



## Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (ötödik tanács)

2021. szeptember 2.\*

„Előzetes döntéshozatal – EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikk – Szolgáltatásnyújtás szabadsága – Korlátozások – 2014/23/EU irányelv – Koncessziós szerződések odaítélésére irányuló eljárások – 43. cikk – Lényeges módosítások – Kaparós sorsjegyjátékok – A koncesszió új pályázati eljárás nélkül történő meghosszabbításáról rendelkező nemzeti jogszabály – 89/665/EGK irányelv – Az 1. cikk (3) bekezdése – Az eljáráshoz fűződő érdek”

A C-721/19. és C-722/19. sz. egyesített ügyekben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott két előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) a Bírósághoz 2019. szeptember 23-án érkezett, 2019. június 20-i határozataival terjesztett elő

a **Sisal SpA** (C-721/19),

a **Stanleybet Malta Ltd** (C-722/19),

a **Magellan Robotech Ltd** (C-722/19)

és

az **Agenzia delle Dogane e dei Monopoli**,

a **Ministero dell’Economia e delle Finanze**

között,

a **Lotterie Nazionali Srl**,

a **Lottomatica Holding Srl**, korábban Lottomatica SpA (C-722/19)

részvételével folyamatban lévő eljárásokban,

A BÍRÓSÁG (ötödik tanács),

tagjai: E. Regan tanácselnök, M. Ilešič, Juhász E. (előadó), C. Lycourgos és I. Jarukaitis bírák,

főtanácsnok: M. Campos Sánchez-Bordona,

\* Az eljárás nyelve: olasz.

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a Sisal SpA képviseletében L. Medugno, F. Cintioli, S. Sticchi Damiani és A. Lauteri avvocati,
- a Stanleybet Malta Ltd és a Magellan Robotech Ltd képviseletében R. A. Jacchia, A. Terranova, F. Ferraro és D. Agnello avvocati,
- a Lotterie Nazionali Srl képviseletében V. Fortunato, R. Baratta és A. Botto avvocati,
- a Lottomatica Holding Srl, korábban Lottomatica SpA képviseletében S. Fidanzia és A. Gigliola avvocati,
- az olasz kormány képviseletében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítői: P. G. Marrone és S. Fiorentino avvocati dello Stato,
- az Európai Bizottság képviseletében L. Armati, G. Gattinara és L. Malferrari, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2021. január 21-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

### Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikknek, valamint a koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 1. o.; helyesbítések: HL 2015. L 114., 24. o.; HL 2018. L 82., 17. o.) 3. és 43. cikkének a jogbiztonság, a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az átláthatóság, a pártatlanság, a szabad verseny, az arányosság, a bizalomvédelem és az egységesség elvével összefüggésben történő értelmezésére vonatkoznak.
- 2 E kérelmeket egyrészt a Sisal SpA (C-721/19. sz. ügy), másrészt a Stanleybet Malta Ltd és a Magellan Robotech Ltd (a továbbiakban együttesen: Stanleybet) (C-722/19. sz. ügy) felpereseknek az Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (vám- és monopóliumügyi hivatal, Olaszország; a továbbiakban: ADM) és a Ministero dell'Economia e delle Finanze (gazdasági és pénzügy-minisztérium, Olaszország) alperesek elleni, a Lotterie Nazionali Srl és a Lottomatica Holding Srl, korábban Lottomatica SpA (a továbbiakban: Lottomatica) (C-722/19. sz. ügy) részvételével folyamatban lévő két jogvita keretében terjesztették elő, amelyek tárgya azon intézkedés uniós joggal való összeegyeztethetősége, amellyel az ADM 2017-ben meghosszabbította a 2010-ben a Lotterie Nazionalinak a kaparós sorsjegyjátékok szervezésére odaítélt koncessziót.

## Jogi háttér

### *Az uniós jog*

#### *A 2014/23 irányelv*

- 3 A 2014/23 irányelvnek „Az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetésmentesség és az átláthatóság elve” című 3. cikke az (1) bekezdésének első albekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„Az ajánlatkérő szervezeteknek és a közszolgáltató ajánlatkérőknek egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban kell részesíteniük a gazdasági szereplőket, továbbá átlátható és arányos módon kell eljárniuk.”

- 4 Ezen irányelvnek „A szerződések módosítása azok időtartama alatt” című 43. cikke a következőket írja elő:

„(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 pénzübeli 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;

[...]

- e) a módosítások – függetlenül azok értékétől – a (4) bekezdés értelmében nem jelentősek [helyesen: lényegesek].

[...]

(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;

- c) a módosítás jelentősen megváltoztatja a koncesszió hatályát;
- d) azon koncessziós jogosult helyébe, amelynek az ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő eredetileg odaítélte a koncessziót, új jogosult lép, és az (1) bekezdés d) pontjában említett feltételek nem állnak fenn.

(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.”

- 5 Az említett irányelvnek „A 89/665/EGK irányelv módosításai” című 46. cikke a következőképpen rendelkezik:

„[Az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1989. december 21-i] 89/665/EGK [tanácsi] irányelv [(HL 1989. L 395., 33. o.; magyar nyelvű különkiadás 6. fejezet, 1. kötet, 246. o.)] a következőképpen módosul:

Az 1. cikkben az (1) bekezdés helyébe a következő szöveg lép:

»[...]

