

62015CJ0268

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

15. studenoga 2016. (*1)

„Zahtjev za prethodnu odluku — Temeljne slobode — Članci 49., 56. i 63. UFEU-a — Situacija čiji su svi elementi ograničeni na jednu državu članicu — Izvanugovorna odgovornost države članice za štetu koja je nastala pojedincima zbog povreda prava Unije za koje su odgovorni nacionalni zakonodavac i nacionalni sudovi“

U predmetu C-268/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Cour d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu, Belgija), odlukom od 24. travnja 2015., koju je Sud zaprimio 8. lipnja 2015., u postupku

Fernand Ullens de Schooten

protiv

Belgijske države,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešić, L. Bay Larsen, M. Berger, A. Prechal i E. Regan, predsjednici vijeća, A. Rosas, C. Toader, M. Safjan (izvjestitelj), D. Šváby, E. Jarašić, C. G. Fernlund i C. Vajda, suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: V. Tourrès, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 24. svibnja 2016.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

—

za F. Ullensa de Schootena, E. Cusas, J. Derenne, M. Lagrue i N. Pourbaix, odvjetnici,

—

za belgijsku vladu, J.-C. Halleux, C. Pochet i S. Vanrie, u svojstvu agenata, uz asistenciju L. Grauer, R. Jafferali i R. van Melsen, odvjetnika,

—

za Europsku komisiju, J.-P. Keppenne i W. Mölls, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 14. lipnja 2016.,

donosi sljedeću

Presudu

1

Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 49., 56. i 63. UFEU-a, članka 4. stavka 3. UEU-a kao i na čela djelotvornosti i nadređenosti prava Unije.

2

Zahtjev je upućen u okviru spora između Fernanda Ullensa de Schootena i Belgijske države povodom tužbe zbog izvanugovorne odgovornosti podnesene protiv potonje zbog toga što su belgijska zakonodavna i pravosudna tijela prekršila pravo Unije.

Pravni okvir

Belgijsko pravo

L'arrêté royal no 143 (Kraljevski ukaz br. 143)

3

L'arrêté royal no 143, du 30 décembre 1982, fixant les conditions auxquelles les laboratoires doivent répondre en vue de l'intervention de l'assurance maladie pour les prestations de biologie clinique (Kraljevski ukaz br. 143. od 30. prosinca 1982. o određivanju uvjeta koje laboratoriji trebaju ispunjavati da bi od zdravstvenog osiguranja primili sredstva za biomedicinske usluge) (Moniteur belge od 12. siječnja 1983.), kako je izmijenjen člankom 17. Programskog zakona od 30. prosinca 1988. (Moniteur belge od 5. siječnja 1989., u daljnjem tekstu: Kraljevski ukaz br. 143), u skladu sa svojim člankom 3. stavkom 1., predviđa da biomedicinske laboratorije, da bi ih ministar javnog zdravstva ovlastio te da bi mogli primiti sredstva od Instituta national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) (Nacionalni zavod za osiguranje za slučaj bolesti i invalidnosti), trebaju voditi osobe koje su osposobljene pružati biomedicinske usluge, odnosno liječnici, farmaceuti ili nositelji diploma kemijskih znanosti.

Le code civil (Građanski zakonik)

4

Članak 2262.a stavak 1. Le code civil (Građanski zakonik) predviđa:

„Svi osobni zahtjevi zastarijevaju nakon deset godina.

Odstupajući od podstavka 1., svi zahtjevi za naknadu štete koji se temelje na izvanugovornoj odgovornosti zastarijevaju nakon što istekne pet godina od dana koji slijedi onaj na koji je oštećena osoba saznala za štetu ili njezino povećanje kao i identitet odgovorne osobe.

Zahtjevi iz podstavka 2. u svakom slučaju zastarijevaju dvadeset godina nakon dana koji slijedi onaj kada su se dogodile činjenice koje su prouzročile štetu“.

