Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
NILS WAHL IŠVADA,
pateikta 2015 m. lapkričio 26 d.[1]

Byla C-375/14

Baudžiamoji byla
prieš
Rosanna Laezza

(Tribunale di Frosinone (Frozinonės teismas, Italija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą — Įsisteigimo laisvė ir paslaugų teikimo laisvė — Teisingumo Teismo sprendimas, kuriuo nacionalinės teisės aktas dėl koncesijų užsiimti lažybų įmokų rinkimo veikla pripažintas nesuderinamu su Sąjungos teise — Sistemos reorganizavimas paskelbiant naują viešojo pirkimo konkursą — Sutrumpinta koncesijų galiojimo trukmė — Nuosavo materialiojo ir nematerialiojo turto, kuris sudaro lažybų įmokų rinkimo veiklos valdymo tinklą, perdavimas neatlygintinai naudoti — Suderinamumas su SESV 49 ir 56 straipsniais — Reikšmingi kriterijai vertinant priemonės proporcingumą“

1. Šis *Tribunale di Frosinone* (Frozinonės teismas) prašymas priimti prejudicinį sprendimą buvo pateiktas nagrinėjant baudžiamąją bylą, kuri iškelta R. Laezza dėl to, kad ji nesilaikė Italijos teisės aktų, kuriais reglamentuojamas lažybų įmokų rinkimas ir kurioje priimta nutartis areštuoti tam tikrą totalizatoriaus ar lažybų dėl kitų renginių baigties įmokų priėmimo ir perdavimo IT įrangą.

2. Reikia pažymėti, kad ši byla yra viena iš daugelio bylų, pradėtų gavus prašymą priimti prejudicinį sprendimą, kurioje Teisingumo Teismo buvo prašoma priimti sprendimą dėl tam tikrų nacionalinės teisės aktų, kuriais reglamentuojamas azartinių lošimų sektorius, visų pirma Italijos teisės aktų dėl lažybų įmokų rinkimo atitikties Sąjungos teisei[2]. Vis dėlto šiuo prašymu priimti prejudicinį sprendimą keliamas naujas klausimas, į kurį sutelksiu dėmesį atlikdamas analizę, t. y. naujiems koncesininkams nustatytos pareigos neatlygintinai perduoti, be kita ko, lažybų įmokų rinkimo veiklai naudojamą įrangą, jeigu ši veikla yra nutraukiama, suderinamumą su SESV 49 ir 56 straipsniais ir vienodo požiūrio ir veiksmingumo principais.

1 — Originalo kalba: prancūzų.

2 — Iš tiesų šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą yra siejamas su teisinėmis ir faktinėmis aplinkybėmis, visų pirma apibrėžtomis sprendimuose *Zenatti* (, EU:C:1999:514); *Gambelli ir kt.* (C-243/01, EU:C:2003:597); *Placanica ir kt.* (C-338/04, C-359/04 ir C-360/04, EU:C:2007:133); *Komisija / Italija* (C-260/04, EU:C:2007:508); *Costa ir Cifone* (C-72/10 ir C-77/10, EU:C:2012:80); *Biasci ir kt.* (C-660/11 ir C-8/12, EU:C:2013:550), o ypač neseniai – *Stanley International Betting ir Stanleybet Malta* (C-463/13, EU:C:2015:25). Be to, šis prašymas yra vienas iš pateiktų šiuo metų nagrinėjamose 17 bylų, kurios visos yra susijusios su panašiu klausimu (bylos *Tomassi* (C-210/14), *Di Adamo* (C-211/14), *De Ciantis* (C-212/14), *Biolzi* (C-213/14), *Proia* (C-214/14), *Rosa* (C-433/14), *Mignone* (C-434/14), *Barletta* (C-435/14), *Cazzorla* (C-436/14), *Seminario* (C-437/14), *Carlucci* (C-462/14), *Baldo* (C-467/14), *Pontillo* (C-474/14), *Gaiti ir kt.* (C-534/14), *Santoro* (C-65/15) ir *Conti* (C-504/15)) ir jį galima sugretinti su dviem kitomis bylomis, kurios taip pat dar nagrinėjamos, dėl kito šiame sektoriuje taikomų Italijos teisės aktų aspekto, t. y. finansinio ir ekonominio subjektų pajėgumo įrodymus reglamentuojančių nuostatų (bylos *Politano*' (C-225/15) ir *Durante* (C-438/15)).

3. Nors iš pirmo žvilgsnio ši byla suteikia galimybę šiek tiek patikslinti kriterijus, į kuriuos reikia atsižvelgti vertinant ribojamųjų priemonių, kurių valstybės narės imasi azartinių lošimų sektoriuje, proporcingumą, mano supratimu, ji parodo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo prašomo išaiškinimo ribas, kai trūksta informacijos apie minėtų priemonių parengimo sąlygas ir priėmimo tvarką.

I – **Teisinis pagrindas**

4. Italijos teisės aktuose iš esmės nustatyta, kad, norint organizuoti azartinius lošimus, įskaitant lažybas, reikia turėti koncesiją ir policijos leidimą.

5. Pagal 1931 m. birželio 18 d. Karaliaus dekreto Nr. 773, kuriuo patvirtinamas visuomenės saugumo įstatymų suvestinis tekstas[3], 88 straipsnį su pakeitimais, padarytais 2000 m. gruodžio 23 d. Įstatymo Nr. 338[4] 37 straipsnio 4 dalimi, policijos leidimo išdavimas priklauso nuo to, ar *Agenzia della Dogane e dei Monopoli di Stato* (Muitų ir valstybės monopolių agentūra, toliau – ADM) suteikia koncesiją. Šis policijos leidimas įgalioja jį turinčius asmenis rinkti lažybų įmokas konkrečioje teritorijoje. Taigi, jeigu negaunama koncesijos, policija neišduoda leidimo. Už lažybų veiklos vykdymą neturint koncesijos ar policijos leidimo yra numatyta baudžiamoji atsakomybė.

6. 1999 m. Italijos valdžios institucijos per viešojo pirkimo konkursą suteikė 1 000 koncesijų organizuoti totalizatorių. Lygiagrečiai per kitą viešojo pirkimo konkursą buvo suteikta 671 nauja koncesija organizuoti žirgų lenktynių lažybas, o 329 esamų koncesijų galiojimas savaime pratęstas. Pagal tuo metu galiojusius teisės aktus subjektams, kurie įsteigti kaip kapitalo bendrovės, kurių akcijos kotiruojamos reguliuojamose rinkose, buvo draudžiama dalyvauti minėtuose konkursuose, nes nebuvo įmanoma patikimai ir tiksliai nustatyti atskirų jų akcininkų. Šio draudimo dalyvauti neteisėtumas, atsižvelgiant į EB 43 49 straipsnius, buvo konkrečiai konstatuotas Sprendime *Placanica ir kt.*[5] .

7. Dekretu įstatymu Nr. 223[6] Italijos lošimų sektorius buvo reformuotas, siekiant užtikrinti, kad jis atitiktų iš Sąjungos teisės kylančius reikalavimus. Šiuo įstatymu azartinių lošimų srityje greta kitų 1999 m. suteiktų koncesijų buvo numatyta suteikti maždaug 16 300 naujų koncesijų.

8. Be kita ko, priėmus Sprendimą *Costa ir Cifone*[7], Dekretu įstatymu Nr. 16[8] azartinių lošimų sektorius buvo dar kartą reformuotas.

9. Kiek tai susiję su viešųjų pirkimų konkursų lažybų įmokų rinkimo veiklos koncesijoms organizavimu, 2012 m. Dekreto įstatymo 10 straipsnio 9octies ir 9novies dalyse numatyta:

„9octies. Vykdant nuostatų, susijusių su viešaisiais lošimais, įskaitant totalizatorius, lažybas dėl žirgų lenktynių ir ne sporto renginių rezultatų, reformą, šios dalies nuostatų tikslas yra palengvinti šią reformą pirmiausia suvienodinant koncesijų, susijusių su nagrinėjamų statymų priėmimu, galiojimo trukmę laikantis reikalavimo, kad asmenų, kurie valstybės naudai renka per sporto varžybas, įskaitant žirgų lenktynes, ir ne sporto renginius atliekamus statymus, atrankos taisyklės turi atitikti 2012 m. vasario 16 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendime [*Costa ir Cifone* (C-72/10 ir C-77/10,

3 — 1931 m. birželio 26 d. GURI Nr. 146.

