Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 26. studenoga 2015.[1]

Predmet C-375/14

Kazneni postupak
protiv
Rosanne Laezze

(zahtjev za prethodnu odluku koji je sastavio Tribunale di Frosinone (Sud u Frosinoneu, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sloboda poslovnog nastana i slobodno pružanje usluga – Presuda Suda kojom je utvrđeno da je nacionalni propis o koncesijama za djelatnost prikupljanja oklada nespojiv s pravom Unije – Reorganizacija sustava s provedbom novog postupka nadmetanja – Smanjeno trajanje koncesija – Besplatno ustupanje prava na uporabu materijalne i nematerijalne imovine u vlasništvu koja izgrađuje mrežu za organiziranje i prikupljanje oklada – Sukladnost s člancima 49. i 56. UFEU-a – Bitni parametri za ocjenu proporcionalnosti mjere“

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku, koji je uputio Tribunale di Frosinone (Sud u Frosinoneu, Italija), upućen je u okviru kaznenog postupka protiv R. Laezze zbog nepoštovanja talijanskog zakonodavstva koje uređuje prikupljanje oklada i u vezi s rješenjem o zapljeni određene informatičke opreme namijenjene za primanje i slanje sportskih oklada ili oklada u vezi s drugim događanjima.

2. Valja istaknuti da je ovaj predmet jedan od mnogobrojnih zahtjeva za prethodnu odluku kojima je Sud pozvan da se izjasni o sukladnosti određenog broja nacionalnih zakonodavstava kojima se uređuje sektor igara na sreću i osobito talijanskog zakonodavstva o prikupljanju oklada s pravom Unije[2]. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku, međutim, ističe novo pitanje, na koje će se usredotočiti moja analiza, a to je pitanje o sukladnosti obveze koja se nameće novim koncesionarima da besplatno ustupe pravo na uporabu opreme koja je namijenjena prikupljanju oklada u slučaju prestanka te djelatnosti s člancima 49. i 56. UFEU-a kao i s načelima jednakog postupanja i djelotvornosti.

3. Iako na prvi pogled predmet pruža mogućnost da se iznesu određena pojašnjenja o parametrima o kojima se mora voditi računa prilikom ocjene proporcionalnosti ograničavajućih mjera koje donose države članice u sektoru igara na sreću, on, prema mojem mišljenju, pokazuje granice tumačenja koje traži sud koji je uputio zahtjev u uvjetima nepotpunih informacija o okolnostima izrade i o načinima donošenja spomenutih mjera.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — Naime, ovaj je zahtjev u biti podnesen u pravnom i činjeničnom okviru koji je osobito istražen u presudama Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514); Gambelli i dr. (C-243/01, EU:C:2003:597); Placanica i dr. (C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133); Komisija/Italija (C-260/04, EU:C:2007:508); Costa i Cifone (C-72/10 i C-77/10, EU:C:2012:80); Biasci i dr. (C-660/11 i C-8/12, EU:C:2013:550) kao i posebno i nedavno u presudi Stanley International Betting i Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25). Taj je zahtjev, osim toga, dio skupine koju čini 17 predmeta koji su trenutačno u tijeku pred Sudom, a koji se svi odnose na sličnu problematiku (predmeti Tomassi (C-210/14); Di Adamo (C-211/14); De Ciantis (C-212/14); Biolzi (C-213/14); Proia (C-214/14); Rosa (C-433/14); Mignone (C-434/14); Barletta (C-435/14); Cazzorla (C-436/14); Seminario (C-437/14); Carlucci (C-462/14); Baldo (C-467/14); Pontillo (C-474/14); Gaiti i dr. (C-534/14); Santoro (C-65/15) kao i Conti (C-504/15)) i treba ga tumačiti u vezi s trima drugim predmetima koji su također u tijeku pred Sudom, a odnose se na drugi aspekt talijanskih propisa primjenjivih na taj sektor, to jest na odredbe u području dokazivanja financijske i ekonomske sposobnosti gospodarskih subjekata (predmeti Politanò (C-225/15); Durante (C-438/15) kao i Manzo (C-542/15)).

I – **Pravni okvir**

4. Talijansko zakonodavstvo u biti propisuje da sudjelovanje u organiziranju igara na sreću, uključujući prikupljanje oklada, podliježe ishođenju koncesije i dozvole policije.

5. Na temelju članka 88. Kraljevskog dekreta br. 773 od 18. lipnja 1931. kojim se odobrava pročišćena verzija zakona u području javne sigurnosti[3], kako je izmijenjen člankom 37. stavkom 4. Zakona br. 338 od 23. prosinca 2000.[4], izdavanje dozvole policije ovisi o dobivanju koncesije Agencije za carine i državne monopole (Agenzia della Dogane e dei Monopoli di Stato, u daljnjem tekstu: ADM). Ta dozvola policije ovlašćuje imatelje da prikupljaju rezervacije oklada unutar određene teritorijalne zone. Nedobivanje koncesije zapreka je dobivanju dozvole policije. Izvršavanje djelatnosti oklada bez koncesije ili dozvole policije podliježe kaznenopravnim sankcijama.

6. Talijanska su tijela 1999. postupkom javnog nadmetanja dodijelila 1000 koncesija za organiziranje oklada koje se odnose na sportska natjecanja. Usporedo s tim, dodijeljena je 671 nova koncesija, također postupkom javnog nadmetanja, za organiziranje oklada koje se odnose na konjske utrke, a 329 postojećih koncesija automatski je obnovljeno. Na temelju zakonodavstva koje je tog dana bilo na snazi, gospodarski subjekti osnovani u obliku društava kapitala kojima su dionice bile uvrštene na uređenim tržištima bili su isključeni iz postupaka nadmetanja zato što nije bila moguća trajna i precizna identifikacija pojedinačnih dioničara. Utvrđena je nezakonitost tog isključenja prema člancima 43. i 49. Ugovora o EZ-u, osobito u presudi Placanica i dr.[5].

7. Uredbom sa zakonskom snagom br. 223[6] reformiran je sektor igara na sreću u Italiji, s ciljem usklađivanja sa zahtjevima koji proizlaze iz prava Unije. Ta uredba predviđa dodjelu oko 16 300 novih koncesija u području igara na sreću, koje se dodaju drugim koncesijama dodijeljenima 1999.

8. Osobito nakon donošenja presude Costa i Cifone[7], sektor igara na sreću ponovno je reformiran Uredbom sa zakonskom snagom br. 16[8].

9. Što se tiče organizacije novog postupka nadmetanja radi dodjele koncesija za prikupljanje oklada, članak 10. stavci 9.g i 9.h Uredbe sa zakonskom snagom iz 2012. propisuje:

„9.g U okviru reorganizacije odredbi u području javnih igara na sreću, uključujući i odredbe koje se odnose na oklade na sportske događaje, uključujući konjske utrke, te nesportske događaje, odredbe ovog stavka imaju za cilj unapređenje navedene reorganizacije putem prvotnog vremenskog usklađivanja rokova trajanja koncesija za prikupljanje oklada o kojima je riječ, uz poštovanje zahtjeva za prilagodbu nacionalnih pravila o odabiru subjekata koji za račun države prikupljaju oklade na sportske događaje, uključujući konjske utrke, te nesportske događaje, s načelima utvrđenima presudom Suda Europske unije od 16. veljače 2012. u spojenim predmetima [Costa i Cifone (C-72/10 i C-77/10,

3 — GURI br. 146 od 26. lipnja 1931.

