Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
ATHANASIOSA RANTOSA
od 7. travnja 2022.[1]

Spojeni predmeti C-475/20 do C-482/20

Admiral Gaming Network Srl (C-475/20)
protiv
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Presidente del Consiglio dei Ministri,
IGT Lottery SpA, prije Lottomatica Holding Srl,
uz sudjelovanje:
Lottomatica Videolot Rete Spa,
Associazione concessionari apparecchi da intrattenimento – ACADI
i
Cirsa Italia SpA (C-476/20)
Gamenet SpA (C-478/20)
NTS Network SpA (C-479/20)
Sisal Entertainment SpA (C-480/20)
Snaitech SpA., prije Snai SpA (C-482/20)
protiv
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,
uz sudjelovanje:
Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons) (C-476/20, C-478/20 do C-480/20 i C-482/20),
Se. Ma. di Francesco Senese (C-476/20, C-478/20 i C-479/20),
Associazione concessionari apparecchi da intrattenimento – ACADI (C-476/20, C-478/20 i C-479/20),
Criga Soc. cons. arl (C-478/20),
NAZ Srl unipersonale prije Replay Srl (C-480/20),
Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-480/20 i C-482/20),
Giog Srl (C-482/20),
Codere Network SpA (C-482/20),
i
Codere Network SpA (C-477/20)
protiv

[1] Izvorni jezik: francuski

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,
Ministero dell'Economia e delle Finanze,
Presidenza del Consiglio dei Ministri,
uz sudjelovanje:
Hbg Connex SpA,
Nbg Srl,
Seven Beers,
Nologames Srl,
Marchionni Games Sas,
Elettrogiochi di Marchionni Sauro,
Mm Games Chioggia Srl,
Replay Srl,
Trevigiochi New Srl,
Luxor di Dong Feng,
Mm Games Srl,
Mm Games Mestre Srl,
Trilioner Srl,
Dubai Srl,
Associazione concessionari apparecchi da intrattenimento – ACADI
i
Snaitech SpA, prije Cogetech SpA (C-481/20)
protiv
Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,
Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Se. Ma. di Francesco Senese,
uz sudjelovanje:
Associazione concessionari apparecchi da intrattenimento
ACADI

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sloboda poslovnog nastana – Članak 49. UFEU-a – Slobodno pružanje usluga – Članak 56. UFEU-a – Ograničenja – Igre na sreću – Koncesije za djelatnost prikupljanja oklada – Nacionalni propis kojim se smanjuju naknade koje se duguju koncesionarima – Načelo legitimnih očekivanja"

I. Uvod

1. Ove zahtjeve za prethodnu odluku uputio je Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) u okviru sporova između društava upravitelja igarama na sreću na automatima za igre na sreću na kovanice u Italiji (u daljnjem tekstu: koncesionari) i Agenzie delle dogane e dei monopoli (Agencija za carine i monopole, Italija) u pogledu nacionalnog propisa kojim se jednokratno smanjuju državna sredstva koja se stavljaju na raspolaganje tim koncesionarima.

2. Sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjima želi znati predstavlja li nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku ograničenje, s jedne strane, slobode poslovnog nastana (članak 49. UFEU-a) ili slobode pružanja usluga (članak 56. UFEU-a) i, s druge strane, načela legitimnih očekivanja. U slučaju potvrdnog odgovora, taj sud pita je li takvo ograničenje opravdano važnim razlozima u općem interesu i proporcionalno ciljevima koji se nastoje postići.

II. Pravni okvir: talijansko pravo

3. Člankom 14. Zakona br. 23 od 11. ožujka 2014.[2] određuje se:

„1. Vlada se ovlašćuje da zakonodavnim uredbama predviđenima u članku 1. provede reorganizaciju odredbi na snazi u području igara na sreću na način da reorganizira sva pravila na snazi u obliku Zakonika o odredbama koje se odnose na igre na sreću, ne odstupajući od organizacijskog modela koji se temelji na sustavu koncesije i ovlaštenja, u dijelu u kojem je to neophodno za zaštitu legitimnih očekivanja, javnog poretka i sigurnosti, za pomirenje interesa državne riznice i lokalnih interesa, kao i općih interesa u području javnog zdravlja, za sprečavanje pranja prihoda od kriminalnih aktivnosti, kao i za jamčenje redovnog plaćanja poreznih obveza u pogledu igara na sreću.

