

Lieta C-730/22

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

Iesniegšanas datums:

2022. gada 24. novembris

Iesniedzējtiesa:

Consiglio di Stato [Valsts padome] (Itālija)

Datums, kurā pieņemts iesniedzējtiesas nolēmums:

2022. gada 21. novembris

Apelācijas sūdzības iesniedzēja:

Coral Srl

Atbildētāji apelācijas instancē:

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Citi procesa dalībnieki:

B.E. Srl

Play Game Srl, Play Line Srl unipersonale

Personas, kas iestājušās lietā:

BC

BD

EF

GL

HU

Pamatlietas priekšmets

Apelācijas sūdzība par kādu *TAR Lazio* [Lacio Reģionālā administratīvā tiesa, Itālija] spriedumu, ar ko tika noraidīta vairāku ar bingo saistītu derību rīkošanas pārvaldītāju celta prasība. Minētā prasība bija par to, lai tiktu atcelts kāds administratīvs lēmums, kurā, īstenojot kādu likuma normu, bija noteicis jaunu ikmēneša maksājumu 7500 EUR apmērā, kas līdz jauna konkursa sarīkošanai, kurā valsts no jauna piešķirtu koncesijas, jāveic tiem pārvaldītājiem, kuru koncesijas bija beigušās un pašlaik atrodas “tehniskā pagarinājuma” režīmā.

Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu priekšmets un juridiskais pamats

Saskaņā ar LESD 267. panta otro daļu tiek lūgts interpretēt Direktīvu 2014/23/ES, brīvības veikt uzņēmējdarbību, pakalpojumu sniegšanas brīvības un pakalpojumu un kapitālu brīvas aprites principus, it īpaši tiesiskās palāvības aizsardzības, konkurences aizsardzības un diskriminācijas aizlieguma principu gaismā, lai konstatētu, vai tiem ir pretrunā tāds valsts tiesiskais regulējums, saskaņā ar kuru koncesijas bingo azartspēļu darbības īstenošanai pēc to termiņa beigām ir atkārtoti jāpiešķir jaunā konkursā, kas atvērts visiem nozares uzņēmējiem (un kas sākotnēji bija plānots uz 2014. gadu, pēc tam tika pārcelts un joprojām nav sarīkots), vienlaikus piespiežot līdzšinējos koncesionārus darboties “tehniskā pagarinājuma” režīmā un maksāt valstij periodiski palielinātu ikmēneša maksājumu, padarot to par nosacījumu dalībai jaunajā konkursā, un aizliedzot tiem mainīt azartspēļu organizēšanas vietas, tādā veidā pasliktinot sākotnējo koncesiju ekonomisko un finanšu līdzsvaru.

Prejudiciālais jautājums

“Vai Direktīva 2014/23/ES, ja tā uzskatāma par piemērojamu, un, katrā ziņā, no LESD 26., 49., 56. un 63. panta izrietošie vispārējie principi, kā tie interpretēti un piemēroti Tiesas judikatūrā, ar īpašu atsauci uz diskriminācijas aizliegumu, samērīguma principu un konkurences un brīvas pakalpojumu un kapitālu aprites aizsardzību, liedz piemērot tādas valsts tiesību normas, atbilstoši kurām valsts likumdevējs vai valsts pārvaldes iestāde var tā sauktā “tehniskā pagarinājuma” laikā, kas pēdējā desmitgadē vairākkārt atjaunots azartspēļu jomā, vienpusēji mainīt spēkā esošās attiecības, ieviešot pienākumu maksāt sākotnēji neparedzētus koncesijas maksājumus un vēlāk periodiski palielinot minētos maksājumus, kas vienmēr noteikti fiksētā apmērā visiem koncesionāriem neatkarīgi no apgrozījuma, uzliedzot koncesionāru darbībai arī turpmākus ierobežojumus – kā aizliegumu mainīt azartspēļu organizēšanas vietas –, un padarot dalību turpmākajā koncesiju piešķiršanas procedūrā atkarīgu no tā, vai uzņēmēji piekritīs šai pagarināšanai?”

