ĢENERĀLADVOKĀTA MANUELA KAMPOSA SANČESA-BORDONAS [*MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA*]

SECINĀJUMI,

sniegti 2021. gada 21. janvārī [1]

Apvienotās lietas C-721/19 un C-722/19

***Sisal SpA* (C-721/19)**
Stanleybet Malta Ltd,
***Magellan Robotech Limited* (C-722/19)**
pret
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
piedaloties:
Lotterie Nazionali Srl,
Lottomatica Holding Srl

(*Consiglio di Stato* (Valsts padome, Itālija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Prejudiciālā nolēmuma tiesvedība – Brīvība veikt uzņēmējdarbību – Pakalpojumu sniegšanas brīvība – Ierobežojumi – Direktīva 2014/23/ES – 3. un 43. pants – Publiskais iepirkums – Koncesionāra atlases procedūras – Momentloterijas – Valsts tiesību akti, kas nosaka koncesijas pagarināšanu bez konkursa rīkošanas – Koncesijas noteikumu izmaiņas – Būtiski grozījumi – Tiesības uz pieeju pārsūdzības procedūras sistēmai

1. Viens no Itālijā atļautajiem azartspēļu veidiem ir tā sauktā "valsts momentloterija" [2], kuras pārvaldība 2009. gadā tika piešķirta ar administratīvās koncesijas sistēmas starpniecību. Līgumslēdzēja iestāde izvēlējās koncesijas pretendentu uz ekonomiski visizdevīgākā piedāvājuma kritēriju balstītā publiskā iepirkuma procedūrā.

2. Ar Dekrētlikumu Nr. 78/2009 [3] tika izstrādāta valsts momentloterijas koncesiju sistēma, kurā varēja izvēlēties līdz četriem koncesionāriem. Koncesijas termiņš bija deviņi gadi, un to varēja pagarināt vienu reizi uz tādu pašu termiņu.

3. Konkursā piedalījās tikai viens pretendents *Lotterie Nazionali Srl* (turpmāk tekstā – "*Lotterie Nazionali*"), kas tika izraudzīta kā vienīgais koncesionārs.

[1] Oriģinālvaloda – spāņu.

[2] Runa ir par "nokasāma" tipa biļešu momentloterijām, kurās dalībnieki var nekavējoties uzzināt savu izlozes rezultātu. Pēc biļetes nopirkšanas nejauša laimējošā kombinācija, kas ir uzdrukāta un noslēpta, atklājas, nokasot noteiktu biļetes zonu.

[3] 2009. gada 1. jūlija Dekrētlikums Nr. 78/2009 "Krīzes pārvarēšanas pasākumi un termiņu pagarināšana" (2009. gada 1. jūlija *GURI* Nr. 150), kas ar grozījumiem apstiprināts par 2009. gada 3. augusta Likumu Nr. 102 (2009. gada 4. augusta *GURI* Nr. 179; turpmāk tekstā – "Dekrētlikums Nr. 78/2009").

4. Divus gadus pirms sākotnējā termiņa beigām (2010.–2019. gads) ar jaunu tiesību aktu, proti, Dekrētlikumu Nr. 148/2017 [4], līgumslēdzējai iestādei tika noteikts pienākums atļaut "turpināt pastāvošās koncesijas attiecības [..] līdz galīgajam termiņam, kas ir paredzēts [..] koncesijas līgumā" [5], proti, līdz 2028. gadam.

5. *Consiglio di Stato* (Valsts padome, Itālija) šaubās, ka koncesijas attiecību tupināšanās šajā laikposmā bez jauna konkursa rīkošanas ir saderīga ar pakalpojumu sniegšanas brīvību un ar brīvību veikt uzņēmējdarbību (LESD 49. un 56. pants), kā arī ar Direktīvu 2014/23/ES [6].

6. Tā arī prāto, vai nozares tirgus dalībnieki, kas nav piedalījušies sākotnējā konkursā, var apstrīdēt pagarinājumu, prasot jaunas konkursa procedūras uzsākšanu.

I. Atbilstošās tiesību normas

A. Savienības tiesības. Direktīva 2014/23

7. Saskaņā ar 3. pantu ("Vienlīdzīgas attieksmes, nediskriminācijas un pārredzamības princips"):

"1. Līgumslēdzējas iestādes un līgumslēdzēji nodrošina vienlīdzīgu un nediskriminējošu attieksmi pret ekonomikas dalībniekiem un rīkojas pārredzami un samērīgi.

[..]"

8. Direktīvas 43. pantā ("Līgumu izmaiņas to darbības laikā") ir noteikts:

"1. Koncesijas bez jaunas koncesijas piešķiršanas procedūras saskaņā ar šo direktīvu var grozīt šādos gadījumos:

a) ja izmaiņas – neatkarīgi no to vērtības naudā – ir paredzētas sākotnējos koncesijas dokumentos skaidrās, precīzās un nepārprotamās pārskatīšanas klauzulās, kuras var ietvert vērtības pārskatīšanas klauzulas, vai kā iespējas. Šādās klauzulās norāda iespējamo izmaiņu vai iespēju apmēru un raksturu, kā arī nosacījumus, ar kuriem tās var izmantot. Klauzulās neparedz izmaiņas vai iespējas, kas mainītu koncesijas vispārējo raksturu;

[..]

e) ja izmaiņas – neatkarīgi no to vērtības – nav būtiskas 4. punkta nozīmē.

[..]

[4] 2017. gada 16. oktobra Dekrētlikums Nr. 148/2017 "Steidzami un neatliekami pasākumi finanšu jomā" (2017. gada 16. oktobra *GURI* Nr. 242), kas ar grozījumiem apstiprināts par 2017. gada 4. decembra Likumu Nr. 172 (2017. gada 5. decembra *GURI* Nr. 284; turpmāk tekstā – "Dekrētlikums Nr. 148/17").

[5] Iesniedzējtiesas nolēmumu dažos fragmentos (piemēram, 12. punkta c.8) apakšpunktā) iesniedzējtiesa apgalvo, ka koncesiju attiecību turpināšana būtībā ir pielīdzināma to atjaunošanai (*rinnovo*) vai pagarināšanai.

[6] Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2014. gada 26. februāris) par koncesijas līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanu (OV 2014, L 94, 1. lpp.).

4. Koncesijas izmaiņas tās darbības laikā uzskata par būtiskām 1. punkta e) apakšpunkta nozīmē, ja to dēļ koncesijas raksturs kļūst būtiski atšķirīgs no sākotnēji noslēgtās. Jebkurā gadījumā, neskarot 1. un 2. punktu, izmaiņas uzskata par būtiskām, ja tās atbilst vienam vai vairākiem no šādiem nosacījumiem:

a) ar izmaiņām ievieš nosacījumus, kas – ja tie būtu bijuši ietverti sākotnējā koncesijas piešķiršanas procedūrā – būtu ļāvuši piedalīties citiem pieteikumu iesniedzējiem, nevis sākotnēji atlasītajiem vai arī būtu ļāvuši pieņemt citu piedāvājumu, nevis sākotnēji pieņemto, vai arī būtu koncesijas piešķiršanas procedūrai piesaistījuši papildu dalībniekus;

b) izmaiņu dēļ koncesijas ekonomiskais līdzsvars mainās par labu koncesionāram tādā veidā, kāds nebija paredzēts sākotnējā koncesijā;

[..]

5. Jauna koncesijas piešķiršanas procedūra saskaņā ar šo direktīvu ir vajadzīga, lai koncesijas noteikumos tās darbības laikā veiktu kādas citas, nevis šā panta 1. un 2. punktā paredzētās izmaiņas."

B. Itālijas tiesības

1. Dekrētlikums Nr. 78/2009

9. Dekrētlikuma 21. pantā ("Koncesijas piešķiršana azartspēļu jomā") ir paredzēts:

"1. Nolūkā nodrošināt būtisko sabiedrības interešu aizsardzību azartspēļu likmju pieņemšanas darījumos, ja tie tiek nodoti subjektiem, kuri ir ārpus valsts pārvaldes, šo pakalpojumu pārvaldīšanu vienmēr uztic ar koncesiju, kuru, ievērojot Eiropas Savienībā un valstī noteiktos principus un noteikumus, parasti piešķir vairākiem subjektiem, ko atlasa atklātās, uz konkurenci balstītās un nediskriminējošās procedūrās. Tādējādi [..] Ekonomikas un finanšu ministrijas Valsts monopolu autonomā pārvalde veic vajadzīgās procedūras, lai laikus panāktu koncesijas, kas ietver arī minēto loteriju likmju pieņemšanu attālināti, līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu viskvalificētākajiem valsts un Savienības azartspēļu operatoriem, kuru skaits katrā ziņā nepārsniedz četrus un kuri atbilst atbilstošām morālās, tehniskās un ekonomiskās uzticamības prasībām.