2. Reorganizacija predviđena u stavku 1. provodi se u skladu sa sljedećim načelima i smjernicama:

[…]

(g) revizija provizija i naknada koje se duguju koncesionarima i drugim operatorima u skladu s kriterijem progresivnosti povezanim s količinom prikupljenih uplata;

[…]”

4. U članku 1. stavku 649. Zakona br. 190 od 23. prosinca 2014.[3] navodi se:

„U svrhu pridonošenja cilju konsolidacije javnih financija i u iščekivanju detaljne reorganizacije provizije i naknade koje se duguju koncesionarima i drugim operatorima u sektoru u okviru mreže prikupljanja uplata za račun države, u skladu s člankom 14. stavkom 2. točkom (g) [Zakona o prijenosu ovlasti], državna sredstva koja se kao naknade stavljaju na raspolaganje koncesionarima i osobama koje, ovisno o svojim ulogama, posluju u upravljanju igrama na sreću i prikupljanju uplata pomoću uređajâ iz članka 110. stavka 6. jedinstvenog teksta Zakonodavne uredbe br. 773 od 18. lipnja 1931. smanjuju se za iznos od 500 milijuna eura godišnje, počevši od 2015. Slijedom toga, od 1. siječnja 2015.:

(a) operatori u sektoru uplaćuju koncesionarima ukupan iznos uplata prikupljenih s pomoću prethodno navedenih uređaja, odnosno neto uplaćeni dobitak. Koncesionari prosljeđuju Agenzii delle dogane e dei monopoli [Agencija za carine i monopole] naziv operatora u sektoru koji ne izvrši to plaćanje, za potrebe eventualne pritužbe nadležnom sudskom tijelu;

[2] Legge nº 23 „Delega al Governo recante dispositioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita” (Zakon br. 23 o prenošenju ovlasti na vladu kojim se donose mjere za pravedniji i transparentniji porezni sustav koji je usmjeren na rast) od 11. ožujka 2014. (GURI br. 59 od 12. ožujka 2014.) (u daljnjem tekstu: Zakon o prijenosu ovlasti)

[3] Legge nº 190 „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)” (Zakon br. 190 o odredbama za izradu godišnjeg i višegodišnjeg državnog proračuna (Zakon o stabilnosti za 2015.) od 23. prosinca 2014.) (redovni dodatak GURI-ju br. 300 od 29. prosinca 2014.) (u daljnjem tekstu: Zakon o stabilnosti za 2015.)

(b) koncesionari u okviru izvršavanja javnih funkcija koje su im povjerene, uz iznos koji obično plaćaju državi na ime poreza i drugih davanja koje duguju na temelju zakonodavstva koje je na snazi i na temelju ugovora o koncesiji, također godišnje plaćaju iznos od 500 milijuna eura između travnja i listopada svake godine, svaki ovisno o broju uređaja koji su im dodijeljeni do 31. prosinca 2014. Broj uređaja iz članka 110. stavka 6. točaka (a) i (b) jedinstvenog teksta Zakonodavne uredbe br. 773 od 18. lipnja 1931. koji se dodjeljuje svakom koncesionaru, kao i načini na koje se izvršava plaćanje utvrđuju se odlukom direktora Agencije za carine i monopole koja se donosi najkasnije 15. siječnja 2015., nakon provjere podataka. Sličnom odlukom izvršava se izmjena broja uređaja utvrđenih u skladu s prethodno navedenim, počevši od 2016.;

(c) u okviru izvršavanja javnih funkcija koje su im povjerene, koncesionari među ostalim operatorima u sektoru dijele preostale iznose, dostupne za njihove provizije i naknade, pri čemu ponovno pregovaraju o odgovarajućim ugovorima i isplaćuju provizije i naknade isključivo s obzirom na sklapanje ugovora o kojima se ponovno pregovaralo.

5. Članak 1. stavak 649. Zakona o stabilnosti za 2015. proveden je Uredbom br. 388 od 15. siječnja 2015.[4].

6. Člankom 1. stavkom 920. Zakon br. 208 od 28. prosinca 2015.[5] stavljena je izvan snage ta odredba, dok se člankom 1. stavkom 921. tog zakona utvrdilo da se navedena odredba:

„[…] tumači na način da se godišnje smanjenje državnih sredstava koja se kao naknada stavljaju na raspolaganje koncesionarima i osobama koje, ovisno o svojim ovlastima, posluju u upravljanju igrama na sreću i prikupljanju uplata pomoću uređaja iz članka 110. stavka 6. jedinstvenog teksta Zakonodavne uredbe br. 773 od 18. lipnja 1931. primjenjuje na svakog operatora u sektoru ovisno o njegovu udjelu u raspodjeli naknade, na temelju odgovarajućih ugovora, uzimajući pritom u obzir njihovo trajanje u 2015.”.

III. Glavni postupci, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

7. Na temelju ugovora o koncesiji koji su sklopljeni tijekom 2013. i nakon poziva na nadmetanje objavljenog 2011., koncesionari su bili zaduženi za upravljanje uređajima o kojima je riječ u glavnom postupku[6]. Tim su pozivom na nadmetanje utvrđeni, među ostalim, načini određivanja naknade tih koncesionara.

8. U skladu s člankom 1. stavkom 649. Zakona o stabilnosti za 2015., kojim se predviđa smanjenje državnih sredstava koja se stavljaju na raspolaganje koncesionarima u iznosu od 500 milijuna eura godišnje na temelju dodijeljenog broja uređaja (u daljnjem tekstu: sporno povlačenje sredstava), Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (Samostalna uprava za državne monopole, Italija) provela je za 2015. Uredbom br. 388 od 15. siječnja 2015. procjenu broja uređaja dodijeljenih svakom koncesionaru za 2015. i isplatu iznosa koji se slijedom toga duguju. Nadalje,

[4] Decreto direttoriale n°°388 dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS) (Zakonodavna uredba br. 388 Samostalne uprave za državne monopole) od 15. siječnja 2015. (br. 4076 RU).