Atbilstošās Eiropas Savienības tiesību normas

Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2014/23/ES (2014. gada 26. februāris) par koncesijas līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanu

LESD 26. pants – pakalpojumu un kapitālu brīva aprīte

LESD 49. pants – brīvība veikt uzņēmējdarbību Eiropas Savienības iekšienē

LESD 56. pants – pakalpojumu sniegšanas brīvība

LESD 63. pants – kapitālu aprītes ierobežojumi – samērīguma principa ievērošana

Tiesiskās palāvības aizsardzības princips

Konkurences aizsardzība

Diskriminācijas aizliegums

Atbilstošās valsts tiesību normas

1. panta 636.-638. punkts 2013. gada 27. decembra *legge n. 147 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (Likums Nr. 147 par valsts gada un daudzgadu budžeta veidošanas noteikumiem (“2014. gada Stabilitātes likums”); turpmāk tekstā – “Likums Nr. 147/2013”), un turpmākie grozījumi un papildinājumi, konkrēti tie, kas ieviesti ar 2015. gada 28. decembra *legge n. 208* [Likums Nr. 208] (turpmāk tekstā – “Likums Nr. 208/2015”) un 2017. gada 27. decembra *legge n. 205* [Likums Nr. 205] (turpmāk tekstā – “Likums Nr. 205/2017”).

Īss fakti un tiesvedības izklāsts

- 1 Itālijā ar bingo azartspēļu organizēšanu drīkst nodarboties tikai valsts, kas to pirmoreiz regulēja ar *Ministro delle finanze* [Finanšu ministra] 2000. gada 31. janvāra Dekrētu Nr. 29, paredzot, ka attiecīgo azartspēļu darbību īstenošana tiek uzticēta konkursa procedūrā piešķirtu koncesiju turētājiem. Valsts ir uzticējusi nozares pārvaldību *Agenzia delle dogane e dei monopoli* (Muitas un monopolu dienests; turpmāk tekstā – “ADM”).
- 2 Sākotnēji koncesiju ilgums bija noteikts uz sešiem gadiem, pēc kuru notecēšanas koncesijas būtu varēts atjaunot tikai vienu reizi, un nebija paredzēts nekāds maksājums par labu valstij. Maksājumu nepiemērošana tika pamatota ar faktu, ka uzņēmēju darbība jebkurā gadījumā radīja tiešu ekonomisku priekšrocību valstij, ko veidoja tā sauktā “valsts kasei maksājamā nodeva”, ar ko apliek koncesionāru ieņēmumus par spēļu kartīšu pārdošanu.

- 3 Lai jauno koncesiju piešķiršanā vai koncesiju, kuru termiņš beidzies, piešķiršanā no jauna garantētu Eiropas konkurences principa ievērošanu, Itālijas likumdevējs nolēma sarīkot – vispirms sarīdējot pēc laika lielāko daļu koncesiju ar termiņa beigām 2013. un 2014. gadā – vienotu konkursa procedūru, kas atvērta dalībai visiem nozares uzņēmējiem un sākotnēji bija paredzēta līdz 2014. gada 31. decembrim. Likumdevējs noteica, ka starplaikā līdzšinējiem koncesionāriem (proti, kuru koncesijai beidzas termiņš) ir jādarbojas “tehniskā pagarinājuma” režīmā, maksājot valstij ikmēneša maksājumu 2800 EUR apmērā, un ka tas ir nosacījums iespējai piedalīties nākamajā konkursā; tādā veidā tika ieviests maksas koncesiju princips (Likuma Nr. 147/2013 1. panta 636.-638. punkts).
- 4 2015. gadā, tā kā bija beidzies sākotnēji paredzētais konkursa rīkošanas termiņš, likumdevējs to pārcēla uz 2016. gada 31. decembri un pagarināja tehniskā pagarinājuma režīmu arī tām koncesijām, kuru termiņš beidzās laikposmā no 2015. gada līdz 2016. gadam, vienlaikus paceļot līdz 5000 EUR ikmēneša maksājumu un aizliedzot mainīt azartspēļu organizēšanas vietas visā tehniskā pagarinājuma laikposmā (Likums Nr. 209/2015).
- 5 2017. gadā, tā kā no jauna bija beidzies konkursa rīkošanas termiņš, likumdevējs to pārcēla uz 2018. gada 30. septembri un pagarināja tehniskā pagarinājuma režīmu arī tām koncesijām, kuru termiņš beidzās laikposmā no 2017. gada līdz 2018. gadam, vienlaikus paceļot līdz 7500 EUR ikmēneša maksājumu (Likums Nr. 205/2017).
- 6 Ar turpmākiem normatīviem aktiem likumdevējs vēl pagarināja tehniskā pagarinājuma režīmu līdz 2023. gadam, apturēja 2020. gadā maksājuma samaksu laikposmā, kad azartspēļu zāles bija slēgtas Covid-19 pandēmijas dēļ, atliktot laikā maksājamo summu samaksu, un, visbeidzot, noteica 2023. gada 31. martu par termiņu jauna konkursa sarīkošanai. Līdz šodienai tāds konkurss vēl nav izsludināts.
- 7 *Coral Srl* – sabiedrība, kas pārvalda ar bingo saistītu azartspēļu un derību rīkošanu saskaņā ar koncesiju, kuras termiņš jau ir beidzies un kas darbojas tehniskā pagarinājuma režīmā, – kopā ar citām mazajām un vidējām koncesionārēm, kuras atrodas tādā pat situācijā, pārsūdzēja *TAR del Lazio* [Lacio Reģionālā administratīvā tiesa, Itālija] 2018. gada 8. janvāra lēmumu, ko *ADM* pieņēma, īstenojot Likumu Nr. 2015/2017. Minētajā lēmumā *ADM*, gaidot, līdz tiks no jauna piešķirtas koncesijas ar termiņa beigām no 2013. gada līdz 2018. gadam, bija no jauna aprēķinājusi ikmēneša summas, kas koncesionāriem jāmaksā par darbības turpināšanu tehniskā pagarinājuma režīmā, nosakot šīs summas 7500 EUR apmērā.
- 8 It īpaši, prasītāja norādīja uz [ikmēneša] maksājuma palielināšanas nesaprātīgumu un netaisnīgumu, ievērojot, ka pati koncesija sākotnēji bija bezmaksas, ka likumdevējs vienpusēji ieviesa maksu par to, un ka iepriekšējos gados maksājums ir pastāvīgi ticis palielināts, lai gan ieņēmumi no bingo azartspēlēm kopš 2012. gada ir samazinājušies.

- 9 Prasītāja norādīja arī uz to, ka “*tehniskā pagarinājuma*” instrumenta pārejas un izņēmuma rakstura dēļ tas tiek ļaunprātīgi izmantots, kas kopš 2013. gada tiek nozarē izmantots tādā veidā, ka tiek pārkāpti brīvas konkurences, vienlīdzīgas attieksmes, pārredzamības un nediskriminācijas principi un tiek ierobežota prasītājas privātas ekonomiskās iniciatīvas brīvība, ko “*nepieļaujami ierobežo*” pienākums piekrist tehniskajam pagarinājumam un maksāt ar to saistīto ikmēneša maksājumu, kas ir padarīts par nosacījumu dalībai nākamajā konkursā jaunu koncesiju piešķiršanai.
- 10 Ar šādu premisu prasītāja lūdza TAR [Reģionālā administratīvā tiesa] arī uzdot jautājumu par to tiesību normu atbilstību Konstitūcijai, ko ADM piemērojis apstrīdētajā lēmumā, kā arī uzdot Eiropas Savienības Tiesai (turpmāk tekstā – “Tiesa”) prejudiciālu jautājumu par interpretāciju.
- 11 TAR [Reģionālā administratīvā tiesa] uzdeva *Corte costituzionale* [Konstitucionālā tiesa, Itālija] vairākus jautājumus par Likuma Nr. 205/2017 atbilstību Konstitūcijai tajā daļā, kurā tas grozīja Likuma Nr. 147/2013 1. panta 636. punktu, paredzot, ka ADM rīko konkursu bingo azartspēļu koncesiju piešķiršanai no jauna “*līdz 2018. gada 30. septembrim*”, vienlaikus palielinot līdz 7500 EUR ikmēneša maksājumu, kas agrāk ar Likumu Nr. 208/2015 bija noteikts 5000 EUR apmērā, un ar Likumu Nr. 147/2013 – 2800 EUR apmērā.
- 12 *Corte costituzionale* [Konstitucionālā tiesa, Itālija] ar spriedumu Nr. 49/2021, kaut gan norādot uz “*legislatīvās prakses, kas izpaužas kā konkursu pastāvīga un atkārtota atlikšana, smagu funkcionālo traucējumu aspektiem, veicot pasākumus, kas nevis veicina pāreju pie jaunā regulējuma šajā tirgus sektorā, bet tikai katru reizi pagarina agrāko koncesiju tehniskā pagarinājuma pārejas regulējuma esamību laikā*” un iesakot “*arī konkurences aizsardzībai pieturēties pie visos aspektos noteikta un stabila tiesiskā regulējuma*”, nav konstatējusi minētās tiesību normas pretrunu konstitucionālajiem noteikumiem par ekonomiskās iniciatīvas brīvību un vienlīdzību minēto likumu priekšā, kas lasīti arī kopsakarā ar ES Pamattiesību hartas (turpmāk tekstā – “Harta”) 16., 20. un 21. pantu.
- 13 Pēc minētā nolēmuma TAR [Reģionālā administratīvā tiesa] pilnībā noraidīja prasību ar spriedumu, ko *Coral Srl* pārsūdzēja iesniedzējtiesā.

Pamatlietas pušu galvenie argumenti

- 14 Cita starpā, apelācijas sūdzības iesniedzēja norādīja, ka kļūdaini ir vērtējums, ar kuru prejudiciālais jautājums par valsts tiesiskā regulējuma neatbilstību Eiropas Savienības tiesībām ir novērtēts kā nepamatots.
- 15 Apelācijas sūdzības iesniedzēja šajā ziņā atgādināja Tiesas apstiprinātos principus kādā spriedumā, kurā tā Itālijas tiesisko regulējumu līdzīgā jomā (kas ļāva pēc sākotnēji noteiktā koncesijas termiņa turpināt valsts momentloterijas likmju pieņemšanu iepriekšējai koncesionārei sabiedrībai *Lottomatica*, kuras vietā vēlāk stājās sabiedrība *Lotterie nazionali*) atzina par saderīgu ar Savienības tiesībām, jo

tajā gadījumā likumdevēja lēmums attiecībā uz sākotnējo koncesiju nebija izraisījis būtiskus grozījumus saskaņā ar Direktīvas 2014/23/ES 43. pantu (spriedums, 2021. gada 2. septembris, *Sisal* u.c., C-721/19 un C-722/19, EU:C:2021:672).

- 16 Savukārt, apelācijas sūdzības iesniedzējas ieskatā, tehniskā pagarinājuma režīms – pamatlīnijas priekšmets – izraisot attiecībā uz esošajām koncesijām pārmērīgus grozījumus, kas pārsniedz ar Direktīvas 2014/23/ES 3. un 43. pantu atļautās robežas. Minētais režīms, ko likumdevējs ieviesa 2013. gadā un kas nepārtraukti gadu gaitā tiek atjaunots, izrādās arvien dārgāks uzņēmējiem, ņemot vērā to, ka tehniskā pagarinājuma maksājums ir kļuvis arvien lielāks (salīdzinot ar to, ka sākotnējā koncesija bija bezmaksas), ka gadījumā, ja uzņēmējs atsakās piekrist pagarinājuma režīmam, viņam ir aizliegts piedalīties jaunā nākamajā konkursā (kas turklāt tiek pastāvīgi atlikts un līdz šodienai vēl nav sarīkots), un ka ir aizliegts mainīt azartspēļu organizēšanas vietas.
- 17 Papildus pretrunai minētajai direktīvai, tehniskā pagarinājuma režīms pārkāpjot LESD 26., 49., 56. un 63. pantu, jo ir pretrunā saprātīguma, vienlīdzīgas attieksmes, nediskriminācijas, pārredzamības, samērīguma, tiesiskās palāvēības, brīvības veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvības principiem.
- 18 Itālijas likumdevēja vienpusēji īstenotais grozījums esot izmainījis esošo koncesiju un pašas azartspēļu nozares ekonomisko un finanšu līdzsvaru, neietekmējot vienādi visus uzņēmējus, bet nodarot kaitējumu galvenokārt mazajiem koncesionāriem, kāda ir apelācijas sūdzības iesniedzēja, kam tādējādi esot bijis jāizvēlas starp divām alternatīvām – turpināt maksāt par nesamaksājamiem kļuvušos [ikmēneša] maksājumus vai nodot darbību lielajiem uzņēmējiem, kuriem fiksētais maksājums, kaut arī palielināts, ir palicis būtībā niecīgs, faktiski veidojot “*regresīva nodokļa*” paveidu, kura likme samazinās līdz ar nodokļa bāzes palielināšanos.
- 19 Atbildētājs apelācijas instancē ADM apstrīdēja šos argumentus, uzsverot, it īpaši, ka pilnīgi pareizi TAR [Reģionālā administratīvā tiesa] ir apstiprinājusi bingo azartspēļu koncesiju tehniskā pagarinājuma režīma saderību ar Savienības tiesībām, jo tā mērķis ir atļaut tieši esošajiem koncesionāriem, kuri visi ir pakļauti vienādiem tehniskā pagarinājuma nosacījumiem (tātad, bez jebkādas diskriminācijas), piedalīties jaunajā konkursa procedūrā, kas atvērta konkurencei vienlīdzīgos apstākļos, kā paredzēts Savienības tiesībās.

Īss lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu motīvu izklāsts

- 20 Iesniedzējtiesa vispirms norāda, ka no abiem iespējamajiem apelācijas sūdzības iesniedzējas norādītajiem lūgumiem sniegt prejudiciālu nolēmumu – lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu Eiropas Savienības Tiesai (turpmāk tekstā – arī “Tiesa”) vai *Corte costituzionale* [Konstitucionālā tiesa, Itālija] – par prioritāru ir jāuzskata pirmais, jo tā ir pēdējās instances tiesa un tāpēc, ka Savienības tiesību interpretācija ir nozīmīga lietas izspriešanai.

- 21 **Pirmkārt**, iesniedzējtiesa šaubās, ka var tikt uzskatīti par saderīgiem ar Direktīvu 2014/23/ES valsts tiesību akti, ar kuriem ir noteikts koncesiju, kuru termiņš ir beidzies, tehniskais pagarinājums, līdz tiks izsludināts jauns konkurss, kas ir vairākkārt atlikts un joprojām nav sarīkots, pakļaujot šo pagarinājumu un pašu iespēju piedalīties nākamajā konkursā ikmēneša maksājuma, kas laika gaitā ir periodiski palielināts, samaksai. Turklāt minētais maksājums ir noteikts abstrakti un bez jebkāda konkrēta vērtējuma par atsevišķās koncesijas ekonomiskajiem nosacījumiem, kā rezultātā var tikt mainīts koncesijas vispārējais līdzsvars.
- 22 Lai arī pats koncesijas jēdziens saskaņā ar minēto ES direktīvu paredz būtiska operacionālā riska esamību, kas var pastāvēt gan no pieprasījuma puses, gan no piedāvājuma puses (un kas var būt atkarīgs arī no uzņēmuma izmaksu struktūras svārstībām laikā), šajā gadījumā Itālijas likumdevējs ir būtiski grozījis pašu bingo nozares uzņēmuma izmaksu struktūru.
- 23 **Otrkārt**, gadījumam, ja Tiesa neuzskatīs Direktīvu 2014/23/ES par piemērojamu, iesniedzējtiesa pauž savas šaubas par konkrētā tiesiskā regulējuma saderību ar vispārējiem principiem, kas noteikti LESD 49. un 56. pantā, un it īpaši ar efektīvas tiesību aizsardzības tiesā un tiesiskās palāvbības aizsardzības principiem. Šajā ziņā tā atgādina šādu vispārējo principu interpretāciju, ko Tiesa veikusi 2021. gada 2. septembra spriedumā (*Sisal u.c.*, C-721/19 un C-722/19, EU:C:2021:672, it īpaši 35. un 36. punkts).
- 24 Šajā ziņā, pat atzīstot, ka konkrētā koncesiju tehniskā pagarinājuma režīma ieviešana ir pamatota ar nepieciešamību sarindot laikā tekošo koncesiju termiņus, lai īstenotu Savienības tiesību normas, atbilstoši kurām publiskās koncesijas pēc to termiņa beigām ir no jauna jāpiešķir konkurencei atvērtās publiskās konkursa procedūrās, šis režīms šķiet esam pretrunā LES 49. un 56. pantam, jo ievieš ierobežojumus brīvībai veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvībai, kas, ņemot vērā to konkrēto struktūru un atkārtosanos, liek šaubīties par to faktisko nepieciešamību, piemēroto raksturu, samērīgumu un līdzekļa lietderību attiecībā pret izvirzīto mērķi.