A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2016. szeptember 8.*

„Előzetes döntéshozatal — EUMSZ 49. cikk — Letelepedés szabadsága — Szerencsejátékok — Korlátozások — Közérdeken alapuló kényszerítő indokok — Arányosság — Közbeszerzés — Pályázati eljárásban való részvétel feltételei, valamint a gazdasági és pénzügyi alkalmasság értékelése — Ajánlattevő kizárása a gazdasági és pénzügyi alkalmasságát tanúsító két különböző pénzintézettől származó igazolás bemutatásának hiánya miatt — 2004/18/EK irányelv — 47. cikk — Alkalmazhatóság”

A C-225/15. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Tribunale di Reggio Calabria (calabriai regionális bíróság, Olaszország) a Bírósághoz 2015. május 15-én érkezett, 2015. február 28-i határozatával terjesztett elő az előtte

Domenico Politanò ellen folyó büntetőeljárásban,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: M. Ilešič tanácselnök, C. Toader (előadó), A. Rosas, A. Prechal és E. Jarašiūnas bírák,

főtanácsnok: N. Wahl,

hivatalvezető: L. Carrasco Marco tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2016. április 13-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– D. Politanò képviseletében D. Agnello és D. Neto avvocati,

– az olasz kormány képviseletében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: C. Colelli avvocato dello Stato,

– a belga kormány képviseletében M. Jacobs és L. Van den Broeck, meghatalmazotti minőségben, segítőik: P. Vlaemminck, R. Verbeke és B. Van Vooren advocaten,

– a német kormány képviseletében T. Henze és J. Möller, meghatalmazotti minőségben,

– a lengyel kormány képviseletében B. Majczyna, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében par E. Montaguti és H. Tserepa-Lacombe, valamint A. Tokár, meghatalmazotti minőségben,

* Az eljárás nyelve: olasz.

a főtanácsnok indítványának a 2016. június 16-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EUMSZ 49. cikknek, az egyenlő bánásmód és a tényleges érvényesülés elvének, valamint 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 irányelv (HL 2004. L 134., 114. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 7. kötet, 132. o.) 47. cikkének értelmezésére irányul.

2 E kérelmet a D. Politanò ellen a szerencsejátékok tétjeinek gyűjtésére vonatkozó olasz jogszabályok megsértése miatt folyó büntetőeljárás keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

3 A 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdése a) és d) pontjának, valamint (4) bekezdésének értelmében:

„(2)

a) »Közbeszerzési szerződés«: egy vagy több gazdasági szereplő és egy vagy több ajánlatkérő szerv által írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek tárgya az ezen irányelv szerinti építési beruházás kivitelezése, vagy áru szállítása, vagy szolgáltatás nyújtása.[…]

d) »Szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződés«: olyan, az építési beruházásra és az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződéstől eltérő közbeszerzési szerződés, amelynek tárgya a II. mellékletben említett szolgáltatások nyújtása.

[…]

(4) »Szolgáltatási koncesszió«: a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződéssel azonos típusú szerződés, kivéve azt a jellemzőjét, hogy a szolgáltatás ellenszolgáltatása vagy kizárólag a szolgáltatás hasznosításának joga, vagy e jog pénzbeli ellenszolgáltatással együtt.”

4 Ezen irányelv „Szolgáltatási koncessziók” című 17. cikke előírta:

„A 3. cikk alkalmazásának sérelme nélkül, ez az irányelv nem alkalmazható az 1. cikk (4) bekezdésében meghatározott szolgáltatási koncesszióra.”

5 Az említett irányelv „Gazdasági és pénzügyi kapacitás” címet viselő 47. cikkének szövege a következő volt:

„(1) A gazdasági szereplő gazdasági és pénzügyi kapacitásának igazolása főszabály szerint a következő egy vagy több dokumentummal történhet:

a) bankoktól származó megfelelő nyilatkozatok vagy, adott esetben, a vonatkozó szakmai felelősségbiztosítás igazolása;

b) a mérleg vagy a mérlegkivonat bemutatása, ha a gazdasági szereplő letelepedési helye szerinti ország joga előírja a mérlegek közzétételét;

c) a vállalkozás összforgalmáról és, adott esetben, a szerződés tárgyát képező tevékenységi terület forgalmáról szóló kimutatás, legfeljebb az előző három üzleti évre vonatkozóan attól függően, hogy mikor jött létre a vállalkozás, vagy a gazdasági szereplő mikor kezdte meg a tevékenységét, amennyiben ezek a forgalmi adatok rendelkezésre állnak.