[5] Legge n° 208 „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)” (Zakon br. 208 o godišnjem i višegodišnjem državnom proračunu (Zakon o stabilnosti za 2016.)) (redovni dodatak GURI-ju br. 302 od 30. prosinca 2015.) (u daljnjem tekstu: Zakon o stabilnosti za 2016.)

[6] Konkretnije, riječ je o uređajima nazvanima „*amusement with prize* (AWP)” i „*video lottery terminal* (VLT)”.

člankom 1. stavcima 920. i 921. Zakona o stabilnosti za 2016. sporno povlačenje sredstava ograničeno je samo na 2015. te se to sporno povlačenje sredstava podijelilo među svim operatorima u sektoru, a ne samo među koncesionarima.

9. Koncesionari su Tribunaleu amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija) podnijeli tužbu protiv spornog povlačenja sredstava jer se njime smanjio velik dio njihove profitne marže i jer je nezakonit, uz obrazloženje da su odredbe na temelju kojih se ono provodi protivne pravu Unije ili talijanskim ustavnim odredbama.

10. Budući da je Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) odbio tu tužbu presudom od 1. kolovoza 2019.[7], koncesionari su podnijeli žalbu Consigliju di Stato (Državno vijeće), koji je u svakom od glavnih postupaka odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja, čiji je tekst jednak u svim predmetima:

„1. Je li u skladu s ostvarivanjem slobode poslovnog nastana zajamčene člankom 49. UFEU-a i ostvarivanjem slobode pružanja usluga zajamčene člankom 56. UFEU-a, uvođenje odredbe kao što je ona iz članka 1. stavka 649. Zakona [o stabilnosti za 2015.], kojom se provizije i naknade smanjuju samo za jednu određenu i ograničenu kategoriju operatora, odnosno samo za priređivače igara na automatima za zabavu, a ne za sve operatore u sektoru igara na sreću?

2. Je li u skladu s načelom europskog prava o zaštiti legitimnih očekivanja uvođenje odredbe kao što je ona iz navedenog članka 1. stavka 649. Zakona [o stabilnosti za 2015.], kojom je za vrijeme primjene ugovora o koncesiji sklopljenog između društva i upravnog tijela talijanske države isključivo iz financijskih razloga smanjena naknada koja je u njemu dogovorena?”

11. Sud je odlučio spojiti te predmete u svrhu provođenja pisanog i usmenog dijela postupka, kao i donošenja presude, s obzirom na njihovu povezanost te je postavio sudu koji je uputio zahtjev pitanje kojim se nastoje pojasniti navedeni predmeti koji se odnose na isključivo unutarnju situaciju koja nije obuhvaćena područjem primjene prava Unije.

12. Pisana očitovanja podnijeli su koncesionari, talijanska vlada i Europska komisija. Te su stranke iznijele i usmena očitovanja na raspravi održanoj 27. siječnja 2022.

IV. Analiza

A. Nadležnost Suda

13. Prije provođenja ispitivanja merituma prethodnih pitanja, čini mi se korisnim ukloniti bilo kakvu dvojbu u pogledu nadležnosti Suda za odlučivanje o prethodnim pitanjima.

[7] Tijekom postupka Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) uputio je pitanje o ustavnosti članka 1. stavka 649. Zakona o stabilnosti za 2015. Corte costituzionaleu (Ustavni sud, Italija), koji mu je nakon stupanja na snagu Zakona o stabilnosti za 2016., kojim je stavljena izvan snage ta odredba, vratio predmet u svrhu preispitivanja relevantnosti tog pitanja. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) zatim je odbio tužbu, pri čemu je u bitnome smatrao da je stupanje na snagu članka 1. stavaka 920. i 921. Zakona o stabilnosti za 2016. uklonilo bilo kakvu mogućnost nezakonitosti relevantnih odredbi.

14. Naime, iako su svi koncesionari talijanska društva te se *prima facie* čini da se elementi ovih predmeta odnose samo na jednu državu članicu, odnosno Italiju, dovoljno je utvrditi da su određena od tih društava pod kontrolom društava iz drugih država članica [8] i da je, kao što je to Komisija naglasila u pisanim očitovanjima i na raspravi, „obrnuta" diskriminacija zabranjena talijanskim pravom [9].

15. Smatram stoga da je Sud nadležan odgovoriti na prethodna pitanja.

B. Prvo prethodno pitanje

16. Sud koji je uputio zahtjev prvim pitanjem, u biti, želi znati protivi li se člancima 49. i 56. UFEU-a nacionalni propis, kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se za 2015. za 500 milijuna eura smanjuje provizija samo jedne kategorije operatora u sektoru igara na sreću, odnosno samo za priređivače igara na automatima na kovanice (koncesionari i trgovci na malo).

