TEISINGUMO TEISMO (ketvirtoji kolegija) SPRENDIMAS

2007 m. rugsėjo 13 d. *

Byloje C-260/04

dėl 2004 m. birželio 17 d. pagal EB 226 straipsnį pareikšto ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo

Europos Bendrijų Komisija, atstovaujama K. Wiedner, C. Cattabriga ir L. Visaggio, nurodžiusi adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

ieškovė,

prieš

Italijos Respubliką, atstovaujamą I. M. Braguglia, padedamo *avvocato dello Stato* G. De Bellis, nurodžiusią adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

atsakovę,

* Proceso kalba: italų.

palaikomą

Danijos Karalystės, atstovaujamos J. Molde, nurodžiusios adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

Ispanijos Karalystės, atstovaujamos F. Díez Moreno, nurodžiusios adresą dokumentams įteikti Liuksemburge,

įstojusios į bylą šalies,

TEISINGUMO TEISMAS (ketvirtoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas K. Lenaerts, teisėjai E. Juhász, R. Silva de Lapuerta, G. Arestis (pranešėjas) ir J. Malenovský,

generalinė advokatė E. Sharpston,
kancleris R. Grass,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį,

susipažinęs su 2007 m. kovo 29 d. posėdyje pateikta generalinės advokatės išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Savo ieškiniu Europos Bendrijų Komisija prašo Teisingumo Teismo pripažinti, kad nepaskelbusi jokio konkurso ir pratęsusi 329 žirgų lenktynių lažybų sumų administravimo ir rinkimo koncesijas Italijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal EB sutartį ir, be kita ko, pažeidė bendrąjį skaidrumo principą bei viešumo pareigą, išplaukiančius iš EB 43 ir 49 straipsnių.

Teisinis pagrindas

Nacionalinės teisės aktai

2 Italijoje iš pradžių žaidimų ir žirgų lenktynių lažybas administravo tik *Unione Nazionale per l'Incremento delle Razze Equine* (Nacionalinė žirgų veislių gerinimo sąjunga, toliau – NŽVGS), kuri šių lažybų sumų rinkimo ir priėmimo paslaugas galėjo administruoti pati tiesiogiai arba paskirti trečiuosius asmenis jas teikti. NŽVGS šį administravimą patikėjo žirgų lenktynių agentūroms.

3 Vėliau 1996 m. gruodžio 23 d. Įstatymu Nr. 662 (GURI, Nr. 303, paprastasis priedas, 1996 m. gruodžio 28 d.) žaidimų ir žirgų lenktynių lažybų organizavimas bei administravimas buvo priskirtas Finansų ministerijai bei Žemės ūkio, maisto ir miško išteklių ministerijai, kurioms leista tai atlikti tiesiogiai ar tarpininkaujant jų

paskirtiems viešosioms įstaigoms, bendrovėms arba bukmekeriams. Šio įstatymo 3 straipsnio 78 pastraipoje numatyta, kad priimant teisės aktus bus reorganizuoti su žirgų lenktynėmis susijusių žaidimų ir lažybų organizacinis, funkcinis, mokesčių ir represinis aspektai bei iš šių lažybų gautų lėšų paskirstymas.

4 Įgyvendindama šį minėto įstatymo straipsnį, Italijos vyriausybė priėmė Respublikos prezidento dekretą Nr. 169 (GURI, Nr. 125, 1998 m. balandžio 1 d., toliau – Dekretas Nr. 169/1998), kurio 2 straipsnyje numatyta, kad Žemės ūkio ir miškų politikos ministerijai pritarus, Finansų ministerija žirgų lenktynių lažybų administravimo koncesijas suteikia fiziniams asmenims ir bendrovėms, atitinkantiems nustatytas sąlygas, skelbdama konkursą pagal Bendrijos normas. Dekreto Nr. 169/1998 25 straipsnis pereinamuoju laikotarpiu numatė NŽVGS suteiktas koncesijas pratęsti iki 1998 m. gruodžio 31 d. arba – jei iki šios datos nebūtų įmanoma suorganizuoti konkurso, – iki 1990 m. gruodžio 31 dienos.

