# GENERALINIO ADVOKATO DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER IŠVADA, pateikta 2006 m. gegužės 16 d. [1]

## I — Įžanga

1. *Rien ne va plus.* Teisingumo Teismas daugiau nebegali vengti išsamaus vertinimo, kokią įtaką lažybų ir azartinių lošimų sektoriuje turi EB sutarties pagrindinės laisvės.

2. Tai trečiasis kartas, kai Teisingumo Teismo šiuo klausimu prašoma priimti prejudicinį sprendimą ir įvertinti šiuo metu Italijoje galiojančius teisės aktus. Pirmąjį kartą jis tai padarė Valstybės tarybos (*Consiglio di Stato*) prašymu 1999 m. spalio 21 d. Sprendime *Zenatti* [2], kur pripažino, kad EB sutarties nuostatos dėl laisvės teikti paslaugas nedraudžia tokių Italijos teisės aktų, kurie suteikia tam tikroms organizacijoms išimtinę teisę priimti su sporto renginiais susijusias lažybų įmokas, jeigu šiuos teisės aktus galima pateisinti socialinės politikos tikslais, kuriais siekiama apriboti žalingą tokios veiklos pobūdį, ir jeigu juose nustatyti apribojimai nėra neproporcingi šių tikslų atžvilgiu.

3. Šiame sprendime pateiktos gairės nepašalino Italijos teisės aktų keliamų abejonių, todėl buvo pateiktas antrasis prašymas priimti prejudicinį sprendimą – šįkart jį pateikė *Tribunale di Ascoli Piceno*, kuris, be laisvės teikti paslaugas, taip pat nurodė ir įsisteigimo laisvę. 2003 m. lapkričio 6 d. Sprendimas *Gambelli ir kt.* [3] suteikė ankstesniam sprendimui tam tikrą atspalvį, nes jame buvo paskelbta, kad „nacionalinės teisės aktai, kuriuose numatant baudžiamąsias sankcijas draudžiama vykdyti lažybų įmokų, be kita ko, susijusių su sporto renginiais, pasiūlymų rinkimo, priėmimo, įregistravimo ir perdavimo veiklą neturint atitinkamos valstybės narės suteiktos licencijos ar leidimo yra EB 43 ir EB 49 straipsniuose numatytų atitinkamai įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas apribojimas". Būtent nacionalinis teismas turi nuspręsti, ar, atsižvelgiant į išsamias jų taikymo taisykles, šie teisės aktai yra pagrįsti ir ar juose nustatyti apribojimai nėra neproporcingi šių tikslų atžvilgiu.

1 — Originalo kalba: ispanų.

2 — 1999 m. spalio 21 d. Sprendimas *Zenatti* (C-67/98, Rink. p. I-7289).

3 — 2003 m. lapkričio 6 d. Sprendimas *Gambelli ir kt.* (C-243/01, Rink. p. I-13031).

4. Klausimai, dėl kurių *Tribunale di Larino* ir *Tribunale di Teramo* pateikė prašymus priimti prejudicinį sprendimą, suteikia Teisingumo Teismui galimybę patikslinti savo poziciją, turint omenyje tai, kad *Corte suprema di cassazione* yra konstatavęs, jog Italijos sistema atitinka Bendrijos teisę, taip pat aplinkybes, susijusias su licencijų organizuoti lažybas išdavimu Italijoje.

5. Šiomis aplinkybėmis minėtų sprendimų turinys, taip pat generalinių advokatų išvados leidžia man praleisti kai kurias detales (nors kai kuriais atvejais gali tekti pateikti į jas tam tikras nuorodas) ir visą dėmesį skirti likusioms neišspręstoms arba naujoms problemoms.

## II — Teisinis pagrindas

### A — *Bendrijos teisė*

6. Pagal EB 3 straipsnio 1 dalies c punktą viena iš Bendrijos veiklos sričių siekiant Bendrijos tikslų yra „vidaus rinka, pasižyminti kliūčių laisvam prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimui tarp valstybių narių panaikinimu“. Paskutinės trys sritys reglamentuojamos Sutarties trečiosios dalies III antraštinėje dalyje, kurios 2 skyrius skirtas „Įsisteigimo teisei“, o 3 skyrius – „Paslaugoms“.

#### 1. Įsisteigimo teisė

7. Šio principo turinys suformuluotas EB 43 straipsnyje:

„Vadovaujantis toliau išdėstytomis nuostatomis vienos valstybės narės nacionalinių subjektų įsisteigimo laisvės kitos valstybės narės teritorijoje apribojimai draudžiami. Draudžiami ir apribojimai vienos valstybės narės nacionaliniams subjektams, įsisteigusiems kitos valstybės narės teritorijoje, steigti atstovybes, padalinius ar dukterines bendroves.

Įsisteigimo laisvė apima ir teisę imtis savarankiškai dirbančių asmenų veiklos bei ja verstis, taip pat steigti ir valdyti įmones, būtent bendroves ar firmas, apibūdintas 48 straipsnio antrojoje pastraipoje, tomis pačiomis sąlygomis, kurios įsisteigimo šalies teisės aktuose yra nustatytos jos pačios

subjektams, ir laikantis kapitalui skirto skyriaus nuostatų."

8. EB 46 straipsnio 1 dalyje įtvirtintos kelios išimtys:

„Šio skyriaus nuostatos ir pagal jas taikomos priemonės neturi įtakos įstatymų ir kitų teisės aktų, kurie numato kitokį užsienio subjektų traktavimą ir yra pateisinami viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ir sveikatos sumetimais, nuostatų taikymui.

<...>"

9. Naudojantis šia teise EB 48 straipsnyje juridiniai asmenys prilyginti fiziniams asmenims:

„Bendrovės arba firmos, įkurtos pagal valstybės narės teisę ir Bendrijoje turinčios savo registruotas buveines, centrinę administraciją ar pagrindinę verslo vietą, šiame skyriuje prilyginamos tos valstybės narės pilietybę turintiems fiziniams asmenims.

„Bendrovės arba firmos" – tai bendrovės arba firmos, kurios veikia pagal civilinę ar komercinę teisę, įskaitant kooperatyvus ir kitus pagal viešąją ar privatinę teisę veikiančius juridinius asmenis, išskyrus nesiekiančiuosius pelno."

2. Laisvė teikti paslaugas

10. Pagrindinis principas įtvirtintas EB 49 straipsnio pirmojoje pastraipoje:

„Pagal toliau išdėstytas nuostatas Bendrijoje draudžiami laisvės teikti paslaugas apribojimai, taikomi valstybių narių nacionaliniams subjektams, kurie yra įsisteigę kitoje Bendrijos valstybėje negu valstybė, kurios subjektu yra asmuo, kuriam tos paslaugos teikiamos.

<...>“

d) laisvųjų profesijų veikla.

11. Šį principą papildo EB 50 straipsnio nuostatos:

Nepažeidžiant įsisteigimo teisei skirto skyriaus nuostatų, paslaugą teikiantis asmuo, kad galėtų ją teikti, gali savo veikla verstis toje šalyje, kur paslauga teikiama, tomis pačiomis sąlygomis, kurias toji šalis taiko savo nacionaliniams subjektams.“

„Pagal šią Sutartį „paslaugos“ – tai tokios paslaugos, kurios paprastai teikiamos už užmokestį ir kurių nereglamentuoja nuostatos dėl prekių, kapitalo ir asmenų judėjimo laisvės.

12. 55 straipsnis nurodo įsisteigimo teisę reglamentuojančias nuostatas:

„Paslaugas“ sudaro:

„Šio skyriaus reglamentuojamiems klausimams taikomos 45–48 straipsnių nuostatos.“

a) pramoninio pobūdžio veikla;

b) komercinio pobūdžio veikla;

B — *Italijos teisės aktai*

c) amatininkų veikla;

13. Didžiąja dalimi nacionalinės teisės aktai yra tokie patys kaip nagrinėtieji sprendime

*Gambelli ir kt.*; vis dėlto juos reikėtų priminti ir padaryti aktualesnius.

a) Licencijos

1. Licencijos ir leidimai vykdyti veiklą

14. Pagal Konsoliduotų visuomenės saugumo įstatymų tekstų (*Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza*, toliau – TULPS) [4] 88 straipsnio redakciją, išdėstytą 2001 m. Finansų įstatymo (*Legge financiaria*) [5] 37 straipsnio 4 dalyje, leidimas organizuoti lažybas gali būti suteiktas tik tiems asmenims, kuriems suteikta licencija arba ministerijos leidimas, arba kitiems subjektams, kuriems įstatymas suteikia teisę organizuoti lažybas. Todėl asmuo, norintis vykdyti veiklą viešųjų lažybų srityje, privalo gauti licenciją, taip pat leidimą, kuris TULPS apibūdinamas kaip „policijos leidimas".

15. Lažybų ir azartinių lošimų kontrolę vykdo valstybė per Ekonomikos ir finansų ministeriją (*Ministero dell'Economia e delle Finanze*), o ši naudojasi Valstybės monopolių autonominės administracijos (*Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato*, toliau – AAMS) paslaugomis [6].

16. Tačiau šiai išimtinei valstybės kontrolei numatytos dvi išimtys: Italijos nacionalinis olimpinis komitetas (*Comitato olimpico nazionale italiano*, toliau – INOK) ir Nacionalinė arklių veislių gerinimo sąjunga (*Unione nazionale per l'incremento delle razze equine*, toliau – NAVGS) [7], kuriems buvo suteikta teisė organizuoti lažybas [8] ir jų kontroliuojamų sporto renginių atveju tokių lažybų valdymą patikėti trečiosioms šalims [9].

17. Licencijas šios organizacijos suteikia pagal tam tikras gaires, kurios ilgainiui

4 — Patvirtinti 1931 m. birželio 18 d. Karaliaus dekretu Nr. 773 (GURI, Nr. 146, 1931 m. birželio 26 d.).

5 — 2000 m. gruodžio 23 d. Įstatymas Nr. 388 (GURI, Nr. 302, 2000 m. gruodžio 29 d., paprastas priedas Nr. 219). Šis pakeitimas atsispindi ne sprendimo *Gambelli ir kt.* 7 punkte pateiktame tekste, o minimas 8 punkte kaip atskira nuostata.

6 — 2002 m. sausio 24 d. Prezidento dekreto Nr. 33 (GURI, Nr. 63, 2002 m. kovo 15 d.) 1 straipsnis ir 2002 m. liepos 8 d. Dekreto-įstatymo Nr. 138 (GURI, Nr. 158, 2002 m. liepos 8 d.), pertvarkyto į 2002 m. rugpjūčio 8 d. Įstatymą Nr. 178 (GURI, Nr. 187, 2002 m. rugpjūčio 10 d.), 4 straipnis.

7 — G. Rossi „Il mercato unico europeo e il monopolio dei CONI sui giuochi e concorsi pronostici connessi alle manifestazioni sportive", *Rivista di diritto sportivo*, 1992, p. 229 ir paskesni.

8 — 1948 m. balandžio 14 d. Įstatyminio dekreto Nr. 496 (GURI, Nr. 118, 1948 m. gegužės 22 d.) 6 straipsnis.

9 — INOK – 1995 m. gruodžio 28 d. Įstatymo Nr. 549 (GURI, Nr. 302, 1995 m. lapkričio 2 d.) 3 straipsnio 229 dalis; NAVGS – 1996 m. gruodžio 23 d. Įstatymo Nr. 662 (GURI, Nr. 303, 1996 m. gruodžio 28 d.) 3 straipsnio 78 dalis.

keitėsi. Iš pradžių licencijos gavėjai būdavo atrenkami, atsižvelgiant į suinteresuotųjų šalių akcininkų skaidrumą, dėl ko bendrovės susidurdavo su įvairias apribojimais, nes balsavimo teisę suteikiančios akcijos turėjo būti išduotos fizinių asmenų, tikrųjų bendrijų arba komanditinių bendrijų vardu ir negalėjo būti perleistos indosamentu [10], o tai reiškė, kad konkursuose negalėjo dalyvauti bendrovės, kurių akcijomis buvo prekiaujama vertybinių popierių biržoje.

18. Šiuo metu 2003 m. Finansų įstatymo [11] 22 straipsnio 11 dalis leidžia konkurse dalyvauti visiems juridiniams asmenims be jokių apribojimų dėl teisinės jų formos.

b) Policijos leidimai

19. Norint vykdyti veiklą lažybų sektoriuje, be licencijos, būtina turėti ir leidimą (TULPS 88 straipsnis). Leidimas gali būti panaikintas, be to, jis negali būti išduodamas asmenims, kuriems paskirtos tam tikros sankcijos arba kurie buvo nuteisti už tam tikrus nusikaltimus, pavyzdžiui, susijusius su visuomenės morale ir elgesio normomis arba su lažybas ir azartinius lošimus reglamentuojančių teisės aktų pažeidimu (TULPS 11 ir 14 straipsniai).

20. Išdavus leidimą jo turėtojas teisėsaugos institucijoms turi leisti bet kuriuo metu patekti į patalpas, kuriose vykdoma leidime nurodyta veikla (TULPS 16 straipsnis).

2. Sankcijos

21. 1989 m. gruodžio 13 d. Įstatymas Nr. 401 dėl nelegalių lošimų ir lažybų reguliavimo bei tinkamos sporto varžybų eigos užtikrinimo (toliau – Įstatymas Nr. 401/89) [12] apibrėžia tam tikras nusikaltimų sudėtis.

22. Įstatymo Nr. 401/89 4 straipsnyje nustatyta, kad asmuo, neteisėtai dalyvaujantis

10 — INOK – 1998 m. birželio 2 d. Finansų ministerijos dekreto Nr. 174 (GURI, Nr. 129, 1998 m. birželio 5 d.) 2 straipsnio 1 dalies a punktas ir 6 dalis; NAVGS – 1998 m. balandžio 8 d. Respublikos Prezidento dekreto Nr. 169 (GURI, Nr. 125, 1998 m. birželio 1 d.) 2 straipsnio 1 dalies a punktas ir 8 dalis.

11 — 2002 m. gruodžio 27 d. Įstatymas Nr. 289 (GURI, Nr. 305, 2002 m. gruodžio 31 d., paprastas priedas Nr. 240).

12 — GURI, Nr. 294, 1989 m. gruodžio 18 diena.

organizuojant loterijas arba lažybas, kurias organizuoti teisės aktai leidžia tik valstybei ar kitiems valstybės licencijas turintiems subjektams, arba kuris organizuoja lažybas ar spėjimu pagrįstus konkursus, susijusius su INOK arba NAVGS administruojamais sporto įvykiais, baudžiamas laisvės atėmimu nuo šešių mėnesių iki trejų metų; asmuo, kuris neteisėtai dalyvauja viešai organizuojant lažybas, susijusias su kitomis varžybomis, baudžiamas laisvės atėmimu nuo trijų mėnesių iki vienerių metų ir bauda (4 straipsnio 1 dalis). Asmuo, kuris reklamuoja tokius azartinius lošimus, baudžiamas laisvės atėmimu iki trijų mėnesių ir bauda (4 straipsnio 2 dalis); o asmuo, kuris tik dalyvauja tokiuose azartiniuose lošimuose, baudžiamas kuria nors iš šių dviejų paskutinių sankcijų (4 straipsnio 3 dalis).

23. Pagal Įstatymo Nr. 401/89 4 straipsnio 4a ir 4b dalis [13] sankcijos taikomos bet kuriam asmeniui, kuris, neturėdamas TULPS 88 straipsnyje reikalaujamo leidimo, priima arba renka (įskaitant telefonu arba perduodant duomenis) bet kokias Italijoje ar užsienyje mokamas lažybų įmokas arba kuris palengvina tokius veiksmus (4a dalis), taip pat bet kuriam asmeniui, kuris, neturėdamas leidimo naudoti šių priemonių įmokoms už loterijos bilietus arba kitoms lažybų įmokoms rinkti, naudoja minėtas priemones šiam tikslui (4b dalis).

13 — Įterptos Įstatymo Nr. 388/00 37 straipsnio 5 dalimi. Sprendimo *Gambelli ir kt.* 9 punkte minima „4a straipsnis" ir „4b straipsnis", kai iš tiesų šios abi nuostatos yra 4 straipsnio dalys.