Les lois coordonnées sur la comptabilité de l'État (Usklađeni zakoni o državnom računovodstvu)

5

§lanak 100. les lois coordonnées sur la comptabilité de l'État (Usklađeni zakoni o državnom računovodstvu od 17. srpnja 1991.) (Moniteur belge od 21. kolovoza 1991.) u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku određivao je:

„Zastarjele su i ugasle, u korist države, bez obzira na gubitak prava prema drugim zakonskim i drugim propisima odnosno ugovorima u tom području:

1.

tražbine koje, iako su trebale biti prijavljene na način propisan zakonom ili uredbom, nisu bile tako prijavljene u roku od pet godina od 1. siječnja proračunske godine tijekom koje su nastale;

[...]“.

6

§lanak 101. tih zakona glasio je kako slijedi:

„Zastara se prekida dostavom akta sudskog izvršitelja kao i kad država prizna dug.

Zastara ne teče od podnošenja tužbe do donošenja pravomoćne odluke.“

La loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (Zakon o organizaciji proračuna i računovodstva savezne države)

7

Prema §lanku 131. drugom stavku la loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral (Zakon o organizaciji proračuna i računovodstva savezne države) od 22. svibnja 2003. (Moniteur belge od 3. srpnja 2003.):

„§lanak 100. stavak 1. Kraljevskog ukaza od 17. srpnja 1991. o usklađivanju zakona o državnom računovodstvu i dalje se primjenjuje na tražbine prema saveznoj državi nastale prije stupanja na snagu ovog zakona.“

Glavni postupak i prethodna pitanja

8

F. Ullens de Schooten vodio je laboratorij za medicinsku biologiju BIORIM za koji je 3. studenoga 2000. proglašen stečaj.

9

Slijedom pritužbe podnesene Europskoj komisiji, ta je institucija pred Sudom 20. lipnja 1985. podnijela tužbu kojom je željela utvrditi da je Kraljevina Belgija povrijedila obveze koje je imala na temelju §lanka 52. Ugovora o EZ-a (koji je postao §lanak 43. UEZ-a) time što je iz povrata troškova iz sustava socijalne sigurnosti isključila biomedicinske usluge ostvarene u laboratorijima koje je vodila pravna osoba privatnog prava čiji §lanovi, §lanovi društva i administratori nisu svi bili osobe osposobljene izvršavati medicinske analize.

10

Sud je presudom od 12. veljače 1987., Komisija/Belgija (221/85, EU:C:1987:81) odbio tu tužbu.

On je posebice u pogledu slobode poslovnog nastana utvrdio da je, pod uvjetom poštovanja jednakog postupanja, svaka država članica slobodna na svojem državnom području urediti djelatnost laboratorija koji pružaju biomedicinske usluge, ako u tom području ne postoje pravila Zajednice. Sud je također presudio da dotični belgijski propis ne sprečava liječnike ili farmaceute, državljane drugih država članica, da se poslovno nastane u Belgiji i da vode laboratorij za medicinske analize koji ostvaruje povrat troškova iz sustava socijalne sigurnosti. Sud je zaključio da se radi o propisu koji se bez razlike primjenjuje na belgijske državljane kao i na državljane drugih država članica te čiji sadržaj i ciljevi ne dopuštaju zaključak da je donesen kako bi nekoga diskriminirao odnosno proizvodio takve učinke.

11

Laboratorij BIORIM tijekom 1989. godine bio je predmet kaznene istrage zbog sumnje u poreznu prijevare. Nakon te istrage protiv F. Ullensa de Schootena, među ostalim, vođen je postupak zbog prikrivanja nezakonitog vođenja laboratorija, što je povreda članka 3. Kraljevskog ukaza br. 143.

12

Presudom od 30. listopada 1998. Tribunal de première instance de Bruxelles (Prvostupanjski sud u Bruxellesu, Belgija) osudio je F. Ullensa de Schootena na bezuvjetnu kaznu od pet godina zatvora i na novčanu kaznu. Osim toga, taj je sud prihvatio zahtjeve društava za uzajamno osiguranje koja su imala imovinskopravne zahtjeve u postupku i naložio F. Ullensu de Schootenu da im privremeno plati iznos od jednog eura.

