Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

13. listopada 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Tehnički propisi u sektoru igara na sreću – Direktiva 98/34/EZ – Pojam ‚tehnički propis' – Obveza država članica da Europskoj komisiji dostavljaju sve nacrte tehničkih propisa – Neprimjenjivost pravila koja imaju svojstvo tehničkih propisa, a nisu dostavljena Komisiji"

U predmetu C-303/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a koji je uputio Sąd Okręgowy w Łodzi (Okružni sud u Łódźu, Poljska) odlukom od 24. travnja 2015., koju je Sud zaprimio 22. lipnja 2015., u postupku

Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.

protiv

G. M.-a,

M. S.-a,

uz sudjelovanje:

Colin Wiliams sp. z o.o.,

SUD (prvo vijeće),

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

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: I. Illéssy, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 20. travnja 2016.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Naczelnika Urzędu Celnego I w Ł., M. Gruszka i M. Ziarko, u svojstvu agenata,

— za G. M.-a, S. Sołtysik i M. Górski, *adwokaci*,

— za poljsku vladu, B. Majczyna i D. Lutostańska, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: poljski

— za belgijsku vladu, L. Van den Broeck, M. Jacobs i C. Pochet, u svojstvu agenata, uz asistenciju P. Vlaemmincka i B. Van Voorena, *advocaten*,

— za vladu Helenske Republike, K. Nasopoulou i S. Lekkou, u svojstvu agenata,

— za portugalsku vladu, L. Inez Fernandes i P. Fragoso Martins, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, G. Braga da Cruz, kao i A. Szmytkowska, H. Tserepa-Lacombe i A. Stobiecka-Kuik, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 7. srpnja 2016.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 8. stavka 1. Direktive 98/34/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u područj[u] tehničkih standarda i propisa te pravila o uslugama informacijskog društva (SL 1998., L 204, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 42., str. 58.), kako je izmijenjena Direktivom 98/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. srpnja 1998. (SL 1998., L 217, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 55., str. 11., u daljnjem tekstu: Direktiva 98/34).

2 Ovaj zahtjev upućen je u okviru spora između Naczelnika Urzędu Celnego I w Ł. (ravnatelj carinskog ureda I u Ł.), s jedne strane, i G. M.-a i M. S.-a, s druge strane, o poreznom prekršaju.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Članak 1. Direktive 98/34 glasi:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚proizvod', svaki industrijski i poljoprivredni proizvod, uključujući ribarske proizvode;

2. ‚usluga', svaka usluga informacijskog društva, to jest svaka usluga koja se obično pruža uz naknadu, na daljinu, elektronskim sredstvima te na osobni zahtjev primatelja usluga.

[...]

3. ‚tehnička specifikacija', specifikacija sadržana u dokumentu kojim se utvrđuju svojstva koja mora imati određeni proizvod, kao što su razine kakvoće, radne značajke, sigurnost ili dimenzije, uključujući zahtjeve koji se odnose na naziv pod kojim se proizvod prodaje, terminologiju, simbole, ispitivanje i metode ispitivanja, pakiranje, obilježavanje i označivanje te postupke ocjene sukladnosti proizvoda.

[...]

4. ‚ostali zahtjevi', zahtjev za proizvod različit od tehničke specifikacije koji utječe na životni ciklus proizvoda nakon njegova stavljanja na tržište, a posebno je uveden radi zaštite potrošača odnosno okoliša, kao što su uvjeti uporabe, recikliranja, ponovne uporabe i odlaganja, ako ti uvjeti mogu značajno utjecati na sastav ili prirodu proizvoda, odnosno njegovu prodaju;

5. ‚propis o uslugama', zahtjev opće naravi koji se odnosi na uspostavljanje i obavljanje uslužnih djelatnosti u okviru značenja iz točke 2., posebno odredbi koje se odnose na pružatelja usluga, usluge i primatelja usluga, isključujući sva pravila koja nisu izričito usmjerena na usluge definirane u toj točki.

[...]