4 — Redovni dodatak GURI-ju br. 302 od 29. prosinca 2000.

5 — C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133

6 — Uredba sa zakonskom snagom od 4. srpnja 2006. koja sadržava hitne odredbe za gospodarsku i socijalnu obnovu, za nadzor i racionalizaciju javnih rashoda i mjere u području poreznih prihoda i borbe protiv porezne prijevare, preoblikovana Zakonom br. 248 od 4. kolovoza 2006. (GURI br. 18 od 11. kolovoza 2006.)

7 — C-72/10 i C-77/10, EU:C:2012:80

8 — Uredba sa zakonskom snagom od 2. ožujka 2012. o hitnim odredbama koje se odnose na porezna pojednostavnjenja, poboljšanje djelotvornosti i jačanje kontrolnih postupaka (GURI br. 52 od 2. ožujka 2012., str. 1.), koji je nakon izmjena pretvoren u Zakon br. 44 od 26. travnja 2012. (GURI br. 99 od 28. travnja 2012. i redovni dodatak GURI-ju br. 85, str. 1. i sljedeće, usklađeni tekst, str. 23. i sljedeće, u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom iz 2012.)

EU:C:2012:80)]. U tu svrhu, imajući u vidu istek roka trajanja skupine koncesija za prikupljanje tih oklada koji slijedi, Samostalna uprava za državne monopole pokrenut će, a u svakom slučaju najkasnije do 31. srpnja 2012., postupak nadmetanja za odabir subjekata koji će prikupljati te oklade, unutar kojeg će se poštovati sljedeći kriteriji:

(a) mogućnost sudjelovanja za subjekte koji već obavljaju djelatnost prikupljanja oklada u jednoj od država Europskog gospodarskog prostora, da bi u njoj imali svoje pravno i operativno sjedište, na temelju valjanog i učinkovitog ovlaštenja izdanog u skladu s odredbama koje su na snazi u pravnom poretku te države i koji ispunjavaju zahtjeve u vezi s ugledom, pouzdanošću kao i gospodarskim i imovinskim uvjetima koje propisuje ADM, uzimajući u obzir odredbe u tom području na koje upućuju Zakon br. 220 [9] [...] i Uredba sa zakonskom snagom br. 98 od 6. srpnja 2011., koja je uz izmjene preoblikovana Zakonom br. 111 od 15. srpnja 2011.;

(b) dodjela koncesija za prikupljanje oklada na sportske događaje, uključujući konjske utrke, te nesportske događaje isključivo u fizičkoj mreži, s rokom valjanosti do 30. lipnja 2016., za najviše 2000 agencija čija je isključiva djelatnost prodaja proizvoda javnih igara na sreću, bez ograničenja glede najmanje udaljenosti među tim agencijama ili u odnosu na druga, već aktivna, identična mjesta za prikupljanje oklada;

(c) kao sastavni dio cijene predviđena je osnovna tržišna vrijednost od 11 000 eura za svaku agenciju;

(d) sklapanje ugovora o koncesiji kojemu je sadržaj u skladu sa svim ostalim načelima utvrđenima navedenom presudom Suda Europske unije od 16. veljače 2012. kao i s usporedivim nacionalnim odredbama koje su na snazi u području javnih igara na sreću;

(e) mogućnost upravljanja agencijama u bilo kojoj općini ili pokrajini, bez brojčanih ograničenja na teritorijalnoj osnovi ili uvjeta u korist koncesionara koji su već ovlašteni na prikupljanje jednakih oklada ili koji se, u svakom slučaju, za njih mogu pokazati povoljnima;

(f) polaganje pologa u skladu s odredbama članka 24. Uredbe sa zakonskom snagom br. 98 od 6. srpnja 2011., koja je uz izmjene preoblikovana Zakonom br. 111 od 15. srpnja 2011.

9.h Koncesionari koji prikupljaju oklade iz stavka 9.g, kojima ugovori o koncesiji istječu 30. lipnja 2012., nastavljaju s obavljanjem svojih djelatnosti prikupljanja do dana sklapanja ugovora o koncesiji koji se dodjeljuju sukladno prethodnom stavku. Stavljaju se izvan snage stavci 37. i 38. članka 24. Uredbe sa zakonskom snagom br. 98 od 6. srpnja 2011., koja je uz izmjene preoblikovana Zakonom br. 111 od 15. srpnja 2011., točka (e) stavka 287. članka 1. Zakona br. 311 od 30. prosinca 2004. kao i točka (e) stavka 4. članka 38. [Uredbe sa zakonskom snagom br. 223 od 4. srpnja 2006. o hitnim odredbama za gospodarsku i socijalnu obnovu, za nadzor i racionalizaciju javnih rashoda i mjere u području poreznih prihoda i borbe protiv porezne prijevare], koja je uz izmjene preoblikovana Zakonom br. 248 od 4. kolovoza 2006.“

10. Svrha gore navedenih odredbi jest dodjela koncesija s trajanjem od četrdeset mjeseci, dok su ranije izdane koncesije imale trajanje od devet do dvanaest godina.

9 — Zakon o odredbama za sastavljanje godišnjeg i višegodišnjeg državnog proračuna (Zakon o stabilnosti iz 2011.) (legge n. 220 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)) od 13. prosinca 2010. (redovni dodatak GURI-ju br. 297 od 21. prosinca 2010., u daljnjem tekstu: Zakon br. 220)

11. U skladu s člankom 1. stavkom 77. Zakona br. 220, kako je izmijenjen:

„Kako bi se jamčila pravilna ravnoteža između javnih i privatnih interesa u vezi s organizacijom i upravljanjem javnim igrama na sreću, uzimajući u obzir državni monopol u području tih igara [...] i načela, uključujući i načela Europske unije, u području odabira na temelju nadmetanja, a koja se primjenjuju na taj sektor, uz doprinos uspostavljanju čvršćih temelja za bolju djelotvornost i učinkovitost borbe protiv širenja neregularnih ili nezakonitih igara u Italiji, za zaštitu potrošača, a posebno maloljetnika, javnog poretka, za suzbijanje sudjelovanja maloljetnika i uključivanja organiziranog kriminala u sektor igara [...], Ministarstvo gospodarstva i financija – Samostalna uprava za državne monopole bez odgađanja će ažurirati obrazac ugovora o pristupu koncesiji za obavljanje i prikupljanje svih javnih igara na sreću, osim na daljinu, odnosno u svakom slučaju u fizičkoj mreži."

12. Članak 1. stavak 78. točka (b) podtočka 26. Zakona br. 220 određuje kako slijedi:

„predviđanje besplatnog ustupanja ili predaje infrastrukturne mreže za organiziranje i prikupljanje oklada Samostalnoj upravi za državne monopole istekom trajanja koncesije, isključivo na zahtjev ADM-a, mora se priopćiti šest mjeseci prije isteka trajanja koncesije ili u trenutku donošenja odluke o opozivu ili oduzimanju koncesije."

13. Odredbe sadržane u pravilima o postupku nadmetanja koje se odnose na razloge za opoziv i oduzimanje koncesije predviđene su nacrtom ugovora o koncesiji za provođenje javnih igara (u daljnjem tekstu: nacrt ugovora), sukladno članku 10. stavku 9.g Uredbe sa zakonskom snagom iz 2012.

