

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 6. marca 2007*

V združenih zadevah C-338/04, C-359/04 in C-360/04,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki sta ju vložili Tribunale di Larino (Italija) (C-338/04) in Tribunale di Teramo (Italija) (C-359/04 in C-360/04) z odločbama z dne 8. in 31. julija 2004, ki sta prispeli na Sodišče 6. in 18. avgusta 2004, v kazenskih postopkih zoper

Massimiliana Placanice (C-338/04),

Christiana Palazzeseja (C-359/04),

Angela Sorricchia (C-360/04),

* Jezik postopka: italijanščina.

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas in K. Lenaerts, predsedniki senatov, J. N. Cunha Rodrigues, sodniki, R. Silva de Lapuerta, sodnica, K. Schiemann (poročevalec), G. Arestis, A. Borg Barthet in M. Ilešič, sodniki,

generalni pravobranilec: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 7. marca 2006,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za M. Placanico in C. Palazzeseja D. Agnello, odvetnica,

– za A. Sorricchia R. A. Jacchia, A. Terranova, I. Picciano in F. Ferraro, odvetniki,

- za italijansko vlado I. M. Braguglia, zastopnik, skupaj z A. Cingolom in F. Scalfanijem, avvocati dello Stato (C-338/04, C-359/04 in C-360/04),

- za belgijsko vlado sprva D. Haven, nato M. Wimmer, zastopnika, skupaj s P. Vlaemminckom in S. Verhulstom, odvetnikoma (C-338/04),

- za nemško vlado C.-D. Quassowski in C. Schulze-Bahr, zastopnika (C-338/04),

- za špansko vlado F. Díez Moreno, zastopnik (C-338/04, C-359/04 in C-360/04),

- za francosko vlado G. de Bergues in C. Bergeot-Nunes, zastopnika (C-338/04),

- za avstrijsko vlado H. Dossi, zastopnik (C-338/04, C-359/04 in C-360/04),

- za portugalsko vlado L. I. Fernandes in A. P. Barros, zastopnika (C-338/04, C-359/04 in C-360/04), skupaj z J. L. da Cruz Vilaço, advogado (C-338/04),

- za finsko vlado T. Pynnä, zastopnik (C-338/04),

- za Komisijo Evropskih skupnosti E. Traversa, zastopnik (C-338/04, C-359/04 in C-360/04),

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 16. maja 2006

izreka naslednjo

Sodbo

¹ Predloga za predhodno odločanje se nanašata na razlago členov 43 ES in 49 ES.

- 2 Ta predloga sta bila vložena v okviru kazenskih postopkov, ki so bili uvedeni zoper M. Placanico, C. Palazzeseja in A. Sorricchia zaradi nespoštovanja italijanske zakonodaje, ki ureja pobiranje stav. Ne uvrščata se v pravna in dejanska okvira, ki sta podobna tistima, na podlagi katerih sta bili izdani sodba z dne 21. oktobra 1999 v zadevi Zenatti (C-67/98, Recueil, str. I-7289) in sodba z dne 6. novembra 2003 v zadevi Gambelli in drugi (C-243/01, Recueil, str. I-13031).

Pravni okvir

- 3 Italijanska zakonodaja v bistvu določa, da sta za sodelovanje pri organiziranju iger na srečo, skupaj s pobiranjem stav, potrebna koncesija in dovoljenje policije. Za vsako kršitev te zakonodaje je zagrožena kazenska sankcija, ki lahko seže celo do zaporne kazni treh let.

Koncesije

- 4 Dodeljevanje koncesij za organiziranje pobiranja stav na športne dogodke sta do leta 2002 upravljala italijanski nacionalni olimpijski odbor (Comitato olimpico nazionale italiano, v nadaljevanju: CONI) in nacionalna zveza za razvoj konjskih dirk (Unione nazionale per l'incremento delle razze equine, v nadaljevanju: UNIRE), ki sta bila pooblaščenca za organiziranje pobiranja stav na športne dogodke, ki sta jih organizirala ali so se odvijali pod njunim nadzorom. To je izhajalo iz določb zakonodajnega dekreta št. 496 z dne 14. aprila 1948 (GURI št. 118 z dne 14. aprila 1948) v povezavi s členom 3(229) zakona št. 549 z dne 28. decembra 1995 (redna priloga h GURI št. 302 z dne 29. decembra 1995) in s členom 3(78) zakona št. 662 z dne 23. decembra 1996 (redna priloga h GURI št. 303 z dne 28. decembra 1996).

- 5 Dekret št. 174 ministrstva za gospodarstvo in finance z dne 2. junija 1998 (GURI št. 129 z dne 5. junija 1998, v nadaljevanju: dekret št. 174/98) je določil posebna pravila dodeljevanja koncesij za CONI, dekret št. 169 predsednika republike z dne 8. aprila 1998 (GURI št. 125 z dne 1. junija 1998) pa je določil posebna pravila dodeljevanja koncesij za UNIRE.

- 6 Za koncesije, ki jih je dodeljeval CONI, je dekret št. 174/98 določal, da se dodelijo z razpisom. Pri tej dodelitvi je moral CONI še posebej skrbeti za preglednost delničarstva koncesionarjev in za razumno razdelitev točk pobiranja in sprejemanja stav na nacionalnem ozemlju.

- 7 Člen 2(6) dekreta št. 174/98 je zaradi zagotovitve preglednosti delničarstva določal, da se morajo delnice z glasovalno pravico, če je koncesionar kapitalska družba, glasiti na ime fizičnih oseb, družbe z neomejeno odgovornostjo ali komanditne družbe in niso prosto prenosljive.

- 8 Določbe o dodelitvi koncesij UNIRE so bile enake.

- 9 V letu 2002 so bila pooblastila CONI in UNIRE na področju stav na športne dogodke po številnih zakonodajnih posegih prenesena na neodvisno upravo državnih monopolov, ki deluje pod okriljem ministrstva za gospodarstvo in finance.

- ¹⁰ Na podlagi takrat uvedene spremembe s členom 22(11) zakona št. 289 z dne 27. decembra 2002 (redna priloga h GURI št. 305 z dne 31. decembra 2002, v nadaljevanju: finančni zakon za leto 2003) lahko od takrat pri razpisu za dodelitev koncesij sodelujejo vse kapitalske družbe, brez omejitev glede na to, kako so oblikovane.