17. Taj sud, s jedne strane, smatra da se nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku nalaže koncesionarima ekonomsko terećenje s retroaktivnim učinkom, što dovodi do ograničenja sloboda zajamčenih u člancima 49. i 56. UFEU-a i, s druge strane, dvojbi u pogledu toga da je to ograničenje opravdano važnim razlozima u općem interesu jer se čini da se temelji isključivo na razlozima povezanima s konsolidacijom javnih financija.

18. U sljedećim točkama ispitat ću predstavlja li nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku ograničenje slobode poslovnog nastana ili slobode pružanja usluga koje su zajamčene člancima 49. i 56. UFEU-a (dio 1.) i, u slučaju potvrdnog odgovora, pojasnit ću uvjete u kojima se takvo ograničenje može opravdati važnim razlozima u općem interesu (dio 2.), s obzirom na postojanje takvog opravdanja (dio 2. odjeljak (a)) i proporcionalnost nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku u odnosu na ciljeve koji se nastoje postići (dio 2. odjeljak (b)), a zatim ću dati odgovor na prvo pitanje (dio 3.).

1. Postojanje ograničenja sloboda zajamčenih člancima 49. i 56. UFEU-a

19. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, ograničenjima slobode poslovnog nastana i/ili slobode pružanja usluga [10] smatraju se sve mjere kojima se zabranjuje, ometa ili čini manje privlačnim ostvarivanje sloboda zajamčenih člancima 49. i 56. UFEU-a [11].

[8] Osim toga, drugo društvo koncesionar na koje se odnosi povlačenje sredstava, odnosno Global Starnet Ltd, koje je sâmo inozemno društvo, podnijelo je protiv Uredbe br. 388 od 15. siječnja 2015. tužbu koja je dovela do naknadnog zahtjeva za prethodnu odluku (predmet C-463/21), a postupak povodom te tužbe prekinut je dok se ne donese odluka u ovim spojenim predmetima.

[9] U tom pogledu, podsjećam na to da se Sud u više navrata proglasio nadležnim za odlučivanje o zahtjevu za prethodnu odluku koji se odnosi na odredbe prava Unije u situacijama u kojima su, neovisno o tome što činjenice iz glavnog postupka ne ulaze izravno u područje primjene tog prava, odredbe tog prava nacionalnim pravom učinjene primjenjivima zbog upućivanja potonjeg na njihov sadržaj (vidjeti presudu od 21. studenoga 2019., Deutsche Post i dr. (C-203/18 i C-374/18, EU:C:2019:999, t. 36. i navedenu sudsku praksu). Osim toga, u ovom slučaju nijedna stranka u postupku ne dovodi stvarno u pitanje nadležnost Suda ili dopuštenost prethodnih pitanja.

[10] Usput podsjećam na to da su igre na sreću usluge koje se mogu pružati posredstvom stalne poslovne jedinice i u okviru pružanja usluga te da u ovom slučaju nije potrebno razlikovati slobodu poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga.

[11] Vidjeti presudu od 20. prosinca 2017., Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, t. 35. i navedena sudska praksa).

20. U ovom slučaju, kao što to ističe Komisija, čini mi se da je očito da smanjenje državnih sredstava koja se stavljaju na raspolaganje koncesionarima, nakon dodjele koncesija, može utjecati na isplativost ulaganja koja su izvršili ti koncesionari te im učiniti manje privlačnim obavljanje djelatnosti igara na sreću [12].

21. Osim toga, ne čini mi se da ijedna stranka u glavnim predmetima stvarno dovodi to utvrđenje u pitanje [13]. Talijanska vlada konkretno je u tom pogledu tvrdila da je sporno povlačenje sredstava imalo minimalan utjecaj na koncesionare, što u svakom slučaju ne sprečava da to povlačenje sredstava predstavlja ograničenje temeljnih sloboda [14].

22. Stoga smatram da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku predstavlja ograničenje sloboda zajamčenih člancima 49. i 56. UFEU-a.

2. Postojanje opravdanjâ ograničenja

23. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, uređenje igara na sreću jedno je od područja u kojima među državama članicama postoje znatne razlike moralne, vjerske i kulturne naravi. U nedostatku usklađenosti na razini Unije u tom području, države članice imaju široku diskrecijsku ovlast glede izbora razine zaštite potrošača i društvenog poretka koju smatraju najprimjerenijom. Slijedom toga, države članice mogu slobodno postaviti ciljeve svoje politike u području 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 [15].

24. Na temelju toga, kako bi se ispitalo može li se opravdati nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku, valja odrediti, s jedne strane, temelji li se taj nacionalni propis, s obzirom na njegove ciljeve, na važnim razlozima u općem interesu i, s druge strane, jesu li relevantne odredbe u skladu s načelom proporcionalnosti.

a) Postojanje važnih razloga u općem interesu

25. Što se tiče ciljeva koji se nastoje postići nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku, napominjem da se člankom 1. stavkom 649. Zakona o stabilnosti za 2015. uvodi sporno povlačenje sredstava, s jedne strane, „[u] svrhu pridonošenja cilju konsolidacije javnih financija” i, s druge strane, „u iščekivanju detaljne reorganizacije provizija i naknada koje se duguju koncesionarima i drugim operatorima u sektoru u okviru mreže prikupljanja uplata za račun države, u skladu sa [Zakonom o prijenosu ovlasti]”.

