

Lieta C-437/20

**Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu kopsavilkums saskaņā ar Tiesas
Reglamenta 98. panta 1. punktu**

Iesniegšanas datums:

2020. gada 17. septembris

Iesniedzējtiesa:

Tribunale di Parma (Itālija)

Datums, kurā pieņemts iesniedzējtiesas nolēmums:

2019. gada 8. novembris

Kriminālprocess pret:

ZI

TQ

Pamatlietas priekšmets

Kriminālprocess, ierosināts pret ZI un TQ par Itālijas tiesību aktu, kuros reglamentēta derību rīkošana, pārkāpumiem.

Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu priekšmets un juridiskais pamats

Saskaņā ar LESD 267. panta otro daļu tiek lūgts interpretēt Direktīvu 2014/24/ES par publisko iepirkumu, brīvības veikt uzņēmējdarbību, nediskriminācijas un konkurences aizsardzības principus, kā arī LESD 49., 52., 56. un 106. pantu, lai konstatētu, vai tiem ir pretrunā valsts tiesiskais regulējums, kas ietver:

- ļoti ierobežotu termiņu administratīvo un nodokļu pienākumu izpildei, lai saņemtu “atļauju trūkumu novēršanai (*sanatoria*)”, kas paredzēta tiem saimnieciskās darbības subjektiem, kuri veica derību rīkošanu ārzemju derību rīkotāju [“bookmakers”] labā bez vajadzīgajām koncesijām un atļaujām;
- “*sine die*” un vispārinātu pagarinājumu, kas – nerīkojot jaunu konkursu azartspēļu un derību darbības īstenošanas koncesiju piešķiršanai, kas valstij būtu bijis jāizsludina, lai ievērotu Tiesas judikatūru –, noteikts tādu derību

rīkotāju labā, kuri jau ir saņēmuši koncesiju agrāko konkursu rezultātā vai atļaujas trūkumu novēršanai saņemšanas rezultātā.

Prejudiciālie jautājumi

1) Vai Eiropas Savienības tiesības, kas ietvertas Direktīvas 2014/24/ES par publisko iepirkumu normās un ir piemērojamas arī “azartspēļu un derību” nozarei, nepieļauj valsts likumdevēja noteikto – [Muitas un monopolu aģentūrai (ADM)] pieņemot 2016. gada 9. jūnija Apkārtrakstu (*Circolare*) – tādu koncesiju pagarināšanas institūtu, kas piešķirtas saskaņā ar agrākiem konkursiem, kurus ES Tiesa ir atzinusi par prettiesiskiem?

2) Vai LESD 49., 56. un 106. pantā minētajiem brīvības veikt uzņēmējdarbību, nediskriminācijas un konkurences aizsardzības principiem ir pretrunā tāds valsts tiesiskais regulējums, ar kuru – nerīkojot nekādu konkursa procedūru un izmantojot tiešās piešķiršanas tehniku, proti, izdodot iekšēju administratīvu organizācijas aktu – “*sine die*” paildzinot konkursu rezultātā izdoto iepriekšējo koncesiju derīgumu, kuru beigu termiņš bija noteikts 2016. gada 30. jūnijā, īsteno valsts tirgus aizvēršanu?

3) Vai LESD 49., 52., 106. pantā aplūkotajām tiesībām ir pretrunā Likuma 208/2015 1. panta 926. un 932. punkts, jo tajos ir paredzēti absolūti neatbilstoši un tādad nepamatoti ierobežojoši termiņi administratīvo un finanšu pienākumu izpildei, kas noteikts pēc sabiedrības *Phoenix International Ltd* pieteikuma iesniegšanas, ko veido 900 koncesijas?

