SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 13. septembra 2007*

V zadevi C-260/04,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 226 ES, vložene dne 17. junija 2004,

Komisija Evropskih skupnosti, ki jo zastopajo K. Wiedner, C. Cattabriga in L. Visaggio, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Italijanski republiki, ki jo zastopa I. M. Braguglia, zastopnik, skupaj z G. De Bellis, avvocato dello Stato, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožena stranka,

* Jezik postopka: italijanščina.

ob intervenciji

Kraljevine Danske, ki jo zastopa J. Molde, zastopnik, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

Kraljevine Španije, ki jo zastopa F. Díez Moreno, zastopnik, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

intervenientki,

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik senata, E. Juhász, sodnik, R. Silva de Lapuerta, sodnica, G. Arestis (poročevalec) in J. Malenovský, sodnika,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,
sodni tajnik: R. Grass,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 29. marca 2007

izreka naslednjo

Sodbo

1 S to tožbo Komisija Evropskih skupnosti Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Italijanska republika s tem, da je podaljšala 329 koncesij za stave na konjske dirke brez vsakršnega razpisnega postopka, ni izpolnila obveznosti iz Pogodbe ES, zlasti pa je kršila splošno načelo preglednosti in zahtevo po javnosti, ki izhajata iz členov 43 ES in 49 ES.

Pravni okvir

Nacionalna zakonodaja

2 V Italiji je bilo upravljanje iger in konjskih stav prvotno pridržano Unione Nazionale per l'Incremento delle Razze Equine (Nacionalna zveza za razvoj konjskih dirk, v nadaljevanju: UNIRE), ki je lahko izbirala med neposrednim upravljanjem ter podelitvijo storitev pobiranja in sprejemanja navedenih stav tretjim osebam. UNIRE je podelila to upravljanje agencijam za konjske dirke.

3 Zakon št. 662 z dne 23. decembra 1996 (redni dodatek h GURI št. 303, z dne 28. decembra 1996) je nato dodelil organizacijo in upravljanje iger in stav, povezanih s konjskimi dirkami, ministrstvu za finance in ministrstvu za kmetijstvo, ki sta bili pooblaščeni, da za to skrbita sami neposredno ali prek javnih organizacij, družb ali

pobiralcev stav, ki jih določita. Člen 3, odstavek 78, tega zakona določa, da bi bilo treba s predpisi reorganizirati igre in stave, povezane s konjskimi dirkami, z organizacijskega, funkcionalnega, davčnega in kazenskega vidika ter razdeliti prihodke iz teh stav.

4 Italijanska vlada je za izvajanje tega člena tega zakona sprejela dekret predsednika Republike št. 169 z dne 8. aprila 1998 (GURI št. 125, z dne 1. junija 1998, v nadaljevanju: dekret št. 169/1998), katerega člen 2 določa, da ministrstvo za finance v soglasju z ministrstvom za kmetijsko in gozdarsko politiko na podlagi javnih razpisov, ki se jih organizira v skladu s pravom Skupnosti, podeli koncesije za sprejemanje konjskih stav fizičnim osebam in družbam, ki izpolnjujejo zahtevane pogoje. Člen 25 dekreta št. 169/1998 je kot prehoden ukrep predvidel podaljšanje koncesij, ki jih je odobrila UNIRE, do 31. decembra 1998, oziroma, če bi se izkazalo, da je nemogoče organizirati javne razpise pred tem datumom, do 31. decembra 1999.

5 Z ministrskim dekretom z dne 7. aprila 1999 (GURI št. 86 z dne 14. aprila 1999) je bil nato načrt povečanja omrežja za pobiranje in sprejemanje konjskih stav odobren, tako da bi se število stavnic povečalo s 329 na 1000 na celotnem italijanskem ozemlju. Medtem ko je bilo 671 novih koncesij predmet javnega razpisa, je smernica ministra za finance z dne 9. decembra 1999 predvidela podaljšanje 329 „starih koncesij" UNIRE. Odločba ministrstva za finance z dne 21. decembra 1999 (GURI št. 300 z dne 23. decembra 1999, v nadaljevanju: izpodbijana odločba) je za izvajanje te smernice podaljšala navedene koncesije za obdobje šestih let od 1. januarja 2000.