Ez az irányelv a [2014/23] irányelvben említett ajánlatkérő szervek által odaítélt koncessziókra is alkalmazandó, az említett irányelv 10., 11., 12., 17. és 25. cikkével összhangban kizárt koncessziók kivételével.«

[...]”

- 6 A 2014/23 irányelv „Átültetés” című 51. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamoknak hatályba kellett léptetniük azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségessé voltak ahhoz, hogy ennek az irányelvnek 2016. április 18-ig megfeleljenek.

- 7 A 2014/23 irányelv „Hatálybalépés” című 54. cikke szerint:

„Ez az irányelv az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való kihirdetését követő huszadik napon lép hatályba.

Ez az irányelv nem alkalmazandó a 2014. április 17. előtt kiírt vagy odaítélt koncessziók odaítélésére.”

### **A 89/665 irányelv**

- 8 A 2014/23 irányelvvel módosított 89/665 irányelv (a továbbiakban: 89/665 irányelv) 1. cikkének (3) bekezdése értelmében:

„A tagállamok biztosítják, hogy az általuk megállapítandó részletes szabályok szerint legalább azon személyeknek álljon jogorvoslati eljárás a rendelkezésére, akiknek érdekükben áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy ennek kockázata fennáll.”

### *Az olasz jog*

- 9 A 2009. augusztus 3-i 102. sz. törvénnyel (a GURI 2009. augusztus 4-i 179. számának rendes melléklete), módosításokkal törvénnyé alakított, 2009. július 1-jei decreto legge n. 78 – Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini (a válság elleni küzdelemre és a határidők meghosszabbítására irányuló intézkedésekről szóló 78. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet, a GURI 2009. július 1-jei 150. száma; a továbbiakban: 78/2009. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet) „Szerencsejáték-koncessziók odaítélése” című 21. cikke szerint:

„(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 szervezését minden esetben koncesszió útján kell odaítélni a közösségi és nemzeti elvek és szabályok tiszteletben tartásával, főszabály szerint nyílt és hátrányos megkülönböztetéstől mentes versenyeztetési eljárások keretében kiválasztott jogalanyok részére. Következésképpen [...] a gazdasági és pénzügyminisztérium – [Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (állami monopóliumok önálló igazgatósága, Olaszország)] 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.

(2) Az (1) bekezdésben említett koncesszió a kaparós sorsjegyek értékesítőhelyeit megillető 8 százalékos díjazást is magában foglaló, a beszedett díjak teljes összege 11,90 százalékanak megfelelő jutalékot, és a befolyt összegek nyereségben kifejezett átlagos megtérülési értékét tartalmazza, minden egyes sikeres koncessziós jogosult számára, amely nem haladhatja meg a 75 százalékat.

(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; b) olyan minőségi szabványok alkalmazása, amelyek a lehető legmagasabb szintű fogyasztói biztonságot szavatolják a sorsjegyek megváltoztathatatlansága és hamisíthatatlansága, valamint a nyereségfizetési rendszer biztonsága tekintetében; c) széles körű terjesztés az egyes koncessziós jogosultak számára kizárólagos, legalább 10 000 értékesítőhelyből álló, az ország egész területére kiterjedő hálózaton keresztül, amelynek legkésőbb 2010. december 31-re működőképessnek kell lennie, az áruk szállítóinak vagy a szolgáltatások nyújtóinak szerződéses szabadságát korlátozó szerződéses kikötések semmisség terhe mellett történő tilalmának sérelme nélkül.

(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 időszak során történő folytatása a működtetés alakulásának a koncesszióba adó hatóság által a koncesszió ötödik évének első félévéig közölt kedvező értékelésétől függ.”

- 10 A 2017. december 4-i 172. sz. törvénnyel (a GURI 2017. december 5-i 284. száma) törvénnyé alakított, 2017. október 16-i decreto legge n. 148 – Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili (halaszthatatlan követelmények miatti sürgős pénzügyi rendelkezésekről

szóló 148. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet, a GURI 2017. október 16-i 242. száma; a továbbiakban: 148/2017. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet) 20. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A [78/2009. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet] 21. cikke (3) és (4) bekezdésének értelmében az [ADM] 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.”