13

Taj je sud odbio argument F. Ullensa de Schootena prema kojem članak 3. Kraljevskog ukaza br. 143 nije bio na snazi u razdoblju koje obuhvaća činjenice koje su bile predmet kaznenog postupka protiv njega.

14

Cour d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu, Belgija) presudom od 7. prosinca 2000. ukinuo je tu presudu. Taj je sud, međutim, osudio F. Ullensa de Schootena na temelju istih činjenica na kaznu zatvora u trajanju od pet godina, pri čemu je za dio kazne koji je prelazio četiri godine osuđen uvjetno, kao i na novčanu kaznu. Zahtjevi koje su podnijeli oštećenici proglašeni su nedopuštenima odnosno neosnovanima.

15

Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da se tom presudom „brišu sva upućivanja“ na povredu članka 3. Kraljevskog ukaza br. 143 u pogledu činjenica koje su nastale prije njegova stupanja na snagu. Što se tiče činjenica nastalih nakon stupanja na snagu te odredbe, Cour d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu) odbio je prigovor F. Ullensa de Schootena o neusklađenosti te odredbe s pravom Unije, odbivši istodobno postaviti Sudu prethodno pitanje.

16

Cour de cassation (Kasacijski sud, Belgija) presudom od 14. veljače 2001. odbio je žalbe protiv kaznene presude Coura d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu), prihvatio žalbe oštećenika i vratio predmet Couru d'appel de Mons (Žalbeni sud u Monsu, Belgija) na ponovno odlučivanje.

17

Cour d'appel de Mons (Žalbeni sud u Monsu) presudom od 23. studenoga 2005. proglasio je djelomično osnovanim zahtjev za plaćanje koji je postavilo šest društava za uzajamno osiguranje protiv F. Ullensa de Schootena u vezi s iznosima koji su pogrešno isplaćeni laboratoriju BIORIM tijekom razdoblja od 1. kolovoza 1989. do 16. travnja 1992.

18

Taj je sud odbio argument F. Ullensa de Schootena koji se temeljio na neusklađenosti članka 3. Kraljevskog ukaza br. 143 s pravom Unije. Smatrajući se vezanim pravomoćnu presudu Coura d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud u Bruxellesu) od 7. prosinca 2000., Cour d'appel de Mons (Žalbeni sud u Monsu) osudio je F. Ullensa de Schootena na plaćanje tim društvima za uzajamno osiguranje privremenog iznosa od jednog eura, a dotična društva za uzajamno osiguranje uputio je da ponovno izračunaju visinu štete što se tiče plaćanja izvršenih nakon stupanja na snagu članka 3. Kraljevskog ukaza br. 143.

19

U postupcima pokrenutima protiv te presude Cour de cassation (Kasacijski sud) presudom od 14. lipnja 2006. odbio je žalbe.

20

Usporedno s tim sudskim postupkom u pogledu odgovornosti F. Ullensa de Schootena, povjerenstvo za medicinsku biologiju odlukom od 18. ožujka 1999. suspendiralo je ovlaštenje laboratoriju BIORIM u trajanju od dvanaest mjeseci.

21

Ministarskom odlukom od 9. srpnja 1999. ministar javnog zdravstva odbio je upravnu tužbu protiv te odluke.

22

Povjerenstvo za medicinsku biologiju odlukom od 8. lipnja 2000. produžilo je suspenziju ovlaštenja za dvanaest mjeseci.

23

Ministarskom odlukom od 24. srpnja 2000. ministar javnog zdravstva odbio je upravnu tužbu protiv te nove odluke.

24

U postupku po dvjema tužbama za poništenje podnesenima protiv tih ministarskih odluka, Conseil d'État (Državni savjet, Belgija) uputio je Couru constitutionnelle (Ustavni sud, Belgija) prethodno pitanje koje se odnosilo na usklađenost članka 3. Kraljevskog ukaza br. 143 s Ustavom.