(2) Egy gazdasági szereplő szükség esetén és egy adott szerződés tekintetében egyéb szervezetek kapacitására is támaszkodhat, a velük fennálló kapcsolatának jogi jellegétől függetlenül. Ebben az esetben a gazdasági szereplőnek bizonyítania kell az ajánlatkérő szerv számára, hogy a szükséges erőforrások rendelkezésére fognak állni, például olyan módon, hogy bemutatja az említett szervezetek erre vonatkozó kötelezettségvállalását.

(3) Ugyanezen feltételek mellett a gazdasági szereplők 4. cikkben említett csoportja is támaszkodhat a csoport tagjainak vagy más szervezeteknek az alkalmasságára.

(4) Az ajánlatkérő szerv a hirdetményben, illetve az ajánlati felhívásban meghatározza, hogy az (1) bekezdésben említettek közül mely dokumentumot vagy dokumentumokat választotta ki, és milyen egyéb dokumentumot kell még benyújtani.

(5) Ha a gazdasági szereplő bármilyen jogos okból nem tudja az ajánlatkérő szerv által kért dokumentumokat benyújtani, bármely egyéb, az ajánlatkérő szerv által megfelelőnek tekintett irattal igazolhatja gazdasági és pénzügyi kapacitását.”

6 A 2004/18 irányelv helyébe a 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv lépett (HL 2014. L 94., 65. o.).

Az olasz jog

7 A módosításokat követően a 2012. április 26-i 44. sz. törvénnyé (a GURI 2012. április 28-i, 99. rendes számának kiegészítése) alakított, 2012. március 2-i decreto-legge n. 16 – Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento (az adóegyszerűsítésre, az ellenőrzési eljárások hatékonyságának javítására és megerősítésére vonatkozó sürgős rendelkezésekről szóló 16. sz. rendelettörvény; a GURI 2012. március 2-i, 52. száma; a továbbiakban: 2012. évi rendelettörvény) 10. cikkének (9g) és (9h) bekezdése előírja:

„(9g) A nyilvános játékokra vonatkozó rendelkezések – köztük a sporteseményekre, a lóversenyekre és a nem sportjellegű eseményekre történő fogadásokra vonatkozó rendelkezések – átszervezése keretében a jelen bekezdés rendelkezéseinek célja az említett átszervezés előmozdítása a szóban forgó fogadások [tétjeinek] gyűjtésére irányuló koncessziók lejáratának első körben történő időbeli kiigazítása révén, tiszteletben tartva az azon személyek kiválasztására vonatkozó nemzeti szabályoknak az Európai Unió Bírósága által a C-72/10. és C-77/10. sz. egyesített ügyekben 2012. február 16-án hozott ítéletben ismertetett elvekhez való hozzáigazítására irányuló követelményt, akik a sporteseményekre, a lóversenyekre és a nem sportjellegű eseményekre történő [fogadások tétjeit] az állam javára gyűjtik. E célból, figyelemmel az említett fogadások [tétjeinek] gyűjtésére irányuló koncessziók csoportjának következő lejárati időpontjára, az állami monopóliumok önálló igazgatósága azonnali hatállyal, de legkésőbb 2012. július 31-ig, pályázati eljárást ír ki az említett [fogadások tétjeit] gyűjtő személyek kiválasztására, tiszteletben tartva legalább a következő szempontokat:

a) az eljárásban azok vehetnek részt, akik az Európai Gazdasági Térség azon államában, ahol székhellyel és operatív székhellyel rendelkeznek, az említett állam jogrendjének hatályos rendelkezései alapján kiállított, érvényes és hatályos engedély alapján már folytattak játékok

tétjeinek gyűjtésére irányuló tevékenységet, és akik továbbá megfelelnek a tisztességesség és megbízhatóság követelményeinek, valamint az állami monopóliumok önálló igazgatósága által meghatározott gazdasági és vagyoni feltételeknek, figyelemmel a 2010. december 13-i 220. sz. törvény, valamint a módosításokat követően a 2011. július 15-i 111. sz. törvénnyé alakított 2011. július 6-i 98. sz. rendelettörvény vonatkozó rendelkezéseire;

b) a sporteseményekre, a lóversenyekre és a nem sportjellegű eseményekre történő fogadások gyűjtésére irányuló koncessziókat 2016. június 30-ig ítélik oda, a gyűjtés kizárólag fizikai hálózat keretében, maximum 2000 irodán részvételével történik, amelyek kizárólagos tevékenységként végzik a nyilvános játékok termékeinek kereskedelmét, ezen irodák közötti vagy más hasonló – már működő – fogadások [tétjeinek] gyűjtésével foglalkozó irodától számított minimális távolságra vonatkozó megkötése nélkül;