### **Az alapeljárások és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

- 11 Az Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (állami monopóliumok önálló igazgatósága), amelynek később az ADM lett a jogutódja, az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* 2009. augusztus 15-én és 2010. április 2-án közzétett hirdetmény útján megindította a kaparós sorsjegyjátékok, országos szintű szervezésére vonatkozó koncesszió odaítélésére irányuló kiválasztási eljárást.
- 12 2010. augusztus 5-én e közbeszerzési eljárás végén a 2010. október 1-jétől 2019. szeptember 30-ig tartó időszakra egyetlen koncessziót ítélték oda, mégpedig a Lottomaticának, az egyetlen, ajánlatot benyújtó gazdasági szereplőnek, amelynek a Lotterie Nazionali a jogutódja.
- 13 A koncessziós jogosult kiválasztására a 78/2009. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet alapján került sor, amely szerint a tétgyűjtési tevékenységek szervezése koncesszió tárgyát képezi, amelyet általában nyílt és megkülönböztetésmentes versenyztetési eljárások eredményeként kiválasztott több személy részére ítélnék oda annak érdekében, hogy a nyertes ajánlattevők végleges számától függetlenül minden esetben olyan összebevételt biztosítsanak, amely 2009-ben legalább 500 millió euró, 2010-ben pedig legalább 300 millió euró. A koncessziós szerződés megkötési határidejének a meghosszabbítása miatt a díj megfizetésének ütemtervét úgy módosították, hogy az első, 520 millió euró összegű részletet legkésőbb 2010. május 28-ig, a második, 280 millió euró összegű részletet pedig legkésőbb 2010. november 30-ig kellett megfizetni.
- 14 Az Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (állami monopóliumok önálló igazgatósága) és a koncessziós jogosult között létrejött koncessziós szerződés (a továbbiakban: szóban forgó koncessziós szerződés) 4. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy „[a] legfeljebb egy alkalommal esetlegesen meghosszabbítható koncessziók időtartama kilenc év, amely két, egy ötéves, illetve egy négyéves időszakra oszlik, és amely 2010. október 1-jén kezdődik. A koncesszió ez utóbbi időszak során történő folytatása a működtetés alakulásának az Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (állami monopóliumok önálló igazgatósága) által a koncesszió ötödik évének első felére során közölt kedvező értékelésétől függ”.
- 15 A koncessziós tevékenység végzésének első öt éve után e szerződéses rendelkezésnek megfelelően az időszak második felére is engedélyezték a koncesszió folytatását.
- 16 2017. július 26-án a Lotterie Nazionali a koncesszió meghosszabbítása iránti kérelmet nyújtott be az Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (állami monopóliumok önálló igazgatósága) helyébe lépő ADM-hez, az említett szerződéses rendelkezésben szintén előírt meghosszabbítására vonatkozó záradék alapján. A Sisal és a Stanleybet kifejezték azzal kapcsolatos érdeküket, hogy új koncessziós eljárás lefolytatására kerüljön sor.

- 17 2017. szeptember 19-i közleményében az ADM megállapította, hogy a szóban forgó koncessziós szerződés meghosszabbítása összhangban van a közérdekkel.
- 18 Ugyanebben az értelemben a 2017. október 16-án hatályba lépett 148/2017. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet a 20. cikkének (1) bekezdésében előírja, hogy az ADM-nek a 78/2009. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 21. cikke (3) és (4) bekezdésének értelmében engedélyeznie kell a szóban forgó koncessziós szerződésnek az e rendelet 4. cikkének (1) bekezdésében előírt végső határidőig történő meghosszabbítását, hogy az állami költségvetés számára új és nagyobb bevételt biztosítson.
- 19 Az ADM a 2017. december 1-jei közleményében engedélyezte a koncesszió 2028. szeptember 30-ig történő meghosszabbítását a Lotterie Nazionali részére, azzal a feltétellel, hogy a 148/2017. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 20. cikke (1) bekezdésének megfelelően a koncessziós jogosult a 800 millió euró összegű díjat az állami költségvetés számára előre megfizeti, így legkésőbb 2017. december 15-ig 50 millió euró összeget, legkésőbb 2018. április 30-ig 300 millió euró összeget és legkésőbb 2018. október 31-ig 450 millió euró összeget fizet, ahelyett, hogy 2019. szeptember 30-ig a koncesszió rendes lejárataig fizetett volna egy 500 millió euró és egy 300 millió eurós részletet.
- 20 A Sisal és a Stanleybet az említett határozatot megtámadták a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) előtt. Álláspontjuk szerint a 148/2017. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 20. cikkének (1) bekezdése ellentétes az uniós joggal, amennyiben egyetlen szolgáltató javára vezet be monopóliumot azzal, hogy a Lotterie Nazionali javára rendelkezik a szóban forgó koncessziós szerződés meghosszabbításáról, míg a 78/2009. sz. rendkívüli törvényerejű rendeletben előírt rendszer lehetővé tette az igazgatóság számára, hogy az eredeti koncessziós időszak lejártakor vagy a meghosszabbításról vagy új közbeszerzési eljárás megindításáról döntsön. Ezenkívül nem egyszerűen a szóban forgó koncessziós szerződés egyszerű folytatásáról, hanem a szerződéses jogviszony meghosszabbításáról van szó, amelyre ráadásul két évvel az eredeti koncessziós szerződés rendes lejárta előtt került sor, mivel a felek megállapodtak a díj megfizetésének az e szerződésben eredetileg előírttól eltérő szabályairól. Végül az állami költségvetés számára jelentős új bevételek biztosításának szükségessége nem minősül olyan nyomós közérdeknek, amely igazolná, hogy kizárólag a kaparós sorsjegyjátékok esetén eltérő rendszert alkalmazzanak.
- 21 Miután a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) elutasította keresetüket, a Sisal és a Stanleybet e határozattal szemben fellebbezést nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz, a Consiglio di Statohoz (államtanács, Olaszország). Az alapeljárások felpereseihez hasonlóan a Consiglio di Stato (államtanács) kételkedik abban, hogy a 148/2017. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 20. cikkének (1) bekezdésével bevezetett új rendszer összeegyeztethető az uniós joggal. Ezenkívül a kérdést előterjesztő bíróság szerint e rendszer sértheti a bizalomvédelem elvét, amennyiben még ha a Sisal és a Stanleybet 2010 során nem is vettek részt az eredeti pályázati eljárásban, részt vehettek volna egy új pályázati eljárásban az eredeti koncessziós időszak lejártakor 2019-ben, mivel az említett koncesszió meghosszabbítása e rendkívüli törvényerejű rendelet hatálybalépéséig kizárólag az igazgatóság mérlegelésére bízott lehetőség volt. Márpedig az új szabályozás keretében az igazgatóságnak már nem volt lehetősége választani az új eljárás megindítása és az automatikus meghosszabbítás között, mivel ez utóbbi volt a 148/2017. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 20. cikkének (1) bekezdésében előírt választás.

