Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

20. prosinca 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sloboda pružanja usluga, sloboda poslovnog nastana, slobodno kretanje kapitala i sloboda poduzetništva – Ograničenja – Dodjela novih koncesija za mrežno upravljanje igrama na sreću – Načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja – Presuda ustavnog suda – Postojanje ili nepostojanje obveze nacionalnog suda da Sudu uputi prethodno pitanje”

U predmetu C-322/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukom od 4. veljače 2016., koju je Sud zaprimio 7. lipnja 2016., u postupku

Global Starnet Ltd

protiv

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica vijeća, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, S. Rodin (izvjestitelj) i E. Regan, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 6. travnja 2017.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Global Starnet Ltd, B. Carbone, C. Barreca, S. Vinti i A. Scuderi, *avvocati*,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Fiorentina i P. G. Marronea, *avvocati dello Stato*,

– za belgijsku vladu, M. Jacobs i L. Van den Broeck, u svojstvu agenata, uz asistenciju P. Vlaemmincka i R. Verbekea, *advocaten*,

* Jezik postupka: talijanski

– za češku vladu, M. Smolek i J. Vláčil, u svojstvu agenata,

– za portugalsku vladu, L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, A. Silva Coelho i P. de Sousa Inês, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, L. Malferrari i H. Tserepa-Lacombe, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 8. lipnja 2017.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 26., 49., 56., 63. i 267. UFEU-a i članka 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima te općeg načela zaštite legitimnih očekivanja.

2 Zahtjev je podnesen u okviru spora što ga društvo Global Starnet Ltd vodi protiv Ministera dell'Economia e delle Finanze (Ministarstvo gospodarstva i financija, Italija) i Amministrazionea Autonoma Monopoli di Stato (Neovisna uprava za državne monopole; u daljnjem tekstu: AAMS) u vezi s utvrđivanjem uvjeta koji se primjenjuju na mrežno upravljanje igrama na sreću na zabavnim automatima te o pozivu na nadmetanje za dodjelu koncesije za uspostavu i vođenje mreže za upravljanje igrama na tim automatima.

Pravni okvir

3 U članku 1. stavku 78. točki b) leggea n. 220, „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)" (Zakon br. 220 o izvršavanju godišnjeg i višegodišnjeg državnog proračuna (Zakon o stabilnosti iz 2011.)) od 13. prosinca 2010. (redovni dodatak GURI-ju br. 297 od 21. prosinca 2010.; u daljnjem tekstu: Zakon br. 220/2010) propisano je sljedeće:

„[…]

4) tijekom cjelokupnog trajanja koncesije zaduženost se mora održati na razini […] koja ne prelazi vrijednost predviđenu odlukom Ministarstva gospodarstva i financija;

[…]

8) transakcije koje dovode do promjene osobe koncesionara podliježu prethodnom AAMS-ovu odobrenju, pod prijetnjom oduzimanja koncesije; pod promjenom osobe koncesionara valja razumjeti sve koncesionarove radnje spajanja, podjele, prijenosa poduzeća, promjene sjedišta ili djelatnosti društva, prestanka društva, uz iznimku prodaje ili nuđenja njegovih dionica na uređenom tržištu;

9) transakcije koje uključuju prijenos udjela kojih je koncesionar nositelj, čak i kontrolnih udjela – koje u poslovnoj godini u kojoj se provode mogu dovesti do smanjenja indeksa solventnosti što ga odlukom utvrđuje Ministarstvo gospodarstva i financija – podliježu prethodnom AAMS-ovu odobrenju, ne dirajući time u koncesionarovu obvezu da u tim slučajevima – pod prijetnjom oduzimanja koncesije – ponovno dosegne gore navedeni indeks, povećanjem kapitala ili drugim transakcijama ili instrumentima čiji je cilj ponovno dosezanje tog indeksa u razdoblju od šest mjeseci od dana odobravanja financijskih izvještaja;

[…]

17) višak dobiti od radnji navedenih u podtočki 6. samo uz prethodno AAMS-ovo odobrenje može se upotrijebiti u svrhe različite od ulaganja u djelatnosti koje su predmet koncesije;

[…]

23) sankcije u obliku penala predviđene su u slučaju povrede ugovornih odredaba o dodjeli koncesije koja se može pripisati koncesionaru, čak i ako je postupao bez namjere; sankcije su različite težine, ovisno o ozbiljnosti povrede, a uz poštovanje načela proporcionalnosti i djelotvornosti sankcija;

[…]

25) koncesionar koji po isteku koncesije prestaje s radom dužan je nastaviti redovito obavljati djelatnost upravljanja prikupljanjem [oklada] u igrama na sreću koje su predmet koncesije do prenošenja upravljanja i iskorištavanja na novog koncesionara.

[…]”

4 Na temelju članka 1. stavka 79. tog zakona, nositelji koncesije za upravljanje javnim igrama na sreću koje se ne odvija na daljinu dužni su potpisati dodatak ugovoru o koncesiji kako bi se on uskladio s odredbama spomenutog zakona navedenima u prethodnoj točki.