Dovoljenje policije

- ¹¹ Dovoljenje policije se odobri izključno tistim, ki imajo koncesijo ali dovoljenje ministristva, ali kaki drugi pravni osebi, ki ji je z zakonom pridržana pravica organizirati ali izkoriščati stave. Ti pogoji za odobritev izhajajo iz člena 88 kraljevega dekreta št. 773 o potrditvi enotnega besedila zakonov na področju javne varnosti (Regio Decreto št. 773, Testo nico delle leggi di pubblica sicurezza) z dne 18. junija 1931 (GURI št. 146 z dne 26. junija 1931), kot je bil spremenjen s členom 37(4) zakona št. 388 z dne 23. decembra 2000 (redna priloga h GURI št. 302 z dne 29. decembra 2000, v nadaljevanju: kraljevi dekret).
- ¹² Poleg tega – na podlagi določb člena 11 v povezavi z določbami člena 14 kraljevega dekreta – dovoljenja ni mogoče izdati osebi, ki je bila obsojena na določene kazni ali

za določene kršitve, še posebej za tiste v zvezi s poštenostjo in sprejetimi moralnimi načeli ali za kršitve pravil iger na srečo.

- 13 Po izdaji dovoljenja mora imetnik na podlagi člena 16 kraljevega dekreta organom kazenskega pregona ob vsakem času dovoliti dostop v lokale, kjer se opravlja dovoljena dejavnost.

Kazenske sankcije

- 14 Člen 4 zakona št. 401 z dne 13. decembra 1989, ki posega v sektor nezakonitih iger in stav ter v varstvo pravilnega poteka športnih tekmovanj (GURI št. 294 z dne 18. decembra 1989), kot je bil spremenjen s členom 37(5) zakona št. 388 (v nadaljevanju: zakon št. 401/89), določa naslednje kazenske sankcije za nezakonito sodelovanje pri organizaciji iger na srečo:

„1. Kdor nezakonito sodeluje pri organizaciji loterij, stav ali napovedi za tekmovanja, ki so zakonsko pridržane državi ali drugim organom koncesionarjem, mu grozi zaporna kazen od treh mesecev do treh let. Prav to kazen je mogoče naložiti vsakomur, ki organizira stave ali napovedi za tekme na športne dejavnosti, ki jih upravljajo [CONI] in organi, ki so pod njegovim nadzorom, ali [UNIRE]. Kdor nezakonito sodeluje pri javni organizaciji stav na druga tekmovanja ljudi ali živali, pa tudi na spretnostne igre, mu grozi zaporna kazen od treh mesecev do enega leta in globa v znesku najmanj milijona lir. [...]

2. Kdor oglašuje tekmovanja, igre ali stave, ki se organizirajo v skladu s podrobnimi pravili, ki so opisana v odstavku 1, ne da bi bil sosterilec enega izmed tam določenih deliktov, mu grozi zaporna kazen od treh mesecev do največ enega leta ali globa v znesku od tisoč lir do milijon lir.

3. Kdor sodeluje pri tekmovanjih, igrah ali stavah, ki se organizirajo v skladu s podrobnimi pravili, ki so opisana v odstavku 1, ne da bi bil sosterilec enega izmed tam določenih deliktov, mu grozi zaporna kazen od treh mesecev do največ enega leta ali globa v znesku od tisoč lir do milijon lir.

[...]

4a. Sankcije, ki jih določa ta člen, se uporabijo za vsakogar brez koncesije, dovoljenja ali licence v smislu člena 88 [kraljevega dekreta], ki v Italiji opravlja dejavnost sprejemanja ali pobiranja ali ki v vsakem primeru kakorkoli lajša sprejemanje ali pobiranje, skupaj s tistim prek telefona ali telematsko, stav vseh vrst, ki jih sprejema kdorkoli v Italiji ali v tujini.

[...]“

Sodna praksa Corte suprema di cassazione

- ¹⁵ V sodbi št. 111/04 z dne 26. aprila 2004 (v nadaljevanju: Gesualdi) je Corte suprema di cassazione (Italija) preučilo združljivost italijanske zakonodaje na področju iger na srečo s členoma 43 ES in 49 ES. Pri pregledu je to sodišče ugotovilo, da navedena zakonodaja ni v nasprotju s členoma 43 ES in 49 ES.
- ¹⁶ Corte suprema di cassazione v sodbi Gesualdi ugotavlja, da italijanski zakonodajalec že več let izvaja politiko širjenja v sektorju iger na srečo z očitnim ciljem zvišati davke in da za italijansko zakonodajo ni mogoče poiskati nobene utemeljitve z vidika varstva potrošnika ali omejevanja nagnjenja potrošnikov k igri ali omejevanja ponudbe iger. Ugotavlja pa, da je bil dejanski cilj italijanske zakonodaje želja usmeriti dejavnosti iger na srečo v sisteme, ki jih je mogoče nadzorovati, zato da bi se preprečilo izkoriščanje teh dejavnosti v kriminalne namene. Zaradi tega razloga italijanska zakonodaja nadzira in spremlja osebe, ki izkoriščajo stave in napovedi za tekme, in kraje, kjer se tako izkoriščanje opravlja. Corte suprema di cassazione meni, da je mogoče s temi cilji upravičiti omejitve pravice do ustanavljanja in svobode opravljanja storitev.
- ¹⁷ Glede pogojev za zagotovitev preglednosti delničarstva koncesionarjev, katerih namen je od sodelovanja pri razpisu za dodelitev koncesij izključiti družbe, pri katerih ugotovitev identitete posameznih delničarjev ni vedno mogoča, Corte suprema

di cassazione v sodbi Gesualdi ugotavlja, da italijanska zakonodaja niti posredno ne izvaja diskriminacije v škodo tujih družb, saj njen namen ni le izključitev tujih kapital-skih družb z delničarji, katerih identitete ni mogoče natančno ugotoviti, ampak tudi vseh italijanskih kapital-skih družb z delničarji, katerih identitete ni mogoče natančno ugotoviti.

