. pontja.

[31] Többek között azt állította, hogy ha nem fogadnánk el a koncessziós jogviszony meghosszabbítására irányuló választás adta megoldást, az új pályázati eljárás lényeges elemeiről külön jogszabályban kellene rendelkezni.

63. Egy (nem létező) modellváltásról szóló vita tehát álláspontom szerint nem helyénvaló. Az olasz jogalkotó szándéka a 148/17. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet elfogadását is beleértve, nem az volt, hogy a kaparós sorsjegyjáték működtetésére irányuló koncessziók a jövőre nézve az egyszolgáltatós modellnek feleljenek meg. E rendkívüli törvényerejű rendeletben egyszerűen azt a lehetőséget választották, hogy a koncessziós jogviszonyt az eredeti aktus rendelkezései szerint a nyertes ajánlattevő társasággal hosszabbítsák meg azt követően, hogy a többszolgáltatós modell alapján kiírt pályázati eljárás során egyedül nyújtott be ajánlatot.

E. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második és harmadik kérdésről

64. A Consiglio di Stato (államtanács) elismeri, hogy a 148/17. sz. rendkívüli törvényrendelet fenntartotta az eredeti, „ugyanazon jogcímet *(causa petendi)* és üzleti tárgyat *(petitum)*". Konkrétan, a Lotterie által a második kilencéves időszakra vonatkozóan fizetendő teljes összeg megegyezik az eredeti aktusban szereplő összeggel (800 millió euró).

65. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatok azonban olyan *változást* emelnek ki, amely „a koncessziós díj megfizetésének módozatai[t] és határidejé[t]" érinti: a szóban forgó koncessziós díjat előrehozták a 2017. évre (50 millió euró) és a 2018. évre (750 millió euró). [32]

66. Az említett körülmény – teszi hozzá az alapügyben eljáró bíróság – magában foglalhatja […] „a teljes fizetendő összeg[et], tekintettel az általa képviselt teherre, tekintettel – a felperesek szerint – az idő pénzügyi értéke tárgyilagos és közismert tényére".

67. Azok, akik azt állítják, hogy ez az új fizetési mód nem jelentett lényeges módosítást, arra hivatkoznak, hogy a 2010. évi odaítélés és a 2017. évi meghosszabbítás során a koncessziós jogosultnak azonos összeget kellett fizetnie (800 millió euró). Ezenkívül, az előre hozott fizetés komolyabb terhet jelent a koncessziós jogosult számára, mivel annak teljesítése még a második kilencéves időszak kezdete előtt történik.

68. A Consiglo di Stato (államtanács) kétségeire adandó válasz megköveteli: a) a koncesszió első időszakában hatályos fizetési módnak a második szakaszban hatályos fizetési móddal történő összehasonlítását; és b) annak megállapítását, hogy ha ezen összehasonlításból az derül ki, hogy változás történt, akkor az lényegesnek minősül-e, vagy nem.

1. A fizetési módok összehasonlítása

69. Az eredeti koncesszió esetében a koncesszióba adó hatóságot illető bevételnek az első évben (2009) legalább 500 millió eurónak, a második évben (2010) pedig legalább 300 millió eurónak kellett lennie.

70. A kifizetéseknek a 148/17. sz. rendkívül törvényerejű rendelettel bevezetett elosztása szerint – ahogy azt már kifejtettem – az állami költségvetést illető ugyanezen bevételek az első évben (2017) 50 millió eurót, és a második évben (2018) pedig 750 millió eurót tettek ki, amivel valójában a koncesszió meghosszabbítási időszakának megfelelő koncessziós díj került megelőlegezésre.

[32] Három összeget határoztak meg: 50 millió eurót 2017. december 15. előtt; 300 millió eurót 2018. április 30. előtt; 2018. október 31. előtt pedig 450 millió eurót.

71. Az új fizetési feltételek tehát magukban foglalták, hogy:

– A meghosszabbított időszak első részlete (50 millió euró) a 2010. évi koncesszióra alkalmazandó rendelkezésekben az első fizetési szakasz tekintetében előírt összeg (500 millió euró) egytizedét képezte.

– Ezzel szemben a meghosszabbított időszak második részlete (750 millió euró) az eredeti koncesszió hasonló részletének több mint kétszerese volt (300 millió euró).

72. A módosítás azon ütemezést érintette, amely szerint a koncessziós jogosultnak a hozzájárulását kellett megfizetnie, nem annak összegét, sem pedig annak két egymást követő szakaszra történő felosztását.