c) az ár alkotóelemeként a szerződés értéke 11 000 euróban kerül meghatározásra irodánként;

d) a koncessziós szerződést az Európai Unió Bírósága által 2012. február 16-án hozott, fent hivatkozott ítéletben ismertetett minden további elvnek, valamint a nyilvános játékokra vonatkozó, összeegyeztethető és hatályos nemzeti rendelkezéseknek megfelelő tartalommal kell megkötni;

e) bármely településen vagy tartományban lehetőség van irodák működtetésére, területi alapú számbeli korlátozás, illetve más, hasonló fogadások [tétjeinek] gyűjtésére már feljogosított koncessziójogosulthoz képest kedvezőbb feltételek vagy mindenesetre olyan feltételek nélkül, amelyek ez utóbbiak számára kedvező lehet;

f) a módosításokat követően a 2011. július 15-i 111. sz. törvénnyel törvénnyé alakított 2011. július 6-i 98. sz. törvényerejű rendelet 24. cikke rendelkezéseinek megfelelő biztosíték letétele.

(9h) A (9f) bekezdés szerinti, fogadások gyűjtésére feljogosított koncessziójogosultak a koncesszió 2012. június 30-i megszűnését követően a hivatkozott bekezdésnek megfelelően odaítélt koncessziós szerződések megkötésének napjáig folytathatják a fogadások [tétjeinek] gyűjtésére irányuló tevékenységüket. A módosításokkal a 2011. július 15-i 111. sz. törvénnyé alakított 2011. július 6-i 98. sz. rendelettörvény 24. cikkének (37) és (38) bekezdése, a 2004. december 30-i 311. sz. törvény 1. cikke (287) bekezdésének e) pontja, valamint a módosításokkal a 2006. augusztus 4-i 248. sz. törvénnyé alakított [a gazdasági és társadalmi fellendülést, a közkiadások kezelését és észszerűsítését, valamint az adóbevételek terén szükséges beavatkozásokat és az adócsalás elleni küzdelmet szolgáló sürgős rendelkezésekről szóló, 2006. július 4-i 223. sz. rendelettörvény] 38. cikke (4) bekezdésének e) pontja hatályát veszti.”

8 A 2012. évi rendelettörvény rendelkezéseinek megfelelően az olasz hatóságok a 2012-es év során pályázati eljárásokat írtak ki. A vonatkozó pályázati felhívás (a továbbiakban: Monti pályázati felhívás) mellékletét képező, a koncessziók odaítélésére és a koncessziós szerződések megkötésére vonatkozó adminisztratív szabályok 3.2 pontja az olyan, két éven belül alapított ajánlattevőkre, amelyeknek a legutóbbi két üzleti év során a szerencsejáték-szervezésből származó árbevétele nem érte el a két millió eurót, azt a kötelezettséget rótta, hogy gazdasági és pénzügyi alkalmasságuk igazolására legalább két pénzintézettől származó megfelelő nyilatkozatot mutassanak be.

9 A 2004/18 irányelvet az olasz jogrendbe a 2006. április 12-i decreto legislativo n. 163 – Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (a 2004/17/EK és a 2004/18/EK irányelv alkalmazásában az építési beruházásra, a szolgáltatásnyújtásra és az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződéseket szabályozó törvénykönyvről szóló 163. sz. törvényerejű rendelet; a GURI 2006. május 2-i, 100. számának rendes melléklete) ültette át.

10 A hivatkozott törvényerejű rendelet 41. cikkének értelmében a szolgáltatás végzéséhez megkövetelt gazdasági és pénzügyi alkalmasság igazolásához szükséges feltételeket az ajánlatkérő szerv határozza meg. Azonban ugyanezen cikk szerint az a pályázó, aki jogos indokból nem tudja az előírt banki vagy számviteli referenciákat bemutatni, ezen alkalmasságát bármely más, az ajánlatkérő szerv által megfelelőnek ítélt okirattal igazolhatja.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

11 2015. február 6-án a máltai UniqGroup Ltd kapcsolt vállalkozásaként Polistenában (Olaszország) működő, D. Politanò által vezetett „Betuniq” nevű kereskedelmi egységnél a Questura di Reggio Calabria (calabriai regionális rendőrprefektus, Olaszország) rendészeti egységei ellenőrzést tartottak, amelynek során megállapították, hogy a helyszínen erre vonatkozó előzetes engedély hiányában végeznek tétgyűjtési tevékenységet.