[..]

3. Koncesionāru atlases pamatā ir ekonomiski visizdevīgākā piedāvājuma kritērijs, kura ietvaros prioritāri ir šādi kritēriji: a) iesniegto piedāvājumu apjoma palielinājums attiecībā pret iepriekš noteiktu apjomu, lai katrā ziņā nodrošinātu ieņēmumus, kuru kopsumma nav mazāka par 500 miljoniem EUR 2009. gadā un 300 miljoniem EUR 2010. gadā, neatkarīgi no pretendentu galīgā skaita;

[..]

4. Šā panta 1. punktā minēto koncesiju maksimālais ilgums ir deviņi gadi, kas ir sadalīti divos periodos, attiecīgi 5 un 4 gadi, un šīs koncesijas var pagarināt ne vairāk kā vienu reizi. Koncesijas

turpināšana otrajā periodā ir atkarīga no koncesijas piešķirējas iestādes sniegta pozitīva pārvaldīšanas novērtējuma, kas ir jāpaziņo līdz piektā koncesijas gada pirmā pusgada beigām."

2. Dekrētlikums Nr. 148/2017

10. Dekrētlikuma 20. panta 1. punktā ir noteikts:

"Piemērojot 21. panta 3. un 4. punktu 2009. gada 1. jūlija Dekrētlikumā Nr. 78, kas ar grozījumiem ir apstiprināts ar 2009. gada 3. augusta Likumu Nr. 102, Muitas un monopolu dienests atļauj turpināt pastāvošās koncesijas attiecības valsts momentloteriju likmju pieņemšanai, arī attālināti, līdz galīgajam termiņam, kas ir paredzēts koncesijas līguma 4. panta 1. punktā, lai nodrošinātu jaunus un lielākus ieņēmumus valsts budžetā, 50 miljonu EUR apmērā 2017. gadā un 750 miljonu EUR apmērā 2018. gadā."

II. Fakti, valsts tiesvedība un prejudiciālie jautājumi

11. Ar 2009. gada 15. augusta un 2010. gada 2. aprīļa *Eiropas Savienības Oficiālajā Vēstnesī* publicētiem sludinājumiem *Amministratione Autonoma Monopoli di Stato* (Valsts monopolu autonomā pārvalde, Itālija) uzsāka "atlases procedūru publisko azartspēļu, kas tiek sauktas par "valsts momentloterijām", pārvaldīšanas tiesību koncesijas piešķiršanai" [7].

12. Koncesijas piešķiršanas procedūras dokumentos bija noteikts: [8]

– Azartspēļu rīkošanas darbību netiešā pārvaldīšana vienmēr tiek piešķirta koncesiju sistēmā.

– Koncesijas parasti tiek piešķirtas vairākām personām, kuru skaits nedrīkst pārsniegt četras, kuras tiek atlasītas atklātās, uz konkurenci balstītās un nediskriminējošās procedūrās.

– Katram koncesionāram ir pienākums maksāt atlīdzību, kas ir atkarīga no ieņēmumu procentuālas daļas.

– Koncesionāru atlases pamatā ir ekonomiski visizdevīgākā piedāvājuma kritērijs, un šajos kritērijos tiek ņemts vērā iesniegto piedāvājumu apjoma palielinājums attiecībā pret iepriekš noteiktu apjomu, lai katrā ziņā nodrošinātu kopējos ieņēmumus, kas nav mazāki 500 miljoniem EUR 2009. gadā un 300 miljoniem EUR 2010. gadā, neatkarīgi no pretendentu galīgā skaita.

– Koncesijas ir iespējams pagarināt tikai vienu reizi, un to termiņš ir deviņi gadi, kas ir sadalīts divos 5 un 4 gadu periodos. Koncesijas turpināšana otrajā periodā ir atkarīga no līgumslēdzējas iestādes sniegta pozitīva pārvaldīšanas novērtējuma, kas ir jāpaziņo līdz piektā koncesijas gada pirmā pusgada beigām.

13. Iepirkuma procedūrā piedalījās tikai *Lotterie Nazionali*, un tai tika ekskluzīvi piešķirtas līguma slēgšanas tiesības.

[7] Saskaņā ar iesniedzējtiesas nolēmumiem (3.1. punkts), pamatojoties uz 2003. gada 14. oktobra līgumu, šo loterijas veidu līdz 2010. gada 31. maijam bija pārvaldījusi uzņēmumu pagaidu apvienība *Lottomatica* (kas pēc tam kļuva par *Lotterie Nazionali*). *Lottomatica Holding Srl* īsteno kontroli pār *Lotterie Nazionali*, kuras 64 % kapitāla daļu tai pieder.

[8] Iepirkuma procedūras dokumentos būtībā bija atkārtots Dekrētlikuma Nr. 78/2009 21. pants.

14. Kad bija pagājis pirmais 5 gadu apakšperiods, *Agenzia delle Dogane e dei Monopoli* (Muitas un monopolu dienests, Itālija; turpmāk tekstā – "*ADM*")[9] atļāva to turpināt otrajā 4 gadu apakšperiodā līdz 2019. gada 30. septembrim.

15. 2017. gada 26. jūlijā *Lotterie Nazionali* lūdza *ADM* īstenot līguma noteikumu par koncesijas turpināšanu otrajā deviņu gadu periodā.

16. Ar 2017. gada 19. septembra paziņojumu *ADM* konstatēja, ka lūgtā līguma turpināšana atbilst sabiedrības interesēm.

17. 2017. gada 16. oktobrī stājās spēkā Dekrētlikuma Nr. 148/2017 20. panta 1. punkts.

18. Pamatojoties uz šo normu, *ADM* ar 2017. gada 1. decembra paziņojumu – pakārtoti tam, ka koncesionārs būs iepriekš devis formālu piekrišanu Dekrētlikuma Nr. 148/17 20. panta 1. punktā paredzētajiem nosacījumiem - noteica ka koncesijas gala termiņš būs 2028. gada 30. septembrī. *Lotterie Nazionali* šos nosacījumus pieņēma tajā pašā dienā.

19. Sabiedrības *Sisal SpA*, *Stanleybet Malta Ltd* un *Magellan Robotech Limited* (turpmāk tekstā – "apelācijas sūdzības iesniedzējas") apstrīdēja šo lēmumu *Tribunale amministrativo regionale del Lazio* (Lacio Reģionālā administratīvā tiesa, Itālija), kura to prasījumus noraidīja ar 2018. gada 4. oktobra spriedumiem Nr. 9734/2018 un Nr. 9730/2018.

20. Apelācijas sūdzības iesniedzējas par pirmās instances spriedumiem iesniedza apelācijas sūdzības *Consiglio di Stato* (Valsts padome). *ADM* un *Lotterie Nazionali* par tiem iesniedza pretapelācijas sūdzību attiecībā uz noraidītajām iebildēm par pieņemamību.

21. Ar 2019. gada 3. novembra "daļējiem starpspriedumiem" Nr. 6079 un Nr. 6080 *Consiglio di Stato* (Valsts padome) noraidīja *ADM* un *Lotterie Nazionali* pretapelācijas sūdzības un pēc būtības apšaubīja, ka Dekrētlikuma Nr. 148/17 20. panta 1. punkts atbilst Savienības tiesībām.

22. Šajos apstākļos *Consiglio di Stato* (Valsts padome) uzdeva Tiesai šādus prejudiciālos jautājumus:

"1) Vai Savienības tiesības un it īpaši tiesības veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvība (LESD 49. un turpmākie panti, 56. un turpmākie panti), kā arī tiesiskās drošības, nediskriminācijas, pārskatāmības un objektivitātes, brīvas konkurences, samērīguma, tiesiskās paļāvības un konsekvences [Eiropas Savienības tiesību] principi, kā arī – ja ir piemērojami – Direktīvas 2014/23/ES 3. un 43. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tie nepieļauj tādu tiesisko regulējumu kā 2017. gada 16. oktobra Dekrētlikuma Nr. 148 20. panta 1. punkts un tā īstenošanas normas, kas paredz, ka "*1. Piemērojot 2009. gada 1. jūlija Dekrētlikuma Nr. 78 – kas ar grozījumiem ir apstiprināts par 2009. gada 3. augusta Likumu Nr. 102 – 21. panta 3. un 4. punktu, Muitas un monopolu dienests atļauj turpināt pastāvošās koncesijas attiecības valsts momentloteriju likmju pieņemšanai, arī attālināti, līdz galīgajam termiņam, kas ir paredzēts koncesijas līguma 4. panta 1. punktā, lai nodrošinātu jaunus un lielākus ieņēmumus valsts budžetā, 50 miljonu EUR apmērā 2017. gadā un 750 miljonu EUR apmērā 2018. gadā*", tādā situācijā, kad:

[9] *ADM* stājās Valsts monopolu autonomās pārvaldes vietā.