25

Istodobno, Komisija je 17. srpnja 2002., postupajući po pritužbi F. Ullensa de Schootena, izdala obrazloženo mišljenje protiv Kraljevine Belgije u kojem je tvrdila da je članak 3. Kraljevskog ukaza br. 143 protivan članku 43. UEZ-a.

26

Komisija je prekinula postupanje po tom predmetu nakon izmjene koju je Belgijska država izvršila u članku 3. Kraljevskog ukaza br. 143.

27

Cour constitutionnelle (Ustavni sud) presudom br. 160/2007 od 19. prosinca 2007. presudio je da je ta odredba u verziji primjenjivoj prije tih izmjena bila u skladu s ustavom.

28

Osim toga, Cour constitutionnelle (Ustavni sud) ustvrdio je da se, s obzirom na to da se pravni odnosi laboratorija BIORIM „isključivo tiču unutarnje sfere države članice“, taj laboratorij ne može pozivati na članke 43., 49. i 56. UEZ-a.

29

Conseil d'État posljednjom je presudama od 10. rujna i 22. prosinca 2008. odbio tužbe.

30

Zahtjevima od 14. prosinca 2006. i 21. kolovoza 2007. F. Ullens de Schooten pred Europskim sudom za ljudska prava podnio je tužbu za utvrđenje povrede Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koju je Belgijska država potpisala u Rimu 4. studenoga 1950.

31

Europski sud za ljudska prava presudom od 20. rujna 2011., Ullens de Schooten i Rezabek protiv Belgije (CE:ECHR:2011:0920JUD000398907) presudio je da nije bilo povrede članka 6. stavka 1. navedene konvencije.

32

F. Ullens de Schooten 17. srpnja 2007. pokrenuo je postupak pred Tribunalom de première instance de Bruxelles (Prvostupanjski sud u Bruxellesu) podnošenjem tužbe protiv Belgijske države s ciljem da ga se oslobodi, kao prvo, svih financijskih posljedica njegove osude proglašene u presudi Coura d'appel de Mons (Žalbeni sud u Monsu) od 23. studenoga 2005., kao drugo, svih posljedica eventualnih osuda protiv njega na zahtjev laboratorija BIORIM ili njegova prethodnog direktora te, kao treće, svih posljedica osude protiv njega u okviru poreznih postupaka.

33

Tom je tužbom F. Ullens de Schooten zatražio da se Belgijskoj državi naloži plaćanje iznosa od 500000 eura na osnovi neimovinske štete, privremenog iznosa od 34500000 eura zbog nemogućnosti vođenja laboratorija BIORIM kao i privremenog iznosa od jednog eura za odvjetničke troškove.

34

F. Ullens de Schooten od Tribunala de première instance de Bruxelles (Prvostupanjski sud u Bruxellesu) zatražio je da se u služaju sumnje u pogledu primjene prava Unije u ovom služaju Sudu postavi prethodno pitanje.

35

Presudom od 19. lipnja 2009. Tribunal de première instance de Bruxelles (Prvostupanjski sud u Bruxellesu, Belgija) proglasio je zahtjev iz točke 33. ove presude nedopuštenim zbog zastare.

36

F. Ullens de Schooten protiv te presude podnio je žalbu pred sudom koji je uputio zahtjev, a koji je izrazio sumnje u pogledu tumačenja i primjene prava Unije u ovom služaju.

37

U tim je okolnostima Cour d'appel de Bruxelles odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1.

Nalaže li pravo Unije, a osobito načelo djelotvornosti, da u određenim okolnostima [...] nacionalni zastarni rok, kao što je onaj iz članka 100. lois coordonnées sur la comptabilité de l'État (Usklađeni zakoni o državnom računovodstvu), koji se primjenjuje na zahtjev za naknadu štete koji pojedinac podnese protiv Belgijske države zbog povrede članka 43. Ugovora o EZ-u koju je počinio zakonodavac, započinje tek nakon što je ta povreda bila utvrđena ili je, upravo suprotno, načelo djelotvornosti u tim okolnostima dovoljno zajamčeno mogućnošću ostavljenom tom pojedincu da prekine zastarni rok dostavom putem sudskog izvršitelja?

2.

Treba li članke 43., 49. i 56. UEZ-a i pojam 'potpuno unutarnja situacija' kojim se pojedincu može ograničiti mogućnost pozivanja na te odredbe u sporu pred nacionalnim sudom tumačiti tako da se protive primjeni europskog prava u sporu između belgijskog državljanina i Belgijske države o naknadi štete prouzročene navodnom povredom prava Unije donošenjem i održavanjem na snazi belgijskog zakonodavstva kao što je ono iz članka 3. Arrêté royal no 143 (Kraljevski ukaz br. 143) koji se jednako primjenjuje na belgijske državljane i na državljane drugih država članica?

3.

Treba li načelo nadređenosti europskog prava i članak 4. stavak 3. UEU-a tumačiti tako da ne dopuštaju da se izuzme iz primjene pravilo o pravomoćnosti kad je riječ o preispitivanju ili ukidanju sudske odluke koja je postala pravomoćna, a za koju se pokaže da je u suprotnosti s europskim pravom, ili, upravo suprotno, tako da dopuštaju da se izuzme iz primjene nacionalno pravilo o pravomoćnosti kada ono nalaže da se na temelju te sudske odluke koja je postala pravomoćna, ali je u suprotnosti s europskim pravom, donese druga sudska odluka kojom bi se održala na snazi povreda europskog prava izvršena tom prvom sudskom odlukom?

4.

Može li Sud potvrditi da pitanje treba li pravilo o pravomoćnosti izuzeti iz primjene u služaju sudske odluke koja je postala pravomoćna, a za koju je presuđeno da je u suprotnosti s europskim pravom u postupku povodom zahtjeva za preispitivanje ili ukidanje te odluke, nije materijalno

identiteta, u smislu presuda [od 27. ožujka 1963., *Da Costa i dr.* (28/62 do 30/62, EU:C:1963:6)] i [od 6. listopada 1982., *Cilfit i dr.* (283/81, EU:C:1982:335)], pitanju je li pravilo o pravomoćnosti u suprotnosti s europskim pravom u okviru zahtjeva za donošenje (nove) odluke kojom bi se ponovila povreda europskog prava, tako da sud koji odlučuje u posljednjem stupnju ne može izbjeći svoju obvezu upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku?”

O prethodnim pitanjima

Nadležnost Suda

38

Belgijska vlada ističe da Sud nije nadležan odlučivati o ovom zahtjevu za prethodnu odluku jer se predmet u glavnom postupku odnosi na potpuno unutarnju situaciju koja nije obuhvaćena područjem primjene prava Unije.

39

Valja, međutim, istaknuti da sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjima u biti želi saznati može li se izvanugovorna odgovornost države za štetu koja je navodno prouzročena fizičkim osobama zbog povrede prava Unije dovesti u pitanje u predmetu čiji su svi elementi ograničeni na jednu državu članicu.

40

U tom pogledu valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a Sud može tumačiti pravo Unije samo u granicama dodijeljene nadležnosti (vidjeti presudu od 27. ožujka 2014., *Torralbo Marcos*, C-265/13, EU:C:2014:187, t. 27. i navedenu sudsku praksu).

41

Načelo izvanugovorne odgovornosti države za štetu prouzročenu pojedincima povredama prava Unije za koje je ta država odgovorna svojstveno je pravnom poretku Unije. Sud je presudio da otpušteni pojedinci imaju pravo na naknadu na temelju te odgovornosti kada se ispune tri pretpostavke, odnosno kada povrijeđeno pravo Unije ima za cilj dodijeliti im prava, kada je povreda dovoljno ozbiljna i kada postoji izravna uzročna veza između te povrede i štete koju je pretrpio pojedinac (vidjeti u tom smislu presude od 19. studenoga 1991., *Francovich i dr.*, C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428, t. 35. i od 5. ožujka 1996., *Brasserie du pêcheur i Factortame*, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 31. i 51.).

42

Izvanugovorna odgovornost države članice za štetu prouzročenu odlukom suda koji odlučuje u zadnjem stupnju, a koji povrijedi pravno pravilo Unije, uređena je istim uvjetima (vidjeti presude od 30. rujna 2003., *Köbler*, C-224/01, EU:C:2003:513, t. 52. i od 28. srpnja 2016., *Tomášová*, C-168/15, EU:C:2016:602 t. 23. i navedenu sudsku praksu).

43

Slijedom toga, to načelo izvanugovorne odgovornosti države obuhvaćeno je nadležnošću Suda za tumačenje.

U tim je okolnostima Sud nadležan za odlučivanje o ovom zahtjevu za prethodnu odluku.

Drugo pitanje

Svojim drugim pitanjem, koje valja prvo razmotriti, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li pravo Unije tumačiti na način da se sustav izvanugovorne odgovornosti države članice za štetu nastalu povredom tog prava može primijeniti u slučaju štete koja je navodno nastala pojedincu zbog navodne povrede temeljne slobode predviđene u člancima 49., 56. odnosno 63. UFEU-a nacionalnim propisom koji se bez razlike primjenjuje na nacionalne državljane i državljane drugih država članica u predmetu u kojem su svi elementi ograničeni na jednu državu članicu.

Da bi se odgovorilo na drugo pitanje, na početku valja istaknuti da se, kao što se to podsjeća u točki 41. ove presude, na izvanugovornu odgovornost države za štetu nastalu pojedincima povredama prava Unije može pozvati samo ako dotično pravilo prava Unije ima za predmet dodjelu prava tim pojedincima. Slijedom toga, potrebno je utvrditi ima li pojedinac koji se nalazi u situaciji poput one F. Ullensa de Schootena prava koja se temelje na dotičnim odredbama UFEU-a.

U tom pogledu valja podsjetiti da se odredbe Ugovora o FEU-u u području slobode poslovnog nastana, slobodnog pružanja usluga i slobodnog kretanja kapitala ne primjenjuju u situaciji u kojoj se svi elementi ograničavaju na unutarnja pitanja jedne države članice (vidjeti u tom smislu presude od 20. ožujka 2014., *Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona*, C-139/12, EU:C:2014:174, t. 42. i navedenu sudsku praksu i od 30. lipnja 2016., *Admiral Casinos & Entertainment*, C-464/15, EU:C:2016:500, t. 21. i navedenu sudsku praksu).

Međutim, kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku i iz presude belgijskog Coura constitutionnelle (Ustavni sud) br. 160/2007 od 19. prosinca 2007. navedene u točkama 27. i 28. ove presude, spor u glavnom postupku karakteriziraju elementi koji su svi ograničeni na Belgijsku državu. Naime, F. Ullens de Schooten, belgijski državljani koji je vodio biomedicinski laboratorij na belgijskom državnom području, od Belgijske države zahtijeva naknadu štete koju je navodno pretrpio zbog navodne neusklađenosti belgijskog propisa iz točke 3. ove presude s pravom Unije.

Što se tiče činjenice da je Sud u presudi od 12. veljače 1987., *Komisija/Belgija* (221/85, EU:C:1987:81) o tužbi zbog povrede obveze koju je podnijela Komisija ocijenio poštuje li Kraljevina Belgija jednu od temeljnih sloboda predviđenih Ugovorom o EEZ-u, to ne može samo po sebi omogućiti zaključak da se na tu slobodu može pozvati pojedinac u predmetu poput ovoga o kojem je riječ u glavnom postupku, u kojem su svi elementi ograničeni na jednu državu članicu. Naime, dok podnošenje tužbe zbog povrede obveze podrazumijeva da Sud provjerava može li nacionalna mjera koju Komisija osporava općenito odvratiti operatere iz drugih država članica od korištenja dotičnom slobodom, zadaća je Suda u prethodnom postupku da pomogne sudu koji je uputio zahtjev u rješavanju konkretnog spora koji se pred njim vodi, što pretpostavlja utvrđenje da

je navedena sloboda primjenjiva na taj spor.

50

To?no je da je Sud smatrao da su zahtjevi za prethodnu odluku koji su se odnosili na tuma?enje odredaba Ugovora o temeljnim slobodama, unato? tome što su svi elementi sporova u glavnom postupku bili ograni?eni na jednu državu ?lanicu, dopušteni jer se nije moglo isklju?iti da su državljani s poslovnim nastanom u drugim državama ?lanicama bili ili mogli biti zainteresirani za korištenje tom slobodom prilikom izvršavanja djelatnosti na državnom podru?ju države ?lanice koja je donijela doti?ni nacionalni propis i, prema tome, da je taj propis, koji se bez razlike primjenjuje na nacionalne državljane i na državljane drugih država ?lanica, mogao proizvesti u?inke koji nisu bili ograni?eni na tu državu ?lanicu (vidjeti u tom smislu osobito presude od 1. lipnja 2010., Blanco Pérez i Chao Gómez, C-570/07 i C-571/07, EU:C:2010:300, t. 40.; od 18. srpnja 2013., Citroën Belux, C-265/12, EU:C:2013:498, t. 33. i od 5. prosinca 2013., Venturini i dr., C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:791, t. 25. i 26.).

51

Isto tako, Sud je istaknuo da, kad mu se sud koji je uputio zahtjev obra?a u okviru postupka za poništenje odredaba primjenjivih kako na nacionalne državljane tako i na državljane drugih država ?lanica, odluka koju ?e taj sud donijeti nakon odluke Suda donesene u prethodnom postupku proizvest ?e u?inke i u odnosu na potonje državljane, što opravdava odgovor na pitanja koja su mu postavljena u vezi s odredbama Ugovora koje se odnose na temeljne slobode, unato? ?injenici da su svi elementi spora u glavnom postupku ograni?eni unutar jedne države ?lanice (vidjeti u tom smislu presudu od 8. svibnja 2013., Libert i dr., C-197/11 i C-203/11, EU:C:2013:288, t. 35.).

52

Osim toga valja podsjetiti da se tuma?enje temeljnih sloboda predvi?enih u ?lancima 49., 56. odnosno 63. UFEU-a može pokazati relevantnim u predmetu ?iji su svi elementi ograni?eni unutar jedne države ?lanice kad nacionalno pravo sudu koji je uputio zahtjev nalaže da državljaninu države ?lanice kojoj pripada taj sud omogu?i korištenje istim pravima kao što su ona koja bi državljanin druge države ?lanice u istoj situaciji imao na temelju prava Unije (vidjeti u tom smislu presude od 5. prosinca 2000., Guimont, C-448/98, EU:C:2000:663, t. 23.; od 21. lipnja 2012., Susisalo i dr., C-84/11, EU:C:2012:374, t. 20. i od 21. velja?e 2013., Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia i dr., C-111/12, EU:C:2013:100, t. 35.).

53

Tako je i u slu?aju u kojem ?injenice iz glavnog postupka ne potpadaju izravno pod podru?je primjene prava Unije, ali u kojem se te odredbe primjenjuju na temelju nacionalnog zakonodavstva, koje je – radi rješavanja potpuno unutarnjih situacija – usvojilo rješenja prava Unije (vidjeti u tom smislu presude od 18. listopada 1990., Dzodzi, C-297/88 i C-197/89, EU:C:1990:360, t. 36., 37. i 41.; od 17. srpnja 1997., Leur-Bloem, C-28/95, EU:C:1997:369, t. 27. i 32. i od 14. ožujka 2013., Allianz Hungária Biztosító i dr., C-32/11, EU:C:2013:160, t. 20.).