4 — 2000 m. gruodžio 29 d. GURI Nr. 302 paprastasis priedas.

5 — C-338/04, C-359/04 ir C-360/04, EU:C:2007:133.

6 — 2006 m. liepos 4 d. Dekretas įstatymas dėl skubių nuostatų dėl ekonominio ir socialinio skatinimo, viešųjų išlaidų ribojimo ir racionalizavimo ir priemonių, susijusių su pajamomis ir kova su mokesčių slėpimu, pertvarkytas 2006 m. rugpjūčio 4 d. Įstatymu Nr. 248 (2006 m. rugpjūčio 11 d. GURI Nr. 18).

7 — C-72/10 ir C-77/10, EU:C:2012:80.

8 — 2012 m. kovo 2 d. Dekretas įstatymas dėl skubių nuostatų dėl apmokestinimo supaprastinimo, kontrolės procedūrų veiksmingumo didinimo ir stiprinimo (2012 m. kovo 2 d. GURI Nr. 52, p. 1), po pakeitimų pertvarkytas į 2012 m. balandžio 26 d. Įstatymą Nr. 44 (2012 m. balandžio 28 d. GURI Nr. 99, ir GURI paprastasis priedas Nr. 85, p. 1 ir paskesni; suderintas tekstas, p. 23 ir paskesni, toliau – 2012 m. Dekretas įstatymas).

EU:C:2012:80)] nustatytus principus. Todėl atsižvelgdama į tai, kad baigsis grupės koncesijų rinkti šiuos statymus galiojimo terminas, Valstybės monopolių savarankiška administracija nedelsdama, vėliausiai 2012 m. liepos 31 d., turi paskelbti asmenų, kurie renka tokius statymus, atrankos konkursą pagal bent jau šiuos kriterijus:

a) galimybę dalyvauti asmenims, kurie jau vykdo veiklą, susijusią su rinkimu, vienoje iš Europos ekonominės erdvės valstybių, joje turint registruotą ar veiklos buveinę pagal galiojantį leidimą, išduotą remiantis tos valstybės teisės sistemoje galiojančiomis teisės nuostatomis, ir atitinka sąžiningumo, patikimumo ir ekonominio bei turtinio pajėgumo reikalavimus, nurodytus Valstybės monopolių savarankiškos administracijos, atsižvelgiant į šioje srityje galiojančias nuostatas, numatytas Įstatyme Nr. 220[9] <…> ir 2011 m. liepos 6 d. Dekrete įstatyme Nr. 98 su pakeitimais, pertvarkytame 2011 m. liepos 15 d. Įstatymu Nr. 111;

b) skyrimą daugiausia 2 000 koncesijų, kurių galiojimo terminas baigsis 2016 m. birželio 30 d., rinkti per sporto varžybas, įskaitant žirgų lenktynes, ir ne sporto renginius atliekamus statymus per realiai sukurtą lažybų punktų, kurių pagrindinė veikla yra viešųjų lošimų produktų teikimas rinkai, tinklą, nenustatant reikalavimų dėl minimalaus atstumo tarp statymų priėmimo punktų ar dėl kitų jau veikiančių tokių pačių statymų surinkimo punktų;

c) numatomą bazinę 11 000 EUR kainą kiekvienai agentūrai;

d) sudaromos koncesijos sutarties turinio atitiktį visiems kitiems principams, nustatytiems minėtame 2012 m. vasario 16 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendime, ir taikytinoms galiojančioms nacionalinėms nuostatoms viešųjų lošimų srityje;

e) galimybę valdyti agentūras, neatsižvelgiant į komuną ar provinciją, be kiekybinių apribojimų teritoriniu atžvilgiu ar palankesnių sąlygų koncesininkams, kurie jau turi leidimą rinkti tokius pačius statymus, ar be sąlygų, kurios bet kuriuo atveju galėtų būti joms palankios;

f) užstato pateikimą pagal 2011 m. liepos 6 d. Dekreto įstatymo Nr. 98, su pakeitimais pertvarkyto 2011 m. liepos 15 d. Įstatymu Nr. 111, 24 straipsnio nuostatas.

9novies. 9octies dalyje numatyti statymų rinkimo koncesininkai, kurių sutartys baigia galioti 2012 m. birželio 30 d., vykdo rinkimo veiklą iki koncesijos sutarčių sudarymo pagal minėtą dalį dienos. Panaikinama: 2011 m. liepos 6 d. Dekreto įstatymo Nr. 98, su pakeitimais pertvarkyto 2011 m. liepos 15 d. Įstatymu Nr. 111, 24 straipsnio 37 ir 38 dalys, 2004 m. gruodžio 30 d. Įstatymo Nr. 311 1 straipsnio 287 dalies e punktas ir (2006 m. liepos 4 d. Dekreto įstatymo Nr. 223 dėl skubių nuostatų dėl ekonominio ir socialinio skatinimo, viešųjų išlaidų ribojimo bei racionalizavimo ir priemonių, susijusių su pajamomis ir kova su mokesčių slėpimu), su pakeitimais pertvarkyto 2006 m. rugpjūčio 4 d. Įstatymu Nr. 248, 38 straipsnio 4 dalies e punktas.

10. Pagal minėtas nuostatas licencijos buvo suteikiamos 40 mėnesių, o iki to laiko suteiktos koncesijos galiojo 9–12 metų.

11. Pagal Įstatymo Nr. 220 su pakeitimais 1 straipsnio 77 dalį:

„Siekdama užtikrinti tinkamą viešųjų ir privačiųjų interesų pusiausvyrą organizuojant ir valdant viešuosius lošimus, atsižvelgdama į valstybės monopolį lošimų srityje <...> ir šiame sektoriuje konkurencingos atrankos srityje taikomus principus, įskaitant ir Europos Sąjungos principus, taip pat padėdama stiprinti kovos su neteisėtų lošimų plitimu Italijoje veiksmų didesnį rezultatyvumą ir

9 — 2010 m. gruodžio 13 d. Įstatymas dėl metinio ir daugiamečio valstybės biudžeto sudarymo nuostatų (2011 m. Stabilumo įstatymas) (*legge n. 220 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)*) (2010 m. gruodžio 21 d. GURI Nr. 297 paprastasis priedas, toliau – Įstatymas Nr. 220).

veiksmingumą, vartotojų, visų pirma nepilnamečių, viešosios tvarkos apsaugos, kovos su nepilnamečių lošimais ir organizuotų nusikaltėlių įsitraukimo į lošimų sektorių pagrindus <...>, Ekonomikos ir finansų ministerija per Valstybės monopolių autonominę administraciją nedelsdama imasi atnaujinti susitarimu grindžiamą sistemą, pagal kurią suteikiama galimybė gauti koncesijas organizuoti visus viešuosius lošimus ir rinkti jų įmokas, bet kuriuo atveju visus lošimus, kurie organizuojami naudojant realiai sukurtą tinklą, išskyrus organizuojamus per atstumą.“

12. Įstatymo Nr. 220 10 straipsnio 78 dalies b punkto 26 papunktyje patikslinta:

„pasibaigus koncesijos galiojimui valdymo infrastruktūros ir lažybų įmokų rinkimo tinklą numatoma neatlygintinai perduoti arba suteikti Valstybės monopolijų autonominei administracijai tik išankstiniu šios administracijos prašymu, pateiktu bent prieš šešis mėnesius iki koncesijos galiojimo pabaigos, arba kartu su sprendimu atšaukti arba atimti koncesiją.“

13. Pagal 2012 m. Dekreto įstatymo 10 straipsnio 9octies dalį viešųjų pirkimų taisyklėse esančios nuostatos, susijusios su koncesijos atšaukimo ir atėmimo priežastimis, numatytos sutarties dėl viešųjų lošimų veiklos koncesijos skyrimo projekte (toliau – sutarties projektas).