– 2009. gada 1. jūlija Dekrētlikuma Nr. 78 – kas ar grozījumiem ir apstiprināts par 2009. gada 3. augusta Likumu Nr. 102 – 21. panta 1. punktā ir paredzēts, ka aplūkojamās koncesijas parasti piešķir vairākiem subjektiem, kurus atlasa atklātās, uz konkurenci balstītās un nediskriminējošās procedūrās;

– minētā dekrētlikuma 21. panta 4. punktā ir paredzēts, ka 1. punktā minētās koncesijas var pagarināt ne vairāk kā vienu reizi;

– apelācijas sūdzības iesniedzējas nepiedalījās 2010. gadā izsludinātajā konkursā;

– pašreiz pastāvošās attiecības tika nodibinātas ar vienīgo koncesionāru pēc atklāta konkursa, kurā tika iesniegts viens vienīgs piedāvājums;

– pastāvošo koncesijas attiecību turpināšana nozīmētu – praksē – ka šīs attiecības turpinātos ekskluzīvā veidā ar šo vienīgo koncesionāru, nevis ar vairākiem subjektiem, bez papildu konkursa?

2) Vai Savienības tiesības, it īpaši tiesības veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvība (LESD 49. un turpmākie panti, 56. un turpmākie panti), tiesiskās drošības, nediskriminācijas, pārskatāmības un objektivitātes, brīvas konkurences, samērīguma, tiesiskās paļāvības un konsekvences [Eiropas Savienības tiesību] principi, kā arī – ja ir piemērojami – Direktīvas 2014/23/ES 3. un 43. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tie nepieļauj tādu tiesisko regulējumu kā 2017. gada 16. oktobra Dekrētlikuma Nr. 148 20. panta 1. punkts, kurā, piemērojot 2009. gada 1. jūlija Dekrētlikuma Nr. 78 – kas ar grozījumiem ir apstiprināts par 2009. gada 3. augusta Likumu Nr. 102 – 21. panta 3. un 4. punktu, ir paredzēts, ka "*Muitas un monopolu dienests atļauj turpināt pastāvošās koncesijas attiecības valsts momentloteriju likmju pieņemšanai, arī attālināti, līdz galīgajam termiņam, kas ir paredzēts koncesijas līguma 4. panta 1. punktā, lai nodrošinātu jaunus un lielākus ieņēmumus valsts budžetā, 50 miljonu EUR apmērā 2017. gadā un 750 miljonu EUR apmērā 2018. gadā*", ņemot vērā, ka:

– tajā ir paredzēts turpināt vienīgās pastāvošās koncesijas attiecības, nevis no jauna noslēgt vairākas koncesijas, kā noteikts 2009. gada 1. jūlija Dekrētlikuma Nr. 78 – kas ar grozījumiem ir apstiprināts par 2009. gada 3. augusta Likumu Nr. 102 – 21. panta [4. punktā], un neizsludinot jaunu konkursu;

– Dekrētlikums Nr. 148/2017 stājās spēkā pirms koncesijas termiņa beigām, 2017. gada 16. oktobrī, proti, tajā pašā dienā, kad tas tika publicēts Itālijas oficiālajā vēstnesī [*Gazzetta ufficiale*], savukārt koncesijas termiņš beidzās 2019. gada 30. septembrī;

– lai nodrošinātu jaunus un lielākus ieņēmumus valsts budžetā, 50 miljonu EUR apmērā 2017. gadā un 750 miljonu EUR apmērā 2018. gadā, ir izmainīti daži aspekti, kas saistīti ar koncesijas maksas samaksas kārtību un termiņu, kā arī, iespējams, ar kopējo maksājamo summu tās lieluma ziņā, konkrēti, izmainīti maksājuma termiņi, saīsinot tos salīdzinājumā ar sākotnējā koncesijā paredzētajiem, ņemot vērā – pēc apelācijas iesniedzēju uzskatiem – objektīvo un labi zināmo faktu par laika finansiālo vērtību?

3) Vai Savienības tiesības, it īpaši tiesības veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvība (LESD 49. un turpmākie panti, 56. un turpmākie panti), tiesiskās drošības, nediskriminācijas, pārskatāmības un objektivitātes, brīvas konkurences, samērīguma, tiesiskās paļāvības un konsekvences [Eiropas Savienības tiesību] principi, kā arī – ja ir

piemērojami – Direktīvas 2014/23/ES 3. un 43. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tie nepieļauj tādu tiesisku regulējumu kā minētā dekrēta īstenošanas akti, konkrēti, Muitas un monopolu dienesta 2017. gada 1. decembra paziņojums [ar protokola numuru] 0133677, kas, piemērojot 2017. gada 16. oktobra Dekrētlikuma Nr. 148 20. panta 1. punkta tiesību normas un pamatojoties uz momentloteriju pārvaldīšanas koncesijas līguma 4. panta pirmo punktu, kurā ir paredzēts, ka to var pagarināt ne vairāk kā vienu reizi, atliek koncesijas attiecību beigu termiņu uz 2028. gada 30. septembri – katrā ziņā neskarot tā paša 4. panta noteikumus par koncesijas ilguma sadalīšanu divos attiecīgi 5 un 4 gadu ilgos periodos (tādējādi pēc 5 gadiem no 2019. gada 1. oktobra turpināšana uz papildu 4 gadiem līdz termiņa beigām 2028. gada 30. septembrī ir atkarīga no Muitas un monopolu dienesta sniegtā pārvaldīšanas pozitīva novērtējuma, kas ir jāpaziņo līdz 2024. gada 30. martam), – un ir paredzēts, ka sabiedrība samaksā 50 miljonus EUR līdz 2017. gada 15. decembrim; 300 miljonus EUR līdz 2018. gada 30. aprīlim un 450 miljonus EUR līdz 2018. gada 31. oktobrim, ņemot vērā, ka:

– šie noteikumi tika pieņemti pirms apskatāmās koncesijas sākotnējā beigu termiņa iestāšanās (Muitas un monopolu dienesta paziņojums [ar protokola numuru] 0133677 tika pieņemts 2017. gada 1. decembrī, savukārt koncesijas termiņam bija jābeidzas 2019. gada 30. septembrī);

– tā mērķis bija nodrošināt 800 miljonu EUR iepriekšēju samaksu agrākos termiņos (50 miljoni EUR līdz 2017. gada 15. decembrim; 300 miljoni EUR līdz 2018. gada 30. aprīlim un 450 miljoni EUR līdz 2018. gada 31. oktobrim), salīdzinot ar šo beigu termiņu (2019. gada 30. septembris);

– ar to, iespējams, tika mainīta [..] kopējā maksājamā summa tās lieluma ziņā, ņemot vērā – pēc apelācijas iesniedzēju uzskatiem – objektīvo un labi zināmo faktu par laika finansiālo vērtību?

4) Vai Savienības tiesības, it īpaši tiesības veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvība (LESD 49. un turpmākie panti, 56. un turpmākie panti), tiesiskās drošības, nediskriminācijas, pārskatāmības un objektivitātes, brīvas konkurences, samērīguma, tiesiskās paļāvības un konsekvences [Eiropas Savienības tiesību] principi, kā arī – ja ir piemērojami – Direktīvas 2014/23/ES 3. un 43. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tie nepieļauj tādu tiesisku regulējumu arī gadījumā, ja nozares operatori, kuri šobrīd ir ieinteresēti ienākt tirgū [..], nav piedalījušies sākotnēji izsludinātajā konkursā par koncesijas, kuras termiņš beidzas un kura saskaņā ar aprakstītajiem jaunajiem līguma nosacījumiem turpinās ar esošo koncesionāru, līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu, vai arī [..] iespējamais tirgus piekļuves ierobežojums [..] rodas tikai tad, ja tie faktiski būtu piedalījušies sākotnējā konkursā?"

III. Tiesvedība Tiesā

23. Lūgumi sniegt prejudiciālu nolēmumu tika reģistrēti Tiesā 2019. gada 23. septembrī. Ņemot vērā to saistību, Tiesa nolēma tos apvienot.

24. *Lotterie Nazionali*, *Lottomatica Holding*, *Sisal*, *Stanleybet Malta*, *Magellan Robotech*, Itālijas valdība un Komisija iesniedza rakstveida apsvērumus un rakstveidā atbildēja uz jautājumiem, kurus tām bija uzdevusi Tiesa.