54

S obzirom na navedeno, u slu?ajevima iz to?aka 50. do 53. ove presude Sud, kojem se nacionalni sud obratio u kontekstu situacije ?iji su svi elementi ograni?eni unutar jedne države ?lanice, ne može, s obzirom na to da mu je taj sud samo naveo ?injenicu da se doti?ni nacionalni propis bez razlike primjenjuje na državljane doti?ne države ?lanice i na državljane drugih država ?lanica, utvrditi da je zahtjev za prethodno tuma?enje odredaba UFEU-a o temeljnim slobodama potreban

za rješavanje spora koji se pred njim vodi. Naime, konkretni elementi koji omogućuju utvrđenje veze između predmeta odnosno okolnosti spora koji su svi elementi ograničeni unutar dotične države članice i članka 49., 56. odnosno 63. UFEU-a moraju proizlaziti iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku.

55

Slijedom toga, u kontekstu situacije poput one u glavnom postupku, koji su svi elementi ograničeni unutar jedne države članice, sud koji je uputio zahtjev treba, sukladno zahtjevima iz članka 94. Poslovnika Suda, navesti Sudu po čemu je, unatoč potpuno unutarnjoj naravi, spor koji se pred njim vodi povezan s odredbama prava Unije o temeljnim slobodama i prema tome čini zatraženo prethodno tumačenje potrebnim za rješavanje tog spora.

56

Međutim, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne proizlazi da u predmetu u glavnom postupku nacionalno pravo suda koji je uputio zahtjev nameće da omogućiti belgijskom državljaninu korištenje istim pravima kao što su ona koja bi državljanin druge države članice imao na temelju prava Unije u istoj situaciji ili da se te odredbe primjenjuju na temelju belgijskog zakonodavstva, koje je – radi rješavanja situacija koji su svi elementi ograničeni unutar Belgijske države – usvojilo rješenja prava Unije.

57

U ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev pita Sud može li u okviru tužbe zbog izvanugovorne odgovornosti podnesene protiv države članice zbog navodne povrede prava Unije državljanin te države članice imati prava na temelju članka 49., 56. odnosno 63. UFEU-a čak i ako dotični spor nema nikakve veze s tim odredbama. Međutim, s obzirom na to da okolnosti spora u glavnom postupku nemaju nikakav takav element, te odredbe, koji je cilj zaštita osoba koje se stvarno koriste temeljnim slobodama, ne mogu dodijeliti prava F. Ullensu de Schottenu i prema tome izvanugovorna odgovornost dotične države članice ne može se temeljiti na pravu Unije.

58

S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti da pravo Unije treba tumačiti na način da se sustav izvanugovorne odgovornosti države članice za štetu nastalu povredom tog prava ne može primijeniti u slučaju štete koja je navodno nastala pojedincu zbog navodne povrede temeljne slobode predviđene u člancima 49., 56. odnosno 63. UFEU-a nacionalnim propisom koji se bez razlike primjenjuje na nacionalne državljane i državljane drugih država članica, kad, u situaciji u kojoj su svi elementi ograničeni na jednu državu članicu, ne postoji nikakva veza između predmeta odnosno okolnosti spora u glavnom postupku i tih članaka.

Prvo, treće i četvrto pitanje

59

Budući da se prvo, treće i četvrto pitanje temelje na pogrešnoj premisi prema kojoj se izvanugovorna odgovornost države članice u sporu poput onoga u glavnom postupku može temeljiti na pravu Unije, na navedena pitanja nije potrebno odgovoriti.

Troškovi

60

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 (veliko vijeće) odlučuje:

Pravo Unije treba tumačiti na način da se sustav izvanugovorne odgovornosti države članice za štetu nastalu povredom tog prava ne može primijeniti u slučaju štete koja je navodno nastala pojedincu zbog navodne povrede temeljne slobode predviđene u člancima 49., 56. odnosno 63. UFEU-a nacionalnim propisom koji se bez razlike primjenjuje na nacionalne državljane i državljane drugih država članica, kad, u situaciji u kojoj su svi elementi ograničeni na jednu državu članicu, ne postoji nikakva veza između predmeta odnosno okolnosti spora u glavnom postupku i navedenih članaka.

Potpisi

(*1) Jezik postupka: francuski.