14. Minėtos nuostatos, pateiktos sutarties projekto 23 straipsnio 2 dalies a, e ir k punktuose, yra visų pirma susijusios su tuo atveju, kai kreipiamasi į teismą dėl pažeidimų, kurie, kaip nurodoma Valstybės monopolijų autonominės administracijos sprendime, yra tokie, dėl kurių koncesininkas nelaikomas patikimu, profesionaliu ir turinčiu reikiamų elgsenos savybių, taip pat susijusios su viešųjų lošimų organizavimo, vykdymo ir įmokų rinkimo atvejais taikant kitokią tvarką ir būdus, nei numatyti pagal galiojančius įstatymus, kitus teisės aktus ir sutarčių nuostatas, ir su atvejais, kai kompetentingos institucijos konstatuoja lažybų ir lošimų užkardymo srityje taikomų teisės aktų pažeidimą.

15. Sutarties projekto 25 straipsnyje, kuris būtent ir nagrinėjamas šioje byloje, nustatyta:

„<…> Aiškiu ADM prašymu ir per jos nustatytą terminą koncesininkas, nutraukęs veiklą pasibaigus galutiniam koncesijos terminui arba dėl sprendimo dėl teisių atėmimo ar atšaukimo, turi neatlygintinai ADM arba kitam jos pagal viešojo pirkimo procedūrą atrinktam koncesininkui perduoti lošimų administravimo ir lažybų įmokų rinkimo tinklą sudarantį materialųjį ir nematerialųjį turtą, į kurį teisių ir pretenzijų neturi tretieji asmenys, pagal paskesniuose punktuose nurodytas sąlygas. 2. Perleidžiamas turtas nurodomas inventorizacijos akte ir vėlesniuose jo pakeitimuose pagal 5 straipsnio 1 dalies e punkto nuostatas. 3. Perleidimo, *inter partes*, ADM ir koncesininkui operacijos surašant atitinkamą protokolą, turi būti pradėtos likus pusei metų iki sutarties pabaigos, užtikrinant, kad net tuo laikotarpiu nebus kliudoma sistemai veikti, o turtas turi būti perduotas ADM tokiomis sąlygomis, kurios leistų užtikrinti elektroninio tinklo veikimo tęstinumą. Galimos realaus įrangos, įrenginių ir visų kitų elektroninio ryšio tinklo komponentų perleidimo išlaidos tenka koncesininkui <…>“

II – **Pagrindinės bylos ginčo faktinės aplinkybės, prejudicinis klausimas ir procesas Teisingumo Teisme**

16. 2014 m. birželio 5 d. *Compagnia Guardia di Finanza* (Frozinonės (Italija) finansų policija), atlikusi patikrą duomenų perdavimo centro, kuriam vadovavo R. Laezza ir kuris buvo sudaręs sutartį su Maltos bendrove *Stanleybet Malta Ltd*, patalpose, nustatė, kad šis duomenų perdavimo centras be leidimo vykdė lažybų įmokų rinkimo veiklą, kaip tai suprantama pagal 1931 m. birželio 18 d. Karaliaus dekreto Nr. 773, kuriuo patvirtinamas visuomenės saugumo įstatymų suvestinis tekstas, su pakeitimais, padarytais 2000 m. gruodžio 23 d. Įstatymo Nr. 338 37 straipsnio 4 dalimi, 88 straipsnį.

17. 2014 m. birželio 10 d. sprendimu *Tribunale di Cassino* (Kasino teismas) ikiteisminio tyrimo teisėjas nurodė areštuoti lažybų įmokų rinkimo veiklai naudotą R. Laezza turtą.

18. 2013 m. lapkričio 7 ir 15 d. R. Laezza prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui pateikė prašymą panaikinti sprendimą dėl turto arešto. Be to, kaip ir bendrovės, su kuriomis yra susijęs R. Laezza vadovaujamas duomenų perdavimo centras, byloje, kurioje priimtas Sprendimas *Stanley International Betting ir Stanleybet Malta* (C-463/13, EU:C:2015:25), ji prašė panaikinti paskutinį azartinių lošimų koncesijų Italijoje viešojo pirkimo konkursą, remdamasi tuo, kad jis yra diskriminacinis, ir prašė paskelbti naują konkursą.

19. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) jau pateikė du analogiškus prejudicinius klausimus Teisingumo Teismui byloje, kurioje priimtas Sprendimas *Stanley International Betting ir Stanleybet Malta* (C-463/13, EU:C:2015:25), tačiau jis mano, kad abiejų klausimų dalykas, būtent trumpesnė naujų koncesijų galiojimo trukmė, palyginti su ankstesnėmis koncesijomis, atsižvelgiant į Sąjungos teisę, savaime nekelia jokių problemų.

20. Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas primena minėto sutarties projekto, kuris skirtas pasirašyti naujų koncesijų turėtojams, 25 straipsnio turinį, susijusį su pareiga neatlygintinai perduoti naudotis nuosavybės teise priklausančiu materialiuoju ir nematerialiuoju turtu, sudarančiu lažybų įmokų rinkimo valdymo tinklą, kai veikla yra nutraukiama dėl koncesijos galiojimo pasibaigimo arba priėmus sprendimus atimti arba atšaukti koncesiją.

21. Minėto teismo teigimu, nors ši nuostata, kuri Italijoje yra naujovė, galbūt ir galėtų būti logiška sankcija koncesijos atėmimo ir (arba) atšaukimo atvejais, vis dėlto ji atrodo ypač nepalanki tuo atveju, kai neatlygintinas perdavimas yra susijęs tik su koncesijos galiojimo termino pabaiga. Prie to dar prisideda keista koncesininko pareiga padengti visas šio neatlygintino perdavimo išlaidas.

22. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nuomone, neatrodo, kad toks skirtingas ankstesnių ir naujų koncesininkų vertinimas pateisinamas privalomojo viešojo intereso reikalavimu.

23. Šiomis aplinkybėmis *Tribunale di Frosinone* (Frozinonės teismas) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Ar [SESV] 49 ir paskesni straipsniai ir [SESV] 56 ir paskesni straipsniai, atsižvelgiant į tai, kaip Europos Sąjungos Teisingumo Teismas juos aiškino <...> Sprendime (*Costa ir Cifone* (C-72/10 ir C-77/10, EU:C:2012:80)), turi būti aiškinami taip, kad pagal juos draudžiama nacionalinės teisės nuostata, kurioje numatyta pareiga neatlygintinai leisti naudotis lošimų administravimo ir statymų surinkimo tinklą sudarančiu nuosavu materialiuoju ir nematerialiuoju turtu, nutraukus veiklą dėl to, kad baigėsi galutinis koncesijos terminas, arba dėl to, kad priimtas sprendimas atimti arba atšaukti teises?“

24. Rašytines pastabas pateikė R. Laezza, Italijos vyriausybė, Belgijos vyriausybė ir Europos Komisija.

25. Posėdis vyko 2015 m. rugsėjo 17 d. ir jame dalyvavo visos minėtos įstojusios į bylą šalys.

III – **Analizė**

26. Prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia išsiaiškinti, ar sutarties nuostata, kuri yra privaloma pagal Italijos teisės aktus, kuriais reglamentuojama koncesijų ir leidimų totalizatoriaus sektoriuje sistema, yra suderinama su SESV 49 ir 56 straipsniais. Pagal šią nuostatą nauji koncesininkai savaime pasibaigus koncesijos galiojimui arba jos numatyto atėmimo arba atšaukimo atveju įpareigojami neatlygintinai perduoti koncesiją suteikusiai institucijai ar kitam jos nurodytam koncesininkui naudoti nuosavą materialųjį ir nematerialųjį turtą, sudarantį lažybų valdymo ir įmokų rinkimo tinklą.

27. Pirmiausia turiu pabrėžti, kad šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą negali būti analizuojamas kaip toks, kuriuo siekiama kvestionuoti visą 2012 m. Italijos azartinių lošimų sektoriuje nustatytą naują koncesijų sistemą.

28. Šioje byloje ginčijama tik priemonė, kuria koncesininkas įpareigojamas neatlygintinai perduoti naudotis tam tikra įranga, būtina paslaugai, kuri yra koncesijos dalykas, teikti, jeigu veikla yra nutraukiama koncesijos sutarties priede nustatytomis sąlygomis. Kitaip tariant, ši byla susijusi ne su koncesijų sistemos reorganizavimu, įgyvendintu pagal 2012 m. Dekretą įstatymą, suvienodinant galiojimo laiką, kurį Teisingumo Teismas nagrinėjo byloje, kurioje priimtas Sprendimas *Stanley International Betting ir Stanleybet Malta* (C-463/13, EU:C:2015:25), bet su kita priemone, numatyta sutarties, kurią numatyta sudaryti su koncesijas gavusiais asmenimis, siekiant reglamentuoti jų veiklą, projekte [10].

