



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

22. siječnja 2015. \*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 49. UFEU-a i 56. UFEU-a – Sloboda poslovnog nastana – Slobodno pružanje usluga – Igre na sreću – Nacionalni propisi – Reorganizacija sustava koncesija putem vremenskog usklađivanja rokova trajanja – Novi postupak javne nabave – Koncesija s kraćim rokom trajanja od roka trajanja ranije dodijeljenih koncesija – Ograničenje – Važni razlozi u općem interesu – Proporcionalnost“

U predmetu C-463/13,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Italija), odlukom od 2. srpnja 2013., koju je Sud zaprimio 23. kolovoza 2013., u postupku

**Stanley International Betting Ltd,**

**Stanleybet Malta Ltd**

protiv

**Ministero dell’Economia e delle Finanze,**

**Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato,**

uz sudjelovanje:

**Intralot Italia SpA,**

**SNAI SpA,**

**Galassia Game Srl,**

**Eurobet Italia Srl unipersonale,**

**Lottomatica Scommesse Srl,**

**Sisal Match Point SpA,**

**Cogetech Gaming Srl**

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Ilešič, predsjednik vijeća, A. Ó Caoimh, C. Toader (izvjestitelj), E. Jarašiūnas i C. G. Fernlund, suci,

\* Jezik postupka: talijanski

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: L. Carrasco Marco, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 22. listopada 2014.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Stanley International Betting Ltd, D. Agnello i M. Mura, *avvocati*,
- za Stanleybet Malta Ltd, F. Ferraro, R. A. Jacchia, A. Terranova i D. Agnello, *avvocati*,
- za SNAI SpA, A. Fratini i F. Filpo, *avvocati*,
- za Lottomatica Scommesse Srl, A. Vergerio di Cesana, C. Benelli i G. Fraccastoro, *avvocati*,
- za Sisal Match Point Spa, L. Medugno, A. Auteri, G. Fraccastoro i F. Vetrò, *avvocati*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Fiorentina, *avvocato dello Stato*, i I. Volpe, *esperto*,
- za belgijsku vladu, J.-C. Halleux i L. Van den Broeck, u svojstvu agenata, uz asistenciju P. Vlaemmincka, *advocaat*,
- za portugalsku vladu, L. Inez Fernandes, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, E. Montaguti i H. Tserepa-Lacombe, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon saslušanja nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez njegovog mišljenja,

donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 49. i 56. UFEU-a, kao i načela jednakog postupanja i djelotvornosti.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Stanley International Betting Ltd (u daljnjem tekstu: Stanley International Betting) i Stanleybet Malta Ltd (u daljnjem tekstu: Stanleybet Malta), s jedne strane, i Ministero dell'Economia e delle Finanze i Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato, s druge strane, u vezi s organiziranjem novog postupka javne nabave koji predviđa koncesije s kraćim rokom trajanja od roka trajanja ranije dodijeljenih koncesija.

### **Pravni okvir**

- 3 Talijansko zakonodavstvo u bitnom određuje da je sudjelovanje u organizaciji igara na sreću, uključujući i prikupljanje oklada, uvjetovano pribavljanjem koncesije i dozvole policije.

- 4 Do izmjena mjerodavnog zakonodavstva, do kojeg je došlo 2002., gospodarski subjekti koji su bili organizirani u obliku društva kapitala čije dionice kotiraju na organiziranom tržištu nisu mogli dobiti koncesiju za igre na sreću. Stoga su ti gospodarski subjekti bili isključeni iz javnih natječaja za dodjelu koncesija koji su održani 1999. Neusklađenost tog isključenja s člancima 43. i 49. Ugovora o EZ-u utvrđena je, među ostalim, u presudi Placanica i dr. (C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133).
- 5 Zakonodavni dekret br. 223 od 4. srpnja 2006., koji sadrži hitne odredbe za gospodarsku i socijalnu obnovu, za nadzor i racionalizaciju javnih rashoda i mjere u području poreznih prihoda i borbe protiv porezne prijevare, pretvoren u Zakon br. 248 od 4. kolovoza 2006. (GURI br. 18 od 11. kolovoza 2006.), započeo je reformu sektora igara na sreću u Italiji kako bi se osigurala usklađenost tog sektora s obvezama koje proizlaze iz prava Unije.
- 6 Nakon donošenja presude Costa i Cifone (C-72/10 i C-77/10, EU:C:2012:80), sektor igara na sreću reformiran je Zakonodavnim dekretom br. 16 od 2. ožujka 2012. koji sadrži hitne odredbe koje se odnose na porezna pojednostavljenja, poboljšanje djelotvornosti i jačanje kontrolnih postupaka (GURI br. 52 od 2. ožujka 2012., str. 1.), koji je nakon izmjena pretvoren u Zakon br. 44 od 26. travnja 2012. (GURI br. 99 od 28. travnja 2012., redovni dodatak br. 85, str. 1. i sljedeće; usklađeni tekst, str. 23. i sljedeće, u daljnjem tekstu: Zakonodavni dekret br. 16).
- 7 Članak 10. stavci 9.g i 9.h Zakonodavnog dekreta br. 16 propisuju:

