



Datum van inontvangstneming : 28/08/2025

Zaak C-50/23

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

31 januari 2023

Verwijzende rechter:

Consiglio di Stato (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

31 januari 2023

Verzoekende partijen:

B.E. Srl

Play Game Srl

Coral Srl

Verwerende partijen:

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Andere partijen in de procedure:

Anib – Associazione Nazionale Italiana Bingo

Bingo Poseidon Srl e altri

Interveniërende partijen:

IJ

KL

MN

OP

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Hoger beroep tegen een vonnis van de TAR Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië; hierna: „TAR Lazio”) waarbij het beroep van een aantal beheerders van bingohallen is verworpen. Dit beroep strekte tot nietigverklaring van een administratieve maatregel die de Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (agentschap douane en monopolies; hierna: „ADM”) ten aanzien van hen had vastgesteld ter uitvoering van een wetbepaling volgens welke die beheerders, wier concessies zijn vervallen en voor wie momenteel een „technische verlenging” geldt, verplicht zijn om in afwachting van een nieuwe aanbesteding voor de hernieuwde verlening van de concessies door de Staat, een maandelijkse vergoeding te betalen.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Krachtens artikel 267, tweede alinea, VWEU wordt verzocht om uitlegging van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting in het licht van de beginselen van evenredigheid en redelijkheid, met name met betrekking tot de eventuele mogelijkheid deze vrijheden te beperken wegens dwingende redenen van algemeen belang. Daarnaast wordt verzocht om uitlegging van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen en van bescherming van de mededinging. In het bijzonder wordt het Hof gevraagd of de voornoemde Unierechtelijke beginselen zich verzetten tegen een nationale regeling volgens welke de concessies voor de exploitatie van het bingospel, nadat zij zijn vervallen, opnieuw moeten worden verleend door middel van een aanbestedingsprocedure die openstaat voor alle exploitanten in de sector (die aanvankelijk was gepland voor 2014, vervolgens is uitgesteld en nog steeds niet heeft plaatsgevonden), waarbij de vertrekkende concessiehouder wordt verplicht om zijn activiteiten in de tussentijd te verrichten in het kader van een „technische verlenging” en de Staat een maandelijkse vergoeding te betalen die meerdere malen is verhoogd, als voorwaarde om aan de nieuwe aanbesteding te kunnen deelnemen, en het verboden is om de ruimten waar het kansspel wordt geëxploiteerd over te dragen.

Prejudiciële vragen

„[1]. Is de bovenvermelde nationale regeling in strijd met de Unierechtelijke vrijheid van vestiging en vrijheid van ondernemerschap, voor zover daarbij: *i)* de vergoeding wordt verhoogd zonder rekening te houden met de omvang van de onderneming; *ii)* de verplichting wordt opgelegd om de verlenging en de voornoemde verhoging van de vergoeding te aanvaarden, terwijl bovendien wordt verboden de ruimten over te dragen, als onredelijke voorwaarde om te kunnen deelnemen aan de latere aanbestedingen die voorts voor onbepaalde tijd zijn uitgesteld?

[2]. Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, kan de voornoemde beperking gerechtvaardigd worden geacht omdat er beweerdelijk sprake is van een dwingende reden van algemeen belang, die bestaat in de noodzaak een temporele afstemming van de aanvang van de aanbestedingsprocedures te verzekeren?