Glavni postupak i prethodna pitanja

5 AAMS dodijelio je društvu Global Starnet koncesiju za uspostavu i vođenje internetske mreže za upravljanje zakonitim igrama na sreću posredstvom zabavnih automata i s tim povezanih aktivnosti na temelju odredbe koja je predviđala dodjelu te vrste koncesija postojećim koncesionarima – među kojima i spomenutom društvu – bez provođenja postupaka odabira koji su propisani za ostale priređivače igara.

6 Uvjeti za iskorištavanje koncesija za priređivanje igara na sreću i upravljanje njima izmijenjeni su Zakonom br. 220/2010 tako da su postali nepovoljniji za društvo Global Starnet. Na temelju tog zakona AAMS donio je odluku o utvrđivanju uvjeta koji se primjenjuju na mrežno upravljanje igrama na sreću na zabavnim automatima i objavio poziv na nadmetanje za dodjelu koncesije za uspostavu i iskorištavanje internetske mreže za upravljanje igrama na sreću na tim automatima.

7 Protiv tih dviju upravnih odluka društvo Global Starnet podnijelo je tužbu Tribunaleu amministrativo regionale per il Lazio (Regionalni upravni sud za Lacij, Italija).

8 Budući da je taj sud odbio njegovu tužbu, društvo Global Starnet žalilo se Consigliu di Stato (Državno vijeće, Italija) ističući ponajprije povredu načela zaštite legitimnih očekivanja jer je Zakonom br. 220/2010 omogućeno propisivanje uvjeta za obavljanje koncesionarovih djelatnosti priređivanja javnih igara na sreću i upravljanja tim igrama kojima se u bitnome mijenjaju postojeći ugovori. Nadalje, spomenuto je društvo tvrdilo da je povrijeđeno načelo jednakog postupanja time što se našlo u nepovoljnoj situaciji u odnosu na nove konkurente koji se nisu zadužili i da taj zakon nije u skladu s načelima prava Unije, koja nalažu ukidanje svih prepreka razvoju slobodnog kretanja robe i slobode pružanja usluga. Naposljetku, društvo Global Starnet ističe da su sporne odredbe Zakona br. 220/2010 protuustavne u dijelu u kojem su protivne slobodi poduzetništva i da je poziv na nadmetanje za dodjelu koncesije za uspostavu i iskorištavanje internetske mreže za upravljanje igrama na sreću na zabavnim automatima nezakonit jer može dovesti do njegova isključivanja iz postupka dodjele ugovora.

9 Consiglio di Stato (Državno vijeće) nepravomoćnom presudom od 2. rujna 2013. djelomično je prihvatio žalbu društva Global Starnet. On je, među ostalim, presudio da je to društvo bilo prinuđeno sudjelovati u novom postupku odabira, iako na temelju zakonskih propisa koji su vrijedili u vrijeme

potpisivanja njegova ugovora o koncesiji taj postupak nije trebalo provoditi za postojeće koncesionare, i da mu je nezakonito nametnut nepovoljniji ugovor, iako je izvršio određena ulaganja u vjeri da će se prvotna koncesija nastaviti bez prekida u razdoblju u kojem se omogućava pristup novim konkurentima.

10 Na pitanje o ustavnosti članka 1. stavka 79. Zakona br. 220/2010 što mu ga je postavio sud koji je uputio zahtjev Corte costituzionale (Ustavni sud, Italija) u presudi br. 56/2015 od 31. ožujka 2015. ocijenio je da su načela zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti vrijednosti zaštićene talijanskim ustavom, ali ne apsolutno i bez iznimke. Što se tiče koncesije za javne usluge, taj je sud utvrdio da mogućnost javne intervencije koja dovodi do izmjena prvotnih uvjeta treba smatrati svojstvenom odnosu iz ugovora o koncesiji od samog njegova početka, što osobito vrijedi za tako osjetljivo područje kao što je ono javnih igara na sreću, koje zaslužuje osobitu i stalnu pozornost nacionalnog zakonodavca. Slijedom navedenog, smatrao je da nisu povrijeđene ni spomenute vrijednosti ni sloboda poduzetništva. Štoviše, spomenuti je sud dodao da zahtjevi koji su nametnuti spornim odredbama u predmetnom slučaju predstavljaju minimalnu mjeru za ponovno uspostavljanje načela jednakog postupanja prema prireĎivačima, potpuno opravdanu položajem postojećeg koncesionara koji uživa pogodnost proizišlu iz činjenice da nije dužan sudjelovati u novom postupku odabira. Nadalje, sporne odredbe tako nisu ni očito nedosljedne ciljevima što ih je postavio nacionalni zakonodavac ni neproporcionalne sadržaju i naravi odnosa iz ugovora o koncesiji niti se njima nameću nesnošljive dodatne obveze. Naposljetku, Corte costituzionale (Ustavni sud) ocijenio je da je navodni gubitak cjelokupnog uloženog kapitala ili njegova dijela u najgorem slučaju samo neizravna posljedica zahtjeva koji su u pogledu upravljanja nametnuti u spornim odredbama te se kao takva nalazi izvan područja zaštite u obliku prava na naknadu štete.