5 Vėliau 1999 m. balandžio 7 d. ministro dekretu (GURI, Nr. 86, 1999 m. balandžio 14 d.) buvo patvirtintas žirgų lenktynių lažybų sumų rinkimo ir priėmimo tinklo sustiprinimo planas, pagal kurį visoje Italijos teritorijoje sumų rinkimo centrų skaičius turėjo išaugti nuo 329 iki 1000. Dėl 671 naujų koncesijų buvo paskelbtas konkursas, o 329 „ankstesnes (NŽVGS) koncesijas“ nuspręsta tiesiog pratęsti 1999 m. gruodžio 9 d. Finansų ministro įsakymu. Vykdant šį įsakymą, 1999 m. gruodžio 21 d. Finansų ministro sprendimu (GURI, Nr. 300, 1999 m. gruodžio 23 d., toliau – ginčijamas sprendimas) minėtos koncesijos pratęstos šešerių metų laikotarpiui nuo 2000 m. sausio 1 dienos.

6 2001 m. gruodžio 28 d. Dekretas-įstatymas Nr. 452 (GURI, Nr. 301, 2001 m. gruodžio 28 d.), kuris, padarius pakeitimų, tapo 2002 m. vasario 27 d. Įstatymu Nr. 16 (GURI, Nr. 49, 2002 m. vasario 27 d.), vėliau įtvirtino, kad, pirma, „ankstesnės

koncesijos“ bus iš naujo suteiktos pagal Dekretą Nr. 169/1998, t. y. taikant Bendrijos viešųjų pirkimų tvarką, ir, antra, minėtos koncesijos liks galioti iki jų galutinio perskirstymo.

7 Galiausiai 2003 m. birželio 24 d. Dekreto-įstatymo Nr. 147 dėl terminų ir skubių nuostatų biudžeto srityje galiojimo pratęsimo (GURI, Nr. 45, 2003 m. birželio 24 d.), tapusio 2003 m. rugpjūčio 1 d. Įstatymu Nr. 200 (GURI, Nr. 178, 2003 m. rugpjūčio 2 d., toliau – Įstatymas Nr. 200/2003), 8 straipsnio 1 dalis numato kiekvieno koncesininko finansinės padėties įvertinimą, siekiant išspręsti „garantinio minimumo“ – įnašo, kurį visi koncesininkai privalėjo sumokėti NŽVGS, neatsižvelgiant į realiai gautų pajamų dydį per einamuosius metus, kvotos problemą; šis įnašas pasirodė esąs per didelis ir todėl kilo ekonominė krizė žirgų lenktynių lažybų sektoriuje. Vykdydamas šį įstatymą, NŽVGS paskirtas specialusis komisaras 2003 m. spalio 14 d. priėmė Sprendimą Nr. 107/2003 (toliau – Sprendimas Nr. 107/2003), kuris pratęsė jau suteiktas koncesijas tam, kad galėtų būti nustatyta, kokias sumas turės sumokėti koncesininkai, kol sueis paskutinio įnašo terminas, t. y. 2011 m. spalio 30 d., ir bet kuriuo atveju iki tos dienos, kai paskelbus konkursą bus suteiktos naujos koncesijos.

Faktinės aplinkybės ir ikiteisminė procedūra

8 Žirgų lenktynių lažybų sektoriaus privačiam ūkio subjektui pateikus skundą, 2001 m. liepos 24 d. Komisija, remdamasi EB 226 straipsniu, Italijos valdžios institucijoms nusiuntė oficialų pranešimą, kuriuo atkreipė dėmesį, jog Italijos žirgų lenktynių lažybų administravimo suteikimo tvarka ir, be kita ko, ginčijamu sprendimu numatytas 329 ankstesnių NŽVGS priskirtų koncesijų pratęsimas nepaskelbiant konkurso neatitinka bendrojo skaidrumo principo ir viešumo pareigos, išplaukiančių iš EB 43 ir 49 straipsnių. Atsakydama į šį pranešimą, Italijos vyriausybė 2001 m. lapkričio 30 d. ir 2002 m. sausio 15 d. laiškais pranešė apie 2002 m. vasario 27 d. Įstatymo Nr. 16 projektą bei jo priėmimą.