„9.g U okviru reorganizacije odredbi na području javnih igara na sreću, uključujući i odredbe koje se odnose na oklade na sportske događaje, konjske utrke, te nesportske događaje, odredbe ovog stavka imaju za cilj unaprjeđenje i reorganizacije putem prvotnog vremenskog usklađivanja rokova trajanja koncesija, čiji je predmet prikupljanje oklada o kojima je riječ, uz poštovanje zahtjeva za prilagodbu nacionalnih pravila o odabiru subjekata koji za račun države prikupljaju oklade na sportske događaje, konjske utrke, te nesportske događaje, s načelima utvrđenima presudom [Costa i Cifone, EU:C:2012:80]. U tu svrhu, imajući u vidu istek roka trajanja skupine koncesija za prikupljanje tih oklada koji slijedi, neovisna uprava za državne monopole pokrenut će, a u svakom slučaju najkasnije do 31. srpnja 2012., postupak javne nabave za odabir subjekata koji će prikupljati te oklade, uz poštivanje sljedećih kriterija:

- a) mogućnost sudjelovanja za subjekte koji već obavljaju djelatnost prikupljanja oklada u jednoj od država Europskog gospodarskog prostora, da bi u njoj imali svoje pravno i operativno sjedište, na temelju valjanog i učinkovitog ovlaštenja izdanog u skladu s odredbama koje su na snazi u pravnom poretku te države i koji ispunjavaju zahtjeve vezane uz ugled, pouzdanost, kao i gospodarske i imovinske uvjete koje propisuje neovisna uprava za državne monopole [...];
- b) dodjela koncesija, koja istječe 30. lipnja 2016., za prikupljanje, isključivo u fizičkoj mreži, oklada na sportske događaje, konjske utrke, te nesportske događaje, za najviše 2000 agencija čija je isključiva djelatnost prodaja proizvoda javnih igara na sreću, bez ograničenja glede najmanje udaljenosti među tim agencijama ili u odnosu na druga, već aktivna, identična mjesta za prikupljanje oklada;
- c) kao sastavni dio cijene predviđena je osnovna tržišna vrijednost od 11.000 eura za svaku agenciju;
- d) sklapanje ugovora o koncesiji kojega je sadržaj u skladu sa svakim drugim načelom utvrđenim presudom [Costa i Cifone, EU:C:2012:80]), kao i s usporedivim nacionalnim odredbama koje su na snazi na području javnih igara na sreću;
- e) mogućnost upravljanja agencijama u bilo kojoj općini ili pokrajini, bez bročanih ograničenja na teritorijalnoj osnovi ili uvjeta u korist koncesionara koji su već ovlašteni na prikupljanje jednakih oklada ili koji se, u svakom slučaju, za njih mogu pokazati povoljnima;
- f) polaganje pologa [...].

9.h Koncesionari koji prikupljaju oklade iz stavka 9.h, kojih ugovori o koncesiji istječu 30. lipnja 2012., nastavljaju s obavljanjem svojih djelatnosti prikupljanja do dana sklapanja ugovora o koncesiji sukladno prethodnom stavku. [...]“