11 Nakon navedene presude Cortea costituzionale (Ustavni sud) – koji je članak 1. stavak 79. Zakona br. 220/2010 razmatrao u svjetlu odredaba talijanskog ustava, čiji je sadržaj, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, u bitnome istovjetan odgovarajućim odredbama Ugovora – taj sud smatrao je potrebnim uputiti zahtjev za prethodnu odluku.

12 U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 267. stavak 3. UFEU-a tumačiti na način da ne postoji bezuvjetna obveza suda koji odlučuje u posljednjem stupnju da uputi prethodno pitanje o tumačenju prava Unije ako je u istom nacionalnom postupku Ustavni sud ocijenio ustavnost nacionalnog propisa uz pomoć, u biti, normativnih parametara koji su jednaki onima čije se tumačenje zahtijeva od Suda, iako se od njih formalno razlikuju jer proizlaze iz ustavnih odredaba, a ne iz odredaba Ugovora?

2. Podredno, u slučaju da Sud na pitanje o tumačenju članka 267. stavka 3. UFEU-a odgovori na način da je zahtjev za prethodnu odluku obvezan: protivi li se odredbama i načelima iz članaka [26., 49., 56. i 63. UFUE-a] i članka 16. […] Povelje o temeljnim pravima i općem načelu zaštite legitimnih očekivanja [koje je jedno od temeljnih načela Unije, kako je to Sud utvrdio u presudi od 14. ožujka 2013., Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169)] donošenje i primjena nacionalnog propisa [članak 1. stavak 78. točka b) podtočke 4., 8., 9., 17., 23. i 25. Zakona br. 220/2010] kojim se – čak i osobama koje su već koncesionari u sektoru mrežnog upravljanja zakonitim igrama – nameću novi zahtjevi i obveze putem dodatka već postojećem ugovoru (i bez ikakvog roka za postupnu prilagodbu)?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

13 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 267. stavak 3. UFEU-a tumačiti na način da nacionalni sud protiv čijih odluka nema pravnog lijeka nije dužan uputiti prethodno pitanje o tumačenju prava Unije ako je u istom nacionalnom postupku ustavni sud države članice ocjenjivao ustavnost nacionalnih odredaba čiji sadržaj odgovara odredbama prava Unije.

14 Prije svega valja napomenuti da je sud koji je uputio zahtjev, prije nego što se obratio Sudu, postavio Corteu costituzionale (Ustavni sud) pitanje o ustavnosti odredaba nacionalnog prava koje su također predmet drugog prethodnog pitanja. U odgovoru na postavljeno pitanje Corte costituzionale (Ustavni sud) nije se izjašnjavao o sukladnosti tih odredaba s pravom Unije, nego s odredbama talijanskog ustava koje sud koji je uputio zahtjev u bitnome smatra istim referentnim normama kao što su članci 26., 49., 56. i 63. UFEU-a, članak 16. Povelje o temeljnim pravima te načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja.

Dopuštenost

15 Talijanska vlada osporava dopuštenost prvog pitanja ističući sljedeće argumente.

16 Kao prvo, nacionalni sud koji odlučuje u posljednjom stupnju, prema njezinu mišljenju, dužan je prethodno razmotriti pitanje kako bi se izbjegla zlouporaba stranaka. Kao drugo, nema nikakva razloga za dvojbu o tome je li nacionalni sud dužan prihvatiti tumačenje Cortea costituzionale (Ustavni sud) jer presude Suda kojima su odbačena pitanja o ustavnosti za njega nisu obvezujuće. Kao treće, talijanska vlada tvrdi da je sud koji je uputio zahtjev – s obzirom na to da je pitanje o ustavnosti nacionalnog prava ocijenio relevantnim za donošenje odluke u sporu, zbog čega je postavio pitanja Corteu constituzionale (Ustavni sud) – zaključio da su sporna nacionalna pravila sukladna pravu Unije. Kao četvrto, prvo pitanje isključivo je hipotetsko i stoga nedopušteno jer je sud koji je uputio zahtjev pitanje o tome protive li se pravila iz glavnog postupka pravu Unije, prije njegova upućivanja Sudu, trebao postaviti Corteu costituzionale (Ustavni sud).

17 U tom smislu valja podsjetiti da je, u okviru suradnje između Suda i nacionalnih sudova koja je uspostavljena člankom 267. UFEU-a, isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Stoga, budući da se postavljeno pitanje odnosi na tumačenje prava Unije, Sud je načelno dužan donijeti odluku. O prethodnom pitanju koje je postavio nacionalni sud može se odbiti odlučiti samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (presuda od 7. srpnja 2016., Muladi, C-447/15, EU:C:2016:533, t. 33.).