73. Feltehető, hogy – amint arra a Bizottság rámutat – [33] az első kifizetés összegének (50 millió euró) csökkentése lehetővé tenné a koncessziós jogosult számára, hogy jobban *felkészüljön* a második részletnek (750 millió euró) a következő évben teljesítendő kifizetésére. Bár ez utóbbi a 78/2009. sz. rendkívüli törvényerejű rendeletben foglaltakkal összefüggésben meghatározott összegnek több mint a kétszerese volt, a koncessziós jogosult kezdettől fogva rendelkezhetett a saját koncessziójából származó bevételekkel, így nem zárható ki, hogy a rendszer egészében véve haszonnal járt számára.

74. Kétségtelen azonban, hogy a meghosszabbított időszakra járó koncessziós díj két évvel történő előrehozatala önmagában ahhoz hasonló pénzügyi nehézségeket okozhatott a koncessziós jogosult számára, amelyekkel bármely gazdasági szereplőnek meg kell küzdenie bizonyos jövőbeni bevételek ellentételezéseként járó kifizetések előrehozatala esetén. [34]

2. Lényeges módosítás?

75. A jelen ügyben a koncessziós díj megfizetésére vonatkozó egyéb körülményektől eltekintve, a Lotteria Nazionalival fennálló koncessziós jogviszony újabb kilenc évre való meghosszabbításáról szóló döntés nem jelenti a koncesszió (sem lényeges, sem kisebb) módosítását, hangsúlyozom tehát, hogy az összhangban áll az eredeti okirattal.

76. Más lenne a helyzet, ha a koncesszió meghosszabbítása már eredetileg sem szerepelt volna a hivatkozott okiratban. Az említett esetben valamely lezáruló koncessziónak a törvény vagy az ajánlatkérő szerv önálló döntése alapján – pályázati eljárások nélkül – kilenc évre történő meghosszabbítása kétségtelenül a koncessziós szerződés lényeges módosításával járna. [35]

77. A vita tehát annak értékelésére korlátozódik, hogy a második koncessziós időszakra irányadó fizetési mód *lényegesen* eltért-e az elsőre időszakra alkalmazandó fizetési módtól.

[33] Észrevételeinek 47–49. pontja.

[34] Ezt sugallja a Lotterie Nazionali (az észrevételei 32. pontjának utolsó bekezdése és 35. pontja második francia bekezdésének utolsó mondata) és a Lottomatica (észrevételei 4.3. pontja). Nem zárható ki azonban, hogy ha a Lotterie Nazionali beleegyezett abba, hogy korábban fizessen, ennek az volt az oka, hogy ez végső soron megfelelt neki. Ellenkező esetben logikusnak tűnne, hogy nem vállalta volna a koncessziós jogviszony meghosszabbítását.

[35] A Bíróság az olasz koncessziók meghosszabbításával kapcsolatban ezt tehát megerősítette a 2007. szeptember 13-i Bizottság kontra Olaszország ítéletben (C-260/04, EU:C:2007:508) a lóversenyfogadások szervezésére és gyűjtésére vonatkozó koncessziókat illetően; 2016. július 14-i Promoimpresa ítéletben (C-458/14 és C-67/15, EU:C:2016:558) a köztulajdonban lévő területekre vonatkozó koncessziókat illetően; a 2019. szeptember 18-i Bizottság kontra Olaszország ítéletben (C-526/17, EU:C:2019:756) az építési koncessziót illetően.

78. Emlékeztetek arra, hogy a két időszak tekintetében a „jogcím *(causa petendi)* és üzleti tárgy *(petitum)*” mellett a koncessziós jogosult által fizetendő koncessziós díj sem változik, illetve azon követelmény sem, hogy a fizetést két részletben kell teljesíteni, amelyek az egyes hivatkozott időszakok első és második évének felelnek meg.

79. A ténylegesen bekövetkező változás az volt, amely az említett két részlet – a már kifejtettek szerint eltérő – részösszegét, és e kifizetéseknek 2017-re és 2018-ra való előrehozatalát érintette, a 2019-ben kezdődött új koncessziós időszak kezdetéhez képest. [36]

80. A kérdést előterjesztő bíróság értékelésétől függetlenül – amely, tekintettel a jogvita tárgyára vonatkozó ismereteire, a legkedvezőbb helyzetben van ahhoz hogy e kérdésben állást foglaljon – úgy vélem, hogy az egyes részletek összegének módosítását nem lehetne lényegesnek minősíteni, mivel a koncesszió jogosult és a koncesszióba adó hatóság szempontjából felmerülő előnyök és hátrányok mérlegelése alapján nem úgy tűnik, hogy a koncesszió pénzügyi egyensúlyát a koncesszió jogosult javára oly mértékben változtatná meg, hogy új pályázati eljárást kellene indítani.