### Glavni postupak i prethodna pitanja

- 8 Stanley International Betting i Stanleybet Malta podnijeli su Consiglio di Stato tužbu kojom traže preinaku presude br. 1884/2013 koju je donio Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Regionalni upravni sud Lazio).
- 9 Predmet te presude bio je postupak javne nabave za dodjelu 2000 koncesija za zajedničko provođenje javnih igara na sreću uspostavljanjem fizičke mreže kladionica i upravljanje potonjima na temelju članka 10. stavaka 9.g i 9.h Zakonodavnog dekreta br. 16 (u daljnjem tekstu: postupak javne nabave).
- 10 Stanley International Betting, društvo upisano u registar u Ujedinjenoj Kraljevini, kao i njegovo malteško društvo kći Stanleybet Malta, djeluju u Italiji posredstvom gospodarskih subjekata nazvanih „centri za prijenos podataka“ (u daljnjem tekstu: CTD), smještenih u objektima koji su otvoreni za javnost i čiji nositelji stavljaju igračima na raspolaganje telematsku vezu i prenose podatke o svakom ulogu tužiteljima u glavnom postupku.
- 11 Ova djelatnost obavlja se u Italiji otprilike posljednjih petnaest godina posredstvom nositelja CTD-a, na temelju ugovora o nalogu bez posjedovanja ugovora o koncesiji i bez dozvole policije.
- 12 Budući da smatraju da su tijekom 1999. i 2006. bili isključeni iz ranijih postupaka javne nabave, tužitelji u glavnom postupku traže poništenje novog postupka javne nabave pozivanjem na njegov diskriminatoran karakter koji je u suprotnosti s presudama Placanica i dr. (EU:C:2007:133) i Costa i Cifone (EU:C:2012:80) te zahtijevaju organizaciju novog postupka javne nabave.
- 13 Tužitelji u glavnom postupku posebno kritiziraju uvođenje diskriminacije u odnosu na trajanje novih koncesija od 40 mjeseci koje je dakle osjetno kraće od trajanja ranijih koncesija koje obuhvaća između devet i dvanaest godina, kao i u odnosu na isključivu narav djelatnosti prodaje proizvoda javnih igara na sreću i zabranu prijenosa koncesija.
- 14 Oni među ostalim tvrde da im strogi uvjeti onemogućuju uspješno sudjelovanje u postupku javne nabave, osobito u odnosu na kazne povezane s razlozima za raskid, suspenziju i oduzimanje koncesije, poput gubitka pologa u slučaju oduzimanja koncesije i prijenosa bez naknade - po isteku koncesije - prava na korištenje materijalne i nematerijalne imovine u njihovom vlasništvu, koja tvori njihovu mrežu za upravljanje i prikupljanje oklada.
- 15 Istaknuli su da se nalaze u velikoj opasnosti od oduzimanja i raskidanja eventualno stečenih koncesija zbog sporova koji uključuju CTD-e posredstvom kojih djeluju u Italiji. Stoga su tužitelji u glavnom postupku zaključili da su se bili našli u položaju da moraju birati između odustajanja od obavljanja svoje djelatnosti u Italiji ili snošenja rizika od oduzimanja eventualno stečenih koncesija i gubitka plaćenih pologa.
- 16 Tribunale amministrativo regionale del Lazio odbacio je tužbu koju je ocijenio nedopuštenom zato što tužitelji u glavnom postupku nisu sudjelovali u postupku javne nabave čije poništenje zahtijevaju. Nakon što je presuda donesena potonji su pokrenuli postupak pred Consiglio di Stato.
- 17 Potonji sud smatra da, iako je točno da su sporne odredbe koje se odnose na nove koncesije strože i detaljnije od onih koje su bile propisane ranije, one ipak nisu jasne, da se odnose na sve sudionike, uključujući i ranije koncesionare, i da se jednako primjenjuju na već postojeće odnose pa je stoga teško razumjeti od čega se sastoji navodna „prednost“ u korist ranijih koncesionara.