[12] Vidjeti po analogiji presudu od 20. prosinca 2017., Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, t. 36.) i mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u predmetu Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:442, t. 38.).

[13] Napominjem da se rasprava među strankama uglavnom odnosila na pitanja postojanja opravdanja na temelju važnih razloga u općem interesu i proporcionalnosti nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku u odnosu na ciljeve koji se nastoje postići.

[14] Naime, prema ustaljenoj sudskoj praksi pojam „ograničenje” temeljnih sloboda nije podložan pravilu *„de minimis*” (vidjeti u tom smislu osobito presudu od 3. prosinca 2014., De Clercq i dr. (C-315/13, EU:C:2014:2408, t. 61. i navedena sudska praksa)).

[15] Vidjeti presudu od 20. prosinca 2017., Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, t. 39. i 40. te navedena sudska praksa).

26. Što se tiče, s jedne strane, cilja konsolidiranja javnih financija, podsjećam na to da je Sud opetovano presuđivao da sam cilj povećanja prihoda državne riznice ne može omogućiti ograničenje slobode pružanja usluga [16]. Prema tome, jedini utvrđeni cilj spornog povlačenja sredstava, odnosno konsolidiranja javnih financija, ne predstavlja valjano opravdanje ograničenja koje sadržava nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku.

27. Međutim, Sud je također odlučio da okolnost da ograničenje djelatnosti igara na sreću usput donosi korist proračunu predmetne države članice ne predstavlja zapreku opravdavanju tog ograničenja, u mjeri u kojoj se njime prvenstveno ostvaruju ciljevi povezani s važnim razlozima u općem interesu, što je dužan provjeriti nacionalni sud [17].

28. U tom pogledu, talijanska je vlada u pisanim očitovanjima i na raspravi tvrdila da se relevantne odredbe, ako se ne razmatra samo njihov tekst, uklapaju u širi kontekst ponovnog uravnoteženja sektora igara na sreću. U tom kontekstu, nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku nastoji se također postići cilj smanjenja profitabilnosti djelatnosti igara na sreću kako bi se suzbilo širenje nezakonitih igara na sreću i zaštitilo najslabije slojeve stanovništva od učinaka povezanih s igrama na sreću, osobito od rizika od ovisnosti o kocki.

29. Međutim, čini mi se da takvi ciljevi, u dijelu u kojem su relevantni u ovom slučaju, *prima facie* mogu predstavljati važne razloge u općem interesu kojima se može opravdati ograničenje slobode poslovnog nastana ili sloboda pružanja usluga.

30. S obzirom na navedeno, sud koji je uputio zahtjev, koji u svojem zahtjevu za prethodnu odluku nije istaknuo postojanje takvih ciljeva, dužan je utvrditi ciljeve koji se stvarno nastoje postići propisom o kojem je riječ u glavnom postupku [18] i, konkretnije, provjeriti nastoje li se tim propisom, osim utvrđenog cilja konsolidacije javnih financija, postići i ciljevi sprečavanja širenja nezakonitih igara na sreću i zaštite najslabijih slojeva stanovništva od rizika od ovisnosti o kocki.

31. S druge strane, što se tiče reorganizacije provizija i naknada iz članka 1. stavka 649. Zakona o stabilnosti za 2015., napominjem da se člankom 14. Zakona o prijenosu ovlasti stvarno predviđalo da je vlada ovlaštena provesti reorganizaciju odredbi koje su na snazi u području igara na sreću, uključujući reviziju provizija i naknada koje se duguju koncesionarima i drugim operatorima u sektoru igara na sreću „u skladu s kriterijem progresivnosti povezanim s količinom prikupljenih uplata”.

32. Međutim, podložno provjerama koje je dužan provesti sud koji je uputio zahtjev, ne čini mi se da se nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku nastoji postići takva opća reorganizacija. Naime, kao što to proizlazi iz teksta članka 1. stavka 649. Zakona o stabilnosti za 2015., taj je propis donesen *u iščekivanju te reorganizacije* i u svrhu konsolidacije javnih financija (a ne u okviru reorganizacije provizija i naknada) [19]. Usto, sporno povlačenje sredstava nije

[16] Vidjeti presudu od 11. lipnja 2015., Berlington Hungary i dr. (C-98/14, EU:C:2015:386, t. 60. i navedena sudska praksa).

[17] Vidjeti presudu od 11. lipnja 2015., Berlington Hungary i dr. (C-98/14, EU:C:2015:386, t. 61. i navedena sudska praksa).

[18] Vidjeti presudu od 20. prosinca 2017., Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, t. 43. i navedena sudska praksa).

