**Predmet C-437/20**

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98. stavka 1. Poslovnika Suda**

**Datum podnošenja:**

17. rujna 2020.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Tribunale di Parma (Italija)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

8. studenoga 2019.

**Kazneni postupak protiv:**

ZI-ja

TQ-a

---

**Predmet glavnog postupka**

Kazneni postupak pokrenut protiv ZI-ja i TQ-a zbog nepoštovanja talijanskog zakonodavstva u području obavljanja djelatnosti prikupljanja uloga

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

U skladu s člankom 267. stavkom 2. UFEU-a, traži se tumačenje Direktive 2014/24/EU u području nabave, načelâ slobode poslovnog nastana, nediskriminacije i zaštite tržišnog natjecanja, te članaka 49., 52., 56. i 106. UFEU-a kako bi se utvrdilo protivi li im se nacionalno zakonodavstvo koje uključuje:

– vrlo ograničen rok za ispunjavanje administrativnih zahtjeva i poreznih obveza radi ishođenja „ispravka” oglašenog za subjekte koji obavljaju djelatnost prikupljanja uloga u korist stranih posrednika bez potrebnih koncesija i odobrenja;

– opće produljenje na neodređeno vrijeme – u slučaju nepostojanja novog nadmetanja za dodjelu koncesija za obavljanje djelatnosti igara na sreću ili klađenja koje je država trebala pokrenuti radi usklađivanja sa sudskom

RADNI DOKUMENT

praksom Suda – propisano u korist subjekata koji su već dobili koncesiju na temelju prethodnih nadmetanja ili primjenom ispravka.

**Prethodna pitanja**

1. Protivi li se pravu Europske unije sadržanom u odredbama Direktive 2014/24/EU o nabavi, koja je također primjenjiva na sektor „igara na sreću i klađenja", institut produljenja koncesija dodijeljenih već na temelju prethodnih natječaja koje je Sud proglasio nezakonitima, a koji je predvidio nacionalni zakonodavac posredstvom [Agenzije delle Dogane e dei Monopoli (Agencija za carine i monopole, u daljnjem tekstu: ADM)] na temelju okružnice od 9. lipnja 2016.?

2. Protivi li se načelima slobode poslovnog nastana, nediskriminacije i zaštite tržišnog natjecanja iz članaka 49., 56. i 106. UFEU-a, nacionalno zakonodavstvo koje – bez bilo kakvog postupka nadmetanja i tehnikom izravne dodjele na temelju unutarnjeg upravnog organizacijskog akta –produljenjem na neodređeno vrijeme prethodnih koncesija izdanih na temelju javnih natječaja s predviđenim rokom do 30. lipnja 2016. dovodi do zatvaranja nacionalnog tržišta?

3. Protivi li se pravima predviđenima člancima 49., 52. i 106. UFEU-a, članak 1. stavci 926. i 932. Zakona 208/2015 zbog propisivanja apsolutno neprikladnih, a time i neopravdano ograničavajućih rokova za ispunjavanje administrativnih zahtjeva i poreznih obveza koji proizlaze iz zahtjeva društva Phoenix International Ltd u pogledu 900 koncesija?

4. Protivi li se člancima 49., 56. i 106. UFEU-a nacionalni propis izmijenjen na temelju okružnice od 9. lipnja 2016. kojim se zbog nepropisivanja određenog roka trajanja, svim koncesijama, uključujući one koje je Sud u svojim naknadnim presudama već proglasio nezakonitima, dopušta djelovanje na nacionalnom tržištu, onemogućujući pristup novim stranim gospodarskim subjektima ili pojavu i širenje već postojećih subjekata kao što je Phoenix International Ltd?

5. Protivi li se načelima jednakosti, jednakog postupanja i nediskriminacije, sadržanima u člancima 2. i 3. UEU-a i članku 10. UFEU-a, da se nakon isteka roka od 30. lipnja 2016. predviđenog Zakonom o stabilnosti br. 208/2015 dopusti poslovanje samo triju novih centara, isključujući s druge strane preostalih 847?