IV. Vērtējums

A. Ievada precizējumi

25. Šaubas, ko *Consiglio di Stato* (Valsts padome) izklāsta iesniedzējtiesas nolēmumos, attiecas it īpaši uz strīda materiāltiesiskajiem aspektiem, par kuriem ir pirmais līdz trešais prejudiciālais jautājums.

26. Savukārt ceturtajam jautājumam ir drīzāk procesuāls aspekts, jo tajā tiek apsvērts, vai lietas iznākumu ietekmētu tas, ka apelācijas sūdzības iesniedzējas, "nozares operatori, kuri šobrīd ir ieinteresēti ienākt tirgū", nav piedalījušās sākotnējā koncesijas piešķiršanas procedūrā.

27. Kad būšu izanalizējis pirmo prejudiciālo jautājumu, apvienošu savus apsvērumus par otro un trešo jautājumu, kuru kopīga aplūkošana, manuprāt, ir lietderīga to ciešās saistības dēļ.

28. Vispirms jāprecizē, kāda Savienības tiesību norma ir piemērojama šajās lietās un kāds ir vispārējais regulējums, ko nosaka gan Tiesas judikatūra, gan Direktīva 2014/23 attiecībā uz koncesijas noteikumu izmaiņām.

29. Jānorāda arī, ka tiesvedībā nav celti nekādi iebildumi, lai apstrīdētu Itālijas tiesisko regulējumu, ar ko uz šo loterijas veidu tiek attiecināta koncesiju sistēma, par kuras saderību ar Savienības tiesībām jau ir lēmusi Tiesa [10].

30. Šajā tiesvedībā nav apstrīdēts arī koncesijas kopējā ilguma pamatojums (deviņi sākotnējie gadi un iespējamie nākamie deviņi gadi) [11], ne citi tās regulējuma aspekti [12].

B. Piemērojamais tiesiskais regulējums

31. Saskaņā ar Direktīvas 2014/23 54. pantu "šo direktīvu nepiemēro koncesiju piešķiršanai, par kurām iesniegti piedāvājumi vai kuras piešķirtas pirms 2014. gada 17. aprīļa". Tā kā valsts momentloterijas sākotnējā koncesija tika piešķirta 2010. gadā, principā varētu šķist [13], ka šī norma izslēdz Direktīvas 2014/23 piemērošanu strīdā [14].

[10] Spriedums, 2018. gada 19. decembris, *Stanley International Betting* un *Stanleybet Malta* (C-375/17, EU:C:2018:1026; turpmāk tekstā – "spriedums *Stanley International Betting* un *Stanleybet Malta*"), 66. punkts: "Šajā ziņā ir jānorāda, ka Tiesa ir atzinusi, ka azartspēļu jomā koncesiju sistēma var būt efektīvs mehānisms uzņēmumu, kuri darbojas azartspēļu sektorā, kontrolei, lai novērstu šo darbību izmantošanu kriminālos vai krāpšanas nolūkos (šajā nozīmē skat. spriedumu, 2013. gada 12. septembris, *Biasci* u.c., C-660/11 un C-8/12, EU:C:2013:550, 24. punkts un tajā minētā judikatūra)".

[11] Koncesijas kopējais ilgums varētu būt nozīmīgs faktors. Saskaņā ar judikatūru "koncesiju piešķiršana uz laiku, kas var ilgt līdz pat 15 gadiem, var traucēt vai pat aizliegt citās dalībvalstīs esošiem uzņēmējiem īstenot EKL 43. un 49. pantā garantētās brīvības" (spriedums, 2010. gada 9. septembris, *Engelmann* (C-64/08, EU:C:2010:506), 46. punkts).

[12] Iepazīstoties ar pirmajā instancē pasludinātajiem *Tribunale amministrativo regionale del Lazio* (Lacio Reģionālā administratīvā tiesa) spriedumiem, ir redzams, ka pirmais iepirkums savulaik ir ticis pārsūdzēts lietā, kurā bija iestājusies *Sisal* un kurā *Consiglio di Stato* (Valsts padome) pieņēma galīgo spriedumu Nr. 1705/2010.

[13] Spriedums *Stanley International Betting* un *Stanleybet Malta*, 34. punkts: "Atbilstoši Tiesas pastāvīgajai judikatūrai publiskā iepirkuma jomā, kas pēc analoģijas piemērojama pakalpojumu koncesijām, principā ir jāpiemēro tā direktīva, kura ir spēkā brīdī, kad līgumslēdzēja iestāde izvēlas, kādu procedūru tā īstenos, un galīgi izlemj jautājumu, vai pastāv pienākums veikt iepirkuma procedūras iepriekšēju izsludināšanu publiska līguma slēgšanas tiesību piešķiršanai."

[14] Šajā lietā nevar runāt par pilnībā iekšēju situāciju: koncesijai pēc savas iedabas piemīt noteikta pārrobežu dimensija, kas prevalē pār valsts dimensiju, un divas no apelācijas sūdzības iesniedzējām ir reģistrētas ārpus Itālijas.

32. Uzreiz norādīšu, ka, lai kāda būtu atbilde uz šo jautājumu, katrā ziņā ir jāņem vērā Tiesas judikatūra par to, kāda ietekme uz publiskā iepirkuma normām ir LESD 49. un 56. pantam par brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību.

33. Konkrēti, šajā judikatūrā no šīm abām LESD normām tiek secināts, kad publiskā līguma būtiskām izmaiņām principā var būt vajadzīgs jauns iepirkums. Šis kritērijs ir vienlīdz attiecināms uz pakalpojumu koncesijas līgumiem [15].

34. Ja koncesijas noteikumu būtisku grozījumu gadījumā ir nepieciešama jauna iepirkuma procedūra, uz to ir jāattiecina tās tiesību normas, kas ir spēkā šīs procedūras izsludināšanas datumā, nevis normas, kas bija spēkā, kad tika piešķirta sākotnējā koncesija [16].

35. Balstoties uz šo premisu, ja grozījumi momentloterijas koncesijas noteikumos, kas tika ieviesti ar Dekrētlikumu Nr. 148/17, ir tik būtiski, ka nepieciešama jaunas koncesijas piešķiršanas procedūras izsludināšana, šai procedūrai *ratione temporis* būtu piemērojama Direktīva 2014/23 [17].

36. Šo pašu kritēriju var izmantot tādiem līgumu pagarināšanas gadījumiem, kāds ir šajā lietā, pat ja tas ir bijis paredzēts sākotnējā dokumentā. Ja līguma pagarināšana uz jaunu (deviņu gadu) termiņu ir atkarīga no līgumslēdzējas iestādes *ad casum* novērtējuma, kas nav automātisks [18], man šķiet loģiskāk, ka būtu piemērojams tiesiskais regulējums, kas ir spēkā brīdī, kad tas tiek darīts.

37. Katrā ziņā ar Direktīvas 2014/23 3. un 43. pantu Tiesas judikatūra publisko iepirkumu līgumu jomā tiek vienīgi iekļauta tiesību aktā, proti:

– direktīvas 3. pantā ir atspoguļoti vienlīdzīgas attieksmes, nediskriminācijas un pārredzamības principi, kas sekmē "Kopienu tiesiskā regulējuma par publiskā iepirkuma līguma slēgšanu tiesību piešķiršanu [pamatmērķi nodrošināt] pakalpojumu sniegšanas brīvīb[u] un netraucēt[u] konkurenc[i] visās dalībvalstīs" [19];

– arī tās 43. pants, ar ko tiek reglamentēta koncesijas grozīšana tās spēkā esamības laikā, ir balstīts uz iedibinātajiem judikatūras kritērijiem [20], saskaņā ar kuriem "principā, ja tiek būtiski grozīts

[15] Spriedums, 2010. gada 13. aprīlis, *Wall* (C-91/08, EU:C:2010:182), 37. punkts: "Lai nodrošinātu procedūru pārskatāmību un vienlīdzīgu attieksmi pret pretendentiem, būtiskie grozījumi, kas veikti pakalpojumu koncesijas līguma būtiskajos noteikumos, var noteiktos gadījumos būt jauna koncesijas līguma piešķiršana, ja to noteikumi būtiski atšķiras no sākotnējā līguma noteikumiem."