[19] Taj se propis uostalom odnosi samo na dio sektora igara na sreću, odnosno na dio koji se odnosi na automate za igre na sreću na kovanice.

određeno *u skladu s kriterijem progresivnosti povezanim s količinom prikupljenih uplata* predviđenim Zakonom o prijenosu ovlasti, nego u skladu s fiksnim iznosom koji se dijeli među koncesionarima [20] na temelju broja uređaja kojima upravljaju, neovisno o njihovoj isplativosti [21].

b) Proporcionalnost ograničenja u odnosu na ciljeve koji se nastoje postići

33. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, ograničenja koja nameću države članice moraju biti prikladna za osiguranje ostvarenja cilja kojem se teži i ne smiju ići preko onoga što je nužno za postizanje tog cilja. Nadalje, u tom kontekstu treba podsjetiti da nacionalno zakonodavstvo može jamčiti ostvarenje navedenog cilja samo ako odražava brigu da ga se ostvaruje na sustavan i dosljedan način [22].

34. Prema također ustaljenoj sudskoj praksi Suda, na državi članici koja se poziva na cilj koji može opravdati prepreku slobodi pružanja usluga jest da sudu pozvanom da se izjasni o tom pitanju pruži sve elemente pomoću kojih se isti može uvjeriti da predmetna mjera udovoljava zahtjevima koji proizlaze iz načela proporcionalnosti [23].

35. U ovom je slučaju na sudu koji je uputio zahtjev da na temelju elemenata koje podnese dotična država članica provjeri je li nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se smanjuje isplativost djelatnosti igara na sreću, potreban kako bi se na dosljedan i sustavan način postigli dodatni ciljevi koje ističe talijanska vlada, odnosno za sprečavanje širenja nezakonitih igara na sreću i zaštitu najslabijih slojeva stanovništva od rizika od ovisnosti o kocki [24], i da se njime ne prekoračuje ono što je nužno za postizanje tih ciljeva.

36. U tu svrhu taj sud treba provesti sveobuhvatnu ocjenu okolnosti u kojima je donesen i u kojima se provodi nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku. Prema mojem mišljenju, među tim okolnostima ne smije se zanemariti da taj propis, iako je privremen i djelomičan te se odnosi samo na poseban vrlo profitabilan podsektor u širem sektoru igara na sreću [25], nije zasebna mjera, nego je dio šireg okvira koji se utvrđuje Zakonom o stabilnosti za 2015. te obuhvaća donošenje nekoliko mjera koje uključuju mjere ekonomske konsolidacije u vrlo različitim područjima.

3. Odgovor koji treba dati na prvo pitanje

37. S obzirom na sve prethodno navedeno, predlažem da se na prvo pitanje odgovori da nacionalni propis kojim se jednokratno smanjuju državna sredstva koja se stavljaju na raspolaganje koncesionarima igara na sreću na automatima za igre na sreću na kovanice čini ograničenje slobode poslovnog nastana ili slobode pružanja usluga zajamčenih člancima 49. i 56. UFEU-a jer može učiniti manje privlačnim obavljanje djelatnosti igara na sreću na automatima za igre na sreću na kovanice.

[20] Sporno se povlačenje sredstava zatim dijeli među svim operatorima u sektoru na temelju članka 1. stavaka 920. i 921. Zakona o stabilnosti za 2016.

[21] Osim toga, podložno provjerama koje je dužan provesti sud koji je uputio zahtjev, iz elemenata spisa ne proizlazi da je zatim provedena navedena reorganizacija.

[22] Vidjeti presudu od 11. lipnja 2015., Berlington Hungary i dr. (C-98/14, EU:C:2015:386, t. 64. i navedena sudska praksa).

[23] Vidjeti presudu od 11. lipnja 2015., Berlington Hungary i dr. (C-98/14, EU:C:2015:386, t. 65. i navedena sudska praksa).

[24] Pod uvjetom da se njime stvarno nastoje postići ti ciljevi, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri (vidjeti točke 30. do 32. ovog mišljenja).

[25] Naime, taj je propis ostao na snazi jednu godinu (2015.) te se odnosio samo na igre na sreću na automatima na kovanice.

38. Takvo se ograničenje ipak može opravdati važnim razlozima u općem interesu, ako nacionalni sud nakon sveobuhvatne ocjene okolnosti u kojima je donesen i u kojima se provodi taj propis zaključi da se njime na dosljedan i sustavan način stvarno nastoje postići ciljevi u općem interesu, kao što su ciljevi sprečavanja širenja nezakonitih igara na sreću i zaštite najslabijih slojeva stanovništva od rizika od ovisnosti o kocki, pri čemu sama okolnost da se ograničenjem djelatnosti igara na sreću nastoji postići cilj konsolidacije javnih financija ne predstavlja prepreku tomu da se može smatrati da se tim ograničenjem najprije nastoje stvarno postići takvi ciljevi i to na dosljedan i sustavan način.

C. Drugo prethodno pitanje

39. Sud koji je uputio zahtjev drugim pitanjem u biti želi znati protivi li se načelu zaštite legitimnih očekivanja nacionalni propis kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim je iz isključivo financijskih razloga smanjena naknada koja je dogovorena u ugovoru o koncesiji između društva i upravnog tijela dotične države članice za vrijeme primjene tog ugovora.