22 E körülmények között a Consiglio di Stato (államtanács) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti 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] irányelv 3. és 43. cikkét, hogy azzal ellentétes a [148/2017. 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 [78/2009. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet] 21. cikke (3) és (4) bekezdésének értelmében az [ADM] 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 [78/2009. 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 [az alapeljárásbeli] 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 folytatása 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] irányelv 3. és 43. cikkét, hogy azzal ellentétes a [148/2017. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet] 20. cikkének (1) bekezdésében szereplőhöz hasonló jellegű olyan szabályozás, amely kifejezetten a [78/2009. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet] 21. cikke (3) és (4) bekezdésének értelmében akként rendelkezik, hogy »az [ADM] 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,



hogyan 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 [78/2009. 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 [148/2017. sz.] rendkívüli törvényerejű rendelet 2017. október 16-án, vagyis a *Gazzetta Ufficiale*-ben (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 [koncessziós jogosult által] 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 – [az alapeljárásbeli] felperesek szerint – az idő pénzügyi értéke tárgyilagossá és közismert tényrévé?
- 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] irányelv 3. és 43. cikkét, hogy azzal ellentétes a [148/2017. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet] végrehajtási aktsaiban, különösen pedig az [ADM] 2017. december 1-jei 0133677. [ügyszámú] közleményében szereplőhöz hasonló olyan szabályozás, amely kifejezetten [e] rendkívüli törvényerejű rendelet 20. cikkének (1) bekezdésében szereplő rendelkezés értelmében [a szóban forgó koncessziós szerződés] 4. cikkének (1) bekezdésének 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 [ADM] általi, 2024. március 30-ig közzétett 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 lejáratát megelőzően került sor (az [ADM] 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 [a koncessziós jogosult által] fizetendő összeg, tekintettel az általa képviselt teherre, tekintettel – [az alapeljárásbeli] felperesek szerint – az idő pénzügyi értéke tárgyilagossá és közismert tényévé?

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] 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?”

### Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

#### *Előzetes megfontolások*

- 23 Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések az Olaszországban a kaparós sorsjegyjátékok lebonyolítására odaítélt koncesszió meghosszabbításához kapcsolódnak, amelyet 2010-ben ítéltek oda a Lotterie Nazionalinak, és amelynek a meghosszabbítására 2017-ben került sor. Az előterjesztő bíróság kérdései az EUMSZ 49. és az EUMSZ 56. cikken, valamint néhány uniós jogi elven kívül a 2014/23 irányelv 3. és 43. cikkére vonatkoznak. Mivel ez az irányelv 2014. április 17-én lépett hatályba, azaz a koncesszió odaítéléséről szóló eredeti határozatot követően, de a koncesszió meghosszabbítását megelőzően, előzetesen meg kell határozni, hogy az említett irányelv az alapügyekben *ratione temporis* alkalmazható-e.
- 24 E tekintetben a közbeszerzések terén fennálló és analógia útján a szolgáltatási koncessziók területén is alkalmazandó állandó ítélkezési gyakorlat szerint a koncessziós szerződésre alkalmazandó uniós szabályozás 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. Ezzel szemben nem alkalmazandók azon irányelv rendelkezései, amely átültetésének határideje ezen időpontot követően járt le (lásd ebben az értelemben: 2018. december 19-i Stanley International Betting és Stanleybet Malta ítélet, C-375/17, EU:C:2018:1026, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 25 A jelen ügyekben az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* 2009. augusztus 15-én és 2010. április 2-án tették közzé az ajánlati felhívást, vagyis a 2014/23 irányelv átültetési határidejének 2016. április 18-i lejáta előtt.
- 26 Ezenkívül a koncessziót ezen ajánlati felhívást követően, 2014. április 17-ét megelőzően ítélték oda, így ez az eredeti odaítélés a 2014/23 irányelv 54. cikke második bekezdésének megfelelően semmiképpen nem tartozik ezen irányelv hatálya alá.