9 Kadangi Komisijos šio įstatymo nuostatų įgyvendinimas netenkino, ji 2002 m. spalio 16 d. pareiškė pagrįstą nuomonę, nurodydama Italijos Respublikai per du mėnesius nuo jos gavimo imtis būtinų priemonių, kad į šią nuomonę būtų tinkamai atsižvelgta. 2002 m. gruodžio 10 d. laišku Italijos vyriausybė atsakė, kad prieš paskelbiant konkursą reikėjo detaliai įvertinti dar galiojančių koncesijų turėtojų finansinę padėtį.

10 Negavusi jokios papildomos informacijos apie šios įvertinimo procedūros pabaigą ir konkurso, skirto iš naujo suteikti aptariamas koncesijas, paskelbimą, Komisija nusprendė pareikšti šį ieškinį.

11 Danijos Karalystė ir Ispanijos Karalystė įstojo į bylą Italijos Respublikos pusėje.

Dėl ieškinio

12 Komisija savo ieškiniui pagrįsti nurodo vienintelį kaltinimą. Ji tvirtina, kad be konkurso pratęsdama 329 NŽVGS žirgų lenktynių lažybų administravimo koncesijas Italijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal Sutartį ir, be kita ko, pažeidė bendrąjį skaidrumo principą bei viešumo pareigą, išplaukiančius iš EB 43 ir 49 straipsnių.

13 Savo ieškinyje Komisija nurodo, kad pagal Bendrijos teisę leidimo Italijoje administruoti ir rinkti žirgų lenktynių lažybų sumas suteikimas turi būti laikomas viešosios paslaugos koncesija. Todėl šis leidimo suteikimas nepatenka į 1992 m. birželio 18 d. Tarybos direktyvos 92/50/EEB dėl viešojo paslaugų pirkimo sutarčių sudarymo tvarkos derinimo (OL L 209, p. 1) taikymo sritį. Vis dėlto iš Teisingumo Teismo praktikos, ypač iš 2000 m. gruodžio 7 d. Sprendimo *Telaustria ir Telefonadress* (C-324/98, Rink. p. I-10745), išplaukia, kad nacionalinės valdžios institucijos, suteikdamos tokį leidimą, privalo laikytis nediskriminavimo ir skaidrumo principų, jog užtikrintų tinkamą viešumą, leidžiantį paslaugų rinką atverti konkurencijai bei vykdyti sutarčių sudarymo procedūros nešališkumo kontrolę.

14 Šiuo atžvilgiu Komisija konstatuoja, kad Italijos vyriausybė, be konkurso pratęsdama jau egzistuojančias 329 NŽVGS koncesijas, nesilaikė minėtų principų reikalavimų. Iš tikrųjų, Komisijos nuomone, nuo šių principų leidžiama nukrypti tik EB 45 ir 46 straipsniuose numatytais atvejais ir dėl juose nurodytų priežasčių. Tačiau Italijos vyriausybės nurodyti pasiteisinimai nėra tarp aiškiai įvardytųjų šiuose straipsniuose ir bet kuriuo atveju ši vyriausybė neįrodė, kad minėtos išimtys yra būtinos ir proporcingos numatytų tikslų atžvilgiu.

15 Savo atsiliepime į ieškinį Italijos vyriausybė tvirtina, kad Įstatymas Nr. 200/2003 ir Sprendimas Nr. 107/2003 atitinka Bendrijos teisės reikalavimus viešųjų paslaugų koncesijų srityje. Minėtos vyriausybės teigimu, ankstesnių NŽVGS koncesijų pratęsimą pateisina būtinybė koncesijų turėtojams užtikrinti jų tęstinumą, finansinį stabilumą ir tinkamą padarytų investicijų rentabilumą bei poreikis atgrasinti nuo nelegalios veiklos, kol šios koncesijos galės būti suteiktos taikant konkurso tvarką. Tokie pateisinimai sudaro privalomuosius bendrojo intereso pagrindus, kurie gali

leisti nukrypti nuo Sutarties principų, numatančių pareigą atverti paslaugų rinką konkurencijai.