12 Emiatt az előzetes vizsgálatot folytató Giudice per le indagini preliminari du Tribunale di Palmi (palmi bíróság vizsgálóbírója, Olaszország) 2015. február 13-i határozatában elrendelte a fent említett tevékenységhez használt eszközök megelőző zár alá vételét.

13 Ezt követően D. Politanò fellebbezést nyújtott be e határozattal szemben a kérdést előterjesztő bírósághoz, arra hivatkozva, hogy a Monti pályázati felhívás egyes rendelkezései összeegyeztethetetlenek az EUMSZ 49. cikkel és az EUMSZ 56. cikkel.

14 Ily módon az alapeljárás fellebbezője szerint magatartása nem valósított meg jogsértést, mivel az UniqGroup máltai társaság részére sporteseményekkel kapcsolatos fogadások tétjeinek gyűjtése jogszerűnek tekintendő, hiszen a nemzeti szabályozás ellentétes az EUMSZ 49. cikkel és az EUMSZ 56. cikkel.

15 E tekintetben azt állítja, hogy az UniqGroup-ot azzal az indokkal zárták ki a 2012. évi pályázati eljárásból, hogy nem nyújtott be két különböző pénzintézettől származó, gazdasági és pénzügyi alkalmasságát tanúsító igazolást, amint azt a Monti pályázati felhívás adminisztratív szabályokat tartalmazó mellékletének 3.2 cikke megkövetelte volna.

16 A kérdést előterjesztő bíróság szerint a különböző tagállamokban bejegyzett szerencsejáték-szervező piaci szereplőket versenyeztető olyan pályázati eljárás során, mint az alapeljárás tárgyát képező eljárás, tiszteletben kellett volna tartani a 2004/18 irányelv 47. cikkét, amely szerint a gazdasági és pénzügyi alkalmasság értékelése „bármely egyéb, az ajánlatkérő szerv által megfelelőnek tekintett irat” alapján történhet.

17 A pályázati eljárásban való részvétel szigorú feltételeinek az olasz hatóságok által történő meghatározását össze kellett volna egyeztetni a legszélesebb körű pályázati részvétel elvével, mivel minden érdekelt részére biztosítani kell annak lehetőségét, hogy gazdasági és pénzügyi alkalmasságát az ajánlatkérő szerv által kért iratoktól eltérő, de általa megfelelőnek tekintett irattal igazolhassa.

18 A kérdést előterjesztő bíróság szerint ebből az következik, hogy e hatóságoknak kifejezetten meg kellett volna jelölniük a gazdasági és pénzügyi alkalmasság bizonyításához megkövetelt, megfelelőnek és hasznosnak tekintett kritériumokat, annak érdekében, hogy minden ajánlattevő számára lehetővé tegyék annak eredményes igazolását.

19 Márpedig a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy jelen esetben a Monti pályázati felhívás mellékletét képező adminisztratív szabályok nem tették lehetővé az UniqGroup számára, hogy gazdasági és pénzügyi alkalmasságát – az említett szabályokban meghatározott iratok benyújtásától eltérően – egyéb módon igazolja.

20 E körülmények alapján a Tribunale di Reggio Calabria (calabriai regionális bíróság, Olaszország) úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 49. cikket, valamint az egyenlő bánásmód és a tényleges érvényesülés elveit, hogy azokkal ellentétes a szerencsejátékokkal kapcsolatos olyan nemzeti szabályozás, amely a koncessziók odaítélése tekintetében olyan új (a [2012. évi rendelettörvény] [10. cikkének (9g) bekezdésében] foglaltak szerinti) pályázati eljárást vezet be, amely anélkül, hogy e tekintetben más kritériumot is meghatározna, mint a két eltérő pénzintézettől származó banki referencia, a gazdasági és pénzügyi alkalmasság hiánya esetén kizáró kikötést tartalmaz?

2) Úgy kell-e értelmezni a 2004/18 irányelv 47. cikkét, hogy azzal ellentétes a szerencsejátékokkal kapcsolatos olyan nemzeti szabályozás, amely a koncessziók odaítélése tekintetében olyan új (a [2012. évi rendelettörvény] [10. cikkének (9g) bekezdésében] foglaltak szerinti) pályázati eljárást vezet be, amely anélkül, hogy e tekintetben a szupranacionális szabályozáshoz hasonlóan más iratokról vagy más alternatív lehetőségekről rendelkezne, a gazdasági és pénzügyi alkalmasság hiánya esetén kizáró kikötést tartalmaz?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az elfogadhatóságról

21 Az olasz kormány és a második kérdés tekintetében a Bizottság is úgy véli, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet elfogadhatatlannak kell nyilvánítani, mivel az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem tárja fel a tényállást kellő módon ahhoz, hogy a Bíróság hasznos válasszal tudjon szolgálni.