**Navedene odredbe prava Unije**

Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ

Članci 49., 52., 56. i 57. UFEU-a – sloboda pružanja usluga i pravo poslovnog nastana unutar Europske unije

RADNI DOKUMENT

Načela jednakog postupanja, nediskriminacije i zaštite tržišnog natjecanja

***Navedene nacionalne odredbe***

Legge del 23 dicembre 2014, n. 190 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato („Legge stabilità per il 2015”) (Zakon br. 190 o donošenju odredbi o godišnjem i višegodišnjem državnom proračunu od 23. prosinca 2014. („Zakon o stabilnosti za 2015.”)): članak 1. stavak 643.

Legge del 28 dicembre 2015, n. 208 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (tzv. „Legge stabilità per il 2016”) (Zakon br. 208 o donošenju odredbi o godišnjem i višegodišnjem državnom proračunu od 28. prosinca 2015. („Zakon o stabilnosti za 2016.”)): članak 1. stavak 926.

Circolare dell’Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (Okružnica Agencije za carine i monopole) od 9. lipnja 2016.

Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 773, Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (Kraljevska uredba br. 773 od 18. lipnja 1931., pročišćena verzija Zakona o javnoj sigurnosti) (T.U.L.P.S.): članak 88.

Legge 13 dicembre 1989, n. 401 – Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive (Zakon br. 401 o mjerama u sektoru igara na sreću i nezakonitih klađenja te zaštiti zakonitog održavanja sportskih događaja od 13. prosinca 1989.): članak 4.

**Kratak prikaz činjeničnog stanja i postupka**

1 Pred sudom koji je uputio zahtjev pokrenut je 12. siječnja 2016. kazneni postupak protiv ZI-ja i TQ-a zbog optužbe da su u svojstvu voditelja odnosno zaposlenika centra za prijenos podataka (u daljnjem tekstu: CTD) obavljali organiziranu djelatnost prikupljanja uloga za račun stranog gospodarskog subjekta bez koncesije i policijskog odobrenja potrebnih u Italiji.

2 Branitelj ZI-ja i TQ-a zatražio je donošenje oslobađajuće presude, ističući dvojbe u pogledu o suprotnosti nacionalnog zakonodavstva koje je na snazi u području dodjele koncesija za obavljanje djelatnosti igara na sreću ili klađenja s pravom Unije, s obzirom na načela u području nabave koja proizlaze iz Direktive 2014/24/EU te s obzirom na slobodu poslovnog nastana, slobodu kretanja usluga, zaštitu tržišnog natjecanja i zabranu diskriminacije.

**Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

3 Kako bi obrazložio svoj zahtjev za prethodnu odluku, sud koji je uputio zahtjev ponajprije navodi promjene u zakonodavstvu i sudskoj praksi u tom području.

RADNI DOKUMENT

4 U Italiji je organizacija igara na sreću, uključujući prikupljanje uloga od svih osoba elektroničkim putem u Italiji ili inozemstvu, u načelu ograničena na državu i podvrgnuta pribavljanju koncesije od države, a zatim i policijskog odobrenja.

5 Obavljanje tih aktivnosti bez navedenih dozvola predstavlja kazneno djelo u smislu članka 4. stavka 4. *bis* Zakona br. 401/1989. Riječ je, dakle, o „blanketnoj" kaznenoj odredbi jer elementi koji određuju kazneno djelo ovise o zakonodavstvu koje uređuje dodjelu koncesija i koje je *ratione temporis* na snazi.

*Javni natječaji iz 1999., 2006. i 2012. te sudska praksa EU-a i nacionalna sudska praksa*

6 Tri postupka nadmetanja za dodjelu tih koncesija koje je talijanska država dosad pokrenula 1999., 2006. (tzv. poziv na nadmetanje Bersani) i 2012. (tzv. poziv na nadmetanje Monti) proglašeni su protivnima određenim načelima prava Unije, među ostalim, u presudama Suda od 6. studenoga 2003., Gambelli i dr. (predmet C-243/01), od 6. ožujka 2007., Placanica i dr. (predmet C-338/04), te od 16. veljače 2012., Costa i Cifone (spojeni predmeti C-72/10 i C-77/10).