- 18 Osim toga, oko 120 drugih sudionika u predmetnom postupku javne nabave, uključujući i značajne strane grupacije koje nisu dio postojećih gospodarskih subjekata i čija je operativna struktura slična onoj tužitelja u glavnom postupku, nisu ni na koji način kritizirale taj postupak javne nabave.
- 19 Štoviše, taj sud smatra da su navedene koncesije, iako je njihov rok trajanja kraći od roka trajanja onih koje su dodijeljene ranije, ipak povoljnije i manje ekonomski obvezujuće za gospodarski subjekt koji želi dobiti koncesiju.
- 20 Stoga sud koji je uputio zahtjev, unatoč mišljenju da sporne nacionalne odredbe nisu protivne člancima 49. UFEU-a i 56. UFEU-a, ipak smatra potrebnim uputiti Sudu pitanje u tom smislu.
- 21 U tim je okolnostima Consiglio di Stato odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Treba li članak 49. UFEU-a i [prateće] i članak 56. UFEU-a i [prateće], te načela koja je Sud [...] utvrdio u presudi [Costa i Cifone (EU:C:2012:80)] tumačiti na način da im je protivno da se organizira postupak javne nabave koji se odnosi na koncesije čiji je rok trajanja kraći od roka trajanja ranije dodijeljenih koncesija, pri čemu je navedeni postupak javne nabave bio organiziran u cilju uklanjanja posljedica nezakonitog isključenja određenog broja subjekata iz postupaka javne nabave?
2. Treba li članak 49. UFEU-a i [prateće] i članak 56. UFEU-a i [prateće], kao i načela koja je Sud [...] utvrdio u navedenoj presudi [Costa i Cifone (EU:C:2012:80)] tumačiti na način da im je protivno da zahtjev za reorganizaciju sustava putem vremenskog usklađivanja isteka rokova trajanja koncesija predstavlja primjereno opravdanje za to da je rok trajanja koncesija koje su predmet postupka javne nabave kraći u odnosu na rok trajanja ranije dodijeljenih koncesija?“

## O prethodnim pitanjima

### *Nadležnost Suda*

- 22 Lottomatica Scommesse Srl načelno osporava nadležnost Suda. Tvrdi da, s obzirom na diskrecijsku ovlast država članica, nije na Sudu da odlučuje o pitanju je li određivanje dužeg ili kraćeg roka trajanja koncesija na području igara na sreću u skladu s člancima 49. UFEU-a i 56. UFEU-a. Smatra da za rješavanje pitanja o usklađenosti nije nadležan Sud, već nacionalni sud.
- 23 U tom smislu valja utvrditi da to društvo ne spori da talijansko zakonodavstvo o kojem je riječ treba biti u skladu s člancima 49. UFEU-a i 56. UFEU-a. Međutim Sud je nadležan za ocjenu dosega članka 49. UFEU-a i 56. UFEU-a, a sud koji je uputio zahtjev zahtijeva tumačenje upravo tih članaka kako bi se odlučilo o tome je li trajanje tih koncesija u skladu s njihovim odredbama.
- 24 Shodno tome, valja smatrati da je Sud nadležan za davanje odgovora na upućena pitanja.

### *Dopuštenost*

- 25 Talijanska vlada smatra da zahtjev za prethodnu odluku treba proglašiti nedopuštenim jer u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku činjenično stanje nije izloženo u mjeri koja bi Sudu bila dostatna za davanje korisnog odgovora.
- 26 U tom smislu valja podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi pitanja o tumačenju prava Unije koja uputi nacionalni sudac unutar pravnog i činjeničnog okvira koji sam definira – i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati – uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za

prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je posve očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili glavnim postupkom, u slučaju kada je problem hipotetski ili kada Sud ne raspoláže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (presuda Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, t. 27. kao i navedena sudska praksa).

- 27 Iz ustaljene sudske prakse također proizlazi da potreba za tumačenjem prava Unije koje bi bilo korisno nacionalnom sudu zahtijeva da on odredi činjenični i zakonodavni okvir unutar kojega se nalaze pitanja koja postavlja ili da barem objasni činjenične tvrdnje na kojima se ona temelje. U odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku treba usto navesti točne razloge koji su nacionalnog suca naveli na to da postavi pitanje o tumačenju prava Unije i da ocijeni nužnim upućivanje prethodnog pitanja Sudu (presuda Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, t. 28. i navedena sudska praksa).
- 28 Naime, u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku dostatno su opisani pravni i činjenični okvir glavnih postupaka, a podaci koje je pružio taj sud omogućuju određivanje dosega postavljenih pitanja.
- 29 U tim uvjetima valja utvrditi da je zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