14. Navedene odredbe sadržane su u članku 23. stavku 2. točkama (a), (e) i (k) nacrta ugovora te se osobito odnose na slučaj pokretanja sudskog postupka za prekršaje kojim se prema mišljenju Samostalne uprave za državne monopole može dokazati gubitak pouzdanosti, profesionalnosti i moralnih osobina koje koncesionar mora imati u slučaju organiziranja, obavljanja i prikupljanja javnih igara na sreću u skladu s različitim načinima i tehnikama koji su predviđeni važećim zakonskim, podzakonskim i ugovornim odredbama te na slučaj povrede koju utvrde tijela nadležna za provedbu propisa u području suzbijanja oklada i igara na sreću.

15. Članak 25. nacrta ugovora, čije su odredbe posebno dovedene u pitanje u ovom predmetu, propisuje:

„[…] Na izričit ADM-ov zahtjev i u odnosu na u tom zahtjevu određeno razdoblje, koncesionar se u slučaju prestanka djelatnosti zbog isteka trajanja koncesije ili zbog odluke o oduzimanju ili opozivu obvezuje u korist ADM-a ili drugog koncesionara kojeg će ADM odabrati na temelju postupka nadmetanja besplatno ustupiti pravo na uporabu materijalne i nematerijalne imovine u vlasništvu koja izgrađuje mrežu za organiziranje i prikupljanja oklada, bez ikakvih prava ili potraživanja trećih osoba, a na način kako je to predviđeno u sljedećim stavcima. 2. Ustupa se imovina koja se nalazi na popisu imovine i njegovim kasnijim izmjenama u skladu s odredbama članka 5. stavka 1. točke (e). 3. Radnje ustupanja – koje će se provesti u kontradiktornom postupku uz sudjelovanje ADM-a i koncesionara, a što uključuje sastavljanje odgovarajućih zapisnika – započet će u polugodištu koje prethodi isteku ugovora, kako se ni u tom razdoblju ne bi ugrozilo funkcioniranje sustava, s obzirom na to da imovinu treba predati ADM-u u stanju koje može jamčiti nastavak funkcioniranja elektroničke mreže. Troškove mogućeg stvarnog prijenosa uređaja, opreme i svih ostalih sastavnih dijelova elektroničke mreže snosi koncesionar […]".

II – **Činjenice iz kojih proizlazi glavni postupak, prethodno pitanje i postupak pred Sudom**

16. Nakon nadzora koji je 5. lipnja 2014. izvršio tim Financijske policije (Compagnia Guardia di Finanza), ispostava Frosinone (Italija) u prostorijama centra za prijenos podataka kojim upravlja R. Laezza i koji je ugovorom povezan s malteškim društvom Stanleybet Malta Ltd, navedena tijela ustanovila su da je djelatnost prikupljanja oklada izvršena bez dozvole u smislu članka 88. Kraljevskog dekreta br. 773 od 18. lipnja 1931. kojim se odobrava pročišćena verzija zakona u području javne sigurnosti, kako je izmijenjen člankom 37. stavkom 4. Zakona br. 338 od 23. prosinca 2000.

17. Odlukom od 10. lipnja 2014. istražni sudac Tribunalea di Cassino (Sud u Cassinu) odredio je protiv R. Laezze preventivnu zapljenu imovine namijenjene obavljanju djelatnosti prikupljanja oklada.

18. R. Leazza 7. i 15. studenoga 2013. pred sudom koji je uputio zahtjev podnijela je zahtjev za ukidanje odluke o zapljeni. Osim toga, poput društava s kojima je povezan centar za prijenos podataka kojim ona upravlja u predmetu u kojem je donesena presuda Stanley International Betting i Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), ona je zatražila poništenje posljednjeg postupka nadmetanja u pogledu koncesija za igre na sreću u Italiji pozivajući se na njegov diskriminatoran karakter te je zatražila organizaciju novog postupka nadmetanja.

19. Sud koji je uputio zahtjev napominje da je Consiglio di Stato (Državno vijeće) Sudu već postavio dva slična prethodna pitanja u predmetu u kojem je donesena presuda Stanley International Betting i Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), ali smatra da predmet tih dvaju pitanja, osobito smanjeno trajanje novih koncesija u usporedbi sa starima, nije samo po sebi problematično u svjetlu prava Unije.

20. Taj sud ipak naglašava da se sadržaj članka 25. spomenutog nacrta ugovora, koji sklapaju novi koncesionari, odnosi na obvezu da se besplatno ustupi pravo na uporabu materijalne i nematerijalne imovine u vlasništvu koja izgrađuje mrežu za organiziranje i prikupljanje oklada ako dođe do prestanka djelatnosti zbog isteka trajanja koncesije ili zbog odluke o oduzimanju ili opozivu.

21. Prema shvaćanju tog suda, iako ta odredba, koja u Italiji do sada nije postojala, može eventualno odgovarati logici da se nameće kao sankcija u slučaju donošenja odluke o oduzimanju ili opozivu koncesije, ona je očito posebno nepovoljna u slučaju kada je besplatan ustup povezan s konačnim istekom koncesije. Tomu se pridaje i iznenađujuća obveza koncesionara da snosi sve troškove tog besplatnog ustupanja.

22. Sud koji je uputio zahtjev smatra da ta razlika u postupanju prema starim i novim koncesionarima, kako se čini, nije obvezan zahtjev od općeg interesa.

23. U tim je okolnostima Tribunale di Frosinone (Sud u Frosinoneu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebaju li se članci 49. i prateći i 56. i prateći [UFEU-a], kako su dopunjeni s obzirom na načela sadržana u presudi [Costa i Cifone (C-72/10 i C-77/10, EU:C:2012:80)], tumačiti na način da su u suprotnosti s nacionalnim propisom koji predviđa obvezno besplatno ustupanje prava na uporabu materijalne i nematerijalne imovine u vlasništvu koja izgrađuje mrežu za organiziranje i prikupljanje oklada, u slučaju prestanka te djelatnosti zbog konačnog isteka koncesije ili zbog odluke o oduzimanju ili opozivu?“

24. R. Leazza, talijanska i belgijska vlada kao i Europska komisija podnijeli su pisana očitovanja.

25. Rasprava je održana 17. rujna 2015., a na njoj su sudjelovali svi navedeni sudionici.

III – **Analiza**

26. Sud koji je uputio zahtjev svojim prethodnim pitanjem u biti se pita je li ugovorna odredba koja je nametnuta na temelju talijanskog zakonodavstva kojim se uređuje sustav davanja koncesija i dozvola u sektoru sportskih oklada sukladna člancima 49. i 56. UFEU-a. Ta odredba obvezuje nove koncesionare da nakon isteka trajanja koncesije ili ako prije toga dođe do njezina oduzimanja ili opoziva besplatno ustupe davatelju koncesije ili drugom koncesionaru kojega on imenuje pravo na uporabu materijalne i nematerijalne imovine u vlasništvu koja izgrađuje mrežu za organiziranje i prikupljanje oklada.

27. Najprije bih istaknuo da se ne može smatrati da se ovim zahtjevom za prethodnu odluku želi u cijelosti dovesti u pitanje novi sustav koncesija koji je Italija uvela u 2012. u sektoru igara na sreću.