29. Bet kuriuo atveju Teisingumo Teismas minėtame sprendime patikslino keletą naudingų aspektų dėl sistemos, įgyvendintos Italijoje po to, kai įsigaliojo 2012 m. Dekretas įstatymas azartinių lošimų sektoriuje.

30. Taigi jis laikėsi nuomonės, kad SESV 49 ir 56 straipsniai ir vienodo požiūrio ir veiksmingumo principai turi būti aiškinami taip, jog pagal juos nedraudžiami nacionalinės teisės aktai, kaip antai nagrinėjami pagrindinėje byloje, kuriuose dėl sistemos reorganizavimo suvienodinant koncesijų galiojimo laiką numatyta organizuoti naują trumpesnės trukmės koncesijų nei ankstesnės konkursą [11].

31. Pažymėtina, jog prieš prieidamas prie tokios išvados Teisingumo Teismas priminė, kad nacionalinės valdžios institucijos turi didelę diskreciją nustatyti vartotojų ir socialinės santvarkos apsaugos reikalavimus, ir, jei Teisingumo Teismo praktikoje nustatyti reikalavimai įvykdomi, kiekviena valstybė narė turi įvertinti, ar, atsižvelgiant į jos siekiamus teisėtus tikslus, būtina visiškai arba iš dalies uždrausti su lošimais ir lažybomis susijusią veiklą, ar ją tik apriboti ir šiuo tikslu numatyti daugiau ar mažiau griežtą kontrolės tvarką.

32. Šiomis konkrečiomis aplinkybėmis Teisingumo Teismas taip pat pažymėjo, kad koncesijų sistemos reorganizacija suvienodinant galiojimo laiką ir numatant trumpesnę naujų koncesijų galiojimo trukmę nei anksčiau suteiktų koncesijų galiojimo trukmė gali prisidėti prie darnaus galimybių lošti sumažinimo ir kovos su nusikalstamumu, susijusiu su šiais lošimais, teisėtų tikslų siekimo ir gali atitikti reikalaujamas proporcingumo sąlygas [12].

33. Ši byla taip pat patvirtina Teisingumo Teismo praktiką, pagal kurią tam tikromis aplinkybėmis koncesijų sistema gali būti veiksmingas mechanizmas, leidžiantis kontroliuoti azartinių lošimų sektoriuje veikiančius ūkio subjektus, siekiant užkirsti kelią tam, kad šia veikla būtų užsiimama nusikalstamais ar sukčiavimo tikslais [13].

34. Šiuo atveju, prieš nagrinėdamas pateiktą klausimą iš esmės, norėčiau tarti keletą žodžių apie Teisingumo Teismo jurisdikciją ir prejudicinio klausimo priimtinumą.

10 — Man atrodo, šis patikslinimas ypač svarbus, nes kai kuriose šiuo metu Teisingumo Teisme nagrinėjamose bylose prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimai yra susiję su 2012 m. Dekretu įstatymu įgyvendinta koncesijų sistema (žr. *Corte suprema di cassazione* (Kasacinio Teismo) pateiktus prašymus priimti prejudicinį sprendimą bylose *Tomassi* (C-210/14); *Di Adamo* (C-211/14); *De Ciantis* (C-212/14); *Biolzi* (C-213/14) ir *Proia* (C-214/14)).

11 — Žr. Sprendimą *Stanley International Betting ir Stanleybet Malta* (C-463/13, EU:C:2015:25, 55 punktas).

12 — Žr. Sprendimą *Stanley International Betting ir Stanleybet Malta* (C-463/13, EU:C:2015:25, 52 ir 53 punktai).

13 — Žr. Sprendimą *Placanica ir kt.* (C-338/04, C-359/04 ir C-360/04, EU:C:2007:133, 57 punktas).

A – *Dėl Teisingumo Teismo jurisdikcijos ir prejudicinio klausimo priimtinumo*

35. Pirma, kalbant apie Teisingumo Teismo jurisdikciją priimti sprendimą, perskaičius prašymą priimti prejudicinį sprendimą iš pirmo žvilgsnio atrodo, kad visi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nagrinėjamos baudžiamosios bylos aspektai susiję tik su Italija.

36. Vis dėlto reikia priminti, kad tokie nacionalinės teisės aktai, kaip nagrinėjami pagrindinėje byloje, kurie taikytini neišskiriant Italijos ir kitų valstybių narių piliečių, pagal bendrą taisyklę gali būti priskiriami prie nuostatų, reglamentuojančių SESV garantuojamas pagrindines laisves, tik jeigu jie taikomi situacijoms, susijusioms su valstybių narių tarpusavio prekyba [14].

37. Šiuo klausimu sprendime dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nepatikslinama, ar subjektas (ar lažybų organizatorius), su kuriuo ieškovė pagrindinėje byloje yra tikriausiai susijusi sutartiniais santykiais, yra įsteigtas Italijoje, ar kitoje valstybėje narėje.

38. Nepaisydamas šio netikslumo, manau, kad Teisingumo Teismas, visų pirma atsižvelgdamas į Sprendimo *Stanley International Betting ir Stanleybet Malta* (C-463/13, EU:C:2015:25) aplinkybes, gali pripažinti save kompetentingu šioje byloje, nes *a priori* negalima atmesti, kad šioje byloje yra tarpvalstybinis aspektas, taigi ryšys su Sąjungos teise. Iš tiesų, atrodo, jog prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas vadovaujasi prielaida, kad ieškovė pagrindinėje byloje yra susijusi su leidimo neturinčiu kitos valstybės narės subjektu, kuriam buvo neteisėtai neleista dalyvauti 2012 m. paskelbtame viešojo pirkimo konkurse.

39. Antra, nors nė viena iš įstojusių į bylą šalių iš tikrųjų nepateikė prieštaravimų dėl prejudicinio klausimo priimtinumo, man atrodo, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pateikta informacija daugeliu aspektų yra neišsami ir ją (tam tikrą jos dalį) būtų galima laikyti neatitinkančia Teisingumo Teismo nuolat primenamų reikalavimų.

40. Visų pirma, manau, sprendime dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nenurodytos tikslios priežastys, dėl kurių nacionalinis teismas prašo išaiškinti Sąjungos teisę ir mano, kad yra būtina pateikti Teisingumo Teismui prejudicinį klausimą, susijusį su ginčijamoje priemonėje numatyta naujų koncesininkų pareiga neatlygintinai perduoti turtą. Būtina, kad nacionalinis teismas pateiktų, be kita ko, minimalius paaiškinimus dėl prašomų išaiškinti Europos Sąjungos teisės nuostatų pasirinkimo priežasčių ir ryšio, kuris, jo manymu, egzistuoja tarp šių nuostatų ir pagrindinėje byloje taikomų nacionalinės teisės aktų [15].

41. Šiuo atveju nelengva nustatyti, dėl kokių priežasčių pagrindinėje byloje yra kvestionuojama ginčijama priemonė, t. y. pareiga neatlygintinai perduoti naudotis lošimų tinklą sudarantį turtą pasibaigus koncesijos sutarčiai. Iš tiesų, man atrodo, ieškovės pagrindinėje byloje lažybų įmokų rinkimo veiklai naudojamo turto prevencinis areštas, kuris būtent ir nagrinėjamas pagrindinėje baudžiamojoje byloje, neturi ryšio su minėtos priemonės įgyvendinimu.

42. Apskritai, galima kelti klausimą dėl sąlygos, pagal kurią, pasibaigus koncesijos sutarčiai, nustatyta pareiga neatlygintinai perduoti naudotis tam tikrą lažybų įmokų rinkimo veiklai vykdyti būtiną turtą, kvestionavimo tikslingumo.

14 — Žr., pavyzdžiui, Sprendimą *Garkalns* (C-470/11, EU:C:2012:505, 21 punktas ir nurodyta teismo praktika).