18 U predmetnom slučaju nije posve očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili glavnim postupkom ili da je problem hipotetski.

19 Štoviše, s obzirom na gore navedenu sudsku praksu, pitanje je li sud koji je uputio zahtjev vezan tumačenjem spornih nacionalnih propisa što ga je dao Corte costituzionale (Ustavni sud) ili se potonjem sudu morao obratiti pitanjem koje se odnosi na tumačenje prava Unije nije relevantno za ocjenu dopuštenosti prvog prethodnog pitanja.

20 Iz toga slijedi da je prvo pitanje dopušteno.

Meritum

21 Treba podsjetiti da nacionalni sud koji u predmetu koji se odnosi na pravo Unije smatra da je odredba nacionalnog prava ne samo protivna pravu Unije nego i neustavna ne gubi pravo ili se ne oslobađa obveze, predviđene u članku 267. UFEU-a, da Sudu uputi pitanja glede tumačenja ili valjanosti prava Unije zbog činjenice da je utvrđenje neustavnosti pravila nacionalnog prava podložno obveznom postupku pred ustavnim sudom. Naime, djelotvornost prava Unije bila bi u opasnosti ako bi postojanje obveznog postupka pred ustavnim sudom moglo spriječiti nacionalnog suca koji odlučuje u predmetu koji se odnosi na pravo Unije u ostvarivanju prava koje mu daje članak 267. UFEU-a da Sudu uputi pitanja o tumačenju ili o valjanosti prava Unije kako bi mogao odlučiti je li mu sukladna odredba nacionalnog prava (presuda od 4. lipnja 2015., Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, t. 34. i navedena sudska praksa).

22 Sud je iz svih navedenih razmatranja izveo zaključak da funkcioniranje sustava suradnje između Suda i nacionalnih sudova uspostavljenog člankom 267. UFEU-a i načelo nadređenosti prava Unije zahtijevaju da nacionalni sudac bude slobodan u kojoj god fazi postupka to smatra primjerenim, čak i na kraju incidentalnog postupka za ocjenu ustavnosti, uputiti Sudu bilo koje prethodno pitanje koje smatra potrebnim (presuda od 4. lipnja 2015., Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, t. 35. i navedena sudska praksa).

23 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da bi učinkovitost prava Unije bila ugrožena, a koristan učinak članka 267. umanjen, ako bi sudac zbog postojanja incidentalnog postupka kontrole ustavnosti bio spriječen uputiti Sudu prethodna pitanja i izravno primijeniti pravo Unije u skladu s odlukom ili sudskom praksom Suda (vidjeti u tom smislu presudu od 4. lipnja 2015., Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, t. 36. i navedenu sudsku praksu).

24 Nadalje, iako je točno da je postupak uspostavljen člankom 267. UFEU-a instrument suradnje između Suda i nacionalnih sudova, zahvaljujući kojem Sud daje nacionalnim sudovima elemente za tumačenje prava Unije koji su im potrebni za rješavanje spora koji se pred njima vodi, činjenica je da je, kada prema nacionalnom pravu nema pravnog lijeka protiv odluke nacionalnog suda, potonji načelno dužan uputiti to pitanje Sudu, u skladu s člankom 267. trećim stavkom UFEU-a, ako se pred njim pojavi pitanje o tumačenju prava Unije (vidjeti presudu od 9. rujna 2015., Ferreira da Silva e Brito i dr., C-160/14, EU:C:2015:565, t. 37.).

25 To što se Corte costituzionale (Ustavni sud) izjasnio o sukladnosti odredaba nacionalnog prava koje su također predmet drugog prethodnog pitanja s odredbama talijanskog ustava koje sud koji je uputio zahtjev smatra u bitnome istim referentnim normama kao što su članci 26., 49., 56. i 63. UFEU-a i članak 16. Povelje o temeljnim pravima ničim ne utječe na obvezu propisanu u članku 267. UFEU-a da se Sudu upute pitanja o tumačenju prava Unije.

26 S obzirom na sve navedeno, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 267. stavak 3. UFEU-a treba tumačiti na način da je nacionalni sud protiv čijih odluka nema pravnog lijeka načelno dužan uputiti prethodno pitanje o tumačenju prava Unije, čak i ako je u istom nacionalnom postupku ustavni sud države članice ocjenjivao ustavnost nacionalnih odredaba čiji sadržaj odgovara odredbama prava Unije.

Drugo pitanje

27 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 26., 49., 56. i 63. UFEU-a te članak 16. Povelje o temeljnim pravima i načelo zaštite legitimnih očekivanja tumačiti na način da im je protivan nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku, koji postojećim koncesionarima u sektoru mrežnog upravljanja zakonitim igrama na sreću nameće nove uvjete za obavljanje djelatnosti u okviru dodatka postojećem ugovoru.