28. Ovdje se samo dovodi u pitanje mjera kojom se koncesionaru nameće besplatno ustupanje prava na uporabu određene opreme potrebne za pružanje usluga koje su predmet koncesije u slučaju prestanka djelatnosti u uvjetima nabrojenima u prilogu ugovoru o koncesiji. Drugim riječima, ovaj se postupak ne odnosi na reorganizaciju sustava koncesija vremenskim usklađivanjem rokova trajanja koncesija koje je provedeno Uredbom sa zakonskom snagom iz 2012. i što je Sud ispitao u predmetu u kojem je donesena presuda Stanley International Betting i Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), već se odnosi na drukčiju mjeru, sadržanu u nacrtu ugovora koji se sklapa s primateljima koncesije radi uređenja njihove djelatnost [10].

29. U svakom slučaju, Sud je u toj presudi dao nekoliko korisnih pojašnjenja o sustavu uvedenom u Italiji nakon stupanja na snagu Uredbe sa zakonskom snagom iz 2012. u sektoru igara na sreću.

30. Sud je također smatrao da se članci 49. i 56. UFEU-a kao i načela jednakog postupanja i djelotvornosti moraju tumačiti na način da im se ne protivi nacionalni propis koji predviđa organiziranje novog postupka nadmetanja koji se odnosi na koncesije s kraćim rokom trajanja od roka trajanja prije dodijeljenih koncesija zbog reorganizacije sustava vremenskim usklađivanjem rokova trajanja koncesija [11].

31. Valja istaknuti da je Sud, kako bi došao do tog zaključka, podsjetio da nacionalna tijela imaju široku diskrecijsku ovlast da odrede zahtjeve koje podrazumijeva zaštita potrošača i društvenog poretka, a na svakoj je državi članici, pod uvjetom da su poštovani uvjeti koje je utvrdila sudska praksa Suda, da u vezi s legitimnim ciljevima koje je postavila ocijeni je li potrebno potpuno ili djelomično zabraniti djelatnosti vezane uz igre i klađenje ili ih samo ograničiti i u tu svrhu predvidjeti više ili manje stroge načine nadzora.

32. Sud je također u tom posebnom kontekstu istaknuo da reorganizacija sustava koncesija vremenskim usklađivanjem njihovih rokova trajanja propisivanjem kraćeg trajanja novih koncesija od trajanja prije dodijeljenih može pridonijeti dosljednom ostvarenju legitimnih ciljeva ograničenja igara na sreću ili borbe protiv kriminaliteta povezanog s tim igrama te može zadovoljiti propisane uvjete proporcionalnosti [12].

33. Taj predmet stoga potvrđuje sudsku praksu Suda prema kojoj sustav koncesija može u određenim okolnostima biti djelotvoran mehanizam za nadzor subjekata koji su aktivni u sektoru igara na sreću s ciljem sprečavanja iskorištavanja tih djelatnosti u kriminalne ili prijevarne svrhe [13].

10 — Ovo mi se pojašnjenje čini još važnije s obzirom na to da se pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev u određenom broju predmeta koji su trenutačno u tijeku pred Sudom još uvijek odnose na sustav koncesija koji je uveden Uredbom sa zakonskom snagom iz 2012. (vidjeti zahtjeve za prethodnu odluku Cortea suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud) u predmetima Tomassi (C-210/14); Di Adamo (C-211/14); De Ciantis (C-212/14); Biolzi (C-213/14) i Proia (C-214/14)).

11 — Vidjeti presudu Stanley International Betting i Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, t. 55.).

12 — Vidjeti presudu Stanley International Betting i Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, t. 52. i 53.).

13 — Vidjeti presudu Placanica i dr. (C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133, t. 57.).

34. U ovom slučaju, a prije razmatranja merituma postavljenog pitanja, želio bih reći nekoliko riječi o nadležnosti Suda i dopuštenosti prethodnog pitanja.

A – *Nadležnost Suda i dopuštenost prethodnog pitanja*

35. Što se tiče, kao prvo, nadležnosti Suda za donošenje odluke, iz prvog čitanja odluke kojom se upućuje prethodno pitanje čini se da se svi aspekti kaznenog postupka koji je u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev ograničavaju na Italiju.

36. Međutim, valja podsjetiti da nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koji se bez razlike primjenjuje na talijanske državljane i na državljane drugih država članica, može u pravilu potpadati pod odredbe o temeljnim slobodama zajamčenima UFEU-om samo ako se primjenjuje na situacije koje imaju vezu s trgovinom među državama članicama [14].

37. U tom pogledu, odluka kojom se upućuje prethodno pitanje ne precizira ima li gospodarski subjekt (ili organizator oklada) s kojim je tužiteljica u glavnom postupku vjerojatno vezana ugovornim odnosima sjedište u Italiji ili u drugoj državi članici.

38. Unatoč tom nedostatku, smatram da se Sud može, vodeći računa osobito o kontekstu u kojem je donesena presuda Stanley International Betting i Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), proglasiti nadležnim u ovom predmetu, s obzirom na to da se postojanje prekograničnog elementa i prema tome poveznice s pravom Unije ne može *a priori* isključiti. Naime, čini se da je sud koji je uputio zahtjev krenuo od pretpostavke da je tužitelj u glavnom postupku povezan s gospodarskim subjektom iz druge države članice koji nije imatelj dozvole i koji je nezakonito isključen iz postupka nadmetanja provedenog u 2012.

39. Kao drugo, iako nijedan sudionik nije izrazio osnovanu sumnju u pogledu dopuštenosti prethodnog pitanja, podaci koje je pružio sud koji je uputio zahtjev čine mi se zbog podosta razloga nepotpunima pa bi se u određenoj mjeri moglo smatrati da ne udovoljavaju zahtjevima na koje Sud stalno podsjeća.

40. Konkretno, smatram da odluka kojom se upućuje prethodno pitanje ne navodi, kao što to zahtijeva ustaljena sudska praksa Suda, precizne razloge koji su naveli nacionalni sud da se zapita o tumačenju prava Unije i da procijeni nužnim postavljanje prethodnog pitanja Sudu u vezi s obvezom o besplatnom ustupanju koja se nameće novim koncesionarima, a koja je propisana spornom mjerom. Međutim, nacionalni sud nužno mora pružiti, među ostalim, minimalna obrazloženja o razlozima izbora odredbi prava Unije čije tumačenje traži i o vezi između tih odredbi i primjenjivog nacionalnog zakonodavstva [15].

41. U ovom slučaju nije lako utvrditi zbog kojih je razloga sporna mjera, odnosno obveza besplatnog ustupanja prava na uporabu imovine koja čini sastavni dio mreže igara na sreću nakon isteka ugovora o koncesiji, izravno dovedena u pitanje u glavnom postupku. Naime, čini mi se da preventivna zapljena imovine koju tužiteljica u glavnom postupku upotrebljava za prikupljanje oklada, a koja je osobito predmet kaznenog postupka, nema veze s provedbom spomenute mjere.

42. Općenitije, postoje ozbiljni razlozi za ispitivanje korisnosti dovođenja u pitanje u glavnom predmetu odredbe koja po isteku ugovora o koncesiji nameće besplatno ustupanje određene imovine nužne za izvršavanje djelatnosti prikupljanja oklada.

14 — Vidjeti, primjerice, presudu Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, t. 21. i navedenu sudsku praksu).

15 — Vidjeti osobito presudu Placanica i dr. (C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133, t. 34. i navedenu sudsku praksu).