[16] Spriedums, 2019. gada 18. septembris, Komisija/Itālija (C-526/17, EU:C:2019:756), 60. punkts: "[..] piemērojamie Savienības tiesību akti ir tiesību akti, kuri ir spēkā šī [būtiskā] grozījuma izdarīšanas dienā". Savā atbildē uz Tiesas jautājumiem Itālijas valdība apgalvo, ka šī judikatūra, kas attiecas uz Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2004/18/EK (2004. gada 31. marts) par to, kā koordinēt būvdarbu valsts līgumu, piegādes valsts līgumu un pakalpojumu valsts līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūru, nav piemērojama, jo Direktīvā 2014/23 ir ietverta speciālā norma (54. pants), kuras nebija pirmajā direktīvā. Nepiekrītu šim, pēc savas būtības apļveida, argumentam, jo minētā 54. pantā noteiktais ir piemērojams tad, ja nav veikti būtiski grozījumi.

[17] Dekrētlikums Nr. 148/17 un sekojošais *ADM* paziņojums ir izdoti pēc Direktīvas 2014/23 transponēšanas termiņa (kas saskaņā ar tās 51. panta 1. punktu beidzās 2016. gada 18. aprīlī).

[18] Savās atbildēs uz Tiesas jautājumiem *Stanleybet Malta*, *Magellan Robotech* un Komisija uzsver, ka nebija nekāda *pienākuma* turpināt koncesijas attiecības.

[19] Spriedums, 2008. gada 19. jūnijs, *pressetext Nachrichtenagentur* (C-454/06, EU:C:2008:351), 31. un 32. punkts.

[20] Direktīvas 2014/23 75. apsvērumā tas atspoguļots šādi: "Ņemot vērā Eiropas Savienības Tiesas attiecīgo judikatūru, ir jāprecizē nosacījumi, kuri rada nepieciešamību pēc jaunas koncesijas piešķiršanas procedūras, ja koncesijas īstenošanas laikā rodas grozījumi."

[..] koncesijas līgums, ir jānotiek jaunai publiskā iepirkuma procedūrai attiecībā uz šādi grozīto līgumu" [21].

38. Tādējādi gan saskaņā ar judikatūru par brīvības veikt uzņēmējdarbību vai pakalpojumu sniegšanas brīvības ievērošanu, gan Direktīvas 2014/23 3. un 43. pantu rezultāts būtībā būs tāds pats.

39. Jautājumā par nepiemērojamību *ratione materiae*, kas izriet no Direktīvas 2014/23 35. apsvēruma [22], uz kuru atsaucas *Lotterie Nazionali* [23], pietiek vien norādīt, ka šajā lietā līguma piešķiršanas konkursa procedūra bija izsludināta.

C. Koncesijas grozījumu vispārējais regulējums

40. Ievērojot iepriekš minēto judikatūru, Direktīvas 2014/23 43. pantā tie koncesijas grozījumi, kurus var veikt "bez jaunas koncesijas piešķiršanas procedūras" (1. un 2. punkts), tiek nošķirti no pārējiem grozījumiem. Šos pēdējos grozījumus uzskata par *būtiskiem*.

41. Šā panta 5. punkts ir izsmeļošs, paredzot, ka "jauna koncesijas piešķiršanas procedūra saskaņā ar šo direktīvu ir vajadzīga, lai koncesijas noteikumos tās darbības laikā veiktu kādas citas, nevis šā panta 1. un 2. punktā paredzētās izmaiņas".

42. Risinājums, lai izlemtu, kad izmaiņas ir būtiskas un ir nepieciešama jaunas procedūras uzsākšana, ir noteikts Direktīvas 2014/23 43. panta 4. punktā, proti, "koncesijas izmaiņas tās darbības laikā uzskata par būtiskām [..], ja to dēļ koncesijas raksturs kļūst būtiski atšķirīgs no sākotnēji noslēgtās".

43. Precizējot šo vispārējo noteikumu, tajā pašā 4. punktā ir uzskaitīti četri būtisko grozījumu scenāriji, no kuriem nozīme šajā lietā var būt diviem:

– "ar izmaiņām ievieš nosacījumus, kas – ja tie būtu bijuši ietverti sākotnējā koncesijas piešķiršanas procedūrā – [..] būtu koncesijas piešķiršanas procedūrai piesaistījuši papildu dalībniekus" [24];

[21] Spriedums, 2019. gada 18. septembris, Komisija/Itālija (C-526/17, EU:C:2019:756), 59. punkts. Gan šajā spriedumā, gan 2013. gada 11. jūlija sprieduma Komisija/Nīderlande (C-576/10, EU:C:2013:510) 54. punktā tiek aplūkotas izmaiņas līguma būtiskajos noteikumos. Ir loģiski, ka nelieli vai nebūtiski grozījumi ir pieņemami un nerada nepieciešamību pēc jaunas koncesijas piešķiršanas procedūras. Kā apstiprināts Direktīvas 2014/23 75. apsvērumā, "līdz noteiktai pakāpei vienmēr vajadzētu būt iespējai – bez nepieciešamības īstenot jaunu koncesijas piešķiršanas procedūru – veikt grozījumus koncesijā, kuru rezultātā nedaudz tiek mainīta līguma vērtība līdz noteiktam līmenim".

[22] "Šai direktīvai nebūtu jāskar dalībvalstu brīvība, ievērojot Savienības tiesību aktus, izvēlēties veidus, kā organizēt un kontrolēt azartspēļu un derību rīkošanu, tostarp izmantojot atļaujas. Ir atbilstīgi šīs direktīvas darbības jomā neiekļaut koncesijas saistībā ar loteriju rīkošanu, kuras dalībvalsts piešķir ekonomikas dalībniekam, pamatojoties uz ekskluzīvām tiesībām, ko piešķir saskaņā ar procedūru bez publicitātes nodrošināšanas atbilstoši piemērojamiem valsts tiesību aktiem, normatīvajiem vai publicētiem administratīvajiem aktiem saskaņā ar LESD. Pamatojums šādai izslēgšanai ir ekskluzīvu tiesību piešķiršana ekonomikas dalībniekam, kā dēļ nav iespējams piemērot konkurences procedūru, kā arī vajadzība saglabāt iespēju dalībvalstīm regulēt azartspēļu nozari valsts līmenī, ņemot vērā dalībvalstu pienākumus nodrošināt publisko un sabiedrisko kārtību."

[23] Tās rakstveida apsvērumu 9. punkts.

[24] Šāds gadījums tika izpētīts Tiesas 2016. gada 7. septembra sprieduma *Finn Fronge* (C-549/14, EU:C:2016:634) 29. punktā: "Tādai līguma elementu grozīšanai, kas sastāv no būtiska līguma priekšmeta samazinājuma, sekas var būt tādas, ka tas var būt pieejams lielākam skaitam saimnieciskās darbības subjektu."

– "izmaiņu dēļ koncesijas ekonomiskais līdzsvars mainās par labu koncesionāram tādā veidā, kāds nebija paredzēts sākotnējā koncesijā" [25].

D. Par pirmo prejudiciālo jautājumu

44. *Consiglio di Stato* (Valsts padome), uzsvērusi, ka apelācijas sūdzības iesniedzējas nav piedalījušās saskaņā ar Dekrētlikumu Nr. 78/2009 rīkotajā procedūrā, apgalvo, ka iemesls, kādēļ tās nepiedalījās konkursā, varētu būt bijis tas, ka koncesijas atjaunošana bija tikai iespējama, jo tā bija atkarīga no valsts iestādes rīcības brīvības izmantošanas.

45. Tā papildus norāda, ka šī rīcības brīvība esot zudusi līdz ar Dekrētlikumu Nr. 148/2017, kurš turklāt stājās spēkā divus gadus pirms koncesijas līgumā noteiktā (pirmā) deviņu gadu termiņa beigām.

46. Tātad iemesls iespējamai nesaderībai ar Savienības tiesību normām būtu apstāklī, ka 2017. gadā likumdevējs ar normatīvu aktu atcēla jebkādu administratīvu rīcības brīvību saistībā ar izvēli vai nu turpināt koncesijas attiecības, vai rīkot jaunu konkursu.

47. Manuprāt, vispirms ir jāuzsver, ka koncesijas attiecību turpināšanās papildu deviņu gadu periodā bija norādīta jau sākotnējā dokumentā, kas savukārt atbilda Dekrētlikumam Nr. 78/2009.

48. Šis apstāklis ir nozīmīgs, jo, *aktivizējot* šo noteikumu, šajā dokumentā noteiktais tika izpildīts, gluži vienkārši piemērojot vienu no sākotnējā koncesijas līguma noteikumiem.

49. Kā turpinājumā izklāstīšu sīkāk, iespējas izmantošana turpināt koncesijas attiecības tikai vienu reizi uz jaunu deviņu gadu periodu nemainīja sākotnējo modeli, kas atbilda vairāku koncesionāru sistēmai (kurā bija paredzēti līdz četriem iespējamiem koncesionāriem).