4) Vai LESD 49., 56. un 106. pantam ir pretrunā tāds valsts tiesiskais regulējums, kas grozīts saskaņā ar 2016. gada 9. jūnija Apkārtrakstu un kas, neparedzot skaidru ilgšanas termiņu, atļauj valsts tirgū darboties visām koncesijām, tostarp tām, kas vēlāk taisītos ES Tiesas spriedumos atzītas par prettiesiskām, un neļaujot tirgū ienākt jauniem ārzemju saimnieciskās darbības subjektiem vai attīstīties un izplatīties jau esošiem subjektiem, kā *Phoenix International Ltd*?

5) Vai LES 2. un 3. pantā un LESD 10. pantā ietvertajiem vienlīdzības, vienlīdzīgas attieksmes un nediskriminācijas principiem ir pretrunā tas, ka pēc Stabilitātes likumā Nr. 208/2015 norādītā termiņa – 2016. gada 30. jūnija – tiek atļauti tikai 3 jauni centri, savukārt izslēdzot atlikušos 847 centrus?

Atbilstošās Eiropas Savienības tiesību normas

Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2014/24/ES (2014. gada 26. februāris) par publisko iepirkumu un ar ko atceļ Direktīvu 2004/18/EK

LESD 49., 52., 56. un 57. pants – pakalpojumu sniegšanas brīvība un brīvība veikt uzņēmējdarbību Eiropas Savienībā

Vienlīdzīgas attieksmes, nediskriminācijas un konkurences aizsardzības principi

Atbilstošās valsts tiesību normas

Legge del 23 dicembre 2014, n. 190 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato («Legge stabilità per il 2015») [2014. gada 23. decembra Likums Nr. 190 par valsts gada un daudzgadu budžeta veidošanas noteikumiem (2015. gada Stabilitātes likums)]: 1. panta 643. punkts

Legge del 28 dicembre 2015, n. 208 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (cd. «Legge stabilità per il 2016») [2015. gada 28. decembra Likums Nr. 208 par valsts gada un daudzgadu budžeta veidošanas noteikumiem (2016. gada Stabilitātes likums)]: 1. panta 926. punkts

Muitas un monopolu aģentūras (*Agenzia delle Dogane e dei Monopoli; ADM*) 2016. gada 9. jūnija Apkārtraksts (*Circolare*)

1931. gada 18. jūnija *Regio Decreto n. 773, Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S.)* [Karaļa dekrēts Nr. 773 – Likuma par sabiedrisko drošību konsolidētais teksts], 88. pants

1989. gada 13. decembra *Legge n. 401 – Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive* [Likums Nr. 401 par spēļu un nelegālo derību tiesisko regulējumu un sporta pasākumu pienācīgas norises]: 4. pants

Īss pamatlīstas faktisko apstākļu un tiesvedības izklāsts

- 1 2016. gada 12. janvārī iesniedzējtiesā tika ierosināts kriminālprocess pret ZI un TQ par to, ka viņi attiecīgi kāda *centro di trasmissione dati* (datu pārraides centrs, turpmāk tekstā – “CTD”) īpašnieka un algota darbinieka statusā ir īstenojuši organizētu derību rīkošanu kāda ārvalstu saimnieciskās darbības subjekta vārdā, pirms tam nesaņēmuši Itālijā nepieciešamās koncesijas un policijas atļaujas.
- 2 ZI un TQ aizstāvis lūdza attaisnot apsūdzētos, paužot šaubas par to, ka spēkā esošais valsts tiesiskais regulējums, kas regulē koncesiju izdošanu azartspēļu un derību darbības īstenošanas jomā, ir pretrunā Savienības tiesībām – no Direktīvas 2014/24/ES izrietošajiem principiem publiskā iepirkuma jomā, brīvībai veikt uzņēmējdarbību, pakalpojumu sniegšanas brīvībai, konkurences aizsardzībai, kā arī diskriminācijas aizliegumam.

Īss lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu motīvu izklāsts

- 3 Lai motivētu savu lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu, iesniedzējtiesa vispirms rekonstruē attiecīgās jomas tiesību aktu un judikatūras attīstību.