81. Csak egy alaposabb gazdasági elemzés teszi lehetővé annak megállapítását, hogy ami látszólag hátrányt jelent a koncessziós jogosult számára (a kifizetések előrehozatala, amennyiben a Lotterie Nazionali még nem tudta beszedni a második koncessziós időszakra vonatkozó saját bevételeit), tényleg hátrány volt-e, vagy paradox módon haszonnal járt számára, vagy egyszerűen összességében megőrizte az eredeti pénzügyi egyensúlyt.

82. Az ADM 2017. szeptember 19-i feljegyzése az abból származó előnyökkel való érvelés során, hogy a koncessziós jogviszonyokat a második kilencéves időszakban a koncessziós jogosulttal folytassák, emlékeztet arra, hogy vannak más gazdasági szereplők is, amelyek készen állnak arra, hogy a helyébe lépjenek. [37] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatok is „a piacra lépésben jelenleg érdekelt ágazati gazdasági szereplőkre” hivatkoznak.

83. A felperes társaságok elvárásai azonban nem élvezhetnek elsőbbséget azzal a tagadhatatlan ténnyel szemben, hogy az eredeti koncesszió kezdettől fogva tartalmazta annak a második kilencéves időszakra szóló meghosszabbítását, harmadik személyekkel való verseny nélkül. A hivatkozott elvárások az említett kilencéves (nem meghosszabbítható) időszak végén valósulhatnak meg teljes mértékben.

84. A Lottomatica Holding és a Lotterie Nazionali azt állítja, [38] hogy a koncessziós jogviszony folytatásáról szóló döntésnek a 2017. évre való előrehozatala igazolt volt, mivel ha nem ez lenne a helyzet, kellő időre lett volna szükség ahhoz, hogy új pályázati eljárást folytassanak le, és 2019. szeptember 30-án rendelkezésre álljon egy koncessziós jogosult.

[36] A 148/17. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 20. cikkének (1) bekezdése szerint tehát „az állami költségvetés számára–- a 2017. évre […] és a 2018. évre […] – új és nagyobb költségvetés biztosításáról” volt szó, azaz likviditás nyújtásáról már az említett első két évben, ahelyett, hogy megvárnák az ellentételezés 2019-ben és 2020-ban történő beszedését.

[37] A Lottomatica és a Lotterie Nazionali észrevételeikben (a 4.2. és 26. pont) elismerték, hogy harmadik személyeknek is érdekében áll a koncesszióra pályázni, ha igazolják a meghosszabbítási eljárás előrehozatalát, azon jogviták számára tekintettel, amelyek az olaszországi játékágazatban a pályázati eljárások keretében merülnek fel. A felperes társaságok, miután tudomást szereztek a 148/17. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet elfogadásáról, haladéktalanul az ADM-hez fordultak, hogy tudassák vele a koncesszióhoz fűződő érdeküket (a Sisal 2017. október 31-i és november 9-i levele, valamint a Stanleybet Malta 2017. november 8-i levele, amelyeket észrevételeikhez csatoltak).

[38] Írásbeli észrevételeik 4.2. és 26. pontja.

85. A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak meghatározása, hogy fennállt-e ilyen vagy bármely más indok a tekintetben, hogy a koncessziós jogosulttal az első kilencéves időszak lezárulását megelőzően felvegyék a kapcsolatot, és ekkor döntsenek arról, hogy meghosszabbítják-e a koncessziós jogviszonyt az azonos időtartamú második időszakra.

86. Mindenesetre úgy vélem, hogy e tényező irreleváns annak eldöntése szempontjából, hogy a koncessziós díj megfizetésében bekövetkezett változások a koncesszió lényeges módosításának minősíthetők-e. E tekintetben e változtatások tartalma a fontos, nem pedig azon időpont, amikor a koncesszióba adó hatóság a változások előírásáról határozott.

87. Azok az időbeli körülmények, amelyek között az ADM az említett határozatot elfogadta, hatással lehetnek a bírósági felülvizsgálat más elemeire is (például hatáskörrel való esetleges visszaélés feltárásával), azonban e körülményeket nem tekintem relevánsnak annak értékelése szempontjából, hogy a koncessziós feltételek lényegesen módosultak-e.

88. Összefoglalva, a jogvita annak eldöntésére korlátozódik, hogy lényegesnek tekinthető-e a kifizetések ütemezésében bekövetkezett változás ahhoz, hogy „a koncesszió jellege az eredetileg megkötött koncesszió jellegéhez képest lényegesen megváltoz[zon]” (a 2014/23 irányelv 43. cikkének (4) bekezdése), amivel nem értek egyet, bár hangsúlyozom, hogy e kérdésben az alapügyben eljáró bíróságot illeti az utolsó szó joga.

F. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett negyedik kérdés

89. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett utolsó kérdésével a Consiglio di Stato (államtanács) lényegében azt kívánja megtudni, hogy a felperes társaságok, annak ellenére, hogy nem vettek részt az eredeti eljárásban, vitathatják-e a koncesszió meghosszabbítását, amely a „jelenlegi koncessziós jogosulttal az [előzetes döntéshozatalra utaló határozatban] ismertetett új szerződési feltételek mellett tovább folytat[ódott]”.

90. A Consiglio di Stato (államtanács) véleménye az, hogy a társaságoknak nem a pályázati eljárás meghosszabbításához, hanem ahhoz fűződhet jogos érdeke, hogy az első odaítélési időszak lejártát követően az ajánlatkérő hatóság gyakorolja mérlegelési jogkörét.[39] E tekintetben tehát nincs jelentősége annak, hogy a 2010. évi pályázati eljáráson részt vettek-e, vagy sem.

91. A Bíróság szerint általános szabály, hogy „valamely közbeszerzési eljárásban való részvétel főszabály szerint érvényesen minősülhet a 89/665 irányelv 1. cikkének (3) bekezdése értelmében vett olyan feltételnek, amelynek a teljesítése szükséges annak megállapításához, hogy az érintett személynek igazoltan érdeke fűződik a szóban forgó közbeszerzési szerződés elnyeréséhez, vagy fennáll annak veszélye, hogy az említett szerződés odaítéléséről szóló határozat állítólagosan jogellenes jellege miatt kár érheti”.[40]

92. Márpedig ez az általános szabály – véleményem szerint – nem alkalmazható a jelen jogvitára, amelyben nem az a kérdés, hogy azon személyek, akik a koncessziós jogosult kiválasztására irányuló eljárásban ajánlattevőként nem vettek részt, jogosultak-e az odaítélésről szóló (eredeti) határozatot megtámadni. A jelen ügyben a vita tárgyát az képezi, hogy a koncesszió

[39] Ez következik az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 12. pontjának c.9) alpontjából.

[40] 2018. november 28-i Amt Azienda Trasporti e Mobilità és társai ítélet (C-328/17, EU:C:2018:958, 46. pont).

meghosszabbításának keretében a felperes társaságok érvényesíthetik-e az ahhoz fűződő érdeküket, hogy az említett meghosszabbításra pályázatot írjanak ki, és ennek alapján pályázhassanak annak odaítélésére.

93. A válasz a már tárgyalt érdemi kérdésekkel kapcsolatos, vagyis azzal, hogy a koncessziós díjra vonatkozó szabályozásban a koncesszió második időszaka tekintetében bekövetkezett változások elérik-e az ahhoz szükséges mértéket, hogy lényegesen megváltoztassák az említett koncesszióból származó eredeti feltételeket.

94. Márpedig annak megállapításához, hogy az említett változtatások lényegesek voltak-e, vagy nem, ami az első esetben olyan új pályázat kiírásának kötelezettséget vonja maga után, amelyben részt vehetnének, az érdekelt gazdasági szereplők tekintetében el kell ismerni annak lehetőségét, hogy ennek elbírálására irányuló bírósági eljárást indítsanak.

V. Végkövetkeztetés

95. A fentiek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) részére a következő választ adja:

„Az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikket, valamint a koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 3. és 43. cikkét úgy kell értelmezni, hogy:

1) Ha kaparós sorsjegyjátékok működtetésére irányuló koncesszióra vonatkozó eredeti okirat előírja a koncessziós jogviszonynak ugyanazon koncessziós jogosult tekintetében egy újabb kilencéves időszakra történő meghosszabbítását, a hivatkozott cikkekkel nem ellentétes az, hogy az említett intézkedést törvényerejű szabállyal fogadják el azt követően, hogy a koncesszióba adó hatóság megerősítette, hogy a jogviszony meghosszabbítása összhangban van a közérdekkel és megfelel az eredeti okiratnak.

2) A kérdést előterjesztő bíróság általi vizsgálat fenntartása mellett, a 2014/23 irányelv 43. cikke értelmében nem minősülnek lényegesnek a koncesszióra vonatkozó feltételek olyan módosításai, amelyek ugyanazon jogcím, ugyanazon jogi tárgy, a koncessziós díj ugyanazon összege és két szakaszban történő megfizetésének fenntartása mellett a koncessziós jogosult által az egyes szakaszokban fizetendő részösszegek változtatására korlátozódnak.

3) A koncesszió működtetésében érdekelt gazdasági szereplők jogosultak a koncessziós jogviszonynak a koncessziós jogosult javára történő meghosszabbítását azon az alapon vitatni, hogy az említett meghosszabbításra irányadó feltételek az eredeti koncesszió lényeges módosítását jelentik. E tekintetben nincs jelentősége annak, hogy az említett gazdasági szereplők nem vettek részt az eredeti pályázati eljárásban.”