6 Uredba-zakon št. 452 z dne 28. decembra 2001 (GURI št. 301 z dne 29. decembra 2001), ki je bila spremenjena v zakon št. 16 z dne 27. februarja 2002 (GURI št. 49 z dne 27. februarja 2002), je nato predvidela, prvič, da naj bi se „stare koncesije"

ponovno podelile v skladu z dekretom št. 169/1998, to pomeni z javnim razpisom Skupnosti, in drugič, da naj bi navedene koncesije ostale veljavne do njihove dokončne ponovne podelitve.

7 Končno uredba-zakon št. 147 z dne 24. junija 2003 o podaljšanju rokov in določb za nujne primere na proračunskem področju (GURI št. 145 z dne 25. junija 2003), ki je postala zakon št. 200 z dne 1. avgusta 2003 (GURI št. 178 z dne 2. avgusta 2003, v nadaljevanju: zakon št. 200/2003), predvideva v členu 8(1) priznanje finančnega stanja vsakega koncesionarja, da bi se rešil problem „zajamčenega minimuma", kvote odtegljaja, ki ga je moral vsak koncesionar plačati UNIRE, ne glede na dejanski obseg prihodkov v tekočem letu, ki se je pokazal za čezmernega in je vodil do gospodarske krize v sektorju konjskih stav. Za izvajanje navedenega zakona je izredni komisar, ki ga je imenovala UNIRE, sprejel odločbo št. 107/2003 z dne 14. oktobra 2003, ki je podaljšala že odobrene koncesije, da bi se določili zneski, ki jih morajo koncesionarji plačati do konca zapadlosti zadnjega plačila, to je do 30. oktobra 2011, in v vsakem primeru do datuma, na katerega so z javnimi razpisi podeljene nove koncesije.

Dejansko stanje in predhodni postopek

8 Komisija je 24. julija 2001 po pritožbi, ki jo je vložil zasebni gospodarski subjekt iz sektorja konjskih stav, italijanskim organom poslala pisni opomin v skladu s členom 226 ES, v katerem jih je opozorila na nezdružljivost italijanskega sistema podelitve upravljanja konjskih stav in zlasti podaljšanja 329 starih koncesij, ki jih je podelila UNIRE z izpodbijano odločbo, brez razpisnega postopka, s splošnim načelom preglednosti in zahtevo po javnosti, ki izhajata iz členov 43 ES in 49 ES. V odgovor na to je italijanska vlada z dopisoma z dne 30. novembra 2001 in z dne 15. januarja 2002 objavila predlog ter sprejetje zakona št. 16 z dne 27. februarja 2002.

9 Ker Komisija ni bila zadovoljna s temi določbami navedenega zakona, je 16. oktobra 2002 izdala obrazloženo mnenje, v katerem je pozvala Italijansko republiko, naj sprejme ukrepe, potrebne za uskladitev z navedenim mnenjem v roku dveh mesecev od njegovega prejema. Italijanska republika je z dopisom z dne 10. decembra 2002 odgovorila, da je bilo pred začetkom razpisnih postopkov nujno točno priznati finančno stanje imetnikov koncesij, ki so še v veljavi.

10 Ker ni prejela nobene dodatne informacije v zvezi z dokončanjem navedenega postopka priznanja in začetkom postopka javnega razpisa za ponovno podelitev zadevnih koncesij, se je Komisija odločila, da vloži to tožbo.

11 Kraljevina Danska in Kraljevina Španija sta intervenirali v podporo Italijanski republiki.

Tožba

12 Komisija navaja en sam očitek v utemeljitev svoje tožbe. Trdi, da Italijanska republika, s tem da je podaljšala 329 starih koncesij UNIRE za sprejemanje konjskih stav brez vsakršnega razpisnega postopka, ni izpolnila obveznosti iz Pogodbe in je predvsem kršila splošno načelo preglednosti ter zahtevo po javnosti, ki izhajata iz členov 43 ES in 49 ES.