- 27 Ha a koncessziós szerződés ezen eredeti szerződés szerves részét képező, meghosszabbítására vonatkozó záradékot tartalmaz, erre a záradékra is vonatkoznak az e koncesszióra alkalmazandó közbeszerzési jogszabályok.
- 28 Ugyanakkor az is a Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy koncessziós szerződés lényeges módosítása esetén az e módosítás időpontjában hatályos uniós jogszabályra tekintettel kell e módosítást megítélni. A Bíróság ebben az összefüggésben pontosította, hogy e tekintetben az, hogy az eredeti koncessziós szerződést az e területre vonatkozó uniós szabályok elfogadását megelőzően kötötték meg, nem jár következményekkel (lásd ebben az értelemben: 2019. szeptember 18-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-526/17, EU:C:2019:756, 60. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 29 A jelen ügyekben az alapeljárások tárgya az a határozat, amellyel a 148/2017. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 20. cikke (1) bekezdésének megfelelően a meglévő koncesszió meghosszabbítása és annak kilenc évvel történő meghosszabbítása mellett döntöttek, mivel ezt a 78/2009. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 21. cikkének (4) bekezdése lehetővé tette. E tekintetben az alapeljárások felperesei azt állítják, hogy e meghosszabbítás lényeges módosításokat eredményez a szóban forgó koncessziós szerződéshez képest.
- 30 Ebből következik, hogy az alapügyekben azt a kérdést, hogy e koncessziós szerződés lényegesen módosult-e annak meghosszabbításakor, a 2014/23 irányelv rendelkezéseire tekintettel kell megítélni, mivel e meghosszabbításra az hatálybalépésénél később került sor.
- 31 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy ezen irányelv 43. cikkének szövegéből az következik, hogy ezen irányelv kimerítően harmonizálta egyrészt azon eseteket, amelyekben a koncessziókat anélkül lehet módosítani, hogy e tekintetben szükség lenne az említett irányelv szabályainak megfelelő koncesszió odaítélésére irányuló új eljárás kiírására, másrészt azon eseteket, amelyekben a koncesszió feltételeinek módosítása esetén szükség van egy ilyen új eljárásra.
- 32 Márpedig az uniós szinten kimerítő harmonizáció tárgyát képező területen tett bármely nemzeti intézkedést e harmonizációs intézkedés rendelkezései, nem pedig az elsődleges jog alapján kell megítélni (2016. július 14-i Promoimpresa és társai ítélet, C-458/14 és C-67/15, EU:C:2016:558, 59. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 33 Következésképpen azt a kérdést, hogy az alapügyekben szóban forgó nemzeti szabályozás olyan módosításokat vezetett-e be, amelyek új odaítélési eljárás megindítását tették szükségessé, kizárólag a 2014/23 irányelv rendelkezései alapján kell megítélni.

### *Az első kérdésről*

- 34 Első kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy az uniós jogot, és különösen a 2014/23 irányelv 43. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a koncessziós szerződés új odaítélési eljárás nélküli meghosszabbítását írja elő olyan feltételek mellett, amikor azt egyetlen koncessziós jogosultnak ítélték oda, noha az alkalmazandó nemzeti jog azt írta elő, hogy az ilyen koncessziót főszabály szerint több, de legfeljebb négy gazdasági szereplőnek lehet odaítélni.
- 35 A Bíróság visszatérő jelleggel többször megerősítette, hogy az olyan tagállami szabályozás, amely valamely gazdasági tevékenység folytatását – mint a szerencsejáték szervezését – koncesszió megszerzéséhez köti, az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikk által biztosított szabadságok

korlátozásának minősül, akkor is, ha egyszolgáltatós modellt alkalmaznak, és akkor is, ha többszolgáltatós modellt alkalmaznak (lásd ebben az értelemben: 2018. december 19-i Stanley International Betting és Stanleybet Malta ítélet, C-375/17, EU:C:2018:1026, 38. és 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 36 Amint arra a Bíróság korábban már a szerencsejátékokra vonatkozó ítélkezési gyakorlatában emlékeztetett, a fogyasztók védelme, valamint a csalásnak és a polgárok játékhoz kapcsolódó túlzott kiadásokra való ösztönzésének megelőzése olyan közérdeken alapuló nyomós okoknak minősülhetnek, amelyek igazolhatják az EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikk által biztosítani kívánt alapvető szabadságok korlátozását (lásd ebben az értelemben: 2018. december 19-i Stanley International Betting és Stanleybet Malta ítélet, C-375/17, EU:C:2018:1026, 43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 37 Ugyanakkor meg kell állapítani, hogy az előterjesztő bíróság első kérdése nem azokra az okokra vonatkozik, amelyek az érintett tagállamot arra indították, hogy e területen ilyen korlátozásokat vezessen be és tartson fenn.
- 38 A jelen ügyekben az alapeljárások felperesei nem magát a kaparós sorsjegyjáték működtetésére választott koncessziós modellt vitatják, hanem azt állítják, hogy e koncesszió meghosszabbításának részletes szabályai és az e tekintetben előírt feltételek miatt a 148/2017. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 20. cikkének (1) bekezdése a 78/2009. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet 21. cikkének (1) bekezdése szerinti többszolgáltatós modell helyett visszatért az egyszolgáltatós modellhez, ami a szóban forgó koncessziós szerződés lényeges módosításának minősül.
- 39 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a 2014/23 irányelv 43. cikke (1) bekezdése a) pontjának szövege szerint az uniós jogalkotó azt írta elő, hogy a koncesszió a koncesszió odaítélésére irányuló új eljárás kiírása nélkül módosítható, amennyiben 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.
- 40 Márpedig nem vitatott, hogy a szóban forgó koncessziós szerződés tartalmazott egy olyan opciót előíró rendelkezést, amely lehetővé tette az eredetileg odaítélt koncessziók kilenc évre történő meghosszabbítását.
- 41 Ezenkívül az a körülmény, hogy az alapügyekben az ajánlatkérő újból egyetlen koncessziós jogosultat jelölt ki új kilencéves időszakokra, nem az odaítélési módszerre vonatkozó nemzeti szabályozás módosításából ered, mivel a 78/2009. sz. rendkívüli törvényerejű rendelet a 21. cikkének (1) bekezdésében azt írja elő, hogy az alapügyekben szóban forgó koncessziót főszabály szerint „nyílt és hátrányos megkülönböztetéstől mentes versenyeztetési eljárások keretében kiválasztott több jogalany részére adják”. E kijelölés az e 78/2009. sz. rendkívüli törvényerejű rendeletben, valamint a szóban forgó koncessziós szerződésben előírt, a koncesszió meghosszabbítására vonatkozó opció végrehajtásának a következménye, amelynek eshetősége ismert volt az eredeti közbeszerzési eljárás eredményére tekintettel, amely eljárásban – amint azt a kérdést előterjesztő bíróság jelezte – egyedül a Lottomatica vett részt, amelynek jogutódja a Lotterie Nazionali, az alapeljárások felperesei vagy más gazdasági szereplők nem.