Spori o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

Dodelitev koncesij

- ¹⁸ Iz sodnega spisa izhaja, da je v skladu z določbami italijanske zakonodaje CONI 11. decembra 1998 objavil razpis za dodelitev 1000 koncesij za opravljanje stav na športna tekmovanja, pri čemer se je to število koncesij na podlagi posebne ocene štelo za zadostno za vse nacionalno ozemlje. Vzporedno je potekal razpis za 671 novih koncesij, ki ga je organiziralo ministrstvo za gospodarstvo in finance s soglasjem ministrstva za kmetijstvo in gozdarstvo za sprejemanje stav na konjskih dirkah, in 329 obstoječih koncesij je bilo avtomatično podaljšanih.
- ¹⁹ Posledica uporabe določb o preglednosti delničarstva, ki so veljale v času razpisov, je bila še posebej, da so bili od razpisov izključeni subjekti, ki so organizirani v obliki

družb, katerih delnice kotirajo na organiziranem trgu, pri katerih naj bi bila stalna in natančna ugotovitev identitete posameznih delničarjev nemogoča. Na podlagi teh razpisov so bile v letu 1999 dodeljene koncesije za obdobje šestih let in ki se podaljšajo za novo obdobje šestih let.

Družba Stanley International Betting Ltd

- ²⁰ Stanley International Betting Ltd (v nadaljevanju: Stanley) je družba, ustanovljena po angleškem pravu, ki je del skupine Stanley Leisure plc, družbe, ustanovljene po angleškem pravu, ki kotira na londonskem trgu vrednostnih papirjev (Združeno kraljestvo). Sedeža teh družb sta v Liverpoolu (Združeno kraljestvo). Skupina deluje v sektorju iger na srečo in je četrti največji pobiralec stav in prva lastnica igralnic v Združenem kraljestvu.
- ²¹ Družba Stanley je eden izmed operativnih posrednikov skupine Stanley Leisure plc zunaj Združenega kraljestva. Ima ustrezno pooblastilo za delovanje kot pobiralec stav v tej državi članici na podlagi licence, ki jo je izdala občina Liverpool. Podrejena je nadzoru javnega reda in varnosti britanskih organov, notranjemu nadzoru zakonitosti dejavnosti, nadzoru zasebne revizijske družbe ter nadzoru Državne blagajne in carinske uprave Združenega kraljestva.
- ²² Družba Stanley se je, ker je želela pridobiti koncesije za najmanj 100 točk sprejemanja stav na italijanskem ozemlju, seznanila z možnostjo sodelovanja pri razpisih, vendar je ugotovila, da ne izpolnjuje pogojev preglednosti delničarstva iz razloga, ker je bila

del skupine, ki kotira na organiziranem trgu. Zato ni sodelovala pri razpisu in nima koncesij za opravljanje stav.

Središča za prenos podatkov

- ²³ Družba Stanley deluje v Italiji prek posredništva več kot dvesto agencij, ki se skupaj imenujejo „središča za prenos podatkov“ (v nadaljevanju: SPP). Ta ponujajo storitve v lokalih, ki so odprti za javnost, v katerih dajejo strankam na voljo telematsko pot, ki jim omogoča dostop do strežnika družbe Stanley, ki se nahaja v Združenem kraljestvu. Stranke tako lahko telematsko na družbo Stanley naslovijo predloge športnih stav, izbranih med programi dogodkov in kotacij družbe Stanley, prejmejo sprejem teh predlogov, plačajo vložke in, v določenem primeru, prejmejo dobičke.
- ²⁴ SPP upravljajo neodvisni subjekti, ki so z družbo Stanley pogodbeno vezani. Placanna, Palazzese in Sorricchio, ki so obtoženi v sporih v glavni stvari, so vsi trije upravniki SPP, ki so povezani z družbo Stanley.
- ²⁵ Iz sodnega spisa, ki ga je posredovalo Tribunale di Teramo, izhaja, da sta Palazzese in Sorricchio pred začetkom dejavnosti na policijsko upravo v Atri vložila vloži za

pridobitev dovoljenja policije v skladu s členom 88 kraljevega dekreta. Na ti vlogi nista prejela odgovora.

Predlog za sprejetje predhodne odločbe Tribunale di Larino (zadeva C-338/04)

- ²⁶ Ker se je Placanicu očitalo, da je zagrešil delikt iz člena 4(4a) zakona št. 401/89 s tem, da je kot upravnik enega SPP za račun družbe Stanley opravljala organizirano dejavnost pobiranja stav brez zahtevanega dovoljenja policije, je državno tožilstvo proti njemu uvedlo kazenski postopek pri Tribunale di Larino.
- ²⁷ To sodišče navaja dvome v zvezi s pravno utemeljenostjo sklepa, do katerega je prišlo Corte suprema di cassazione v sodbi Gesualdi glede združljivosti člena 4(4a) zakona št. 401/89 s pravom Skupnosti. Sprašuje se, ali je mogoče z razlogi javnega reda, ki jih je navedlo Corte suprema di cassazione, utemeljiti zadevne omejitve.
- ²⁸ V teh okoliščinah je Tribunale di Larino odločilo, da prekine odločanje in da Sodišču v predhodno odločanje predloži to vprašanje:

„Sodišče naj presodi skladnost določbe člena 4(4a) zakona št. 401/89 z načeli iz člena 43 [ES] in naslednjih ter člena 49 Pogodbe EGS glede ustanavljanja in svobodnega opravljanja čezmejnih storitev, tudi glede na razhajanje v razlagi, ki izhaja iz

odločb Sodišča [...] (predvsem v [zgoraj navedeni] sodbi v zadevi Gambelli in drugi) v primerjavi s sodbo Suprema Corte di Cassazione a Sezioni Unite [v zadevi Gesualdi]; še posebej pa je bilo pozvano, naj določi uporabo kazenskopravne ureditve v italijanski državi, ki izhaja iz obtožnega akta in na podlagi katere je bil [M.] Placanica obtožen.“

Predloga za sprejetje predhodne odločbe Tribunale di Teramo (zadevi C-359/04 in C-360/04)