22 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a nemzeti bíróság által saját felelősségére meghatározott jogszabályi és ténybeli háttér alapján – amelynek helytállóságát a Bíróság nem vizsgálhatja – az uniós jog értelmezésére vonatkozóan előterjesztett kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A nemzeti bíróság által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem Bíróság általi elutasítása csak abban az esetben lehetséges, amennyiben nyilvánvaló, hogy az uniós jog értelmezése, amelyet a nemzeti bíróság kért, nem függ össze az alapeljárás tényállásával vagy tárgyával, illetve ha a szóban forgó probléma hipotetikus jellegű, vagy a Bíróság nem rendelkezik azon ténybeli és jogi elemek ismeretével, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a feltett kérdésekre hasznos választ adjon (2015. január 22-i Stanley International Betting és Stanleybet Malta ítélet, C-463/13, EU:C:2015:25, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

23 Ugyancsak az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy az uniós jognak a nemzeti bíróság számára hasznos értelmezése megköveteli, hogy a nemzeti bíróság meghatározza az általa feltett kérdések ténybeli és jogszabályi hátterét, vagy legalább kifejtse azokat a ténybeli körülményeket, amelyeken e kérdések alapulnak. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatnak másrészről pontosan meg kell jelölnie azon okokat, amelyek arra indították a nemzeti bíróságot, hogy felvesse az uniós jog értelmezésének kérdését, és amelyek alapján szükségesnek tartotta a Bíróság elé terjeszteni a kérdését (2015. január 22-i Stanley International Betting és Stanleybet Malta ítélet, C-463/13, EU:C:2015:25, 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

24 Egyébként a Bíróság korábban már rámutatott arra, hogy a jelen ítélet 22. és 23. pontjában ismertetett követelmények könnyebben teljesíthetők, ha az előzetes döntéshozatal iránti kérelem már egy jól ismert kontextusba illeszkedik (lásd többek között: 2014. július 17-i 3D I végzés, C-107/14, nem tették közzé, EU:C:2014:2117, 12. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

25 Márpedig, az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kiderül, hogy az egyrészt kellően világosan és pontosan ismerteti az alapügy jogi és ténybeli hátterét, másrészt a benne foglalt tájékoztató adatok lehetővé teszik az előterjesztett kérdések terjedelmének meghatározását, amint azt egyébként a különböző kormányok és a Bizottság írásbeli észrevételei is tanúsítják.

26 E körülményekre tekintettel azt kell megállapítani, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadható.

A második kérdésről

27 Második kérdésével, amelyet célszerű elsőként vizsgálni, a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra szeretne választ kapni, hogy a 2004/18 irányelv 47. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, mint az alapügy tárgyát képező rendelkezés, amely a szerencsejátékok és fogadások terén koncesszió odaítélésére kiírt valamely pályázati felhívásra ajánlatot tenni szándékozó piaci szereplőket arra kötelezi, hogy gazdasági és pénzügyi alkalmasságukat legalább két különböző pénzintézet által kiadott igazolással igazolják, anélkül hogy lehetővé tenné azt, hogy ezen alkalmasságukat bármely más irattal bizonyíthassák.

28 Elöljáróban célszerű megvizsgálni, hogy az említett irányelv alkalmazható-e egy olyan ügyben, mint az alapeljárás tárgyát képező ügy.

29 E tekintetben pontosítani kell, hogy a 2004/18 irányelv a közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásaira vonatkozik, és nem azokra az eljárásokra, amelyek tárgyai szolgáltatási koncessziók, hiszen ez utóbbiak, annak 17. cikke értelmében, nem tartoznak ezen irányelv hatálya alá. Ez utóbbi rendelkezés ugyanis kifejezetten kizárja a szolgáltatási koncessziókat, amelyeket az irányelv 1. cikkének (4) bekezdésében akként határoz meg, mint a szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződéssel azonos típusú szerződéseket, kivéve azt a jellemzőjüket, hogy a szolgáltatás ellenszolgáltatása vagy kizárólag a szolgáltatás hasznosításának joga, vagy e jog pénzbeli ellenszolgáltatással együtt.