40. Taj sud dvoji u pogledu toga je li nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku u skladu s tim načelom, uzimajući u obzir da utječe na koncesijske odnose koji su već u tijeku te je nepredvidljiv za pažljivog i razboritog poduzetnika [26].

41. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, 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. Međutim, gospodarski subjekt ne može se pouzdati u to da ne postoji nikakva izmjena zakona, već može samo dovesti u pitanje načine primjene takve izmjene [27].

42. Ipak, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, mogućnost pozivanja na načelo zaštite legitimnih očekivanja otvorena je svim gospodarskim subjektima kod kojih je nacionalno tijelo stvorilo osnovana očekivanja. Međutim, ako pažljiv i razborit gospodarski subjekt može predvidjeti donošenje mjere koja može utjecati na njegove interese, on se ne može pozivati na to načelo kad se ta mjera usvoji. Nadalje, nije opravdano da gospodarski subjekti imaju legitimna očekivanja u vezi s održanjem postojeće situacije koju nacionalna tijela mogu izmijeniti u okviru svoje diskrecijske ovlasti [28].

43. Samo je na sudu koji je uputio zahtjev da ispita je li nacionalni propis kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku u skladu s načelom zaštite legitimnih očekivanja, s obzirom na to da je Sud, kada na temelju članka 267. UFEU-a odlučuje o zahtjevu za prethodnu odluku, nadležan samo za to da tom sudu dâ sve elemente tumačenja prava Unije koji bi mu mogli omogućiti da ocijeni tu sukladnost. Sud koji je uputio zahtjev u tu svrhu može uzeti u obzir sve relevantne elemente koji proizlaze iz teksta, cilja ili strukture predmetnog zakonodavstva [29].

[26] Osim toga, prema mišljenju navedenog suda, iznimna priroda te mjere ne dovodi u pitanje potrebu da se odgovori na prethodno pitanje jer je ta mjera opsežna i jer nacionalni zakonodavac može donijeti novu takvu mjeru.

[27] Vidjeti presudu od 20. prosinca 2017., Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, t. 46. i 47.). Konkretnije, načelo pravne sigurnosti ne zahtijeva da nema zakonskih izmjena, već zahtijeva da nacionalni zakonodavac vodi računa o osobitim situacijama gospodarskih subjekata te, u slučaju potrebe, predvidi prilagodbu za primjenu novih pravnih pravila (vidjeti presudu od 11. lipnja 2015., Berlington Hungary i dr. (C-98/14, EU:C:2015:386, t. 79. i navedena sudska praksa)).

[28] Vidjeti presudu od 15. travnja 2021., Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) i dr. (C-798/18 i C-799/18, EU:C:2021:280, t. 42. i navedena sudska praksa).

[29] Vidjeti osobito presudu od 15. travnja 2021., Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) i dr. (C-798/18 i C-799/18, EU:C:2021:280, t. 43. i navedena sudska praksa).

44. U tom pogledu najprije ističem, kao što se na to podsjeća u točki 23. ovog mišljenja, da države članice imaju široku marginu prosudbe u pogledu svoje politike u području igara na sreću. Osim toga, talijanski je zakonodavac tijekom posljednjih godina opetovano provodio različite intervencije u sektoru igara na sreću [30].

45. Nadalje, iako se u pozivu na nadmetanje iz 2011. predviđaju posebna pravila za utvrđivanje naknada koje se duguju koncesionarima, kojima su dodijeljene koncesije tijekom 2013., ističem, kao što to tvrdi talijanska vlada, da ugovorni odnos između gospodarskih subjekata i tijela javnih vlasti povezanih sa sustavom koncesije obilježava „dinamičnost" koja omogućuje državne intervencije koje se opravdavaju ciljevima u javnom interesu, tim više ako se, podložno provjeri koju provodi sud koji je uputio zahtjev, nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku stvarno nastoji postići cilj suzbijanja širenja nezakonitih igara na sreću i zaštite najslabijih slojeva stanovništva od rizika od ovisnosti o kocki, u skladu s onim što je istaknuto u točkama 30. do 32. ovog mišljenja.

46. Naposljetku, kao što to tvrdi talijanska vlada, Zakonom o prijenosu ovlasti donesenim 2014. predviđala se revizija provizija i naknada koje se duguju koncesionarima i drugim operatorima [31].

47. Prema tome, točno je da je sporno povlačenje sredstava nametnuto koncesionarima predstavljalo vrlo kratkotrajnu izmjenu uvjeta predviđenih u ugovorima o koncesijama [32]. Međutim, čini mi se da s obzirom na promjenjivu i *de facto* nesigurnu prirodu zakonodavstva u području igara na sreću, kao i privremenu prirodu tog povlačenja sredstava te, podložno provjeri koju provodi sud koji je uputio zahtjev, njegov ograničen utjecaj na isplativost ulaganja koja su izvršili koncesionari, predmetna zakonodavna intervencija nije iznimna ili nepredvidljiva do te mjere da kod koncesionara može stvoriti legitimna očekivanja u pogledu toga da će uvjeti predviđeni njihovim ugovorima ostati nepromijenjeni [33].