- 29 Policijska uprava v Atri, ki Palazzesi in Sorricchiu očita, da sta opravljala organizirano dejavnost za lažje pobiranje stav brez koncesije ali dovoljenja policije, je opravila preventivni zasег njunih lokalov in opreme na podlagi člena 4(4a) zakona št. 401/89. Državno tožilstvo je potrdilo zasег, tako da sta Palazzese in Sorricchio vložila tožbi proti tem ukrepom zasega na Tribunale di Teramo.
- 30 To sodišče meni, da so omejitve – naložene kapitalskim družbam, ki kotirajo na organiziranem trgu, ki so jim v letu 1999 preprečile, da bi sodelovale pri zadnjem razpisu za dodelitev koncesij za izkoriščanje dejavnosti stav – nezdržljive z načeli prava Skupnosti, ker diskriminirajo subjekte, ki niso iz Italije. Zato Tribunale di Larino in navedeno sodišče dvomita o utemeljenosti sodbe Gesualdi.

31 V teh okoliščinah je Tribunale di Teramo prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Tribunale [di Teramo] želi predvsem izvedeti, ali je [člena 43(1) ES in 49(1) ES] mogoče razlagati v tem smislu, da državam članicam dovoljujeta, da začasno odstopijo (za obdobje od šestih do dvanajstih let) od ureditve pravice do ustanavljanja ter svobode opravljanja storitev v Evropski uniji in da uzakonijo – ne da bi pri tem ogrozile zgoraj navedena načela Skupnosti –, da:

- se nekaterim subjektom podelijo koncesije za določene dejavnosti opravljanja storitev, za obdobje od šestih do dvanajstih let, na podlagi normativne ureditve, ki je od sodelovanja na razpisu izključila nekatere vrste konkurentov (ki niso iz Italije);

- se navedena pravna ureditev, potem ko je bilo naknadno ugotovljeno, da ta ni v skladu z načeloma iz členov 43 [ES] in 49 [...] ES, spremeni v tem smislu, da bodo v prihodnje lahko sodelovali tudi tisti subjekti, ki so bili od sodelovanja izključeni;

- se koncesije, izdane na podlagi predhodne normativne ureditve, za katero je bilo ugotovljeno, da je kršila načelo pravice do ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, ne prekličejo ter se ne opravi nov razpis v skladu z novo ureditvijo, ki je zdaj v skladu z zgoraj navedenimi načeli;

- senadaljuje pregon kogarkoli, ki deluje v povezavi s subjekti, [čeprav] pooblaščenimi za opravljanje take dejavnosti v državi članici izvora in izključenimi od razpisa ravno zaradi omejitev, ki so bile vzpostavljene s prejšnjo ureditvijo dodelitve koncesij, ki je bila pozneje razveljavljena.“

³² Zadevi C-359/04 in C-360/04 sta bili s sklepom predsednika Sodišča z dne 14. oktobra 2004 združeni za namene pisnega in ustnega postopka in izdaje sodbe. Z drugim sklepom predsednika Sodišča z dne 27. januarja 2006 je bila zadeva C-338/04 združena z združenima zadevama C-359/04 in C-360/04 za namene ustnega postopka in izdaje sodbe.

Dopustnost vprašanj za predhodno odločanje

³³ V zadevi C-338/04 vse vlade, ki so predložile stališča, razen belgijske, izpodbijajo dopustnost postavljenega vprašanja. V zvezi z zadevama C-359/04 in C-360/04 se italijanska in španska vlada sprašujeta o dopustnosti postavljenega vprašanja. V zvezi z zadevo C-338/04 portugalska in finska vlada navajata, da odločba Tribunale di Larino ne vsebuje zadostnih informacij za odgovor, medtem ko po mnenju italijanske, nemške, španske in francoske vlade postavljeno vprašanje zadeva razlago nacionalnega prava, in ne prava Skupnosti, in tako vabi Sodišče, naj se izreče o združljivosti notranjih pravnih norm s pravom Skupnosti. Italijanska in španska vlada sta izrazili isti zadržek v zvezi z dopustnostjo vprašanja, postavljenega v zadevah C-359/04 in C-360/04.

34 Glede informacij, ki jih je treba predložiti Sodišču v okviru predložitvene odločbe, je treba opozoriti, da te informacije niso namenjene zgolj Sodišču, da lahko poda koristne odgovore, ampak da morajo tudi vladam držav članic in drugim zainteresiranim strankam omogočiti, da predložijo stališča v skladu s členom 23 Statuta Sodišča. Iz ustaljene sodne prakse na eni strani izhaja, da je nujno, da nacionalni sodnik opredeli dejanski položaj in pravni okvir, v katerem se postavljajo vprašanja, ki jih predlaga, ali da vsaj razloži dejanske primere, na katerih so bila utemeljena ta vprašanja. Na drugi strani pa mora predložitvena odločba navesti jasne razloge, ki so nacionalnemu sodišču vzbudili dvom o razlagi prava Skupnosti in zaradi katerih meni, da je treba na Sodišče nasloviti vprašanja za predhodno odločanje. V teh okoliščinah je nujno, da nacionalno sodišče nujno vsaj minimalno obrazloži razloge, zakaj je izbralo določbe Skupnosti, katerih razlago predlaga, in povezavo, ki jo je ugotovilo med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki se uporablja v sporu o glavni stvari (glej zlasti v tem smislu sodbe z dne 26. januarja 1993 v združenih zadevah Telemarsicabruzzo in drugi, od C-320/90 do C-322/90, Recueil, str. I-393, točka 6; z dne 6. decembra 2005 v združenih zadevah ABNA in drugi, C-453/03, C-11/04, C-12/04 in C-194/04, Recueil, str. I-10423, točke od 45 do 47, in z dne 19. septembra 2006 v zadevi Wilson, C-506/04, ZOdl., str. I-8613, točki 38 in 39).

35 Odločba predložitvenega sodišča Tribunale di Larino (zadeva C-338/04) naj bi izpolnjevala zahteve. Če so namreč nacionalni pravni okvir in trditve, ki so jih navedle stranke, v bistvu enaki okviru, v katerega se uvršča zgoraj navedena sodba Gambelli in drugi, bi napotitev na to sodbo zadoščala za to, da bi se Sodišču in vladam držav članic in drugim zainteresiranim strankam omogočila ugotovitev predmeta spora o glavni stvari.