30 A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződésnek és a szolgáltatási koncessziónak a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) és d) pontjában, illetve 1. cikkének (4) bekezdésében szereplő fogalommeghatározásának összehasonlításából az tűnik ki, hogy a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés és a szolgáltatási koncesszió közötti különbség a szolgáltatás ellenszolgáltatásában van. A szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés olyan ellenszolgáltatást tartalmaz, amely ugyan kiegészülhet egyéb ellenszolgáltatással is, de amelyet az ajánlatkérő szerv közvetlenül fizet a szolgáltatónak, míg a szolgáltatási koncesszió esetében a szolgáltatás ellenszolgáltatása a szolgáltatás hasznosításának joga, vagy önmagában, vagy pénzbeli ellenszolgáltatással együtt (lásd: 2011. március 10-i Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler ítélet, C-274/09, EU:C:2011:130, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

31 Ezen ítélkezési gyakorlatból továbbá az következik, hogy noha ennek alapján a díjazás módja döntő tényező a szolgáltatási koncesszió minősítése szempontjából, a szolgáltatási koncesszió magában foglalja azt, hogy a koncessziójogosult viseli a kérdéses szolgáltatások nyújtásához kapcsolódó kockázatokat, és a szolgáltatások nyújtásához kapcsolódó kockázatoknak a szolgáltatóra történő áthárításának elmaradása azt jelzi, hogy az érintett ügylet szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződésnek, nem pedig szolgáltatási koncessziónak minősül (lásd ebben az értelemben: 2011. március 10-i Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler ítélet, C-274/09, EU:C:2011:130, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

32 Márpedig, amint arra a főtanácsnok indítványának 51. pontjában rámutatott, az alapügyben a szolgáltatást nyújtó fél egyrészt nem kap az ajánlatkérő szervtől semmiféle ellenszolgáltatást, másrészt maga viseli a tétgyűjtési és -továbbítási tevékenység gyakorlásával összefüggő valamennyi kockázatot.

33 Ebből következik, hogy az olyan fogadásszervezéssel kapcsolatos koncesszió, mint az alapügy tárgyát képező koncesszió, nem minősíthető a 2004/18 irányelv 1. cikke (2) bekezdésének a) és b) pontja értelmében vett, szolgáltatásra irányuló közbeszerzési szerződésnek.

34 A fentiekre tekintettel a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy az említett irányelvet, különösen annak 47. cikkét úgy kell értelmezni, hogy a szerencsejátékokkal kapcsolatos koncessziók odaítélésére vonatkozó olyan nemzeti szabályozás, mint az alapügy tárgyát képező szabályozás, nem tartozik azok hatálya alá.

Az első kérdésről

35 Elöljáróban hangsúlyozni kell, hogy bár a kérdést előterjesztő bíróság az első kérdés szövegében kétségtelenül utalt az egyenlő bánásmód és a hatékony érvényesülés elveire, az előzetes döntéshozatalra utaló határozat nem tartalmaz semmiféle pontosítást azon indokokra vonatkozóan, amelyek az említett bíróságot arra vezették, hogy ezen elvek értelmezésével kapcsolatban kérdést terjesszen elő az alapeljárás keretén belül, sem ezen elvek és az alapeljárás tárgyát képező nemzeti szabályozás között fennálló kapcsolatra vonatkozóan.

36 Az előbbiekre tekintettel úgy kell tekinteni, hogy első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra szeretne választ kapni, hogy az EUMSZ 49. cikket úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, mint az alapügy tárgyát képező rendelkezés, amely a szerencsejátékok és fogadások terén koncesszió odaítélésére kiírt valamely pályázati felhívásra ajánlatot tenni szándékozó piaci szereplőket arra kötelezi, hogy gazdasági és pénzügyi alkalmasságukat legalább két különböző pénzintézet által kiadott igazolással igazolják, anélkül, hogy lehetővé tenné azt, hogy ezen alkalmasságukat bármely más irattal bizonyíthassák.

37 Először is, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a letelepedés és/vagy a szolgáltatásnyújtás szabadsága korlátozásának tekintendő minden olyan intézkedés, amely az EUMSZ 49. cikk és az EUMSZ 56. cikk által biztosított szabadságok gyakorlását tiltja, zavarja vagy kevésbé vonzóvá teszi (lásd: 2015. január 22-i Stanley International Betting és Stanleybet Malta ítélet, C-463/13, EU:C:2015:25, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

38 Valamely tagállam olyan rendelkezése, mint az alapügy tárgyát képező rendelkezés, amely valamely gazdasági tevékenység gyakorlását koncesszió megszerzéséhez köti, és ezzel összefüggésben az ajánlattevőket arra kötelezi, hogy két különböző bankintézettől származó igazolást nyújtsanak be, alkalmas arra, hogy eltántorítsa a gazdasági szereplőket attól, hogy valamely közbeszerzési eljárásban részt vegyenek, és ennélfogva az EUMSZ 49. cikk értelmében vett letelepedési szabadság korlátozásának minősülhet.