11. ‚tehnički propis', tehničke specifikacije i ostali zahtjevi ili propisi koji se odnose na usluge, uključujući odgovarajuće administrativne odredbe pridržavanje kojih je obavezno, *de jure* ili *de facto*, kada je riječ o stavljanju na tržište, pružanju neke usluge, poslovnom nastanu nekog operatera usluga ili korištenju u nekoj državi članici ili najvećem dijelu iste, kao i zakonima i drugim propisima država članica, osim onih navedenih u članku 10. koji zabranjuju proizvodnju, uvoz, marketing ili korištenje nekog proizvoda ili zabranjuju pružanje ili korištenje neke usluge ili poslovni nastan kao operatera usluga.

[...]"

4 Članak 8. stavak 1. te direktive glasi kako slijedi:

„Pridržavajući se članka 10., države članice Komisiji bez odlaganja dostavljaju sve nacrte tehničkih propisa, osim ako se njima u cijelosti prenosi tekst međunarodne ili europske norme, u kom su slučaju dovoljne informacije o toj normi; one Komisiji istodobno dostavljaju obrazloženje u kojemu navode razloge za donošenje tehničkog propisa, ako to već nije pojašnjeno u nacrtu.

[...]"

Poljsko pravo

5 Članak 6. stavak 1. Ustawe o grach hazardowych (Zakon o igrama na sreću), od 19. studenoga 2009. (Dz. U. od 2009., br. 201, tekst 1540), u svojoj verziji koja se primjenjuje u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon o igrama na sreću) propisuje:

„Za organizaciju igara s kuglicama, kartama, kockicama i na automatima potrebno je imati dozvolu za vođenje casina."

6 Članak 14. stavak 1. navedenog zakona određuje:

„Organizacija igara s kuglicama, kartama, kockicama i na automatima dopuštena je samo u casinima."

Glavni postupak i prethodno pitanje

7 Ravnatelj carinskog ureda I u Ł. je pred Sądom Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi (Općinski sud u Łódźu, Poljska) pokrenuo postupak protiv G. M.-a i M. S.-a zato što su u razdoblju od 6. srpnja 2012. do 23. siječnja 2013. priređivali igre na automatima za igre na sreću bez posjedovanja dozvole za vođenje casina u smislu članka 6. stavka 1. Zakona o igrama na sreću. Takvo se postupanje smatra povredom pravila poljskog poreznog prava.

8 Sąd Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi (Općinski sud u Łódźu) je rješenjem od 13. siječnja 2015. donio odluku o obustavi postupka pokrenutog protiv G. M.-a i M. S-a.

9 S obzirom na presudu od 19. srpnja 2012., Fortuna i dr. (C-213/11, C-214/11 i C-217/11, EU:C:2012:495), taj je sud utvrdio da je članak 6. stavak 1. Zakona o igrama na sreću, na temelju kojeg je za organizaciju igara s kuglicama, kartama, kockicama i na automatima potrebno imati dozvolu za vođenje casina, tehnički propis i da ga se, zato što nije bio dostavljen Komisiji, ne može isticati protiv optuženih osoba.

10 Ravnatelj carinskog ureda I u Ł. je sudu koji je uputio zahtjev podnio tužbu protiv rješenja Sąda Rejonowy dla Łodzi-Widzewa w Łodzi (Općinski sud u Łódźu).

11 Budući da su automati o kojima je riječ u glavnom postupku kupljeni u Češkoj Republici, taj sud razmatra posljedice nedostavljanja Komisiji članka 6. stavka 1. Zakona o igrama na sreću.

12 S jedne strane, sud koji je uputio zahtjev ne zanemaruje sudsku praksu Suda u skladu s kojom povreda obveze dostave tehničkih propisa potonje lišava učinka, tako da se na njih ne može pozivati protiv trećih osoba. S druge strane, taj sud podsjeća na sudsku praksu Suda u skladu s kojom države članice slobodno utvrđuju ciljeve svoje politike u području organizacije igara na sreću. Osim toga, navedeni sud primjećuje da, u skladu s istom sudskom praksom, nametnuta ograničenja valja ocjenjivati samo s obzirom na ciljeve koje nacionalna tijela predmetne države članice žele postići i na ciljanu razinu zaštite te da ona moraju ispuniti uvjete vezane uz njihovu proporcionalnost koji proizlaze iz sudske prakse Suda.