[3]. Indien wordt geoordeeld dat er een dwingende reden van algemeen belang is, is er dan toch sprake van schending van: *i*) het evenredigheidsbeginsel, omdat de beperkende maatregel in strikte zin niet passend, geschikt en evenredig is gelet op het formeel vermelde openbare doel; *ii*) het beginsel van vrije mededinging op de markt, omdat de keuze de concessies te verlengen en de aanvang van de aanbestedingen uit te stellen de exploitanten in de sector belet om hun vrijheid van ondernemerschap uit te oefenen, althans wat betreft de noodzakelijke programmering en planning van de activiteiten?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 49 VWEU – vrijheid van vestiging

Artikel 56 VWEU – vrijheid van dienstverrichting

Beginsel van gelijke behandeling

Evenredigheidsbeginsel

Beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen

Bescherming van de mededinging

Transparantiebeginsel

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Costituzione della Repubblica italiana (Italiaanse grondwet) (met name de algemene beginselen van gelijkheid, redelijkheid, financiële draagkracht, ondernemingsvrijheid)

Artikel 1, leden 636-638, van legge n. 147 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato („Legge di stabilità per il 2014”) [wet nr. 147 inzake de jaar- en meerjarenbegroting van de Staat („begrotingswet 2014”)] van 27 december 2013; hierna: „wet nr. 147/2013”, zoals gewijzigd, met name bij wet nr. 208 van 28 december 2015 (hierna: „wet nr. 208/2015”) en wet nr. 205 van 27 december 2017 (hierna: „wet nr. 205/2017”).

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 In Italië is de exploitatie van het bingospel voorbehouden aan de Staat, die haar heeft geregeld bij besluit nr. 29 van de Ministro delle finanze (minister van Financiën) van 31 januari 2000, waarin is bepaald dat het beheer van die activiteit in concessie wordt gegeven aan particulieren die door middel van een aanbestedingsprocedure worden aangewezen.
- 2 De concessies hadden aanvankelijk een duur van zes jaar, waarna zij slechts eenmaal konden worden verlengd, en waren kosteloos, in die zin dat daarvoor geen vergoeding aan de Staat verschuldigd was.
- 3 Teneinde te garanderen dat bij de verlening van de nieuwe concessies of het opnieuw verlenen van vervallen concessies het Europese beginsel van vrije mededinging in acht werd genomen, heeft de Italiaanse wetgever besloten om na de temporele afstemming van de meeste concessies die in de jaren 2013 en 2014 waren vervallen of op het punt stonden te vervallen, één aanbestedingsprocedure te organiseren waaraan alle exploitanten in de sector konden deelnemen, die aanvankelijk was gepland op 31 december 2014. De wetgever heeft vastgesteld dat de vertrekkende concessiehouders (dat wil zeggen, van wie de concessie op het punt staat te vervallen) hun activiteiten in de tussentijd moesten verrichten in het kader van een „technische verlenging”, waarbij zij de Staat een maandelijkse vergoeding betaalden van 2 800 EUR, als voorwaarde om aan de toekomstige aanbesteding te kunnen deelnemen, waarmee het beginsel werd ingevoerd dat voor concessies moet worden betaald (artikel 1, leden 636-638 van wet nr. 147/2013).
- 4 In 2015 heeft de wetgever de aanvankelijk vastgestelde termijn voor de aanbestedingsprocedure, aangezien die was verstreken, uitgesteld tot 31 december 2016 en bepaald dat de technische verlenging ook gold voor de concessies die in de jaren 2015 en 2016 zouden vervallen, waarbij hij de maandelijkse vergoeding heeft verhoogd tot 5 000 EUR en verbood om de bedrijfsruimten gedurende de gehele periode van de technische verlenging over te dragen (wet nr. 209/2015).
- 5 In 2017 heeft de wetgever de termijn voor de aanbesteding, aangezien die opnieuw was verstreken, uitgesteld tot 30 september 2018 en bepaald dat de technische verlenging ook geldt voor de concessies die in de jaren 2017 en 2018 zouden vervallen, en de maandelijkse vergoeding daarbij verhoogd tot 7 500 EUR (wet nr. 205/2017).
- 6 Bij latere wetwijzigingen heeft de wetgever de technische verlenging nogmaals verlengd tot 2023, de betaling van de vergoeding in de loop van 2020 opgeschort tijdens de periode waarin handelsondernemingen gesloten waren wegens de COVID-19-pandemie, en tot slot de termijn voor de uitschrijving van de nieuwe aanbesteding vastgesteld op 31 maart 2023. Die aanbesteding blijkt nog steeds niet te zijn uitgeschreven.