- 42 Mindazonáltal a 2014/23 irányelv 43. cikke (1) bekezdése a) pontjának megfelelően az új odaítélési eljárás nélküli ilyen meghosszabbítása csak akkor lehetséges, ha az e célból előírt rendelkezés végrehajtására vonatkozó feltételeket tiszteletben tartották.
- 43 E tekintetben a főtanácsnok indítványának 52. és 53. pontjában foglaltakhoz hasonlóan rá kell mutatni arra, hogy – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatra is figyelemmel – még akkor is, ha az alapügyekben szóban forgó meghosszabbítást formálisan a 148/2017. sz. rendkívüli törvényerejű rendelettel írták elő, az ilyen meghosszabbítás – tekintettel többek között a 2017. szeptember 19-i közleményre – megfelelt az ADM által korábban kinyilvánított szándéknak.
- 44 A fentiekre tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy az uniós jogot, és különösen a 2014/23 irányelv 43. cikke (1) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a koncessziós szerződés új odaítélési eljárás nélküli meghosszabbítását írja elő olyan feltételek mellett, amikor azt egyetlen koncessziós jogosultnak ítélték oda, noha az alkalmazandó nemzeti jog azt írta elő, hogy az ilyen koncessziót főszabály szerint több, de legfeljebb négy gazdasági szereplőnek lehet odaítélni, ha e nemzeti szabályozás az ilyen meghosszabbításra vonatkozó opciót tartalmazó eredeti koncessziós szerződésben foglalt rendelkezés alkalmazását jelenti.

#### ***A második és a harmadik kérdéstről***

- 45 Második és harmadik kérdésével, amelyeket célszerű együttesen vizsgálni, az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy az uniós jogot, és különösen a 2014/23 irányelv 43. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely előírja egyrészt, hogy a koncesszió meghosszabbításról a lejárt előtt két évvel kell döntenie, másrészt hogy az eredeti koncessziós jogosult által fizetendő pénzügyi ellentételezés megfizetésének az eredeti koncessziós szerződésben szereplő szabályait úgy kell módosítani, hogy az az államnak új és nagyobb költségvetési bevételeket biztosítson.
- 46 Előjáróban hangsúlyozni kell egyrészt, hogy az a tény, hogy a jelen ügyekben a meghosszabbítást két évvel a szóban forgó koncessziós szerződés lejárata előtt adták meg, önmagában nem minősül e szerződés rendelkezései módosításának, jöllehet – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatra is figyelemmel – a Bírósághoz benyújtott iratanyagból kitűnik, hogy az említett szerződésre vonatkozó jog nem írt elő olyan időpontot, amikor az esetleges meghosszabbításról szóló határozat meghozható.
- 47 Másrészt az e meghosszabbítást igazoló okok, különösen az arra irányuló cél, hogy az államnak új és nagyobb költségvetési bevételeket biztosítsanak, nem meghatározóak annak értékelése szempontjából, hogy az említett meghosszabbítás feltételei tartalmazzak-e lényeges módosításokat.
- 48 A koncessziós jogosult által fizetendő pénzügyi ellentételezés megfizetésének a szóban forgó koncessziós szerződésben szereplő szabályainak a módosítását illetően a 2014/23 irányelv 43. cikke (1) bekezdésének a) pontjából nem lehet azt a következtetést levonni, hogy az e rendelkezés hatálya alá tartozó kikötés vagy opció végrehajtása keretében minden olyan módosítás, amelyet e kikötés vagy opció kifejezetten nem ír elő, azzal a hatással járna, hogy e rendelkezés (5) bekezdése értelmében új odaítélési eljárást kell lefolytatni.