16 Danijos vyriausybė ginčija Komisijos pateiktą minėto sprendimo *Telaustria ir Telefonadress* aiškinimą, kiek jis susijęs su skaidrumo pareigos apimtimi tokiomis, kokios yra šios, bylos aplinkybėmis. Ispanijos vyriausybė nurodo argumentus, susijusius su leidimo suteikimo lažyboms ir jų organizavimo specifika, į kuriuos, jos nuomone, Komisija neatsižvelgė.

17 Pirmiausia reikia pastebėti, kad Italijos vyriausybė neginčija, jog Įstatymas Nr. 200/2003 ir Sprendimas Nr. 107/2003 buvo priimti pasibaigus pagrįstoje nuomonėje nustatytam terminui.

18 Šiuo klausimu reikia priminti, kad pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką įsipareigojimo neįvykdymas turi būti vertinamas atsižvelgiant į padėtį valstybėje narėje pagrįstoje nuomonėje nustatyto termino pabaigoje, ir į vėlesnius pakeitimus Teisingumo Teismas atsižvelgti negali (žr., be kita ko, 2005 m. birželio 2 d. Sprendimo *Komisija prieš Airiją*, C-282/02, Rink. p. I-4653, 40 punktą ir 2006 m. sausio 26 d. Sprendimo *Komisija prieš Ispaniją*, C-514/03, Rink. p. I-963, 44 punktą).

19 Todėl Įstatymo Nr. 200/2003 ir Sprendimo Nr. 107/2003 nuostatos nėra svarbios vertinant įsipareigojimų neįvykdymą, kuriuo kaltinama Italijos Respublika. Iš to išplaukia, kad šio ieškinio atveju reikia nagrinėti tik ginčijamą sprendimą.

20 Kaip teisingai nurodė Komisija, Italijos vyriausybė nei vykstant ikiteisminei procedūrai, nei šiam procesui neginčijo, kad leidimo Italijoje administruoti ir rinkti žirgų lenktynių lažybų sumas suteikimas yra viešosios paslaugos koncesija. Tokį kvalifikavimą Teisingumo Teismas pateikė 2007 m. kovo 6 d. Sprendime *Placanica ir kt.* (C-338/04, C-359/04 ir C-360/04, Rink. p. I-1891), aiškindamas EB 43 ir 49 straipsnius tų pačių nacionalinės teisės aktų atžvilgiu.

21 Neginčijama, kad viešųjų paslaugų koncesijoms netaikoma Direktyva 92/50 (žr. 2005 m. spalio 13 d. Sprendimo *Parking Brixen*, C-458/03, Rink. p. I-8585, 42 punktą).

22 Teisingumo Teismas nusprendė, kad, nepaisant to, jog pagal galiojančią Bendrijos teisę viešųjų paslaugų koncesijų sutartims netaikoma Direktyva 92/50, jas sudarančios viešosios valdžios institucijos vis dėlto yra įpareigotos laikytis visų pagrindinių Sutarties taisyklių ir ypač nediskriminavimo dėl pilietybės principo (šiuo klausimu žr. minėto sprendimo *Telaustria ir Telefonadress* 60 punktą; 2005 m. liepos 21 d. Sprendimo *Coname*, C-231/03, Rink. p. I-7287, 16 punktą bei minėto sprendimo *Parking Brixen* 46 punktą).

23 Galiausiai Teisingumo Teismas nurodė, kad viešųjų paslaugų koncesijoms taikomos Sutarties nuostatos, be kita ko, EB 43 ir 49 straipsniai bei draudimas diskriminuoti dėl pilietybės yra konkreti vienodo požiūrio principo išraiška (šiuo klausimu žr. minėto sprendimo *Parking Brixen* 48 punktą).