43. Kao što ću to ispitati u nastavku ovog mišljenja i za razliku od situacija o kojima je riječ u predmetima koji su doveli do presuda Costa i Cifone [16] i Stanley International Betting i Stanleybet Malta [17], reorganizacija sustava putem novog postupka nadmetanja – koji je u ovom slučaju uveden intervencijom zakonodavca Uredbom sa zakonskom snagom iz 2012. – nigdje se ne dovodi u pitanje u cijelosti. S tim u vezi, samo nacionalni sud može provjeriti, vodeći računa o primjenjivim nacionalnim pravilima, može li sporna mjera imati stvaran utjecaj na kaznenu situaciju R. Laezze.

44. Slijedom toga, čini se da se prethodno pitanje temelji na činjeničnim navodima koji nisu izravno potkrijepljeni spisom glavnog predmeta.

45. U tim okolnostima, formalna pravilnost odluke kojom se upućuje prethodno pitanje može biti ozbiljno dovedena u pitanje pa bi se prethodno pitanje zbog toga moglo smatrati nedopuštenim. Iako samo nacionalni sud može ispitati koliko je, uvažavajući posebnosti predmeta, prethodna odluka potrebna kako bi bio u stanju donijeti svoju odluku, koliko su relevantna pitanja koja postavlja Sudu kao i u kojem se stadiju postupka ta pitanja trebaju postaviti [18], Sud mora raspolagati činjeničnim ili pravnim elementima nužnima za davanje korisnog odgovora na pitanja koja su mu postavljena [19].

46. Međutim, ako bi se sud koji je uputio zahtjev vrlo široko tumačilo, oslanjajući se na podatke koji proizlaze iz sudskih presedana na koje se potonji izričito poziva, Sud bi mogao smatrati da se u ovom slučaju postavlja pitanje nameće li država članica, koja provođenjem novog postupka nadmetanja želi ispraviti nezakonita isključenja koja su se dogodila ranije, zahtjeve s tim u vezi koji postojećim gospodarskim subjektima daju dodatnu prednost ili koji čine iznimno teškim izvršavanje prava gospodarskih subjekata koji su nezakonito isključeni. Pitanja suda koji je uputio zahtjev počivaju, dakle, na pretpostavci da se, radi primjene kaznenopravne sankcije, R. Laezzi ne može prigovoriti što nije nositelj koncesije – a onda i dozvole policije – u okviru postupka nadmetanja koji je organiziran prema pravilima i u uvjetima suprotnima pravu Unije.

B – *Meritum*

47. Iz pisanih očitovanja podnesenih Sudu proizlazi da se, shematski, suprotstavljaju dva gledišta.

48. Prema prvom gledištu, koje zastupaju R. Laezza i u manjoj mjeri Komisija, sporna mjera nije sukladna člancima 49. i 56. UFEU-a jer, među ostalim, sadržava ograničenja koja se ne mogu smatrati opravdanima ciljem koji se želi postići, to jest osiguranjem kontinuiteta pružanja usluge prikupljanja oklada, uz usmjeravanje djelatnosti igara na sreću prema sustavima koji se mogu kontrolirati radi sprečavanja iskorištavanja tih djelatnosti u kriminalne ili prijevarne svrhe. Ta mjera u svakom slučaju ne može biti proporcionalna.

49. Prema drugom, koje zastupaju talijanska i belgijska vlada, taj je propis u potpunosti usklađen s odredbama Ugovora, uzimajući u obzir načela jednakog postupanja i djelotvornosti. Te vlade ističu da sporna mjera, kao prvo, nije diskriminatorna (s obzirom na to da se bez razlike primjenjuje na poduzetnike koji su sudjelovali u postupku nadmetanja provedenom 2012.), kao drugo, opravdana je važnim razlogom u općem interesu i, kao treće, proporcionalna je cilju koji želi postići.

16 — C-72/10 i C-77/10, EU:C:2012:80

17 — C-463/13, EU:C:2015:25

18 — Vidjeti u tom smislu osobito presude Enderby (C-127/92, EU:C:1993:859, t. 10.); Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632, t. 28.) kao i Gauweiler i dr. (C-62/14, EU:C:2015:400, t. 15.).

19 — Vidjeti osobito presudu Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, t. 17.).

50. Dobro je utvrđeno, od presude Schindler [20], da, vodeći računa o velikim razlikama javnog morala, religije i kulture koja postoji među državama članicama, područje igara na sreću nije usklađeno na europskoj razini i da države članice stoga imaju široku diskrecijsku ovlast u pogledu izbora zaštite igrača i, prema tome, potrošača koju smatraju najprikladnijom. Međutim, s ograničenjima koja nameću trebaju se zadovoljiti uvjeti koji proizlaze iz sudske prakse Suda u pogledu njihova opravdanja razlozima u općem interesu i njihove proporcionalnosti [21].

51. Sukladno analitičkom hodogramu koji je općenito prihvaćen u tom području, navedenu problematiku koja nam je izložena valja ispitati u tri koraka.

52. Kao prvo, valja provjeriti je li sporna odredba ograničenje sloboda zaštićenih člancima 49. i 56. UFEU-a i, ovisno o ishodu, je li to ograničenje diskriminatorno.

53. Kao drugo, valja ocijeniti mogu li razlozi na koje se pozivaju nacionalna tijela kako bi opravdala tu obvezu besplatnog ustupanja općenito opravdati to ograničenje.

54. Kao treće, valja utvrditi može li se mjera kao što je ona u ovom slučaju smatrati nužnom i proporcionalnom u odnosu na ciljeve koji se žele ostvariti.

55. Iako se doima da prve dvije etape analize ne predstavljaju posebne probleme, čini mi se da je treća problematičnija, s obzirom na pomanjkanje informacija u pogledu uvjeta i modaliteta koji se odnose na spornu mjeru.

1. Postojanje mogućeg ograničenja članaka 49. i 56. UFEU-a i diskriminacije u tom pogledu [22]

a) Utvrđivanje ograničenja

56. Pojam ograničavanja obuhvaća mjere koje poduzima država članica koje, iako se istovjetno primjenjuju, utječu na *pristup tržištu* poduzetnikâ drugih država članica i na taj način ometaju trgovinu unutar Unije [23].

57. Čini se da sudska praksa ima vrlo široku definiciju onoga što potencijalno predstavlja „ograničavanje“.

58. U sektoru igara na sreću ograničenjima slobode poslovnog nastana i/ili slobode pružanja usluga smatrale su se, primjerice, mjere koje su usvojile države članice kojima je svrha bila zabraniti ili općenito do različitih razina ograničiti pravo organiziranja i nuđenja igara na sreću na područjima država članica. Osobito u odnosu na talijanski sustav državnih monopola i koncesija koji uređuje dodjelu licencija za izvršavanje djelatnosti u sektoru igara na sreću, Sud je u velikom broju slučajeva presudio da sadržava takva ograničenja [24].

59. Prema mojem mišljenju, to se treba zaključiti i kad je riječ o mjerama koje poduzetnicima koji žele sudjelovati u postupku nadmetanja organiziranog radi dobivanja koncesije nameću određene uvjete.

20 — C-275/92, EU:C:1994:119

21 — Vidjeti u tom smislu osobito presudu Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519, t. 57. do 59. i navedenu sudsku praksu).

22 — Pitanje će u ovom slučaju biti ispitano bez razlikovanja između, s jedne strane, slobode poslovnog nastana i, s druge strane, slobode pružanja usluga.