15 — Visų pirma žr. Sprendimą *Placanica ir kt.* (C-338/04, C-359/04 ir C-360/04, EU:C:2007:133, 34 punktas ir nurodyta teismų praktika).

43. Kaip nagrinėsiu toliau šioje išvadoje, skirtingai, nei nagrinėta bylose, kuriose priimti sprendimai *Costa ir Cifone* [16] ir *Stanley International Betting ir Stanleybet Malta* [17], visas sistemos reorganizavimas organizuojant naują viešojo pirkimo konkursą, šiuo atveju – teisės aktų leidėjui priėmus 2012 m. Dekretą įstatymą, apskritai nėra ginčijamas. Šiomis aplinkybėmis tik nacionalinis teismas turi patikrinti, ar, atsižvelgiant į taikytinas nacionalinės teisės normas, ginčijama priemonė tikrai gali paveikti R. Laezza padėtį baudžiamosios teisės srityje.

44. Todėl, atrodo, prejudicinis klausimas yra grindžiamas faktinėmis išvadomis, kurių tiesiogiai nepatvirtinta pagrindinės bylos medžiaga.

45. Tokiomis aplinkybėmis galima rimtai kvestionuoti nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą formalų tinkamumą, o prejudicinį klausimą dėl to būtų galima laikyti nepriimtinu. Nors tik nacionalinis teismas, atsižvelgdamas į bylos ypatybes, turi įvertinti prejudicinio sprendimo reikalingumą savo sprendimui priimti, Teisingumo Teismui pateikiamų klausimų reikšmingumą ir bylos stadiją, per kurią reikia pateikti šiuos klausimus [18], Teisingumo Teismas dar turi turėti faktinę ir teisinę informaciją, kuri yra būtina siekiant tinkamai atsakyti į jam pateiktus klausimus [19].

46. Vis dėlto Teisingumo Teismas, pateikdamas labai išsamų išaiškinimą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui ir remdamasis iš ankstesnės teismų praktikos, kurią aiškiai nurodė nacionalinis teismas, paimta informacija, gali manyti, kad šioje byloje kyla klausimas, ar valstybė narė, kuri siekia ištaisyti ankstesnius neteisėtus pašalinimus iš konkurso, paskelbdama naują konkursą, šioje situacijoje nustato reikalavimus, kuriais esamiems subjektams suteikiamas papildomas pranašumas arba kurie labai apsunkina neteisėtai pašalintų dalyvių galimybes įgyvendinti savo teises. Taigi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimai yra grindžiami prielaida, kad, nagrinėjant klausimą dėl R. Laezza taikytinos baudžiamosios sankcijos, jos negalima kaltinti tuo, kad ji neturi koncesijos, taigi ir policijos leidimo, gautų po konkurso, surengto pagal Sąjungos teisei prieštaraujančias taisykles ir šios teisės neatitinkančiomis sąlygomis.

B – *Dėl esmės*

47. Iš Teisingumo Teismui pateiktų pastabų matyti, kad apskritai yra du požiūriai.

48. Pagal pirmąjį iš šių požiūrių, kurio laikosi R. Laezza ir ne taip kategoriškai – Komisija, ginčijama priemonė neatitinka SESV 49 ir 56 straipsnių, nes, visų pirma, ja nustatomi apribojimai, kurių negalima laikyti pateisinamais atsižvelgiant į užsibrėžtą tikslą, t. y. užtikrinti lažybų įmokos rinkimo paslaugos tęstinumą, kontroliuojant azartinių lošimų veiklą, kad ja nebūtų naudojamasi nusikalstamais ir sukčiavimo tikslais. Bet kuriuo atveju ši priemonė negali būti proporcinga.

49. Remiantis antruoju požiūriu, kurio laikosi Italijos ir Belgijos vyriausybės, minėti teisės aktai yra visiškai suderinami su Sutarties nuostatomis, aiškinamomis atsižvelgiant į vienodo požiūrio ir veiksmingumo principus. Taigi įstojusios į bylą vyriausybės teigia, kad ginčijama priemonė, pirma, nėra diskriminacinė (visų pirma ji vienodai taikoma įmonėms, dalyvavusioms 2012 m. viešajame pirkime), antra, yra pateisinama remiantis privalomuoju bendrojo intereso pagrindu ir, trečia, yra proporcinga siekiamam tikslui.

16 — C-72/10 ir C-77/10, EU:C:2012:80.

17 — C-463/13, EU:C:2015:25.

18 — Šiuo klausimu žr. sprendimus *Enderby* (C-127/92, EU:C:1993:859, 10 punktas); *Schmelz* (C-97/09, EU:C:2010:632, 28 punktas) ir *Gauweiler ir kt.* (C-62/14, EU:C:2015:400, 15 punktas).

19 — Visų pirma žr. Sprendimą *Les Vergers du Vieux Tauves* (C-48/07, EU:C:2008:758, 17 punktas).

50. Po Sprendimo *Schindler*[20] nusistovėjo teismų praktika, kad, atsižvelgiant į valstybėse narėse esamus didelius moralės, religijos ir kultūrinius skirtumus, azartinių lošimų sritis Europos lygmeniu nesuderinta, todėl valstybės narės turi didelę diskreciją pasirinkti lošėjų, taigi, ir vartotojų apsaugos lygį, kuris joms atrodo tinkamiausias. Apribojimai, kuriuos jos nustato, vis dėlto turi atitikti Teisingumo Teismo praktikoje nustatytus jų pateisinimo bendrojo intereso priežastimis ir proporcingumo reikalavimus[21].

51. Atsižvelgiant į paprastai šioje srityje taikomą analizės schemą, šioje byloje iškilusį klausimą reikia išnagrinėti trimis etapais.

52. Per pirmą etapą reikia patikrinti, ar pagal ginčijamą nuostatą ribojamos SESV 49 ir56 straipsniuose įtvirtintos laisvės ir ar prireikus šis apribojimas yra diskriminacinis.

53. Antrame etape reikia išnagrinėti, ar motyvai, kuriais nacionalinės valdžios institucijos remiasi, kad pateisintų šį neatlygintino perdavimo įpareigojimą, apskritai gali pateisinti tokį apribojimą.

54. Trečiuoju etapu reikia nustatyti, ar tokia priemonė, kaip nagrinėjama šioje byloje, gali būti laikoma būtina ir proporcinga siekiamiems tikslams.

55. Nors man neatrodo, kad du pirmi analizės etapai keltų ypatingų sunkumų, manau, trečiasis etapas, atsižvelgiant į tai, kad trūksta informacijos apie ginčijamos priemonės sąlygas ir tvarką, yra šiek tiek keblesnis.

1. Dėl galimo apribojimo, kiek tai susiję su SESV 49 ir 56 straipsniais, ir dėl diskriminacijos šiuo klausimu[22]

a) Apribojimo nustatymas

56. Apribojimo sąvoka apima valstybės narės taikomas priemones, kurios, nors ir taikomos vienodai, turi poveikį kitų valstybių narių įmonių *patekimui į rinką* ir taip sudaro prekybos Sąjungoje kliūčių[23].

57. Atrodo, teismų praktikoje labai plačiai apibrėžiama tai, kas gali reikšti „apribojimą“.

58. Azartinių lošimų sektoriuje įsisteigimo laisvės ir (arba) paslaugų teikimo laisvės apribojimais laikomos valstybių narių taikomos priemonės, kuriomis draudžiama arba bet kuriuo atveju įvairiais lygiais ribojama teisė valstybių narių teritorijoje organizuoti ir siūlyti lošimus. Konkrečiai kalbant apie Italijos valstybės monopolijų ir koncesijų sistemą, kuria reglamentuojamas veiklos azartinių lošimų sektoriuje licencijų išdavimas, Teisingumo Teismas įvairiais atvejais yra nusprendęs, kad ji nustato tokius apribojimus[24].

59. Mano nuomone, tą patį reikia pasakyti apie priemones, kuriomis įmonėms, norinčioms dalyvauti konkurse, surengtame siekiant gauti koncesiją, nustatomos tam tikros sąlygos.

20 — C-275/92, EU:C:1994:119.

21 — Šiuo klausimu, be kita ko, žr. Sprendimą *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International* (C-42/07, EU:C:2009:519, 57–59 punktai ir nurodyta teismų praktika).

22 — Šis klausimas šioje byloje bus nagrinėjamas nedarant skirtumo tarp, pirma, įsisteigimo laisvės ir, antra, paslaugų teikimo laisvės.

23 — Šiuo klausimu žr. sprendimus *SOA Nazionale Costruttori* (C-327/12, EU:C:2013:827, 45 punktas ir nurodyta teismų praktika) ir *Grupo Itevelesa ir kt.* (C-168/14, EU:C:2015:685, 67 punktas).

24 — Visų pirma žr. sprendimus *Placanica ir kt.* (C-338/04, C-359/04 ir C-360/04, EU:C:2007:133, 42 punktas ir nurodyta teismų praktika); *Biasci ir kt.* (C-660/11 ir C-8/12, EU:C:2013:550, 21 punktas) ir *Costa ir Cifone* (C-72/10 ir C-77/10, EU:C:2012:80, 69 ir 70 punktai).

60. Manau, taip yra ginčijamos priemonės, t. y. pagal sutarties projekto 25 straipsnį nustatyto įpareigojimo neatlygintinai perduoti turtą, taikomo koncesijoms, suteiktoms po 2012 m. paskelbto viešojo pirkimo konkurso, atveju.

61. Iš tiesų tokia priemonė, atrodo, nepalanki ūkio subjektams, norintiems vykdyti lažybų įmokų rinkimo veiklą.

62. Iš tikrųjų, atrodo, įpareigojimas neatlygintinai perduoti naudotis įmokoms rinkti naudojamą įrangą veiklos nutraukimo atveju, įskaitant atvejį, kai koncesija tiesiog baigia galioti, gali padaryti šios ekonominės veiklos vykdymą ne tokį patrauklų. Rizika, kad įmonė be finansinio atlygio turės perduoti naudotis jai priklausantį turtą, taip neleidžiant jai gauti pelno iš savo investicijų, gali padaryti jos dalyvavimą 2012 m. viešojo pirkimo konkurse koncesijai suteikti ne tokį patrauklų arba atgrasyti įmonę nuo dalyvavimo šiame konkurse.

63. Ginčijamas įpareigojimas neatlygintinai perduoti turtą, atrodo, yra dar labiau varžantis ir atgrasantis (ribojantis), nes, kaip matyti iš sutarties projekto 25 straipsnyje pateiktos informacijos, kartu su juo gali būti nustatomi papildomi įpareigojimai, pavyzdžiui, įpareigojimas pateikti įrangą, į kurią tretieji asmenys neturi jokių teisių ir reikalavimų, įpareigojimas padengti įrangos fizinio perdavimo išlaidas ir galimas išlaidas, atsiradusias dėl būtinybės perduoti nagrinėjamą turtą „tokiomis sąlygomis, kurios leistų užtikrinti elektroninio tinklo nepertraukiamą veikimą“. Be to, sutarties projekto 25 straipsnio 4–6 punktuose aiškiai numatyti įpareigojimai „atitinkamai institucijai pateikti visus naudingus duomenis ir informaciją, kad būtų lengviau perduoti valdymą“, „į sutartis, kurias numatoma sudaryti su tiekėjais, įtraukti sąlygą, kurioje [ADM] naudai būtų numatyta sutarčių nutraukimo ir (arba) pratęsimo joms baigus galioti galimybė“ (prisiimant galimas išlaidas, kurios yra būtinos siekiant užtikrinti, kad ši sąlyga būtų įvykdyta), ir galiausiai „[ADM] reikalavimu nutraukti visus pavaldumo ir bendradarbiavimo santykius, užmegztus siekiant įgyvendinti koncesiją“, sustiprina ypač ribojantį ginčijamos priemonės pobūdį.

64. Galiausiai ginčijama priemone, kuria 2012 m. konkurse dalyvaujantiems koncesininkams nustatomi įvairūs įpareigojimai, dėl kurių jiems atsiranda reikšmingų ekonominių pasekmių, gali paveikti jų sprendimą dalyvauti arba nedalyvauti šiame konkurse, todėl gali reikšti įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas apribojimą.

b) Dėl diskriminuojamai nustatyto apribojimo

65. Prieš nagrinėjant ginčijamą nuostatą pagrindžiančių pateisinimų klausimą reikia glaustai nustatyti, ar ginčijami apribojimai buvo nustatyti diskriminuojamai. Iš tiesų privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais gali būti pateisinti tik tokie įsisteigimo laisvės apribojimai, kurie taikomi nediskriminuojant dėl pilietybės [25].

66. Šiuo atveju, man atrodo, iš visos Teisingumo Teismui pateiktos informacijos darytina išvada, kad ginčijama priemonė taikoma visiems subjektams, norintiems dalyvauti 2012 m. paskelbtame konkurse, nepaisant jų įsisteigimo vietos.

67. Net darant prielaidą, jog reikėtų manyti, kaip leidžia suprasti R. Laezza, kuriai šiuo aspektu pritaria prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, kad iš tikrųjų ginčijama priemonė taikoma tik naujiems pretendentams į koncesiją, o tai turi patikrinti nacionalinis teismas, negalima manyti, kad ši priemonė kaip nors diskriminuoja už Italijos teritorijos ribų įsteigtus subjektus. Iš tiesų, manau, net ir tokiu atveju ginčijamą priemonę reikėtų laikyti vienodai taikoma 2012 m. surengto konkurso pretendentams.

25 — Šiuo klausimu žr. Sprendimą *Grupo Itevelesa ir kt.* (C-168/14, EU:C:2015:685, 72 punktas ir nurodyta teismų praktika).

2. Dėl ginčijamo apribojimo pateisinimo

68. Pagal nusistovėjusią teismų praktiką azartinių lošimų veiklos ribojimus galima pateisinti privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais, kaip antai vartotojų apsauga ir sukčiavimo bei piliečių skatinimo pernelyg išlaidauti lošiant prevencija [26]. Dėl Italijos teisės aktų, kuriais reglamentuojami azartiniai lošimai, Teisingumo Teismas jau yra konstatavęs, kad tikslas kovoti su nusikaltimais, susijusiais su azartiniais lošimais, gali pateisinti iš šių teisės aktų kylančius pagrindinių laisvių apribojimus [27].

69. Šiuo atveju reikia pažymėti, kad sutarties projekto 25 straipsnyje mažai kas nurodyta apie tikslus, kurių numatyta siekti priimant ginčijamą priemonę, tiesiog nurodant, kad „turtas turi būti perduotas <...> tokiomis sąlygomis, kurios leistų užtikrinti elektroninio tinklo veikimo tęstinumą“.

70. Nors prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iškėlė mintį, kad ši priemonė tikriausiai grindžiama nauja „sankcijos logika“, Italijos vyriausybė savo ruožtu nurodė, kad nagrinėjama priemonė, kaip matyti iš sutarties projekto 25 straipsnyje ir Įstatymo Nr. 220 1 straipsnio 77 dalyje esančios įvairios informacijos, yra pateisinama būtinybe užtikrinti teisiškai leidžiamos lažybų įmokų rinkimo paslaugos tęstinumą ir šitaip kovoti su nusikalstamumu ir neteisėtu lažybų įmokų rinkimu, neleidžiant būtinų leidimų nebeturinčiam subjektui toliau rinkti įmokų. Šiomis aplinkybėmis ji pabrėžia, kad, kaip jau yra nusprendęs Teisingumo Teismas, azartiniai lošimai yra susiję su labai dideliu nusikaltimų ir sukčiavimo pavojumi, turint omenyje surenkamų sumų ir lošėjų galimų laimėjimų dydį [28].

71. Mano supratimu, paslaugos tęstinumo tikslas, siekiant galutinio tikslo kovoti su neteisėtu lažybų įmokų rinkimu ir nusikalstamumu, apskritai gali būti privalomoji bendrojo intereso priežastis, kuri pateisintų įsisteigimo laisvės ir paslaugų teikimo laisvės kliūtį. Iš Teisingumo Teismo praktikos aiškiai matyti, kad kovos su nusikalstamumu tikslas, nustatant šiame sektoriuje veikiančių subjektų kontrolę ir šitaip kontroliuojant azartinių lošimų veiklą, yra pripažįstamas kaip galintis pateisinti pagrindinių laisvių apribojimus [29].

72. Be to, kaip nurodė Italijos vyriausybė, koncesijų sistemai, kurią iš principo patvirtino Teisingumo Teismas, įgyvendinti reikalingos koncesijų sutartys, pagal kurias priimami suteikiančiosios organizacijos ir įmonės koncesininkės abipusiškai privalomi įsipareigojimai.

73. Tokiomis aplinkybėmis, kaip numatyta įvairiose nacionalinėse nuostatose, neatlygintinas tam tikro apibrėžto turto perdavimas pasibaigus koncesijos sutarčiai tam tikrais atvejais yra galimas.

74. Taip, pavyzdžiui, yra vadinamojo grąžinamojo turto, kuris yra numatytas Prancūzijos administracinėje teisėje, atveju, kas suteikiamos koncesijos viešosioms paslaugoms. Vis dėlto reikia patikslinti, kad šis turtas, kuris yra laikomas būtinu viešajai paslaugai teikti, *ab initio* laikomas institucijos nuosavybe, todėl jai sugrįžta neatlygintinai, nors šį turtą finansavo ir realizavo jo gavėjas. Be to, reikia pabrėžti, kad grąžinamasis turtas negali būti nekompensuojamas, kiek tai susiję su neamortizuota turto dalimi [30].

75. Taip pat reikia nurodyti, kad, nors šis „neatlygintinas“ perdavimas yra visiškai pateisinamas ekonomiškai, kai yra didelė ir ypač brangi, nepakeičiama ir neperleidžiama infrastruktūra, jį sunkiau suprasti, kalbant apie turtą, kurio įsigijimas arba realizavimas nekelia ypatingų sunkumų.

26 — Sprendimas *Stanley International Betting ir Stanleybet Malta* (C-463/13, EU:C:2015:25, 48 punktas ir nurodyta teismų praktika).

27 — Žr. Sprendimą *Biasci ir kt.* (C-660/11 ir C-8/12, EU:C:2013:550, 23 punktas).

28 — Žr. Sprendimą *Costa ir Cifone* (C-72/10 ir C-77/10, EU:C:2012:80, 76 punktas ir nurodyta teismų praktika).

29 — Sprendimas *Placanica ir kt.* (C-338/04, C-359/04 ir C-360/04, EU:C:2007:133, 48 ir 49 punktai).

30 — Dėl šiam turtui taikomų taisyklių žr. naujausią 2012 m. gruodžio 21 d. *Conseil d'État* (*Assemblée*) sprendimą *Commune de Douai* Nr. 342788 (ECLI:FR:CEASS:2012:342788.20121221).

76. Vis dėlto, jeigu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nuspręstų, kad ginčijama priemone siekiamas tikslas yra ne paslaugos tęstinumas ir kova su nusikalstamumu, bet juo kuo labiau siekiama padidinti valstybės pajamas, tuomet, kaip jau yra nusprendęs Teisingumo Teismas, vien tikslas kuo labiau didinti valstybės iždo pajamas negalėtų pateisinti tokio paslaugų teikimo laisvės apribojimo [31]. Iš tiesų nacionaliniai teismai turi patikrinti, ar valstybių narių teisės aktai tikrai atitinka šiuos apribojimus galinčius pateisinti tikslus ir, jei taikytina, ar jais nustatyti apribojimai nėra neproporcingi šiems tikslams [32]. Tokiomis aplinkybėmis būtent valstybė narė, siekianti remtis tikslu, kuriuo galima pateisinti laisvės teikti paslaugas kliūtis, turi pateikti sprendimą šiuo klausimu turinčiam priimti teismui visą informaciją, kurį leistų šiam įsitikinti, jog minėta priemonė atitinka iš proporcingumo principo kylančius reikalavimus [33].

77. Vis dėlto, jeigu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pritartų Italijos vyriausybės pateiktiems teisėto intereso motyvams, jis dar turėtų patikrinti, ar ginčijamas neatlygintino perdavimo įpareigojimas atitinka iš Teisingumo Teismo praktikos kylančias būtinumo ir proporcingumo sąlygas.

3. Dėl priemonės proporcingumo atsižvelgiant į nurodytą bendrojo intereso tikslą

78. Reikia pažymėti, kad sprendime dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą pateikta mažai naudingos informacijos apie ginčijamos priemonės įgyvendinimo ir taikymo sąlygas. Visų pirma nenurodytos nei neatlygintinam perdavimui taikomos sąlygos, nei įgaliojimų įpareigoti taikyti šią priemonę (diskrecinių arba nediskrecinių) pobūdis.

79. Kaip nurodysiu vėliau, vis dėlto ši informacija yra reikšminga ir esminė tikrinant nagrinėjamos priemonės proporcingumą.

80. Šis reikalavimas yra labai svarbus, jeigu kalbama apie Sąjungos teisės aiškinimo klausimus, susijusius su tokia sritimi kaip azartiniai lošimai, kurios atveju yra aišku, kad Europos lygmeniu ji nesuderinta ir kad valstybės narės toliau šioje srityje turi didelę diskreciją. Šioje srityje nacionalinės institucijos apskritai ir nacionalinis teismas konkrečiai gali geriau nustatyti faktiškai užsibrėžtus teisėtus tikslus ir priemones, kaip juos pasiekti.

81. Kadangi yra mažai informacijos apie tai, kokiomis sąlygomis ginčijama priemonė prireikus taikoma koncesininkui, Teisingumo Teismas negali pateikti galutinio, taigi, ir naudingo atsakymo į iškeltą klausimą.

82. Šiuo atveju prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo tik tai, kad, nors sutarties projekto 25 straipsnyje numatytas įpareigojimas neatlygintinai perduoti naudotis turtą neatrodo nepagrįstas, jeigu koncesininko teisės atimamos arba atšaukiamos, vis dėlto, atrodo, taip nėra tuo atveju, jeigu šis įpareigojimas yra susijęs tiesiog su koncesijos galiojimo termino pabaiga, o ne su koncesininko pažeidimu ar įsipareigojimų neįvykdymu.

83. Be to, sprendime dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nėra jokių paaiškinimų dėl turto, kuris turi būti neatlygintinai perduotas naudotis pagal ginčijamą priemonę, pobūdžio ir vertės.

84. Vis dėlto, man atrodo, šie paaiškinimai turi esminę reikšmę atsakymui į pateiktą klausimą. Nesant pakankamos informacijos apie nacionalinę faktinę ir teisinę padėtį, kurią turi pateikti nacionalinis teismas, Teisingumo Teismas gali pateikti tik bendro pobūdžio samprotavimus ir yra priverstas spėlioti, o tai yra nepageidautina.

31 — Visų pirma žr. Sprendimą *Dickinger ir Ömer* (C-347/09, EU:C:2011:582, 55 punktas).

32 — Žr. sprendimus *Gambelli ir kt.* (C-243/01, EU:C:2003:597, 75 punktas) ir *Placanica ir kt.* (C-338/04, C-359/04 ir C-360/04, EU:C:2007:133, 58 punktas).

33 — Žr. Sprendimą *Dickinger ir Ömer* (C-347/09, EU:C:2011:582, 54 punktas ir nurodyta teismo praktika).

85. Nors ir nėra tikslios informacijos, primenant, kad bet kuriuo atveju tik nacionalinis teismas turi priimti galutinį sprendimą dėl ginčijamos priemonės būtinumo ir proporcingumo, vis dėlto, manau, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui, kiek tai yra įmanoma, reikėtų nurodyti kriterijus, į kuriuos jis prireikus turi atsižvelgti nagrinėdamas bylą.

86. Pirmiausia nagrinėsiu ginčijamos priemonės *tinkamumo*, o paskui – jos *proporcingumo* klausimą.

87. Pirma, kalbant apie tai, ar ginčijama priemonė yra tinkama valstybės narės nurodytam tikslui ar tikslams pasiekti (tinkamumo nagrinėjimas), gali kilti tam tikrų abejonių.

88. Pirmiausia, nors atrodo, jog negalima atmesti galimybės, kad neatlygintinas perdavimas ADM ar kitam koncesininkui naudotis materialiuoju ir nematerialiuoju turtu, kurį sudaro lažybų įmokų rinkimo valdymo tinklas, veikiausiai retais staigaus koncesijos sutarties nutraukimo atvejais, kai teisės yra atimamos arba atšaukiamos, gali būti tinkamas užtikrinti paslaugos tęstinumą, taip nebūtinai būtų tuo atveju, kai koncesijos sutartis tiesiog baigia galioti.

89. Grįžtant prie pagrindinės bylos, reikia pasakyti, kad iš 2012 m. Dekreto įstatymo aiškiai matyti (žr. 10 straipsnio 9octies dalies b punktą), kad naujos koncesijos baigs galioti 2016 m. birželio 30 d. Tokiomis aplinkybėmis leistinos statymų rinkimo veiklos tęstinumo reikalavimas, kuriuo, atrodo, yra motyvuojama ginčijama neatlygintino perdavimo priemonė, yra sunkiai suprantamas, nes kompetentinga nacionalinė institucija puikiai žino, kada koncesija baigs galioti.

90. Be to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi patikrinti, kad leistinų lošimo tinklų veikimo tęstinumo tikslo, siekiant užtikrinti, kad lošimai būtų valdomi teisėtomis priemonėmis, darant prielaidą, kad bus patvirtinta, jog šio tikslo tikrai siekiama, turi būti siekiama nuosekliai ir sistemingai.

91. Iš ginčijamos nuostatos taip pat matyti, kad neatlygintai perduoti naudotis lošimų tinklą sudarančiu turtu įpareigojama ne nuolat, o tik „aiškiu ADM prašymu“, ir tai, nesant tikslesnės informacijos šiuo klausimu, leidžia abejoti tiksliomis sąlygomis, kuriomis tai įpareigojama padaryti, taigi ir ginčijamos priemonės tinkamumu ir skaidrumu.

92. Šiuo klausimu Italijos vyriausybė rašytinėse pastabose nurodė, kad ginčijama priemone ADM tiesiog suteikiami sutartiniai įgaliojimai, ir ji tikrai neprivalo reikalauti neatlygintinai perduoti naudotis lošimų tinklui valdyti skirtu turtu, ir kad ji bet kuriuo atveju negali to daryti savavališkai. Paklausta apie tai per posėdį, Italijos vyriausybė nurodė negalinti pateikti daugiau informacijos apie tai, kokiomis sąlygomis ADM imasi ginčijamos priemonės, nes jos dar niekada nebuvo imtasi.

93. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas dar turi patikrinti, ar, kaip teigia Italijos vyriausybė, ginčijama priemonė gali būti taikoma tik kraštutiniais ir aiškiai apibrėžtais atvejais, siekiant užtikrinti, kad būtų pasiekti minėtos vyriausybės nurodyti tikslai. Be to, jam reikia patikrinti, ar ši priemonė tikrai nustatyta nediskriminuojant, objektyviai ir skaidriai.

94. Antra, jeigu nacionalinis teismas prieitų prie išvados, kad ginčijamu įpareigojimu neatlyginai perduoti naudotis turtu padedama siekti Italijos vyriausybės nurodytų bendrojo intereso tikslų ir kad jis nustatytas nediskriminuojant, objektyviai ir skaidriai, jam dar reikės patikrinti, ar ginčijama priemone neviršijama to, kas būtina šiam tikslui pasiekti.

95. Pirmiausia nacionalinis teismas turės patikrinti, ar tariamo lažybų įmokų rinkimo veiklos tęstinumo tikslo priėmus 2012 m. Dekretą įstatymą 2012 m. suteiktomis koncesijomis ir 2016 m. numatomomis suteikti koncesijomis nebūtų galima pasiekti kitomis priemonėmis, visų pirma atsižvelgiant į tai, kad yra žinoma jų galiojimo pabaiga, pavyzdžiui, laiku paskelbiant naują viešojo pirkimo konkursą ir kartu greitai suteikiant naujas koncesijas, arba gerokai paprastesne priemone – pratęsiant jau suteiktas

koncesijas, o tai, atrodo, labiausiai tikėtinas atvejis [34].

96. Tuomet prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turės kiekvienu atveju atsižvelgti į turto, kuriam taikomas neatlygintino perdavimo naudotis įpareigojimas, vertę.

97. Padarius išvadą, kad ši vertė, t. y. lažybų įmokoms valdyti ir rinkti skirtos IT įrangos vertė, yra simbolinė, atsižvelgiant, be kita ko, į 11 000 EUR, kuriuos koncesininkai bet kuriuo atveju turi sumokėti pagal 2012 m. Dekreto įstatymo 10 straipsnio 9octies dalies c punktą kaip pagrindinę sutarties vertę, būtų galima nuspręsti dėl ginčijamos priemonės proporcingumo.

98. Manau, vertinant minėto turto vertę, Italijos vyriausybės nurodyta aplinkybe, kad visas šis turtas arba jo dalis pasibaigus koncesijos galiojimui būtų „amortizuota“, neatsižvelgiama į du esminius aspektus. Pirmasis aspektas yra tas, kad ginčijamą priemonę numatyta taikyti ne tik tuo atveju, kai koncesija savaime baigia galioti, bet ir tuo atveju, kai ji pirma laiko nutraukiama priverstinai. Antrasis aspektas yra tas, kad, net jei ir būtų manoma, jog neatlygintinai perduodamas turtas buvo amortizuotas, tai tikrai nereiškia, kad konkretus koncesininkas nepatiria ekonominės žalos, neturėdamas galimybės perduoti šio turto atlygintinai, atsižvelgiant į jo rinkos vertę.

99. Be to, negalima atmesti fakto, kad ne tokia ribojanti priemonė, pavyzdžiui, priverstinis, tačiau atlygintinis perleidimas, galėtų būti ne tokia varžanti ir Italijos valdžios institucijos galėtų ją taikyti, kad pasiektų nurodomą tikslą užtikrinti lažybų įmokų rinkimo paslaugos tęstinumą.

100. Atsižvelgdamas į visus šiuos kriterijus, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turėtų priimti sprendimą dėl pagrindinėje byloje nagrinėjamos priemonės būtinumo ir proporcingumo [35].

IV – **Išvada**

101. Atsižvelgdamas į visa tai, kas išdėstyta pirmiau, siūlau Teisingumo Teismui į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimą atsakyti taip:

SESV 49 ir paskesnius straipsnius ir SESV 56 ir paskesnius straipsnius reikia aiškinti taip, kad jais gali būti draudžiama koncesijos sutarties projekte pagal taikytiną nacionalinę teisę įtvirtinta sąlyga, kurioje numatyta koncesininko pareiga perduoti nuosavą materialųjį ir nematerialųjį turtą, sudarantį lažybų įmokų rinkimo valdymo tinklą, neatlygintinai naudotis, jeigu koncesininkas nutraukia savo veiklą, kai pasibaigia koncesijos galiojimo terminas arba priimamas sprendimas atimti arba atšaukti koncesiją.

Norėdamas konstatuoti, kad taip nėra, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, be kita ko, turi patikrinti, ar šis įpareigojimas perduoti turtą:

— yra pateisinamas dėl teisėto intereso priežasčių, o tai reiškia, kad reikės išsamiai patikrinti šiuo atžvilgiu koncesiją suteikusios viešosios valdžios institucijos šiai priemonei pagrįsti nurodytus motyvus;

— gali padėti siekti užsibrėžto teisėto intereso tikslo, o tam, paaiškėjus, kad koncesiją suteikianti viešosios valdžios institucija siekia autorizuotų lošimo tinklų veikimo tęstinumo tikslo, teismas turi patikrinti, ar šio tikslo siekiama nuosekliai ir nediskriminuojamai;

34 — Šiuo klausimu reikia priminti, kad 1999 m. suteiktos koncesijos (vadinamosios CONI), kurios baigė galioti 2012 m. birželio 30 d., buvo pratęstos iki 2013 m. liepos mėn. siekiant užtikrinti veiklos tęstinumą.

35 — Sprendimas *Digibet ir Albers* (C-156/13, EU:C:2014:1756, 40 punktas ir nurodyta teismo praktika).

— yra proporcingas siekiamam bendrojo intereso tikslui, t. y. jis nėra nustatytas savavališkai ir neviršija to, kas yra būtina šiam tikslui pasiekti. Tikrinant proporcingumą būtina, be kita ko, patikrinti su šiuo perdavimu susijusios įrangos rinkos vertę.