24 Šiuo atžvilgiu vienodo požiūrio ir nediskriminavimo dėl pilietybės principai visų pirma reiškia skaidrumo pareigą, leidžiančią koncesiją suteikusiai viešosios valdžios

institucijai užtikrinti, kad būtų laikomasi šių principų. Pagal šią minėtai valdžios institucijai tenkančią skaidrumo pareigą kiekvienam potencialiam konkurso dalyviui būtina užtikrinti tinkamą viešumą, leidžiantį paslaugų koncesiją atverti konkurencijai bei vykdyti sutarčių sudarymo procedūros nešališkumo kontrolę (šiuo klausimu žr. minėtų sprendimų *Telaustria ir Telefonadress* 61 ir 62 punktus bei *Parking Brixen* 49 punktą).

25 Šiuo atveju reikia konstatuoti, kad jokio konkurso žirgų lenktynių lažybų administravimo koncesijoms suteikti nepaskelbimas neatitinka EB 43 ir 49 straipsnių ir visų pirma pažeidžia bendrąjį skaidrumo principą bei pareigą užtikrinti tinkamą viešumą. Iš tiesų pratęsus 329 ankstesnes koncesijas be konkurso, užkertamas kelias atverti šias koncesijas konkurencijai bei vykdyti sutarčių sudarymo procedūros nešališkumo kontrolę.

26 Šiomis aplinkybėmis reikia išnagrinėti, ar toks pratęsimas gali būti pripažintas EB 45 ir 46 straipsniuose aiškiai numatytomis leidžiančiomis nukrypti nuostatomis arba pagal Teisingumo Teismo praktiką pateisintas privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais (šiuo atžvilgiu žr. 2003 m. lapkričio 6 d. Sprendimo *Gambelli ir kt.*, C-243/01, Rink. p. I-13031, 60 punktą bei minėto sprendimo *Placanica ir kt.* 45 punktą).

27 Šiuo atžvilgiu Teisingumo Teismo praktika tinkamais pripažįsta tam tikrus privalomuosius bendrojo intereso pagrindus, tarp kurių yra vartotojų apsaugos tikslai, su lošimu susijusių sukčiavimo ir piliečių skatinimo pernelyg išlaidauti prevencija bei bendra socialinės tvarkos pažeidimų prevencija (minėto sprendimo *Placanica ir kt.* 46 punktas).

28 Nors valstybės narės turi teisę nustatyti savo politikos azartinių lošimų srityje tikslus ir, jei reikia, tiksliai apibrėžti siektiną apsaugos lygį, apribojimai, kuriuos jos nustato,

vis dėlto turi atitikti Teisingumo Teismo praktikoje numatytus proporcingumo reikalavimus (minėto sprendimo *Placanica ir kt.* 48 punktas).

29 Vadinasi, reikia išnagrinėti, ar koncesijų pratęsimas nepaskelbiant jokio konkurso yra tinkamas užtikrinti Italijos Respublikos siekiamo tikslo įgyvendinimą ir neviršija to, kas būtina šiam tikslui pasiekti. Bet kuriuo atveju šis pratęsimas turi būti taikomas nediskriminuojant (šiuo klausimu žr. minėtų sprendimo *Gambelli ir kt.* 64 ir 65 punktus bei sprendimo *Placanica ir kt.* 49 punktą).

30 Akivaizdu, kad Italijos vyriausybė patvirtino žirgų lenktynių lažybų sumų rinkimo ir priėmimo tinklo sustiprinimo planą, siekdama visoje Italijos teritorijoje sumų rinkimo ir priėmimo centrų skaičių padidinti nuo 329 iki 1000. Įgyvendinant šį sustiprinimo planą, 671 nauja koncesija buvo suteikta skelbiant konkursą, o 329 ankstesnės jau galiojusios koncesijos pratęstos be konkurso.

31 Šiuo atžvilgiu Italijos vyriausybė nenurodė tokių nukrypstančių priemonių, kokios aiškiai numatytos EB 45 ir 46 straipsniuose. Atvirkščiai, ši vyriausybė pateisina minėtą nepaskelbus konkurso atliktą pratęsimą būtinybe užkirsti kelią nelegalios lažybų sumų rinkimo ir paskirstymo veiklos plėtrai.

