

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

11. lipnja 2015.(*)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sloboda pružanja usluga – Igre na sreću – Nacionalni porezi na iskorištavanje automata za igre na sreću postavljenih u igraonicama – Nacionalno zakonodavstvo koje zabranjuje iskorištavanje automata za igre na sreću izvan casina – Načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja – Direktiva 98/34/EZ – Obveza dostave Komisiji nacrtu tehničkih propisa – Odgovornost države članice za štetu prouzrokovanu zakonodavstvom protivnim pravu Unije“

U predmetu C-98/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Fővárosi Törvényszék (Mađarska), odlukom od 13. veljače 2014., koju je Sud zaprimio 3. ožujka 2014., u postupku

Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft,

Lixus Szerencsejáték Szervező kft,

Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft,

Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft,

Megapolis Terminal Szolgáltató kft

protiv

Magyar Állam,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Tizzano, predsjednik vijeća, S. Rodin (izvjestitelj), A. Borg Barthet, M. Berger i F. Biltgen, suci

nezavisni odvjetnik: N. Jääskinen,

tajnik: I. Illéssy,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 14. siječnja 2015.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, Lixus Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft i Megapolis Terminal Szolgáltató kft, L. Kelemen, *ügyvéd*,
- za Magyar Állam, T. Bogdán i I. Janitsáry, *ügyvédek*,
- za mađarsku vladu, M. Fehér i G. Koós, u svojstvu agenata,

- za belgijsku vladu, L. Van den Broeck i M. J.-C. Halleux, u svojstvu agenata, uz asistenciju P. Vlaemmincka i B. Van Voorena, *advocaten*,
- za češku vladu, M. Smolek, J. Vlášil i T. Müller, u svojstvu agenata,
- za portugalsku vladu, L. Inez Fernandes i P. de Sousa Inês, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, D. Loma-Osorio Lerena i A. Tokár, u svojstvu agenata,

odluživši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez njegovog mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 6. stavka 3. UEU-a, članka 34., 36., 52. stavka 1., 56. i 61. UFEU-a kao i članka 1., 8. i 9. Direktive 98/34/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o utvrđivanju postupka osiguravanja informacija u području tehničkih normi i propisa (SL L 204, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 42., str. 58.), kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2006/96/EZ od 20. studenoga 2006. (SL L 363, str. 81., u daljnjem tekstu: Direktiva 98/34).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društava Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, Lixus Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft i Megapolis Terminal Szolgáltató kft te Magyar Állam (mađarska država), povodom tužbe za naknadu štete koju su podnijela navedena društva radi naknade štete što su je pretrpjela zbog primjene nacionalnih zakona o iskorištavanju automata za igre na sreću suprotnih pravu Unije.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Članak 1. Direktive 98/34 glasi:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

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;

[...]

11. „tehnički propisi, tehničke specifikacije i drugi zahtjevi, uključujući relevantne administrativne propise, koje je poštovanje obvezno, *de jure* ili *de facto*, u slučaju stavljanja na tržište, pružanja usluga, nastana pružatelja usluga ili uporabe u nekoj državi članici ili većem dijelu te države, kao i zakoni i drugi propisi kojima države članice zabranjuju proizvodnju i uvoz proizvoda odnosno stavljanje na tržište ili uporabu nekog proizvoda, ili kojima zabranjuju izvršavanje ili korištenje uslugama ili nastan u svojstvu pružatelja usluga, osim zakona i drugih propisa koji su predviđeni člankom 10.

De facto tehnički propisi uključuju:

– [...]

– [...]

– tehničke specifikacije ili druge zahtjeve ili pravila koja se odnose na usluge povezane s fiskalnim ili financijskim mjerama koje, potičući na zadovoljenje tih tehničkih specifikacija odnosno drugih zahtjeva ili pravila koja se odnose na usluge, utječu na potrošnju proizvoda, iz čega su izuzete tehničke specifikacije i drugi zahtjevi ili pravila koja se odnose na usluge povezani s nacionalnim sustavima socijalne sigurnosti.

[...]“

4. Članak 8. stavak 1. navedene direktive određuje:

„Pridržavajući se članka 10., države članice Komisiji bez odlaganja dostavljaju sve nacрте 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.

[...]“

5. Sukladno članku 9. navedene direktive:

„1. Države članice odgađaju usvajanje nacрта tehničkog propisa do isteka roka od tri mjeseca od dana kada je Komisija primila informacije iz članka 8. stavka 1.

[...]

7. Odredbe stavaka od 1. do 5. ne primjenjuju se ako je država članica

– iz hitnih razloga koji su potaknuti nizom ozbiljnih i nepredvidljivih okolnosti vezanih uz zaštitu javnog zdravlja i sigurnosti odnosno zaštitu životinja ili biljaka, i, u pogledu pravila o uslugama, vezanih za javni poredak, osobito zaštitu maloljetnih osoba, obvezna hitno izraditi, donijeti i uvesti tehničke propise te stoga nije u mogućnosti obaviti konzultacije.

[...]

Država članica prilikom dostave informacija iz članka 8. navodi razloge na kojima temelji hitnost poduzetih mjera. Komisija se o tome očituje što je prije moguće. Komisija u slučaju zlouporabe ovog postupka poduzima potrebne mjere. Komisija obavješćuje Europski parlament.“

6 ?lanak 10. stavak 4. navedene direktive glasi:

„?lanak 9. ne primjenjuje se na tehni?ke specifikacije ili druge zahtjeve ili na pravila koja se odnose na usluge iz ?lanka 1. to?ke 11. podto?ke 2. tre?e alineje.“

Ma?arsko pravo

7 ?lanak 26. stavak 3. Zakona br. XXXIV iz 1991. o organiziranju igara na sre?u (u daljnjem tekstu: Zakon o igrama na sre?u) u verziji koja je bila na snazi do 9. listopada 2012. omogu?avao je iskorištavanje automata za igre na sre?u ili u casinima ili u igra?nicama kojima su upravljala trgova?ka društva osnovana isklju?ivo u tu svrhu.

8 Prema ?lanku 33. navedenog zakona, u verziji koja je bila na snazi do 31. listopada 2011., paušalni porez na kocku koji se napla?ivao na iskorištavanje automata za igre na sre?u, ovisno o smještaju automata, iznosio je 100.000 ma?arskih forinti (HUF) mjese?no za automate postavljene u igra?nicama I. i II. kategorije. Iznimno od tog pravila, automati za igre na sre?u postavljeni u „elektroni?kim casinima“ podlijevali su porezu od 120.000 HUF, iako su takva casina smatrana specifi?nom vrstom igra?nica I. kategorije. Porez se dugovao za svaki zapo?eti mjesec. Iskorištavanje automata za igre na sre?u u casinima bilo je podvrgnuto druk?ijem poreznom re?imu.

9 ?lankom 27. Zakona br. CXXV iz 2011. o izmjeni odre?enih poreznih zakona radi osiguravanja stabilnosti javnih financija (u daljnjem tekstu: Zakon o izmjeni zakona iz 2011.) izmijenjen je ?lanak 33. Zakona o igrama na sre?u, s u?inkom od 1. studenoga 2011., na na?in da je iznos poreza pove?an na 700.000 HUF za automate za igre na sre?u postavljene u elektroni?kim casinima te na 500.000 HUF za automate postavljene u drugim igra?nicama I. i II. kategorije. Navedenim ?lankom 27. uveden je i proporcionalni porez na igre, koji se pla?a na iskorištavanje automata u igra?nicama ako su neto prihodi po automatu u odre?enom tromjese?ju jednaki ili ve?i od 900.000 HUF. Za automate koji omogu?avaju smještaj na više od jednog mjesta primjenjivi prag izra?unavao se mno?e?i 900.000 HUF s brojem mjesta za smještaj. Navedeni porez iznosio je 20 % od dijela tromjese?nih neto prihoda od automata koji je prelazio iznos od 900.000 HUF.

10 Usto, Zakonom o izmjeni zakona iz 2011. predvi?eno je da automati za igre na sre?u koji su postavljeni u igra?nice od 1. sije?nja 2013. moraju biti povezani sa središnjim poslu?iteljem kojim upravlja trgova?ko društvo koje ispunjava odre?ene definirane uvjete i kojem ?e slu?be nadle?ne za provo?enje inspekcije igara na sre?u imati pristup u stvarnom vremenu.

11 ?lanak 26. stavak 3. Zakona o igrama na sre?u potom je izmijenjen, s u?inkom od 10. listopada 2012., ?lankom 5. Zakona br. CXLIV iz 2012. o izmjeni Zakona br. XXXIV iz 1991. o organiziranju igara na sre?u (u daljnjem tekstu: Zakon o izmjeni zakona iz 2012.), na na?in da je isklju?ivo pravo iskorištavanja automata za igre na sre?u pridržano casinima.

12 ?lankom 8. Zakona o izmjeni zakona iz 2012. u Zakon o igrama na sre?u unesen je ?lanak 40/A, u ?ijem je stavku 1. predvi?eno da dozvole za iskorištavanje automata za igre na sre?u postavljenih u igra?nicama koje su izdane prije stupanja tog zakona na snagu prestaju va?iti dan nakon njegova stupanja na snagu te da su organizatori igara na sre?u obvezni navedene dozvole vratiti poreznim tijelima u roku od 15 dana nakon navedenog datuma.

Glavni postupak i prethodna pitanja

13 Tu?itelji iz glavnog postupka su trgova?ka društva koja su do stupanja na snagu Zakona o

izmjenama zakona iz 2012. iskorištavala automate za igre na sreću u igraonicama. Svoju djelatnost obavljala su ponajprije putem automata koji su potjecali iz drugih država članica. Dio njihove klijentele sastojao se od građana Europske unije koji su bili na odmoru u Mađarskoj.

14 Temeljem mađarskih propisa koji su bili na snazi između 16. kolovoza 1991. i 9. listopada 2012., automate za igre na sreću moglo se iskorištavati u casinima i igraonicama, nakon ishođenja upravnih dozvola koje je dodjeljivala služba zadužena za inspekciju igara na sreću. Operatori igraonica, kao što su to tužitelji iz glavnog postupka, bili su dužni plaćati paušalni mjesečni porez koji je na dan 31. listopada 2011. iznosio 100.000 HUF po automatu za igre na sreću.

15 Zakonom o izmjeni zakona iz 2011. određeno je da automati za igre na sreću koji se iskorištavaju u igraonicama od 1. siječnja 2013. moraju biti povezani sa središnjim poslužiteljem.

16 Tim je zakonom također, s učinkom od 1. studenoga 2011., peterostruko povećan iznos mjesečnog paušalnog poreza na iskorištavanje automata za igre na sreću postavljenih u igraonicama, dodajući tomu i proporcionalni porez u obliku postotka od tromjesečnih neto prihoda svakog automata. Iznos poreza koji je teretio iskorištavanje automata za igre na sreću postavljenih u casinima, naprotiv, ostao je nepromijenjen.

17 Dana 30. rujna 2011., odnosno dan nakon objave Zakona o izmjeni zakona iz 2011., mađarska je vlada poslala tekst tog zakona Europskoj komisiji a da pri tome nije navela da njime uvedeno povećanje poreza potpada pod područje primjene Direktive 98/34. Rok predviđen u članku 9. stavku 1. navedene direktive nije poštovan.

18 Uspostavljanje sustava iskorištavanja automata za igre na sreću na osnovi središnjeg poslužitelja, kako je predviđeno Zakonom o izmjeni zakona iz 2011., naposljetku je napušteno te je mađarski parlament 2. listopada 2012. na prijedlog vlade od 1. listopada 2012. usvojio Zakon o izmjeni zakona iz 2012., kojim je zabranjeno iskorištavanje automata za igre na sreću izvan casina. Kako bi opravdao takvu zabranu, zakonodavac je naveo sprežavanje kriminaliteta i ovisnosti o kocki kao i razmatranja o javnom zdravlju povezana s prevencijom ovisnosti o kocki. Navedeni zakon stupio je na snagu 10. listopada 2012., odnosno dan nakon objave. Idući dan, odnosno 11. listopada 2012., dozvole za iskorištavanje automata za igre na sreću u igraonicama prestale su važiti *ex lege* a da zakonodavac nije predvidio odštetu za pogođene operatore.

19 Mađarska je vlada 1. listopada 2012. obavijestila Komisiju o nacrtu Zakona o izmjeni zakona iz 2012., kvalificirajući ga financijskom mjerom u smislu članka 1. točke 11. Direktive 98/34. Sukladno članku 10. stavku 4. navedene direktive, nije predviđen nikakav moratorij. Komisija je 15. listopada 2012. priopćila navedenoj vladi svoje neslaganje s takvom kvalifikacijom. Spomenuta vlada potom je navela postojanje hitnih razloga u smislu članka 9. stavka 7. navedene direktive.

20 Tužitelji iz glavnog postupka podnijeli su tužbu Fővárosi Törvényszék (Sud u Budimpešti) protiv Magyar Állam, sa zahtjevom za popravljivanje štete koju su navodno pretrpjeli zbog primjene određenih odredaba Zakona o izmjeni zakona iz 2011. i Zakona o izmjeni zakona iz 2012. Prema njihovim tvrdnjama, navodna šteta sastoji se u plaćenim iznosima poreza na igre, smanjenju vrijednosti njihovih automata za igre na sreću kao i troškovima koje su pretrpjeli u vezi s glavnim postupkom.

21 Magyar Állam zahtijevao je odbijanje tužbe, osporavajući i njezinu pravnu osnovu i iznose koje su zahtijevali tužitelji iz glavnog postupka.

22 Svojim rješenjem od 13. veljače 2014. Fővárosi Törvényszék prekinuo je postupak i uputio Sudu sljedećih petnaest prethodnih pitanja:

„1. Je li nediskriminacijski propis države članice koji jednokratno i bez ostavljanja razdoblja prilagodbe upeterostružuje raniji iznos izravnog poreza koji se plaća na automate za igre na sreću koji se iskorištavaju u igraonicama, nazvanog porez na igre, te koji usto uvodi proporcionalni porez na igre u obliku postotka, time ograničava djelatnost organizatora igara na sreću koji iskorištavaju igrnice, sukladan članku 56. UFEU-a?

2. Može li se članak 34. UFEU-a tumačiti na način da u njegovo područje primjene spada nediskriminacijski propis države članice koji jednokratno i bez ostavljanja razdoblja prilagodbe upeterostružuje raniji iznos izravnog poreza koji se plaća na automate za igre na sreću koji se iskorištavaju u igraonicama, nazvanog porez na igre, te koji usto uvodi proporcionalni porez na igre u obliku postotka, time ograničava uvoz automata za igre na sreću s područja Europske unije u Mađarsku?

3. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo i/ili drugo pitanje, može li se država članica prilikom primjene članka 36., članka 52. stavka 1. i članka 61. UFEU-a ili postojanja važnih razloga pozvati isključivo na uređenje stanja proračuna?

4. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo i/ili drugo pitanje, treba li, u vezi s ograničenjima koja je uspostavila država članica i ostavljanjem razdoblja prilagodbe na porezno pravilo, uzeti u obzir opća načela prava, u smislu članka 6. stavka 3. UEU-a?

5. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo i/ili drugo pitanje, može li se presuda u predmetu *Brasserie du Pêcheur i Factortame* (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79) tumačiti na način da povreda članka 34. UFEU-a i/ili članka 56. UFEU-a može biti temelj odgovornosti država članica za naknadu štete zato što te odredbe – zbog svojeg izravnog uinka – priznaju prava pojedincima iz država članica?

6. Može li se Direktiva 98/34/EZ tumačiti na način da porezno pravilo države članice kojim se odjednom upeterostružuje iznos izravnog poreza, naime poreza na igre koji se plaća na automate za igre na sreću koji se iskorištavaju u igraonicama, te kojim se usto uvodi proporcionalni porez na igre u obliku postotka predstavlja *de facto* tehnički propis?

7. U slučaju potvrdnog odgovora na šesto pitanje, mogu li pojedinci kao povredu koja predstavlja temelj odgovornosti za štetu isticati protiv države članice to da je ona povrijedila članak 8. stavak 1. i/ili članak 9. stavak 1. Direktive 98/34/EZ? Priznaje li Direktiva 98/34/EZ prava pojedincima? Koje imbenike nacionalni sudac mora uzeti u obzir kako bi ocijenio je li Magyar Állam počinio dovoljno ozbiljnu povredu i na koju vrstu naknade štete ta povreda daje pravo?

8. Je li nediskriminacijski pravni propis države članice koji s izravnim uinkom zabranjuje korištenje automata za igre na sreću u igraonicama a da pritom organizatorima igara na sreću na koje se to odnosi ne ostavlja prijelazno razdoblje ili razdoblje prilagodbe niti im nudi primjerenu naknadu štete te istodobno uspostavlja monopol na korištenje automata u korist casina sukladan članku 56. UFEU-a?

9. Može li se članak 34. UFEU-a tumačiti na način da je on relevantan i primjenjiv, uključivo i kada država članica donese nediskriminacijski propis koji, iako izravno ne zabranjuje uvoz automata za igre na sreću s područja Europske unije, ograničava ili zabranjuje uinkovitu upotrebu i iskorištavanje navedenih automata u okviru organiziranja igara na sreću a da pritom organizatorima igara na sreću na koje se to odnosi i koji se bave tom djelatnošću ne ostavlja prijelazno razdoblje ili razdoblje prilagodbe niti određuje naknadu štete?

10. U slučaju potvrdnog odgovora na osmo i/ili deveto pitanje, koja mjerila nacionalni sudac

treba uzeti u obzir prilikom primjene članka 36., članka 52. stavka 1. i članka 61. UFEU-a kao i prilikom ispitivanja postojanja važnih razloga kako bi donio odluku o tome je li ograničenje bilo nužno, primjereno i proporcionalno?

11. U slučaju potvrdnog odgovora na osmo i/ili deveto pitanje, treba li, s obzirom na članak 6. stavak 3. UEU-a, prilikom ocjene ograničenja koje je uspostavila država članica i ostavljanja razdoblja prilagodbe uzeti u obzir opća načela prava? Trebaju li se u vezi s ograničenjem u predmetnom slučaju uzeti u obzir temeljna prava – kao što su to pravo vlasništva i zabrana izvlaštenja bez naknade – i, ako da, na koji način?

12. U slučaju potvrdnog odgovora na osmo i/ili deveto pitanje, treba li presudu u predmetu *Brasserie du Pêcheur i Factortame* (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79) tumačiti na način da povreda članka 34. i/ili članka 56. UFEU-a može biti temelj odgovornosti države članice za naknadu štete zbog toga što navedene odredbe – zbog svojeg izravnog učinka – priznaju prava pojedincima iz država članica?

13. Može li se Direktiva 98/34/EZ tumačiti na način da odredba države članice koja – time što ograničava korištenje automata za igre na sreću samo na casina – zabranjuje njihovo korištenje u igranicama predstavlja „ostale zahtjeve”?

14. U slučaju potvrdnog odgovora na trinaesto pitanje, mogu li pojedinci isticati protiv države članice – kao povredu koja stvara obvezu na naknadu štete – povredu članka 8. stavka 1. i/ili članka 9. stavka 1. Direktive 98/34/EZ? Koje imbenike nacionalni sudac mora uzeti u obzir kako bi donio odluku o tome je li tuženik počinio dovoljno ozbiljnu povredu i na koju vrstu naknade štete ta povreda daje pravo?

15. Treba li se načelo prava Unije sukladno kojem su države članice dužne pojedincima isplatiti naknadu štete koja je posljedica povreda prava Unije, a koje se mogu staviti na teret državama članicama, primijeniti i u slučaju kada država članica ima suverenitet u području na koje se odnosi doneseno pravilo? Mogu li temeljna prava i opća načela proistekla iz ustavnih tradicija država članica služiti kao smjernice također i u tom slučaju?

O prethodnim pitanjima

Nadležnost Suda

23 Uvodno, mađarska vlada u osnovi osporava nadležnost Suda da odgovori na upućena pitanja zato što glavni postupak – zbog nedostatka prekograničnog elementa – ne upućuje na postojanje bilo kakve poveznice s pravom Unije.

24 U tom pogledu valja podsjetiti da nacionalna zakonodavstva kakva su ona iz glavnog postupka, koja se bez diskriminacije primjenjuju na mađarske državljane i državljane drugih država članica, u pravilu ne potpadaju pod doseg odredbi koje se odnose na temeljne slobode koje jamči UEU, osim u mjeri u kojoj se primjenjuju na situacije koje imaju veze s razmjenom između država članica (u tom smislu vidjeti presude *Anomar* i dr., C-6/01, EU:C:2003:446, t. 39. i *Garkalns*, C-470/11, EU:C:2012:505, t. 21.).

25 U ovom slučaju iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se jedan dio stranaka tužitelja iz glavnog postupka sastojao od građana Unije koji su na odmoru u Mađarskoj.

26 Međutim, usluge koje pruža pružatelj nastanjen u jednoj državi članici bez svojeg premještanja primatelju nastanjenom u nekoj drugoj državi članici predstavljaju prekogranično pružanje usluga u smislu članka 56. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presude *Alpine Investments*,

C?384/93, EU:C:1995:126, t. 21. i 22.; Gambelli i dr., C?243/01, EU:C:2003:597, t. 53. i Komisija/Španjolska, C?211/08, EU:C:2010:340, t. 48.).

27 Nadalje, nikako se ne može isključiti da subjekti nastanjeni u državama članicama različitima od Mađarske ne bi bili ili da nisu zainteresirani za otvaranje igraonica na području Mađarske (vidjeti u tom smislu presude Blanco Pérez i Chao Gómez, C?570/07 i C?571/07, EU:C:2010:300, t. 40. i Garkalns, C?470/11, EU:C:2012:505, t. 21.).

28 U tim je okolnostima Sud nadležan da odgovori na upućena pitanja.

Postojanje ograničenja temeljnih sloboda

Prvo i drugo pitanje

29 Svojim prvim i drugim pitanjem, koja treba razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev pita predstavlja li nacionalno zakonodavstvo kakvo je Zakon o izmjeni zakona iz 2011. – koje bez ostavljanja razdoblja prilagodbe upetorostručuje raniji iznos paušalnog poreza koji se plaća na automate za igre na sreću koji se iskorištavaju u igraonicama te koje usto uvodi proporcionalni porez na navedenu djelatnost – ograničenje slobode kretanja roba i slobode pružanja usluga koje jamče članci 34. UFEU-a i 56. UFEU-a.

30 Uvodno treba istaknuti da zakonodavstvo opisane naravi izravno utječe na djelatnost iskorištavanja automata za igre na sreću. Naprotiv, ono samo neizravno, kao posljedica svojeg utjecaja na opisanu djelatnost, može utjecati i na uvoz tih automata.

31 Bez potrebe analiziranja uvoza automata za igre na sreću kao akcesornog uvjeta njihova iskorištavanja, valja utvrditi da – čak i ako bi iskorištavanje tih automata bilo povezano s njihovim uvozom – prva od navedenih djelatnosti potpada pod odredbe UFEU-a koje se odnose na slobodu pružanja usluga, a druga pod odredbe koje se odnose na slobodu kretanja robe (presuda Anomar i dr., C?6/01, EU:C:2003:446, t. 55.).

32 Međutim, čak i pod pretpostavkom da je neko nacionalno zakonodavstvo, kao što je to Zakon o izmjeni zakona iz 2011., takve prirode da može spriječiti uvoz automata za igre na sreću time što ograničava mogućnosti njihova iskorištavanja, Sud – zbog nepostojanja zadovoljavajućih pojašnjenja o stvarnim posljedicama tog zakonodavstva na uvoz automata za igre na sreću – nije u stanju u okviru ovog postupka izjasniti se o tome protivi li se članak 34. UFEU-a primjeni takvog zakonodavstva (u tom smislu vidjeti presudu Läära i dr., C?124/97, EU:C:1999:435, t. 26.).

33 U tim okolnostima, zakonodavstvo opisane naravi treba ispitati jedino u odnosu na članak 56. UFEU-a.

34 U tom pogledu najprije valja precizirati da, iako je izravno oporezivanje u nadležnosti država članica, one ga unatoč tome trebaju izvršavati u skladu s pravom Unije, a osobito u skladu s temeljnim slobodama koje jamči UFEU (vidjeti u tom smislu presudu Blanco i Fabretti, C?344/13 i C?367/13, EU:C:2014:2311, t. 24. i navedenu sudsku praksu).

35 Članak 56. UFEU-a zahtijeva ne samo uklanjanje svake diskriminacije prema pružatelju usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici na temelju njegove nacionalnosti nego i uklanjanje svih ograničenja slobode pružanja usluga, čak i ako se ona na jednak način primjenjuju na nacionalne pružatelje usluga i na one iz drugih država članica, kad su ona takve naravi da zabranjuju, otežavaju ili čine manje privlačnima djelatnosti pružatelja usluga koji ima poslovni nastan u drugoj državi članici, u kojoj zakonito pruža slične usluge (u tom smislu vidjeti presude Sporting Exchange, C?203/08, EU:C:2010:307, t. 23. i navedenu sudsku praksu te HIT i HIT

36 Naprotiv, mjere koje su jedine u inačicu opterećenje predmetnih usluga dodatnim troškovima i koje na isti način utječu na pružanje usluga između država članica kao i unutar iste države članice nisu obuhvaćene člankom 56. UFEU-a (presuda Mobistar i Belgacom Mobile, C-544/03 i C-545/03, EU:C:2005:518, t. 31.).

37 Nesporno je da se Zakonom o izmjeni zakona iz 2011. ne uspostavlja nikakva izravna diskriminacija između mađarskih društava i društava s poslovnim nastanom u drugim državama članicama koja iskorištavaju automate za igre na sreću u igraonicama na području Mađarske, s obzirom na to da se i paušalni porez i proporcionalni porez uveden spomenutim zakonom ubiru pod jednakim uvjetima od svih navedenih društava.

38 Nadalje, ni iz zahtjeva za prethodnu odluku ni iz očitovanja stranaka u postupku ne proizlazi da bi društva koja iskorištavaju igraonice na mađarskom tržištu većinom imala nastan u drugim državama članicama, u kojem bi slučaju zakonodavstva o kojima je riječ u glavnom postupku mogla predstavljati neizravnu diskriminaciju pružatelja usluga nastanjenih u drugim državama članicama (vidjeti u tom smislu presude Spotti, C-272/92, EU:C:1993:848, t. 18. i Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, t. 39. i 41.).

39 Međutim, tužitelji iz glavnog postupka navode da je Zakon o izmjeni zakona iz 2011. – time što je drastično povećao iznos poreza koji se plaća na iskorištavanje automata za igre na sreću u igraonicama – onemogućio operatorima igraonica rentabilno iskorištavanje tih automata te da je time tu djelatnost faktično ekskluzivno dodijelio operatorima casina. Konkretno, s obzirom na to da bi igraonice I. kategorije ostvarivale mjesečne prihode od 200.000 HUF po automatu za igre na sreću, naplata iznosa od 500.000 HUF na ime paušalnog poreza sama po sebi uzrokovala bi izravan prosječni mjesečni gubitak od 300.000 HUF po automatu. U svakom slučaju, čak i pod pretpostavkom da bi određeni operatori igraonica ostvarili veće prihode, dobit koja bi preostala nakon odbitka navedenih poreza i različitih troškova bila bi nepostojeća ili u najmanju ruku beznačajna.

40 U tom pogledu treba utvrditi da bi Zakon o izmjeni zakona iz 2011. – u slučaju da je uistinu takve naravi da zabranjuje, otežava ili čini manje privlačnim izvršavanje slobode pružanja usluga iskorištavanja automata za igre na sreću u igraonicama u Mađarskoj, što je dužan provjeriti nacionalni sud – trebalo smatrati preprekom slobodi pružanja usluga koju jamči članak 56. UFEU-a.

41 To bi bio slučaj ako bi sud koji je uputio zahtjev utvrdio da je povećanje poreza predviđeno Zakonom o izmjeni zakona iz 2011. za u inačicu imalo ograničavanje djelatnosti iskorištavanja automata za igre na sreću na casina, na koja se navedeno povećanje nije primjenjivalo. Na taj bi način to zakonodavstvo dovelo do ukinuća slobode ukinu zabrane iskorištavanja automata za igre na sreću izvan casina, što ustaljena sudska praksa smatra preprekom slobodi pružanja usluga (vidjeti osobito presude Anomar i dr., C-6/01, EU:C:2003:446, t. 75. i Komisija/Grčka, C-65/05, EU:C:2006:673, t. 53.).

42 Stoga na prvo pitanje valja odgovoriti da nacionalno zakonodavstvo kakvo je ono iz glavnog postupka – koje bez ostavljanja razdoblja prilagodbe upetorostružuje raniji iznos paušalnog poreza koji se plaća na automate za igre na sreću koji se iskorištavaju u igraonicama te koje usto uvodi proporcionalni porez na navedenu djelatnost – predstavlja ograničenje slobode pružanja usluga koju jamči članak 56. UFEU-a, ako je takve naravi da zabranjuje, otežava ili čini manje privlačnim izvršavanje slobode pružanja usluga iskorištavanja automata za igre na sreću u igraonicama u Mađarskoj, što je dužan provjeriti nacionalni sud.

43 Zbog razloga navedenih u točkama 30. do 32., na drugo pitanje nema potrebe odgovarati.

Osmo i deveto pitanje

44 Svojim osmim i devetim pitanjem, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev pita predstavlja li nacionalno zakonodavstvo kakav je Zakon o izmjeni zakona iz 2012. – koje bez ostavljanja razdoblja prilagodbe i bez naknade štete operatorima igra?nica zabranjuje iskorištavanje automata za igre na sreću izvan casina – ograni?enje slobode kretanja robe i slobode pružanja usluga, koje jam?e ?lanci 34. i 56. UFEU-a.

45 Uvodno valja primijetiti da se odre?eni argumenti koje su Sudu iznijele stranke glavnog postupka odnose na probleme koji ne potpadaju pod gore navedena prethodna pitanja i koji se temelje na ?injenim elementima koji ne ulaze u ?injeni?ni okvir opisan u zahtjevu za prethodnu odluku.

46 Konkretno, tužitelji iz glavnog postupka u pisanim su o?itovanjima istaknuli, a što je potvrdila i ma?arska vlada na raspravi, da su na iskorištavanje casina na podru?ju Ma?arske ovlaštteni jedino operatori nositelji koncesije koju je dodijelio Magyar Állam. Me?utim, koncesije za iskorištavanje casina dodjeljuju se samo ograni?enom broju ustanova te bi se u odre?enim okolnostima mogle dodijeliti i bez prethodnog javnog natje?a. Usto, prema tvrdnjama tužitelja iz glavnog postupka, do danas su samo društva s poslovnim nastanom u Ma?arskoj dobila takve koncesije. Stoga ma?arski postupci dodjele navedenih koncesija operatore s nastanom u drugim državama ?lanicama u praksi stavljaju u nepovoljniji položaj.

47 Me?utim, pitanje sukladnosti navedenih postupaka s pravom Unije razli?ito je od pitanja sukladnosti s pravom Unije zabrane iskorištavanja automata za igre na sreću izvan casina, koja je isklju?ivi predmet pitanja suda koji je uputio zahtjev.

48 U tom pogledu, valja precizirati da je samo na nacionalnom sudu da odredi predmet pitanja koja namjerava uputiti Sudu. Potonji ne može na zahtjev neke od stranaka glavnog postupka ispitivati pitanja koja mu nije uputio nacionalni sud. Ako nacionalni sud, s obzirom na razvoj postupka, smatra nužnim dobivanje dodatnih elemenata za tuma?enje prava Unije, on ima pravo ponovno se obratiti Sudu (vidjeti u tom smislu presude CBEM, 311/84, EU:C:1985:394, t. 10.; Syndesmos Melon tis Eleftheras Evangelikis Ekklesias i dr., C?381/89, EU:C:1992:142, t. 19. i Slob, C?236/02, EU:C:2004:94, t. 29.). Stoga Sud nije u mogu?nosti ispitati argumente navedene u to?ki 46. ove presude.

49 Zato valja utvrditi predstavlja li nacionalno zakonodavstvo kao što je Zakon o izmjeni zakona iz 2012. prepreku slobodi kretanja robe i slobodi pružanja usluga time što zabranjuje iskorištavanje automata za igre na sreću izvan casina, pri ?emu je to pitanje neovisno o pitanju sadrže li i ma?arski propisi koji se odnose na postupak dodjele koncesija za iskorištavanje casina ograni?enja navedenih sloboda.

50 Zbog razloga iznesenih u točkama 30. do 32., takvo nacionalno zakonodavstvo valja ispitati isklju?ivo s obzirom na ?lanak 56. UFEU-a.

51 U tom pogledu osobito iz sudske prakse navedene u to?ki 41. proizlazi da nacionalno zakonodavstvo koje iskorištavanje i prakticiranje odre?enih igara na sreću dopušta samo u casinima predstavlja prepreku slobodi pružanja usluga.

52 U tim okolnostima, na osmo pitanje valja odgovoriti da nacionalno zakonodavstvo kakvo je ono iz glavnog postupka – koje bez ostavljanja razdoblja prilagodbe i bez naknade štete

operatorima igra?nica zabranjuje iskorištavanje automata za igre na sre?u izvan casina – predstavlja ograni?enje slobode pružanja usluga, koju jam?i ?lanak 56. UFEU-a.

53 Na deveto pitanje nije potrebno odgovarati.

Opravlđanje ograni?enja slobode pružanja usluga

54 Svojim tre?im, ?etvrtim, desetim i jedanaestim pitanjem, koja treba ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u osnovi pita u kojoj se mjeri ograni?enja koja mogu proizi?i iz nacionalnih zakonodavstava, kao što je ono iz glavnog postupka, mogu uvaži?i kao izuze?a koja su izrijekom predvi?ena u ?lancima 51. i 52. UFEU-a, a koja su primjenjiva temeljem ?lanka 62. UFEU-a, ili u kojoj se mjeri mogu opravdati važnim razlozima u op?em interesu, sukladno praksi Suda.

55 Budu?i da su Zakon o izmjeni zakona iz 2011. i Zakon o izmjeni zakona iz 2012. dio nacionalne reforme koja ima za cilj spre?avanje iskorištavanja automata za igre na sre?u te da je ma?arski zakonodavac naveo upravo te ciljeve kako bi opravdao navedena dva zakona, pitanje eventualnog opravdanja ograni?enja koja proizlaze iz tih zakona treba ispitati zajedno.

Postojanje važnih razloga u op?em interesu

56 Na po?etku valja podsjetiti da je ure?enje igara na sre?u jedno od podru?ja u kojima me?u državama ?lanicama postoje znatne razlike moralne, vjerske i kulturne naravi. S obzirom na nepostojanje uskla?ivanja na razini Unije, države ?lanice u na?elu su slobodne utvrditi ciljeve svoje politike u podru?ju igara na sre?u i, prema potrebi, precizno odrediti razinu željene zaštite (u tom smislu vidjeti presude Dickinger i Ömer, C?347/09, EU:C:2011:582, t. 47. te Digibet i Albers, C?156/13, EU:C:2014:1756, t. 24.).

57 Utvr?ivanje ciljeva nacionalnog zakonodavstva u okviru spora o kojem odlu?uje Sud na temelju ?lanka 267. UFEU-a u nadležnosti je suda koji je uputio zahtjev (presuda Pfleger i dr., C?390/12, EU:C:2014:281, t. 47.).

58 S obzirom na navedeno, treba utvrditi da ciljevi za koje se tvrdi da se žele ostvariti zakonodavstvima iz glavnog postupka, odnosno zaštita potroša?a od ovisnosti o kocki i spre?avanje kriminala i prijevara povezanih s igrom, predstavljaju važne razloge u op?em interesu koji mogu opravdati ograni?enja djelatnosti igara na sre?u (vidjeti u tom smislu presude Carmen Media Group, C?46/08, EU:C:2010:505, t. 55. i Stanley International Betting i Stanleybet Malta, C?463/13, EU:C:2015:25, t. 48. i 49. kao i navedenu sudsku praksu).

59 Me?utim, tuži?elji iz glavnog postupka isti?u da je u stvarnosti glavni cilj Zakona o izmjeni zakona iz 2011. pove?anje poreznih prihoda od iskorištavanja automata za igre na sre?u.

60 U tom pogledu Sud je opetovano presu?ivao da sam cilj pove?anja prihoda državne riznice ne može omogu?iti ograni?enje slobode pružanja usluga (vidjeti osobito presude Dickinger i Ömer, C?347/09, EU:C:2011:582, t. 55. i Pfleger i dr., C?390/12, EU:C:2014:281, t. 54.).

61 Me?utim, okolnost da ograni?enja djelatnosti igara na sre?u usput donosi korist prora?unu predmetne države ?lanice ne predstavlja zapreku opravdavanju tog ograni?enja, ako se njime prvenstveno ostvaruju ciljevi povezani s važnim razlozima u op?em interesu (vidjeti u tom smislu presude Zenatti, C?67/98, EU:C:1999:514, t. 36. kao i Gambelli i dr., C?243/01, EU:C:2003:597, t. 62.), što je dužan provjeriti nacionalni sud.

Proporcionalnost prepreka primjeni ?lanka 56. UFEU-a

62 Uvodno valja podsjetiti da izbor na?ina organizacije i nadzora djelatnosti iskorištavanja i

prakticiranja igara na sreću ili novčanih igara, kao što su zaključenje upravnog ugovora o koncesiji s državom ili ograničavanje iskorištavanja ili prakticiranja određenih igara na mjesta koja su za to propisno ovlaštena, pripada nacionalnim tijelima u okviru njihove diskrecijske ovlasti (presude Anomar i dr., C-6/01, EU:C:2003:446, t. 88. i Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, t. 59.).

63 Naime, ograničeno dopuštanje tih igara u okviru specijalnih ili ekskluzivnih prava dodijeljenih ili priznatih određenim tijelima, pri čemu je osobito pozitivna mogućnost usmjeravanja želje za igranjem i iskorištavanjem igara u kontroliranu sredinu, može predstavljati dio napora za ostvarenje ciljeva u općem interesu kao što su to zaštita potrošača i zaštita društvenog poretka (vidjeti osobito presude Läärä, C-124/97, EU:C:1999:435, t. 37.; Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, t. 35. i Anomar i dr., C-6/01, EU:C:2003:446, t. 74.).

64 Međutim, ograničenja koja nameću države članice u pogledu proporcionalnosti ipak moraju ispunjavati uvjete koji proizlaze iz prakse Suda, to jest moraju biti prikladna za ostvarenje 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 ga učinkovito ostvaruje na sustavan i dosljedan način (vidjeti presudu HIT i HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, t. 22. i navedenu sudsku praksu).

65 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 (vidjeti presude Dickinger i Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, t. 54. i Pfleger i dr., C-390/12, EU:C:2014:281, t. 50.).

66 U ovom predmetu tužitelji iz glavnog postupka navode da zakonodavstva o kojima je u glavnom postupku riječ u stvarnosti na sustavan i dosljedan način ne ostvaruju navedene ciljeve u javnom interesu.

67 Oni, s jedne strane, ističu da je mađarski zakonodavac nakon reformi provedenih tim zakonodavstvima nakon 19. srpnja 2013. liberalizirao iskorištavanje *on-line* igara na sreću od strane casina, uključujući i *on-line* automate za igre na sreću. S druge strane, tijekom 2014. godine izdano je sedam novih koncesija za iskorištavanje casina, što je, uostalom, na raspravi potvrdila i mađarska vlada.

68 Valja smatrati da te okolnosti – uz pridržaj provjere suda koji je uputio zahtjev – predstavljaju dio politike kontroliranog širenja djelatnosti igara na sreću.

69 Međutim, Sud je presudio da takva politika može biti sukladna cilju koji se sastoji u sprežavanju iskorištavanja djelatnosti igara na sreću u kriminalne ili prevarantske svrhe kao i cilju sprežavanja poticanja na prekomjerne troškove povezane s igrom i borbe protiv ovisnosti koju ona stvara, na način da se potrošače usmjerava prema ponudi ovlaštenih operatora, za koju se smatra da je i zaštićena od kriminalnih elemenata i osmišljena na način da potrošače bolje štiti od pretjeranih troškova i ovisnosti o igri (vidjeti u tom smislu presude Stoß i dr., C-316/07, C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07, EU:C:2010:504, t. 101. i 102. te Zeturf, C-212/08, EU:C:2011:437, t. 67.).

70 Kako bi postigli navedeni cilj usmjeravanja u kontroliranu sredinu, ovlašteni operatori moraju predstavljati pouzdanu, ali istodobno i privlačnu alternativu zabranjenoj djelatnosti, što osobito može uključivati pribjegavanje novim tehnikama distribucije (vidjeti u tom smislu presude Placanica i dr., C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133, t. 55.; Ladbrokes Betting & Gaming i Ladbrokes International, C-258/08, EU:C:2010:308, t. 25. i Dickinger i Ömer, C-347/09,

71 Međutim, politika kontroliranog širenja djelatnosti igara na sreću može se smatrati dosljednom samo ako su, s jedne strane, kriminalne i prevarantske djelatnosti povezane s igrom i, s druge strane, ovisnost o kocki u trenutku kada su se dogodile činjenice iz glavnog postupka u Mađarskoj predstavljali problem i ako je širenje dopuštenih i uređenih djelatnosti moglo biti takve naravi da riješi taj problem (vidjeti u tom smislu presude Ladbroke Betting & Gaming i Ladbroke International, C-258/08, EU:C:2010:308, t. 30.; Zeturf, C-212/08, EU:C:2011:437, t. 70. i Dickinger i Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, t. 67.).

72 Na sudu koji je uputio zahtjev jest da u okviru predmeta koji se pred njim vodi provjeri jesu li navedeni uvjeti ispunjeni te, prema potrebi, zahvaća li predmetna politika širenja toliko u dubinu da se ne može uskladiti s ciljem obuzdavanja ovisnosti o kocki (vidjeti u tom smislu presudu Ladbroke Betting & Gaming i Ladbroke International, C-258/08, EU:C:2010:308, t. 38.).

73 Spomenuti sud mora u tu svrhu provesti opću ocjenu okolnosti u kojima su donesena i primijenjena predmetna ograničavajuća zakonodavstva.

Ispitivanje opravdanja u kontekstu temeljnih prava

74 Nadalje, valja podsjetiti da, kad se država članica radi opravdavanja propisa koji predstavljaju prepreku izvršavanju slobode pružanja usluga poziva na važne razloge u općem interesu, to se opravdanje mora tumačiti u svjetlu općih načela prava Unije, a osobito u svjetlu temeljnih prava zajamčenih Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Stoga se predmetni nacionalni propisi mogu pozivati na predviđene iznimke jedino ako su sukladni temeljnim pravima čije poštovanje osigurava Sud (vidjeti u tom smislu presude ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, t. 43.; Familiapress, C-368/95, EU:C:1997:325, t. 24. i Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, t. 125.).

75 U ovom predmetu tužitelji iz glavnog postupka ističu da zakonodavstva iz glavnog postupka ugrožavaju, s jedne strane, načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja i, s druge strane, pravo na vlasništvo utvrđeno člankom 17. Povelje.

– Načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja

76 Tužitelji iz glavnog postupka tvrde da zakonodavstva iz glavnog postupka – time što drastično povećavaju iznos poreza na kocku koji se plaća na iskorištavanje automata za igre na sreću u igraonicama, predviđaju pri tome prelazak na sustav iskorištavanja na osnovi središnjeg poslužitelja, a potom zabranjuju iskorištavanje navedenih automata izvan casina, bez određivanja pri tome odgovarajućeg prijelaznog razdoblja ili naknade štete zainteresiranim operatorima – povređuju načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja.

77 U tom pogledu valja naglasiti da načelo pravne sigurnosti, kojem je pandan načelo zaštite legitimnih očekivanja, osobito zahtijeva da su pravna pravila jasna, precizna i predvidljiva u svojim učincima, osobito kada mogu imati nepovoljne posljedice na pojedince i poduzetnike (vidjeti u tom smislu presude VEMW i dr., C-17/03, EU:C:2005:362, t. 80. i navedenu sudsku praksu; ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, t. 69. i Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, t. 44.).

78 Sud je presudio i da se gospodarski subjekt ne može pouzdati u potpuno nepostojanje izmjene zakona, već može samo dovesti u pitanje načine primjene takve izmjene (u tom smislu vidjeti presudu Gemeente Leusden i Holin Groep, C-487/01 i C-7/02, EU:C:2004:263, t. 81.).

79 Isto tako, na?elo pravne sigurnosti ne zahtijeva nepostojanje izmjene zakona, ve? zahtijeva da nacionalni zakonodavac vodi ra?una o osobitim situacijama gospodarskih subjekata te, u slu?aju potrebe, predvidi odstupanja od primjene novih pravnih pravila (presude VEMW i dr., C?17/03, EU:C:2005:362, t. 81. i Plantanol, C?201/08, EU:C:2009:539, t. 49.; vidjeti u tom smislu presudu Gemeente Leusden i Holin Groep, C?487/01 i C?7/02, EU:C:2004:263, t. 70.).

80 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, na sudu koji je uputio zahtjev jest da ispita je li nacionalni propis u skladu s na?elima pravne sigurnosti i zaštite legitimnih o?ekivanja, s obzirom na to da je Sud, kada na temelju ?lanka 267. UFEU-a odlu?uje o zahtjevu za prethodnu odluku, samo nadležan za to da tom sudu dâ sve elemente tuma?enja prava Unije koji bi mu mogli omogu?iti da ocijeni tu sukladnost (vidjeti osobito presude Plantanol, C?201/08, EU:C:2009:539, t. 45. i navedenu sudsku praksu te Ålands Vindkraft, C?573/12, EU:C:2014:2037, t. 126.).

81 Sud koji je uputio zahtjev u tu svrhu može uzeti u obzir sve relevantne elemente koji proizlaze iz pojmova, cilja ili strukture predmetnih zakonodavstava (vidjeti u tom smislu presudu Ålands Vindkraft, C?573/12, EU:C:2014:2037, t. 129.).

82 Kako bi se dao koristan odgovor sudu koji je uputio zahtjev, osobito treba istaknuti sljede?e elemente koji proizlaze iz spisa podnesenog Sudu.

83 Kada je, na prvome mjestu, rije? o Zakonu o izmjeni zakona iz 2011., tužitelji iz glavnog postupka isti?u da je njime upeterostru?en iznos paušalnog poreza koji se pla?a na iskorištavanje automata za igre na sre?u u igra?nicama, uvode?i usto proporcionalni porez, po?evši od 1. studenoga 2011., odnosno od dospije?a prvog mjese?nog iznosa nakon objave tog zakona, iako porezni režim navedene djelatnosti nije mijenjan gotovo dvadeset godina. Stoga, prema mišljenju tužitelja iz glavnog postupka, a zbog nepostojanja primjerenog razdoblja prilagodbe, operatori koji su planirali otvoriti nove igra?nice nisu mogli u primjerenom roku poduzeti mjere potrebne da odgode svoje projekte ili da od njih odustanu. Usto, pove?anje iznosa poreza na iskorištavanje automata za igre na sre?u u igra?nicama prisililo je mnoge operatore da prekinu tu djelatnost.

84 Što se ti?e, kao drugo, Zakona o izmjeni zakona iz 2012., iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je on dan nakon stupanja na snagu doveo do *ex lege* povla?enja dozvola za iskorištavanje automata za igre na sre?u u igra?nicama a da nije predvidio razdoblje prilagodbe ili naknadu štete doti?nim operatorima.

85 U tom pogledu valja primijetiti da nacionalni zakonodavac – kada povla?i dozvole koje imateljima omogu?uju obavljanje gospodarske djelatnosti – mora u korist tih imatelja predvidjeti razdoblje prilagodbe koje je dovoljno dugo da im omogu?i prilagodbu ili mora predvidjeti mehanizam za razumnu naknadu (vidjeti u tom smislu ESLJP, presuda Vékony protiv Ma?arske, br. 65681/13, § 34. i 35., 13. sije?nja 2015.).

86 Nadalje, tužitelji iz glavnog postupka isti?u da su prije stupanja na snagu Zakona o izmjeni zakona iz 2012. imali troškove kako bi se prilagodili primjeni novog sustava iskorištavanja automata za igre na sre?u, predvi?enog Zakonom o izmjeni zakona iz 2011. Taj sustav iskorištavanja, koji je trebao stupiti na snagu 1. sije?nja 2012., zahtijevao je da automati za igre na sre?u funkcioniraju *on-line* i da su povezani sa središnjim poslužiteljem. Me?utim, to je legitimno o?ekivanje trenuta?no poništeno usvajanjem Zakona o izmjeni zakona iz 2012.

87 U tom pogledu treba podsjetiti 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 ošte?en u svojim interesima, osobito ako je ukidanje provedeno naglo i nepredvidljivo te mu se nije ostavilo vrijeme potrebno za prilagodbu novoj zakonodavnoj situaciji

(vidjeti u tom smislu presudu Plantanol, C?201/08, EU:C:2009:539, t. 52.).

88 Nacionalni sud dužan je provjeriti – vode?i ra?una o svim prethodnim razmatranjima – udovoljavaju li nacionalna zakonodavstva kakva su ona iz glavnog postupka zahtjevima koji proizlaze iz na?ela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih o?ekivanja.

– Pravo na vlasništvo

89 Tužitelji iz glavnog postupka navode i da nacionalna zakonodavstva kakva su ona iz glavnog postupka povre?uju pravo na vlasništvo operatora igra?nica, utvr?eno u ?lanku 17. stavku 1. Povelje.

90 U tom pogledu valja podsjetiti da nacionalno zakonodavstvo koje je ograni?avaju?e u smislu ?lanka 56. UFEU-a može ograni?avati i pravo na vlasništvo iz ?lanka 17. Povelje. Isto tako, Sud je ve? presudio da neopravdano ili neproporcionalno ograni?enje slobode pružanja usluga u smislu ?lanka 56. UFEU-a nije dopušteno ni na temelju ?lanka 52. stavka 1. Povelje, u vezi s njezinim ?lankom 17. (presuda Pfleger i dr., C?390/12, EU:C:2014:281, t. 57. i 59.).

91 Iz navedenoga slijedi da u konkretnom slu?aju ispitivanje ograni?enja kakvo predstavljaju zakonodavstva poput onih iz glavnog postupka u smislu ?lanka 56. UFEU-a provedeno u to?kama 56. do 73. ove presude obuhva?a i eventualna ograni?enja izvršavanja prava na vlasništvo, zajam?enog ?lankom 17. Povelje, tako da zasebno ispitivanje po toj osnovi nije nužno (vidjeti u tom smislu presudu Pfleger i dr., C?390/12, EU:C:2014:281, t. 60.).

Odgovori na tre?e, ?etvrto, deseto i jedanaesto pitanje

92 Imaju?i u vidu sve prethodno izneseno, na tre?e, ?etvrto, deseto i jedanaesto pitanje valja odgovoriti da se ograni?enja slobode pružanja usluga koja mogu proizi?i iz nacionalnih zakonodavstava kakva su ona iz glavnog postupka mogu opravdati važnim razlozima u op?em interesu samo ako nacionalni sud – nakon sveobuhvatne ocjene okolnosti koje prate usvajanje i provedbu tih zakonodavstava – zaklju?i:

– da prije svega u?inkovito ostvaruju ciljeve zaštite potroša?a od ovisnosti o kocki i borbe protiv kriminalnih i prevarantskih aktivnosti povezanih s igrom, pri ?emu okolnost da ograni?enje djelatnosti igara na sre?u usput koristi prora?unu doti?ne države ?lanice, pove?anjem poreznih prihoda, ne predstavlja zapreku da se smatra da to ograni?enje prije svega u?inkovito ostvaruje spomenute ciljeve;

– da navedene ciljeve ostvaruju na sustavan i dosljedan na?in te

– da udovoljavaju zahtjevima koji proizlaze iz op?ih na?ela prava Unije, osobito na?elima pravne sigurnosti i zaštite legitimnih o?ekivanja, kao i pravu na vlasništvo.

Postojanje povreda Direktive 98/34

93 Svojim šestim i trinaestim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u osnovi pita treba li ?lanak 1. to?ku 11. Direktive 98/34 tuma?iti na na?in da nacionalne odredbe kao što su porezne odredbe predvi?ene Zakonom o izmjeni zakona iz 2011. kao i zabrana iskorištavanja automata za igre na sre?u izvan casina, uvedena Zakonom o izmjeni zakona iz 2012., predstavljaju „tehni?ke propise“ u smislu navedene odredbe, ?iji se nacrti moraju dostaviti Komisiji u skladu s ?lankom 8. stavkom 1. podstavkom 1. navedene direktive.

94 Kada je, kao prvo, rije? o nacionalnim odredbama kakve su odredbe Zakona o izmjeni zakona iz 2011., navedeni sud želi konkretno znati mogu li se one kvalificirati „*de facto* tehni?kim

propisima“ u smislu ?lanka 1. to?ke 11. tre?eg podstavka Direktive 98/34.

95 Sukladno navedenom ?lanku 1. to?ki 11. tre?em podstavku spomenute direktive, „*de facto* tehni?ki propisi“ u smislu te odredbe predstavljaju „tehni?ke specifikacije ili druge zahtjeve ili pravila koja se odnose na usluge povezane s fiskalnim ili financijskim mjerama koje, poti?u?i na zadovoljenje tih tehni?kih specifikacija odnosno drugih zahtjeva ili pravila koja se odnose na usluge, utje?u na potrošnju proizvoda“.

96 Iz navedenog teksta proizlazi da pojam „*de facto* tehni?ki propisi“ ne ozna?ava fiskalne mjere same po sebi, ve? tehni?ke specifikacije ili druge zahtjeve koji su s njima povezani.

97 Stoga se porezno zakonodavstvo kakvo je ono iz glavnog postupka, koje nije popra?eno nikakvim tehni?kim specifikacijama ni drugim zahtjevima ?ije poštovanje ?eli osigurati, ne mo?e kvalificirati „*de facto* tehni?kim propisom“.

98 Kao drugo, što se ti?e nacionalnih odredaba kakve su one Zakona o izmjeni zakona iz 2012., Sud je ve? presudio da nacionalna mjera koja organizaciju odre?enih igara na sre?u pridržava isklju?ivo casinima predstavlja „tehni?ki propis“ u smislu navedenog ?lanka 1. to?ke 11., ako mo?e znatno utjecati na narav ili prodaju proizvoda koji se koriste u tom kontekstu (vidjeti u tom smislu presude Komisija/Gr?ka, C?65/05, EU:C:2006:673, t. 61. i Fortuna i dr., C?213/11, C?214/11 i C?217/11, EU:C:2012:495, t. 24. i 40.).

99 Me?utim, zabrana iskorištavanja automata za igre na sre?u izvan casina, kakva je uvedena Zakonom o izmjeni zakona iz 2012., mo?e znatno utjecati na prodaju tih automata, koji predstavljaju robu na koju se odnosi ?lanak 34. UFEU-a (vidjeti presudu Läärä i dr., C?124/97, EU:C:1999:435, t. 20. i 24.), na na?in da umanjuje prilike za njihovu upotrebu.

100 U tim uvjetima, na šesto i trinaesto pitanje valja odgovoriti da ?lanak 1. to?ku 11. Direktive 98/34 treba tuma?iti na na?in da:

– odredbe nacionalnog zakonodavstva kojima se upeterostru?uje iznos paušalnog poreza na iskorištavanje automata za igre na sre?u u igra?nicama i usto uvodi proporcionalni porez na tu djelatnost ne predstavljaju „tehni?ke propise“ u smislu navedene direktive i da

– odredbe nacionalnog zakonodavstva kojima se zabranjuje iskorištavanje automata za igre na sre?u izvan casina predstavljaju „tehni?ke propise“ u smislu navedene odredbe, ?iji se nacrti moraju dostaviti Komisiji u skladu s ?lankom 8. stavkom 1. podstavkom 1. navedene direktive.

Postojanje obveze popravljjanja štete države ?lanice

Peto i dvanaesto pitanje

101 Svojim petim i dvanaestim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u osnovi pita je li svrha ?lanaka 34. i 56. UFEU-a dodjela prava pojedincima, tako da povreda tih prava države ?lanice, uklju?uju?i i zakonodavnom djelatnoš?u, dovodi do nastanka prava pojedinaca da od te države ?lanice dobiju naknadu štete pretrpljene zbog navedene povrede.

102 U tom pogledu, a imaju?i u vidu razmatranja iz to?aka 30. do 32. ove presude, na ova pitanja valja odgovoriti samo u mjeri u kojoj se odnose na ?lanak 56. UFEU-a.

103 Najprije valja podsjetiti da na?elo odgovornosti države ?lanice za štetu prouzrokovanu pojedincima povredama prava Unije za koje je odgovorna vrijedi u svakom slu?aju u kojem država ?lanica povrijedi pravo Unije, bez obzira na to koje je državno tijelo svojim djelovanjem ili propustom dovelo do povrede (presude Brasserie du pêcheur i Factortame, C?46/93 i C?48/93,

EU:C:1996:79, t. 32. i Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, t. 31. i navedena sudska praksa). To je na?elo, dakle, primjenjivo, me?u ostalim, i kada se navodna povreda pripisuje nacionalnom zakonodavcu (presuda Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 36.).

104 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, pravo Unije priznaje pravo na popravljjanje štete ako su ispunjena tri uvjeta, tj. da povrije?eno pravno pravilo ima za cilj dodijeliti prava pojedincima, da je povreda dovoljno ozbiljna i da postoji izravna uzro?na veza izme?u povrede obveze države i štete koju su pretrpjeli ošte?enici (vidjeti osobito presude Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 51.; Danske Slagterier, C-445/06, EU:C:2009:178, t. 20. i Komisija/Italija, C-379/10, EU:C:2011:775, t. 40.).

105 Kada je rije? o prvom od navedenih uvjeta, koji je predmet pitanja suda koji je uputio zahtjev, iz sudske prakse proizlazi da odredbe UFEU-a koje se odnose na temeljne slobode stvaraju za pojedince prava koja su nacionalni sudovi dužni štiti (vidjeti u tom smislu presudu Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 54.).

106 Stoga na peto i dvanaesto prethodno pitanje valja odgovoriti da je svrha ?lanka 56. UFEU-a dodjela prava pojedincima, tako da njihova povreda od države ?lanice, uklju?uju?i i zakonodavnom djelatnoš?u, dovodi do nastanka prava pojedinaca da od te države ?lanice dobiju naknadu pretrpljene štete, ako je navedena povreda dovoljno ozbiljna i ako postoji izravna uzro?na veza izme?u povrede obveze države i pretrpljene štete, što je nacionalni sud dužan provjeriti.

Sedmo i ?etrnaesto pitanje

107 Svojim sedmim i ?etrnaestim pitanjem, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u osnovi pita je li svrha ?lanaka 8. i 9. Direktive 98/34 dodjela prava pojedincima, tako da njihova povreda od države ?lanice dovodi do nastanka prava pojedinaca da od nje dobiju naknadu štete pretrpljene tom povredom.

108 U tom pogledu iz sudske prakse proizlazi da Direktiva 98/34 – iako se njome želi osigurati sloboda kretanja robe organiziranjem preventivne kontrole koja, da bi bila u?inkovita, zahtijeva da se u okviru postupaka izme?u pojedinaca ne primijeni nacionalna mjera usvojena suprotno njezinim ?lancima 8. i 9. – ni u kojem slu?aju ne definira materijalni sadržaj pravnog pravila temeljem kojeg nacionalni sudac mora riješiti postupak koji se pred njim vodi. Stoga ta direktiva ne stvara ni prava ni obveze za pojedince (presuda Unilever, C-443/98, EU:C:2000:496, t. 51.).

109 U tim okolnostima valja utvrditi da prvi od uvjeta nabrojenih u to?ki 104. ove presude nije ispunjen, tako da se pojedinci ne mogu pozivati na nepoštovanje ?lanaka 8. i 9. navedene direktive radi utvr?ivanja odgovornosti države ?lanice temeljem prava Unije.

110 Posljedi?no na sedmo i ?etrnaesto pitanje valja odgovoriti da svrha ?lanaka 8. i 9. Direktive 98/34 nije dodjela prava pojedincima, tako da njihova povreda od države ?lanice ne dovodi do nastanka prava pojedinaca da od nje temeljem prava Unije dobiju naknadu štete pretrpljene tom povredom.

Petnaesto pitanje

111 Svojim petnaestim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u osnovi pita u kojoj mjeri činjenica da se nacionalna zakonodavstva kakva su ona iz glavnog postupka odnose na područje koje potpada pod nadležnost država članica utječe na odgovore koje treba dati na peto, sedmo, dvanaesto i četrnaesto pitanje.

112 U tom je pogledu dovoljno podsjetiti da su države članice – kako je naglašeno u točki 34. – dužne izvršavati svoju nadležnost sukladno pravu Unije, a osobito sukladno temeljnim slobodama koje jamči UFEU i koje se primjenjuju na situacije kakve su one iz glavnog postupka, koje potpadaju pod područje primjene prava Unije.

113 U tim se okolnostima opravdanja koja ističe neka država članica u prilog ograničenju navedenih sloboda moraju tumačiti u skladu s temeljnim pravima, čak i kada se navedeno ograničenje odnosi na područje koje potpada pod nadležnost te države članice, ako predmetna situacija potpada pod područje primjene prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 21.).

114 Isto tako, svaka povreda prava Unije koju počinj neka država članica, uključujući i kada se odnosi na područje koje potpada pod nadležnost te države članice, dovodi do odgovornosti države članice ako su ispunjeni uvjeti navedeni u točki 104. ove presude.

115 Stoga na petnaesto pitanje valja odgovoriti da činjenica da se nacionalna zakonodavstva kakva su ona iz glavnog postupka odnose na područje koje potpada pod nadležnost država članica ne utječe na odgovore koje treba dati na pitanja suda koji je uputio zahtjev.

Troškovi

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

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

1. Nacionalno zakonodavstvo kakvo je ono iz glavnog postupka – koje bez ostavljanja razdoblja prilagodbe upetorostručuje iznos paušalnog poreza koji se plaća na automate za igre na sreću koji se iskorištavaju u igraonicama te koje usto uvodi proporcionalni porez na navedenu djelatnost – predstavlja ograničenje slobode pružanja usluga koje jamči članak 56. UFEU-a, ako je takve naravi da zabranjuje, otežava ili čini manje privlačnim izvršavanje slobode pružanja usluga iskorištavanja automata za igre na sreću u igraonicama u Maarskoj, što je dužan provjeriti nacionalni sud.

2. Nacionalno zakonodavstvo kakvo je ono iz glavnog postupka – koje bez ostavljanja razdoblja prilagodbe i bez naknade štete operatorima igraonica zabranjuje iskorištavanje automata za igre na sreću izvan casina – predstavlja ograničenje slobode pružanja usluga koju jamči članak 56. UFEU-a.

3. Ograničenja slobode pružanja usluga koja mogu proizići iz nacionalnih zakonodavstava kakva su ona iz glavnog postupka mogu se opravdati važnim razlozima u općem interesu samo ako nacionalni sud – nakon sveobuhvatne ocjene okolnosti koje prate usvajanje i provedbu tih zakonodavstava – zaključi:

– da prije svega učinkovito ostvaruju ciljeve zaštite potrošača od ovisnosti o kocki i borbe protiv kriminalnih i prevarantskih aktivnosti povezanih s igrom, pri čemu okolnost da ograničenje djelatnosti igara na sreću usput koristi proračunu dotične države članice, povećanjem poreznih prihoda, ne predstavlja zapreku da se smatra da to ograničenje prije svega učinkovito ostvaruje spomenute ciljeve;

– da navedene ciljeve ostvaruju na sustavan i dosljedan način te

– da udovoljavaju zahtjevima koji proizlaze iz općih načela prava Unije, osobito načelima pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja, kao i pravu na vlasništvo.

4. Članak 1. točku 11. Direktive 98/34/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o utvrđivanju postupka osiguravanja informacija u području tehničkih normi i propisa, kako je izmijenjena Direktivom Vijeća 2006/96/EZ od 20. studenoga 2006., treba tumačiti na način da:

– odredbe nacionalnog zakonodavstva kojima se upetostrojuje iznos paušalnog poreza na iskorištavanje automata za igre na sreću u igraonicama i usto uvodi proporcionalni porez na tu djelatnost ne predstavljaju „tehničke propise“ u smislu navedene direktive i da

– odredbe nacionalnog zakonodavstva kojima se zabranjuje iskorištavanje automata za igre na sreću izvan casina predstavljaju „tehničke propise“ u smislu navedene odredbe, čiji se nacrti moraju dostaviti Komisiji u skladu s člankom 8. stavkom 1. podstavkom 1. navedene direktive.

5. Svrha članka 56. UFEU-a jest dodjela prava pojedincima, tako da njihova povreda od države članice, uključujući i zakonodavnom djelatnošću, dovodi do nastanka prava pojedinaca da od te države članice dobiju naknadu pretrpljene štete, ako je navedena povreda dovoljno ozbiljna i ako postoji izravna uzročna veza između povrede obveze države i pretrpljene štete, što je nacionalni sud dužan provjeriti.

6. Svrha članka 8. i 9. Direktive 98/34, kako je izmijenjena Direktivom 2006/96, nije dodjela prava pojedincima, tako da njihova povreda od države članice ne dovodi do nastanka prava pojedinaca da od nje temeljem prava Unije dobiju naknadu štete pretrpljene tom povredom.

7. Činjenica da se nacionalna zakonodavstva kakva su ona iz glavnog postupka odnose na područje koje potpada pod nadležnost država članica ne utječe na odgovore koje treba dati na pitanja suda koji je uputio zahtjev.

Potpisi

* Jezik postupka: mađarski