### *Meritum*

- 30 Svojim prvim i drugim pitanjem, koja valja zajedno ispitati, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 49. UFEU-a i 56. UFEU-a te načela jednakog postupanja i djelotvornosti tumačiti na način da im je protivno nacionalno zakonodavstvo na području igara na sreću koje propisuje organizaciju novog postupka javne nabave koji predviđa koncesije s kraćim rokom trajanja od roka trajanja ranije dodijeljenih koncesija zbog reorganizacije sustava putem vremenskog usklađivanja rokova trajanja koncesija.
- 31 S jedne strane valja ispitati je li predmetni nacionalni propis koji propisuje kraći rok trajanja novih koncesija u odnosu na ranije dodijeljene koncesije u skladu s načelima jednakog postupanja i djelotvornosti.
- 32 U tom pogledu valja pojasniti da, iako je Sud u presudi Costa i Cifone (EU:C:2012:80) također ispitao usklađenost nacionalnog propisa s obvezom transparentnosti i načelom pravne sigurnosti, takvo ispitivanje u ovom slučaju više nije potrebno jer sud koji je uputio zahtjev smatra da su odredbe o kojima je riječ u glavnom postupku dovoljno jasne i da se više ne može prigovarati da nisu jasno, precizno i nedvosmisleno formilirane.
- 33 S druge strane valja ocijeniti može li razlog koji navode nacionalna tijela kako bi opravdala kraći rok trajanja novih koncesija, i to osobito reorganizacija sustava koncesija putem vremenskog usklađivanja rokova trajanja, opravdati eventualno ograničenje sloboda zajamčenih Ugovorima.

### Poštovanje načela jednakog postupanja i djelotvornosti

- 34 Tužitelji u glavnom postupku zahtijevaju raskid koncesija koje su u tijeku, poništenje posljednjeg postupka javne nabave i organizaciju drugog postupka javne nabave na nediskriminirajućim osnovama. Tvrdi da talijanska tijela nisu imala pravo izabrati između raskida i ponovne raspodjele koncesija koje su u tijeku i raspisivanja natječaja za odgovarajući broj novih koncesija i da su, u svakom slučaju, izvršenim izborom povrijeđena načela jednakog postupanja i djelotvornosti.

- 35 Naime, kao što je to Sud već presudio, prikladna rješenja mogla su biti raskid i ponovna dodjela ranijih koncesija, kao i raspisivanje natječaja za odgovarajući broj novih koncesija. Oba ta rješenja mogu načelno, barem u budućnosti, otkloniti nezakonita isključenja određenih gospodarskih subjekata, omogućujući im da svoju djelatnost na tržištu obavljaju pod istim uvjetima kao i postojeći gospodarski subjekti (presuda *Costa i Cifone*, EU:C:2012:80, t. 52.).
- 36 Iz toga slijedi da nacionalna tijela na temelju margine prosudbe država članica imaju pravo izabrati između navedenih rješenja, na području poput onoga igara na sreću koje nije usklađeno, jer je naime ta margina prosudbe ograničena načelima ekvivalentnosti i djelotvornosti.
- 37 Naime, sukladno ustaljenoj sudskoj praksi Suda, na nacionalnom je pravnom poretku da propiše postupovna pravila koja osiguravaju zaštitu prava koja gospodarski subjekti uživaju na temelju izravnog učinka prava Unije, ali pod uvjetom da nisu nepovoljnija od onih koja uređuju slične situacije na koje se primjenjuje nacionalno pravo (načelo ekvivalentnosti) i da u praksi ne onemogućuju ili pretjerano ne otežavaju ostvarivanje pravâ koja dodjeljuje pravni poredak Unije (načelo djelotvornosti) (presude *Placanica i dr.*, EU:C:2007:133, t. 63., kao i *Costa i Cifone*, EU:C:2012:80, t. 51.).