39 Ezenfelül emlékeztetni kell arra, hogy a szerencsejátékok szabályozása azon területek közé tartozik, amelyek tekintetében jelentős erkölcsi, vallási és kulturális különbségek állnak fenn a tagállamok között. Az e területre vonatkozó uniós szintű harmonizáció hiányában a tagállamok széles körű mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek az általuk legmegfelelőbbnek vélt fogyasztóvédelmi és közrendvédelmi szint megválasztását illetően (lásd ebben az értelemben: 2015. január 22-i Stanley International Betting és Stanleybet Malta ítélet, C-463/13, EU:C:2015:25, 51. és 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

40 A tagállamok tehát szabadon állapíthatják meg a szerencsejátékokkal kapcsolatos politikájuk célkitűzéseit, és adott esetben szabadon határozhatják meg a kívánt védelem pontos szintjét. A tagállamok által előírt korlátozásoknak azonban meg kell felelniük a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következő feltételeknek, különösen a közérdeken alapuló nyomós okokkal való igazoltságuk és az

arányosságuk vonatkozásában (lásd ebben az értelemben: 2009. szeptember 8-i Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ítélet, C-42/07, EU:C:2009:519, 59. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

41 Ily módon tehát értékelni kell, hogy az olyan korlátozás, mint az alapügy tárgyát képező, megengedhető-e az EUMSZ 51. cikkben és az EUMSZ 52. cikkben kifejezetten előírt, az EUMSZ 62. cikk alapján a szolgáltatásnyújtás szabadsága tárgyában egyaránt alkalmazandó eltérések címén a közrenddel, közbiztonsággal és közegészségüggyel összefüggő okokból, illetve hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében azt igazolja-e nyomós közérdek (lásd: 2014. június 12-i Digibet és Albers ítélet, C-156/13, EU:C:2014:1756, 22. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

42 A jelen ügyben az olasz kormány azt állítja, hogy a szóban forgó korlátozó rendelkezést – a szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűnözés elleni küzdelemre irányuló célkitűzéssel összefüggésben – a párhuzamos, jogellenes tevékenység kialakulásának megakadályozása és a fogyasztóvédelem céljából a fogadások gyűjtésével kapcsolatos jogszerű tevékenység folytonosságának biztosítására irányuló érdek igazolja. Ily módon szerinte elengedhetetlen, hogy a koncessziójogosultak gazdasági és pénzügyi kapacitása olyan legyen, ami biztosítja számukra a tevékenységük tartósan történő gyakorlását a piacon.

43 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy egy ilyen célkitűzés az alapeljárás tárgyát képezőkhöz hasonló alapvető szabadságok korlátozásának igazolására alkalmas, nyomós közérdeket képezhet (lásd ebben az értelemben: 2016. január 28-i Laezza-ítélet, C-375/14, EU:C:2016:60, 34. és 35. pont). A Bíróság egyébként korábban már megállapította, hogy a szerencsejátékokhoz kapcsolódó bűnözés elleni küzdelemre irányuló célkitűzés olyan jellegű, amely igazolhatja az alapvető szabadságok e szabályozásból eredő korlátozását (lásd ebben az értelemben: 2013. szeptember 12-i Biasci és társai ítélet, C-660/11 és C-8/12, EU:C:2013:550, 23. pont; 2016. január 28-i Laezza-ítélet, C-375/14, EU:C:2016:60, 32. pont).

44 Ugyanakkor azt is meg kell vizsgálni, hogy az alapeljárás tárgyát képező korlátozás alkalmas-e az elérni kívánt cél megvalósításának biztosítására, és nem lépi-e túl az annak megvalósításához szükséges mértéket, többek között megbizonyosodva arról, hogy a nemzeti szabályozás valóban megfelel-e annak a feltételnek, hogy azt koherens és szisztematikus módon kívánja elérni (lásd ebben az értelemben: 2012. július 12-i HIT és HIT LARIX ítélet, C-176/11, EU:C:2012:454, 22. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

45 Ami azt a kérdést illeti, hogy az említett korlátozás alkalmas-e a kitűzött cél elérésére, megjegyzendő, hogy két különböző bankintézettől származó olyan banki igazolás, mint az alapügy tárgyát képező rendelkezés által megkövetelt igazolás, olyan jellegű, ami megfelel az ajánlattevő fogadásgyűjtési tevékenység gyakorlásához szükséges gazdasági és pénzügyi alkalmasságának bizonyítására.