28 U predmetnom slučaju člankom 1. stavkom 78. točkom b) podtočkama 4., 8., 9., 17., 23. i 25. Zakona br. 220/2010 postojećim je koncesionarima nametnuto šest novih uvjeta za obavljanje djelatnosti. Oni uključuju obvezu održavanja zaduženosti na razini koja ne prelazi vrijednost utvrđenu odlukom; podvrgavanje transakcija koje mogu dovesti do promjena u pogledu osobe koncesionara prethodnom AAMS-ovu odobrenju, pod prijetnjom oduzimanja koncesije; podvrgavanje prijenosa udjela kojih je koncesionar nositelj, a koji može dovesti do smanjenja indeksa solventnosti utvrđenog odlukom, prethodnom AAMS-ovu odobrenju, ne dirajući time u koncesionarovu obvezu da u tim slučajevima – pod prijetnjom oduzimanja koncesije – ponovno dosegne taj indeks; obvezu ishođenja prethodnog AAMS-ova odobrenja za to da se višak dobiti od određenih radnji upotrijebi u svrhe različite od onih povezanih s predmetom koncesije; izricanje sankcija u obliku penala različite težine, ovisno o ozbiljnosti povrede, a uz poštovanje načela proporcionalnosti i djelotvornosti sankcija, u slučaju povrede odredaba ugovora koja se može pripisati koncesionaru, čak i ako je postupao bez namjere; obvezu koncesionara da u slučaju prestanka rada nastavi redovito obavljanje djelatnosti koja je predmet koncesije do prenošenja upravljanja i iskorištavanja na novog koncesionara.

Uvodna očitovanja

29 Valja podsjetiti da – kada se određena nacionalna mjera istodobno odnosi na više temeljnih sloboda – Sud je načelno razmatra samo s obzirom na jednu od njih ako se pokaže da su u okolnostima predmetnog slučaja ostale slobode posve sporedne i mogu joj se podrediti (vidjeti rješenje od 28. rujna 2016., Durante, C-438/15, neobjavljeno, EU:C:2016:728, t. 14. i navedenu sudsku praksu).

30 Imajući to u vidu, Sud je ocijenio da propis države članice koji obavljanje gospodarske djelatnosti uvjetuje dobivanjem koncesije i koji propisuje različite pretpostavke za oduzimanje koncesije predstavlja prepreku slobodama zajamčenima člancima 49. i 56. UFEU-a (presuda od 28. siječnja 2016., Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, t. 22. i navedena sudska praksa).

31 Nadalje, kada je riječ o primjenjivosti članaka 34. i 35. UFEU-a, valja podsjetiti da djelatnost iskorištavanja aparata za igre na sreću – bez obzira na to može li se odvojiti od djelatnosti proizvodnje, uvoza i distribucije tih aparata – ne može ulaziti u područje primjene tih odredaba o slobodnom kretanju robe (vidjeti u tom smislu presudu od 11. rujna 2003., Anomar i dr., C-6/01, EU:C:2003:446, t. 56.).

32 Kada je, s druge strane, riječ o primjenjivosti članka 63. UFEU-a – s obzirom na to da sud koji je uputio zahtjev nije podnio dokaze o suprotnom – mogući ograničavajući učinci nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku na slobodno kretanje kapitala i slobodu platnog prometa samo su neizbježne posljedice eventualnih ograničenja sloboda zajamčenih člancima 49. i 56. UFEU-a.

33 Naposljetku, što se tiče članka 26. UFEU-a, valja napomenuti da iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da se glavni postupak ne odnosi na nadležnost Unije ili njezinih institucija za donošenje mjera predviđenih u tom članku.

34 Iz navedenog slijedi da na drugo pitanje treba odgovoriti isključivo s obzirom na članke 49. i 56. UFEU-a, članak 16. Povelje o temeljnim pravima i načelo zaštite legitimnih očekivanja.

Ograničenja sloboda zajamčenih člancima 49. i 56. UFEU-a

35 Treba podsjetiti da se ograničenjima slobode poslovnog nastana i/ili slobode pružanja usluga smatraju sve mjere kojima se zabranjuje, ometa ili čini manje privlačnim ostvarivanje sloboda zajamčenih člancima 49. i 56. UFEU-a (vidjeti presudu od 22. siječnja 2015., Stanley International Betting i Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, t. 45. i navedenu sudsku praksu).

36 U predmetnom slučaju novi uvjeti za obavljanje djelatnosti koji su postojećim koncesionarima nametnuti člankom 1. stavkom 78. točkom b) podtočkama 4., 8., 9., 17., 23. i 25. Zakona br. 220/2010, kako su opisani u članku 28. ove presude, mogu učiniti manje privlačnim ili čak nemogućim ostvarivanje prava zajamčenih člancima 49. i 56. UFEU-a u mjeri u kojoj se koncesionare tim uvjetima onemogućava da povrate svoja ulaganja.