- 38 Osim toga, kako bi se poštovalo načelo jednakog postupanja i obveza transparentnosti koja iz njega proizlazi, sustav dozvola igara na sreću mora se temeljiti na objektivnim, nediskriminirajućim i unaprijed poznatim kriterijima, tako da se izvršavanje diskrecijske ovlasti tijela ograniči kako se ona tom ovlasti ne bi koristila proizvoljno (presuda *Garkalns*, C-470/11, EU:C:2012:505, t. 42.).
- 39 Naime, kao što je to Sud već presudio, sama činjenica da su postojeći gospodarski subjekti svoju djelatnost mogli započeti nekoliko godina prije nego gospodarski subjekti koji su nezakonito isključeni, te da su tako na tržištu mogli sebi stvoriti određeni ugled i steći vjerne kupce, daje im neopravdanu prednost u tržišnom natjecanju. Davanje postojećim gospodarskim subjektima „dodatnih“ prednosti u tržišnom natjecanju u odnosu na nove koncesionare ima za posljedicu očuvanje i povećanje učinaka nezakonitog isključenja iz posljednjih postupaka javne nabave i stoga predstavlja povredu načela jednakog postupanja. Takva mjera osim toga gospodarskim subjektima koji su nezakonito isključeni iz posljednjeg postupka javne nabave znatno otežava izvršavanje pravâ koja dodjeljuje pravni poredak Unije i stoga ne zadovoljava načelo djelotvornosti (vidjeti presudu *Costa i Cifone*, EU:C:2012:80, t. 53.).
- 40 Iz toga slijedi da nacionalni propis, kako bi bio u skladu s načelima jednakog postupanja i djelotvornosti, postojećim gospodarskim subjektima ne smije davati „dodatne“ prednosti u tržišnom natjecanju u odnosu na nove koncesionare.
- 41 Kada je riječ o načelu jednakog postupanja, valja reći da sud koji je uputio zahtjev smatra da odredbe o kojima je riječ u glavnom postupku nisu nejasne, da se odnose na sve sudionike, uključujući i ranije koncesionare, i da se jednako primjenjuju na već postojeće koncesije, te da se njima postojećim gospodarskim subjektima ne daju „dodatne“ prednosti u tržišnom natjecanju. Iako je točno da tužitelji u glavnom postupku ne dijele to mišljenje, valja u tom pogledu podsjetiti da Sud u okviru prethodnog postupka nije nadležan odlučivati o tumačenju nacionalnih odredaba ni ocjenjivati je li ih sud koji je uputio zahtjev pravilno protumačio (vidjeti osobito presudu *Angelidaki i dr.*, C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, t. 48. kao i navedenu sudsku praksu).
- 42 Osim toga, valja također uzeti u obzir činjenicu da tužitelji u glavnom postupku, kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, posljednjih petnaestak godina na talijanskom području djeluju posredstvom CTD-a bez posjedovanja ugovora o koncesiji i bez dozvole policije, tako da ih se ne može stvarno smatrati „novim sudionicima na tržištu“.
- 43 Što se tiče načela djelotvornosti, i dalje u skladu s mišljenjem suda koji je uputo zahtjev, valja pojasniti da su nove koncesije, iako je njihov rok trajanja kraći od roka trajanja ranije dodijeljenih koncesija, ipak povoljnije i manje ekonomski obvezujuće za gospodarskog subjekta koji želi dobiti koncesiju.