32 Vis dėlto savo atsiliepime į ieškinį Italijos vyriausybė nepaaiškino, kokiu pagrindu šiuo atžvilgiu būtina neskelbti konkurso, ir nepateikė argumentų, galinčių paneigti įsipareigojimų neįvykdymą, kuriuo ją kaltina Komisija. Be kita ko, ši vyriausybė nepagrindė, kaip jau galiojančių koncesijų pratęsimas, nepaskelbiant jokio konkurso,

galėtų sudaryti kliūčių nelegalios veiklos žirgų lenktybių lažybų sektoriuje plėtrai, tik nurodė, kad Įstatymas Nr. 200/2003 ir Sprendimas Nr. 107/2003 atitinka Bendrijos teisės reikalavimus viešųjų paslaugų koncesijos srityje.

33 Tačiau šiuo atžvilgiu reikia priminti, kad kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos turi įrodyti, pirma, kad jų teisės aktai atitinka esminį interesą EB 45 ir 46 straipsnių prasme arba teismo praktikoje įtvirtintą privalomojo bendrojo intereso reikalavimą, ir, antra, kad šie teisės aktai atitinka proporcingumo principą (šiuo klausimu žr. 2004 m. gruodžio 2 d. Sprendimo *Komisija prieš Nyderlandus*, C-41/02, Rink. p. I-11375, 47 punktą; 2005 m. sausio 13 d. Sprendimo *Komisija prieš Belgiją*, C-38/03, nepaskelbta Rinkinyje, 20 punktą ir 2006 m. birželio 15 d. Sprendimo *Komisija prieš Prancūziją*, C-255/04, Rink. p. I-5251, 29 punktą).

34 Todėl reikia konstatuoti, kad ankstesnių NŽVGS koncesijų pratęsimas neskelbiant konkurso nėra tinkamas būdas įgyvendinti Italijos Respublikos siekiamą tikslą ir viršija tai, kas būtina, norint išvengti, kad žirgų lenktynių lažybų sektoriaus aktyvūs ūkio subjektai nebūtų įtraukti į baudžiamąją arba sukčiavimo veiklą.

35 Be to, kalbant apie Italijos vyriausybės nurodytas ekonominio pobūdžio priežastis, pavyzdžiui, užtikrinti koncesijų turėtojams jų tęstinumą, finansinį stabilumą ir tinkamą anksčiau padarytų investicijų rentabilumą, pakanka priminti, kad jų negalima laikyti privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais, galinčiais pateisinti Sutartimi garantuojamos pagrindinės laisvės apribojimą (šiuo klausimu žr. 2000 m. birželio 6 d. Sprendimo *Verkooijen*, C-35/98, Rink. p. I-4071, 48 punktą ir 2003 m. sausio 16 d. Sprendimo *Komisija prieš Italiją*, C-388/01, Rink. p. I-721, 22 punktą).

36 Iš to galima padaryti išvadą, kad nė vienas iš Italijos vyriausybės minėtų privalomųjų bendrojo intereso pagrindų, nurodytų siekiant pateisinti 329 ankstesnių koncesijų pratęsimą neskelbiant konkurso, negali būti priimtas.

37 Todėl reikia konstatuoti, kad Komisijos ieškinys yra pagrįstas.

38 Iš to, kas pasakyta, matyti, kad pratęsusi 329 koncesijas dėl žirgų lenktynių lažybų administravimo be jokio konkurso Italijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal EB 43 ir 49 straipsnius ir, be kita ko, pažeidė bendrąjį skaidrumo principą bei pareigą užtikrinti tinkamą viešumą.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

39 Pagal Procedūros reglamento 69 straipsnio 2 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jei laimėjusi šalis to reikalavo. Kadangi Komisija reikalavo priteisti bylinėjimosi išlaidas ir Italijos Respublika pralaimėjo bylą, pastaroji turi jas padengti.

Remdamasis šiais motyvais, Teisingumo Teismas (ketvirtoji kolegija) nusprendžia:

1. **Pratęsusi 329 koncesijas dėl žirgų lenktynių lažybų administravimo be jokio konkurso Italijos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal EB 43 ir 49 straipsnius ir, be kita ko, pažeidė bendrąjį skaidrumo principą bei pareigą užtikrinti tinkamą viešumą.**

2. **Priteisti iš Italijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.**

Parašai.