13 Komisija je v tožbi navedla, da je treba glede na pravo Skupnosti podelitev upravljanja in pobiranja konjskih stav v Italiji obravnavati kot koncesijo za storitve javnih služb. Zaradi tega navedena podelitev ne sodi na področje uporabe Direktive Sveta 92/50/EGS z dne 18. junija 1992 o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil storitev (UL L 209, str. 1). Vendarle naj bi iz sodne prakse Sodišča, zlasti iz sodbe z dne 7. decembra 2000 v zadevi Telaustria in Telefonadress (C-324/98, Recueil, str. I-10745), izhajalo, da morajo nacionalni organi, ki izvedejo tako podelitev, spoštovati načeli nediskriminacije in preglednosti, da bi zagotovili zadostno stopnjo javnosti, ki omogoča, da se trg storitev odpre za konkurenco, ter nadzor nepristranskosti razpisnih postopkov.

14 Komisija je v zvezi s tem ugotovila, da Italijanska republika ni spoštovala zahtev navedenih načel, ko je brez postopka javnega razpisa podaljšala 329 že obstoječih koncesij UNIRE. Po mnenju Komisije so odstopanja od teh načel dejansko dovoljena samo v primerih in iz razlogov, predvidenih v členih 45 ES in 46 ES. Utemeljitve, ki jih navaja italijanska vlada, ne izhajajo iz tistih, ki jih izrecno predvidevata navedena člena, v vsakem primeru pa naj ta vlada ne bi dokazala, da so navedena odstopanja nujna in sorazmerna glede na navedene cilje.

15 Italijanska vlada v odgovoru na tožbo trdi, da sta zakon 200/2003 in odločba št. 107/2003 skladna z zahtevami prava Skupnosti na področju koncesij za storitve javnih služb. Po mnenju te vlade je podaljšanje starih koncesij UNIRE utemeljeno z nujnostjo zagotoviti imetnikom koncesije kontinuiteto, finančno stabilnost in zadostno rentabilnost naložb, ki so bile realizirane v preteklosti, ter z nujnostjo, da se odvrne zatekanje k nezakonitim dejavnostim, dokler teh koncesij ne bi bilo mogoče podeliti na podlagi postopkov javnega razpisa. Te utemeljitve naj bi bile

nujni razlogi v splošnem interesu, na podlagi katerih so lahko dovoljena odstopanja od načel Pogodbe, ki se nanašajo na obveznost odprtja trga storitev za konkurenco.

16 Danska vlada izpodbija razlago zgoraj navedene sodbe Telaustria in Telefonadress, ki jo je podala Komisija, kolikor se nanaša na obseg obveznosti transparentnosti v okoliščinah, kot so te v tej zadevi. Španska vlada glede posebnosti dovoljenja in organizacije stav navaja, da jih po njenem mnenju Komisija ni upoštevala.

17 Uvodoma je treba poudariti, da italijanska vlada ne ugovarja temu, da sta bila zakon št. 200/2003 in odločba št. 107/2003 sprejeta po poteku roka, določenega v obrazloženem mnenju.

18 V zvezi s tem je treba spomniti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča obstoj neizpolnitve presojati glede na položaj države članice, v katerem je bila po poteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in da pozneje nastalih sprememb Sodišče ne more upoštevati (glej zlasti sodbi z dne 2. junija 2005 v zadevi Komisija proti Irski, C-282/02, ZOdl., str. I-4653, točka 40, in z dne 26. januarja 2006 v zadevi Komisija proti Španiji, C-514/03, ZOdl., str. I-963, točka 44).

19 Zato določbe zakona št. 200/2003 in odločbe št. 107/2003 ne bi mogle biti upoštevne za presojo neizpolnitve, očitane Italijanski republiki. Iz tega sledi, da ta tožba temelji zgolj na preučitvi izpodbijane odločbe.

20 Kot utemeljeno poudarja Komisija, italijanska vlada niti med predhodnim postopkom niti med tem postopkom ni izpodbijala, da pomeni podelitev sprejemanja in pobiranja konjskih stav v Italiji koncesijo za storitve javnih služb. Tako opredelitev je potrdila sodba z dne 6. marca 2007 v zadevi Placanica in drugi (C-338/04, C-359/04 in C-360/04, ZOdl., str. I-1891), v kateri je Sodišče razlagalo člena 43 ES in 49 ES glede na isto nacionalno zakonodajo.

21 Gotovo je, da so koncesije za storitve javnih služb izključene s področja uporabe Direktive 92/50 (glej sodbo z dne 13. oktobra 2005 v zadevi Parking Brixen, C-458/03, ZOdl., str. I-8585, točka 42).