- 44 Stoga se pokazalo da je u predmetu o kojem je riječ u glavnom postupku osigurano poštovanje načela jednakog postupanja i djelotvornosti.

Opravdanje ograničenja sloboda zajamčenih člancima 49. UFEU-a i 56. UFEU-a

- 45 Prema ustaljenoj sudskoj praksi ograničenjima slobode poslovnog nastana i/ili slobode pružanja usluga smatraju se sve mjere koje zabranjuju, ometaju ili umanjuju privlačnost korištenja sloboda zajamčenih člancima 49. UFEU-a i 56. UFEU-a (vidjeti osobito presudu *Duomo Gpa i dr.*, C-357/10 do C-359/10, EU:C:2012:283, t. 35. i 36. i navedenu sudsku praksu).
- 46 Stoga nacionalni propis države članice, poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, koji obavljanje gospodarske djelatnosti uvjetuje dobivanjem koncesije i koji propisuje različite pretpostavke za oduzimanje koncesije predstavlja prepreku slobodama zajamčenima člancima 49. UFEU-a i 56. UFEU-a (vidjeti presudu *Costa i Cifone*, EU:C:2012:80, t. 70.).
- 47 Potrebno je ipak ocijeniti može li se takvo ograničenje dopustiti s naslova mjera odstupanja, na temelju razlogâ javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja, izričito predviđenih u člancima 51. i 52. UFEU-a, primjenjivih na temelju članka 62. UFEU-a i na područje slobode pružanja usluga, i može li se predmetno ograničenje, u skladu sa sudskom praksom Suda, opravdati važnim razlozima u općem interesu (presuda *Digibet i Albers*, C-156/13, EU:C:2014:1756, t. 22. i navedena sudska praksa).
- 48 Dakle, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, ograničenja djelatnosti igara na sreću mogu se opravdati važnim razlozima u općem interesu, poput zaštite potrošača i sprečavanja prijevare i poticanja građana na pretjeranu potrošnju na igre na sreću (presuda *Digibet i Albers*, EU:C:2014:1756, t. 23. i navedena sudska praksa).
- 49 Usto, vezano uz talijanske propise o igrama na sreću, Sud je utvrdio da sam cilj borbe protiv kriminaliteta povezanog s igrama na sreću može opravdati ograničenja temeljnih sloboda koja proizlaze iz tih propisa (vidjeti presudu *Biasci i dr.*, C-660/11 i C-8/12, EU:C:2013:550, t. 23.).
- 50 U ovom slučaju, kad je riječ o kvalifikaciji „važnih razloga u općem interesu“ na koji se pozivaju nacionalna tijela kako bi opravdala kraći rok trajanja novih koncesija, odnosno o reorganizaciji sustava koncesija putem vremenskog usklađivanja rokova trajanja, točno je da na temelju ustaljene sudske prakse, strogo administrativna razmatranja ne mogu opravdati odstupanje države članice od pravnih pravila Unije. To se načelo tim više primjenjuje kad predmetno odstupanje dovodi do isključenja ili ograničenja izvršavanja jedne od temeljnih sloboda prava Unije (vidjeti presudu *Arblade i dr.*, C-369/96 i C-376/96, EU:C:1999:575, t. 37. i navedenu sudsku praksu).
- 51 Međutim, valja podsjetiti na posebnu narav propisa o igrama na sreću koji su dio područja u kojima postoje znatne moralne, vjerske i kulturne razlike između država članica. U nedostatku usklađivanja na razini Europske unije u tom području dužnost je svake države članice da prema vlastitoj ljestvici vrijednosti ocijeni zahtjeve koje podrazumijeva zaštita tih interesa, pri čemu je za utvrđivanje stvarnih ciljeva nacionalnih propisa, u okviru postupaka pokrenutih pred Sudom na temelju članka 267. UFEU-a, nadležan sud koji je uputio zahtjev (presuda *Digibet i Albers*, EU:C:2014:1756, t. 24. i navedena sudska praksa).
- 52 Zbog toga nacionalna tijela u ovom specifičnom području imaju dovoljnu diskrecijsku ovlast da odrede zahtjeve koje podrazumijeva zaštita potrošača i društvenog poretka, a na svakoj je državi članici, pod uvjetom da su poštovani uvjeti koje je utvrdila sudska praksa Suda, da u kontekstu legitimnih ciljeva koje je postavila ocijeni je li potrebno u potpunosti ili djelomično zabraniti djelatnosti vezane uz igre i kladenje ili ih samo ograničiti te da u tu svrhu predvidi više ili manje stroge modalitete nadzora (vidjeti presudu *Digibet i Albers*, EU:C:2014:1756, t. 32. kao i navedenu sudsku praksu).



- 53 Iz toga slijedi da, u ovom posebnom kontekstu, reorganizacija sustava koncesija putem vremenskog usklađivanja rokova trajanja propisivanjem kraćeg trajanja novih koncesija od trajanja prije dodijeljenih koncesija može pridonijeti dosljednom ostvarenju legitimnih ciljeva ograničenja igara na sreću ili borbe protiv kriminaliteta povezanog s tim igrama te može zadovoljiti propisane uvjete proporcionalnosti.
- 54 Ako bi se pokazalo da nacionalna tijela u budućnosti žele smanjiti broj dodijeljenih koncesija ili provoditi strože kontrole nad djelatnostima na području igara na sreću, takve bi se mjere lakše provodile kad bi se sve koncesije dodjeljivale u istom roku trajanja i kad bi se okončavale u isto vrijeme.
- 55 Imajući u vidu sva razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti da članak 49. UFEU-a i 56. UFEU-a te načela jednakog postupanja i djelotvornosti treba tumačiti na način da im nije protivno nacionalno zakonodavstvo poput onoga u glavnom postupku koje propisuje organizaciju novog postupka javne nabave koji se odnosi na koncesije s kraćim rokom trajanja od roka trajanja prije dodijeljenih koncesija zbog reorganizacije sustava putem vremenskog usklađivanja rokova trajanja koncesija.

### **Troškovi**

- 56 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 (treće vijeće) odlučuje:

**Članke 49. UFEU-a i 56. UFEU-a te načela jednakog postupanja i djelotvornosti treba tumačiti na način da im nije protivno nacionalno zakonodavstvo poput onoga u glavnom postupku koje propisuje organizaciju novog postupka javne nabave koji se odnosi na koncesije s kraćim rokom trajanja od roka trajanja prije dodijeljenih koncesija zbog reorganizacije sustava putem vremenskog usklađivanja rokova trajanja koncesija.**

Potpisi