- 7 De verzoekende partijen in dit geding, kleine ondernemingen die bingohallen beheren op grond van inmiddels vervallen concessies en in het kader van de technische verlenging werkzaam zijn, hebben bij de TAR Lazio beroep ingesteld tegen de maatregel van 5 januari 2015 van de ADM waarbij de bepalingen van voornoemde wet nr. 209/2015 ten uitvoer zijn gelegd.
- 8 De TAR Lazio heeft het beroep verworpen, en de vennootschappen hebben hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 9 In de eerste plaats hebben de verzoekende partijen aangevoerd dat door de wetswijzigingen en de bestuursrechtelijke maatregel waarbij zij ten uitvoer zijn gelegd het redelijkheids- en het evenredigheidsbeginsel zijn geschonden, waarbij zij stellen dat de verlenging is vastgesteld: i) zonder rechtvaardigheidsgrond, aangezien het verklaarde doel de temporele afstemming te verzekeren niet als zodanig kan worden aangemerkt; ii) met een verhoging van de vergoeding ondanks de voortdurende afname van de inkomsten uit bingo; iii) met de vermelding dat een nieuwe aanbesteding zou worden uitgeschreven, zonder daarvoor een precieze datum te geven en met de zware eis de verlenging te onderschrijven als voorwaarde om aan de nieuwe aanbesteding te kunnen deelnemen.
- 10 In de tweede plaats hebben zij aangevoerd dat het redelijkheidsbeginsel en het beginsel van vrije mededinging tussen marktdeelnemers zijn geschonden, aangezien de exploitanten in de sector zonder onderscheid naar omvang op dezelfde wijze worden behandeld, hetgeen een concurrentienadeel oplevert voor kleine ondernemingen, zoals de verzoekende partijen, die ook in minder ontwikkelde gebieden actief zijn.
- 11 In de derde plaats hebben zij aangevoerd dat de beginselen van redelijkheid en financiële draagkracht zijn geschonden, aangezien bij de aldus ingevoerde vaste vergoeding – die naar haar aard een belasting is – geen rekening is gehouden met de werkelijke financiële draagkracht van de afzonderlijke exploitanten, die daardoor niet in gelijke mate worden getroffen.
- 12 In de vierde plaats hebben zij aangevoerd dat het verbod om gedurende de gehele duur van de technische verlenging de bedrijfsruimte te verplaatsen in strijd is met de beginselen van vrijheid van vestiging en vrijheid van dienstverlening.
- 13 De verwerende partijen concluderen tot verwerping van het hoger beroep.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 14 De verwijzende rechter wijst er allereerst op dat tussen een verwijzing naar het Hof van Justitie van de Europese Unie dan wel een verwijzing naar de Corte

costituzionale (grondwettelijk hof, Italië), voorrang moet worden gegeven aan eerstgenoemde, aangezien die verwijzing ertoe kan leiden dat de eventueel met het Unierecht strijdige nationale regeling buiten toepassing wordt gelaten, wat tot gevolg heeft dat niet is voldaan aan het vereiste van relevantie van de grondwettigheidsvraag.