- 4 Itālijā azartspēļu organizēšana, ieskaitot elektroniski jebkāda veida Itālijā vai ārzemēs slēgtu derību iemaksu iekasēšanu, galvenokārt ir rezervēta valstij, un šo darbību veikšanai ir jāsaņem valsts koncesija un pēc tam policijas atļauja.
- 5 Šādu darbību veikšana bez minētajiem dokumentiem ir noziedzīgs nodarījums Likuma Nr. 401/1989 4. panta 4.*bis* punkta izpratnē. Tātad runa ir par “blanko” [atsauces] krimināltiesību normu, jo elementi, kuri nosaka noziedzīga nodarījuma esamību, ir atkarīgi no “*ratione temporis*” spēkā esošā tiesiskā regulējuma attiecībā uz koncesiju piešķiršanu.

1999., 2006. un 2012. gada paziņojumi par konkursu un ES un valsts tiesu judikatūra

- 6 Trīs Itālijas valsts līdz šim izsludinātie konkursi šādu koncesiju piešķiršanai – attiecīgi 1999. gadā, 2006. gadā (t.s. “*Bersani* paziņojums par līgumu”) un 2012. gadā (t.s. “*Monti* paziņojums par līgumu”) – tika atzīti par esošiem pretrunā vairākiem Savienības tiesību principiem, it īpaši tiem, kas noteikti Tiesas 2003. gada 6. novembra spriedumā *Gambelli* u.c., lieta C-243/01), 2007. gada 6. marta spriedumā *Placanica* u.c. (lieta C-338/04) un 2012. gada 16. februāra spriedumā *Costa* un *Cifone* (apvienotās lietas C-72/10 un C-77/10).
- 7 Pirmkārt, attiecībā uz 1999. gada paziņojumu par līgumu, Tiesa nosprieda, ka Likuma Nr. 401/1989 4. pantā noteiktā krimināltiesību norma ir brīvības veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvības ierobežojums, un ka tomēr valsts tiesai ir jāpārbauda, vai, ievērojot konkrētus šīs normas piemērošanas noteikumus, tā tiešām atbilst mērķiem, kas to var attaisnot, un vai tajā paredzētie ierobežojumi nav nesamērīgi šo mērķu aspektā (spriedums, 2003. gada 6. novembris, *Gambelli* u.c., C-243/01).
- 8 Pēc tam *Corte di Cassazione* (Kasācijas tiesa, Itālija) apstiprināja, ka minētā krimināltiesību norma nav pretrunā Savienības tiesību principiem, jo ar to centās sasniegt kontroles mērķus tādu sabiedriskās kārtības apsvērumu dēļ, kuri var attaisnot to ierobežošanu.
- 9 Vēlāk Tiesa norādīja, ka Itālijas tiesiskais regulējums, ierobežojot piekļuvi derību organizēšanai un atļaujot to tikai subjektiem – koncesiju saņēmējiem, šķiet, faktiski vadījās no ekonomiskām, nevis sabiedriskās kārtības aizsardzības interesēm. Tomēr Tiesa formāli nodeva atpakaļ valsts tiesai pienākumu pārbaudīt, vai valsts koncesiju sistēma cenšas sasniegt sabiedriskās kārtības mērķi (spriedums, 2007. gada 6. marts, *Placanica* u.c., C-338/04).
- 10 Tad *Corte di Cassazione*, atmetot līdz tam brīdim ierasto praksi, apstiprināja principu, atbilstoši kuram kriminālsodi nevar tikt piemēroti subjektam, kurš bez atļaujas veicis derību iemaksu iekasēšanu, ja tiek pierādīts, ka minētā darbība ir tikusi īstenota tādu sabiedrību vārdā, kuras savā reģistrēšanās dalībvalstī likumīgi īsteno šādu darbību pēc vajadzīgo atļauju saņemšanas, pat ja tām nav Itālijas valsts

izsniegtu koncesiju, jo tās nav piedalījušās vai nav varējušas piedalīties attiecīgajā konkursā, ievērojot spēkā esošajā tiesiskajā regulējumā paredzētos ierobežojumus.