50. Šis modelis pats par sevi palika nemainīgs. Tomēr, tā kā, to īstenojot 2010. gadā, faktiski tikai viens tirgus dalībnieks bija piedalījies konkursā un tādējādi kļuvis par vienīgo koncesionāru, sākotnējā līgumā paredzētā iespēja koncesijas attiecības turpināt deviņus papildu gadus bija jāpiešķir šim koncesionāram.

51. Tomēr ir taisnība, ka arī saskaņā ar sākotnējo līgumu koncesiju piešķirošajai iestādei bija jāsniedz pozitīvs novērtējums par koncesionāra īstenoto pārvaldīšanu, lai sekmētu pāreju uz nākamo deviņu gadu periodu.

52. Lai arī turpinājumā iztirzāšu īpašos nosacījumus, kam ir pakārtota pretendenta iespēja iegūt tiesības koncesijas attiecības turpināt vēl nākamos deviņus gadus, uzskatu par nebūtisku to, ka šo attiecību turpināšanas lēmums ir pieņemts ar dekrētlikumu pēc tam, kad koncesiju piešķirošā iestāde ir apstiprinājusi, ka šī turpināšana atbilst sabiedrības interesēm.

53. Proti, *ADM* ar 2017. gada 19. septembra paziņojumu [26] pozitīvi novērtēja *Lotterie Nazionali* līdz tam īstenoto pārvaldīšanu un izklāstīja iemeslus, kādēļ ar šo sabiedrību saskaņā ar sākotnējo līgumu varēja turpināt koncesijas attiecības vēl otrus deviņus gadus. Īstenojot šo izvērtēšanu, *ADM* izmantoja savu rīcības brīvību, ko ir minējusi *Consiglio di Stato* (Valsts padome).

[25] Tas, ka šā noteikuma izcelsme ir rodama judikatūrā, izriet no 2008. gada 19. jūnija sprieduma *pressetext Nachrichtenagentur* (C-454/06, EU:C:2008:351), 37. punkts.

[26] Paziņojums bija atbilde uz lūgumu, ko 2017. gada 26. jūlijā iesniedza sabiedrība koncesionāre, lai varētu pagarināt koncesiju.

54. Minētajā paziņojumā ir teikts, ka koncesijas attiecību turpināšana ar *Lotterie Nazionali* ir ne tikai labvēlīga sabiedrības interesēm no ekonomiskā skatpunkta, bet to pamato arī šīs komercsabiedrības rīcības pozitīvais novērtējums [27].

55. Tādējādi ar Dekrētlikumu Nr. 148/17 tika apstiprināts, ka ir jāturpina koncesijas attiecības, kuras *ADM* jau bija pēc sava ieskata novērtējusi.

56. Lai kādi būtu iemesli, kādēļ šī līguma turpināšana tiek izlemta ar leģislatīvu lēmumu, nevis koncesiju piešķirošās valsts iestādes aktu, ir skaidrs, ka publiskā iestāde, kā jau teicu, pirms Dekrētlikuma Nr. 148/17 pieņemšanas jau bija atzinīgi novērtējusi koncesionāra īstenoto pārvaldīšanu un bija norādījusi, ka turpināt koncesijas attiecības ir sabiedrības interesēs.

1. Vairāki koncesionāri un viens koncesionārs

57. Vairākos iesniedzējtiesas nolēmumu fragmentos, kā arī dažos to personu apsvērumos, kas iebilst pret koncesijas attiecību ar *Lotterie Nazionali* turpināšanu [28], ir pausts uzskats, ka šīs turpināšanas rezultātā vairāku koncesionāru sistēma tiekot pārvērsta viena koncesionāra sistēmā.

58. Jau esmu norādījis, ka tad, kad tika atļauts turpināt koncesijas attiecības, joprojām bija spēkā Dekrētlikumā Nr. 78/2009 paredzētā vairāku koncesionāru izvēle, kas pati par sevi Dekrētlikuma Nr. 148/17 ceļā netika aizstāta ar viena koncesionāra modeli.

59. Esmu arī paskaidrojis, ka šajā lietā ir tikai viens koncesionārs nevis tāpēc, ka būtu piemērota kāda tiesību norma, bet gan kāda tīri faktiska apstākļa dēļ, proti, konkursā piedalījās tikai viens pretendents.

60. No Savienības tiesību viedokļa jebkura no abām iespējām principā varētu būt derīga, kā ir apstiprinājusi Tiesa [29]. Viena koncesionāra modeļa izvēlei tiesību aktos tomēr būtu vajadzīgs, lai ar to saskanīgā veidā būtu paredzēts īstenot kādu leģitīmu mērķi.

61. Domāju, ka nav nepieciešams iet šajā virzienā, lai izvērtētu viena koncesionāra modeļa pamatojumu, jo, kā jau teicu, šā modeļa šajā lietā nav.

62. *ADM* 2017. gada 19. septembra paziņojumā patiešām bija runa par viena koncesionāra sistēmu, kurai šis publiskais dienests toreiz deva priekšroku [30]. Tomēr šos apsvērumus *ADM* izteica pakārtoti – gadījumam, ja nebūtu pamatoti, kā tā pati ir rosinājusi, turpināt koncesijas attiecības ar *Lotterie Nazionali* [31].

[27] *ADM* uzskata, ka koncesionārs bija uzturējis noteiktos ieņēmumu iekasēšanas līmeņus, saskaņā ar pašas *ADM* norādījumiem bija efektīvi pārvaldījis valsts momentloterijas fiziskās izplatīšanas tīklu un ar īpašu uzmanību veicis valstij pienākošās samaksas, kā arī patērētājiem pienākošos laimestu maksājumus pareizi un savlaicīgi.

[28] Jaunas konkursa procedūras nepieciešamības aizstāvji apgalvo, ka Dekrētlikums Nr. 148/17, kad ar to tika noteikta koncesijas atjaunošana, ieviesa viena koncesionāra modeli.

[29] Spriedums *Stanley International Betting un Stanleybet Malta*, 53. punkts un rezolutīvā daļa: "LESD 49. un 56. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tiem nav pretrunā tāds valsts tiesiskais regulējums [..], atbilstoši kuram automatizētās loterijas un citu fiksēta laimesta koeficienta skaitļu izložu pakalpojumu pārvaldības koncesijai ir paredzēts viena koncesionāra modelis atšķirībā no citām spēlēm, prognožu konkursiem un derībām, kuriem piemērojams vairāku koncesionāru modelis, ja iesniedzējtiesa konstatē, ka ar valsts tiesisko regulējumu tik tiešām saskanīgā un sistemātiskā veidā tiek īstenoti attiecīgās dalībvalsts izvirzītie mērķi."

[30] Itālijas valdības apsvērumu 64. punkts.

[31] Konkrētāk, tā apgalvoja, ka tad, ja netiktu izmantota iespēja turpināt koncesijas attiecības, īpašā normā būtu jāparedz jaunās koncesijas piešķiršanas procedūras būtiskie elementi.

63. Tādējādi jautājums par (nepastāvošu) modeļa maiņu, manuprāt, ir nevietā. Itālijas likumdevēja griba, arī pieņemot Dekrētlikumu Nr. 148/17, nebija panākt, lai valsts momentloterijas pārvaldīšanas koncesijas turpmāk atbilstu viena koncesionāra modelim. Šajā dekrētlikumā vienkārši tika izdarīta izvēle turpināt koncesijas attiecības atbilstoši sākotnējā dokumenta noteikumiem ar komercsabiedrību, kurai tika piešķirtas līguma slēgšanas tiesības, jo tā vienīgā bija piedalījusies konkursā, kas bija izsludināts vairāku koncesionāru modeļa ietvaros.

E. Otrais un trešais prejudiciālais jautājums

64. *Consiglio di Stato* (Valsts padome) atzīst, ka Dekrētlikumā Nr. 148/17 ir saglabāts "tas pats koncesijas juridiskais pamats (*causa petendi*) un tas pats darījuma priekšmets (*petitum*)". Konkrētāk, kopsumma, kas *Lotterie Nazionali* ir jāsamaksā par otro deviņu gadu periodu, ir tāda pati kā summa, kāda bija paredzēta sākotnējā dokumentā (800 miljoni EUR).

65. Iesniedzējtiesas nolēmumos tomēr ir uzsvērtas *izmaiņas*, kas attiecas uz "koncesijas maksas samaksas kārtību un termiņu": minētās maksas samaksu avansā 2017. gadā (50 miljoni EUR) un 2018. gadā (750 miljoni EUR) [32].