13 Usto, sud koji je uputio zahtjev smatra da se glavni predmet razlikuje od predmeta u kojima su donesene presude od 30. travnja 1996., CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172), i od 8. rujna 2005., Lidl Italia (C-303/04, EU:C:2005:528), jer su se tehnički propisi koji nisu bili dostavljeni u navedenim predmetima odnosili na propise koji nisu bili podvrgnuti istim ograničenjima kao i igre na sreću. Taj sud smatra da je stoga pri tumačenju članka 8. Direktive 98/34 potrebno utvrditi može li ga se razumjeti na način da je, s obzirom na članak 36. UFEU-a, dopušteno ocjenjivati nedostavljene odredbe u svjetlu tog članka i odbiti primijeniti nedostavljene odredbe samo ako one ne predstavljaju ograničenje spojivo s navedenim člankom UFEU-a.

14 Konačno, navedeni sud primjećuje da je teško u potpunosti prihvatiti bezuvjetnost posljedice nedostavljanja tehničkih propisa bez mogućnosti ocjenjivanja toga ostaju li one u granicama definiranima člankom 36. UFEU-a. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, automatska neprimjenjivost takvih propisa podrazumijevala bi potpunu slobodu u organizaciji igara na sreću. Taj sud smatra da bi bezuvjetnost posljedice nepostojanja dostave također mogla destabilizirati politiku države članice u drugim područjima.

15 U tim je okolnostima Sąd Okręgowy w Łodzi (Okružni sud u Łódźu, Poljska) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Može li se članak 8. stavak 1. Direktive 98/34 tumačiti na način da je u slučaju nedostavljanja propisa koje se smatra tehničkim propisima moguće razlikovanje posljedica tako da u slučaju propisa koji se odnose na slobode koje ne podliježu ograničenjima članka 36. UFEU-a nedostavljanje za posljedicu mora imati da se ti propisi ne smiju primjenjivati u određenom postupku dok u slučaju propisa koji se odnose na slobode koje podliježu ograničenjima članka 36. UFEU-a nacionalni sud koji je istovremeno i sud Unije može ispitati ispunjavaju li ti propisi unatoč nedostavljanju zahtjeve iz članka 36. UFEU-a i mogu li biti primijenjeni?”

O prethodnom pitanju

16 Uvodno valja podsjetiti da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda uspostavljene u članku 267. UFEU-a, na Sudu da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu, Sud će po potrebi preoblikovati pitanja koja su mu postavljena (vidjeti u tom smislu presudu od 28. travnja 2016., Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, t. 30. i navedenu sudsku praksu). Osim toga, Sud može uzeti u obzir pravila prava Unije na koja se nacionalni sud nije pozvao u svojem pitanju (rješenje od 14. srpnja 2016., BASF, C-456/15, neobjavljeno, EU:C:2016:567, t. 15. i navedena sudska praksa).

17 U tom pogledu valja istaknuti da sud koji je uputio zahtjev polazi od premise da pravilo poput onoga iz članka 6. stavka 1. Zakona o igrama na sreću ulazi u pojam „tehnički propis" u smislu Direktive 98/34, za koji vrijedi obveza dostave na temelju članka 8. stavka 1. te direktive, a čija se povreda sankcionira neprimjenjivošću takvog pravila.

18 S tim u vezi valja podsjetiti da su pojmom „tehnički propis" obuhvaćene četiri kategorije mjera, odnosno, prvo, „tehnička specifikacija" u smislu članka 1. stavka 3. Direktive 98/34, drugo, „ostali zahtjevi", kako su definirani člankom 1. stavkom 4. te direktive, treće, „propisi o uslugama", navedeni u članku 1. stavku 5. te direktive i, četvrto, „zakon[i] i drug[i] propis[i] država članica […] koji zabranjuju proizvodnju, uvoz, marketing ili korištenje nekog proizvoda ili zabranjuju pružanje ili korištenje neke usluge ili poslovni nastan kao operatera usluga" u smislu članka 1. točke 11. te direktive (vidjeti presudu od 4. veljače 2016., Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, t. 70.).