- 15 In dit verband wijst de verwijzende rechter erop dat de Corte costituzionale zich in elk geval reeds heeft uitgesproken over de betrokken nationale regeling in arrest nr. 49/2021, waarin deze rechter – hoewel hij heeft gewezen op *„de ernstige disfunctionele aspecten van de wetgevingspraktijk dat aanbestedingen voortdurend en herhaaldelijk worden uitgesteld door middel van maatregelen die, in plaats van de overgang naar de nieuwe regeling voor deze marktsector te bevorderen, slechts de looptijd van de overgangsregeling bestaande in een technische verlenging van de eerdere concessies steeds weer verlengen”*, en de hoop heeft uitgesproken dat *„ook ter bescherming van de vrije mededinging een in alle opzichten vastomlijnd en stabiel regelgevingskader tot stand komt”* – heeft geoordeeld dat deze regeling in overeenstemming is met de grondwettelijke bepalingen die de bestuursrechter in eerste aanleg in dit verband heeft aangehaald.
- 16 Wat de onderhavige prejudiciële verwijzing naar het Hof betreft, zijn volgens de verwijzende rechter de bepalingen betreffende de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU) en de vrijheid van dienstverrichting (artikel 56 VWEU) van toepassing, en verzoekt hij om uitlegging daarvan.
- 17 Allereerst preciseert hij dat het in de Italiaanse wet neergelegde voorbehoud van kansspelen en weddenschappen aan de Staat rechtmatig is en wordt gerechtvaardigd door zwaarwegende openbare belangen, te weten criminaliteitsbestrijding, en meer in het algemeen, de openbare orde, de bescherming van spelers en toezicht op een fenomeen waarmee enorme bedragen, soms van onwettige herkomst, zijn gemoeid zijn.
- 18 In het licht van de voornoemde vrijheden van het VWEU moet dus alleen de economische activiteit worden onderzocht die wordt verricht door particuliere exploitanten die het bingospel beheren op grond van door de Staat verleende concessies.
- 19 In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat door de betrokken nationale regeling, en met name
 - de verhogingen van de vergoeding die in de loop der tijd zijn vastgesteld, die alle exploitanten in de sector op gelijke wijze treffen,
 - de verplichting voor de exploitanten om de technische verlenging met betaling van de vergoeding te aanvaarden als voorwaarde om aan toekomstige aanbestedingen te kunnen deelnemen, en
 - het verbod om de bedrijfsruimten te vervreemden, die op hun beurt noodzakelijk zijn voor de uitoefening van de ondernemingsactiviteit,

de voornoemde in de artikelen 49 en 56 VWEU neergelegde economische vrijheden worden beperkt.

- 20 Volgens de verwijzende rechter wordt die beperking van de uit het VWEU voortvloeiende vrijheden niet gerechtvaardigd door „dwingende redenen van algemeen belang”, aangezien het vereiste de vervaldata van de lopende concessies temporeel „af te stemmen” om de nieuwe aanbestedingen als één geheel te beheren – wat in abstracte zin een geldige reden is – in de praktijk niet wordt nagestreefd door de onderzochte nationale regeling, waarbij de concessies in de loop der jaren steeds weer zijn verlengd met als gevolg dat de aanvang van nieuwe aanbestedingen voor onbepaalde tijd werd uitgesteld, zonder dat dit werd gerechtvaardigd door het voornoemde vereiste van afstemming, aangezien alle bestaande concessies inmiddels reeds lang waren vervallen.
- 21 Aldus is tevens het evenredigheidsbeginsel geschonden, aangezien de beperkende maatregel, zoals die door de nationale wetgever is opgezet, noch passend noch geschikt is om het verklaarde doel van algemeen belang te bereiken.
- 22 Daarnaast is het beginsel van vrije mededinging geschonden, doordat de markt in wezen werd „gesloten”: ten eerste moeten de concessiehouders voor wie de technische verlenging geldt kiezen tussen beëindiging van de concessieovereenkomst, die bij wet in hun nadeel is gewijzigd, waardoor zij de markt zouden verlaten, dan wel onder die voorwaarden op de markt blijven voor een niet voorzienbare periode. Ten tweede wordt andere exploitanten de toegang tot de markt ontzegd.
- 23 Tot slot wordt door de invoering van een maandelijks vergoeding en de herhaalde verhoging daarvan, die in abstracte zin is vastgesteld zonder enige concrete beoordeling van de economische situatie van de exploitanten, en met name van kleine ondernemingen, en hun draagkracht, het beginsel van gelijke behandeling geschonden.