37 Prema tome, spomenutim se mjerama ograničavaju slobode zajamčene člancima 49. i 56. UFEU-a.

38 Međutim, valja ispitati može li se predmetno ograničenje opravdati.

Opravdanje za ograničenje sloboda zajamčenih člancima 49. i 56. UFEU-a

– Postojanje važnih razloga u općem interesu

39 Valja podsjetiti da je uređenje igara na sreću jedno od područja u kojima među državama članicama postoje znatne razlike moralne, vjerske i kulturne naravi. U nedostatku usklađivanja na razini Unije u tom području, države članice imaju široku diskrecijsku ovlast glede izbora razine zaštite potrošača i društvenog poretka koju smatraju najprimjerenijom (presuda od 8. rujna 2016., Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, t. 39. i navedena sudska praksa).

40 Slijedom toga, države članice mogu slobodno postaviti ciljeve svoje politike u području klađenja i igara na sreću te, prema potrebi, pobliže definirati željenu razinu zaštite. Međutim, ograničenja koja nameću države članice moraju ispunjavati uvjete koji proizlaze iz sudske prakse Suda, među ostalim, glede njihova opravdanja važnim razlozima u općem interesu i njihove proporcionalnosti (presuda od 8. rujna 2016., Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, t. 40. i navedena sudska praksa).

41 U predmetnom slučaju iz teksta nacionalnih odredaba o kojima je riječ u glavnom postupku proizlazi – kako je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 43. svojeg mišljenja – da je njihov cilj povećati dobit i financijsku stabilnost koncesionara, osnažiti njihov ugled i pouzdanost te se boriti protiv kriminala.

42 Uzimajući u obzir posebnosti područja igara na sreću, ti ciljevi mogu predstavljati važan razlog u općem interesu kojim je moguće opravdati ograničenje temeljnih sloboda poput onih iz glavnog postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 8. rujna 2016., Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, t. 42. i 43.).

43 Utvrđivanje stvarnih ciljeva nacionalnih odredaba o kojima je riječ u glavnom postupku u svakom je slučaju u nadležnosti suda koji je uputio zahtjev (vidjeti u tom smislu presudu od 28. siječnja 2016., Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, t. 35.).

44 Nadalje, valja podsjetiti da – kad se država članica poziva na važne razloge u općem interesu kako bi opravdala propise koji bi mogli predstavljati prepreku ostvarivanju slobode nastana i slobode pružanja usluga – to se opravdanje također mora tumačiti s obzirom na opća načela prava Unije, a osobito na temeljna prava zajamčena Poveljom. Stoga se predmetni nacionalni propis može opravdati tim razlozima samo ako je sukladan spomenutim načelima i pravima (vidjeti u tom smislu presudu od 11. lipnja 2015., Berlington Hungary i dr., C-98/14, EU:C:2015:386, t. 74. i navedenu sudsku praksu).

45 U predmetnom slučaju sud koji je uputio zahtjev pita je li načelima pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja te slobodi poduzetništva zajamčenoj u članku 16. Povelje o temeljnim pravima protivan nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku, opisan u članku 28. ove presude, koji postojećim koncesionarima u sektoru mrežnog upravljanja zakonitim igrama na sreću nameće nove uvjete za obavljanje djelatnosti u okviru dodatka postojećem ugovoru.

– *Načelo zaštite legitimnih očekivanja*

46 Valja naglasiti da načelo pravne sigurnosti, kojem je pandan načelo zaštite legitimnih očekivanja, osobito zahtijeva da su pravna pravila jasna, precizna i predvidljiva u svojim učincima, osobito kada mogu imati nepovoljne posljedice na pojedince i poduzetnike (vidjeti u tom smislu presudu od 11. lipnja 2015., Berlington Hungary i dr., C-98/14, EU:C:2015:386, t. 77. i navedenu sudsku praksu).

47 Međutim, gospodarski subjekt ne može se pouzdati u potpuno nepostojanje izmjene zakona, već može samo dovesti u pitanje načine primjene takve izmjene (vidjeti u tom smislu presudu od 11. lipnja 2015., Berlington Hungary i dr., C-98/14, EU:C:2015:386, t. 78. i navedenu sudsku praksu).

48 U tom pogledu valja napomenuti da je na nacionalnom zakonodavcu da predvidi dovoljno dugo razdoblje prilagodbe da gospodarskim subjektima omogući prilagodbu odnosno uspostavi mehanizam razumne naknade (vidjeti u tom smislu presudu od 11. lipnja 2015., Berlington Hungary i dr., C-98/14, EU:C:2015:386, t. 85. i navedenu sudsku praksu).

49 Iako je točno da je na sudu koji je uputio zahtjev da ispita – s obzirom na sudsku praksu navedenu u prethodnim točkama i općenito ocjenjujući sve relevantne okolnosti – je li nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku u skladu s načelom zaštite legitimnih očekivanja, treba upozoriti na to da iz odluke kojom je upućen zahtjev proizlazi da Zakon br. 220/2010 predviđa rok od 180 dana od svojeg stupanja na snagu za uvođenje njime uspostavljenih novih uvjeta potpisivanjem dodatka ugovoru, što se načelno čini dostatnim za prilagodbu koncesionara novim uvjetima.