48. Zaključno, smatram da je na sudu koji je uputio zahtjev da, s obzirom na sve prethodno navedene elemente, kao i svaku drugu relevantnu okolnost iz sporova o kojima odlučuje, ispita raspolažu li koncesionari kao razboriti i oprezni gospodarski subjekti dovoljnim elementima koji im omogućuju da očekuju da će se u nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku unijeti izmjena kao što je sporno povlačenje sredstava.

[30] U pogledu tih brojnih intervencija talijanskog zakonodavca talijanski sudovi redovno su upućivali zahtjeve za prethodnu odluku (vidjeti osobito presude od 21. listopada 1999., Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514); od 6. studenoga 2003., Gambelli i dr. (C-243/01, EU:C:2003:597); od 6. ožujka 2007., Placanica i dr. (C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133); od 16. veljače 2012., Costa i Cifone (C-72/10 i C-77/10, EU:C:2012:80); od 28. siječnja 2016., Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60); od 20. prosinca 2017., Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985); od 19. prosinca 2018., Stanley International Betting i Stanleybet Malta (C-375/17, EU:C:2018:1026) i od 2. rujna 2021., Sisal i dr. (C-721/19 i C-722/19, EU:C:2021:672)).

[31] Iako se tim zakonom predviđala revizija predmetnih provizija i naknada u skladu s kriterijem progresivnosti povezanim s količinom prikupljenih uplata koje se duguju koncesionarima te, kao što se ističe u točkama 28. i 29. ovog mišljenja i podložno provjeri koju provodi sud koji je uputio zahtjev, nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku nije obuhvaćen okvirom takve sveobuhvatne revizije, ostaje činjenica da je talijanski zakonodavac ipak pokazao namjeru da ponovno intervenira u predmetni sektor.

[32] U tom pogledu podsjećam na to da gospodarski subjekt koji je proveo skupa ulaganja kako bi se uskladio s režimom koji je zakonodavac prethodno usvojio može – zbog preuranjenog ukidanja tog režima – biti znatno oštećen u svojim interesima, osobito ako je ukidanje provedeno naglo i nepredvidljivo te mu se nije ostavilo vrijeme potrebno za prilagodbu novoj zakonodavnoj situaciji (vidjeti presudu od 11. lipnja 2015., Berlington Hungary i dr. (C-98/14, EU:C:2015:386, t. 87. i navedena sudska praksa)).

[33] Prema mojem mišljenju, tim se okolnostima smanjuje i potreba za „razdobljem prilagodbe" u smislu sudske prakse navedene u bilješki 32. ovog mišljenja.

49. Slijedom toga, predlažem da se na drugo pitanje odgovori da se načelu zaštite legitimnih očekivanja načelno ne protivi nacionalni propis kojim se za određenu godinu i za ograničene iznose smanjuje naknada utvrđena u ugovoru o koncesiji za igre na sreću na automatima za igre na sreću na kovanice. Ipak je na sudu koji je uputio zahtjev da u okviru konkretne ocjene svih relevantnih okolnosti ispita je li se to načelo poštovalo u glavnim predmetima.

V. Zaključak

50. S obzirom na prethodno navedena razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) odgovori na sljedeći način:

1. Nacionalno zakonodavstvo kojim se jednokratno smanjuju državna sredstva koja se stavljaju na raspolaganje koncesionarima igara na sreću na automatima za igre na sreću na kovanice čini ograničenje slobode poslovnog nastana ili slobode pružanja usluga zajamčenih člancima 49. i 56. UFEU-a u mjeri u kojoj može učiniti manje privlačnim obavljanje djelatnosti igara na sreću na automatima za igre na sreću na kovanice.

   Takvo se ograničenje ipak može opravdati važnim razlozima u općem interesu, ako nacionalni sud nakon sveobuhvatne ocjene okolnosti u kojima je doneseno i u kojima se provodi to zakonodavstvo zaključi da se njime na dosljedan i sustavan način stvarno nastoje postići ciljevi u općem interesu, kao što su ciljevi sprečavanja širenja nezakonitih igara na sreću i zaštite najslabijih slojeva stanovništva od rizika od ovisnosti o kocki, pri čemu sama okolnost da se ograničenjem djelatnosti igara na sreću nastoji postići cilj konsolidacije javnih financija ne predstavlja prepreku tomu da se može smatrati da se tim ograničenjem najprije nastoje stvarno postići takvi ciljevi i to na dosljedan i sustavan način.

2. Načelu zaštite legitimnih očekivanja načelno se ne protivi nacionalni propis kojim se za određenu godinu i za ograničene iznose smanjuje naknada utvrđena u ugovoru o koncesiji o igrama na sreću pomoću automata za igre na sreću na kovanice. Ipak, na sudu koji je uputio zahtjev je da u okviru konkretne ocjene svih relevantnih okolnosti ispita je li se to načelo poštovalo u glavnim predmetima.