## III — Ankstesni sprendimai: Sprendimas *Gambelli ir kt.* ir *Corte suprema di cassazione* atsakymas

24. Kaip jau minėjau šios išvados pradžioje, Teisingumo Teismo jau buvo prašoma pareikšti nuomonę apie tarpvalstybinius azartinius lošimus. Be pirmiau minėtų sprendimų *Gambelli ir kt.* ir *Zenatti*, reikėtų paminėti sprendimus *Schindler* [14] ir *Läärä ir kt.* [15], nors, išskyrus pirmąjį sprendimą *Gambelli ir kt.*, visi kiti daugiausia susiję su laisve teikti paslaugas [16].

25. Brolių Schindler byla buvo susijusi su visišku loterijų draudimu Jungtinėje Karalystėje; byloje *Läärä ir kt.* buvo vertinami Suomijos teisės aktai dėl lošimo automatų, kai lošiama į automatą įmetus monetų; o byloje *Zenatti* nagrinėta lažybų veikla, kurią Italijos agentūros organizavo kitoje valstybėje narėje įsisteigusios įmonės vardu.

14 — 1994 m. kovo 24 d. Sprendimas *Schindler* (C-275/92, Rink. p. I-1039).

15 — 1999 m. rugsėjo 21 d. Sprendimas *Läärä ir kt.*, (C-124/97, Rink. p. I-6067).

16 — Teisingumo Teismas taip pat nagrinėjo ir kitas sritis: 2003 m. rugsėjo 11 d. Sprendime *Anomar ir kt.* (C-6/01, Rink. p. I-8621) – taisykles, susijusias su lošimų automatais; 2003 m. lapkričio 13 d. Sprendime *Lindman* (C-42/02, Rink. p. I-13519) – sumos, laimėtos kitoje valstybėje narėje rengiamuose azartiniuose lošimuose, apmokestinimą Suomijoje. Šiuo metu nagrinėjama byla C-89/05, *United Utilities*, kuri *House of Lords* (Jungtinė Karalystė) klausia, „ar 1977 m. gegužės 17 d. Šeštosios direktyvos (Direktyva 77/388/EEB) 13 straipsnio B skirsnio f punkte numatytas lažybų atleidimas nuo mokesčio taikomas „lažyboms, loterijoms ir kitiems azartiniams lošimams", kai asmuo (toliau – agentas) kito asmens (atstovaujamojo) vardu teikia <...> paslaugą <...>".

Pastaroji situacija buvo gana panaši į situaciją byloje *Gambelli ir kt.*, be to, daugeliu atžvilgių panaši į mūsų nagrinėjamą situaciją, ypač kiek tai susiję su faktinėmis aplinkybėmis ir Bendrijos bei nacionalinės teisės aktais.

26. Todėl būtina išnagrinėti, kodėl teismai pateikė šiuos klausimus, dėl kurių prašoma priimti prejudicinius sprendimus. Norint tai padaryti, reikia paaiškinti sprendimą *Gambelli ir kt.* ir tai, kaip jame nustatytus kriterijus pritaikė *Corte suprema di cassazione.*

A — *Sprendimas Gambelli ir kt.*

27. M. Gambelli ir kitiems 137 asmenims buvo iškeltos baudžiamosios bylos už tai, kad jie neteisėtai organizavo azartinius lošimus ir eksploatavo patalpas, kuriose Jungtinės Karalystės lažybų tarpininkas rinko lažybų įmokas neturėdamas leidimo.

28. *Tribunale di Ascoli Piceno* pateikė Teisingumo Teismui klausimą, nes suabejojo, ar skirtinos Italijos teisės aktuose numatytos sankcijos atitinka EB 43 ir EB 49 straipsnius [17].

29. Trumpai išdėstęs pateiktas pastabas (25–43 punktai), toliau sprendime *Gambelli ir kt.* Teisingumo Teismas klausimą nagrinėjo dviem aspektais: įsisteigimo laisvės (44–49 punktai) ir laisvės teikti paslaugas (50–58 punktai) požiūriu [18].

30. Dėl įsisteigimo laisvės Teisingumo Teismas rėmėsi Jungtinės Karalystės įmonės, kuri Italijoje veikė per Italijos agentūras (46 punktas) ir negalėjo to daryti tiesiogiai, situacija, nes pagal nacionalines nuostatas bendrovės, kurių akcijomis buvo prekiaujama kitų valstybių narių vertybinių popierių biržose (kaip

17 — Jis pateikė tokį klausimą „Ar EB sutarties 43 ir paskesniems straipsniams bei 49 ir paskesniems straipsniams, numatantiems įsisteigimo laisvę ir laisvę teikti tarpvalstybines paslaugas, neprieštarauja (atsižvelgiant į poveikį Italijos teisei) tokie nacionalinės teisės aktai, kaip Italijos Įstatymo Nr. 401/89 4 straipsnio 1 ir paskesnėse dalyse, taip pat 4a ir 4b straipsniuose (su paskutiniais pakeitimais, padarytais 2000 m. gruodžio 23 d. Įstatymo Nr. 388/00 37 straipsnio 5 dalimi) įtvirtintos nuostatos, kuriose, numatant baudžiamąsias sankcijas, visiems asmenims ir visur draudžiama vykdyti būtent su sporto renginiais susijusių lažybų įmokų pasiūlymų rinkimo, priėmimo, įregistravimo ir perdavimo veiklą, jeigu nebuvo įvykdyti nacionalinėje teisėje numatyti reikalavimai, susiję su licencijomis ir leidimais?"

18 — Savo išvadoje generalinis advokatas S. Alber mano, kad duomenų perdavimo centrai nereiškia Jungtinės Karalystės įmonės antrinio įsisteigimo ir kad ši įmonė teikė paslaugas (87 punktas); dėl šios priežasties jis siūlė atsakymą, susijusį tik su laisve teikti paslaugas.

buvo suinteresuotosios įmonės atveju), negalėjo gauti licencijos, ir tai buvo įsisteigimo teisės apribojimas (48 punktas).

31. Dėl laisvės teikti paslaugas Teisingumo Teismas atliko kur kas išsamesnį vertinimą ir nustatė, kad Italijos nuostatos apribojo laisvę teikti paslaugas trimis atvejais: Jungtinės Karalystės bendrovės, kuri priimdavo lažybų įmokas Italijoje, ir šią veiklą Teisingumo Teismas EB 50 straipsnio prasme (52 punktas) apibrėžė kaip „paslaugą“, nors ji buvo vykdoma internetu (53 ir 54 punktai), atveju; Italijos piliečių, kurie dalyvaudavo lažybose ir kuriems už tai buvo taikomos baudžiamosios sankcijos (55–57 punktai), atveju; ir tarpininkų, kurie taip pat buvo baudžiami (58 punktas), atveju.

32. Reziumuodamas Teisingumo Teismas pripažino, kad Įstatymo Nr. 401/89 4 straipsnis riboja įsisteigimo laisvę ir laisvę teikti paslaugas (59 punktas) ir kad būtina apsvarstyti, ar tokie apribojimai gali būti pripažinti išimtinėmis priemonėmis, tiesiogiai numatytomis EB 45 ir EB 46 straipsniuose, arba pateisinti privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais (60 punktas).

33. Nei pajamų iš mokesčių sumažėjimas (61 punktas), nei socialinių paslaugų finansavimas apmokestinant iš licencijuotų lošimų gautas pajamas, ir tai gali būti tik „atsitiktinė teigiama pasekmė“ (62 punktas), nepatenka į nė vienos iš šių išimčių taikymo sritį.

34. Apribojimai turi atitikti teismo praktikoje įtvirtintas sąlygas (64 punktas). Išvardijęs šias sąlygas (65 punktas) Teisingumo Teismas sprendime *Gambelli ir kt.* konstatavo, kad būtent nacionalinis teismas turi nuspręsti, ar pagrindinėje byloje nagrinėjamos ribojančios priemonės jas tenkina [19]. Dėl to jis pateikė tam tikras gaires (66 punktas), pagal kurias reikalaujama, kad apribojimai:

— būtų pateisinti privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais, kaip antai „vartotojų apsauga“, „sukčiavimo prevencija“, taip pat „pernelyg didelių sumų iššvaistymo lošiant“ prevencija arba kova su „viešosios tvarkos trukdymais“, su sąlyga, kad iš tiesų priimtomis priemonėmis „lažybų veikla ribojama nuosekliai ir sistemiškai“ (67 punktas); taigi, jei valstybė narė vykdo tokią politiką, pagal

19 — Sprendime *Zenatti* Teisingumo Teismas 37 punkte labai panašiai nusprendė, kad būtent nacionalinis teismas turi patikrinti, ar nacionalinės teisės aktai yra pagrįsti ir ar juose įtvirtinti apribojimai nėra neproporcingi. Savo išvadoje byloje *Gambelli ir kt.* generalinis advokatas konstatuoja, kad iki šiol tokį vertinimą paliekama atlikti nacionaliniams teismams, bet šią užduotį atlikti „jiems akivaizdžiai labai sudėtinga“ (116 punktas).

kurią skatinama lažintis ir žaisti azartinius lošimus nacionaliniu lygiu, kad būtų surinkta lėšų, ji negali remtis viešosios tvarkos sumetimais, susijusiais su poreikiu sumažinti lažinimosi galimybes (68 ir 69 punktai) [20],

B — *Corte suprema di cassazione atsakymas*

35. Praėjus keliems mėnesiams nuo sprendimo *Gambelli ir kt.* priėmimo galimybė pateikti savo poziciją buvo suteikta *Corte suprema di cassazione*, nagrinėjusiam kasacinį skundą, kurį *Pubblico ministero* (prokuroras) pateikė dėl 2003 m. liepos 15 d. *Tribunale di Prato* sprendimo; jame baudžiamojoje byloje prieš Gesualdi ir kitus asmenis, kaltinamus padarius nusikaltimą pagal Įstatymo Nr. 401/89 4 straipsnio 4a dalį, buvo atsisakyta konfiskuoti kaltinamųjų valdomus centrus, remiantis tuo, kad minėta nuostata pažeidžia Bendrijos teisę [21].

— būtų vienodai ir tokiomis pačiomis sąlygomis taikomi visiems Bendrijos ūkio subjektams (70 punktas), nes jeigu Italijos ūkio subjektams šias sąlygas įvykdyti lengviau, reikalavimas nediskriminuoti netenkinamas (71 punktas),

— neperžengtų to, kas būtina siekiant nustatyto tikslo. Proporcingumo principo turi būti laikomasi, kai kalbama apie baudžiamąsias sankcijas, taikomas besilažinantiems asmenims (72 punktas), ir tarpininkams, kurie palengvina kitos valstybės narės lažybų tarpininkui teikti paslaugas (73 punktas), tai pat, kai kalbama apie bendrovių, kurių akcijos kotiruojamos kitų valstybių narių reguliuojamose rinkose, galimybes gauti licencijas organizuoti lažybas (74 punktas).

36. *Corte suprema di cassazione* praktikoje nacionalinės taisyklės paprastai visada atitinka Bendrijos teisę [22]. Atsižvelgdama į sprendimą *Gambelli ir kt.* trečioji kolegija, kuriai buvo priskirta byla, paprašė, kad ją nagrinėtų *Sezioni unite penali*. 2004 m. balandžio 26 d.

20 — Reikia pažymėti, kad nors sprendime ir buvo pasakyta, jog būtent nacionalinis teismas turi įvertinti, ar pagrindinėje byloje tenkinami teismų praktikoje įtvirtinti kriterijai, Teisingumo Teismas ir pats pareiškė nuomonę šiuo klausimu.

21 — Remiantis *Corte suprema di cassazione* sprendimu, toks *Tribunale di Prato* sprendimas priimtas nustačius, kad nacionalinės teisės aktai buvo nepagrįsti: pirma, jie neužtikrino viešosios tvarkos, nes, užuot sumažinę galimybes lažintis, jie skatino lažybas ir didino skaičių asmenų, kuriems leidžiama užsiimti šia veikla; ir, antra, jie visiškai nebuvo skirti padidinti visuomenės saugumą, nes nenumatė jokių priemonių, užkertančių kelią nusikalstamų struktūrų infiltracijai. *Tribunale di Prato* laikėsi nuomonės, kad Bendrijos laisvės buvo ribojamos tik dėl finansinių valstybės interesų.

22 — Trečiosios kolegijos sprendimai: 2000 m. kovo 27 d. Sprendimas Nr. 124, *Foglia*, rv. 216223; 2000 m. liepos 4 d. Sprendimas Nr. 7764, *Vicentini*, rv. 216986 ir 2001 m. spalio 6 d. Sprendimas Nr. 36206, *Publiese*, rv. 220112.

priimtas sprendimas Nr. 111/04 (toliau – sprendimas *Gesualdi*) [23].

37. *Corte suprema di cassazione* sprendime *Gesualdi* neišreiškė jokios nuostabos dėl sprendime *Gambelli ir kt.* padarytų išvadų, atitinkančių nusistovėjusią teismo praktiką (11.1 punktas). Vis dėlto jis nurodė dvi naujoves: tai, kad įsisteigimo laisvė ir laisvė teikti paslaugas buvo vertinamos azartinių lošimų srityje; taip pat tiesiogiai pripažino, kad Įstatymo Nr. 401/89 4 straipsnis riboja šias laisves (11.2.3 punktas).

38. Toliau, pradėjęs savo vertinimą nuo tolimos praeities, nuo dienos, kurią Italijos teisės aktų leidėjas ėmė vykdyti šio sektoriaus plėtros politiką, kad būtų surinkta daugiau pajamų į valstybės biudžetą, *Corte suprema di cassazione* konstatavo, kad tokia politika buvo pasirinkta dėl Bendrijos laisvių apribojimą pateisinančių viešosios tvarkos ir saugumo priežasčių, nes azartinių lošimų įstatymais siekiama ne apriboti paslaugų teikimą ar jų paklausą, o nukreipti juos į kontroliuojamas sistemas, norint užkirsti kelią nusikaltimams (11.2.3 punktas).

39. Šia prasme Italijos teismas atmetė argumentą, kad Jungtinės Karalystės lažybų tarpininkui jau buvo taikoma valstybės narės kontrolė, nes šioje valstybėje išduotas leidimas turi teritorinį poveikį, o licencijų lažybų veiklai tvarka nebuvo užginčyta Bendrijos lygiu (11.2.4 punktas).

40. *Corte suprema di cassazione* taip pat pažymėjo, kad Italijos sistema turi dvejopą pagrindą: licencijas ir leidimus. Licencijų reikalavimą pateisinančios bendrojo intereso priežastys yra bent jau iš dalies akivaizdžios, o su leidimais susijusios priežastys atspindi subjektyvias sąlygas, pritaikytas *ex ante* kontrolei ir nuolatinei priežiūrai, kovojant su dalyvavimu tokiuose nusikaltimuose, kaip antai sukčiavimas, pinigų plovimas ir išvaistymas (11.2.5 punktas).

41. Vertindamas apribojimų tinkamumą ir proporcingumą, Italijos teismas sprendime *Gesualdi* išskyrė veiklos sąlygas ir baudžiamąsias sankcijas ir konstatavo, kad teismai neturi teisės spręsti, ar pastarosios yra tinkamos arba proporcingos (12 punktas).

23 — Šis sprendimas buvo pridėtas prie M. Placanica rašytinių pastabų kaip Priedas Nr. 6; jį galima rasti internetiniu adresu: http://www.ictlex.net/index.php/2004/04/26/cass-su-sent-11104/.

42. Jis taip pat paneigė, kad nacionalinės nuostatos buvo diskriminuojančios, nes nuostatos, užtikrinančios licencijas turinčių akcininkų skaidrumą, buvo taikomos ir italams, ir užsieniečiams. Be to, nuo 2004 m. sausio 1 d. konkursuose gali dalyvauti visos bendrovės, nes šiuo atžvilgiu visos kliūtys buvo panaikintos (13 punktas).

43. Galiausiai *Corte suprema di cassazione* konstatavo, kad argumentai, susiję su diplomų, pažymėjimų ir kitų EB 47 straipsnyje paminėtų oficialias kvalifikacijas įrodančių dokumentų abipusiu pripažinimu, yra nereikšmingi (14 punktas).