7 Kao prvo, što se tiče poziva na nadmetanje iz 1999., Sud je presudio da kaznena odredba iz članka 4. Zakona br. 401/1989 predstavlja ograničenje slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, ali da je na nacionalnom sudu da provjeri odgovara li ona, s obzirom na njezin konkretan način primjene, ciljevima koji ju mogu opravdati i jesu li ograničenja koja su njome propisana bila neproporcionalna u odnosu na te ciljeve (presuda od 6. studenoga 2003., Gambelli i dr., predmet C-243/01).

8 Nadalje, Corte di Cassazione (Kasacijski sud, Italija) potvrdio je da navedena kaznena odredba nije protivna načelima prava Unije jer se njome nastoje ostvariti ciljevi nadzora zbog razloga javnog poretka koji mogu opravdati njihovo ograničenje.

9 Nadalje, Sud je istaknuo da se čini da talijansko zakonodavstvo, ograničavajući pristup organizaciji uloga isključivo na korisnike koncesije, zapravo nastoji ostvariti gospodarski interes, a ne zaštitu javnog poretka. Međutim, Sud je formalno ostavio nacionalnom sudu da provjeri ostvaruju li se nacionalnim sustavom koncesija ciljevi javnog poretka (presuda od 6. ožujka 2007., Placanica i dr., C-338/04).

10 Corte di Cassazione (Kasacijski sud) je, odustavši od svojeg dosadašnjeg pristupa, utvrdio načelo prema kojem se kaznene sankcije ne mogu primijeniti na onoga koji je bez odobrenja obavljao djelatnost prikupljanja uloga ako se utvrdi da se ta djelatnost obavljala za račun društava koja u državi članici u kojoj imaju sjedište zakonito obavljaju tu djelatnost zato što su pribavila potrebna odobrenja, čak i ako ta društva u Italiji nemaju koncesiju jer nisu sudjelovala ili nisu mogla sudjelovati u dotičnom nadmetanju s obzirom na ograničenja predviđena zakonodavstvom koje je na snazi.

RADNI DOKUMENT

11 Kao drugo, što se tiče tzv. poziva na nametanje Bersani, predviđenog Uredbom sa zakonskom snagom br. 223 od 4. srpnja 2006. (pretvorenom u zakon Zakonom br. 248 od 4. kolovoza 2006.) radi otvaranja tržišta ulasku novih gospodarskih subjekata na temelju novog nadmetanja za dodjelu koncesija, Sud je istaknuo da je navedenim pozivom na nadmetanje povrijeđeno pravo Unije u mjeri u kojoj se njime štite poslovni položaji koje su stekli postojeći gospodarski subjekti, predviđajući određene najmanje udaljenosti između objekata novih koncesionara i onih postojećih gospodarskih subjekata (presuda od 16. veljače 2012., Costa i Cifone, spojeni predmeti C-72/10 i C-77/10; slično tomu, presuda od 12. rujna 2013., Biasci i dr., spojeni predmeti C-660/11 i C-8/12).

Corte di Cassazione (Kasacijski sud) zatim je potvrdio da se talijanskim zakonodavstvom restriktivno uređuje sektor igara na sreću, stvarajući objektivne i subjektivne prepreke obavljanju te djelatnosti, i da se tim uređenjem može sprečavati puna provedba načela predviđenih pravom Unije u području slobode poslovnog nastana i zaštite tržišnog natjecanja. Međutim, takvo je ograničenje opravdano razlozima javnog poretka ako je proporcionalno, transparentno i nediskriminirajuće u odnosu na subjekte iz drugih država članica.