23 — Vidjeti u tom smislu presude SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, t. 45. i navedenu sudsku praksu) kao i Grupo Itevelesa i dr. (C-168/14, EU:C:2015:685, t. 67.).

24 — Vidjeti osobito presude Placanica i dr. (C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133, t. 42. i navedenu sudsku praksu); Biasci i dr. (C-660/11 i C-8/12, EU:C:2013:550, t. 21.) kao i Costa i Cifone (C-72/10 i C-77/10, EU:C:2012:80, t. 69. i 70.).

60. Takav mi se čini slučaj sa spornom mjerom, odnosno ugovornom obvezom besplatnog ustupanja koju nameće članak 25. nacrta ugovora koji se primjenjuje na koncesije dodijeljene nakon postupka nadmetanja provedenog u 2012.

61. Naime, čini mi se da je takva mjera nepovoljna za gospodarske subjekte koji se žele baviti djelatnošću prikupljanja oklada.

62. Naime, čini se da obveza besplatnog ustupanja prava na uporabu opreme namijenjene prikupljanju oklada u slučaju prestanka obavljanja djelatnosti, čak i prilikom jednostavnog isteka koncesije, može obavljanje te gospodarske djelatnosti učiniti manje privlačnim. Rizik koji se sastoji u tome da će poduzetnik morati bez financijske naknade ustupiti pravo na uporabu imovine koju posjeduje, što mu onda onemogućava ostvarivanje prinosa na svoje ulaganje, može sudjelovanje u postupku nadmetanja u 2012. učiniti manje privlačnim, pa čak i obeshrabriti od sudjelovanja u takvom postupku nadmetanja radi dodjele koncesije.

63. Sporna obveza besplatnog ustupanja pokazuje se još više ograničavajućom i odvraćajućom (restriktivnom) s obzirom na to da je, kao što to proizlazi iz napomena predviđenih člankom 25. nacrta ugovora, prate dodatne obveze, poput moguće obveze isporuke predmetne opreme slobodne od prava i zahtjeva trećih, obveze snošenja troškova fizičkog prijevoza opreme kao i mogućih troškova nastalih nužnošću prijevoza imovine o kojoj je riječ „u stanju koje može jamčiti nastavak funkcioniranja elektroničke mreže“. Također, obveze „pružanja [predmetnom tijelu] svih podataka i informacija potrebnih za olakšavanje prijenosa upravljanja“, „uključivanja u ugovore koji se sklapaju s dobavljačima odredbe koja u korist [ADM-a] predviđa mogućnost subrogacije i/ili obnavljanja ugovora nakon isteka“ (uz snošenje mogućih financijskih tereta koji su nužni kako bi se jamčilo prihvaćanja te odredbe) i, na kraju, „raskida, na zahtjev [ADM-a], svakog odnosa subordinacije i suradnje nastalog radi provođenja koncesije“ – koje su izričito predviđene u stavcima 4. i 6. članka 25. nacrta ugovora – pojačavaju osobito restriktivnu prirodu sporne mjere.

64. Zaključno, sporna mjera koja ponuditeljima u postupku nadmetanja iz 2012. nameće niz obveza koje im donose nezanemarive ekonomske posljedice može utjecati na njihovu odluku o sudjelovanju ili nesudjelovanju u navedenom postupku nadmetanja i stoga je potencijalno ograničenje sloboda poslovnog nastana i pružanja usluga.

b) Postojanje ograničenja koja su nametnuta na diskriminirajući način

65. Prije započinjanja s pitanjem opravdanja istaknutih u prilog spornoj odredbi, valja ukratko utvrditi jesu li sporna ograničenja nametnuta na diskriminirajući način. Naime, samo ograničenja slobode koja se primjenjuju bez diskriminacije s obzirom na državnu pripadnost mogu biti opravdana važnim razlozima u općem interesu [25].

66. U ovom mi se slučaju čini da iz elemenata koji su podneseni Sudu proizlazi da se sporna mjera nameće svim gospodarskim subjektima koji su željeli sudjelovati u postupku nadmetanja provedenom 2012., bez obzira na mjesto njihova poslovnog nastana.

67. Čak i kad bi trebalo smatrati, na što upućuje R. Leazza, uz potporu o tom pitanju suda koji je uputio zahtjev, da je sporna mjera u stvarnosti primjenjiva samo na nove kandidate-koncesionare, što mora utvrditi nacionalni sud, ne čini mi se da je ta mjera usto na ikoji način diskriminatorna u odnosu na gospodarske subjekte koji nemaju sjedište na talijanskom području. Naime, čak i u tom slučaju za spornu mjeru, prema mojem mišljenju, treba smatrati kao da je bez razlike primjenjiva na kandidate postupka nadmetanja organiziranog 2012.

25 — Vidjeti u tom smislu presudu Grupo Itevelesa i dr. (C-168/14, EU:C:2015:685, t. 72. i navedenu sudsku praksu).

2. Opravdanje spornog ograničenja

68. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, ograničenja djelatnosti igara na sreću mogu se opravdati važnim razlozima u općem interesu, poput zaštite potrošača i sprečavanja prijevare i poticanja građana na pretjeranu potrošnju na igre na sreću [26]. Kad je riječ o talijanskom propisu o igrama na sreću, Sud je već utvrdio da sam cilj borbe protiv kriminaliteta povezanog s igrama na sreću može opravdati ograničenja temeljnih sloboda koja proizlaze iz tih propisa [27].

69. U ovom slučaju mora se istaknuti da članak 25. nacrta ugovora sadržava samo malo naznaka o ciljevima koji se trebaju postići donošenjem sporne mjere, ograničavajući se na spominjanje da „imovinu treba predati […] u stanju koje može jamčiti nastavak funkcioniranja elektroničke mreže“.

70. Iako je sud koji je uputio zahtjev iznio ideju da ta mjera vjerojatno odgovara „logici sankcije“ koja do sada nije postojala, talijanska vlada iznijela je pak da je predmetna mjera bila, kao što to proizlazi iz različitih navoda sadržanih u članku 25. nacrta ugovora i u članku 1. stavku 77. Zakona br. 220, opravdana nužnošću osiguranja kontinuiteta pružanja usluga prikupljanja oklada koje je odobreno na temelju zakona kao i nužnošću borbe protiv kriminaliteta i nezakonitog prikupljanja, sprečavanjem gospodarskog subjekta koji više nema potrebna odobrenja da nastavi s prikupljanjem oklada. Naime, on s tim u vezi ističe da, kao što je to Sud već presudio, igre na sreću nose sa sobom visoke rizike od počinjenja kaznenih djela i prijevara, uzimajući u obzir visinu iznosa koju im je dopušteno prikupljati i dobitke koje mogu ponuditi igračima [28].

71. Prema mojem mišljenju, cilj kontinuiteta pružanja usluga, s krajnjim ciljem borbe protiv nezakonitog prikupljanja oklada i kriminaliteta, može općenito biti važan razlog u općem interesu kojim se opravdava prepreka slobodama poslovnog nastana i pružanja usluga. Iz sudske prakse Suda jasno proizlazi da je cilj borbe protiv kriminaliteta, podvrgavanjem gospodarskih subjekata koji su aktivni u tom sektoru nadzoru i usmjeravanjem djelatnosti igara na sreću prema sustavima koji se mogu kontrolirati, takve prirode da opravdava ograničavanje temeljnih sloboda [29].