36 V zvezi z razdelitvijo odgovornosti v okviru sistema sodelovanja, ki ga določa člen 234 ES, je res, da so za razlago nacionalnih določb pristojna nacionalna sodišča in ne Sodišče, in da to ni pristojno, da bi se v okviru postopka, ki je bil uveden na podlagi

tega člena, izreklo o združljivosti pravnih norm notranjega prava z določbami prava Skupnosti. Vendar pa je Sodišče pristojno, da predložitvenemu sodišču posreduje vse napotke za razlago prava Skupnosti, ki mu lahko omogočijo presojo združljivosti notranjih pravnih pravil z Skupnostno ureditvijo (glej zlasti sodbo z dne 30. novembra 1995 v zadevi Gebhard, C-55/94, Recueil, str. I-4165, točka 19, in zgoraj navedeno sodbo Wilson, točki 34 in 35).

37 Glede na to je generalni pravobranilec v točki 70 sklepnih predlogov pravilno ugotovil, da izhaja iz vsebine besedila vprašanja za predhodno odločanje, ki ga je postavilo Tribunale di Larino (zadeva C-338/04), da je Sodišče povabljeno, da se izreče o združljivosti določbe notranjega prava s pravom Skupnosti. Vendar pa Sodišču, čeprav to ne more odgovoriti na to vprašanje – tako, kot je oblikovano –, nič ne preprečuje, da bi predložitvenemu sodišču podalo koristen odgovor s tem, da mu posreduje dejavnike za razlago prava Skupnosti, ki mu omogočijo, da samo odloči o združljivosti notranjega prava s pravom Skupnosti.

38 Vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo Tribunale di Teramo (zadevi C-359/04 in C-360/04), natančno opredeljuje učinke številnih nacionalnih zakonodajnih posegov in sprašuje Sodišče o združljivosti teh učinkov s Pogodbo ES. Zato Sodišče s tem vprašanjem ni povabljeno k temu, da se izreče o razlagi nacionalnega prava ali o njegovi združljivosti s pravom Skupnosti.

39 Postavljena vprašanja je zato treba razglasiti za dopustna.

Vprašanja za predhodno odločanje

⁴⁰ Iz sodnih spisov, ki so bili posredovani Sodišču, izhaja, da se mora subjekt, ki želi v Italiji opravljati dejavnost v sektorju iger na srečo, podrediti nacionalni zakonodaji z naslednjimi značilnostmi:

- obveznost pridobiti koncesijo;

- dodelitev navedenih koncesij na podlagi razpisa, pri katerem so izključene določene vrste subjektov in zlasti družbe, pri katerih ni mogoče vedno ugotoviti identitete posameznih delničarjev;

- obveznost pridobiti dovoljenje policije in

- kazenske sankcije v primeru nespoštovanja zadevne zakonodaje.

⁴¹ Predložitveni sodišči s postavljenimi vprašanji, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašujeta, ali člena 43 ES in 49 ES nasprotujeta nacionalni zakonodaji v zvezi

z igrami na srečo, kot je zadevna zakonodaja iz postopkov v glavni stvari, če ima ta take značilnosti.

- ⁴² Sodišče je že razsodilo, da zadevna nacionalna zakonodaja v postopkih v glavni stvari zato, ker prepoveduje – posledica kršitve te prepovedi so kazenske sankcije – izvaja nje dejavnosti v sektorju iger na srečo ob neobstoju koncesije ali dovoljenja policije, ki ga izda država, vsebuje omejitev pravice do ustanavljanja in svobode opravljanja storitev (zgoraj navedena sodba Gambelli in drugi, točka 59 in izrek).
- ⁴³ Na eni strani so omejitve, ki so naložene posrednikom, kot so obtoženci v postopku v glavni stvari, ovire za pravico do ustanavljanja družb s sedeži v drugi državi članici, kot je družba Stanley, ki opravljajo dejavnost pobiranja stav v drugih državah članicah s posredniki organizacije agencij, kot so SPP, ki jih upravljajo obtoženci v postopku v glavni stvari (glej zgoraj navedeno sodbo Gambelli in drugi, točka 46).
- ⁴⁴ Po drugi strani pomeni prepoved posrednikom, kot so obtoženci v postopku v glavni stvari, da bi olajšali ponujanje storitev stav na športne dogodke, ki jih organizira ponudnik, kot je družba Stanley, s sedežem v državi članici, ki ni država, v kateri ti posredniki opravljajo dejavnost, omejitev svobode navedenega ponudnika opravljanja storitev in to kljub temu, da imajo posredniki sedeže v isti državi članici kot naslovniki navedenih storitev (zgoraj navedena sodba Gambelli in drugi, točka 58).

- 45 V teh okoliščinah je treba preučiti, ali je mogoče dovoliti zadevne omejitve iz postopka v glavni stvari na podlagi razveljavitvenih ukrepov, ki so izrecno določeni v členih 45 ES in 46 ES ali ki so utemeljeni v skladu s sodno prakso Sodišča z višjimi razlogi v splošnem interesu (zgoraj navedena sodba Gambelli in drugi, točka 60).
- 46 V zvezi s tem je sodna praksa priznala določeno število pomembnih razlogov, ki se nanašajo na javni interes, kot so cilji varstva potrošnikov, preprečevanje goljufije in preprečevanje spodbujanja državljanov k čezmerni porabi pri igranju in preprečevanje vznemirjanja družbenega reda na splošno (glej v tem smislu sodbi z dne 24. marca 1994 v zadevi Schindler, C-275/92, Recueil, str. I-1039, točke od 57 do 60, in z dne 21. septembra 1999 v zadevi Läärä in drugi, C-124/97, Recueil, str. I-6067, točki 32 in 33, ter zgoraj navedeni sodbi Zenatti, točki 30 in 31, in Gambelli in drugi, točka 67).
- 47 V zvezi s tem moralne, verske ali kulturne posebnosti in škodljive moralne in finančne posledice za posameznika in za družbo, ki so lastne igram in stavam, lahko upravičijo obstoj dovolj velike diskrecijske pravice nacionalnih organov, da lahko določijo zahteve, ki jih zajemata varstvo potrošnikov in družbeni red (zgoraj navedena sodba Gambelli in drugi, točka 63).
- 48 Glede na to, čeprav lahko države članice prosto določajo cilje svoje politike na področju iger na srečo in v določenem primeru natančno določijo želeno raven varstva, morajo omejitve, ki jih določajo, vendarle izpolnjevati pogoje, ki izhajajo iz ustaljene sodne prakse Sodišča v zvezi z njihovo sorazmernostjo.
- 49 Zato je treba za vsako izmed omejitev, ki jih nalaga nacionalna zakonodaja, posebej preučiti zlasti, ali zagotavlja uresničevanje cilja ali ciljev, ki jih navaja zadevna država