22 Sodišče je razsodilo, da čeprav so koncesijske pogodbe za storitve javnih služb v stanju, v kakršnem je trenutno pravo Skupnosti, izvzete s področja uporabe Direktive 92/50, morajo javni organi, ki jih sklepajo, na splošno spoštovati temeljna pravila Pogodbe ES in zlasti prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva (v tem smislu glej zgoraj navedeno sodbo Telaustria in Telefonadress, točka 60; sodbo z dne 21. julija 2005 v zadevi Coname, C-231/03, ZOdl., str. I-7287, točka 16, in zgoraj navedeno sodbo Parking Brixen, točka 46).

23 Sodišče je nato razsodilo, da so določbe pogodbe, ki se lahko uporabijo za koncesije za storitve javnih služb, zlasti člena 43 ES in 49 ES, ter prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva poseben izraz načela enakega obravnavanja (v tem smislu glej zgoraj navedeno sodbo Parking Brixen, točka 48).

24 Načeli enakega obravnavanja in prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva posebej vključujeta zahtevo po javnosti, tako da lahko javni organ, ki podeljuje

koncesije, ugotovi, ali sta bili upoštevani. Zaradi te zahteve po preglednosti mora ta organ v korist potencialnih ponudnikov zagotoviti ustrezno stopnjo javnosti, ki koncesijo za storitve odpre za konkurenco in omogoča nadzor nad tem, ali so bili postopki podelitve izvedeni nepristransko (v tem smislu glej zgoraj navedeni sodbi Telaustria in Telefonadress, točki 61 in 62, in Parking Brixen, točka 49).

25 V tej zadevi je treba ugotoviti, da to, da ni bilo nobenega javnega razpisa za odobritev koncesij za sprejemanje konjskih stav, ni v skladu s členoma 43 ES in 49 ES in predvsem krši splošno načelo preglednosti in obveznosti zagotoviti ustrezno stopnjo javnosti. Podaljšanje 329 starih koncesij brez javnega razpisa dejansko ovira odprtje navedenih koncesij za konkurenco ter nadzor nepristranskosti razpisnih postopkov.

26 V teh okoliščinah je treba preučiti, ali je mogoče dovoliti zadevna podaljšanja na podlagi odstopanj, ki so izrecno določena v členih 45 ES in 46 ES ali ki so utemeljena v skladu s sodno prakso Sodišča z nujnimi razlogi v splošnem interesu (v tem smislu glej sodbo z dne 6. novembra 2003 v zadevi Gambelli in drugi, C-243/01, Recueil, str. I-13031, točka 60, in zgoraj navedeno sodbo Placanica in drugi, točka 45).

27 V zvezi s tem je sodna praksa priznala določeno število nujnih razlogov v splošnem interesu, kot so cilji varstva potrošnikov, preprečevanje goljufije in preprečevanje spodbujanja državljanov k čezmerni porabi pri igranju ter preprečevanje vznemirjanja družbenega reda na splošno (zgoraj navedena sodba Placanica in drugi, točka 46).

28 Čeprav lahko države članice prosto določajo cilje svoje politike na področju iger na srečo in v določenem primeru natančno določijo želeno raven varstva, morajo

omejitve, ki jih določajo, vendarle izpolnjevati pogoje, ki izhajajo iz ustaljene sodne prakse Sodišča v zvezi z njihovo sorazmernostjo (zgoraj navedena sodba Placanica in drugi, točka 48).

29 Posledično je treba preučiti, ali podaljšanje koncesij brez kakršnega koli razpisnega postopka lahko zagotovi uresničevanje cilja, ki ga zasleduje Italijanska republika, in ne presega tega, kar je nujno za dosego tega cilja. V vsakem primeru se morajo navedena podaljšanja izvesti nediskriminatorno (v tem smislu glej zgoraj navedeni sodbi Gambelli in drugi, točki 64 in 65, ter Placanica in drugi, točka 49).

30 Dejstvo je, da je italijanska vlada odobrila načrt povečanja omrežja za pobiranje in sprejemanje konjskih stav, tako da bi se število stavnic povečalo s 329 na 1000 na celotnem italijanskem ozemlju. Za uresničitev tega načrta povečanja je bilo podeljenih 671 novih koncesij po postopku javnega razpisa, medtem ko je bilo 329 obstoječih starih koncesij podaljšanih brez razpisnega postopka.