72. Konačno i kao što je to navela talijanska vlada, uvođenje sustava koncesije, načelo koje je potvrdio Sud, podrazumijeva sklapanje ugovora o koncesiji kojim nastaju obostrano obvezujuće obveze između davatelja koncesije i poduzetnika koncesionara.

73. U takvom kontekstu i kao što je to predviđeno različitim nacionalnim uređenjima, besplatno ustupanje određene imovine nakon isteka ugovora o koncesiji prihvatljivo je pod određenim pretpostavkama.

74. Takav je, primjerice, slučaj „povratne“ imovine, poznat u francuskom upravnom pravu, u slučaju koncesija javnih usluga. U svakom slučaju, treba precizirati da se ta imovina, koja se smatra nužnom za izvršavanje javne usluge, smatra *ab initio* vlasništvom uprave i da će joj se vratiti besplatno, iako ju je financirao i stvorio koncesionar. Valja također istaknuti da povratna imovina ne isključuje naknadu, kad je riječ o njezinu neamortiziranom dijelu [30].

75. Valja također istaknuti da, dok je takav „besplatan“ ustup ekonomski opravdavan u slučaju opsežne skupocjene infrastrukture koja je nezamjenjiva i neprenosiva, on je teže prihvatljiv kada stjecanje ili stvaranje te imovine ne stvara osobite teškoće.

26 — Presuda Stanley International Betting i Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, t. 48. i navedena sudska praksa)

27 — Vidjeti presudu Biasci i dr. (C-660/11 i C-8/12, EU:C:2013:550, t. 23.).

28 — Vidjeti presudu Costa i Cifone (C-72/10 i C-77/10, EU:C:2012:80, t. 76. i navedenu sudsku praksu).

29 — Presuda Placanica i dr. (C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133, t. 48. i 49.)

30 — Za nedavni primjer pravila kojima mora udovoljiti ta imovina vidjeti osobito presudu Conseil d'État (Assemblée) (Državno vijeće (Opća sjednica), Francuska) od 21. prosinca 2012., Commune de Douai br. 342788 (ECLI:FR:CEASS:2012:342788.20121221).

76. Međutim, recimo da sud koji je uputio zahtjev zaključi da cilj koji se stvarno postiže spornom mjerom nije kontinuitet pružanja usluga i borba protiv kriminaliteta, nego puko povećanje prihoda države, a puki cilj povećanja prihoda državne riznice ne može, kao što je to Sud već presudio, opravdati takvo ograničenje slobodnog pružanja usluga [31]. Naime, na nacionalnim je sudovima da provjere odgovaraju li propisi država članica doista ciljevima koji ih mogu opravdati i, ovisno o slučaju, jesu li ograničenja koja one nameću neproporcionalna u odnosu na te ciljeve [32]. U tom pogledu, na državi je članici koja se želi pozvati na cilj koji je prikladan opravdati prepreku slobodi pružanja usluga da sudu pozvanom da se izjasni o tom pitanju pruži sve elemente pomoću kojih se može uvjeriti da predmetna mjera doista udovoljava zahtjevima koji proizlaze iz načela proporcionalnosti [33].

77. Naprotiv, u slučaju da sud koji je uputio zahtjev mora odobriti razlog legitimnog interesa koji je istaknula talijanska vlada, sud koji je uputio zahtjev morat će još provjeriti ispunjava li sporna obveza besplatnog ustupanja uvjete nužnosti i proporcionalnosti koji proizlaze iz sudske prakse Suda.

3. Proporcionalni karakter mjere u odnosu na navodni cilj od općeg interesa

78. Valja istaknuti da odluka kojom se upućuje prethodno pitanje sadržava malo korisnih naznaka o uvjetima provedbe i primjene sporne mjere. Konkretno, nisu spomenuti ni uvjeti koje mora udovoljiti besplatno ustupanje ni priroda prava na određivanje takve mjere (diskrecijsko ili ne).

79. Kao što ću se na to vratiti u nastavku, te su informacije, međutim, bitni i osnovni parametri za ispitivanje proporcionalnog karaktera predmetne mjere.

80. Taj je zahtjev osobito važan kada se raspravlja o pitanjima tumačenja prava Unije u vezi s područjem kao što je ono igara na sreću, u odnosu na koje je utvrđeno da nema ujednačenosti na europskoj razini i da države članice nastavljaju imati široku diskrecijsku ovlast. U takvom području nacionalna tijela općenito i nacionalni sud konkretno mogu najbolje utvrditi legitimne ciljeve koji se doista žele ostvariti i sredstva kojima se to želi postići.

81. Malo pruženih informacija u pogledu uvjeta u kojima je, ovisno o slučaju, sporna mjera nametnuta koncesionaru dovodi do toga da Sud ne može donijeti konačan i stoga koristan odgovor na postavljeno pitanje.

82. U ovom se slučaju sud koji je uputio zahtjev ograničio na napomenu prema kojoj, iako obveza besplatnog ustupanja prava na uporabu imovine koja je propisana člankom 25. nacrta ugovora očito nije nerazumna u slučaju oduzimanja koncesije ili opoziva koncesionara, to se, nasuprot tomu, ne čini da je slučaj u situaciji u kojoj je obveza povezana s konačnim istekom koncesije, a ne s pogreškom ili povredom koncesionara.

83. Osim toga, odluka kojom se upućuje prethodno pitanje ne sadržava nijedno pojašnjenje u pogledu vrste ili vrijednosti imovine čije se pravo na uporabu mora besplatno ustupiti na temelju sporne mjere.

84. Ta mi se pojašnjenja pak čine ključnima za davanje odgovora na postavljeno pitanje. U nedostatku dostatnih informacija o nacionalnoj činjeničnoj i pravnoj situaciji koje treba pružiti nacionalni sud, Sud može dati samo opća razmatranja i mora spekulirati, što je nepoželjno.

31 — Vidjeti osobito presudu Dickinger i Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, t. 55.).

32 — Vidjeti presude Gambelli i dr. (C-243/01, EU:C:2003:597, t. 75.) kao i Placanica i dr. (C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133, t. 58.).

33 — Vidjeti presudu Dickinger i Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, t. 54. i navedenu sudsku praksu).

85. Unatoč nedostatku tih pojašnjenja i podsjetivši se da je u svakom slučaju na nacionalnom sudu da se konačno izjasni o nužnosti i proporcionalnosti sporne mjere, čini mi se, međutim, korisnim da se sudu koji je uputio zahtjev pruže, koliko se može, pojašnjenja o parametrima o kojima će, prema potrebi, morati voditi računa pri svojem ispitivanju.

86. Najprije ću krenuti s *prikladnošću* sporne mjere, kako bih nakon toga prešao na pitanje njezine *proporcionalnosti*.

87. Kao prvo, kad je riječ o pitanju je li sporna mjera prikladna jamčiti ostvarenje cilja ili ciljeva na koje se poziva država članica (ispitivanje prikladnosti), dopuštene su određene dvojbe.

88. Najprije, iako se naizgled ne može isključiti da je besplatno ustupanje prava na uporabu materijalne i nematerijalne imovine koja izgrađuje mrežu za organiziranje i prikupljanje oklada ADM-u ili drugom koncesionaru u vjerojatno rijetkim slučajevima iznenadnog raskida ugovora o koncesiji zbog oduzimanja ili opoziva prikladno jamčiti kontinuitet pružanja usluga, takvim se ne čini nužno slučaj kada ugovor o koncesiji istekne.