19 U tom pogledu, kao prvo, valja podsjetiti da pojam „tehnička specifikacija" pretpostavlja da se nacionalna mjera obvezno odnosi na proizvod ili njegovo pakiranje kao takve i stoga određuje jednu od uvjetovanih karakteristika proizvoda. Suprotno tomu, ako nacionalna mjera predviđa uvjete za poslovni nastan poduzetnikâ, poput odredbi koje obavljanje profesionalne djelatnosti uvjetuju prethodnim odobrenjem, ti uvjeti nisu tehničke specifikacije (vidjeti u tom smislu presudu od 21. travnja 2005., Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, t. 57. i 59. kao i navedenu sudsku praksu).

20 Kao drugo, kako bi mogla biti kvalificirana kao „ostali zahtjevi" u smislu članka 1. točke 4. Direktive 98/34, nacionalna mjera mora predstavljati „uvjet" koji može značajno utjecati na sastav ili prirodu proizvoda odnosno njegovu prodaju (vidjeti u tom smislu presudu od 19. srpnja 2012., Fortuna i dr., C-213/11, C-214/11 i C-217/11 EU:C:2012:495, t. 35. kao i navedenu sudsku praksu). Međutim, valja provjeriti treba li takvu mjeru kvalificirati kao „uvjet" koji se odnosi na upotrebu predmetnog proizvoda ili je, naprotiv, riječ o nacionalnoj mjeri koja ulazi u kategoriju tehničkih propisa navedenu u članku 1. točki 11. Direktive 98/34. Pripada li nacionalna mjera jednoj ili pak drugoj kategoriji tehničkih propisa ovisi o dosegu zabrane koju određuje ta mjera (vidjeti u tom smislu presudu od 21. travnja 2005., Lindberg, C-267/03, EU:C:2005:246, t. 73. i 74.).

21 Kao treće, pojam „tehnički propis" iz članka 1. točke 5. Direktive 98/34 obuhvaća samo pravila o uslugama informacijskog društva, odnosno o svim uslugama koje se obavljaju elektronički na daljinu i na pojedinačan zahtjev primatelja usluga (vidjeti u tom smislu presudu od 2. lipnja 2005., Mediakabel, C-89/04, EU:C:2005:348, t. 19.).

22 S obzirom na ova uvodna razmatranja, postavljeno pitanje valja razumjeti tako da sud koji je uputio zahtjev želi saznati treba li članak 1. Direktive 98/34 tumačiti na način da nacionalna odredba poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku ulazi u pojam „tehnički propis" u smislu te direktive.

23 Najprije, valja utvrditi da takva odredba, koja organizaciju igara s kuglicama, kartama, kockicama i na automatima uvjetuje posjedovanjem dozvole za vođenje casina, ne predstavlja „tehničku specifikaciju" u smislu članka 1. točke 3. Direktive 98/34, s obzirom na to da se ne odnosi na proizvod ili njegovo pakiranje kao takve i ne određuje jednu od uvjetovanih karakteristika proizvoda.

24 Nadalje, navedena odredba ne ulazi u kategoriju „propisi o uslugama” informacijskog društva u smislu članka 1. točke 5. Direktive 98/34, s obzirom na to da se ona ne odnosi na „uslugu informacijskog društva” u smislu članka 1. točke 2. te direktive.

25 Konačno, radi određivanja toga je li članak 6. stavak 1. Zakona o igrama na sreću obuhvaćen bilo člankom 1. točkom 4. Direktive 98/34 bilo člankom 1. točkom 11. te direktive, valja provjeriti može li takva odredba značajno utjecati na sastav ili prirodu predmetnog proizvoda odnosno njegovu prodaju, u predmetnom slučaju na automate, kao „uvjet” koji se odnosi na upotrebu predmetnog proizvoda ili je riječ o nacionalnoj mjeri koja ulazi u kategoriju zabrana, navedenu u članku 1. točki 11. navedene direktive.

26 S tim u vezi, valja podsjetiti da članak 14. stavak 1. Zakona o igrama na sreću propisuje da se igre s kuglicama, kartama, kockicama i na automatima mogu organizirati samo u casinima. Ta je odredba dostavljena Komisiji kao „tehnički propis” uzimajući u obzir činjenicu da je Sud već presudio, s jedne strane, da nacionalna mjera koja organizaciju određenih igara na sreću ograničava samo na casina predstavlja „tehnički propis” u smislu članka 1. točke 11. Direktive 98/34, s obzirom na to da ona može značajno utjecati prirodu ili prodaju proizvoda upotrijebljenih u tom kontekstu i, s druge strane, da zabrana korištenja određenih proizvoda izvan casina može značajno utjecati na njihovu prodaju na način da umanjuje prilike za njihovu upotrebu (vidjeti u tom smislu presudu od 11. lipnja 2015., Berlington Hungary i dr., C-98/14, EU:C:2015:386, t. 98. i 99.).

27 Suprotno tomu, članak 6. stavak 1. tog zakona, koji predviđa posjedovanje dozvole za vođenje casina za organizaciju igara s kuglicama, kartama, kockicama i na automatima, nije dostavljen Komisiji.

28 Ne može se prihvatiti Komisijina teza prema kojoj postoji uska veza između dviju predmetnih nacionalnih odredbi zbog koje nije moguće zanemariti članak 14. stavak 1. Zakona o igrama na sreću u odnosu na članak 6. stavak 1. tog zakona. Naime, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 38. do 44. svojega mišljenja, članak 6. stavak 1. navedenog zakona i članak 14. stavak 1. istog zakona imaju različite funkcije i različita područja primjene. Opisni element iz članka 6. stavka 1. tog zakona, koji predmetnu dozvolu određuje kao dozvolu „za vođenje casina”, ne utječe na taj zaključak.

29 Stoga valja utvrditi da se članak 6. stavak 1. Zakona o igrama na sreću ne može smatrati „ostalim zahtjevima” u smislu članka 1. točke 4. Direktive 98/34 jer dozvola koju ta nacionalna odredba zahtijeva za organizaciju igara na sreću predstavlja uvjet nametnut s obzirom na djelatnost organizacije takvih igara, za razliku od članka 14. stavka 1. tog zakona koji nameće uvjete s obzirom na predmetne proizvode tako što zabranjuje njihovo korištenje izvan casina.

30 Osim toga, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, nacionalne odredbe ograničene na propisivanje uvjeta za poslovni nastan poduzetnikâ ili njihovo pružanje usluga, poput odredbi koje obavljanje profesionalne djelatnosti podvrgavaju prethodnom odobrenju, ne predstavljaju tehničke propise u smislu članka 1. točke 11. Direktive 98/34 (vidjeti u tom smislu presudu od 4. veljače 2016., Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, t. 76. i navedenu sudsku praksu).

31 Slijedom toga, valja utvrditi da odredba poput članka 6. stavka 1. Zakona o igrama na sreću nije „tehnički propis” u smislu Direktive 98/34.

32 U tim okolnostima nije potrebno ispitati posljedice povrede obveze dostave tehničkog propisa.

33 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da na postavljeno pitanje valja odgovoriti da članak 1. Direktive 98/34 treba tumačiti na način da nacionalna odredba, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, ne ulazi u pojam „tehnički propis” u smislu te direktive za koji vrijedi obveza dostave na temelju članka 8. stavka 1. navedene direktive, a čija se povreda sankcionira neprimjenjivošću takvog pravila.

Troškovi

34 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:

Članak 1. Direktive 98/34/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u područj[u] tehničkih standarda i propisa te pravila o uslugama informacijskog društva, kako je izmijenjena Direktivom 98/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. srpnja 1998., treba tumačiti na način da nacionalna odredba, poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, ne ulazi u pojam „tehnički propis" u smislu te direktive za koji vrijedi obveza dostave na temelju članka 8. stavka 1. navedene direktive, a čija se povreda sankcionira neprimjenjivošću takvog pravila.

Potpisi