12 Kao treće, Uredbom sa zakonskom snagom br. 16 od 2. ožujka 2012., pretvorenom u Zakon br. 44/2012, propisan je novi natječaj za dodjelu koncesija (tzv. poziv na nadmetanje Monti), predviđajući mogućnost sudjelovanja za subjekte koji obavljaju djelatnost prikupljanja uloga u jednoj od država Europskog gospodarskog prostora, gdje imaju registrirano sjedište ili mjesto poslovanja, na temelju dozvola izdanih u skladu s odredbama koje su na snazi u pravnom poretku te države i koji usto ispunjavaju zahtjeve u vezi s ugledom i pouzdanosti te gospodarske i imovinske uvjete koje propisuje Agencija za carine i monopole (ADM).

13 Društva Lottomatica, Snai, Cogetech, Hbg, Sisal, Codere, Cirsa, Matica i B Plus Gioco Legale Limited stekla su na temelju navedenog natječaja dvije tisuće koncesija, koje su istekle 1. srpnja 2016.

*Ispravak*

14 Talijanski zakonodavac je, također kako bi popunio praznine u pozivu na nadmetanje Monti na koje je upozorio Sud, Zakonom br. 190/2014 (tzv. „Zakon o stabilnosti za 2015.”) u članku 1. stavku 643. i Zakonom br. 208/2015 (tzv. „Zakon o stabilnosti za 2016.”) u članku 1. stavku 926. uveo ispravak na temelju kojeg su objekti u kojima se na dan 30. listopada 2014. obavljala djelatnost prikupljanja uloga u korist stranih posrednika bez talijanske koncesije i odobrenja policije mogli regulirati svoje poslovanje, pod uvjetom:

– da se obvežu na ukupan porezni ispravak plaćanjem prethodnog jedinstvenog poreza;

RADNI DOKUMENT

– da po toj osnovi plate unaprijed iznos od 10 000 eura za svaki CTD u pogledu kojeg se traži ispravak, koji treba platiti do 31. siječnja 2016.;

– da dostave ADM-u osobne i poslovne podatke voditelja CTD-a koji je u vezi s posrednikom podnositeljem zahtjeva, koristeći se prikladnim obrascem pod nazivom „Prilog C”, koji je vrijedio kao zahtjev za izdavanje policijskog odobrenja.

15 Gospodarski subjekti koji se priključe takvom ispravku stekli bi pravo obavljanja djelatnosti igara na sreću ili klađenja do datuma isteka predviđenog za 1. srpnja 2016. te bi eventualni i već dostavljeni akti o utvrđenju i izricanju sankcija izgubili svoje učinke.

*Nepokretanje novog nadmetanja i opće produljenje na neodređeno vrijeme*

16 Datum 1. srpnja 2016. trebao je prema sustavu koji je propisao zakonodavac predstavljati „vremensku granicu” između sustava koji je djelomično nespojiv s pravom Unije i novog sustava u kojem bi pristup tržištu bio u skladu s njim.

17 Naime, člankom 1. stavkom 932. Zakona br. 208/2015 propisivalo se da se sve koncesije za prikupljanje uloga na sportskim događajima trebaju dodijeliti u okviru novog nadmetanja koji treba pokrenuti od 1. svibnja 2016. na temelju „*otvorenog i nediskriminirajućeg natječajnog postupka*”.

18 Međutim, to nadmetanje nije bilo oglašeno u predviđenim rokovima, tako da je Agencija za carine i monopole dana 9. lipnja 2016. izdala okružnicu upućenu svim koncesionarima i nositeljima mreže, u kojoj je zbog razlogâ javnog poretka, proračuna i kontinuiteta zaposlenja odobrila svim subjektima (koji su već imali odobrenje na temelju prethodnih nacionalnih poziva na nadmetanje ili primjenom ispravka) nastavak djelatnosti prikupljanja uloga na neodređeno vrijeme.

*Položaj okrivljenika ZI-ja i TQ-a*

19 CTD, čiji su ZI i TQ voditelj odnosno zaposlenik, povezan je s malteškim subjektom Phoenix International Ltd.

20 Društvo Phoenix International Ltd priključilo se ispravku, ali pritom nije u propisanom roku do 31. siječnja 2016. uspjelo izvršiti sva plaćanja ni dati sve izjave iz navedenog Priloga C potrebne za svih 900 (devetsto) CTD-a u pogledu kojih je zatražilo ispravak, nego samo za njih 50.