89. Vraćam se na glavni postupak, iz Uredbe sa zakonskom snagom iz 2012. (vidjeti članak 10. stavak 9.g točku (b)) jasno proizlazi da nove koncesije prestaju 30. lipnja 2016. U tim je okolnostima zahtjev kontinuiteta dopuštene djelatnosti prikupljanja oklada, koji je, čini se, i motivirao donošenje sporne mjere besplatnog ustupanja, očito teško shvatljiv, s obzirom na to da je datum isteka koncesije podatak koji vrlo dobro znaju nadležna nacionalna upravna tijela.

90. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev mora ispitati mora li se cilj kontinuiteta funkcioniranja odobrene mreže igara na sreću, s krajnjim ciljem usmjeravanja potražnje za igrama na sreću prema zakonitim sustavima, pod pretpostavkom da je ostvarenje tog cilja utvrđeno, ostvarivati dosljedno i sustavno.

91. Također, iz sporne odredbe proizlazi da se besplatno ustupanje prava na uporabu imovine koja izgrađuje mrežu igara na sreću ne nameće sustavno, već samo na „izričit ADM-ov zahtjev“, što, u nedostatku pruženih pojašnjenja u tom pogledu, ostavlja dvojbu u odnosu na precizne uvjete u kojima se sporna mjera nameće i stoga u pogledu njezine prikladnosti i transparentnosti.

92. U tom je pogledu talijanska vlada u pisanom očitovanju navela da sporna mjera samo daje ugovorno pravo ADM-u, koji nipošto ne mora tražiti besplatan ustup prava na uporabu imovine namijenjene prikupljanju oklada i vođenju mreže igara na sreću i koji to pravo u svakom slučaju ne može proizvoljno izvršavati. Na poseban upit o tome na raspravi, talijanska vlada navela je da ne može pružiti više informacija o uvjetima u kojima ADM ima pravo korištenja spornom mjerom, s obzirom na to da ona nikad nije bila aktivirana.

93. Na sudu koji je uputio zahtjev jest da provjeri i to je li sporna mjera takva, kao što to ističe talijanska vlada, da se primjenjuje samo u ekstremnim i jasno određenim slučajevima, kako bi se jamčilo ostvarenje ciljeva na koje se poziva spomenuta vlada. Također, na tom je sudu da provjeri da se ta mjera stvarno nameće na nediskriminatoran, objektivan i transparentan način.

94. Kao drugo, u slučaju da nacionalni sud zaključi da sporna obveza besplatnog ustupanja pridonosi ostvarenju ciljeva od općeg interesa na koje se poziva talijanska vlada i da se nameće na nediskriminatoran, objektivan i transparentan način, taj sud mora još provjeriti ne prelazi li sporna mjera ono što je nužno za ostvarenje spomenutog cilja.

95. Najprije, na nacionalnom je sudu da provjeri je li točno da se navodni cilj kontinuiteta djelatnosti prikupljanja oklada između koncesija dodijeljenih 2012. nakon Uredbe sa zakonskom snagom iz 2012. i koncesija koje će biti dodijeljene 2016. ne može ostvariti na drugi način, vodeći računa o poznatom isteku potonjih, kao što je pravodobno pokretanje novog postupka nadmetanja – i istodobno brzo

dodjeljivanje novih koncesija – pa čak i znatno jednostavnije, obnavljanjem ranije dodijeljenih koncesija, što se čini najvjerojatnijim načinom [34].

96. Nadalje, na sudu koji je uputio zahtjev jest da nastoji da u svakom slučaju vodi računa o vrijednosti imovine na koju se odnosi obveza besplatnog ustupanja.

97. Ako se zaključi da je ta vrijednost, pogotovo informatičke opreme namijenjene upravljanju i prikupljanju oklada, simbolična, vodeći osobito računa o 11 000 eura koje ponuditelji moraju u svakom slučaju platiti kao osnovnu tržišnu vrijednost na temelju članka 10. stavka 9.g točke (c) Uredbe sa zakonskom snagom iz 2012., može se zaključiti da je sporna mjera proporcionalna.

98. Procjenom vrijednosti te imovine, činjenica, koju je istaknula talijanska vlada, da je imovina u cijelosti ili djelomice „amortizirana“ istekom roka koncesije ispustila je, prema mojem mišljenju, dva temeljna elementa. Prvi je da se sporna mjera primjenjuje ne samo nakon isteka trajanja koncesije već i u slučaju njezina prisilnog i prijevremenog prestanka. Drugi je da, ako se zaključi da je imovina koja je predmet besplatnog ustupa amortizirana, to nipošto ne znači da koncesionar ne trpi gospodarsku štetu, s obzirom na to da je ne može naplatno ustupiti po njezinoj tržišnoj vrijednosti.

99. Stoga se ne može isključiti da manje ograničavajuća mjera, kao što je naplatno prisilno ustupanje, može biti manje ograničavajuća mjera koju bi talijanska tijela mogla nametnuti kako bi osigurala ostvarenje proklamiranog cilja da se jamči kontinuitet pružanja usluga prikupljanja oklada.

100. Uzimanjem u obzir svih tih parametara, sud koji je uputio zahtjev mora odlučiti o nužnosti i proporcionalnosti mjere o kojoj je riječ u glavnom postupku [35].

IV – **Zaključak**

101. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem da se na pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev odgovori na sljedeći način:

Članak 49. UFEU-a i sljedeći kao i članak 56. UFEU-a i sljedeći trebaju se tumačiti na način da im može biti protivna odredba sadržana u nacrtu ugovora o koncesiji prema mjerodavnom nacionalnom pravu, koja predviđa obvezu koncesionara da besplatno ustupi pravo na uporabu materijalne i nematerijalne imovinu u vlasništvu koja izgrađuje mrežu za organiziranje i prikupljanje oklada nakon prestanka djelatnosti koncesionara, zbog isteka koncesije ili zbog odluke o oduzimanju ili opozivu.

Kako bi se utvrdilo da to nije slučaj, na sudu koji je uputio zahtjev jest da provjeri da je ta obveza ustupanja:

— opravdana razlozima legitimnog interesa, što podrazumijeva detaljno ispitivanje razloga koje je u tom pogledu u potporu toj mjeri istaknulo javno tijelo davatelj koncesije;

— može doprinijeti ostvarenju cilja zadanog legitimnog interesa, što, u slučaju da se pokaže da javno tijelo davatelj koncesije želi ostvariti cilj kontinuiteta funkcioniranja dopuštenih mreža za igre na sreću, zahtijeva od suda da provjeri postiže li se taj cilj na dosljedan i nediskriminatoran način, i da je

34 — U tom pogledu valja podsjetiti da su koncesije koje su dodijeljene 1999. (zvane „CONI“) i koje su istekle 30. lipnja 2012. produljene upravo kako bi se osigurao kontinuitet djelatnosti do srpnja 2013.

35 — Presuda Digibet i Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, t. 40. i navedena sudska praksa)

— proporcionalna u odnosu na zadani cilj od općeg interesa, to jest da nije nametnuta na proizvoljan način i da ne prelazi ono što je nužno za ostvarenje tog cilja. Test proporcionalnosti podrazumijeva, među ostalim, ispitivanje tržišne vrijednosti opreme na koju se odnosi predmetno ustupanje.