- 11 Otrkārt, attiecībā uz t.s. “*Bersani* paziņojumu par līgumu”, kas paredzēts ar 2006. gada 4. jūlija Dekrētlikumu Nr. 223 (pārveidots par 2006. gada 4. augusta Likumu Nr. 248), nolūkā atvērt tirgu jaunu saimnieciskās darbības subjektu ienākšanai, rīkojot jaunu konkursu koncesiju piešķiršanai, Tiesa norādīja, ka minētajā paziņojumā ir pārkāptas Savienības tiesības tajās robežās, kurās tas aizsargā darbību uzsākušo uzņēmumu jau iegūto komercstāvokli, tostarp paredzot minimālus attālumus starp jauno koncesionāru un darbību uzsākušo uzņēmumu pārdošanas vietām (spriedums, 2012. gada 16. februāris, *Costa un Cifone*, apvienotās lietas C-72/10 un C-77/10; analogā nozīmē, spriedums, 2013. gada 12. septembris, *Biasci u.c.*, apvienotās lietas C-660/2011 un C-8/2012).

Tad *Corte di Cassazione* savukārt apstiprināja, ka Itālijas tiesiskais regulējums ierobežojoši reglamentē azartspēļu nozari, radot objektīvus un subjektīvus šķēršļus minētās darbības īstenošanai, un ka šāds režīms var kavēt Savienības tiesībās brīvības veikt uzņēmējdarbību un konkurences aizsardzības jomā paredzēto principu pilnīgu īstenošanu. Tomēr šādu ierobežošanu attaisno sabiedriskās kārtības apsvērumi, ja vien tā ir samērīga, pārskatāma un nediskriminējoša pret subjektiem no citām dalībvalstīm.

- 12 Treškārt, 2012. gada 2. marta Dekrētlikumā Nr. 16, kas pārveidots par Likumu Nr. 44/2012, tika paredzēts jauns paziņojums par līgumu koncesiju piešķiršanai (t.s. *Monti* paziņojums par līgumu), paredzot iespēju piedalīties personām, kas jau veic azartspēļu iemaksu iekasēšanas darbību kādā no Eiropas Ekonomikas zonas valstīm, kurā tiem ir juridiskā adrese vai vadības centrs, pamatojoties uz spēkā esošu un derīgu pilnvarojumu, kas izsniegts saskaņā ar noteikumiem, kuri ir spēkā minētās valsts tiesību sistēmā, un kam piemīt arī ar piemērotību un uzticamību saistītas īpašības, kā arī kas atbilst ekonomiskajiem un saimnieciskajiem kritērijiem, kurus ir norādījis Muitas un monopolu dienests (ADM).
- 13 Pēc minētā paziņojuma par līgumu sabiedrības *Lottomatica, Snai, Cogetech, Hbg, Sisal, Codere, Cirsa, Matica* un *B Plus Gioco Legale Limited* iegādājās divus tūkstošus koncesiju, kuru termiņš beidzās 2016. gada 1. jūlijā.

Atļauja trūkumu novēršanai (“sanatoria”)

- 14 Itālijas likumdevējs, arī lai novērstu Tiesas identificētās *Monti* paziņojuma par līgumu nepilnības, ar Likumu Nr. 190/2014 (2015. gada Stabilitātes likums), 1. panta 643. punktā, un ar Likumu Nr. 208/2015 (2016. gada Stabilitātes likums), 1. panta 926. punktā, ieviesa atļauju trūkumu novēršanai, saskaņā ar kuru uzņēmumi, kuri 2014. gada 30. oktobrī īstenoja derību rīkošanas darbības ārzemju derību rīkotāju [“bookmaker”] labā bez koncesijas un Itālijas policijas atļaujas, varēja leģitimizēt savu darbību ar nosacījumu, ka tie:

- apņemas pilnībā nokārtot nodokļu saistības, samaksājot vienotu iepriekš uzkrājušos [derību] nodokli;
 - šādā nolūkā samaksā avansā 10 000 EUR par katru atsevišķo CTD, par kuru tika lūgts piešķirt atļauju trūkumu novēršanai, un kas jāsamaksā līdz 2016. gada 31. janvārim;
 - sniedz ADM personīgos un komercdatus par tā CTD īpašnieku, kas saistīts ar atļaujas pieteikumu iesniegušo ārzemju derību rīkotāju [“bookmaker”], aizpildot speciālu veidlapu, dēvētu par “C pielikumu”, kam būtu bijusi policijas atļaujas izdošanas pieteikuma vērtība.
- 15 Saimnieciskās darbības subjekti, kuri saņēmuši minēto atļauju trūkumu novēršanai, būtu ieguvuši tiesības īstenot azartspēļu un derību darbību līdz paredzētajam termiņam – 2016. gada 1. jūlijam un iespējamie jau paziņotie paziņojumi par nodokli un sodu noteikšanu būtu zaudējuši spēku.

Jauna konkursa nerīkošana un “sine die” un vispārināts pagarinājums

- 16 2016. gada 1. jūlijam likumdevēja iecerētajā sistēmā būtu bijis jābūt “šķirtnei” starp sistēmu, kas ir daļēji nesaderīga ar Savienības tiesībām, un jaunu sistēmu, kurā piekļuve tirgum atbilstu minētajām tiesībām.
- 17 Proti, Likuma Nr. 208/2015 1. panta 932. punktā bija noteikts, ka visas koncesijas derību par sporta pasākumiem rīkošanai piešķiramas jaunā konkursā, kas jāizsludina no 2016. gada 1. maija, īstenojot “atklātu, konkurencei atvērtu un nediskriminējošu procedūru”.
- 18 Tomēr šāds konkurss paredzētajos termiņos netika izsludināts, tā ka Muitas un monopolu dienests 2016. gada 9. jūnijā izdeva apkārtrakstu, adresētu visiem tīkla koncesionāriem un īpašniekiem, kurā sabiedriskās kārtības, nodokļu un nodarbinātības kontinuitātes apsvērumu dēļ atļāva turpināt “sine die” derību rīkošanas darbību visiem subjektiem, kuriem tas jau ir atļauts (pēc agrākiem valsts paziņojumiem par līgumu vai atļaujas ar atpakaļejošu spēku saņemšanas rezultātā).

Apsūdzēto ZI un TQ nostāja

- 19 CTD, kurā ZI un TQ ir attiecīgi īpašnieks un algots darbinieks, ir saistīts ar Maltas saimnieciskās darbības subjektu *Phoenix International Ltd.*
- 20 *Phoenix International Ltd.* iesniedza pieteikumu atļaujas trūkumu novēršanai saņemšanai, tomēr tam neizdevās noteiktajā termiņā līdz 2016. gada 31. janvārim veikt visus maksājumus un iesniegt visas deklarācijas, kas minēti iepriekš minētajā C pielikumā un kas nepieciešami par visiem 900 (deviņsimt) CTD, par kuriem tas bija lūdzis leģitimizāciju, bet tikai par 50 no tiem.

- 21 Tā kā uzņēmumam nebija bijusi iespēja leģitimizēt atlikušos 850 CTD, 2016. gada 31. janvārī tas lūdza un saņēma no ADM 60 dienu termiņu minēto darbību izpildei. 2016. gada 31. martā *Phoenix International Ltd.* atsūtīja C pielikumus, aizpildītus ar nepieciešamajiem datiem par 850 CTD, tomēr neveicot atbilstošos maksājumus, kas nepieciešami atļaujas trūkumu novēršanai prasību izpildei. Dažus mēnešus vēlāk, ap 2016. gada jūnija vidu, sabiedrība veica maksājumu par 3 CTD, panākot to pievienošanu 50 CTD sarakstam, par kuriem tāda atļauja jau bija saņemta. Tāpēc galu galā tas atļauju trūkumu novēršanai nesaņēma par 847 CTD.
- 22 Apsūdzētie no tā secina iesniedzējtiesai, ka atļaujas trūkumu novēršanai saņemšanas procedūra faktiski ir kavējusi piekļuvi tirgum, jo 2015. gada 28. decembra Likuma Nr. 208 1. panta 926. punktā minētos īstenošanas rīkojumus ADM izdeva tikai 2016. gada 15. janvārī, negrozot atļaujas trūkumu novēršanai piešķiršanai nepieciešamo formalitāšu nokārtošanas termiņu, ko minētais likums noteicis 2016. gada 31. janvārī. Tādējādi *Phoenix International Ltd.* rīcībā esot bijušas tikai 15 dienas, lai izpildītu prasības par ar to saistītajiem 900 CTD, kas tam izdevās tikai minimāli.

Prejudiciālie jautājumi

- 23 Iesniedzējtiesa pieņem aizstāvības argumentus un norāda, ka ADM veikums šķiet diskriminējošs attiecībā pret Maltas saimnieciskās darbības subjektu *Phoenix International Ltd.*, kā arī potenciāli kaitējošs brīvībai veikt uzņēmējdarbību, konkurences aizsardzībai, tiesiskajam regulējumam publiskā iepirkuma jomā, un tas viss divkārtā aspektā.
- 24 Pirmkārt, dalības 2016. gadam noteiktajā atļaujas trūkumu novēršanai piešķiršanas procedūrā termiņa ierobežošanas aspektā, par ko ir 3. un 5. prejudiciālais jautājums.
- 25 Šāds termiņš neesot saderīgs ar Savienības tiesībām un it īpaši ar norādījumiem, kas ietverti daudzos Tiesas nolēmumos par nediskriminējošo raksturu, kādam ir jāpiemīt ikvienai esošo koncesiju pagarināšanas procedūrai (citu starpā 2002. gada 13. septembra spriedums lietā C-260/04, Komisija/Itālija, 29. punkts).
- 26 Otrkārt, azartspēļu un derību darbības īstenošanas atļaujas, kas piešķirta saimnieciskās darbības subjektiem, kuriem – pēc agrākiem valsts paziņojumiem par līgumu vai atļaujas ar atpakaļejošu spēku saņemšanas rezultātā – bija atļauts darboties līdz 2016. gada 30. jūnijam, “*sine die*” un vispārināta pagarinājuma aspektā. Minēto pagarinājumu noteica ADM pēc tam, kad bija konstatējusi, ka nav sarīkots konkurss jaunu koncesiju piešķiršanai, kas valstij būtu bijis jāizsludina, lai ievērotu Tiesas judikatūru un atbilstu Savienības tiesībām, un par to ir 1., 2. un 4. prejudiciālais jautājums.
- 27 Attiecībā uz saimnieciskās darbības subjektiem, kuri bija saņēmuši koncesiju ar agrākajiem paziņojumiem par līgumu, par kuriem Tiesa ir taisījusi iepriekš

atgādinātos nolēmumus, norādot uz to nesaderību ar Savienības tiesībām, šāda veida pagarinājums veidojot pakalpojuma sniegšanas tiesību tiešas piešķiršanas formu, kas ir pretrunā Direktīvā 2014/24/ES minētajiem principiem publiskā iepirkuma jomā.

- 28 Visbeidzot, iepriekš minētajā apkārtrakstā, kas noteica strīdīgo pagarinājumu, atgādinātās vajadzības, proti, nodokļu un nodarbinātības rakstura vajadzības, neesot primāri vispārējo interešu apsvērumi, kas var attaisnot Līgumā garantētas pamatbrīvības ierobežošanu.

DARBBA VERSIJA