- 49 Az alapügyekben ugyanis e 43. cikk (1) bekezdésének e) pontja értelmében lehet a koncessziót így módosítani anélkül, hogy e tekintetben szükség lenne az odaítélésre irányuló új eljárás lefolytatására, ha nem az említett 43. cikk (4) bekezdése értelmében vett lényeges módosításokról van szó.
- 50 Ez utóbbi rendelkezés olyan általános szabályt ír elő, amely szerint a koncessziós szerződés módosítása annak időtartama alatt akkor tekintendő lényegesnek, ha a koncesszió jellege az eredetileg megkötött koncesszió jellegéhez képest lényegesen megváltozik. E rendelkezés egyébiránt pontosítja, hogy a módosítás „mindenképpen” lényegesnek tekintendő többek között akkor, ha olyan feltételeket vezet be, amelyek – amennyiben a koncesszió odaítélésére irányuló eredeti eljárás keretében érvényesültek volna – lehetővé tették volna az eredetileg kiválasztott részvételre jelentkezőktől eltérő jelentkezők részvételét, vagy az eredetileg kiválasztott ajánlattól eltérő ajánlat elfogadását, vagy a koncesszió odaítélésére irányuló eljárásban több résztvevőt vonzott volna, vagy ha a módosítás következtében a koncesszió gazdaságilag előnyösebbé válik a koncessziós jogosult számára, olyan módon, ahogyan azt az eredeti koncesszió nem tette lehetővé.
- 51 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a jelen ügyekben a koncessziós jogosult által az alapügyekben szóban forgó szolgáltatási koncesszió odaítélésének ellentételezéseként fizetendő összeg változatlan maradt, mivel csak ezen összeg megfizetésének teljesítési szabályait módosították, amely a kérdést előterjesztő bíróság kérdéseinek tárgyát képezi.
- 52 A Bírósághoz benyújtott iratanyagból kitűnik, hogy a szóban forgó koncessziós szerződést illetően a megállapodás szerinti összeg részben a koncesszió hatálybalépésének évében, részben pedig a következő évben volt esedékes. Ezzel szemben a meghosszabbítás során a fizetendő összeg első részét két évvel a meghosszabbított koncesszió hatálybalépése előtt kell megfizetni, míg a fennmaradó összeget az ezen időpontot megelőző évben.
- 53 A kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatra is figyelemmel úgy tűnik, hogy az ilyen módosítást nem lehet a 2014/23 irányelv 43. cikkének (4) bekezdése értelmében vett lényeges módosításnak tekinteni. E tekintetben ki kell emelni, hogy amennyiben ezen idő előtti megfizetés növelheti a fizetendő összeget, nem tűnik úgy, hogy egy ilyen módosítás miatt a koncesszió e 43. cikk (4) bekezdésének b) pontja értelmében véve gazdaságilag előnyösebbé válik a koncessziós jogosult számára.
- 54 Ami azt a kérdést illeti, hogy a jelen ügyekben az így módosított fizetési szabályoknak a szóban forgó koncessziós szerződésre való alkalmazása lehetővé tette volna-e a 2014/23 irányelv 43. cikke (4) bekezdésének a) pontja értelmében vett, az eredetileg kiválasztott részvételre jelentkezőktől eltérő jelentkezők részvételét vagy több jelentkező részvételét, meg kell állapítani, hogy az alapeljárások felperesei közül egyik sem hivatkozott ilyen álláspontra, és hogy a Bírósághoz benyújtott iratanyag nem tartalmaz egyetlen olyan elemet sem, amely alátámaszthatná ezt az állítást.
- 55 A fenti megfontolások összességére tekintettel a második és a harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy az uniós jogot, és különösen a 2014/23 irányelv 43. cikke (1) bekezdésének e) pontját úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely előírja egyrészt, hogy a koncesszió meghosszabbításáról a lejártá előtt két évvel kell döntenie, másrészt hogy az eredeti koncessziós jogosult által fizetendő pénzügyi ellentételezés megfizetésének az eredeti koncessziós szerződésben szereplő szabályait úgy kell módosítani, hogy az az államnak új és nagyobb költségvetési bevételeket biztosítson, ha nem az ezen irányelv 43. cikkének (4) bekezdése értelmében vett lényeges módosításról van szó.

### *A negyedik kérdésről*

- 56 Előjáróban emlékeztetni kell arra, hogy még akkor is, ha a feltett kérdések formailag nem a 89/665 irányelv különös rendelkezésének értelmezésére vonatkoznak, e körülmény nem képezi akadályát annak, hogy a Bíróság az uniós jog valamennyi olyan értelmezési szempontját megadja, amelyek az alapügy elbírálásához hasznosak lehetnek. E tekintetben a Bíróságnak kell a nemzeti bíróság által szolgáltatott információk összessége és különösen az előzetes döntéshozatalra utaló határozat indokolása alapján meghatározni az említett jog azon rendelkezéseit, amelyeknek az értelmezése az alapeljárás tárgyára figyelemmel szükséges (lásd analógia útján: 2021. május 6-i Analisi G. Caracciolo ítélet, C-142/20, EU:C:2021:368, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 57 Ebben az összefüggésben, amennyiben a közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárások igénybe vételét a 89/665 irányelv szabályozza, amely a 2014/23 irányelv értelmében a koncessziós szerződésekre is alkalmazandó, úgy kell átfogalmazni a negyedik kérdést, hogy azzal az előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy a 2014/23 irányelv 43. cikkének (4) bekezdését és a 89/665 irányelv 1. cikkének (3) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy valamely gazdasági szereplő jogorvoslati kérelmet terjeszthet elő a koncessziót meghosszabbító határozattal szemben azzal az indokkal, hogy az eredeti koncessziós szerződés teljesítésének feltételeit a meghosszabbítás alkalmával módosították, még akkor is, ha e koncesszió eredeti odaítélési eljárásában nem vett részt.
- 58 A 89/665 irányelv 1. cikkének (3) bekezdése értelmében ugyanis a tagállamok biztosítják, hogy az általuk megállapítandó részletes szabályok szerint legalább azon személyeknek álljon jogorvoslati eljárás a rendelkezésére, akiknek érdekükben áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy ennek kockázata fennáll.
- 59 Ebből következik, hogy a jogorvoslati kérelem előterjesztéséhez való jog gyakorlásához a gazdasági szereplőnek bizonyítania kell, hogy érdeke fűződik ahhoz, hogy a szóban forgó koncessziót egy új odaítélési eljárás keretében neki ítéljék oda.
- 60 A Bíróság közbeszerzésre vonatkozó ítélkezési gyakorlatának megfelelően a valamely közbeszerzési eljárásban való részvétel főszabály szerint érvényesen minősülhet 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. Ajánlat benyújtásának hiányában az ilyen személy nehezen tudja bizonyítani, hogy érdeke fűződik e határozat megtámadásához, vagy hogy ezen odaítélés következtében kár érte, vagy ennek veszélye fennáll (lásd ebben az értelemben: 2004. február 12-i Grossmann Air Service ítélet, C-230/02, EU:C:2004:93, 27. pont; 2018. november 28-i Amt Azienda Trasporti e Mobilità és társai ítélet, C-328/17, EU:C:2018:958, 46. pont).
- 61 Ez az ítélkezési gyakorlat azonban nem alkalmazható az alapügyekben, amelyekben nem az a kérdés, hogy azok a gazdasági szereplők, akik nem vettek részt a koncesszió eredeti odaítélési eljárásában, jogosultak-e ezen eljárás eredményét vitatni. Amint azt a kérdést előterjesztő bíróság kifejtette, ezekben az ügyekben az ilyen gazdasági szereplők ahhoz fűződő érdekéről van szó, hogy az ajánlatkérő ügyeljen arra, hogy az e koncesszió meghosszabbítására vonatkozó kikötést a vonatkozó jogszabályok tiszteletben tartása mellett alkalmazza.