66. Iesniedzējtiesa piebilst, ka šis apstāklis varētu nozīmēt, "iespējams, [..] kopējās maksājamās summas izmaiņu [..], ņemot vērā – pēc apelācijas iesniedzēju uzskatiem – objektīvo un labi zināmo faktu par laika finansiālo vērtību".

67. Lietas dalībnieki, kas apgalvo, ka šī jaunā samaksas kārtība nav uzskatāma par būtisku grozījumu, argumentē, ka gan 2010. gada līguma slēgšanas tiesību piešķiršanā, gan 2017. gada pagarinājumā summa, kas koncesionāram bija jāmaksā, esot bijusi vienāda (800 miljoni EUR). Turklāt samaksa avansā esot apgrūtinošāka koncesionāram, jo tās samaksa notiek pat tad, kad vēl nav sācies otrais deviņu gadu periods.

68. Lai atbildētu uz *Consiglio di Stato* (Valsts padome) jautājumiem, ir nepieciešams: a) salīdzināt pirmā un otrā koncesijas perioda samaksas kārtības un b) noteikt, vai no šā salīdzinājuma izriet, ka ir bijušas kādas izmaiņas, lai tās kvalificētu par būtiskām vai nebūtiskām.

1. Samaksas kārtību salīdzinājums

69. Sākotnējā koncesijā ieņēmumi par labu koncesiju piešķirošajai iestādei bija vismaz 500 miljoni EUR pirmajā (2009.) gadā un 300 miljoni EUR otrajā (2010.) gadā.

70. Saskaņā ar maksājumu sadalījumu, kas ir noteikts Dekrētlikumā Nr. 148/17, kā jau teikts, šie paši ieņēmumi valsts budžetā bija 50 miljoni EUR pirmajam (2017.) gadam un 750 miljoni EUR otrajam (2018.) gadam, ar ko koncesijas pagarinājuma periodam atbilstošā maksa faktiski tika samaksāta avansā.

[32] Bija noteiktas trīs maksājuma daļas: 50 miljoni EUR līdz 2017. gada 15. decembrim, 300 miljoni EUR līdz 2018. gada 30. aprīlim un 450 miljoni EUR līdz 2018. gada 31. oktobrim.

71. Tādējādi jauno samaksas nosacījumu rezultātā:

– pirmais pagarinājuma perioda maksājums (50 miljoni EUR) bija desmitā daļa no summas (500 miljoni EUR), kas bija paredzēta pirmajam maksājumam noteikumos, kuri bija piemērojami 2010. gada koncesijai;

– savukārt otrais pagarinājuma perioda maksājums (750 miljoni EUR) vairāk nekā divas reizes pārsniedz tam analogo sākotnējās koncesijas summu (300 miljoni EUR).

72. Tātad izmainījās maksājumu ritms, kādā koncesionāram bija jāveic samaksa, bet ne samaksas apmērs, ne arī tās sadalījums divās secīgās daļās.

73. Visnotaļ iespējams, ka pirmās maksājuma daļas (50 miljoni EUR) samazināšana – kā norāda Komisija [33] – ļautu koncesionāram labāk *sagatavoties* otrās maksājuma daļas (750 miljoni EUR) samaksai nākamajā gadā. Lai arī šī maksājuma daļa bija vairāk nekā divas reizes lielāka par atbilstošo maksājuma daļu, kas bija noteikta Dekrētlikumā Nr. 78/2009, koncesionārs varēja no paša sākuma rēķināties ar ieņēmumiem no pašas koncesijas, tādēļ nav izslēdzams, ka kopumā sistēma tam sniedz labumu.

74. Tomēr ir skaidrs, ka pagarinātā perioda maksājuma samaksa divus gadus agrāk varēja pati par sevi radīt koncesionāram finansiālas neērtības, kas ir pielīdzināmas tām, ar kādam ir jāsaskaras jebkuram tirgus dalībniekam, lai varētu agrāk veikt samaksu par ieņēmumiem, kas ir vēl tikai gaidāmi [34].

2. Būtiski grozījumi?

75. Šobrīd neņemot vērā pārējos ar samaksas veikšanu saistītos apstākļus, piekrišana turpināt koncesijas attiecības ar *Lotterie Nazionali* vēl deviņus gadus nebija uzskatāma par koncesijas grozījumiem (ne būtiskiem, ne maznozīmīgiem), jo, kā jau teicu, tā atbilda sākotnējam līgumam.

76. Citādi būtu, ja koncesijas pagarināšana jau sākotnēji nebūtu bijusi paredzēta minētajā līgumā. Šajā gadījumā izbeigušās koncesijas pagarināšana uz deviņiem gadiem vai nu *ex lege*, vai ar līgumslēdzējas iestādes autonomu lēmumu, nerīkojot konkursa procedūru, bez šaubām nozīmētu koncesijas līguma būtiskus grozījumus [35].

77. Tādējādi strīdā ir tikai jānoskaidro, vai koncesijas otrā perioda samaksas kārtība *būtiski* atšķīrās no pirmajam periodam izmantotās kārtības.

78. Atgādināšu, ka nevienā no periodiem nebija izmaiņu ne attiecībā uz "koncesijas juridisko pamatu (*causa petendi*) un darījuma priekšmetu (*petitum*)", ne arī attiecībā uz samaksu, kura jāveic koncesionāram, kā arī prasību, ka maksājums tiek veikts divās daļās, kas atbilst katra perioda pirmajam un otrajam gadam.

[33] Tās rakstveida apsvērumu 47.–49. punkts.

[34] Tā netieši norāda *Lotterie Nazionali* (tās apsvērumu 32. punkta pēdējā daļa un 35. punkta otrā ievilkuma pēdējais teikums) un *Lottomatica* (tās apsvērumu 4.3. punkts). Tomēr nevar izslēgt, ka tad, ja *Lotterie Nazionali* piekrita veikt samaksu avansā, tad tas bija tāpēc, ka faktiski tas tai bija izdevīgi. Loģiski, ka citādi tā nebūtu uzņēmusies koncesijas attiecību turpināšanu.

[35] Saistībā ar Itālijas koncesiju atjaunošanām vai pagarināšanām Tiesa to ir apstiprinājusi 2007. gada 13. septembra spriedumā Komisija/Itālija (C-260/04, EU:C:2007:508), kas attiecās uz koncesijām derību rīkošanai zirgu skriešanās sacīkstēs, 2016. gada 14. jūlija spriedumā *Promoimpresa* (C-458/14 un C-67/15, EU:C:2016:558), kas attiecās uz publiskā īpašuma koncesijām, un 2019. gada 18. septembra spriedumā Komisija/Itālija (C-526/17, EU:C:2019:756), kas attiecās uz valsts būvdarbu koncesijām.

79. Tas, kas patiesībā izmainījās, bija šo abu maksājumu daļējais apmērs, kas atšķirās tā, kā jau tika izklāstīts iepriekš, un apstāklis, ka šie maksājumi par jaunā koncesijas perioda sākšanos 2019. gadā bija jāsamaksā avansā jau 2017. un 2018. gadā [36].

80. Ja vien iesniedzējtiesa – kas vislabāk var lemt par šo jautājumu, ņemot vērā tās zināšanas par lietu, – nevērtēs citādi, es neuzskatu, ka katra maksājuma summas izmaiņa varētu tikt uzskatīta par būtisku, jo, izvērtējot priekšrocības un apgrūtinājumus, ko tā rada koncesionāram un koncesiju piešķirošajai iestādei, nešķiet, ka tā mainītu koncesijas ekonomisko līdzsvaru par labu koncesionāram tik lielā mērā, ka būtu nepieciešama jauna koncesijas piešķiršanas procedūra.

81. Tikai padziļināta ekonomiskā analīze ļautu izlemt, vai tas, kas var šķist ir apgrūtinājums koncesionāram (avansa maksājums, kad *Lotterie Nazionali* vēl nevarēja saņemt ieņēmumus par otro koncesijas periodu), tāds patiešām bija vai arī paradoksālā kārtā varēja radīt tam priekšrocības, vai vienkārši kopumā saglabāja sākotnējo finansiālo līdzsvaru.

82. *ADM* 2017. gada 19. septembra paziņojumā, argumentējot priekšrocības, kas rodas, uz otro deviņu gadu periodu turpinot koncesijas attiecības ar koncesionāru, nav aizmirsts, ka bija arī citi tirgus dalībnieki, kas vēlējās ieņemt tā vietu [37]. Iesniedzējtiesas nolēmumos ir minēti arī "nozares operatori, kuri šobrīd ir ieinteresēti ienākt tirgū".