46 Ugyanis, a két pénzintézettől származó igazolás bemutatására vonatkozó kötelezettség nyilvánvalóan olyan jellegű, ami biztosítja, hogy a gazdasági szereplő olyan gazdasági és pénzügyi kapacitásokkal rendelkezik, amely lehetővé teszi számára, hogy megfeleljen a nyertes fogadók irányában őt esetlegesen terhelő szerződésszerű teljesítéssel kapcsolatos kötelezettségeknek. E tekintetben a Bíróság korábban már kimondta, hogy a meghatározott összegű társasági tőke rendelkezésre állására vonatkozó követelmény hasznos lehet abból a célból, hogy biztosított legyen az ilyen gazdasági és pénzügyi kapacitás (lásd ebben az értelemben: 2011. szeptember 15-i Dickinger és Ömer ítélet, C-347/09, EU:C:2011:582, 77. pont).

47 Egyébiránt meg kell határozni, hogy – figyelemmel arra a széles mérlegelési jogkörre, amellyel a szerencsejátékok nem harmonizált területén a nemzeti hatóságok a fogyasztók és a társadalmi rend védelmével kapcsolatos követelmények megállapítása terén rendelkeznek (lásd ebben az értelemben: 2014. június 12-i Digibet és Albers ítélet, C-156/13, EU:C:2014:1756, 32. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) – a két különböző bankintézettől származó két igazolás benyújtására

vonatkozó kötelezettség nem lépi-e túl a kitűzött cél eléréséhez szükséges mértéket, aminek értékelését az érintett tagállam illetékes hatóságai által kitűzött célokra, valamint az általuk biztosítani kívánt védelmi szintre figyelemmel kell elvégezni (lásd: 2011. szeptember 15-i Dickinger és Ömer ítélet, C-347/09, EU:C:2011:582, 46. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

48 Ezzel összefüggésben meg kell jegyezni, amint arra indítványának 80. és 81. pontjában lényegében a főtanácsnok is rámutatott, hogy figyelemmel a szerencsejátékok ágazatába tartozó gazdasági tevékenységek sajátos jellegére, az olyan ajánlattevőkkel szemben előírt – gazdasági és pénzügyi alkalmasságuk igazolására legalább két pénzintézettől származó megfelelő nyilatkozat benyújtására vonatkozó – követelmény, amelyeket két éven belül alapítottak és amelyeknek a legutóbbi két üzleti év során a szerencsejáték-szervezésből származó árbevétele nem érte el a két millió eurót, nem tűnik olyannak, mint amely túllépné a kitűzött cél eléréséhez szükséges mértéket.

49 Mindenesetre, a kérdést előterjesztő bíróság feladata az új koncessziók odaítélését övező körülmények átfogó értékelése során annak a – Bíróság által adott útmutatás figyelembevételével történő – vizsgálata, hogy az érintett tagállam által bevezetett korlátozások az arányosságuk tekintetében megfelelnek-e a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következő feltételeknek (lásd ebben az értelemben: 2014. június 14-i Digibet és Albers ítélet, C-156/13, EU:C:2014:1756, 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

50 A fenti megfontolások összességére figyelemmel, az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EUMSZ 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, mint az alapügy tárgyát képező rendelkezés, amely a szerencsejátékok és fogadások terén koncesszió odaítélésére kiírt valamely pályázati felhívásra ajánlatot tenni szándékozó piaci szereplőket arra kötelezi, hogy gazdasági és pénzügyi alkalmasságukat legalább két különböző pénzintézet által kiadott nyilatkozattal igazolják, anélkül, hogy lehetővé tenné ezen alkalmasság más módon történő bizonyítását, amennyiben e rendelkezés megfelel a Bíróság ítélkezési gyakorlata által meghatározott arányossági feltételeknek, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

A költségekről

51 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (második tanács) a következőképpen határozott:

1) 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 irányelvet, különösen annak 47. cikkét úgy kell értelmezni, hogy a szerencsejátékokkal kapcsolatos koncessziók odaítélésére vonatkozó olyan nemzeti szabályozás, mint az alapügy tárgyát képező szabályozás, nem tartozik azok hatálya alá.

2) Az EUMSZ 49. cikket úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, mint az alapügy tárgyát képező rendelkezés, amely a szerencsejátékok és fogadások terén koncesszió odaítélésére kiírt valamely pályázati felhívásra ajánlatot tenni szándékozó piaci szereplőket arra kötelezi, hogy gazdasági és pénzügyi alkalmasságukat legalább két különböző pénzintézet által kiadott nyilatkozattal igazolják, anélkül, hogy lehetővé tenné ezen alkalmasság más módon történő bizonyítását, amennyiben e rendelkezés megfelel a Bíróság ítélkezési gyakorlata által meghatározott arányossági feltételeknek, aminek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

Aláírások