– *Sloboda poduzetništva*

50 Kao što je to Sud već ocijenio, ispitivanje ograničenja koje u smislu članaka 49. i 56. UFEU-a predstavljaju određeni nacionalni propisi obuhvaća i eventualna ograničenja u ostvarivanju prava i sloboda predviđenih u člancima 15. do 17. Povelje o temeljnim pravima, tako da nije nužno zasebno ispitivanje u pogledu slobode poduzetništva (vidjeti u tom smislu presude od 30. travnja 2014., Pfleger i dr., C-390/12, EU:C:2014:281, t. 60. i od 11. lipnja 2015, Berlington Hungary i dr., C-98/14, EU:C:2015:386, t. 91.).

Proporcionalnost ograničenja sloboda zajamčenih člancima 49. i 56. UFEU-a i slobode poduzetništva

51 Kada je riječ o proporcionalnosti mjera predviđenih u članku 1. stavku 78. točki b) podtočkama 4., 8., 9., 17., 23. i 25. Zakona br. 220/2010, treba ispitati jesu li te mjere prikladne za ostvarenje zadanih ciljeva i prekoračuju li ono što je nužno za njihovo postizanje, pri čemu nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku ispunjava tu pretpostavku samo ako doista dosljedno i sustavno odražava nastojanje za postizanjem tih ciljeva (presuda od 8. rujna 2016., Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, t. 44.).

52 U tom pogledu valja podsjetiti da sud koji je uputio zahtjev treba, vodeći računa o navodima koje pruži Sud, prilikom opće analize činjenica provjeriti ispunjava li ograničenje o kojem je riječ u glavnom postupku uvjete u pogledu proporcionalnosti koji proizlaze iz sudske prakse Suda (presuda od 8. rujna 2016., Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, t. 49. i navedena sudska praksa).

53 Valja podsjetiti da mjere koje su predviđene u članku 1. stavku 78. točki b) podtočkama 8., 9. i 17. Zakona br. 220/2010 podvrgavaju prethodnom AAMS-ovu odobrenju, redom, transakcije koje mogu dovesti do promjene u pogledu osobe koncesionara, prijenos udjela kojih je koncesionar nositelj, a koji može dovesti do smanjenja indeksa solventnosti utvrđenog odlukom, te uporabu viška dobiti od određenih radnji u svrhe različite od onih povezanih s predmetom koncesije.

54 Na nacionalnom je sudu da provjeri jesu li kriteriji kojima je uređena AAMS-ova ovlast davanja prethodnog odobrenja prikladni za ostvarenje zadanih ciljeva i prekoračuju li ono što je nužno za njihovo postizanje.

55 Nadalje, mjere koje su predviđene u članku 1. stavku 78. točki b) podtočkama 4. i 9. Zakona br. 220/2010 – to jest obveza održavanja zaduženosti na razini koja ne prelazi vrijednost utvrđenu odlukom i podvrgavanje prijenosa udjela kojih je koncesionar nositelj, a koji može dovesti do smanjenja indeksa solventnosti utvrđenog odlukom, prethodnom AAMS-ovu odobrenju – čine se korisnima kako bi se osigurala određena financijska sposobnost gospodarskog subjekta i zajamčilo da on može ispuniti obveze proizišle iz obavljanja djelatnosti uspostave i vođenja internetske mreže za upravljanje igrama na sreću.

56 Sud koji je uputio zahtjev dužan je provjeriti prekoračuju li razina zaduženosti, kada je riječ o prvoj mjeri, odnosno indeks solventnosti, u okviru druge mjere, ono što je nužno za postizanje spomenutog cilja.

57 Kada je, s druge strane, riječ o mjerama predviđenima u članku 1. stavku 78. točki b) podtočkama 8. i 17. Zakona br. 220/2010 – to jest o podvrgavanju transakcija koje mogu dovesti do promjene u pogledu osobe koncesionara prethodnom AAMS-ovu odobrenju, pod prijetnjom oduzimanja koncesije, i obvezi ishođenja tog odobrenja za uporabu viška dobiti od određenih radnji u svrhe različite od onih povezanih s predmetom koncesije – treba napomenuti da su one, s obzirom na to da omogućavaju sprečavanje utjecaja kriminalnih organizacija na aktivnosti iz glavnog postupka i sprečavanje pranja novca, korisne u borbi protiv kriminaliteta i ne prekoračuju ono što je nužno za postizanje tog cilja.

58 Kada je riječ o mjeri koja je predviđena u članku 1. stavku 78. točki b) podtočki 25. Zakona br. 220/2010 – to jest o obvezi koncesionara da u slučaju prestanka rada nastavi redovito obavljanje djelatnosti koja je predmet koncesije do prenošenja upravljanja i iskorištavanja na novog koncesionara – njome se može osigurati kontinuitet zakonite djelatnosti prikupljanja oklada kako bi se spriječio razvoj usporedne nezakonite djelatnosti te stoga može pridonijeti borbi protiv kriminaliteta (vidjeti u tom smislu presudu od 28. siječnja 2016., Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, t. 33. i 34.).

59 Međutim, na sudu koji je uputio zahtjev jest da ocijeni bi li se nekom mjerom lakšom za koncesionara mogao postići isti cilj, vodeći računa o činjenici da je on dužan pružati usluge koje su predmet koncesije, prema potrebi, i u neodređenom razdoblju te uz negativne poslovne rezultate, a kako bi pridonio općem interesu.

60 Kada je riječ o mjeri predviđenoj u članku 1. stavku 78. točki b) podtočki 23. Zakona br. 220/2010 – to jest o izricanju sankcija u obliku penala u slučaju povrede odredaba ugovora koja se može pripisati koncesionaru, čak i ako je postupao bez namjere – valja podsjetiti da sankcije nisu sukladne pravu Unije ako su sami uvjeti za njihovu primjenu protivni tom pravu (vidjeti u tom smislu presudu od 6. ožujka 2007., Placanica i dr., C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133, t. 69.). Sankcije ne smiju prekoračivati granice onoga što je nužno za postizanje zadanih ciljeva i biti toliko neproporcionalne težini povrede da predstavljaju prepreku slobodama utvrđenima Ugovorom (vidjeti u tom smislu presudu od 5. srpnja 2007., Ntionik i Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, t. 54.).

61 Kako bi se ocijenilo je li određena sankcija usklađena s načelom proporcionalnosti, nacionalni sud treba uzeti u obzir osobito narav i ozbiljnost povrede koja se tom sankcijom kažnjava kao i načine utvrđivanja njezina iznosa (vidjeti u tom smislu presude od 8. svibnja 2008., Ecotrade, C-95/07 i C-96/07, EU:C:2008:267, t. 65. do 67. i od 20. lipnja 2013., Rodopi-M 91, C-259/12, EU:C:2013:414, t. 38.).

62 U predmetnom slučaju, u skladu s tekstom članka 1. stavka 78. točke b) podtočke 23. Zakona br. 220/2010, sankcije moraju biti „različite težine, ovisno o ozbiljnosti povrede, a uz poštovanje načela proporcionalnosti i djelotvornosti sankcija”. Slijedom navedenoga, ni iz spomenutog teksta ni iz spisa kojim Sud raspolaže ne proizlazi da bi sankcije koje su predviđene u toj odredbi bile protivne pravu Unije.

63 Nadalje, treba podsjetiti da je Sud već ocijenio da uspostavljanje sustava objektivne odgovornosti nije neproporcionalno ciljevima koji se nastoje ostvariti, kad taj sustav može navesti predmetne osobe na poštovanje odredaba uredbe i kad su ciljevi koji se nastoje postići od općeg interesa koji može opravdati uspostavljanje takvog sustava (presuda od 9. veljače 2012., Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, t. 48.).

64 Jednako tako, pravu Unije nije protivan sustav poput onoga iz glavnog postupka, u kojem je za povredu odredaba ugovora koja se može pripisati koncesionaru moguće izreći sankciju čak i ako je on postupao bez namjere.

65 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da na drugo pitanje valja odgovoriti tako da članke 49. i 56. UFEU-a i načelo zaštite legitimnih očekivanja treba tumačiti na način da im nije protivan nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku, koji postojećim koncesionarima u sektoru mrežnog upravljanja zakonitim igrama na sreću nameće nove uvjete za obavljanje djelatnosti u okviru dodatka postojećem ugovoru, ako sud koji je uputio zahtjev zaključi da se taj propis može opravdati razlozima u općem interesu, da je prikladan za jamčenje ostvarenja zadanih ciljeva i da ne prekoračuje ono što je nužno za njihovo postizanje.

Troškovi

66 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

1. **Članak 267. stavak 3. UFEU-a treba tumačiti na način da je nacionalni sud protiv čijih odluka nema pravnog lijeka načelno dužan uputiti prethodno pitanje o tumačenju prava Unije, čak i ako je u istom nacionalnom postupku ustavni sud države članice ocjenjivao ustavnost nacionalnih odredaba čiji sadržaj odgovara odredbama prava Unije.**

2. **Članke 49. i 56. UFEU-a i načelo zaštite legitimnih očekivanja treba tumačiti na način da im nije protivan nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku, koji postojećim koncesionarima u sektoru mrežnog upravljanja zakonitim igrama na sreću nameće nove uvjete za obavljanje djelatnosti u okviru dodatka postojećem ugovoru, ako sud koji je uputio zahtjev zaključi da se taj propis može opravdati razlozima u općem interesu, da je prikladan za jamčenje ostvarenja zadanih ciljeva i da ne prekoračuje ono što je nužno za njihovo postizanje.**

Potpisi