44. Remdamasis šiais motyvais, Italijos teismas paskelbė, kad Įstatymo Nr. 401/89 4 straipsnis ir ypač jo 4a dalis, skaitoma kartu su TULPS 88 straipsniu, neprieštarauja Bendrijos įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas principams (15 punktas) [24].

## IV — Pagrindinių bylų faktinės aplinkybės

45. Dėl faktinių aplinkybių *Zenatti* ir *Gambelli ir kt.*, taip pat pagrindinėse bylose, kuriose buvo pateikti prejudiciniai klausimai, panašumo palengvėja faktinių aplinkybių išdėstymas šioje byloje. Jas galima trumpai apibendrinti taip.

46. „Duomenų perdavimo centrai" įsikūrę visuomenės lankymui atvirose patalpose; čia galima naudotis įvairiomis elektroninėmis priemonėmis, leidžiančiomis prisijungti prie kitose valstybėse narėse įsisteigusių lažybų bendrovių serverių. Šiuose centruose suinteresuotasis asmuo moka lažybų įmokas, gauna patvirtinimą, sumoka atitinkamas sumas ir, jeigu laimi, jam išmokami laimėjimai.

47. Šiuos centrus valdo nepriklausomi operatoriai, kurie tik palengvina lažybas ir veikia kaip tarpininkai tarp privataus asmens ir lažybų tarpininko, su kuriuo yra susiję sutartiniais santykiais [25].

24 — Lygiai tokią pačią nuomonę pareiškė ir *Consiglio di Stato* 2005 m. kovo 1 d. Sprendime (Nr. 5203/2005, 2004 m. apeliacinis skundas NRG. 4587) ir 2005 m. birželio 14 d. Sprendime (Nr. 5898/2005, 1998 m. apeliacinis skundas NRG. 2715).

25 — *Tribunale di Teramo* teigimu, kaltinamieji „savo agentūroje iš Jungtinės Karalystės bendrovės gaudavo įvykių sąrašus ir atitinkamus lažybų santykius, juos išdalydavo, priimdavo privačių asmenų lažybų įmokas ir visus duomenis perduodavo minėtai bendrovei".

48. M. Placanica, C. Palazzese ir A. Sorrichio valdo tokius punktus *Stanley International Betting Ltd*, turinčios registruotą buveinę Liverpulyje, vardu; remiantis Liverpulio valdžios institucijų išduota licencija šiai bendrovei leidžiama vykdyti tokią veiklą Jungtinėje Karalystėje ir užsienyje [26]; ji neturi itališko leidimo, kuris jai suteiktų teisę vykdyti veiklą 6 metus, su galimybe pratęsti dar 6 metams, ir kurį ji mėgino gauti dalyvaudama 1999 m. Italijoje paskelbtame konkurse; iš konkurso ją pašalino, nes jos akcijos buvo kotiruojamos vertybinių popierių biržoje.

49. *Pubblico ministero Tribunale di Larino* iškėlė M. Placanica baudžiamąją bylą, kurioje šis kaltinamas padaręs nusikaltimą pagal Įstatymo Nr. 401/89 4 straipsnio 4a dalį, nes, kaip vienintelis bendrovės *Neo Service Srl.* administratorius, neturėdamas licencijos, internetu *Stanley Internacional Betting Ltd* vardu rinko su sporto ir kitais renginiais susijusias lažybų įmokas.

50. Panašios bylos *Tribunale di Teramo* buvo iškeltos C. Palazzese ir A. Sorricchio, kurie taip pat rinko įmokas Jungtinės Karalystės bendrovės vardu, nors prieš pradėdami verslą kreipėsi į *Questura di Atri*, prašydami išduoti leidimus, bet negavo jokio atsakymo.

## V — Prejudiciniai klausimai ir procedūra Teisingumo Teisme

51. *Tribunale di Larino* sustabdė nagrinėjamos bylos nagrinėjimą, nes suabejojo, ar licencijavimo sistemą galima pateisinti poreikiu nukreipti azartinius lošimus į kontroliuojamas sistemas. 2004 m. liepos 8 d. prašyme priimti prejudicinį sprendimą, dėl kurio buvo iškelta byla C-338/04, jis pateikia Teisingumo Teismui šį klausimą:

„Ar, Teisingumo Teismo nuomone, Įstatymo Nr. 401/89 4 straipsnio 4a dalis neprieštarauja (EB) 43 ir paskesniuose straipsniuose bei (EB) 49 straipsnyje numatytiems įsisteigimo ir laisvės teikti paslaugas kertant valstybių sienas principams, atsižvelgiant į Teisingumo Teismo <...> sprendimų (visų pirma minėto sprendimo *Gambelli ir kt.*) ir *Corte Suprema di Cassazione* sprendimo *Sezioni Uniti* byloje Nr. 23271/04 aiškinimo

26 — Generalinio advokato išvados 10 ir 11 punktuose, taip pat Sprendimo *Gambelli ir kt.* 12–14 punktuose išsamiai išdėstytos šios bendrovės charakteristikos ir tai, kaip ji veikia Italijos rinkoje.

skirtumą? Visų pirma prašoma, kad Teisingumo Teismas pareikštų nuomonę dėl kaltinamojoje išvadoje nurodytų sankcijas įtvirtinančių normų, pritaikytų M. Placanica atžvilgiu, taikymo Italijoje."

52. Sustabdęs nagrinėjamas bylas *Tribunale di Teramo* taip pat pateikė du panašaus turinio 2004 m. liepos 23 d. prašymus, dėl kurių iškeltos bylos C-359/04 ir C-360/04, ir juose sąlygų dalyvauti konkursuose dėl licencijų išdavimo aspektu pateikė šį klausimą:

„Ar Sutarties 43 straipsnio pirmoji pastraipa ir 49 straipsnio pirmoji pastraipa gali būti aiškinamos taip, kad valstybės narės gali laikinai (nuo 6 iki 12 metų) nukrypti nuo įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas Europos Sąjungoje principų ir:

1) suteikdamos kai kuriems asmenims 6 arba 12 metų galiojančias licencijas vykdyti tam tikrą veiklą, įskaitant paslaugų teikimą, pagal teisės normas, kurios pašalina iš licencijų suteikimo konkurso tam tikras konkurentų (ne italų) rūšis;

2) atsižvelgdamos į tai, kad ši sistema neatitinka Sutarties 43 ir 49 straipsniuose numatytų principų, vėliau ją pakeisti, kad ateityje šiuose konkursuose būtų leista dalyvauti tiems asmenims, kurie pirmiau buvo iš jų pašalinti;

3) nepanaikinti licencijų, išduotų remiantis ankstesne sistema, kuri, kaip minėta, pažeidė įsisteigimo laisvės ir laisvo paslaugų judėjimo principus, ir neskelbti naujo konkurso pagal naujas, šiuos principus atitinkančias nuostatas;

4) visiškai priešingai, ir toliau vykdydamos baudžiamąjį persekiojimą prieš kiekvieną asmenį, vykdantį veiklą kartu su kitu asmeniu, kuris, nepaisant to, kad turi teisę užsiimti tokia veikla savo kilmės valstybėje narėje, buvo pašalintas iš konkurso dėl ankstesnėse, vėliau panaikintose nuostatose įtvirtintų apribojimų?"

53. 2004 m. spalio 14 d. Nutartimi Teisingumo Teismo primininkas sujungė bylą C-359/04 su byla C-360/04, o 2006 m. sausio 27 d. Nutartimi – šias abi bylas su byla C-338/04 [27].

54. Byloje C-338/04 per Teisingumo Teismo statuto 23 straipsnyje nustatytą terminą rašytines pastabas pateikė M. Placanica, Belgijos, Vokietijos, Ispanijos, Prancūzijos, Italijos, Austrijos, Portugalijos ir Suomijos vyriausybės ir Komisija; bylose C-359/04 ir C-360/04 rašytines pastabas pateikė C. Palazzese, A. Sorricchio, Ispanijos, Italijos, Austrijos ir Portugalijos vyriausybės ir Komisija.

55. 2006 m. kovo 7 d. posėdyje pastabas žodžiu pateikė M. Placanica, C. Palazzese ir A. Sorrichio, taip pat Belgijos, Ispanijos, Prancūzijos, Italijos, Portugalijos vyriausybių ir Komisijos atstovai.

56. Taip pat reikėtų pažymėti, kad šiuo metu Teisingumo Teisme nagrinėjama byla (C-260/04), kurioje Komisija pareiškė ieškinį prieš Italiją dėl įsipareigojimų pagal Sutartį neįvykdymo ir kuri yra susijusi su lažybų, susijusių su žirgų lenktynėmis, rinkimo ir priėmimo licencijomis [28].

## VI — Klausimų, dėl kurių pateikti prašymai priimti prejudicinį sprendimą, priimtinumas

### A — *Klausimų, dėl kurių pateikti prašymai priimti prejudicinį sprendimą, prasmė*

57. Abiejų nacionalinių teismų išeities pozicija yra ta pati – baudžiamosios bylos, iškeltos asmenims, kurie, neturėdami nei licencijos, nei leidimo, veikė kaip tarpininkai darydami ir priimdami lažybų įmokas, ir abu šie teismai priėjo prie tos pačios išvados, t. y. abejonių dėl nacionalinės teisės aktų atitikties įsisteigimo laisvei ir laisvei teikti paslaugas. Kita vertus, prie šios išvados abu jie priėjo skirtingais būdais.

58. *Tribunale di Larino* nepritaria tam, kaip *Corte suprema di cassazione* pritaikė sprendimo *Gambelli ir kt.* praktiką, nes nėra

27 — Iki sprendimo nagrinėjamoje byloje priėmimo sustabdytos kitos panašios bylos dėl prejudicinio sprendimo, iškeltos pagal Italijos teismų prašymus (*D'Antonio ir kt.*, C-395/05; *Di Maggio ir Buccola*, C-397/05 ir *Damonte*, C-466/05).

28 — OL C 217, 2004, p. 14.

įsitikinęs, kad nacionalinės teisės aktuose būtų siekiama saugoti viešąją tvarką arba kad šie aktai užkirstų kelią kitų valstybių narių ūkio subjektų diskriminacijai.

59. *Tribunale di Teramo* svarbiausia aplinkybe laiko ta, kad lažybų tarpininkas, kurio vardu veikė kaltinamieji, negali gauti leidimo, kol baigsis 1999 m. išduotų leidimų galiojimas. Jeigu šiuo laikotarpiu daroma „laikina išimtis" iš pagrindinių Bendrijos laisvių, *Tribunale di Teramo* abejoja, ar tai yra teisėta.

60. Šie paaiškinimai padės nagrinėti kliūtis, atsiradusias dėl prašymų priimti prejudicinį sprendimą aspektų, nesusijusių su šių prašymų esme.

B — *Vertinimas*

61. Rašytines pastabas byloje C-338/04 pateikusios vyriausybės, išskyrus Belgijos vyriausybę, mano, kad klausimas, dėl kurio pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą, yra nepriimtinas, tačiau tam pagrįsti nurodo skirtingas priežastis: Portugalijos ir Suomijos atstovai mano, kad prašyme priimti prejudicinį sprendimą nėra pakankamai informacijos atsakymui pateikti; Vokietijos, Ispanijos, Prancūzijos ir Italijos atstovai laikosi nuomonės, kad klausimas susijęs ne su Bendrijos, o su nacionalinės teisės aiškinimu; Austrijos atstovo nuomone, klausimas yra tapatus klausimui, dėl kurio Teisingumo Teismas yra priėmęs sprendimą *Gambelli ir kt.* (jis siūlo, kad Teisingumo Teismas klausimą išspręstų motyvuota nutartimi pagal Procedūros reglamento 104 straipsnio 3 dalį). Tokį siūlymą subsidiariai palaiko Vokietija, Italija ir Suomija.

62. Bylose C-359/04 ir C-360/04 Ispanijos ir Italijos vyriausybės dar kartą pakartoja tuos argumentus, kuriuos pateikė pirmiau minėtoje byloje nepriimtinumui pagrįsti; jeigu šie argumentai būtų atmesti, Italijos vyriausybė palaikytų pirmiau minėtą siūlymą klausimą spręsti motyvuota nutartimi pagal Procedūros reglamento 104 straipsnio 3 dalį.

63. Šiomis aplinkybėmis būtina nustatyti, ar Teisingumo Teismas turėtų nagrinėti nacionalinių teismų prašymus.

C — *Pagrindai, nurodyti nepriimtinumui pagrįsti*

1. Ar prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra formaliai teisingas?

64. Teisingumo Teismas yra daug kartų konstatavęs, kad privalo priimti prejudicinį sprendimą dėl jam pateikto klausimo, išskyrus, tik kai prašomas Bendrijos nuostatos išaiškinimas arba jos teisėtumo įvertinimas neturi jokio ryšio su pagrindinės bylos faktais arba dalyku, kai problema yra hipotetinė arba kai Teisingumo Teismas neturi faktinės arba teisinės informacijos, būtinos norint pateikti naudingą atsakymą [29].

65. Reikia pažymėti, jog siekiant pateikti Bendrijos teisės išaiškinimą, kuris būtų naudingas nacionaliniam teismui, būtina, kad šis teismas apibrėžtų pateikiamų klausimų faktines aplinkybes ir pagrindines teisines nuostatas arba bent paaiškintų šį klausimą pagrindžiančias faktines prielaidas [30], nurodytų priežastis, kodėl mano, kad Teisingumo Teismui reikia pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą, paaiškintų, kodėl pasirinko prašomas išaiškinti Bendrijos nuostatas, taip pat ryšį tarp šių nuostatų ir nacionalinės teisės aktų [31].

66. Šie reikalavimai yra skirti tam, kad Teisingumo Teismas galėtų pateikti naudingą atsakymą [32], o valstybių narių vyriausybės ir suinteresuotosios šalys – savo pastabas pagal Teisingumo Teismo statuto 23 straipsnį [33].

67. Nagrinėjamoje byloje prašymai priimti prejudicinį sprendimą visiškai atitinka šias sąlygas, nes juose išdėstytos ir faktinės bylos aplinkybės, ir pagrindinės teisinės nuostatos. Reikia pripažinti, kad juose iš tiesų neperteiktos atitinkamos Italijos teisės nuostatos, tačiau šią problemą galima nesunkiai išspręsti pasiremiant sprendimu *Gambelli ir kt.* Dar daugiau, šiuose prašymuose pagrindinis dėmesys skiriamas dilemos, susijusios su minėto Teisingumo Teismo sprendimo *Gam-*

29 — 1995 m. gruodžio 15 d. Sprendimas *Bosman* (C-415/93, Rink. p. I-4921, 59–61 punktai); 1997 m. birželio 5 d. Sprendimas *Celestini* (C-105/94, Rink. p. I-2971, 22 punktas); 1999 m. rugsėjo 7 d. Sprendimas *Beck ir Bergdorf* (C-355/97, Rink. p. I-4977, 22 punktas); 2000 m. liepos 13 d. Sprendimas *Idéal tourisme* (C-36/99, Rink. p. I-6049, 20 punktas); 2002 m. vasario 19 d. Sprendimas *Arduino* (C-35/99, Rink. p. I-1529, 24 ir 25 punktai); 2003 m. gegužės 22 d. Sprendimas *Korhonen ir kt.* (C-18/01, Rink. p. I-5321, 19 ir 20 punktai); 2003 m. rugsėjo 9 d. Sprendimas *Milk Marque ir National Farmers' Union* (C-137/00, Rink. p. I-7975, 37 punktas); 2004 m. kovo 25 d. Sprendimas *Azienda Agricola Ettore Ribaldi ir kt.* (sujungtos bylos C-480/00–C-482/00, C-484/00, C-489/00–C-491/00 ir C-497/00–C-499/00, Rink. p. I-2943, 72 punktas) ir 2005 m. lapkričio 10 d. Sprendimas *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie* (C-316/04, Rink. p. I-9759, 29 ir 30 punktai).

30 — 2002 m. spalio 8 d. Nutartis *Viacom* (C-190/02, Rink. p. I-8287, 15 punktas) ir 2005 m. vasario 15 d. Sprendimas *Viacom Outdoor* (C-134/03, Rink. p. I-1167, 22 punktas); 2005 m. balandžio 12 d. Sprendimas *Keller* (C-145/03, Rink. p. I-2529, 29 punktas) ir 2005 m. gruodžio 6 d. Sprendimas *ABNA ir kt.* (sujungtos bylos C-453/03, C-11/04, C-12/04 ir C-194/04, Rink. p. I-10423, 45 punktas).

31 — Nutarties *Viacom* 16 punktas; 1981 m. gruodžio 16 d. Sprendimas *Foglia* (244/80, Rink. p. 3045, 17 punktas); 1986 m. birželio 12 d. Sprendimas *Bertini ir kt.* (sujungtos bylos 98/85, 162/85 ir 258/85, Rink. p. 1885, 6 punktas); 1994 m. gegužės 17 d. Sprendimas *Corsica Ferries* (C-18/93, Rink. p. I-1783, 14 punktas); 2000 m. birželio 8 d. Sprendimas *Carra ir kt.* (C-258/98, Rink. p. I-4217, 19 punktas); 2003 m. sausio 21 d. Sprendimas *Bacardi-Martini ir Cellier des Dauphins* (C-318/00, Rink. p. I-905, 43 punktas).

32 — 1993 m. sausio 26 d. Sprendimas *Telemarsicabruzzo ir kt.* (sujungtos bylos C-320/90–C-322/90, Rink. p. I-393, 6 punktas).

33 — 1998 m. balandžio 30 d. Nutartis *Testa ir Modesti* (sujungtos bylos C-128/97 ir C-137/97, Rink. p. I-2181, 6 punktas); 1999 m. kovo 2 d. Nutartis *Colonia Versicherung ir kt.* (C-422/98, Rink. p. I-1279, 5 punktas); 1999 m. gegužės 11 d. Nutartis *Anssens* (C-325/98, Rink. p. I-2969, 8 punktas); 2000 m. birželio 28 d. Nutartis *Laguillaumie* (C-116/00, Rink. p. I-4979, 15 punktas) ir nutarties *Viacom* 14 punktas; 1999 m. rugsėjo 21 d. Sprendimas *Albany* (C-67/96, Rink. p. I-5751, 40 punktas); 2003 m. rugsėjo 11 d. Sprendimas *Altair Chimica* (C-207/01, Rink. p. I-8875, 25 punktas) ir sprendimo *Keller* 30 punktas.

*belli ir kt.* bei *Corte suprema di cassazione* argumentų tarpusavio nesuderinamumu, esmei, ir taip prašymuose priimti prejudicinį sprendimą puikiai parodoma, kokios apimties išaiškinimo reikia nacionalinių teismų nagrinėjamoms byloms.

69. Aš nemanau, kad klausimai, dėl kurių pateikti prašymai priimti prejudicinį sprendimą, turėtų būti pripažinti nepriimtinais, net jeigu *Tribunale di Larino* prašymo formuluotės atitinka pirmiau minėtų valstybių nuomonę.

2. Nacionalinės teisės aktų taikymas

68. Pagal nusistovėjusią teismo praktiką Teisingumo Teismo ir valstybių narių teismų kompetencija padalyta taip, kad būtent nacionalinis teismas aiškina ir taiko nacionalinės teisės nuostatas, taip pat vertina jų apimtį ir atitiktį Bendrijos teisei [34], išskyrus ypatingus atvejus, kai nacionalinis teisės aktų leidėjas, reguliuodamas vien vidaus situacijas, remiasi Bendrijos teisės nuostatomis [35].

70. Iš esmės paprasčiausias žodžių tvarkos keitimas leidžia performuluoti klausimą atsižvelgiant į Bendrijos teisę taip, kad būtų klausiama ne dėl to, ar Įstatymo Nr. 401/89 4 straipsnio 4a dalis atitinka EB 43 ir EB 49 straipsnius (tikroji prašymo formuluotė), o dėl šių Sutarties nuostatų reikšmės nustatymo, siekiant susieti šias nuostatas su nacionalinėmis nuostatomis ir pagrindinės bylos aplinkybėmis, nors iš tiesų toliau nagrinėjama problema kyla dėl to, kad kai kurie Italijos teismai nesutinka su *Corte suprema di cassazione* nuomone.

71. *Tribunale di Teramo* nurodo šiuo metu galiojančios nacionalinės sistemos, pagal kurią suteikiamos licencijos organizuoti lažybas, pakeitimus, pagal kuriuos būsimuose konkursuose galės dalyvauti bet kurios bendrovės, tačiau tik tada, kai baigsis leidimų, išduotų konkursuose, kuriuose joms nebuvo leista dalyvauti, galiojimas. Atrodo, kad šie klausimai yra susiję su Bendrijos laisvėmis, ir jie nebuvo nagrinėti sprendime *Gambelli ir kt.*

34 — 1986 m. kovo 13 d. Sprendimas *Sinatra* (296/84, Rink. p. 1047, 11 punktas); 1993 m. sausio 21 d. Sprendimas *Deutsche Shell* (C-188/91, Rink. p. I-363, 27 punktas); 1995 m. gruodžio 7 d. Sprendimas *Ayuntamiento de Ceuta* (C-45/94, Rink. p. I-4385, 26 punktas); 1996 m. rugsėjo 26 d. Sprendimas *Allain* (C-341/94, Rink. p. I-4631, 11 punktas); 1996 m. spalio 24 d. Sprendimas *Dietz* (C-435/93, Rink. p. I-5223, 39 punktas); 1998 m. balandžio 30 d. Sprendimas *Thibault* (C-136/95, Rink. p. I-2011, 21 punktas) arba 2006 m. sausio 19 d. Sprendimas *Bouanich* (C-265/04, Rink. p. I-923, 51 punktas).

35 — 1985 m. rugsėjo 26 d. Sprendimas *Thomasdünger* (166/84, Rink. p. 3001); 1990 m. lapkričio 8 d. Sprendimas *Gmurzynska-Bsche*, (C-231/89, Rink. p. I-4003); 1991 m. sausio 24 d. Sprendimas *Tomatis ir Fulchiron* (C-384/89, Rink. p. I-127); 1995 m. kovo 28 d. Sprendimas *Kleinwort Benson* (C-346/93, Rink. p. I-615); 1997 m. liepos 17 d. Sprendimas *Leur-Bloem* (C-28/95, Rink. p. I-4161); taip pat 2005 m. gegužės 17 d. Sprendimas *Feron* (C-170/03, Rink. p. I-2299). M. E. Bartoloni „La competenza della Corte di giustizia ad interpretare il diritto nazionale „modellato" sulla normativa comunitaria", *Il diritto dell'Unione europea*, šeštieji metai, Nr. 2–3, 2001, p. 311–349.

72. Be to, Bendrijos teismas turi užduotį – pateikti išsamų Bendrijos nuostatų aiškinimą, kuris palengvintų nacionalinio teismo vertinimą nagrinėjamoje byloje [36].

3. Klausimo sprendimas motyvuota nutartimi

73. Pagal Procedūros reglamento 104 straipsnio 3 dalį, jeigu klausimas, dėl kurio Teismui pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą, yra tapatus klausimui, dėl kurio Teismas jau yra priėmęs sprendimą, arba jeigu atsakymą į klausimą galima aiškiai nustatyti iš Teismo praktikos arba atsakymas į klausimą nekelia pagrįstų abejonių, proceso ekonomijos sumetimais Teisingumo Teismas gali spręsti klausimą motyvuota nutartimi.

74. Teisingumo Teismas atsargiai naudojasi šia procedūra [37], nes ji reiškia, kad bus atsisakyta tam tikrų etapų, ir tai sumažins gynybos galimybes. Dėl šios priežasties kilus bet kokių abejonių dėl pirmiau nurodytų aplinkybių, ši procedūra netaikoma.

75. Šioje išvadoje aš nurodžiau, kad nagrinėjama byla turi panašumo su byla *Gambelli ir kt.*, tačiau tokio teiginio nepakanka norint prejudicinio sprendimo priėmimo procedūrą užbaigti nutartimi, kurioje pakartojamos ankstesnių sprendimų formuluotės. Nacionaliniai teismai neužduoda klausimų, į kuriuos jau žino atsakymus; jie prašo paaiškinti sprendimą *Gambelli ir kt.*, kuris, reikia priminti, buvo priimtas po sprendimo *Zenatti*. Teisingumo Teismui nurodžius tik savo ankstesnę praktiką, sunkumai, su kuriais susiduria Italijos teismai, niekur nedings [38].

D — *Teisingumo Teismo kompetencija*

76. Mano nuomone, tikroji dilema yra susijusi su tuo, ar Teisingumo Teismas turi

36 — 1998 m. balandžio 30 d. Sprendimas *Sodiprem ir kt.* (sujungtos bylos C-37/96 ir C-38/96, Rink. p. I-2039, 22 punktas) ir 2001 m. liepos 12 d. Sprendimas *Ordine degli Architetti ir kt.* (C-399/98, Rink. p. I-5409, 48 punktas).

37 — Pavyzdžiai, kai buvo pasinaudota Procedūros reglamento 104 straipsnio 3 dalimi: remiantis tuo, kad atsakymą į klausimą galima aiškiai nustatyti iš Teismo praktikos: 2005 m. gegužės 26 d. Nutartis *Sozialhilfeverband Rohrbach* (C-297/03, Rink. p. I-4305) ir 2005 m. gruodžio 13 d. Nutartis *Guerrero Pecino* (C-177/05, Rink. p. I-10887); remiantis tuo, kad atsakymas į klausimą nekelia pagrįstų abejonių: 2005 m. liepos 14 d. Nutartis *Personalrat der Feuerwehr Hamburg* (C-52/04, Rink. p. I-7111) ir 2005 m. gruodžio 1 d. Nutartis *Ostermann* (C-447/04, Rink. p. I-10407). Dar vienas šioje nuostatoje numatytas atvejis – kai klausimas tapatus ankstesniam klausimui – yra labai retas; vis dėlto juo irgi buvo pasiremta 1998 m. liepos 7 d. Nutartyje *Beton Express ir kt.* (sujungtos bylos C-405/96–C-408/96, Rink. p. I-4253).

38 — M. Placanica ir C. Palazzese pateiktų pastabų 6 dalyje ir A. Sorricchio pateiktų pastabų 2 dalies 9 skyriuje rasime informacijos apie skirtingą Italijos teismų atliekamą aiškinimą. 27 išnašoje aš nurodžiau kitus panašius prašymus priimti prejudicinį sprendimą, kuriuos taip pat pateikė Italijos teismai ir kurie yra sustabdyti iki sprendimo nagrinėjamoje byloje priėmimo.

kompetenciją spręsti klausimus, dėl kurių pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą, jeigu šie klausimai iškilo todėl, kad žemesnės instancijos teismai nepritaria tam, kaip *Corte suprema di cassazione* taiko sprendime *Gambelli ir kt.* įtvirtintus kriterijus [39]. Kitaip tariant, reikia nustatyti, ar Teisingumo Teismas turi kompetenciją spręsti nacionalinių teismų ginčus, šiems nagrinėjant, ar nacionalinės nuostatos atitinka Bendrijos teisę, jeigu jis jau yra apibrėžęs tokiems klausimams taikytinus kriterijus.

77. Keli argumentai pagrindžia neigiamą atsakymą į šią dilemą: pirma, kai kalbame apie prejudicinių sprendimų priėmimo procedūrą, būtent valstybės narės teismai turi aiškinti nacionalines nuostatas (nes jie gali geriausiai tą daryti), visada atsižvelgdami į savo nagrinėjamą bylą ir remdamiesi Teisingumo Teismo pateiktomis aiškinimo gairėmis.

78. Pagal šią logiką sprendime *Gambelli ir kt.* Italijos teismai buvo tiesiogiai pakviesti įvertinti, ar Italijos teisės nuostatos atitinka Bendrijos laisves [40].

79. Antra, jeigu teismai prieina prie skirtingų arba priešingų išvadų, būtent jų pačių teisės sistema turi numatyti priemones, kurios leistų suderinti tokias nuomones. Šia prasme Aukščiausiojo teismo sprendimas turėtų būti privalomas žemesniems teismams ir pastariesiems turėtų būti draudžiama kreiptis *per saltum* į Bendrijos teismą, nes Sutartis nenumato tiesioginių ieškinių dėl nacionalinių teismų sprendimų, net jeigu šie sprendimai priimti paskutinėje instancijoje ir juose neteisingai pritaikyta Sąjungos teisė [41].

80. Tačiau šis, nors ir gana paprastas, dilemos sprendimas gali būti smarkiai sukritikuotas.

81. Viena vertus, jeigu Teisingumo Teismas nurodo, kad valstybių narių teismai turi įvertinti nacionalinės teisės nuostatas pagal Bendrijos teisę, jis ne atsisako savo jurisdikcijos šioje srityje [42], o įgyvendina tuos principus, kurie pagrindžia prejudicinio sprendimo priėmimo procedūros, kaip teismų

39 — Kaip jau minėjau, iškeldamas naujų šio nesutarimo aspektų *Tribunale di Teramo* nurodė tolesnius subtilius skirtumus. Prieštaravimų pastebėjo ir teisės doktrinos atstovai: A. S. Botella „La responsabilité du juge national", *Revue trimestrielle de droit européen*, Nr. 2, 2004, p. 307, mini galimus nesutarimus tarp skirtingų teisės sistemų arba tarp tos pačios teisės sistemos teismų ir nurodo Prancūzijos pavyzdį.

40 — Ypač 66, 71, 73 ir 75 punktuose.

41 — Generalinis davokatas P. Léger savo išvadoje *Köbler* (C-224/01, Rink. p. I-10239) pažymėjo, kad 1975 m. Teisingumo Teismas savo nuomonėje dėl Europos Sąjungos siūlė Sutartyje įtvirtinti atitinkamas garantijas, kurios leistų apsaugoti privačių asmenų teises, kai Aukščiausiasis teismas pažeidžia EB 234 straipsnį (125 išnaša).

42 — F. Ossenbühl „Der Entwurf eines Staatsvertrages zum Lotteriewesen in Deutschland – Verfassungs- und europarechtliche Fragen", *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2003 m. liepa, p. 892, teigia, kad, nepaisant to, jog nacionaliniai teismai gali kontroliuoti, ar teisingos yra priežastys, kuriomis valstybės narės teisina nacionalinius apribojimus, taip pat, ar buvo laikytasi proporcingumo principo, Teisingumo Teismas nevisiškai atsisakė šios kontrolės; autorius taip pat mano, kad būtų neteisinga preziumuoti, jog Teisingumo Teismas delegavo šią kompetenciją.

bendradarbiavimo procedūros, pobūdį, ir kartu, pripažindamas nacionalinio teismo, esančio arčiausiai ginčo šalių, privalumus, išlaiko teisę priimti šiuo klausimu galutinį sprendimą. Todėl Teisingumo Teismas priima nagrinėti tolesnius klausimus, kai nacionalinis teismas susiduria su sunkumais, aiškindamasis arba taikydamas Teisingumo Teismo sprendimą, ir kai nacionalinis teismas pateikia Teisingumo Teismui naują teisės klausimą arba naujas aplinkybes, dėl kurių Teisingumo Teismo atsakymas galėtų būti kitoks [43].

82. Tos pačios logikos reikia laikytis ir tada, kai problemos kyla dėl aukštesnio nacionalinio teismo sprendimo, kuriame pritaikytos Teisingumo Teismo pateiktos gairės.

83. Jeigu tokiais atvejais, koks ir nagrinėjamas, Italijos teismams būtų draudžiama kreiptis į Teisingumo Teismą, Bendrijos teisės pažeidimą būtų galima ištaisyti tik ieškiniu dėl įsipareigojimų neįvykdymo, kaip ir 2003 m. gruodžio 9 d. Sprendime *Komisija prieš Italiją* [44].

84. Tokio metodo pasirinkimas keltų tam tikrą rūpestį: 1) nuspręsti, ar pažeidimas buvo padarytas [45], ir pasirinkti tinkamą momentą perduoti klausimą Teisingumo Teismui būtų palikta tik šaliai, turinčiai kompetenciją iškelti bylą, nors nacionaliniai teismai turi idealias sąlygas šiems abiem veiksmams atlikti; 2) procedūros dėl įsipareigojimų neįvykdymo (kurią pradeda Komisija) ikiteisminėje stadijoje valstybės narės teisminė valdžia gali tapti priklausoma nuo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių ir tai gali pakenkti teisminės valdžios nepriklausomumui; 3) tai kurstytų spekuliacijas dėl to, koks yra pripažinimo, kad nebuvo įvykdyti įsipareigojimai, turinys ir pasekmės, nes pirmiau minėtas sprendimas *Komisija prieš Italiją* iš dalies buvo priimtas dėl nacionalinės teisės nuostatos, kuri leido aiškinti priešingai nei būtų aiškinama pagal Bendrijos dvasią.

85. Taip pat neturėtume pamiršti privačių asmenų, kurie galėtų prašyti pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą, nors sprendimą kreiptis į Teisingumo Teismą priima būtent bylą nagrinėjantis teismas [46]. Jeigu privatūs asmenys iš anksto žinotų, kad

43 — 1986 m. kovo 5 d. Nutartis *Wünsche* (69/85, Rink. p. 947, 15 punktas); 1987 m. birželio 11 d. Sprendimas *Pretore di Salò* (14/86, Rink. p. 2545, 12 punktas) ir 2003 m. kovo 6 d. Sprendimas *Kaba II* (C-466/00, Rink. p. I-2219, 39 punktas); pastarojoje byloje *Immigration Adjudicator* pateikė klausimą, tapatų tam, dėl kurio jau buvo priimtas 2000 m. balandžio 11 d. Sprendimas *Kaba I* (C-356/98, Rink. p. I-2623), su kurio kai kuriomis išvadoms jis nesutiko.

44 — 2003 m. gruodžio 9 d. Sprendimas *Komisija prieš Italiją* (C-129/00, Rink. p. I-14637).

45 — Komisija nėra linkusi reikšti ieškinių prieš valstybes nares dėl įsipareigojimų neįvykdymo, priskirtino šių valstybių narių teismams – E. Cobreros Mendazona „La responsabilidad por actuaciones judiciales. El último gran paso en la responsabilidad de los Estados por el incumplimiento del derecho comunitario", *Revista Española de Derecho Europeo*, Nr. 10, 2004, ypač p. 291–299. Apskritai šiuo klausimu žr. L. Ortúzar Andéchaga „La aplicación judicial del derecho comunitario", *Trivium*, Madridas, 1992, p. 184 ir 185.

46 — Nors siekdamas įvertinti, ar turi kompetenciją, Teisingumo Teismas, kai reikia, nagrinėja aplinkybes, kuriomis nacionalinis teismas jam perdavė bylą (žr. sprendimo *Foglia* 21 ir 27 punktus; 2000 m. rugsėjo 26 d. Sprendimą *Kachelmann* (C-322/98, Rink. p. I-7505, 17 punktas); 2001 m. kovo 13 d. Sprendimą *PreussenElektra* (C-379/98, Rink. p. I-2099, 39 punktas); 2001 m. gegužės 17 d. Sprendimą *TNT Traco* (C-340/99, Rink. p. I-4109, 31 punktas) ir 2004 m. gruodžio 16 d. Sprendimą *My* (C-293/03, Rink. p. I-12013, 25 punktas)).

prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra negalimas, jiems liktų vienintelė galimybė kreiptis su ieškiniu dėl valstybės narės atsakomybės už žalą, kurią ši valstybė padarė privatiems asmenims Bendrijos teisės pažeidimu ir kurią privalo atlyginti, kaip pripažinta sprendime *Köbler*[47].

86. Toks mechanizmas taip pat netinkamas ne tik dėl to, kad jis sukurtas siekiant apsaugoti Bendrijos teisę esant ypač rimtoms aplinkybėms[48] ir todėl jam taikomi labai griežti reikalavimai[49], kaip antai reikalavimas, kad pažeidimas turi būti „akivaizdus", bet ir dėl to, kad ši teisinės gynybos priemonė yra sudėtinga, ir dažnai ją taikant pateikiami prašymai priimti prejudicinį sprendimą, panašūs į tuos, kurių buvo siekiama išvengti.

87. Reikia atsižvelgti į svaresnį argumentą. Pagrindinė Teisingumo Teismo užduotis – užtikrinti vienodą Bendrijos teisės aiškinimą ir taikymą. Remiantis 1977 m. gegužės 24 d. Sprendimu *Hoffmann-La Roche*, prašymo priimti prejudicinį sprendimą tikslas – „užkirsti kelią tam, kad kurioje nors valstybėje narėje nusistovėtų Bendrijos teisės neatitinkanti nacionalinė teismų praktika"[50]. To galima būtų tiesiogiai pasiekti įsikišant į nacionalinių teismų ginčus dėl Sąjungos teisės aiškinimo, kuriuo vadovavosi aukštesnysis teismas.

88. Šia prasme 1974 m. sausio 16 d. Sprendime *Rheimühlen Dusseldorf*[51] Teisingumo Teismas pripažino, kad pagrindinis procedūros dėl prejudicinio sprendimo priėmimo vaidmuo – užtikrinti, kad Sutartyje įtvirtinta teisė turėtų tą patį poveikį visoje Bendrijoje; jis taip pat pridūrė, kad šia procedūra siekiama užtikrinti vienodą taikymą, „numatant priemonę nacionaliniam teismui pašalinti sunkumus, kuriuos gali sukelti reikalavimas suteikti Bendrijos teisei visišką poveikį valstybių narių teisminėse sistemose" (2 punktas), su plačia veiksmų laisve pateikiant klausimus Teisingumo Teismui

47 — P. Martín Rodríguez „La responsabilidad del Estado por actos judiciales en derecho comunitario", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nr. 19, 2004, p. 859, nurodo sunkumus, kylančius norint šioje byloje priskirti Bendrijos įsipareigojimų neįvykdymą, nes toks įsipareigojimų neįvykdymas galėtų būti priskirtas ir teisės aktų leidėjui, kuris priėmė diskriminuojančių elementų turinčias nuostatas, ir vykdomajai valdžiai, nes Austrijos administracija turėjo suteikti pirmenybę Bendrijos teisės nuostatoms, ir teisminei valdžiai (ir iš tiesų tai buvo padaryta), kuri nesuteikė Bendrijos teisėje piliečiui garantuojamų teisių veiksmingos gynybos.

48 — D. Simon „The Sanction of Member States' Serious Violations of Community Law", O'Keeffe, red., *Judicial Review in European Law. Liber Amicorum Lord Slynn of Hadley*, Kluveris, Haga, 2000, p. 275 ir paskesni.

49 — Sprendime *Köbler* šie atvejai apibūdinamai kaip „išimtiniai" (53 punktas).

50 — 1977 m. gegužės 24 d. Sprendimas *Hoffmann-La Roche* (107/76, Rink. p. 957, 5 punktas).

51 — 1974 m. sausio 16 d. Sprendimas *Rheimühlen Dusseldorf* (166/73, Rink. p. 33). Šis sprendimas buvo susijęs su paraiškomis dėl eksporto grąžinamųjų išmokų, kurias atmetė Vokietijos maisto ir pašarinių grūdų intervencijos taryba, tačiau per procesą teisme patenkino *Hessisches Finanzgericht* (Finansų teismas, Hesse). Nagrinėdamas apeliacinį skundą *Bundesfinanzhof* (Federacinis finansų teismas) pateikė kelis klausimus, prašydamas dėl jų priimti prejudicinį sprendimą; gavęs atsakymą į šiuos klausimus (1971 m. spalio 27 d. Sprendimas *Rheinmühlen Düsseldorf*, 6/71, Rink. p. 823), *Bundesfinanzhof* iš dalies patenkino apeliacinį skundą ir grąžino bylą pirmosios instancijos teismui, kad šis priimtų naują sprendimą; tačiau prieš priimdamas šį sprendimą *Hessisches Finanzgericht* pateikė Teisingumo Teismui klausimus nutartimi, dėl kurios buvo pateiktas skundas *Bundesfinanzhof*, ir pastarasis teismas dar kartą kreipėsi į Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą; šis prašymas ir buvo mano nurodyto sprendimo pagrindas (*Hessisches Finanzgericht* pateikti klausimai nagrinėti 1974 m. vasario 12 d. Sprendime *Rheinmühlen Düsseldorf* (146/73, Rink. p. 139)).

(3 punktas), kad „žemesnysis teismas turėtų galimybę pateikti Teisingumo Teismui jam rūpimus klausimus, kai mano, jog dėl aukštesnio teismo sprendimo teisės klausimais turi priimti Bendrijos teisės neatitinkantį sprendimą“, nes jeigu žemesnieji teismai privalėtų taikyti tokius sprendimus ir negalėtų pateikti klausimų, prašydami priimti prejudicinį sprendimą, „būtų pažeista“ Teisingumo Teismo kompetencija ir Bendrijos teisės taikymas visuose nacionalinių teisminių sistemų lygiuose (išskyrus, kai klausimai yra iš esmės tapatūs tiems, kuriuos jau yra pateikęs aukštesnysis teismas) (4 punktas) [52].

89. Be jokios abejonės, toks požiūris kelia ir tam tikrų problemų, pavyzdžiui, padidėjęs prašymų priimti prejudicinį sprendimą skaičius arba akivaizdūs valstybės teismų sistemos hierarchijos pažeidimai. Vis dėlto pirmasis trūkumas neturėtų būti svarbus, nes darbo gausa neturėtų būti argumentas darant vienokius arba kitokius teisinius sprendimus [53]. Antruoju neįvertinamas Teisingumo Teismo, kaip pagrindinio Europos teisės aiškintojo, vaidmuo; ši jo funkcija yra pati svarbiausia, kuriant tikrą teisės bendriją. Kad ir kaip būtų, šiuo atveju susidursime su mažiau sunkumų nei pasirinkę kitą alternatyvą.

90. Aš taip pat puikiai žinau, kad dėl Sąjungos teisminės valdžios kompetencijos neapibrėžtumo kartais painiavos įneša ir pats Teisingumo Teismas, nes nėra lengva kiekvienoje situacijoje pasiekti reikiamą tikslumą, turint omenyje, kad teisėje svarbiausia nustatyti ribas.

## VII — Klausimų, dėl kurių pateikti prašymai priimti prejudicinį sprendimą, vertinimas

91. Jeigu Teisingumo Teismas priimtų nagrinėti iš esmės *Tribunale di Larino* ir *Tribunale di Teramo* prašymus priimti prejudicinį sprendimą, reikia pateikti kelis pastebėjimus dėl teisės, lažybų ir azartinių lošimų.

### A — *Teisė, lažybos ir azartiniai lošimai*

92. Šiandien „teisės“ idėjai nėra tolimesnės idėjos nei „atsitiktinumas“, nes jis atsiranda

52 — Teisingumo Teismas pripažino, kad „nacionalinė teisės norma, pagal kurią teismas privalo teisės klausimais vadovautis aukštesnio teismo sprendimais, pati savaime negali pašalinti (EB 234 straipsnyje) numatytos teisės kreiptis į Teisingumo Teismą su prašymu priimti prejudicinį sprendimą“.

53 — Toks pasirinkimas yra diskutuotinas, tačiau teisės aktuose gali būti numatyta, kad prašymus priimti prejudicinį sprendimą gali pateikti tik paskutinės instancijos teismai, kaip yra kai kuriose srityse (EB 68 straipsnis).

ne dėl žmogaus valios ar dėl bendrų įsitikinimų; atsitiktiniai veiksmai yra ne pagrįsti kieno nors valia, o visiškai nepastovūs ir nepasiduodantys jokiems dėsniams [54]. Tačiau senovėje šios dvi idėjos buvo glaudžiai susijusios, nes, siekiant palaikyti taiką bendruomenėje, turėjo būti laikomasi teisinių sprendimų, o tiems, kurie šiuos sprendimus priimdavo, buvo priskiriamos „magiškos" arba „sakralinės" galios [55].

93. Šią simbiozę iliustruoja senovinės ordalijos arba dievų sprendimai [56], kai sprendimas priklausė nuo atsitiktinio įvykio. Vėliau sprendimai pradėti grįsti racionaliais pagrindais, o kulminacija buvo pasiekta moderniose teisinėse sistemos, kurios, išskyrus tam tikrus atvejus, tokių lemtingų įvykių nepripažįsta [57].

94. Šį paradoksalų ryšį galima įžvelgti ir kitose srityse, pavyzdžiui, kalbant apie prigimtines pareigas, kurias gerai iliustruoja lažybos, sąlyginius sandorius, kai neapibrėžtas ateities įvykis priklauso nuo atsitiktinumo, nenumatytas aplinkybes arba, kaip šioje byloje, sąlygines sutartis.

95. Azartiniai lošimai, kaip pramoga, sutinkami kiekvienoje bendruomenėje nuo neatmenamų laikų; teisine prasme jie turi keturis lygius. Pirmasis – pats spontaniškiausias ir paprasčiausias; tai vien pramoga ir malonumas [58]. Antrajame lygyje turime varžybas, kurios jų laimėtojui suteikia savigarbą ir prestižą visuomenėje, taip pat varžymosi su kitais malonumą. Trečiajame pramogos ir įgūdžių demonstravimo nebepakanka; atsiranda finansinių interesų [59]. Ketvirtajame lygyje susiduriame su lažybomis, kurios ne

54 — R. A. Rivas Torralba „Juegos de azar", Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia, Mursija, 1996, p. 11.

55 — L. Díez Picazzo „Experiencia jurídica y teoría del derecho", *Ariel*, Barselona, 1987, p. 18 ir 21.

56 — Babilono imperijos suklestėjimo laikotarpiu XVIII a. pr. Kr. dažnai, remiantis Hamurabio kodeksu, naudotos ordalijos vandeniu: kaltinamasis buvo įmetamas į vandenį ir, jeigu nenuskęsdavo, pripažįstamas nekaltu.

57 — Paprastai „burtai traukiami" atrenkant prisiekusiuosius arba teisės ekspertus. Kartais priimami ir radikalūs sprendimai, pavyzdžiui, byloje *JAV versus William Holmes*, kurioje sudužus laivui įgula iš perkrautos gelbėjimosi valties į vandenį išmetė 14 keleivių; teismas nusprendė, kad šiame dramatiškame burtų traukime, siekiant atrinkti aukas, turėjo dalyvauti visi – ir jūreiviai, ir keleiviai.

58 — Lažybos dažnai pasitelkiamos norint išprovokuoti arba išjuokti kompanioną, pavyzdžiui, Don Kichotas pašiepia savo ginklanešį: „Turėčiau su tavimi, Sanča, sukirsti iš nemenkos sumos: <...> kalbėti, kas šauna į galvą, kai nėra, kas tave sustabdo, visai neskausminga" (M. Cervantes Saavedra „El ingenioso hidalgo Don Quijote de la Mancha". (Neoficialus vertimas)

59 — I. Kantas nurodo šiuos aspektus ir kartu teigia, kad vaikystės žaidimai (žaidimas kamuoliu, įvairios varžytuvės, ėjimas lenktynių, „karas") yra pramoga ir prisideda prie asmens vystymosi; vėliau vyrai žaidžia žaidimus, t. y. šachmatais ir kortomis, tik tam, kad laimėtų; galiausiai pilietis mėgina savo laimę visuomenėje sukdamas ruletę arba mesdamas kauliukus; visi šie žaidimai yra nesąmoningai vedami žmogiškosios prigimties („Antropología en sentido pragmático"). (Neoficialus vertimas)

tik susijusios su pinigų netekimo rizika, bet ir tampa priklausomybės šaltiniu [60].

96. Iš šių keturių lygių pirmasis ir, galima sakyti, antrasis nėra susiję su teise. Tačiau kai azartiniuose lošimuose rizikuojama pinigais, įsikiša teisės aktų leidėjas, ir tai jis daro dėl dviejų priežasčių. Viena vertus, kad kovotų su pasekmėmis lošėjo turtui [61], sveikatai [62] ir jo šeimos tvirtumui; kita vertus, dėl azartinių lošimų centrų komercinio pobūdžio.

97. Šios priežastys paaiškina, kodėl teisėje skiriamas dėmesys azartiniams lošimams ir tam, kokį poveikį jie daro Bendrijos teisei. Šia prasme Teisingumo Teismas yra konstatavęs, kad „loterijos yra ekonominė veikla Sutarties prasme“ [63], nes jos susijusios su „tam tikros paslaugos teikimu už užmokestį“ [64] ir turi būti pripažįstamos paslaugomis Sutarties prasme [65]. Mes taip pat negalime nepaisyti azartinių lošimų poveikio kitoms sritims, pavyzdžiui, ekonominiam sektoriui, įsisteigimo teisei arba jau už finansinės aplinkos ribų – minėtiems žmogiškiesiems aspektams.

B — *Pagrindinių laisvių apribojimai*

98. Generalinis advokatas S. Alber byloje *Gambelli ir kt.* mano, kad pirmiausia būtina išnagrinėti nacionalinės teisės aktų atitiktį įsisteigimo teisei, nes pagal Sutartį ši teisė

60 — F. Dostojevskis, kuris buvo žinomas kaip užkietėjęs lošėjas, meistriškai apibūdina tuos, kurie yra užkibę ant lošimų meškerės: „<...>tarp lošėjų gerai žinoma, kad žmogus, kurį pagavo ta aistringa kova su lemtimi, gali dvidešimt keturias valandas be pertraukos sėdėti nepakeldamas akių nuo kortų arba ruletės stalo“ („Lošėjas“). (Neoficialus vertimas) Toliau jis priduria, kad „staiga aš supratau, kad svarbu čia ne pinigai, o troškimas rizikuoti, nuotykių ieškojimas, veikiantis prieš bet kokią logiką. Nuo tada aš daug apie tai galvojau ir nusprendžiau, kad patirdama daug aštrių pojūčių dvasia ne pasisotina, o dar labiau susižadina ir reikalauja vis stipresnių pojūčių, kol galiausiai išsekusi palūžta“. (Neoficialus vertimas) Panašią nuomonę rasime ir J. A. Gabriel ir Galán tekstuose: „<...> reikia pripažinti, aš visą dieną praleisdavau galvodamas apie pinigus, priklausiau nuo jų, gyvenau jų ritmu, tačiau, kaip ir visi kiti lošėjai, nejaučiau jokio prisirišimo prie pinigų, mane domino tik žetonai <...>“ („Muchos años después“). (Neoficialus vertimas). F. R. Chateaubriand išpažįsta panašų jausmą, apėmusį, kai pralošė didžiąją dalį pinigų, kuriuos buvo ką tik pasiskolinęs: „Aš niekada anksčiau nebuvau lošęs: žaidimas tam tikra prasme mane skausmingai apnuodijo; jeigu ši aistra visiškai užvaldytų, ji užtemdytų man protą“ („Mémoires d'Outre-Tombe“). (Neoficialus vertimas)

61 — F. Dostojevskio romano pagrindinis herojus mąsto: „Kodėl lošimas turėtų būti blogesnis už kitus pinigų įgijimo būdus, pavyzdžiui, prekybą? Žinoma, iš šimto lošėjų laimėti gali tik vienas, bet <...> ar tai svarbu man, kuriam lemta laimėti?“ („Lošėjas“). (Neoficialus vertimas)

62 — Šį susirūpinimą išreiškia įžymusis José Zorrilla personažas D. Juan Tenorio: kai jį, laimėjusį lažybas, pralaimėjusysis iškviečia į dvikovą, jis atsikerta: „Norite pasakyti, kad jeigu aš laimėjau lažybas, jūs pageidaujate nutraukti šią šventę ir mes eitume kautis?“ („D. Juan Tenorio“). (Neoficialus vertimas)

63 — Sprendimo *Schindler* 19 punktas ir sprendimo *Anomar ir kt.* 46 punktas.

64 — Sprendimo *Anomar ir kt.* 47 punktas ir pagal analogiją sprendimo *Zenatti* 24 punktas.

65 — Sprendimo *Schindler* 25 ir 34 punktai; sprendimo *Läärä ir kt.* 27 punktas ir sprendimo *Anomar ir kiti* 52 punktas.

turi pirmenybę prieš laisvę teikti paslaugas (76 punktas) [66]. Vis dėlto duomenų perdavimo centrai neturėtų būti pripažįstami kaip reiškiantys antrinį įsisteigimą (87 punktas), o jeigu būtų nuspręsta priešingai, teisės aktai pažeistų ir įsisteigimo laisvę (104 punktas), ir laisvę teikti paslaugas (132 punktas).

99. Nagrinėdamas lošėjų, šią veiklą vykdančių bendrovių ir tarpininkų padėtį, Teisingumo Teismas nemanė, kad šios dvi laisvės viena kitą pašalina, ir jas apsvarstęs konstatavo, kad „tokios nacionalinės normos, kaip lažybas reglamentuojantys Italijos teisės aktai, ypač Įstatymo Nr. 401/89 4 straipsnis, riboja įsisteigimo laisvę ir laisvę teikti paslaugas“ (59 punktas). Toliau Teismas nagrinėjo, ar tokie apribojimai yra Sutartyje numatytos išimtinės priemonės arba ar jie pateisinami dėl privalomųjų bendrojo intereso pagrindų (60 punktas).

100. Nėra jokios būtinybės ginčyti šių teiginių, kurie, be to, yra sprendime *Zenatti*, tiek, kiek jie susiję su paslaugų teikimu; vis dėlto reikėtų išnagrinėti apribojimus ir asmenis, kuriems jie taikytini.

66 — Jis remiasi 1995 m. lapkričio 30 d. Sprendimu *Gebhard* (C-55/94, Rink. p. I-4165, 22 punktas).

101. Šiuo atžvilgiu Teisingumo Teismas Sprendime *Gambelli ir kt.* nusprendė, kad Italijos teisėje nustatytos sąlygos konkursų dėl licencijų išdavimo dalyviams atidaryti lažybų punktus yra įsisteigimo laisvės kliūtis, nes tokiomis sąlygomis tam tikros bendrovės pašalinamos iš konkursų (46–48 punktai); be to, laisvės teikti paslaugas apribojimais jis pripažino kliūtis, su kuriomis susiduria paslaugas norintis teikti kitoje valstybėje narėje įsisteigęs teikėjas (54 punktas), taip pat draudimą piliečiams dalyvauti kitose Bendrijos šalyse organizuojamose lažybose (57 punktas) ir apribojimus, taikomus tiems, kurie palengvina šiose šalyse įsisteigusių paslaugų teikėjų veiklą (58 punktas), kai už šių dviejų pastarųjų apribojimų nesilaikymą taikomos baudžiamosios sankcijos [67].

102. Stebina tai, kad klausimas, dėl kurio pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą, iškilo baudžiamosiose bylose, iškeltose lažybų tarpininko agentams, tačiau Teisingumo Teismas vertino tris lažybų veikloje dalyvaujančių asmenų kategorijas [68]. Vis dėlto nereikia pamiršti Teisingumo Teismo vaidmens ir jo prejudicinių sprendimų *erga omnes* poveikio, nes baudžiami gali būti netgi lošėjai; dar daugiau, užsienio bendrovei gali būti neįmanoma įsisteigti tam tikroje šalyje, todėl ji vykdo savo veiklą, sudarydama sutartis su kitais prekybininkais, kurie vėliau kaltinami vykdę šias sutartis.

67 — S. Korte „Das Gambelli-Urteil des EuGH“, *Neue Zeitschrift für Veraltungsrecht*, 2004, p. 1449, rašo, kad tokia sankcijų už lažybų veiklą griežmė kliudo paslaugų rinkai.

68 — S. Korte, *op. cit.*, p. 1451.

C — *Dėl pateisinančių priežasčių*

1. Vertinimas

103. Sprendime *Gambelli ir kt.*, užuot laikęsis generalinio advokato S. Alber išvadoje pateikto siūlymo, Teisingumo Teismas kartu vertino Italijos teisės aktuose įtvirtintus apribojimus ir nurodė, kad, nepaisant to, kurią laisvę šie apribojimai pažeistų, jiems turi būti taikomos tam tikros sąlygos: jie turi būti pagrįsti privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais, būti tinkami užtikrinti, kad jais siekiamas tikslas bus pasiektas, neviršyti to, kas būtina pasiekti tikslą, ir taikomi be diskriminacijos (65 punktas) [69].

104. Sprendime *Gambelli ir kt.* nacionaliniam teismui buvo palikta kur kas mažiau nei sprendime *Zenatti* diskrecijos spręsti, ar Italijos teisės aktai atitiko šias sąlygas, šiam tikslui pateikiant tam tikrus kriterijus, kaip turi būti atliekamas toks vertinimas.

105. Verčiau jau Teisingumo Teismas būtų buvęs konkretesnis ir nusprendęs dėl Bendrijos laisvių įtakos nacionalinės teisės nuostatoms, kaip siūlė generalinis advokatas S. Alber, įspėjęs, kad nacionaliniams teismams yra sunku įvykdyti tokią jiems patikėtą užduotį [70].

106. Man nekyla jokių abejonių, kad sprendime *Gambelli ir kt.* Teisingumo Teismas iš tiesų pateikė tokią išsamią nuomonę, kokią tik galėjo, neviršydamas savo kompetencijos; vis dėlto, jau turėdamas patirties su sprendimu *Zenatti*, kuris neleido išvengti naujo prašymo priimti prejudicinį sprendimą, Teisingumo Teismas iš pernelyg didelio atsargumo padarė klaidą, nes turėjo pakankamai informacijos kur kas išsamesniam vertinimui atlikti, dėl ko šiuo metu nagrinėjami prašymai priimti prejudicinį sprendimą būtų nereikalingi [71].

107. Todėl dabar yra būtina žengti šį žingsnį ir sudėlioti reikiamus akcentus, kad būtų išsklaidytos kilusios abejonės, net jeigu susiduriame su kur kas sudėtingesne užduotimi, nes turime įvertinti, ar pirmiau minėti Bendrijos laisvių apribojimai gali būti kaip

69 — 1993 m. kovo 31 d. Sprendimas *Kraus* (C-19/92, Rink. p. I-1663, 32 punktas) ir sprendimo *Gebhard* 37 punktas.

70 — Generalinio advokato S. Alber išvados byloje *Gambelli ir kt.* 116 punktas; jis pabrėžia šią nuomonę 120 punkte, nes jeigu Teisingumo Teismas turi pakankamai informacijos, kad atliktų tokį vertinimą, niekas jam neturėtų sutrukdyti to padaryti.

71 — L. Brouwer ir B. Docquir, sprendimą *Gambelli ir kt.* komentuodami *Revue de droit comercial belge*, Nr. 3, 2004, p. 314, 7 punkte teigia, kad Teisingumo Teismas nepaliko jokio pagrindo abejoti: nors atitiktį turi įvertinti nacionalinis teismas, visiškai akivaizdu, kad Teisingumo Teismas manė, jog Italijos teisės aktai neatitinka Bendrijos teisės sąlygų.

nors pateisinti ir ar jie nėra diskriminuojantys, tinkami bei proporcingi.

2. Privalomieji bendrojo intereso pagrindai

108. Sprendime *Gambelli ir kt.* priežastys, pateisinančios įsisteigimo laisvės arba laisvės teikti paslaugas apribojimus, apibrėžtos ir teigiamai, ir neigiamai, nes jame buvo atmesta „pajamų iš mokesčių sumažėjimas" ir „socialinių paslaugų finansavimas apmokestinant pajamas iš licencijuotų lošimų" (61 ir 62 punktai)[72], bet pripažinta „vartotojų apsauga", „sukčiavimo, taip pat pernelyg didelių sumų iššvaistymo lošiant azartinius lošimus prevencija" ir „būtinybė kovoti su viešosios tvarkos trukdymu" (67 punktas).

109. *Corte suprema di cassazione* teigimu, Italijos teisės aktai pagrįsti požiūriu, kad lažybų kontrolė sumažina nusikalstamumą[73].

110. Italijos vyriausybė teigia, kad šie teisės aktai pagrįsti būtinybe palaikyti viešąją tvarką[74], apsaugoti vartotojus ir užkirsti kelią sukčiavimui[75].

111. Teisingumo Teismas atkreipė dėmesį į prieštaravimą, atsirandantį, kai dėl tam tikro veiksmo kylančios žalos siekiama išvengti skatinant šį veiksmą[76], kaip atsitinka, kai valstybė narė vykdo tokią politiką, pagal kurią smarkiai skatinama žaisti azartinius lošimus ir lažintis[77]; taigi, atrodo, nagrinėja-

72 — Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad ekonominiai tikslai nepriskirtini viešosios politikos pagrindams EB 46 straipsnio prasme (žr., be kita ko, 1991 m. liepos 25 d. Sprendimo *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, C-288/89, Rink. p. I-4007, 11 punktą ir 1999 m. balandžio 29 d. Sprendimo *Ciola*, C-224/97, Rink. p. I-2517, 16 punktą).

73 — Sprendimo *Gesualdi* 11.2.3 punktas. Teisinėje literatūroje S. Beltrani „La disciplina penale dei giochi e delle scommesse", *Giuffrè*, Milanas, 1999, p. 313, teigia, kad ši sistema pirmiausia skirta apsaugoti valstybės finansinius ir fiskalinius interesus; tos pačios nuomonės laikosi M. Coccia „Rien ne va plus": la corte di giustizia pone un freno alla libera circolazione dei giochi d'azzardo", *Foro italiano*, 1994, p. 521.

74 — Rašytinių pastabų, pateiktų byloje *Placanica* ir byloje *Palazzese ir Sorricchio* D punkto a papunktis.

75 — Tų pačių pastabų D punkto b papunktis.

76 — Sprendimo *Gambelli ir kt.* 68 ir 69 punktai.

77 — Sprendimo *Gesualdi* 11.2.3 punkte *Corte suprema di cassazione* nurodo 1994 m. *AAMS* pradėtą organizuoti loteriją *„Gratta e vinci"*; taip pat 1994 m. INOK pradėtą organizuoti loteriją *„Totogol"*; 1997 m. spalio mėn. bendrovei *Sisal* leistą organizuoti loteriją *„SuperEnalotto"*; 1998 m. INOK pradėtą organizuoti *„Totosei"*; *„Formula 101"*, kurią reguliuoja 1999 m. rugpjūčio mėn. dekretas ir kurią 2000 m. balandžio mėn. pradėjo organizuoti Ekonomikos ir finansų ministerija; *„Totobingo 1"*, kurią nuo 2001 m. sausio mėn. organizuoja INOK, ir *„Bingo"*, kuriai Ekonomikos ir finansų ministerija suteikė leidimą 2000 metais.

mus apribojimus galima pateisinti tik sukčiavimo prevencija.

112. Šiuo atžvilgiu nepateikta jokių papildomų įrodymų dėl to, kokį poveikį azartiniams lošimams daro nusikalstama veikla, pavyzdžiui, sukčiavimas arba pinigų plovimas [78].

113. Sprendime *Läärä ir kt.* Teisingumo Teismas tvirtino, kad išimtiniais atvejais išduodami „riboti leidimai" lažybų veiklai mažina troškimą žaisti azartinius lošimus ir nukreipia juos į kontroliuojamas sistemas, užkerta kelią sukčiavimui ir nusikalstamumui, o gaunamas pelnas panaudojamas viešojo intereso tikslams (37 punktas) [79].

114. Tačiau, norint įvykdyti Bendrijos teisės reikalavimus, rimtų priežasčių, pateisinančių azartinių lošimų reguliavimą tokiu būdu, kad, užuot visai juos uždraudus, jie vienaip ar kitaip apribojami, nepakanka, nes priimtos priemonės taip pat turi būti nediskriminuojančios, tinkamos ir proporcingos.

3. Galima diskriminacija

115. Sprendime *Gambelli ir kt.* nepasakoma, ar buvo pažeistas draudimo diskriminuoti principas [80], o paliekama tai padaryti vertinimą atliekančiam nacionaliniam teismui [81].

116. *Tribunale di Teramo* Teisingumo Teismui iki šiol pateikė visą informaciją, padėdamas pastarajam išspręsti klausimą, nesiteisindamas, kad 2003 m. teisinės reformos pakeitė padėtį šalyje, nes šiuo metu aišku, kad šių pakeitimų pasekmės pasireikš greičiausiai tik 2011 m., taigi vis dar juntamas ankstesnės sistemos poveikis ir vykdomas pagal šią sistemą numatytas baudžiamasis persekiojimas, dėl ko ir buvo pateikti nagrinėjami prašymai priimti prejudicinį sprendimą. Be to, teisės aktų pakeitimai buvo padaryti tik dėl vieno iš sistemos elementų (licencijų), o kiti elementai (leidimai ir sankcijos) liko nepakitę.

78 — D. Buschle „Der Spieler" – Schreckgespenst des Gemeinschaftsrechts", *European Law Reporter*, Nr. 12, 2003, p. 471, mano, kad nusikaltimų prevencija yra priežastis, susijusi su viešąja tvarka, ir kartu svarbiausia viešojo intereso priežastis.

79 — Ši nuomonė pakartota sprendimo *Zenatti* 35 punkte ir sprendimo *Anomar ir kt.* 74 punkte.

80 — Generalinis advokatas S. Alber išvados 95–97 punktuose pateikia įvairių tokį pažeidimą pagrindžiančių argumentų.

81 — 70 ir 71 punktai.

117. Atsižvelgiant į nagrinėjamose bylose pateiktus duomenis, taip pat į ankstesniuose sprendimuose esančią informaciją, atrodo, kad licencijas ir leidimus reikia vertinti skirtingai.

a) Licencijos

118. Bendrovės, kurių akcijos kotiruojamos Bendrijos reguliuojamose rinkose, negalėjo dalyvauti konkursuose dėl licencijų išdavimo. Sąlygos buvo taikomos visoms suinteresuotosioms šalims, įskaitant įsisteigusias Italijoje [82], tačiau Italijos teisės aktų apribojimai turėjo didesnį neigiamą poveikį kitose Bendrijos šalyse įsisteigusioms bendrovėms [83], nes, norėdamos dalyvauti konkursuose, jos turėjo pritaikyti savo vidaus struktūrą, o tai reiškia, kad jos neturėjo realių galimybių įsisteigti šioje šalyje [84].

119. Tokią padėtį pablogina ir tai, kaip „šykščiai" licencijos išduodamos [85], ir tai niekaip nesusiję su poreikiu kovoti su nusikalstamumu [86], ypač turint omenyje, kad suteikiant leidimus atliekami tam tikri išankstiniai patikrinimai, tačiau norint dalyvauti konkursuose reikalaujama tik įnešti depozitą, kuriuo garantuojama, kad bus sumokėti reikiami mokesčiai [87].

120. Nevienodas požiūris taikomas ir tarpininkams, kuriems, numatant baudžiamąsias sankcijas, draudžiama teikti paslaugas kitoje valstybėje narėje įsisteigusiems lažybų tarpininkams, negalintiems patiems įsisteigti arba gauti leidimus veiklai Italijoje vykdyti.

b) Leidimai

121. Teisingumo Teismas yra konstatavęs, kad išankstinių administracinių leidimų su-

82 — Sprendimo *Zenatti* 26 punktas.

83 — Kaip buvo nurodyta sprendimo *Schindler* 43 punkte ir sprendimo *Anomar ir kt.* 65 punkte, Bendrijos teisė taip pat draudžia tokius nacionalinės teisės aktus, kurie, net jeigu taikomi nedarant jokio skirtumo dėl pilietybės, draudžia arba kitaip kliudo paslaugų teikėjui, įsisteigusiam kitoje valstybėje narėje, kur teikia panašias paslaugas, vykdyti savo veiklą. Sprendimo *Zenatti* 27 punkte buvo pripažinta, kad Italijos teisės aktai „tiesiogiai arba netiesiogiai" kliudė „kitų valstybių narių ūkio subjektams priimti lažybų įmokas Italijos teritorijoje".

84 — S. Korte, *op. cit.*, p. 1450. Šiuo atžvilgiu Italijos vyriausybės atstovas posėdyje, atsakydamas į mano pateiktą klausimą, pripažino, kad licencijas gavo aštuonios užsienio bendrovės; dauguma jas nusipirko iš laimėjusio konkurso dalyvio.

85 — 1998 m. INOK pasiūlė 1 000 licencijų; Ekonomikos ir finansų ministerija ir Žemės ūkio ir miškininkystės ministerija savo kompetencijos ribose pasiūlė 671 naujas licencijas ir automatiškai pratęsė 329 jau suteiktas licencijas. Pastaroji priemonė paskatino Komisiją pareikšti ieškinį prieš Italiją dėl įsipareigojimų neįvykdymo – šiuo metu nagrinėjama byla C-260/04, kurią jau esu nurodęs.

86 — 1999 m. balandžio 7 d. Ministerijos dekretu paskelbti kvietimai dalyvauti konkurse dėl licencijų organizuoti lažybas žirgų lenktynėse (*Approvazione del piano di potenziamento della rete di raccolta ed accettazione delle scommesse ippiche* (GURI, Nr. 86, 1999 m. balandžio 14 d.)) leidžia manyti, kad skaičius buvo nustatytas remiantis kitais kriterijais.

87 — Šį aspektą nurodė *Tribunale di Teramo* prašyme priimti prejudicinį sprendimą byloje C-359/04.

teikimo sistema negali pateisinti nacionalinių valdžios institucijų nuožiūra priimtų sprendimų, kurie gali padaryti neveiksmingas Bendrijos teisės nuostatas [88]. Ji turi būti pagrįsta objektyviais ir nediskriminuojančiais kriterijais, kurie yra žinomi iš anksto ir leidžia apriboti nacionalinių valdžios institucijų veiksmų laisvę, kad šios institucijos ja nesinaudotų savavališkai; tokia išankstinių administracinių leidimų suteikimo sistema taip pat turi būti pagrįsta nesunkiai prieinama procedūrine sistema, kuri leistų užtikrinti, kad prašymas išduoti leidimą bus išnagrinėtas objektyviai, nešališkai ir per protingą terminą [89].

122. Iš pirmo žvilgsnio atrodo, kad leidimas, kurio reikalaujama TULPS 88 straipsnyje, atitinka ką tik apibūdintas sąlygas, tačiau nuodugniau nagrinėdami TULPS 8–14 straipsnius pastebėsime tokią veiksmų laisvę, kuri nedera su objektyvumu, pavyzdžiui, 10 straipsnyje, kur daugiau nedetalizuojant numatyta, kad leidimas gali būti panaikintas, „jeigu asmuo, kuriam leidimas išduotas, juo piktnaudžiauja“ [90]. Taip pat nėra pateikta išsamaus kriterijų, kuriais remiantis atsisakoma išduoti leidimą, sąrašo; be to, tokių kriterijų negalima įžvelgti ir iš kitų nuostatų, o tai irgi rodo, kad leidimai neatitinka minėtų sąlygų.

123. Dar daugiau, policijos leidimai reiškia, kad turi būti gautos licencijos, todėl jie perima visus licencijavimo trūkumus, nes pastaroji priemonė yra taikoma pirmiau.

4. Tinkamumas ir proporcingumas

124. Italijos teisės nuostatos įsisteigimo teisę ir laisvę teikti paslaugas riboja siekiant teisėto tikslo, tačiau jos yra diskriminuojančios ir to pakanka, kad šios nuostatos nebūtų taikomos. Jos taip pat nėra tinkamos siekiant nustatytų tikslų, be to, nėra proporcingos numatyto teisėto intereso atžvilgiu.

a) Įsisteigimo teisės apribojimai

125. Tam tikrų bendrovių pašalinimas iš konkursų yra pagrįstas reikalavimais dėl įmonių skaidrumo, tačiau yra ir kitų, mažiau ribojančių ir labiau Sutartį atitinkančių išeičių [91]. Kaip Teisingumo Teismas konsta-

88 — 1995 m. vasario 23 d. Sprendimas *Bordessa ir kt.* (sujungtos bylos C-358/93 ir C-416/93, Rink. p. I-361, 25 punktas); 1995 m. gruodžio 14 d. Sprendimas *Sanz de Lera ir kt.* (sujungtos bylos C-163/94, C-165/94 ir C-250/94, Rink. p. I-4821, 23–28 punktai); 2001 m. vasario 20 d. Sprendimas *Analir ir kt.* (C-205/99, Rink. p. I-1271, 37 punktas) ir 2001 m. liepos 12 d. Sprendimas *Smits ir Peerbooms* (C-157/99, Rink. p. I-5473, 90 punktas).

89 — Sprendimo *Smits ir Peerbooms* 90 punktas.

90 — Komisija nurodo TULPS 11 straipsnio 2 dalį, kuri leidžia neišduoti leidimo, jeigu neįrodomas sąžiningas elgesys, tačiau 1994 m. gruodžio 16 d. Sprendime Nr. 440 *Corte constituzionale* (Konstitucinis teismas) pripažino, kad ši nuostata prieštarauja Konstitucijai, nes perkelia įrodymų naštą pareiškėjui.

91 — B. Hoeller ir R. Bodemann „Das „Gambelli“-Urteil des EuGH und seinen Auswirkungen auf Deutschland“, *Neue Juristische Wochenschrift*, 2004, p. 125, kalbėdami apie Vokietijos teisės aktus (kurie iš dalies panašūs į Italijos teisės aktus), tvirtina, kad teisės aktai, kurie neleidžia visoms įmonėms, neatsižvelgiant į jų formą, patekti į lažybų rinką, turi būti pripažįstami neproporcingu įsisteigimo laisvės ribojimu.

tavo sprendime *Gambelli ir kt.*, „yra kitų būdų patikrinti tokių bendrovių sąskaitas ir veiklą“ [92], ir taip šiuo klausimu patvirtino generalinio advokato S. Alber išvadą, kurioje buvo nurodyta, jog bendrovės sąžiningumą galima patikrinti, pavyzdžiui, surinkus informaciją apie įmonės atstovus ir didžiausius akcininkus [93].

126. Susipažinusi su šiais argumentais Italijos valstybė neįvertino nagrinėjamų priemonių apimties, nepalygindama jų su kitomis priemonėmis, ir neparodė, kad šios priemonės yra geriausios siekiant nustatyto tikslo.

b) Laisvės teikti paslaugas apribojimai

127. Tai, kad vienoje valstybėje narėje įsisteigusi įmonė praktiškai negali vykdyti veiklos kitoje valstybėje narėje, taip pat draudimas veikti per tarpininkus ir naudotis jų teikiamomis paslaugomis peržengia tai, kas būtina, siekiant Italijos teisės aktuose nustatytų tikslų [94].

128. Jeigu nepaisytume arba ignoruotume kitose Sąjungos šalyse atliktus tyrimus ir taikomas garantijas, teisindamiesi taip, kaip *Corte suprema di cassazione*, kad leidimas yra teritorinio pobūdžio, sulėtėtų Europos integracija, be to, būtų pakenkta jos pagrindiniams principams, nes taip būtų pažeisti EB 10 straipsnio valstybių narių pareiga „nesiimti jokių priemonių, kurios gali trukdyti siekti šios Sutarties tikslų“, ir apibusio pasitikėjimo principas, kuris reglamentuoja santykius Bendrijos viduje.

129. Šiuo atžvilgiu 1986 m. vasario 4 d. Sprendime *Komisija prieš Vokietiją* [95] buvo pripažinta, kad valstybės, kurioje teikiama paslauga, valdžios institucijos turi „atsižvelgti į kontrolę ir patikrinimus, kurie jau buvo atlikti įsisteigimo valstybėje narėje“ (47 punktas), kad nebūtų pažeistas ekvivalentiškumo principas [96]; o 1995 m. gegužės 10 d. Sprendime *Alpine Investments* [97], kalbant apie telefono skambučius potencialiems klien-

92 — 74 punktas.

93 — 99 punktas.

94 — L. Brouwer ir B. Docquir, *op cit.*, p. 314, 8 punktas.

95 — 1986 m. vasario 4 d. Sprendimas *Komisija prieš Vokietiją* (205/84, Rink. p. 3755).

96 — Į šį kriterijų dėmesį atkreipia generalinis advokatas A. M. La Pergola savo išvados byloje *Läärä ir kt.* 36 punkte, tačiau Teisingumo Teismas vėliau jo nepaminėjo.

97 — 1995 m. gegužės 10 d. Sprendimas *Alpine Investments* (C-384/93, Rink. p. I-1141, būtent 46–49 punktai).

tams kitose valstybėse narėse, netiesiogiai užsiminta apie veiksmingumo principą.

130. Abu šie principai man leidžia pritarti tai nuomonei, kurią generalinis advokatas S. Alber išreiškė savo išvados byloje *Gambelli ir kt.* 118 punkte, kai pažymėjo, kad azartiniai lošimai yra reguliuojami visose valstybėse narėse, o tokio reglamentavimo priežastys iš esmės panašios [98]. Todėl jeigu kitos valstybės narės ūkio subjektas atitinka toje valstybėje taikomus reikalavimus, valstybės narės, kurioje teikiama paslauga, nacionalinės valdžios institucijos turi tai pripažinti kaip pakankamą ūkio subjekto sąžiningumo garantiją [99].

131. Pats *Corte suprema di cassazione* konstatavo, kad Liverpulio *Betting Licensing Committee* išdavė licenciją Jungtinės Karalystės bendrovei, kurios vardu Italijoje veikė kaltinamieji, pagal 1963 m. Lažybų, azartinių lošimų ir loterijų įstatymą (*Betting Gaming and Lotteries Act*), kad ši bendrovė moka mokestį už lažybas (*General Betting Duty*) ir kad jos veiklą prižiūri Anglijos mokesčių institucijos (*Inland Revenue and Custom and Excise*), taip pat privataus sektoriaus auditoriai ir valdžios institucijos, kontroliuojančios bendroves, kurių akcijos kotiruojamos vertybinių popierių biržoje.

132. Tokiomis aplinkybėmis, dėl kurių dauguma valstybių pateikė pastabas šiose bylose dėl prejudicinio sprendimo, akivaizdu, kad Jungtinės Karalystės valdžios institucijos gali geriau nei Italijos valdžios institucijos patikrinti, ar veikla yra teisėta, ir nėra jokių priežasčių dvigubai kontrolei [100]. 1991 m. liepos 25 d. Sprendime *Säger* [101] buvo pripažinti laisvės teikti paslaugas apribojimai, susiję su viešuoju interesu, su sąlyga, kad „šių interesų negina taisyklės, taikomos paslaugas teikiančiam asmeniui valstybėje narėje, kurioje jis įsisteigęs“ (15 punktas).

133. Kalbant apie tarpininkus, reikia pažymėti, kad jie yra gavę Ryšių ministerijos (*Ministero dei Comunicazioni*) leidimus perduoti duomenis internetu; norėdami gauti tokį leidimą jie turi būti registruoti Prekybos rūmuose, gauti *nulla osta antimafia* sertifikatą ir nebūti teisti; be to, juos kontroliuoja

98 — Šis klausimas išsamiai nagrinėjamas generalinio advokato C. C. Gulmann išvados byloje *Schindler* pirmuosiuose punktuose.

99 — Žr. išsamiau Komisijos ataskaitą Tarybai ir Europos Parlamentui dėl situacijos paslaugų vidaus rinkoje, pateiktos pagal Paslaugų vidaus rinkos strategijos pirmąjį etapą (COM (2002) 441 galutinis), ypač p. 36 ir paskesnius.

100 — H.-J. Schütz, T. Bruha ir D. König „Europarecht Casebook“, Miunchenas, 2004, p. 752, teigia, kad jeigu valstybė narė taiko griežtesnes sąlygas, reikia atidžiai vertinti tokių sąlygų proporcingumą, ypač kalbant apie įrodymus, kad mažiau ribojančių priemonių nepakanka.

101 — 1991 m. liepos 25 d. Sprendimas *Säger* (C-76/90, Rink. p. I-4221).

atitinkamos nacionalinės mokesčių institucijos. Nepaisant to, jiems draudžiama teikti paslaugas kitoje valstybėje narėje teisėtai įsisteigusios bendrovės vardu.

135. Todėl tai nėra abejonės dėl valstybės, kuri geriausiai gali įvertinti represinių veiksmų įvykdymą, tinkamumą ir veiksmingumą, *ius puniendi* [104]; svarbiausia tai, kad jeigu grasinant sankcijomis nustatytos priemonės pažeidžia Bendrijos teisę, tokių priemonių priverstinis vykdymas numatant baudžiamąsias sankcijas juo labiau galiausiai [105] turi būti vertinamas kaip Bendrijos teisės pažeidimas, nes šios abi taisyklės yra ne tarpusavyje nesusijusios priemonės, o tos pačios sistemos, kurią apima dar platesnė sistema, elementai. Teisingumo Teismui nepriklauso šitaip rinkti [106], tačiau jis turi įsitikinti, kad padarytas pasirinkimas atitinka Bendrijos teisę.

5. Sankcijas numatančios normos

134. Pagal Įstatymo Nr. 401/89 4 straipsnio 4a ir 4b dalis yra baudžiama už lažybų veiklą neturint leidimo. Šios nuostatos – tai padarinys sistemos, kurią numatė Italijos teisės aktų leidėjas, suteikęs sau plačią veiksmų laisvę, pradedant nuo leidimo veikti ir baigiant draudimu [102]; taip, atsižvelgiant į vertintus aspektus, jo manymu, reikiamą apsaugos lygį ir šalies ypatumus, nustatomas konkretus apsaugos lygis. Vis dėlto šis pasirinkimas neturi prieštarauti Bendrijos teisei [103].

136. Bendrai kalbant, įdomu yra tai, kad Įstatymo Nr. 401/89 4 straipsnis nustato griežtesnes sankcijas, kai pažeidimas susijęs su lažybomis, kurias organizuoti gali valstybė, INOK, NAVGS arba jų licencijuoti asmenys, o tai labiau susiję ne su nusikaltimų prevencija, bet su ekonominiu interesu valstybės iždui.

137. Kad ir kaip ten būtų, vis tiek reikia apsvarstyti sankcijų proporcingumą, remiantis tuo, kas išdėstyta sprendime *Gambelli ir kt.*,

102 — Sprendimo *Schindler* 61 punktas; sprendimo *Läärä ir kt.* 35 punktas; sprendimo *Zenatti* 33 punktas ir sprendimo *Anomar ir kt.* 79 ir 87 punktai.

103 — Kaip nurodo generalinis advokatas A. M. La Pergola savo išvados byloje *Läärä ir kt.* 34 punkte, „(Pasirinktoms) ribojančioms priemonėms, nors jos priimtos valstybei narei naudojantis savo veiksmų laisve, taikoma teisminė kontrolė; faktiškai jų atitiktį viešojo intereso reikalavimams turi patikrinti nacionaliniai teismai, kurių prašoma šias priemones taikyti ir kurie tikrindami privalo nurodyti pateisinančias taisykles (įskaitant proporcingumą), kaip jos išplėtotos Bendrijos teismų praktikoje, šiems teismams nagrinėjant, kokių ribų neperžengiant jos gali būti teisėtai nustatytos, siekiant apriboti naudojimąsi iš Sutarties kylančiomis teisėmis ir laisvėmis". Tai, kaip jau minėjau, nereiškia, kad toliau negali būti taikoma Teisingumo Teismo kontrolė.

104 — Kaip nurodžiau savo išvados byloje *Komisija prieš Tarybą* (2005 m. rugsėjo 13 d. Sprendimas *Komisija prieš Tarybą*, C-176/03, Rink. p. I-7879) 48 punkte.

105 — Nurodžiau generalinio advokato S Alber teiginį, išsakytą jo išvados byloje *Gambelli ir kt.* 97 ir 99 punktuose.

106 — Sprendimo *Schindler* 32 punktas.

būtent jo 72 ir 73 punktuose, kur skiriami lošėjai ir tarpininkai.

138. Kalbėdamas apie lošėją, Teisingumo Teismas sprendime *Gambelli ir kt.* nacionaliniams teismams rekomendavo sankcijas, numatytas bet kuriam asmeniui, kuris iš savo namų Italijoje per internetą dalyvauja lažybose su kitoje valstybėje narėje įsisteigusiu lažybų tarpininku, atsižvelgiant į skatinimus dalyvauti lažybose, kurias organizuoja licencijuotos nacionalinės organizacijos; šiuo atžvilgiu Teisingumo Teismas nurodė kelis sprendimus [107].

139. Kalbėdamas apie tarpininką, Teisingumo Teismas nacionaliniams teismams taip pat rekomendavo nuspręsti, ar apribojimai neperžengė to, kas būtina, kovojant su sukčiavimu, nes paslaugų teikėjui kontrolę ir sankcijas apimantis reguliavimas taikomas jo įsisteigimo valstybėje narėje.

140. *Corte suprema di cassazione* ne iki galo įvykdė jam patikėtą užduotį teisindamasis, kad jam neleidžiama to daryti. Stebina tai, kad nustatęs tris pagrindinius lažybas reglamentuojančių Italijos teisės aktų elementus, priimdamas sprendimą, jis vis dėlto atsižvelgė tik į leidimus, nes sankcijų apskritai nevertino, o licencijas aptarė tik iš dalies.

141. Susidariusiomis aplinkybėmis ir turėdamas visą tam reikiamą informaciją Teisingumo Teismas turėtų priimti sprendimą ir besąlygiškai pripažinti, kad sankcija, susijusi su laisvės atėmimu iki trejų metų, yra neproporcinga šioje išvadoje aprašytoms aplinkybėms, ypač susijusioms su teisėtu interesu, kuris saugomas numačius baudžiamąsias sankcijas, taip pat su lažybas skatinančiomis valstybės priemonėmis [108].

142. Be to, apkaltinamojo nuosprendžio priėmimas reiškia teistumą, kuriam esant pagal TULPS 11 ir 14 straipsnius negali būti išduotas privalomas policijos leidimas, ir taip suinteresuotajam asmeniui užkertamos galimybės vykdyti bet kokią veiklą, susijusią su lažybomis.

107 — 1996 m. vasario 29 d. Sprendimas *Skanavi ir Chryssanthakopoulos* (C-193/94, Rink. p. I-929, 34–39 punktai) ir 2002 m. liepos 25 d. Sprendimas *MRAX* (C-459/99, Rink. p. I-6591, 89–91 punktai).

108 — S. Korte, *op. cit.*, p. 1451, rimtai abejoja, ar Italijoje taikomai lažybų plėtros politikai reikalingos baudžiamosios sankcijos; C. I. Mignone „La Corte di giustizia si pronuncia sul gioco d'azzarso nell'era di Internet", *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2004, p. 401, nagrinėja interesų, kurie yra saugomi, ir pažeistos asmeninės laisvės pusiausvyrą; B. Hoeller ir R. Bodemann, *op. cit.*, p. 125, laikosi nuomonės, kad Vokietijos teisėje neproporcingumas akivaizdus iš to, jog valstybė daro kliūtis savo pačios tikslams.

143. Mes taip pat neturėtume pamiršti, kad pažeidžiamos pagrindinės Bendrijos laisvės, taigi bet kokia išimtis turi būti aiškinama siaurai [109], ir kad laisvės atėmimas yra laisvo asmenų judėjimo kliūtis [110].

D — *Baigiamosios pastabos*

144. Tai, kad nėra azartiniams lošimams taikomų antrinės teisės aktų, reiškia, jog į klausimus, dėl kurių pateikti prašymai priimti prejudicinį sprendimą, turi būti atsakyta remiantis pirmine teise, nors, kalbant apie aptariamus sektorius, suderinimas Bendrijos lygiu suteiktų privalumų, ir buvo nemažai progų tai padaryti.

145. Pirmąjį kartą tą mėginta 1991 m., kai Komisija, remdamasi studija „Azartiniai lošimai bendrojoje rinkoje: esamos teisinės padėties ir padėties rinkoje studija“ [111], siūlė azartinius lošimus reguliuoti bendrosios rinkos normomis, tačiau dėl kai kurių valstybių narių prieštaravimo ši iniciatyva nebuvo įgyvendinta [112].

146. Kita galimybė atsirado priimant Elektroninės komercijos direktyvą 2000/31/EB [113], tačiau joje buvo tiesiogiai nurodyta, kad ji netaikoma „lošimų veiklai, susijusiai su piniginės sumos statymu žaidžiant atsitiktinumo principu grindžiamus žaidimus, įskaitant loterijas ir lažybų sandorius“ (1 straipsnio 5 dalies d punkto trečia įtrauka).

147. Šiuo metu svarstomas pasiūlymas priimti ypač svarbią Paslaugų direktyvą [114], kurioje siekiama sukurti teisinį pagrindą, skirtą „padėti paslaugų teikėjams naudotis

109 — Be kitų, 1999 m. sausio 19 d. Sprendimo *Calfa* (C-348/96, Rink. p. I-11) 23 punktas, kuriame konkrečiai nurodyta išimtis dėl „viešosios tvarkos“.

110 — 1980 m. liepos 3 d. Sprendimas *Pieck* (157/79, Rink. p. 2171, 19 punktas); 1989 m. gruodžio 12 d. Sprendimas *Messner* (C-265/88, Rink. p. 4209, 14 punktas) ir sprendimo *Skanavi ir Chryssanthakopoulos* 36 punktas.

111 — Europos Bendrijų oficialių leidinių biuras, Liuksemburgas, 1991. Generalinis advokatas C. C. Gulmann šią studiją komentavo savo išvadoje byloje *Schindler*.

112 — M. Coccia, *op. cit.*, p. 524. Kaip argumentą, kuriuo remdamasi atsisakė šios iniciatyvos, Komisija nurodė subsidiarumo principą (1992 m. gruodžio 11–12 d. Edinburgo Europos Vadovų Tarybos pirmininkaujančios valstybės narės išvados A dalies 2 priedas: „Subsidiarumas – Pavyzdžiai, susiję su nagrinėjamais pasiūlymais ir galiojančiais teisės aktais“; ši išvada paskelbta periodiniame leidinyje *Europos Bendrijų biuletenis*, Nr. 2, 1992).

113 — 2000 m. birželio 8 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/31/EB dėl kai kurių informacinės visuomenės paslaugų, ypač elektroninės komercijos, teisinių aspektų vidaus rinkoje (Elektroninės komercijos direktyva) (OL L 178, p. 1).

114 — Pasiūlymas priimti Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą dėl paslaugų vidaus rinkoje (KOM(2004) 2 galutinis).

įsisteigimo laisve ir laisvam paslaugų judėjimui palengvinti" (1 straipsnis), ji taip pat būtų taikoma atsitiktinumo principu grindžiamiems žaidimams (2 straipsnis, *a contrario sensu)*, nors šiame pasiūlyme numatytas pereinamasis laikotarpis, per kurį „kilmės valstybės principas" [115] nebus taikomas „lošimų veiklai, susijusiai su piniginės sumos statymu žaidžiant atsitiktinumo principu grindžiamus žaidimus, įskaitant loterijas ir lažybų sandorius" (18 straipsnio 1 dalies b punktas), taip pat numatyta papildomo derinimo galimybė, „atsižvelgiant į Komisijos ataskaitą ir plačias konsultacijas su suinteresuotomis šalimis" (40 straipsnis) [116] bei į nagrinėjamo klausimo svarbą [117].

148. Jeigu būtų įmanoma pasiekti tokį suderinimą Bendrijoje, būtų išspręsta dauguma su lažybomis internetu susijusių problemų. Iki tol vienašališkai priimtas priemones turime vertinti atsižvelgdami į Sutartį [118].

149. Be to, šių lošimų tarpvalstybinis pobūdis neapsiriboja Europos Sąjungos teritorija, ir tai rodo trintis Pasaulio prekybos organizacijoje [119], kurios susitarimai, ypač Bendrasis susitarimas dėl prekybos paslaugomis, turi poveikį Bendrijos teisei, jeigu į juos įtraukta trečioji šalis. Vis dėlto nagrinėjamu atveju taip nėra.

115 — Remiantis šiuo principu, paslaugų teikėjams taikoma tik kilmės valstybės narės teisė ir šiai valstybei tenka pareiga kontroliuoti paslaugų teikėją, kuris vykdo veiklą kitoje valstybėje narėje.

116 — Man puikiai žinoma, kad dėl šio sektoriaus liberalizavimo toli gražu nėra vieningai sutariama. Pavyzdžiui, W. Ohlmann „Lotterien, Sportwetten, der Lotteriestaatsvertrag und Gambelli", *Wettbewerb in Recht. Und Praxis,* Nr. 1, 2005, p. 55 ir 58, teigia, kad konkurencijos neturėtų būti; S. Walz „Gambling um Gambelli? – Rechtsfolgen der Entscheidung Gambelli für das staatliche Sportwettenmonopol", *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht,* 2004, p. 524, atskleidžia nenorą pripažinti užsienio leidimų galiojimą; o C. Campegiani ir C. Pati „Il sistema di monopolio statale delle scommesse e la sua compatibilità con la normativa comunitaria in materia di libertà di stabilimento e di libera prestazione di servizi (arts. 43 e 49 CE)", *Giustizia civile,* 2004-1, p. 2532, pateikia argumentų už valstybės kontrolę organizuojant lažybas. S. Geeroms „Cross-Border Gambling on the Internet under the WTO/GATS and EC Rules Compared: A Justified Restriction on the Freedom to Provide Services?", *Cross-Border Gambling on the Internet – Challenging National ant International Law,* Ciurichas/Bazelis/Ženeva, 2004, p. 180, yra linkęs pritarti liberalizuotai rinkai, kurią reguliuotų viršnacionaliniai arba tarptautiniai teisės aktai, numatantys griežtas taisykles, siekiant užkirsti kelią nusikalstamumui.

117 — D. Buschle, *op. cit.*, p. 471, pažymi, kad Vokietijoje yra nuo 90 000 iki 500 000 asmenų, turinčių priklausomybę nuo azartinių lošimų; du trečdaliai šių asmenų – mažas pajamas gaunantys vyrai. Laikraštis *El País,* remdamasis konsultacinės bendrovės *Christiansen Capital Advisors* duomenimis, teigia, kad veikia nuo 1 800 iki 2 500 internetinių puslapių, skirtų atsitiktinumo principu grindžiamiems žaidimams, per kuriuos visame pasaulyje surenkama daugiau nei 8 200 milijonų dolerių, o 2009 m. šis skaičius pasieks 23 500 milijonų (*Ciberpaís,* 2005 m. spalio 13 d.).

118 — Šiuo metu vyksta debatai. Visai neseniai Prancūzijos teismai susidūrė su problemomis, susijusiomis su lažybomis žirgų lenktynėse, panašiomis į tas, kurias sprendžia Italijos teismai; lažybas internetu organizuoja Maltoje registruota bendrovė *Zeturf.* Paryžiaus *Cour d'appel* (apeliacinis teismas) 2006 m. sausio 4 d. Sprendimu patvirtino Paryžiaus *Tribunal de grande instance* sprendimą ir, nesikreipdamas dėl prejudicinio sprendimo priėmimo, konstatavo, kad nacionalinės teisės aktai atitinka Bendrijos teisę; šie *Cour d'appel* veiksmai jau sulaukė kritikos (T. Verbiest „Paris hippiques en ligne: la Cour d'appel de Paris confirme la condamnation de Zeturf", *Droit et Nouvelles Technologies,* http://www.droit-technologie.org/1_2.asp?actu_id=1150).

119 — Kaip pavyzdį galima nurodyti Jungtinių Amerijos Valstijų ir Antigvos ginčą, išspręstą Pasaulio prekybos organizacijos Apeliacinės tarybos pranešime „Jungtinės Valstijos – Priemonės, darančios poveikį tarpvalstybiniam azartinių lošimų ir lažybų paslaugų teikimui", WT/DS285/AB/R, 2005 m. balandžio 7 diena.

## VIII — Išvada

150. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į pateiktus prejudicinius *Tribunale di Teramo* ir *Tribunale di Larino* klausimus atsakyti taip:

„EB 43 ir EB 49 straipsniai turi būti aiškinami kaip draudžiantys nacionalinės teisės aktus, kuriuose, numatant baudžiamąsias sankcijas, apimančias laisvės atėmimą iki trejų metų, draudžiama kitos bendrovės vardu vykdyti lažybų įmokų pasiūlymų rinkimo, priėmimo, įregistravimo ir perdavimo veiklą, neturint atitinkamos valstybės narės suteiktų licencijos ar leidimo, kai ta bendrovė negali gauti tokių licencijų ar leidimų teikti tokias paslaugas šioje šalyje, tačiau leidimas teikti tokias paslaugas jai yra išduotas kitoje valstybėje narėje, kurioje ji įsisteigusi."