83. Apelācijas sūdzību iesniedzēju ieceres tomēr nevar prevalēt pār nenoliedzamu faktu, ka sākotnējā koncesija *ab initio* ietvēra tās iespējamu pagarināšanu uz otru deviņu gadu periodu bez konkurences ar trešām personām. Šīs ieceres varēs pilnībā īstenoties šā deviņu gadu (nepagarināma) perioda beigās.

84. *Lottomatica Holding* un *Lotterie Nazionali* savukārt apgalvo [38], ka lēmuma par koncesijas attiecību turpināšanu agrāka pieņemšana 2017. gadā ir pamatojama ar to, ka tad, ja tā nenotiktu, būtu bijis nepieciešams pietiekams laiks, lai rīkotu jaunu konkursu un 2019. gada 30. septembrī būtu zināms koncesionārs.

85. Iesniedzējtiesai ir jāizlemj, vai pastāvēja šis vai cits iemesls, lai uzsāktu sazināšanos ar koncesionāru, kamēr vēl nebija beidzies pirmais deviņu gadu periods, un tad izlemtu par koncesijas attiecību turpināšanu otrajā periodā uz tādu pašu laikposmu.

86. Katrā ziņā es uzskatu, ka šis fakts ir nebūtisks, izlemjot, vai izmaiņas samaksas veikšanā var uzskatīt par būtiskiem koncesijas grozījumiem. Būtiski šajā ziņā ir ņemt vērā šādu izmaiņu saturu, nevis brīdi, kurā koncesiju piešķirošā iestāde izlēma tās noteikt.

87. Tas, kurā brīdī *ADM* pieņēma šo lēmumu, varētu ietekmēt citus tiesā pārbaudāmos elementus (piemēram, atklājot pilnvaru iespējamu nepareizu izmantošanu), bet es tos neuzskatu par nozīmīgiem, lai izvērtētu, vai koncesijas noteikumos bija veikti būtiski grozījumi.

[36] Saskaņā ar Dekrētlikuma Nr. 148/17 20. panta 1. punktu tas tika darīts, "lai nodrošinātu jaunus un lielākus ieņēmumus valsts budžetā, [..] 2017. gadā un [..] 2018. gadā", proti, lai nodrošinātu likviditāti jau šajos divos gados tā vietā, lai gaidītu samaksas iekasēšanu 2019. un 2020. gadā.

[37] To, ka pastāvēja trešo personu interese iegūt koncesiju, *Lottomatica* un *Lotterie Nazionali* atzīst savos apsvērumos (attiecīgi 4.2. un 26. punkts), kad tās pamato termiņa pagarināšanas procesa agrāku uzsākšanu, ņemot vērā saistībā ar Itālijas azartspēļu nozarē rīkotajiem konkursiem radušos tiesvedību skaitu. Apelācijas sūdzības iesniedzējas, uzzinājušas par Dekrētlikuma Nr. 148/17 pieņemšanu, nekavējoties vērsās pie *ADM*, lai tai izrādītu savu interesi iegūt koncesiju (*Sisal* 2017. gada 31. oktobra un 9. novembra vēstules un *Stanleybet Malta* 2017. gada 8. novembra vēstule, kas ir pievienotas to apsvērumiem).

[38] Attiecīgi to rakstveida apsvērumu 4.2. un 26. punkts.

88. Īsumā sakot, noreducējot jautājumu līdz tam, vai izmaiņas maksājumu secībā var uzskatīt par būtiskām, jo "to dēļ koncesijas raksturs kļūst būtiski atšķirīgs no sākotnēji noslēgtās" (Direktīvas 2014/23 43. panta 4. punkts), manuprāt, uz to būtu jāatbild noliedzoši, lai arī, kā jau teicu, galavārds šajā ziņā būs iesniedzējtiesai.

F. Ceturtais prejudiciālais jautājums

89. Ar pēdējo prejudiciālo jautājumu *Consiglio di Stato* (Valsts padome) būtībā vēlas uzzināt, vai apelācijas sūdzības iesniedzējas, lai arī tās nav piedalījušās sākotnējā konkursā par koncesiju, "kura saskaņā ar [iesniedzējtiesas nolēmumā] aprakstītajiem jaunajiem līguma nosacījumiem turpinās ar esošo koncesionāru", var apstrīdēt koncesijas pagarināšanu.

90. *Consiglio di Stato* (Valsts padome) nostāja ir tāda, ka šīm komercsabiedrībām varētu būt leģitīmas intereses ne vairs attiecībā uz to, ka konkurss būtu jārīko no jauna, bet gan attiecībā uz to, lai līgumslēdzēja iestāde īstenotu savu rīcības brīvību pēc tam, kad ir beidzies pirmais koncesijas periods [39]. Tālab nav būtiski, vai tās ir vai nav piedalījušās 2010. gada konkursā.

91. Kā uzskata Tiesa, parasti "dalība publiskā iepirkuma procedūrā, ņemot vērā Direktīvas 89/665 1. panta 3. punktu, principā pamatoti var būt nosacījums, kura izpilde ir prasīta, lai pierādītu, ka attiecīgajai personai ir interese iegūt attiecīgo publisko līgumu vai ka pastāv iespēja, ka tai tiks nodarīts kaitējums tāpēc, ka lēmums piešķirt tiesības noslēgt minēto līgumu, iespējams, ir prettiesisks" [40].

92. Tomēr, manuprāt, šis vispārīgais noteikums nav piemērojams šajā lietā, kurā nav jāizlemj, vai personām, kas nav piedalījušās kā pretendenti koncesionāra atlases procedūrā, ir tiesības apstrīdēt (sākotnējo) līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas lēmumu. Šajā gadījumā strīds ir vienīgi par to, vai koncesijas pagarināšanas ietvaros apelācijas sūdzību iesniedzējas varēja aizstāvēt savas intereses attiecībā uz to, lai uz šo pagarinājumu attiektos konkursa procedūra, un tādējādi būt tiesīgas tajā piedalīties.

93. Atbilde ir saistīta ar jau iztirzātajiem jautājumiem pēc būtības, proti, ar to, vai izmaiņas noteikumos par samaksas veikšanu par otro koncesijas periodu bija pietiekami vērienīgas, lai būtiski grozītu šīs koncesijas sākotnējos noteikumus.

94. Taču, lai konstatētu, vai šīm izmaiņām piemita vai nepiemita būtiskums, kas radītu pienākumu uzsākt jaunu koncesijas piešķiršanas procedūru, kurā varētu piedalīties ieinteresētie tirgus dalībnieki, ir nepieciešams šiem subjektiem atzīt tiesības uzsākt tiesvedību, kurā to var pārbaudīt.

[39] Tas izriet no iesniedzējtiesas nolēmumu 12. punkta c.9) apakšpunkta.

[40] Spriedums, 2018. gada 28. novembris, *Amt Azienda Trasporti e Mobilità* u.c. (C-328/17, EU:C:2018:958), 46. punkts.

V. Secinājumi

95. Ņemot vērā iepriekš minēto, piedāvāju atbildēt C*onsiglio di Stato* (Valsts padome, Itālija) šādi:

LESD 49. un 56. pants, kā arī Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2014/23/ES (2014. gada 26. februāris) par koncesijas līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanu 3. un 43. pants ir interpretējami šādi:

1) Ja sākotnējais koncesijas līgums par valsts momentloteriju pārvaldīšanu nosaka, ka koncesijas attiecības ar to pašu koncesionāru ir turpināmas otrā deviņu gadu periodā, šiem pantiem nav pretrunā tas, ka šis pasākums tiek noteikts ar likuma spēku apveltītā normā pēc tam, kad koncesiju piešķirošā iestāde ir apstiprinājusi, ka attiecību turpināšana atbilst sabiedrības interesēm un sākotnējam līgumam.

2) Ja vien iesniedzējtiesa pārbaudē nekonstatē citādi, par būtiskiem grozījumiem Direktīvas 2014/23 43. panta izpratnē nav uzskatāmi grozījumi koncesijas noteikumos, ar kuriem – saglabājot to pašu juridisko pamatu, to pašu priekšmetu, to pašu samaksas apmēru un tās veikšanu divos maksājumos – tiek mainīti tikai daļējie apmēri, kas koncesionāram ir jāsamaksā katrā no šīm maksājuma daļām.

3) Tirgus dalībniekiem, kas ir ieinteresēti iegūt koncesijas pārvaldīšanu, ir tiesības apstrīdēt koncesijas attiecību turpināšanu ar koncesionāru, pamatojoties uz to, ka ar šīs turpināšanas nosacījumiem tiek būtiski grozīta sākotnējā koncesija. Šajā ziņā nav būtiski tas, ka šie tirgus dalībnieki nav piedalījušies sākotnējā iepirkuma procedūrā.