- 62 E tekintetben nincs jelentősége annak, hogy a gazdasági szereplő részt vett-e, vagy sem a koncesszió odaítélésére irányuló eredeti eljárásban, feltéve hogy abban az időpontban, amikor a koncesszió meghosszabbítására sor kerül, képes igazolni e koncesszió odaítéléséhez fűződő érdekét.
- 63 Ebben az összefüggésben e gazdasági szereplő nem köteles bizonyítani, hogy ténylegesen részt vesz ezen új odaítélési eljárásban. E tekintetben elegendőnek kell tekinteni az ilyen lehetőség fennállását (lásd ebben az értelemben: 2019. szeptember 5-i Lombardi ítélet, C-333/18, EU:C:2019:675, 29. pont).
- 64 Így az ilyen feltételeknek eleget tevő gazdasági szereplő adott esetben megalapozottan vitathatja az ajánlatkérő azon határozatát, hogy az eredeti koncessziós jogosult javára meghosszabbítja a koncessziót, azon az alapon, hogy az eredeti koncessziós szerződés teljesítési feltételeit e meghosszabbítás alkalmával módosították. E tekintetben, amint arra a főtanácsnok az indítványának 94. pontjában rámutatott, annak megállapításához, hogy e módosítások lényegesek voltak-e, e gazdasági szereplőnek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy ennek vizsgálatára irányuló jogorvoslati kérelmet terjeszthessen elő.
- 65 Következésképpen a negyedik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2014/23 irányelv 43. cikkének (4) bekezdését és a 89/665 irányelv 1. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy valamely gazdasági szereplő jogorvoslati kérelmet terjeszthet elő a koncessziót meghosszabbító határozattal szemben azzal az indokkal, hogy az eredeti koncessziós szerződés teljesítésének feltételeit lényegesen módosították, még akkor is, ha e koncesszió eredeti odaítélési eljárásában nem vett részt, amennyiben abban az időpontban, amikor a koncesszió meghosszabbítására sor kerül, igazolja e koncesszió odaítéléséhez fűződő érdekét.

## **A költségekről**

- 66 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 (ötödik tanács) a következőképpen határozott:

- 1) Az uniós jogot, és különösen a koncessziós szerződésekről szóló, 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 43. cikke (1) bekezdésének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a koncessziós szerződés új odaítélési eljárás nélküli meghosszabbítását írja elő olyan feltételek mellett, amikor azt egyetlen koncessziós jogosultnak ítélték oda, noha az alkalmazandó nemzeti jog azt írta elő, hogy az ilyen koncessziót főszabály szerint több, de legfeljebb négy gazdasági szereplőnek lehet odaítélni, ha e nemzeti szabályozás az ilyen meghosszabbításra vonatkozó opciót tartalmazó eredeti koncessziós szerződésben foglalt rendelkezés teljesítésének minősül.**
- 2) Az uniós jogot, és különösen a 2014/23 irányelv 43. cikke (1) bekezdésének e) pontját úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely előírja egyrészt, hogy a koncesszió meghosszabbításáról a lejárt előtt két évvel kell döntenie, másrészt, hogy az eredeti koncessziós jogosult által fizetendő pénzügyi ellentételezés**



**megfizetésének az eredeti koncessziós szerződésben szereplő szabályait úgy kell módosítani, hogy az az államnak új és nagyobb költségvetési bevételeket biztosítson, ha nem az ezen irányelv 43. cikkének (4) bekezdése értelmében vett lényeges módosításról van szó.**

- 3) A 2014/23 irányelv 43. cikkének (4) bekezdését és a 2014/23 irányelvvvel módosított, az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló, 1989. december 21-i 89/665/EGK tanácsi irányelv 1. cikkének (3) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy valamely gazdasági szereplő jogorvoslati kérelmet terjeszthet elő a koncessziót meghosszabbító határozattal szemben azzal az indokkal, hogy az eredeti koncessziós szerződés teljesítésének feltételeit lényegesen módosították, még akkor is, ha e koncesszió eredeti odaítélési eljárásában nem vett részt, amennyiben abban az időpontban, amikor a koncesszió meghosszabbítására sor kerül, igazolja e koncesszió odaítéléséhez fűződő érdekét.**

Aláírások