21 Budući da nije moglo regulirati preostalih 850 CTD-a, to društvo zatražilo je 31. siječnja 2016. rok od 60 dana da to učini, koji mu je ADM dodijelio. Društvo Phoenix International Ltd. je dana 31. ožujka 2016. dostavilo priloge C koji su bili popunjeni potrebnim podacima za 850 CTD-ova, ali nije izvršilo odgovarajuća plaćanja potrebna za dovršetak ispravka. Nekoliko mjeseci kasnije, sredinom lipnja 2016., to je društvo izvršilo plaćanje za 3 CTD-a, zbog čega su oni

RADNI DOKUMENT

pridodani popisu od njih 50 koji su već bili regulirani. Stoga mu na kraju nije odobren ispravak za 847 CTD-ova.

22 Optuženici su pred sudom koji je uputio zahtjev istaknuli da je postupak ispravka zapravo predstavljao prepreku pristupu tržištu, s obzirom na to da je ADM odredbe za provedbu članka 1. stavka 926. Zakona br. 208 od 28. prosinca 2015. donio tek 15. siječnja 2016., a da nije izmijenio rok predviđen za ispunjenje obveza potrebno za ispravak, koji je navedenim zakonom određen za 31. siječnja 2016. Stoga je društvo Phoenix International Ltd. imalo samo 15 dana za dovršetak postupka za 900 CTD-ova koji su s njime povezani te je to ostvario tek za manji dio njih.

*Prethodna pitanja*

23 Sud koji je uputio zahtjev prihvaća argumente obrane i ističe da se ADM-ovo ponašanje čini diskriminirajuće u odnosu na malteškog gospodarskog subjekta Phoenix International Ltd. te da potencijalno ugrožava slobodu poslovnog nastana, zaštitu tržišnog natjecanja i propise o javnoj nabavi, i to s dvije točke gledišta.

24 To kao prvo vrijedi sa stajališta ograničavanja roka za sudjelovanje u ispravku za 2016., na koje se odnose *treće i peto prethodno pitanje*.

25 Takav rok nije u skladu s pravom Unije i osobito s navodima sadržanima u brojnim presudama Suda o nediskriminatornom karakteru koji mora imati svaki postupak produljenja postojećih koncesija (među ostalim, presuda od 13. rujna 2002., Komisija/Italija, predmet C-260/04, točka 29.).

26 Kao drugo, sa stajališta općeg produljenja na neodređeno vrijeme za obavljanje djelatnosti igara na sreću i klađenja odobrenog subjektima koji su na temelju prethodnih nacionalnih poziva na nadmetanje ili sudjelovanja u ispravku bili ovlašteni poslovati do isteka roka 30. lipnja 2016. To produljenje odredio je ADM nakon što je utvrdio da nije pokrenuto nadmetanje za dodjelu novih koncesija koje je država trebala pokrenuti kako bi postupila u skladu sa sudskom praksom Suda i pravom Unije, te se na njega odnose *prvo, drugo i četvrto prethodno pitanje*.

27 Što se tiče gospodarskih subjekata koji su dobili koncesiju na temelju prethodnih poziva na nadmetanje, na koje se odnose prethodno navedene odluke Suda, u kojima je utvrđena njihova neusklađenost s pravom Unije, takvo produljenje predstavljalo bi oblik izravne dodjele ugovora za pružanje usluge, što je protivno načelima u području javne nabave iz Direktive 2014/24/EU.

28 Konačno, zahtjevi iz prethodno navedene okružnice kojom je određeno sporno produljenje, osobito oni porezne prirode i oni koji se odnose na zapošljavanje, ne predstavljaju važne razloge u općem interesu koji mogu opravdati ograničenje temeljne slobode zajamčene Ugovorom.

RADNI DOKUMENT