članica, in ali ne presega tega, kar je nujno za doseg tega cilja. V vsakem primeru se morajo omejitve uporabiti nediskriminatorno (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Gebhard, točka 37, in Gambelli in drugi, točki 64 in 65, ter sodbo z dne 13. novembra 2003 v zadevi Lindman, C-42/02, Recueil, str. I-13519, točka 25).

Obveznost koncesije

- 50 Subjekt mora zato, da lahko deluje v sektorju iger na srečo v Italiji, pridobiti koncesijo. Na podlagi uporabljenega sistema koncesij je število subjektov omejeno. V zvezi s sprejemanjem stav je število koncesij za upravljanje stav na športna tekmovanja, ki niso konjske dirke, in število koncesij za sprejemanje stav na konjske dirke omejeno na 1000.
- 51 Uvodoma je treba navesti, da se je to število koncesij za obe vrsti, kot izhaja iz sodnih spisov, na podlagi posebne ocene štelo za „zadostno“ za vse nacionalno ozemlje, s čimer pa ni mogoče upravičiti ovir za pravico do ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev, ki izhajata iz te omejitve.
- 52 Glede ciljev, s katerimi bi se lahko upravičile ovire, je treba v teh okoliščinah razlikovati med ciljem zmanjšanja priložnosti igranja in, kjer so igre na srečo dovoljene,

ciljem boja proti kriminaliteti tako, da se za subjekte, ki so dejavni v tem sektorju, določi nadzor in usmeri dejavnosti iger na srečo v tako nadzorovane sisteme.

- 53 Pri prvi vrsti cilja izhaja iz sodne prakse, da morajo biti te omejitve, če je po načelu mogoče upravičiti omejitve števila subjektov, v vsakem primeru v skladu s skrbjo dejanskega zmanjšanja priložnosti igranja ter povezano in sistematično omejiti dejavnosti na tem področju (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Zenatti, točki 35 in 36, in Gambelli in drugi, točki 62 in 67).
- 54 V skladu s sodno prakso Corte suprema di cassazione je treba v ugotoviti, da italijanski zakonodajalec izvaja politiko širjenja v sektorju iger na srečo s ciljem povečanja davkov in da za italijansko zakonodajo ni mogoče poiskati nobene utemeljitve z vidika varstva potrošnika ali omejevanja nagnjenja potrošnikov k igri ali omejevanja ponudbe iger.
- 55 Drugo vrsto cilja, in sicer preprečitev izkoriščanja dejavnosti iger na srečo v kriminalne ali goljufive namene tako, da se te usmerijo v nadzirane sisteme, sta kot resnični cilj zadevne italijanske ureditve iz postopkov v glavni stvari ugotovila Corte suprema di cassazione in italijanska vlada v stališčih, ki sta jih predložila Sodišču. V tem pogledu je lahko politika nadziranega širjenja v sektorju iger na srečo dejansko

povezana s ciljem pritegniti igralce, ki opravljajo nezakonite dejavnosti prepovedanih iger in stav, k dovoljenim in zakonitim dejavnostim. Kot sta še posebej navedli belgijska in francoska vlada, je za doseg tega cilja potrebno, da so pooblaščen subjekt zanesljiva in tudi privlačna alternativa za prepovedane dejavnosti, kar lahko vključuje ponudbo obsežne vrste iger, oglaševanje določenega obsega in zatekanje k novim načinom razdelitve.

⁵⁶ Italijanska vlada je poleg tega navedla dejstva, kot je med drugim preiskava v sektorju iger in stav, ki jo je opravila šesta stalna komisija (finance in državna blagajna) italijanskega senata. S to preiskavo je bilo ugotovljeno, da pomenijo nezakonite prepovedane dejavnosti iger in stav v Italiji veliko težavo, ki bi jo bilo mogoče urediti s širjenjem dovoljenih in zakonitih dejavnosti. V skladu z navedeno preiskavo izhaja polovica celotnega prometa v sektorju iger na srečo v Italiji iz teh nezakonitih dejavnosti. Poleg tega je bilo v njej ocenjeno, da je mogoče – z zakonsko razširitvijo dovoljenih iger in stav – od navedenih nezakonitih dejavnosti pridobiti del prometa v znesku, ki je najmanj enak tistemu, ki je ustvarjen z dejavnostmi, dovoljenimi z zakonom.

⁵⁷ Sistem koncesij lahko v takih okoliščinah pomeni učinkovit mehanizem, ki omogoča nadzor subjektov, ki delujejo v sektorju iger na srečo, s ciljem preprečitve izkoriščanja teh dejavnosti v kriminalne in goljufive namene. Sodišče nima na voljo zadostnih dejstev, na podlagi katerih bi lahko preučilo omejitev celotnega števila koncesij glede na zahteve, ki izhajajo iz prava Skupnosti.

- 58 Predložitveni sodišči sta pristojni, da preverita, ali je nacionalna zakonodaja v delu, v katerem omejuje število subjektov, ki delujejo v sektorju iger na srečo, dejansko v skladu s ciljem, ki ga navaja italijanska vlada, preprečiti izkoriščanje dejavnosti v tem sektorju v kriminalne ali goljufive namene. Predložitveni sodišči sta tudi pristojni, da preverita, ali te omejitve izpolnjujejo pogoje glede sorazmernosti, ki izhajajo iz ustaljene sodne prakse Sodišča.