31 Italijanska vlada v zvezi s tem ni navedla odstopanj, kot so izrecno predvidena s členoma 45 ES in 46 ES. Ta vlada, nasprotno, utemeljuje navedeno podaljšanje brez razpisnega postopka z nujnostjo, da se predvsem odvrne zatekanje k nezakonitim dejavnostim pobiranja in podeljevanja stav.

32 Vendar pa italijanska vlada v svojem odgovoru na tožbo ni razložila, kako bi se lahko utemeljilo nujnost tega, da ni bilo nobenega razpisnega postopka, in ni navedla nobenih argumentov, da bi izpodbila neizpolnitev obveznosti, ki ji jo očita Komisija. Navedena vlada zlasti ni utemeljila, kako bi lahko podaljšanje obstoječih koncesij

brez kakršnega koli razpisnega postopka oviralo razvoj nezakonitih dejavnosti na področju konjskih stav in se je zadovoljila s trditvijo, da sta zakon št. 200/2003 in odločba št. 107/2003 skladna z zahtevami prava Skupnosti na področju koncesij za storitve javnih služb.

33 V zvezi s tem je treba opozoriti, da morajo pristojni nacionalni organi dokazati, prvič, da njihova zakonodaja ustreza bistvenemu interesu v smislu členov 45 ES in 46 ES ali nujni zahtevi v splošnem interesu, ki jo je določila sodna praksa, in drugič, da je navedena zakonodaja skladna z načelom sorazmernosti (v tem smislu glej sodbe z dne 2. decembra 2004 v zadevi Komisija proti Nizozemski, C-41/02, ZOdl., str. I-11375, točka 47; z dne 13. januarja 2005 v zadevi Komisija proti Belgiji, C-38/03, neobjavljena v ZOdl., točka 20, in z dne 15. junija 2006 v zadevi Komisija proti Franciji, C-255/04, ZOdl., str. I-5251, točka 29).

34 Zato je treba ugotoviti, da to, da so se stare koncesije UNIRE podaljšale brez razpisnega postopka, ne more zagotoviti uresničitve cilja, ki ga zasleduje Italijanska republika, in presega to, kar je nujno za izogniti se temu, da bi bili gospodarski subjekti, dejavni v sektorju konjskih stav, vpleteni v kaznive ali goljufive dejavnosti.

35 Poleg tega v zvezi z gospodarskimi razlogi, ki jih je navedla italijanska vlada, kot na primer zagotovitev imetnikom koncesije kontinuiteto, finančno stabilnost in zadostno rentabilnost naložb, ki so bile realizirane v preteklosti, zadošča opozoriti, da jih ni mogoče sprejeti kot nujne razloge v splošnem interesu, da bi se lahko utemeljilo omejitev temeljne svoboščine, ki jo zagotavlja Pogodba (v tem smislu glej sodbi z dne 6. junija 2000 v zadevi Verkooijen, C-35/98, Recueil, str. I-4071, točka 48, in z dne 16. januarja 2003 v zadevi Komisija proti Italiji, C-388/01, Recueil, str. I-721, točka 22).

36 Iz tega sledi, da ni mogoče sprejeti nobenega od nujnih razlogov v splošnem interesu, ki jih je navedla italijanska vlada, da bi utemeljila podaljšanje 329 starih koncesij brez vsakršnega razpisnega postopka.

37 Zato je treba ugotoviti, da je tožba Komisije utemeljena.

38 Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da Italijanska republika s tem, da je podaljšala 329 koncesij za sprejemanje stav na konjske dirke brez vsakršnega razpisnega postopka, ni izpolnila obveznosti iz členov 43 ES in 49 ES, zlasti pa je kršila splošno načelo preglednosti in obveznost zagotoviti ustrezno stopnjo javnosti.

Stroški

39 V skladu s členom 69(2) Poslovnika Sodišča se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija je predlagala, naj se Italijanski republiki naloži plačilo stroškov, in ker ta s tožbenimi razlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

1. **Italijanska republika s tem, da je podaljšala 329 koncesij za sprejemanje stav na konjske dirke brez vsakršnega razpisnega postopka, ni izpolnila obveznosti iz členov 43 ES in 49 ES, zlasti pa je kršila splošno načelo preglednosti in obveznost zagotoviti ustrezno stopnjo javnosti.**

2. **Italijanski republiki se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi