Teismo praktikos rinkinys

TEISINGUMO TEISMO (ketvirtoji kolegija) Sprendimas

2012 m. vasario 16 d.*

„Įsisteigimo laisvė — Laisvė teikti paslaugas — Azartiniai lošimai — Lažybų dėl sporto renginių įmokų rinkimas — Reikalavimas gauti koncesiją — Sąjungos teisės pažeidimo suteikiant koncesijas padariniai — 16 300 papildomų koncesijų suteikimas — Vienodo požiūrio principas ir skaidrumo reikalavimas — Teisinio saugumo principas — Ankstesnių koncesininkų apsauga — Nacionalinės teisės aktai — Privalomi minimalūs atstumai tarp lažybų įmokų rinkimo punktų — Priimtinumas — Į veiklą, kuriai suteikiama koncesija, panaši tarpvalstybinė veikla — Nacionalinės teisės aktu nustatytas draudimas — Priimtinumas“

Sujungtose bylose C-72/10 ir C-77/10

dėl *Corte suprema di cassazione* (Italija) 2009 m. lapkričio 10 d. sprendimais, kuriuos Teisingumo Teismas gavo 2010 m. vasario 9 d., pagal SESV 267 straipsnį pateiktų prašymų priimti prejudicinį sprendimą baudžiamosiose bylose prieš

Marcello Costa (C-72/10),

Ugo Cifone (C-77/10)

TEISINGUMO TEISMAS (ketvirtoji kolegija),

kurį sudaro kolegijos pirmininkas J.-C. Bonichot, teisėjai K. Schiemann (pranešėjas), L. Bay Larsen, C. Toader ir E. Jarašiūnas,

generalinis advokatas P. Cruz Villalón,

posėdžio sekretorė A. Impellizzeri, administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2011 m. birželio 29 d. posėdžiui,

išnagrinėjęs pastabas, pateiktas:

— M. Costa, atstovaujamo *avvocatessa* D. Agnello,

— U. Cifone, atstovaujamo *avvocati* D. Agnello, R. Jacchia, A. Terranova, F. Ferraro, A. Aversa, A. Piccinini, F. Donati ir A. Dossena,

— Italijos vyriausybės, atstovaujamos G. Palmieri, padedamos *avvocato dello Stato* F. Arena,

— Belgijos vyriausybės, atstovaujamos L. Van den Broeck ir M. Jacobs, padedamų *advocaten* P. Vlaemminck ir A. Hubert,

* Proceso kalba: italų.

— Ispanijos vyriausybės, atstovaujamos F. Diéz Moreno,

— Portugalijos vyriausybės, atstovaujamos L. Inez Fernandes ir P. Mateus Calado,

— Europos Komisijos, atstovaujamos E. Traversa ir S. La Pergola,

susipažinęs su 2011 m. spalio 27 d. posėdyje pateikta generalinio advokato išvada,

priima šį

Sprendimą

1 Prašymai priimti prejudicinį sprendimą yra susiję su EB 43 ir EB 49 straipsnių aiškinimu.

2 Šie prašymai buvo pateikti baudžiamosiose bylose, iškeltose M. Costa ir U. Cifone, su pagal Anglijos teisę įsteigta bendrove *Stanley International Betting Ltd* (toliau – *Stanley*) sutartis sudariusiems duomenų perdavimo centrų (toliau – DPC) administratoriams, dėl lažybų įmokų rinkimą reglamentuojančių Italijos teisės aktų, visų pirma 1931 m. birželio 18 d. Karaliaus dekreto Nr. 773 dėl vieningo visuomenės saugumo įstatymų teksto patvirtinimo (*Regio Decreto Nr. 773, Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza*, GURI, Nr. 146, 1931 m. birželio 26 d.), iš dalies pakeisto 2000 m. gruodžio 23 d. Įstatymo Nr. 388 (GURI, Nr. 302 paprastasis priedas, 2000 m. gruodžio 29 d., toliau – Karaliaus dekretas) 37 straipsnio 4 dalimi, nesilaikymo. Teisinės ir faktinės šių prašymų pateikimo aplinkybės yra panašios į nagrinėtas 1999 m. spalio 21 d. Sprendime *Zenatti* (C-67/98, Rink. p. I-7289), 2003 m. lapkričio 6 d. Sprendime *Gambelli ir kt.* (C-243/01, Rink. p. I-13031), 2007 m. kovo 6 d. Sprendime *Placanica ir kt.* (C-338/04, C-359/04 ir C-360/04, Rink. p. I-1891) ir 2007 m. rugsėjo 13 d. Sprendime *Komisija prieš Italiją* (C-260/04, Rink. p. I-7083).

Teisinis pagrindas

3 Italijos teisės aktuose iš esmės nustatyta, kad norint organizuoti azartinius lošimus, įskaitant lažybų įmokų rinkimą ir administravimą, reikia gauti koncesiją ir policijos leidimą. Bet koks šių teisės aktų pažeidimas užtraukia baudžiamąją atsakomybę.

Koncesijos

4 Iki taikytų teisės aktų pakeitimų 2002 m. ūkio subjektai, įsteigti kaip kapitalo bendrovės, kurių akcijos kotiruojamos reguliuojamose rinkose, negalėjo gauti koncesijos azartiniams lošimams. Todėl šie subjektai negalėjo dalyvauti 1999 m. vykusiuose koncesijų suteikimo konkursuose. Minėtame Sprendime *Placanica ir kt.* buvo konstatuota, kad toks draudimas dalyvauti prieštarauja EB 43 ir 49 straipsniams.

5 2006 m. liepos 4 d. Dekretu įstatymu Nr. 223 dėl neatidėliotinų nuostatų dėl ekonominio ir socialinio pakilimo, viešųjų išlaidų ribojimo ir racionalizavimo bei priemonių, susijusių su pajamomis ir kova su mokesčių slėpimu, pertvarkytu į 2006 m. rugpjūčio 4 d. Įstatymą Nr. 248 (GURI, Nr. 18, 2006 m. rugpjūčio 11 d., toliau – *Bersani* dekretas), buvo įvykdyta Italijos lošimų sektoriaus reforma, kuria siekta suderinti šį sektorių su iš Bendrijos teisės kylančiais reikalavimais.

6 *Bersani* dekreto 38 straipsnio „Kovos su nelegaliais lošimais priemonės“ 1 dalyje numatyta, kad iki 2006 m. gruodžio 31 d. turi būti priimtos nuostatos, „skirtos kovoti su neteisėtų ir nelegalių lošimų paplitimu, mokesčių vengimu ir sukčiavimu lošimų sektoriuje, taip pat užtikrinti lošėjų apsaugą“.

7 *Bersani* dekreto 38 straipsnio 2 ir 4 dalyse įtvirtintos naujos azartinių lošimų, susijusių, pirma, su kitais nei žirgų lenktynės renginiais, antra, su žirgų lenktynėmis, platinimo sąlygos. Konkrečiai kalbant:

— numatyta sukurti ne mažiau kaip 7 000 naujų azartinių lošimų, susijusių su kitais nei žirgų lenktynės renginiais, pardavimo punktų ir 10 000 naujų azartinių lošimų, susijusių su žirgų lenktynėmis, pardavimo punktų,

— maksimalus punktų kiekvienoje komunoje skaičius nustatomas atsižvelgiant į gyventojų skaičių ir lošimų pardavimo punktus, kuriems koncesija buvo suteikta pagal 1999 m. konkurso rezultatus,

— kuriant naujus lošimų pardavimo punktus reikia laikytis minimalaus atstumo nuo punktų, kuriems koncesija buvo suteikta pagal 1999 m. konkurso rezultatus,

— *Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato* (Valstybės monopolių autonominė administracija, toliau – AAMS), vykdanti veiklą prie Ekonomikos ir finansų ministerijos, turi „nustatyti“ pagal 1999 m. konkurso rezultatus suteiktų koncesijų turėtojų „apsaugos tvarką“.

Policijos leidimai

8 Koncesijų sistema yra susijusi su Karaliaus dekretu reguliuojama visuomenės saugumo kontrolės sistema. Pagal šio dekreto 88 straipsnį policijos leidimas gali būti suteiktas tik tiems asmenims, kuriems yra suteikta koncesija arba ministerijos ar kito subjekto, kuriam įstatymas suteikia teisę organizuoti lažybas ar verstis jų veikla, leidimas.

Baudžiamosios sankcijos

9 Lošimų organizavimas, įskaitant telekomunikacijos priemonėmis ar telefonu, neturint privalomos koncesijos arba leidimo, Italijoje pripažįstamas kaip baudžiamasis nusižengimas, už kurį pagal 1989 m. gruodžio 13 d. Įstatymo Nr. 401 dėl nelegalių lošimų ir lažybų reguliavimo bei tinkamos sporto varžybų eigos užtikrinimo (GURI, Nr. 294, 1989 m. gruodžio 18 d.), iš dalies pakeisto 2000 m. gruodžio 23 d. Įstatymo Nr. 388 (GURI, Nr. 302 paprastasis priedas, 2000 m. gruodžio 29 d., toliau – Įstatymas Nr. 401/89) 37 straipsnio 5 dalimi, 4 straipsnį numatyta iki trejų metų laisvės atėmimo bausmė.

Pagrindinės bylos ir prejudicinis klausimas

„Stanley“ ir jos padėtis Italijoje

10 *Stanley* yra pagal Anglijos teisę įsteigta bendrovė, turinti teisę užsiimti Jungtinėje Karalystėje lažybų įmokų rinkimo veikla pagal Liverpulio valdžios institucijų išduotą licenciją. *Stanley* priima fiksuotų laimėjimų lažybas dėl įvairių renginių: sporto ir ne sporto, nacionalinių ir tarptautinių.

11 *Stanley* Italijoje veikia per daugiau nei 200 agentūrų, įsteigtų kaip DPC. Šie DPC savo paslaugas teikia viešose vietose, kur lažybų dalyviams leidžiama sudaryti sporto lažybas telekomunikacijos priemonėmis, kurios jiems suteikia galimybę prisijungti prie Jungtinėje Karalystėje ar kitoje valstybėje narėje esančio *Stanley* serverio, sumokėti įmokas ir prireikus gauti laimėtą sumą. DPC administruoja nepriklausomi subjektai, kuriuos su *Stanley* sieja sutartys. *Stanley* Italijoje vykdo veiklą tik per šiuos realius mažmeninio pardavimo punktus, todėl ji nėra azartinius lošimus internetu organizuojantis subjektas.

12 Nustatyta, kad atsižvelgiant į *Stanley* veiklos vykdymo būdą, faktiškai būtent *Stanley* privalo gauti koncesiją vykdyti lažybų rinkimo ir administravimo veiklą Italijoje, o tai leistų DPC vykdyti jų veiklą.

13 Pažeidžiant Sąjungos teisę *Stanley* – bendrovių, kurių akcijos kotiruojamos reguliuojamose rinkose, grupės narei, buvo uždrausta dalyvauti konkurse, pagal kurio rezultatus 1999 m. buvo suteikta 1 000 šešerius metus galiojančių koncesijų organizuoti lažybas dėl kitų nei žirgų lenktynės sporto varžybų, kurios galėjo būti pratęstos dar šešerių metų laikotarpiui.

14 *Bersani* dekreto nuostatos buvo įgyvendintos 2006 m. AAMS pradėjus konkurso procedūrą. 2006 m. rugpjūčio 28 d., remiantis *Bersani* dekreto 38 straipsnio 2 ir 4 dalimis, buvo paskelbti du skelbimai apie konkursus dėl 500 koncesijų lažybų dėl žirgų lenktynių punktams ir 9 500 lažybų ne dėl žirgų lenktynių punktams suteikimo, neįskaitant lažybų dėl žirgų lenktynių nuotolinio tinklo kūrimo, taip pat 1 900 koncesijų sporto lažybų punktams ir 4 400 – nesporto lažybų punktams suteikimo, neįskaitant sporto lažybų nuotolinio tinklo kūrimo. 2006 m. rugpjūčio 30 d. šie skelbimai buvo paskelbti *Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje* (procedūros Nr. 2006/S-163-175655 ir 2006/S-164-176680). Galutinė pasiūlymų dėl visų rūšių koncesijų pateikimo data buvo 2006 m. spalio 20 d.

15 Konkurso dokumentai apėmė specifikaciją, kurią sudarė aštuoni priedai, taip pat AAMS ir konkurso laimėtojo, gavusio koncesiją susijusiems su kitais nei žirgų lenktynės renginiais azartiniams lošimams, sutarties projektas (toliau – sutarties projektas).

16 Pagal minėtą specifikaciją dalyvavimas konkurso procedūroje buvo siejamas, pirma, kaip numatyta jos 13 straipsnyje, su laikinos banko garantijos pateikimu, antra, kaip numatyta jos 14 straipsnyje, su reikalavimu pateikti galutinę banko garantiją, padengiančią dėl šios koncesijos kylančius įsipareigojimus.

17 Pagal sutarties projekto 23 straipsnio 2 dalies a punktą AAMS privalo panaikinti koncesiją, jei „koncesininkui, jo teisiniam atstovui arba administratoriams taikomos laikinosios apsaugos priemonės arba teismui perduodama nagrinėti byla dėl bet kurių 1990 m. kovo 19 d. Įstatyme Nr. 55 numatytų nusižengimų arba dėl bet kokių kitų nusižengimų, galinčių turėti įtakos pasitikėjimo santykiams su AAMS“.

18 Be to, sutarties projekto 23 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad AAMS, „nusprendusi nedelsiant imtis laikinųjų apsaugos priemonių, priima sprendimą panaikinti koncesiją, jei koncesininkas pats arba per su juo susijusią, nesvarbu kaip, tarpininkaujančią bendrovę Italijos teritorijoje arba pasinaudodamas už valstybės teritorijos ribų esančiomis telekomunikacijos priemonėmis verčiasi lošimais, panašiais į viešuosius arba kitus AAMS administruojamus lošimus, arba pagal Italijos teisę draudžiamais lošimais“.

19 Pagal sutarties projekto 23 straipsnio 6 dalį koncesijos panaikinimo atveju koncesininko pateikta banko garantija lieka AAMS, ir taip neužkertamas kelias AAMS teisei reikalauti atlyginti vėlesnę žalą.

20 Paskelbus skelbimus apie konkursą *Stanley* vėl parodė savo suinteresuotumą gauti koncesiją rinkti lažybų įmokas ir administruoti lažybas ir gavo iš AAMS elektroninės paraiškos formą, būtiną norint pateikti pasiūlymą. Paskui *Stanley* paprašė AAMS išaiškinti tam tikras jos priimtas nuostatas, kurios galėtų sutrukdyti dalyvauti konkurse ir kurių aiškinimas jai atrodė nevisiškai aiškus.

21 2006 m. rugsėjo 21 d. laišku *Stanley* AAMS pateikė klausimą, ar, AAMS manymu, dėl *Stanley* veiklos, vykdomos tarpininkaujant susijusiems DPC, pažeidžiami konkurso dokumentuose nurodyti principai ir nuostatos, konkrečiai kalbant, sutarties projekto 23 straipsnio 3 dalis, todėl dėl dalyvavimo šiose procedūrose ir galimos jų palankios baigties gali kilti kliūčių vykdyti šią veiklą, ir ar šios veiklos vykdymas gali būti priežastis atšaukti, panaikinti ar sustabdyti koncesijas, kurios galbūt bus suteiktos.

22 2006 m. spalio 6 d. atsakyme AAMS nurodė, kad dalyvavimo konkurso procedūrose sąlyga yra atsisakymas vykdyti bet kokią tarpvalstybinę veiklą Italijoje, ir, be kita ko, patvirtino, jog naujoji tvarka suteikė konkursą laimėjusiems kandidatams galimybę sukurti lažybų punktų, kurie galėtų būti ir

nacionalinio pobūdžio, tinklą. Tačiau ji atkreipė dėmesį, kad tokiais tinklais, „žinoma“, siekiama „pakeisti galimus ankstesnius tinklus, o sutarties projekto 23 straipsnio nuostatos šiomis aplinkybėmis tinkamai apsaugo pačių koncesininkų investicijas“.

23 2006 m. spalio 10 d. atsakydama į šį laišką *Stanley* AAMS paprašė peržiūrėti jos atvejį ir „pakeisti skelbime numatytas sąlygas, visų pirma sutarties projekto 23 straipsnį, kad [*Stanley*] galėtų dalyvauti atrankoje ir nebūtų priversta atsisakyti savo pagrindinės laisvės teikti tarpvalstybines paslaugas“.

24 2006 m. spalio 12 d. *Stanley* AAMS papildomai pateikė tokį klausimą:

„Ar tai, kad dabartiniai *Stanley* nacionalinio tinklo subjektai netektų leidimų, turėtų įtakos konkrečiai jiems, jeigu *Stanley* nuspręstų neteikti Italijoje šių tarpvalstybinių paslaugų ir dalyvauti konkurso procedūroje; jeigu atsakymas būtų neigiamas, ar tokie subjektai turi atitikti papildomus leidimų suteikimo kriterijus, ar, atvirkščiai, jie tik gali pasirašyti AAMS parengtos tipinės sutarties projektą?“

25 2006 m. spalio 17 d. *Stanley* pažymėjo, kad negavo atsakymo į šiuos 2006 m. spalio 10 ir 12 d. prašymus išaiškinti, t. y. atsakymo, kurio jai skubiai reikėjo tam, kad galėtų apsispręsti, ar dalyvauti konkursuose. 2006 m. spalio 18 d. AAMS galutinai atmetė *Stanley* prašymus išaiškinti, todėl ši nusprendė nedalyvauti konkurse.

26 2006 m. lapkričio 27 d. *Stanley Tribunale amministrativo regionale del Lazio* (Lacijaus regiono administracinis teismas) pareiškė ieškinį dėl skelbimų apie konkursus ir su konkurso procedūromis susijusių aktų pripažinimo negaliojančiais, kuris šiuo metu nagrinėjamas.

27 Konkurso procedūros buvo užbaigtos 2006 m. gruodžio mėn., suteikus 14 000 naujų koncesijų.

„Stanley“ DPC administratoriams iškeltos bylos

28 Neatsižvelgiant į tai, kad *Stanley* negavo koncesijos rinkti ir administruoti lažybų įmokas, M. Costa ir U. Cifone paprašė išduoti Karaliaus dekreto 88 straipsnyje numatytą policijos leidimą vykdyti jų, kaip DPC administratorių, veiklą.

Byla *Costa* (C-72/10)

29 Klostantis pagrindinės bylos faktinėms aplinkybėms M. Costa pagal 2008 m. gegužės 27 d. sutartį administravo DPC Romoje (Italija).

30 Jam paprašius išduoti policijos leidimą, 2008 m. spalio 8 d. Romos valstybinė policija atliko M. Costa DPC patikrinimus ir konstatavo Įstatymo Nr. 401/89 4 straipsnyje nurodytus lažybų veiklos vykdymo pažeidimus, konkrečiai kalbant, jog lažybų dėl sporto renginių įmokos buvo renkamos neturint būtinos koncesijos ir policijos leidimo.

31 2009 m. sausio 27 d. sprendimu *giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma* (Romos teismo ikiteisminio tyrimo teisėjas) nusprendė nekelti bylos M. Costa, nes „nustatyti veiksmai nebelaikomi nusižengimu“. Anot šio teisėjo, iš *Corte Suprema di Cassazione* (Aukščiausiasis kasacinis teismas) sprendimo panašioje byloje matyti, kad Italijos baudžiamosios teisės aktai prieštarauja Sąjungos teisei, todėl neturi būti taikomi (2008 m. gegužės 27 d. sprendimas byloje Nr. 27532/08).

32 Prokuratūra pateikė kasacinį skundą *Corte Suprema di Cassazione*, kuriame teigia, kad nacionalinės teisės aktai koncesijų ir policijos leidimų srityje suderinami su Sąjungos teise, ir pažymi, kad dėl to, jog Italijos valdžios institucijos nepriėmė sprendimo nesuteikti koncesijos, kurį būtų galima apskųsti

administraciniame teisme, M. Costa bet kuriuo atveju negali teisėtai remtis Italijos Respublikos padarytais Sąjungos teisės pažeidimais ir prašyti netaikyti teisės aktų, kurie jam jo noru nebuvo taikomi.

Byla *Cifone* (C-77/10)

33 Klostantis pagrindinės bylos aplinkybėms U. Cifone dirbo DPC administratoriumi Bario provincijoje Molfetoje (Italija). 2007 m. liepos 26 d. Bario policijos vadovui buvo pateiktas prašymas išduoti policijos leidimą.

34 2007 m. lapkričio 7 d. konkuruojanti bendrovė, turėjusi AAMS remiantis *Bersani* dekretu suteiktą koncesiją, pateikė skundą prokuratūrai prie *Tribunale di Trani* (Tranio teismas). Šiame skunde buvo prašoma pradėti kelių Bario provincijoje veiklą vykdančių tarpininkų, įskaitant U. Cifone, kaltinamų tuo, jog neteisėtai, kaip numatyta Įstatymo Nr. 401/89 4 straipsnyje, vertėsi lažybų veikla, baudžiamąjį persekiojimą.

35 2007 m. spalio 20 d. *Guardia di finanza di Molfetta* (Molfetos finansų policija) savo iniciatyva ėmėsi laikinųjų apsaugos priemonių ir areštavo U. Cifone DPC įrangą ir patalpas.

36 Prokuratūra patvirtino šio arešto teisėtumą ir pateikė *giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Trani* (Tranio teismo ikiteisminio tyrimo teisėjas) prašymą priimti nutartį dėl prevencinių apsaugos priemonių taikymo areštuojant visų asmenų, dėl kurių pradėtas tyrimas, įskaitant U. Cifone, patalpas ir įrangą. 2008 m. gegužės 26 d. nutartimi, kurią *Tribunale del Riesame di Bari* (Bario apeliacinis teismas) patvirtino 2008 m. liepos 10 ir 14 d. nutartimi, šis teismas, atsižvelgęs į tai, kad, be kita ko, pažeistas Įstatymo Nr. 401/89 4 straipsnis, nurodė imtis prevencinių arešto priemonių.

37 2008 m. rugsėjo 9 d. U. Cifone dėl 2008 m. liepos 10 ir 14 d. nutarties pateikė kasacinį skundą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui. U. Cifone prašo netaikyti nacionalinės teisės aktų, įskaitant jų pasekmes baudžiamojoje srityje, motyvuodamas tuo, jog šie aktai prieštarauja Sąjungos teisei, nes jais patvirtinamas ankstesnių koncesijų galiojimas, numatomi apribojimai dėl naujų lažybų punktų vietų, siekiant sudaryti palankesnes sąlygas jau egzistuojantiems, ir įtvirtinami šiurkščiai diskriminuojantys koncesijų panaikinimo atvejai.

Prejudicinis klausimas

38 Ir byloje *Costa*, ir byloje *Cifone Corte suprema di cassazione* konstatavo, kad yra abejonių dėl įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas apimties aiškinimo, visų pirma dėl „galimybės tokią apimtį riboti nacionalinės teisės aktais, kurie yra ar gali būti diskriminaciniai ir pašalina ar gali pašalinti galimybę dalyvauti konkursuose“.

39 Tokiomis aplinkybėmis *Corte suprema di cassazione* nusprendė sustabdyti abiejų bylų nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Kaip reikia aiškinti EB 43 ir 49 straipsnius dėl įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas tiek, kiek tai susiję su lažybomis dėl sporto renginių, siekiant nustatyti, ar pagal minėtas Sutarties nuostatas leidžiami nacionalinės teisės aktai, kuriuose nustatytas valstybės monopolis ir koncesijų bei leidimų sistema, pagal kurią, atsižvelgiant į apibrėžtą koncesijų skaičių:

a) bendrai užtikrinama ankstesniu laikotarpiu, remiantis procedūra, kurioje kai kuriems subjektams buvo neteisėtai uždrausta dalyvauti, suteiktų koncesijų turėtojų apsauga;

b) įtvirtintos nuostatos, kurios faktiškai garantuoja, kad bus išsaugotos komercinės pozicijos, įgytos remiantis procedūra, kurioje kai kuriems subjektams buvo neteisėtai uždrausta dalyvauti (<...> naujiems koncesininkams [nustatytas įpareigojimas] savo punktus įrengti [laikantis minimalaus atstumo] nuo jau esančių);

c) koncesija gali būti panaikinta, o labai didelė garantija – negrąžinta, jei, pavyzdžiui, koncesininkas tiesiogiai ar netiesiogiai administruoja tarpvalstybinę lošimų veiklą, panašią į tą, dėl kurios suteikta koncesija?“

40 2010 m. balandžio 6 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutartimi bylos C-72/10 ir C-77/10 buvo sujungtos, kad būtų bendrai vykdomos rašytinė ir žodinė proceso dalys ir priimamas sprendimas.

Dėl prejudicinio klausimo priimtinumo

41 Italijos vyriausybė ginčija prejudicinio klausimo priimtinumą.

42 Pirma, ji teigia, kad pateiktas klausimas yra hipotetinio pobūdžio. Anot jos, galimas naujo Italijos teisės akto pripažinimas prieštaraujančiu Sąjungos teisei neturi įtakos asmenims, kuriems pateikti kaltinimai pagrindinėse bylose, nes *Stanley* pati nusprendė nedalyvauti šių naujų teisės aktų reglamentuojamuose 2006 m. konkursuose. Ji leidžia suprasti, kad koncesijos suteikimo procedūros, kurioje *Stanley* nedalyvavo, ypatybės negali paveikti M. Costa ir U. Cifone padėties baudžiamosios teisės požiūriu.

43 Šiuo klausimu reikia pažymėti, kad iš nusistovėjusios teismo praktikos matyti, jog valstybė narė negali taikyti baudžiamųjų sankcijų už tai, kad nebuvo laikytasi administracinių formalumų, kai pažeisdama Sąjungos teisę valstybė narė neleido šio formalumo įvykdyti ar jo įvykdymą padarė neįmanomą (minėto Sprendimo *Placanica ir kt.* 69 punktas). Kadangi prejudiciniu klausimu siekiama konkrečiai nustatyti, ar nacionalinės teisės aktuose nustatytos koncesijos suteikimo sąlygos, dėl kurių *Stanley* atsisakė dalyvauti pagrindinėje byloje nagrinėjamame konkurse, prieštarauja Sąjungos teisei, šio klausimo svarba sprendžiant prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme nagrinėjamas bylas yra neginčijama.

44 Antra, Italijos vyriausybė teigia, kad prejudicinis klausimas nepriimtinas, nes yra per daug bendro pobūdžio.

45 Šiuo atžvilgiu valstybių narių vyriausybių ir kitų suinteresuotųjų šalių pateiktų pastabų tikslumas ar net naudingumas, taip pat Teisingumo Teismo atsakymas iš tikrųjų gali priklausyti nuo informacijos apie pagrindinėje byloje taikomo nacionalinės teisės akto turinį ir tikslus išsamumo. Tačiau atsižvelgiant į nacionalinių teismų ir Teisingumo Teismo kompetencijos atskyrimą tam, kad valstybės narės galėtų pateikti savo pastabas pagal Teisingumo Teismo statuto 23 straipsnį ir veiksmingai dalyvauti šio teismo procedūroje, pakanka, kad iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą būtų aiškus pagrindinės bylos dalykas ir pagrindinis poveikis Sąjungos teisės sistemai (2009 m. rugsėjo 8 d. Sprendimo *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International*, C-42/07, Rink. p. I-7633, 41 punktas). Pagrindinėse bylose sprendimas dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą atitinka šiuos reikalavimus.

46 Todėl reikia atmesti Italijos vyriausybės pateiktus prieštaravimus dėl prašymų priimti prejudicinį sprendimą priimtinumo.

Dėl prejudicinio klausimo

47 Savo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iškėlė dvi problemas, kurias reikia nagrinėti atskirai.

48 Viena vertus, šis teismas turi nuspręsti, ar priemonės, kurių ėmėsi teisės aktų leidėjas, siekdamas pašalinti neteisėtą draudimą tokiems, kaip antai *Stanley*, subjektams dalyvauti 1999 m. konkurse, atitinka Sąjungos teisę. Nors iš pirmo žvilgsnio jam atrodo, kad *Bersani* dekretu numatytas beveik 16 000 naujų koncesijų suteikimas atitinka Teisingumo Teismo minėto Sprendimo *Placanica ir kt.* 63 punkte nustatytus reikalavimus, vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pateikia klausimą dėl kai kuriais naujos tvarkos aspektais garantuojamos subjektų, gavusių koncesiją pagal 1999 m. konkurso rezultatus, komercinių pozicijų apsaugos nuo galimos neteisėtai iš minėtos 1999 m. konkurso procedūros pašalintų subjektų, kurie tik 2006 m. galėjo pirmą kartą dalyvauti koncesijų suteikimo konkurse, konkurencijos suderinamumo su Sąjungos teise. Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo visų pirma *Bersani* dekreto 38 straipsnio 2 ir 4 dalyse numatytą reikalavimą, pagal kurį nauji koncesininkai turi įrengti punktą laikydamiesi minimalaus atstumo nuo jau esančių.

49 Kita vertus, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad nors minėtame Sprendime *Placanica ir kt.* kritikuojama priežastis, dėl kurios buvo uždrausta dalyvauti 1999 m. konkurse, 2002 m. buvo pašalinta iš dalies pakeitus taikytą teisės aktą, priėmus *Bersani* dekretą buvo įvesti keli nauji apribojimai, konkrečiai kalbant, buvo numatyti koncesijos panaikinimo ir sutarties projekto 23 straipsnyje numatytos garantijos negrąžinimo atvejai. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas klausia, ar šie nauji apribojimai suderinami su Sąjungos teise.

Dėl komercinių pozicijų, kurias subjektai įgijo gavę koncesijas pagal 1999 m. konkurso rezultatus, apsaugos

50 Pirmoje klausimo dalyje prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, ar EB 43 ir 49 straipsniai turi būti aiškinami taip, kad pagal juos valstybei narei, kuri pažeisdama Sąjungos teisę tam tikrai kategorijai subjektų nusprendė nesuteikti koncesijų vykdyti ūkinę veiklą ir stengėsi ištaisyti šį pažeidimą paskelbusi konkursą dėl didelio skaičiaus naujų koncesijų suteikimo, draudžiama ginti jau veiklą vykdančių subjektų komercines pozicijas ir, be kita ko, nustatyti minimalius atstumus tarp naujų ir jau veiklą vykdančių koncesininkų punktų.

51 Iš karto reikia priminti, kad, kaip Teisingumo Teismas nusprendė minėto Sprendimo *Placanica ir kt.* 63 punkte, nacionalinėje teisinėje sistemoje turėtų būti nustatytos procesinės taisyklės, skirtos užtikrinti ūkio subjektų, kuriems buvo neteisėtai uždrausta dalyvauti pirmame konkurse, teisių apsaugą, su sąlyga, kad jos nėra mažiau palankios nei tos, kurios taikomos panašioms vidaus situacijoms (lygiavertiškumo principas) ir kad dėl jų Sąjungos teisinės sistemos suteiktų teisių įgyvendinimas netaptų praktiškai neįmanomas ar pernelyg sudėtingas (veiksmingumo principas).

52 Tame pačiame Sprendimo *Placanica ir kt.* punkte Teisingumo Teismas taip pat nusprendė, kad tiek ankstesnių koncesijų panaikinimas ir perskirstymas, tiek adekvataus skaičiaus koncesijų suteikimas skelbiant konkursą gali būti tinkami sprendimai. Abiem šiais sprendimais galima bent jau ateityje ištaisyti neteisėto draudimo kai kuriems subjektams dalyvauti konkurse pasekmes ir leisti jiems vykdyti veiklą rinkoje tomis pačiomis sąlygomis kaip ir jau veiklą vykdantiems subjektams.

53 Tačiau taip nėra, kai jau veiklą vykdančių subjektų įgytos komercinės pozicijos apsaugomos nacionalinės teisės aktais. Pati aplinkybė, kad jau veiklą vykdantys subjektai galėjo pradėti veiklą keleriais metais anksčiau nei subjektai, iš kurių tokia galimybė buvo neteisėtai atimta, ir galėjo įsitvirtinti rinkoje su tam tikra reputacija bei įgyti lojalių klientų, suteikia jiems nepagrįstą konkurencinį pranašumą. Suteikus jau veiklą vykdantiems subjektams papildomą konkurencinį pranašumą, palyginti su naujais koncesininkais, yra išsaugomos ir sustiprinamos neteisėto draudimo pastariesiems dalyvauti 1999 m. konkurse pasekmės ir dar kartą pažeidžiami EB 43 ir 49 straipsniai, taip pat vienodo požiūrio principas. Be to, dėl tokios priemonės subjektams, kuriems buvo neteisėtai uždrausta dalyvauti 1999 m. konkurse, yra nepaprastai sunku įgyvendinti pagal Sąjungos teisės sistemą suteiktas teises, todėl ji prieštarauja veiksmingumo principui.

54 Šiomis aplinkybėmis reikia priminti, kad koncesijas azartinių lošimų srityje suteikiančios viešosios valdžios institucijos privalo laikytis pagrindinių Sutarčių normų, visų pirma EB 43 bei 49 straipsnių, vienodo požiūrio ir nediskriminavimo dėl pilietybės principų ir iš jų kylančios skaidrumos pareigos (šiuo klausimu žr. 2010 m. birželio 3 d. Sprendimo *Sporting Exchange*, C-203/08, Rink. p. I-4695, 39 punktą; taip pat 2010 m. rugsėjo 9 d. Sprendimo *Engelmann*, C-64/08, Rink. p. I-8219, 49 punktą ir juose nurodytą teismo praktiką).

55 Nors minėta skaidrumo pareiga, taikoma, kai atitinkama koncesija gali susidomėti kitoje valstybėje narėje nei ta, kurioje suteikiama koncesija, esanti įmonė, nebūtinai reiškia pareigą organizuoti konkursą, ja reikalaujama, kad koncesiją suteikianti valdžios institucija kiekvienam potencialiam konkurso dalyviui užtikrintų tinkamą viešumo laipsnį, leidžiantį koncesiją atverti konkurencijai ir kontroliuoti konkurso procedūrų nešališkumą (minėtų sprendimų *Komisija prieš Italiją* 24 punktas ir jame nurodyta teismo praktika; *Sporting Exchange* 40 ir 41 punktai ir *Engelmann* 50 punktas).

56 Tokių koncesijų suteikimo tvarka turi būti pagrįsta objektyviais, nediskriminaciniais ir iš anksto žinomais kriterijais, užtikrinančiais, kad taip bus pakankamai apribota nacionalinių valdžios institucijų diskrecija (šiuo klausimu žr. minėto Sprendimo *Engelmann* 55 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką).

57 Be to, pagal vienodo požiūrio į konkurso dalyvius principą visi potencialūs konkurso dalyviai turi turėti vienodas galimybes, o tai reiškia, kad visiems jiems turi būti taikomos vienodos sąlygos. Būtent taip yra tokioje, kaip antai pagrindinėse bylose, situacijoje, kai dėl to, jog atitinkama perkančioji organizacija pažeidė Sąjungos teisę, į tam tikrus subjektus žiūrima nevienodai.

58 Kiek tai susiję konkrečiai su *Bersani* dekreto 38 straipsnio 2 ir 4 dalyse naujiems koncesininkams nustatyta pareiga įsisteigti laikantis minimalaus atstumo nuo jau veiklą vykdančių koncesininkų, šia priemone apsaugomos jau įsisteigusių subjektų komercinės pozicijos, o nauji koncesininkai, kurie priversti įsisteigti komerciniu požiūriu mažiau patraukliose vietose nei užimtos ankstesnių koncesininkų, atsiduria nepalankioje padėtyje. Todėl negalėję dalyvauti 1999 m. konkurse subjektai dėl tokios priemonės yra diskriminuojami.

59 Dėl galimo nevienodo požiūrio pateisinimo iš nusistovėjusios teismo praktikos matyti, kad ekonominio pobūdžio priežasčių, pavyzdžiui, siekio užtikrinti subjektų koncesijų, gautų po 1999 m. konkurso, tęstinumą, finansinį stabilumą ar tinkamą anksčiau padarytų investicijų rentabilumą, negalima laikyti privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais, galinčiais pateisinti Sutartimi garantuojamos pagrindinės laisvės apribojimą (minėto Sprendimo *Komisija prieš Italiją* 35 punktas ir jame nurodyta teismo praktika ir 2010 m. kovo 11 d. Sprendimo *Attanasio Group*, C-384/08, Rink. p. I-2055, 53–56 punktai).

60 Be to, tokiomis, kaip antai pagrindinėse bylose, aplinkybėmis Italijos vyriausybė negali veiksmingai remtis nurodytu tikslu, kuriuo norima užtikrinti tolygų azartinių lošimų pardavimo punktų pasiskirstymą valstybės teritorijoje, siekiant, kad gyvenantieji šalia tokių lažybų punktų nesusidurtų su per didele pasiūla ir nekiltų pavojus, jog ne taip gausiai aptarnaujamose vietose gyvenantys vartotojai pasirinks neteisėtus lošimus.

61 Šie susiję tikslai, pirma, galimybių lošti sumažinimas, antra, kova su nusikalstamumu, kontroliuojant šiame sektoriuje veiklą vykdančius subjektus ir nukreipiant azartinių lošimų veiklą į kontroliuojamas sistemas, yra tikslai, kurie teismo praktikoje pripažįstami kaip galintys pateisinti pagrindinių laisvių apribojimą azartinių lošimų sektoriuje (minėto Sprendimo *Placanica ir kt.* 46 ir 52 punktai).

62 Tačiau, kalbant apie pirmąjį tikslą, taip pat, kaip pažymi generalinis advokatas savo išvados 63 punkte ir konstatavo Teisingumo Teismas minėto Sprendimo *Placanica ir kt.* 54 punkte, siekiant padidinti mokestines įplaukas Italijos azartinių lošimų sektoriuje ilgą laiką buvo vykdoma plėtros politika, be to, joks pateisinimas negali būti grindžiamas tikslu riboti vartotojų polinkį azartiniams lošimams ar mažinti

lošimų pasiūlą. Kadangi *Bersani* dekretu buvo sudaryta kur kas daugiau galimybių lošti, palyginti su situacija, nagrinėjama byloje *Placanica ir kt.*, tokia išvada juo labiau tinka esant dabartinėms sąlygoms sektoriuje.

63 Paskui dėl antrojo nurodyto tikslo iš nusistovėjusios teismo praktikos aišku, kad valstybių narių nustatyti apribojimai turi atitikti proporcingumo reikalavimą, o nacionalinės teisės aktai gali užtikrinti, kad šis tikslas bus pasiektas, tik jei įgyvendinamos priemonės bus nuoseklios ir sistemingos (minėto Sprendimo *Placanica ir kt.* 48 ir 53 punktai).

64 Tačiau, kaip paminėjo savo išvados 67 punkte generalinis advokatas, taisyklės dėl minimalių atstumų buvo nustatytos tik naujiems, o ne jau įsisteigusiems koncesininkams. Todėl net jei būtų galima pateisinti pačią minimalių atstumų tarp lažybų punktų sistemą, negalima būtų sutikti, kad tokie apribojimai būtų taikomi tokiomis, kaip antai pagrindinėse bylose, aplinkybėmis arba būtų nenaudingi tik į rinką įeinantiems naujiems koncesininkams.

65 Kad ir kaip būtų, minimalių atstumų tarp lažybų punktų sistemą galima pateisinti tik jeigu tikrasis tokių taisyklių tikslas, o nacionalinis teismas turi tai patikrinti, yra ne apsaugoti jau veiklą vykdančių subjektų komercines pozicijas, o padaryti azartinių lošimų pasiūlą kontroliuojamą, kaip nurodė Italijos vyriausybė. Be to, minėtu atveju prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi patikrinti, kad pareiga laikytis minimalių atstumų, kuri neleidžia gausiai lankomose vietose steigti papildomų lažybų punktų, iš tikrųjų siekiama nurodyto tikslo, o ją nustačius nauji subjektai tikrai pasirinks įsisteigti mažai lankomose vietose ir taip padengs visą valstybės teritoriją.

66 Todėl į pirmą pateikto klausimo dalį reikia atsakyti, kad EB 43 ir 49 straipsniai, taip pat vienodo požiūrio ir veiksmingumo principai turi būti aiškinami taip, kad pagal juos valstybei narei, kuri pažeisdama Sąjungos teisę tam tikrai kategorijai subjektų nusprendė nesuteikti koncesijų vykdyti ūkinę veiklą ir stengėsi ištaisyti šį pažeidimą paskelbusi konkursą dėl didelio skaičiaus naujų koncesijų suteikimo, draudžiama ginti jau veiklą vykdančių subjektų komercines pozicijas ir, be kita ko, nustatyti minimalius atstumus tarp naujų ir jau veiklą vykdančių koncesininkų punktų.

Dėl naujų apribojimų, nustatytų priėmus „Bersani“ dekretą

67 Antroje klausimo dalyje prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės klausia, ar EB 43 ir 49 straipsnius reikia aiškinti taip, kad pagal juos draudžiami nacionalinės teisės aktai, kaip antai nagrinėjami pagrindinėse bylose, kuriuose numatyta panaikinti koncesiją rinkti ir administruoti lažybų įmokas ir nusavinti siekiant gauti tokią koncesiją pateiktas finansines garantijas, tuo atveju, kai:

— koncesininkui, jo teisiniam atstovui arba administratoriams iškeliama baudžiamoji byla dėl nusižengimų, „galinčių turėti įtakos pasitikėjimo santykiams su AAMS“, kaip numatyta sutarties projekto 23 straipsnio 2 dalies a punkte,

— koncesininkas valstybės teritorijoje arba pasinaudodamas už valstybės teritorijos ribų esančiomis telekomunikacijos priemonėmis verčiasi azartiniais lošimais, panašiais į AAMS administruojamus lošimus arba pagal nacionalinę teisę draudžiamais azartiniais lošimais, kaip numatyta sutarties projekto 23 straipsnio 3 dalyje.

68 Šiuo atžvilgiu iš Teisingumo Teismui pateiktų dokumentų matyti, kad nors sutarties projekto 23 straipsnyje yra formaliai numatyti koncesijos panaikinimo atvejai, faktiškai šie koncesijos panaikinimo atvejai yra ir koncesijos gavimo sąlygos, nes subjektas, kuris suteikiant koncesiją jų netenkina, nedelsiant praranda savo koncesiją. Kadangi turint omenyje *Stanley* veiklos vykdymo būdą iš principo būtent *Stanley* privalo gauti koncesiją, o tai leistų DPC, pavyzdžiui administruojamiems M. Costa ir U. Cifone, vykdyti jų veiklą, bet kokia kliūtis *Stanley* gauti koncesiją automatiškai apriboja šių subjektų veiklą.

Pirminės pastabos

69 Pirmiausia reikia priminti, kad pagal EB 43 ir 49 straipsnius reikalaujama panaikinti bet kokius įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas apribojimus – net vienodai taikomus ir nacionaliniams, ir kitų valstybių narių paslaugų teikėjams – jeigu jie gali užkirsti kelią, trukdyti ar padaryti mažiau patrauklią kitoje valstybėje narėje, kur jis teisėtai teikia analogiškas paslaugas, įsteigto paslaugų teikėjo veiklą (minėto Sprendimo *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International* 51 punktas ir jame nurodyta teismo praktika).

70 Nustatyta, kad nacionalinės teisės aktas, kaip antai nagrinėjamas pagrindinėse bylose, pagal kurį ūkinės veiklos vykdymas priklauso nuo koncesijos gavimo ir kuriame numatyti įvairūs koncesijos panaikinimo atvejai, yra EB 43 ir 49 straipsniuose garantuojamų laisvių kliūtis.

71 Tačiau tokie apribojimai gali būti leidžiami remiantis EB 45 ir 46 straipsniuose aiškiai numatytomis nukrypti leidžiančiomis nuostatomis arba pateisinami privalomojo bendrojo intereso pagrindais, su sąlyga, kad tenkina Teisingumo Teismo praktikoje nustatytus proporcingumo reikalavimus. Pagal Teisingumo Teismo praktiką tinkamais pripažįstami kai kurie privalomieji bendrojo intereso pagrindai, tarp kurių yra vartotojų apsauga, su lošimu susijusių sukčiavimo ir piliečių skatinimo pernelyg išlaidauti prevencija ir bendra socialinės tvarkos pažeidimų prevencija (minėto Sprendimo *Placanica ir kt.* 45, 46 ir 48 punktai).

72 Beje, iš šio sprendimo 54 punkte nurodytų nuostatų ir principų matyti, kad suteikdama, kaip antai pagrindinėse bylose, koncesijas, jas suteikianti institucija turi laikytis skaidrumo pareigos, pagal kurią kiekvieno potencialaus konkurso dalyvio labui būtina užtikrinti tinkamą viešumo laipsnį, leidžiantį paslaugų koncesiją atverti konkurencijai ir kontroliuoti sutarties sudarymo procedūrų nešališkumą (minėto Sprendimo *Komisija prieš Italiją* 24 punktas ir jame nurodyta teismo praktika; Sprendimo *Sporting Exchange* 40 ir 41 punktai ir Sprendimo *Engelmann* 50 punktas).

73 Šiomis aplinkybėmis pagrindinis skaidrumo principo, išplaukiančio iš lygybės principo, tikslas yra užtikrinti, kad bet kuris suinteresuotasis subjektas, remdamasis visa atitinkama informacija, galėtų nuspręsti dalyvauti konkursuose, ir garantuoti, kad perkančioji organizacija neturėtų favoritų ir nesielgtų savavališkai. Jis reiškia, jog visos sutarties sudarymo procedūros sąlygos ir taisyklės turi būti suformuluotos aiškiai, tiksliai ir nedviprasmiškai, kad, viena vertus, leistų visiems deramai informuotiems ir paprastai rūpestingiems konkurso dalyviams suprasti jų tikslią reikšmę ir juos aiškinti vienodai, ir, kita vertus, apribotų koncesijas suteikiančios institucijos diskreciją ir leistų jai veiksmingai patikrinti, ar konkurso dalyvių pasiūlymai atitinka aptariamos procedūros kriterijus (šiuo klausimu žr. 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimo *Komisija prieš CAS Succhi di Frutta*, C-496/99 P, Rink. p. I-3801, 111 punktą ir 2007 m. gruodžio 13 d. Sprendimo *United Pan-Europe Communications Belgium ir kt.*, C-250/06, Rink. p. I-11135, 45 ir 46 punktus).

74 Be to, pagal teisinio saugumo principą reikalaujama, kad teisės normos, ypač kai jos gali sukelti asmenims ir įmonėms nepalankių pasekmių, būtų aiškios, tikslios, o jų pasekmės – nuspėjamos (šiuo klausimu žr. 2005 m. birželio 7 d. Sprendimo *VEMW ir kt.*, C-17/03, Rink. p. I-4983, 80 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką).

75 Atsižvelgiant būtent į šiuos samprotavimus reikia išnagrinėti antrą prejudicinio klausimo dalį.

Dėl koncesijos panaikinimo, kai iškeliama baudžiamoji byla

76 Kaip pažymi generalinis advokatas savo išvados 93 punkte, draudimas dalyvauti konkurse subjektui, kurio administratoriai nuteisti baudžiamąja tvarka, iš principo gali būti laikomas priemone, pateisinama tikslu kovoti su nusikalstamumu. Beje, Teisingumo Teismas yra kelis kartus nusprendęs,

kad azartiniai lošimai yra susiję su dideliu nusikaltimų ir sukčiavimo pavojumi, turint omenyje surenkamų sumų ir lošėjų galimų laimėjimų dydį (minėto Sprendimo *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International* 63 punktas).

77 Tačiau koncesijos panaikinimas yra labai griežta priemonė koncesininko atžvilgiu *a fortiori*, tokiomis kaip antai pagrindinėse bylose, aplinkybėmis, nes pagal sutarties projekto 23 straipsnio 6 dalį jis automatiškai lemia didelės finansinės garantijos nusavinimą ir galimą prievolę atlyginti AAMS patirtą žalą.

78 Siekiant, kad kiekvienas potencialus konkurso dalyvis galėtų įvertinti konkrečią riziką, kad jam gali būti pritaikytos tokios sankcijos, garantuoti jam, kad perkančioji organizacija neturės favoritų ir nesielgs savavališkai, ir galiausiai užtikrinti teisinio saugumo principo laikymąsi, būtina, kad aplinkybės, kuriomis bus taikomos minėtos sankcijos, būtų suformuluotos aiškiai, tiksliai ir nedviprasmiškai.

79 Sutarties projekto 23 straipsnio 2 dalies a punkte padaryta nuoroda į „1990 m. kovo 19 d. Įstatyme Nr. 55 numatytus nusižengimus“, kuri susijusi su organizuotu nusikalstamumu ir kitomis nusikalstamumo, dėl kurio bendrovei kyla didelis pavojus, formomis, atrodo, tenkina šį reikalavimą, tačiau tai turi patikrinti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas. Kita vertus, šio reikalavimo netenkina toje pačioje nuostatoje padaryta nuoroda į „kitus nusižengimus, galinčius turėti įtakos pasitikėjimo santykiams su AAMS“, ir prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi irgi tai patikrinti. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi išnagrinėti, ar deramai informuotas ir paprastai rūpestingas konkurso dalyvis galėjo suprasti tikslią šios nuorodos reikšmę.

80 Nagrinėdamas jis turės atsižvelgti, pirma, į aplinkybę, kad potencialūs konkurso dalyviai turėjo mažiau nei du mėnesius tam, kad galėtų susipažinti su konkurso dokumentais, antra, į AAMS elgesį po to, kai *Stanley* pateikė jai prašymus išaiškinti.

81 Kad ir kaip būtų, iš nusistovėjusios teismo praktikos matyti, kad nacionalinės teisės aktuose nustatyti apribojimai neturi viršyti to, kas būtina atitinkamam tikslui pasiekti (minėto Sprendimo *Gambelli ir kt.* 72 punktas). Todėl jei tam tikromis aplinkybėmis atrodo, kad galima pagrįstai imtis prevencinių priemonių įtariamo, remiantis įtikinamais įrodymais, dalyvaujant nusikalstamoje veikloje azartinių lošimų operatoriaus atžvilgiu, pašalinimas iš rinkos panaikinant koncesiją laikytinas proporcingu tikslui kovoti su nusikalstamumu iš principo, tik jei yra grindžiamas *res judicata* galią turinčiu teismo nuosprendžiu dėl pakankamai sunkaus nusikaltimo. Teisės aktas, pagal kurį subjektai pašalinami iš rinkos, net ir laikinai, gali būti laikomas proporcingu, tik jeigu numatyta veiksminga teisminės gynybos priemonė ir galimybė atlyginti patirtą žalą tuo atveju, jei šis pašalinimas vėliau būtų pripažintas kaip nepagrįstas.

82 Be to, atrodo, su sąlyga, kad tai patikrins prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, kad sutarties projekto 23 straipsnio 2 dalies a punkte numatytas panaikinimo pagrindas praktiškai sukliudė dalyvauti 2006 m. konkursuose subjektams, kaip antai *Stanley*, kurių atstovams tuo metu, dar iki minėto Sprendimo *Placanica ir kt.* paskelbimo, buvo iškeltos baudžiamosios bylos, kurios vėliau buvo nutrauktos.

83 Šiomis aplinkybėmis reikia priminti, kad iš minėto Sprendimo *Placanica ir kt.* matyti, jog Italijos Respublika negali taikyti baudžiamųjų sankcijų už organizuotą lažybų įmokų rinkimo veiklą be koncesijos ar policijos leidimo asmenims, susijusiems su subjektais, kuriems pažeidžiant Sąjungos teisę buvo uždrausta dalyvauti atitinkamuose konkursuose (sprendimo 70 punktas). Šis sprendimas buvo paskelbtas 2007 m. kovo 6 d., t. y. praėjus keturiems mėnesiams po 2006 m. spalio 20 d., kuri buvo galutinė paraiškų dalyvauti *Bersani* dekrete numatytame konkurse pateikimo data.

84 Todėl kadangi baudžiamosios bylos, iškeltos ūkio subjektui, kaip antai *Stanley*, jo atstovams arba administratoriams, kurios, atsižvelgiant visų pirma į minėtą Sprendimą *Placanica ir kt.*, vėliau buvo pripažintos neturinčiomis teisėto pagrindo, vykstant *Bersani* dekrete numatytiems konkursams buvo nagrinėjamos teisme ir dėl to toks subjektas faktiškai negalėjo dalyvauti šiame konkurse, antraip dėl minėtų bylų jo koncesija būtų nedelsiant panaikinta, turi būti laikoma, kad naujas konkursas iš tikrųjų neištaisė minėtame Sprendime *Placanica ir kt.* kritikuojamos padėties, susidariusios uždraudus subjektui dalyvauti ankstesniame konkurse.

85 Dėl šios ir kitų, analogiškų nurodytoms šiame sprendime, priežasčių sankcijų už organizuotą lažybų įmokų rinkimo veiklą be koncesijos ar policijos leidimo negalima taikyti asmenims, kaip antai M. Costa ir U. Cifone, susijusiems su subjektu, kaip antai *Stanley*, kuriam pažeidžiant Sąjungos teisę buvo uždrausta dalyvauti ankstesniuose konkursuose, net ir po *Bersani* dekrete numatyto naujo konkurso paskelbimo.

86 Atsižvelgiant į nurodytus samprotavimus, atsakant į šią klausimo dalį, nebūtina nagrinėti, ar, kaip teigia M. Costa ir U. Cifone, dėl ginčijamos nuostatos daroma žala Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 48 straipsnyje įtvirtintai nekaltumo prezumpcijai, kuri yra valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų dalis, o prireikus – ir kokia apimtimi.

Dėl koncesijos panaikinimo, kai azartiniais lošimais verčiamasi pasinaudojant už valstybės teritorijos ribų esančiomis telekomunikacijos priemonėmis

87 *Stanley* ir AAMS susirašinėjimas, trumpai išdėstytas šio sprendimo 21–26 punktuose, ir aplinkybė, jog savo išvados 72–89 punktuose generalinis advokatas buvo priverstas pateikti du alternatyvius sprendimus, grindžiamus visiškai skirtingais sutarties projekto 23 straipsnio 3 dalies aiškinimais, įrodo, kad ši nuostata neaiški.

88 Iš tiesų yra abejonių dėl šios nuostatos tikslo ir poveikio, kuriais galėjo būti siekiama sutrukdyti koncesininkui Italijos teritorijoje vykdyti aktyvią lošimų, kitų nei lošimai, kuriems koncesiją jis turi, veiklą arba užkirsti kelią bet kokiai tarpvalstybinei azartinių lošimų veiklai, konkrečiai kalbant, veiklai, kurią *Stanley* vykdo tarpininkaujant DPC.

89 Iš tikrųjų pagal SESV 267 straipsnyje įtvirtintą bendradarbiavimo sistemą nacionalinės teisės nuostatas turi aiškinti nacionaliniai teismai, o ne Teisingumo Teismas (minėto Sprendimo *Placanica ir kt.* 36 punktas). Tačiau iš šio sprendimo 72–74 straipsniuose nurodytos teismo praktikos matyti, jog pagal Sąjungos teisę reikalaujama, kad konkurso, kaip antai nagrinėjamas pagrindinėse bylose, sąlygos ir taisyklės būtų suformuluotos aiškiai, tiksliai ir nedviprasmiškai. Taip nėra sutarties projekto 23 straipsnio 3 dalies atveju, net atsižvelgus į *Stanley* prašymu AAMS pateiktas papildomas pastabas.

90 Reikia konstatuoti, kad ūkio subjektas, kaip antai *Stanley*, negali būti kaltinamas tuo, jog visiškai nesant teisinio saugumo atsisakė pateikti paraišką koncesijai gauti, kai buvo abejonių dėl šio subjekto veiklos būdo suderinamumo su sutarties, kurią reikėtų sudaryti suteikus koncesiją, nuostatomis. Kadangi pažeidžiant Sąjungos teisę tokiam subjektui buvo uždrausta dalyvauti minėtame Sprendime *Placanica ir kt.* kritikuojamame ankstesniame konkurse, turi būti laikoma, kad naujas konkursas iš tikrųjų neištaisė padėties, susidariusios uždraudus subjektui dalyvauti ankstesniame konkurse.

91 Atsižvelgiant į šiuos samprotavimus į antrą klausimo dalį reikia atsakyti, kad EB 43 ir 49 straipsniai aiškintini taip, kad pagal juos draudžiama taikyti sankcijas už organizuotą lažybų įmokų rinkimo veiklą be koncesijos ar policijos leidimo asmenims, susijusiems su subjektu, kuriam pažeidžiant Sąjungos teisę buvo uždrausta dalyvauti ankstesniame konkurse, net ir po naujo konkurso, kuriuo buvo siekiama ištaisyti šį Sąjungos teisės pažeidimą, nes minėtas konkursas ir po jo suteiktos naujos koncesijos iš tikrųjų neištaisė padėties, susidariusios uždraudus subjektui dalyvauti ankstesniame konkurse.

92 Iš EB 43 ir 49 straipsnių, vienodo požiūrio principo, skaidrumo reikalavimo ir teisinio saugumo principo matyti, kad konkurso, kaip antai nagrinėjamas pagrindinėse bylose, sąlygos ir taisyklės, taip pat nuostatos dėl pagal tokio konkurso rezultatus suteiktų koncesijų panaikinimo, kaip antai nurodytos sutarties projekto 23 straipsnio 2 dalies a punkte ir 3 dalyje, turi būti suformuluotos aiškiai, tiksliai ir nedviprasmiškai, o prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi tai patikrinti.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

93 Kadangi šis procesas pagrindinės bylos šalims yra vienas iš etapų prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamoje byloje, bylinėjimosi išlaidų klausimą turi spręsti šis teismas. Išlaidos, susijusios su pastabų pateikimu Teisingumo Teismui, išskyrus tas, kurias patyrė minėtos šalys, nėra atlygintinos.

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

1. **EB 43 ir 49 straipsniai, taip pat vienodo požiūrio ir veiksmingumo principai turi būti aiškinami taip, kad pagal juos valstybei narei, kuri pažeisdama Sąjungos teisę tam tikrai kategorijai subjektų nusprendė nesuteikti koncesijų vykdyti ūkinę veiklą ir stengėsi ištaisyti šį pažeidimą paskelbusi konkursą dėl didelio skaičiaus naujų koncesijų suteikimo, draudžiama ginti jau veiklą vykdančių subjektų komercines pozicijas ir, be kita ko, nustatyti minimalius atstumus tarp naujų ir jau veiklą vykdančių koncesininkų punktų.**

2. **EB 43 ir 49 straipsnius reikia aiškinti taip, kad pagal juos draudžiama taikyti sankcijas už organizuotą lažybų įmokų rinkimo veiklą be koncesijos ar policijos leidimo asmenims, susijusiems su subjektu, kuriam pažeidžiant Sąjungos teisę buvo uždrausta dalyvauti ankstesniame konkurse, net ir po naujo konkurso, kuriuo buvo siekiama ištaisyti šį Sąjungos teisės pažeidimą, nes minėtas konkursas ir po jo suteiktos naujos koncesijos iš tikrųjų neištaisė padėties, susidariusios uždraudus subjektui dalyvauti ankstesniame konkurse.**

3. **Iš EB 43 ir 49 straipsnių, vienodo požiūrio principo, skaidrumo reikalavimo ir teisinio saugumo principo matyti, kad konkurso, kaip antai nagrinėjamas pagrindinėse bylose, sąlygos ir taisyklės, taip pat nuostatos dėl pagal tokio konkurso rezultatus suteiktų koncesijų panaikinimo, kaip antai nurodytos Valstybės monopolių autonominės administracijos ir konkurso laimėtojo, gavusio koncesiją su kitais nei žirgų lenktynės renginiais susijusiems azartiniams lošimams, sutarties projekto 23 straipsnio 2 dalies a punkte ir 3 dalyje, turi būti suformuluotos aiškiai, tiksliai ir nedviprasmiškai, o prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi tai patikrinti.**

Parašai.