Razpis

- 59 Tribunale di Teramo (zadevi C-359/04 in C-360/04) izrecno poudarja izključitev kapitalskih družb, pri katerih ni mogoče vedno ugotoviti identitete delničarjev, in s tem izključitev vseh družb, ki kotirajo na organiziranem trgu, od razpisov za dodelitev koncesij. Komisija Evropskih skupnosti je navedla, da ima ta omejitve za posledico, da so od teh razpisov izključeni največji subjekti Skupnosti v sektorju iger na srečo – subjekti, ki so organizirani v obliki kapitalskih družb, katerih delnice kotirajo na organiziranih trgih.
- 60 Uvodoma je treba navesti, da vprašanje nezakonitosti pogojev, ki so določeni v okviru razpisov iz leta 1999, še zdaleč ni postalo brezpredmetno z zakonodajnimi spremembami iz leta 2002, ki odslej omogočajo vsem kapitalskim družbam, brez omejitve glede na njihovo obliko, da sodelujejo pri razpisih zato, da bi prejeli koncesije. Kot namreč navaja Tribunale di Teramo – ker so koncesije, ki so bile dodeljene v letu 1999, veljale za obdobje šestih let in so se podaljšale za ponovno obdobje šestih let in ker v tem času ni bil predviden noben nov razpis – bi lahko učinki izključitve kapitalskih družb,

ki kotirajo na organiziranem trgu, in posrednikov, kot so ti iz postopka v glavni stvari, ki bi lahko delovali za račun takih družb iz sektorja iger na srečo, segali do leta 2011.

⁶¹ Sodišče je že razsodilo, da – čeprav se izključitev od razpisa uporablja brez razlike za vse kapitalske družbe, ki kotirajo na organiziranem trgu, ki bi lahko bile zainteresirane za te koncesije in ki imajo sedež v Italiji ali v drugi državi članici – če med koncesionarji ni tujih subjektov zaradi tega, ker italijanska ureditev na področju razpisov v praksi izključuje možnost kapitalskih družb, ki kotirajo na organiziranem trgu drugih držav članic, da bi pridobile koncesijo, nacionalna ureditev na področju razpisov na prvi pogled pomeni omejitev pravice do ustanavljanja (zgoraj navedena sodba Gambelli in drugi, točka 48).

⁶² Ne glede na vprašanje, ali se izključitev kapitalskih družb, ki kotirajo na organiziranem trgu, dejansko uporablja enako za subjekte s sedežem v Italiji in za tiste iz drugih držav članic, ta popolna izključitev presega to, kar je nujno za dosego cilja, ki je preprečiti, da bi bili subjekti, ki delujejo v sektorju iger na srečo, vpleteni v kriminalne ali goljufive dejavnosti. Kot je namreč opozoril generalni pravobranilec v točki 125 sklepnih predlogov, obstajajo druga sredstva za nadzor računov in dejavnosti subjektov v sektorju iger na srečo, ki manj omejujejo pravico do ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev, kot je zbiranje informacij o njihovih predstavnikih ali o njihovih glavnih delničarjih. To ugotovitev potrjuje dejstvo, da je italijanski zakonodajalec verjel, da lahko popolnoma razveljavi navedeno izključitev s finančnim zakonom za leto 2003, ne da bi jo nadomestil z drugimi omejevalnimi ukrepi.

63 V zvezi s posledicami, ki izhajajo iz nezakonnosti izključitve določenega števila subjektov od razpisov za dodelitev obstoječih koncesij, mora nacionalni pravni sistem določiti procesna pravila za zaščito pravic, ki jih imajo subjekti neposredno na podlagi prava Skupnosti, pod pogojem, da ta pravila niso manj ugodna od tistih, ki urejajo podobne položaje na podlagi nacionalnega prava (načelo enakovrednosti) in da dejansko ne onemogočijo ali močno otežijo izvrševanja pravic, ki jih daje pravni red Skupnosti (načelo učinkovitosti) (glej sodbi z dne 20. septembra 2001 v zadevi *Courage in Crehan*, C-453/99, Recueil, str. I-6297, točka 29, in z dne 19. septembra 2006 v združenih zadevah *i-21 Germany in Arcor*, C-392/04 in C-422/04, ZOdl., str. I-8559, točka 57). Razveljavitev in ponovna razdelitev starejših koncesij in razpis enakega števila novih koncesij bi lahko bile v tem pogledu ustrezne rešitve. Vendar pa je treba v vsakem primeru ugotoviti, da ob neobstoju postopka za dodelitev koncesij, ki bi bil odprt za subjekte, ki naj bi bili nezakonito izključeni od možnosti uživati koncesijo ob zadnjem razpisu, takih subjektov zato, ker nimajo koncesije, ni mogoče sankcionirati.

64 Člena 43 ES in 49 ES je treba razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, kot je zadevna v postopkih v glavni stvari, ki izključijo in še naprej izključujejo iz sektorja iger na srečo subjekte, ki so organizirani v obliki kapitalskih družb, katerih delnice kotirajo na organiziranem trgu.

Obveznost dovoljenja policije

65 Zahteva, naj se subjekti, ki delujejo v sektorju iger na srečo, in njihovi lokali podredijo začetnemu nadzoru in stalnemu spremljanju, jasno prispeva k cilju preprečiti, da bi

bili subjekti vpleteni v kriminalne in goljufive dejavnosti, in se zdi, da je vsekakor ukrep, ki je sorazmeren s tem ciljem.

⁶⁶ Vendar pa izhaja iz sodnega spisa, da so bili obtoženci iz postopka v glavni stvari pripravljeni pridobiti dovoljenja policije in se podrediti takemu nadzoru in takemu spremljanju. Dovoljenja policije se namreč dodelijo zgolj imetnikom koncesije, zato obtoženci v postopku v glavni stvari niso mogli pridobiti takih dovoljenj. Glede na to iz sodnega spisa tudi izhaja, da sta Palazzese in Sorricchio, preden sta začela opravljati dejavnosti, vložila vloži za pridobitev dovoljenja policije v skladu s členom 88 kraljevega dekreta, vendar na vloži nista prejela odgovorov.

⁶⁷ Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 123 sklepnih predlogov ima postopek dodelitve dovoljenja policije v teh okoliščinah zgoraj ugotovljene napake pri dodeljevanju dovoljenj. Zato tega v nobenem primeru ni mogoče očitati osebam, kot so obtoženci iz postopka v glavni stvari, ki nimajo dovoljenja policije in ki niso mogle pridobiti takih dovoljenj, ker se za dodelitev takega dovoljenja zahteva predhodna koncesija, do katere pa navedene osebe niso bile upravičene v nasprotju s pravom Skupnosti.

Kazenske sankcije

⁶⁸ Čeprav načeloma kazenska zakonodaja spada v pristojnost držav članic, pa v skladu z ustaljeno sodno prakso pravo Skupnosti določa omejitve te pristojnosti, tako da taka

zakonodaja ne more omejiti temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja pravo Skupnosti (glej sodbo z dne 19. januarja 1999 v zadevi Calfa, C-348/96, Recueil, str. I-11, točka 17).

- 69 Poleg tega izhaja iz sodne prakse, da država članica ne more uporabiti kazenske sankcije za upravno formalnost, ki ni bila izpolnjena, če je izpolnitev te formalnosti zavrnila ali onemogočila zadevna država članica v nasprotju s pravom Skupnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 15. decembra 1983 v zadevi Rienks, 5/83, Recueil, str. 4233, točki 10 in 11).
- 70 Torej kaže, da te osebe, kot so obtoženci iz postopka v glavni stvari, ki so kot upravniki SPP povezani z družbo, ki organizira stave in ki kotira na organiziranem trgu in ima sedež v drugi državi članici, nikakor ne morejo pridobiti koncesij in dovoljenja policije, kar zahteva italijanska zakonodaja, ker Italijanska republika v nasprotju s pravom Skupnosti dodeljuje dovoljenja policije pod pogojem, da oseba že ima koncesijo, in da je pri zadnjem razpisu v postopkih v glavni stvari ta država članica zavrnila dodelitev koncesij družbam, ki kotirajo na organiziranem trgu. V teh okoliščinah Italijanska republika ne more uporabiti kazenskih sankcij za izvajanje organizirane dejavnosti pobiranja stav brez koncesije ali dovoljenja policije za osebe, kot so obtoženci iz postopka v glavni stvari.
- 71 Zato je treba ugotoviti, da je treba člena 43 ES in 49 ES razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, kot je ta iz postopkov v glavni stvari, ki določa kazensko sankcijo za osebe, kot so obtoženci iz postopka v glavni stvari, ker so opravljali organizirano dejavnost pobiranja stav brez koncesije ali dovoljenja policije, ki ga zahteva

nacionalna zakonodaja, če te osebe niso mogle pridobiti koncesij ali dovoljenj, ker jim jih zadevna država članica v nasprotju s pravom Skupnosti ni odobrila.

72 Glede na vse zgornje preudarke je treba na postavljena vprašanja odgovoriti:

1. Nacionalna ureditev, ki ob neobstoju koncesije ali dovoljenja policije, ki ga izda zadevna država članica, prepoveduje opravljanje dejavnosti pobiranja, sprejemanja, vpisa in prenosa stavnih predlogov, še posebej na športne dogodke, pomeni omejitev pravice do ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, ki sta določeni v členih 43 ES in 49 ES.
2. Predložitveni sodišči sta pristojni, da preverita, ali je resnični cilj nacionalne ureditve – če omejuje število subjektov, ki delujejo v sektorju iger na srečo – preprečevanje izkoriščanja dejavnosti v tem sektorju v kriminalne ali goljufive namene.
3. Člena 43 ES in 49 ES je treba razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, kot je ta iz postopkov v glavni stvari, ki izključi in še naprej izključuje iz sektorja iger na srečo subjekte, ki so organizirani v obliki kapitalskih družb, katerih delnice kotirajo na organiziranem trgu.

4. Člena 43 ES in 49 ES je treba razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, kot je ta, ki se obravnava v postopkih v glavni stvari, ki določa kazensko sankcijo za osebe, kot so obtoženci iz postopka v glavni stvari, ker so opravljali organizirano dejavnost pobiranja stav brez koncesije ali dovoljenja policije, ki ga zahteva nacionalna zakonodaja, če te osebe niso mogle pridobiti koncesij ali dovoljenj, ker jim jih zadevna država članica v nasprotju s pravom Skupnosti ni odobrila.

Stroški

- ⁷³ Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Nacionalna ureditev, ki ob neobstoju koncesije ali dovoljenja policije, ki jih izdaja zadevna država članica, prepoveduje opravljanje dejavnosti pobiranja, sprejemanja, vpisa in prenosa stavnih predlogov, še posebej na športne**

dogodke, pomeni omejitev pravice do ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, ki sta določeni v členih 43 ES in 49 ES.

2. **Predložitveni sodišči sta pristojni, da preverita, ali je resnični cilj nacionalne ureditve – če omejuje število subjektov, ki delujejo v sektorju iger na srečo – preprečevanje izkoriščanja dejavnosti v tem sektorju v kriminalne ali goljufive namene.**

3. **Člena 43 ES in 49 ES je treba razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, kot je ta, ki se obravnava v postopkih v glavni stvari, ki izključi in še naprej izključuje iz sektorja iger na srečo subjekte, ki so organizirani v obliki kapitalskih družb, katerih delnice kotirajo na organiziranem trgu.**

4. **Člena 43 ES in 49 ES je treba razlagati tako, da nasprotujeta nacionalni ureditvi, kot je ta, ki se obravnava v postopkih v glavni stvari, ki določa kazensko sankcijo za osebe, kot so obtoženci iz postopka v glavni stvari, ker so opravljali organizirano dejavnost pobiranja stav brez koncesije ali dovoljenja policije, ki ga zahteva nacionalna zakonodaja, če te osebe niso mogle pridobiti koncesij ali dovoljenj, ker jim jih zadevna država članica v nasprotju s pravom Skupnosti ni odobrila.**

Podpisi