



## Zbornik sudske prakse

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 igračnicama – 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.,

\* Jezik postupka: mađarski

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. Vlácil 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,

odlučivši, 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, članaka 34., 36., 52. stavka 1., 56. i 61. UFEU-a kao i članaka 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 propis‘, tehničke specifikacije i drugi zahtjevi, uključujući relevantne administrativne propise, čije 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 Članak 10. stavak 4. navedene direktive glasi:

„Članak 9. ne primjenjuje se na tehničke specifikacije ili druge zahtjeve ili na pravila koja se odnose na usluge iz članka 1. točke 11. podtočke 2. treće alineje.“

#### *Mađarsko pravo*

7 Članak 26. stavak 3. Zakona br. XXXIV iz 1991. o organiziranju igara na sreću (u daljnjem tekstu: Zakon o igrama na sreću) u verziji koja je bila na snazi do 9. listopada 2012. omogućavao je iskorištavanje automata za igre na sreću ili u casinima ili u igračnicama kojima su upravljala trgovačka društva osnovana isključivo u tu svrhu.

8 Prema članku 33. navedenog zakona, u verziji koja je bila na snazi do 31. listopada 2011., paušalni porez na kocku koji se naplaćivao na iskorištavanje automata za igre na sreću, ovisno o smještaju automata, iznosio je 100.000 mađarskih forinti (HUF) mjesečno za automate postavljene u igračnicama I. i II. kategorije. Iznimno od tog pravila, automati za igre na sreću postavljeni u „elektroničkim casinima“ podlijegali su porezu od 120.000 HUF, iako su takva casina smatrana specifičnom vrstom igračnica I. kategorije. Porez se dugovao za svaki započeti mjesec. Iskorištavanje automata za igre na sreću u casinima bilo je podvrgnuto drukčijem poreznom režimu.

9 Člankom 27. Zakona br. CXXV iz 2011. o izmjeni određenih poreznih zakona radi osiguravanja stabilnosti javnih financija (u daljnjem tekstu: Zakon o izmjeni zakona iz 2011.) izmijenjen je članak 33. Zakona o igrama na sreću, s učinkom od 1. studenoga 2011., na način da je iznos poreza povećan na 700.000 HUF za automate za igre na sreću postavljene u elektroničkim casinima te na 500.000 HUF za automate postavljene u drugim igračnicama I. i II. kategorije. Navedenim člankom 27. uveden je i proporcionalni porez na igre, koji se plaća na iskorištavanje automata u igračnicama ako su neto prihodi po automatu u određenom tromjesečju jednaki ili veći od 900.000 HUF. Za automate koji omogućavaju smještaj na više od jednog mjesta primjenjivi prag izračunavao se množeći 900.000 HUF s brojem mjesta za smještaj. Navedeni porez iznosio je 20% od dijela tromjesečnih neto prihoda od automata koji je prelazio iznos od 900.000 HUF.

10 Usto, Zakonom o izmjeni zakona iz 2011. predviđeno je da automati za igre na sreću koji su postavljeni u igračnice od 1. siječnja 2013. moraju biti povezani sa središnjim poslužiteljem kojim upravlja trgovačko društvo koje ispunjava određene definirane uvjete i kojem će službe nadležne za provođenje inspekcije igara na sreću imati pristup u stvarnom vremenu.

11 Članak 26. stavak 3. Zakona o igrama na sreću potom je izmijenjen, s učinkom od 10. listopada 2012., člankom 5. Zakona br. CXLIV iz 2012. o izmjeni Zakona br. XXXIV iz 1991. o organiziranju igara na sreću (u daljnjem tekstu: Zakon o izmjeni zakona iz 2012.), na način da je isključivo pravo iskorištavanja automata za igre na sreću pridržano casinima.

- 12 Člankom 8. Zakona o izmjeni zakona iz 2012. u Zakon o igrama na sreću unesen je članak 40/A, u čijem je stavku 1. predviđeno da dozvole za iskorištavanje automata za igre na sreću postavljenih u igračnicama koje su izdane prije stupanja tog zakona na snagu prestaju važiti dan nakon njegova stupanja na snagu te da su organizatori igara na sreću obvezni navedene dozvole vratiti poreznim tijelima u roku od 15 dana nakon navedenog datuma.

### Glavni postupak i prethodna pitanja

- 13 Tužitelji iz glavnog postupka su trgovačka društva koja su do stupanja na snagu Zakona o izmjenama zakona iz 2012. iskorištavala automate za igre na sreću u igračnicama. 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 igračnicama, nakon ishoda upravnih dozvola koje je dodjeljivala služba zadužena za inspekciju igara na sreću. Operatori igračnica, 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 igračnicama 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 igračnicama, 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 sprečavanje 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 igračnicama 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 popravljjanje 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 upeterostručuje raniji iznos izravnog poreza koji se plaća na automate za igre na sreću koji se iskorištavaju u igračnicama, nazvanog porez na igre, te koji usto uvodi proporcionalni porez na igre u obliku postotka, čime ograničava djelatnost organizatora igara na sreću koji iskorištavaju igračnice, 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 upeterostručuje raniji iznos izravnog poreza koji se plaća na automate za igre na sreću koji se iskorištavaju u igračnicama, nazvanog porez na igre, te koji usto uvodi proporcionalni porez na igre u obliku postotka, čime 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. UFEU-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 učinka – 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 upeterostručuje iznos izravnog poreza, naime poreza na igre koji se plaća na automate za igre na sreću koji se iskorištavaju u igračnicama, 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 čimbenike 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 učinkom zabranjuje korištenje automata za igre na sreću u igračnicama 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 učinkovitu 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. UFEU-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 igračnicama 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 čimbenike 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 različitim od Mađarske ne bi bili ili da nisu zainteresirani za otvaranje igračnica 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 upeterostručuje raniji iznos paušalnog poreza koji se plaća na automate za igre na sreću koji se iskorištavaju u igračnicama 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 Läärä 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 LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, t. 16.).
- 36 Naprotiv, mjere čiji je jedini učinak 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 igračnicama 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 igračnice 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 igračnicama – onemogućio operatorima igračnica rentabilno iskorištavanje tih automata te da je time tu djelatnost faktično ekskluzivno dodijelio operatorima casina. Konkretno, s obzirom na to da bi igračnice 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 igračnica 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 igračnicama 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 učinak 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 učinka sličnog učinku 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 upeterostručuje raniji iznos paušalnog poreza koji se plaća na automate za igre na sreću koji se iskorištavaju u igračnicama 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 igračnicama 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 igračnica zabranjuje iskorištavanje automata za igre na sreću izvan casina – ograničenje slobode kretanja robe i slobode pružanja usluga, koje jamče članci 34. i 56. UFEU-a.
- 45 Uvodno valja primijetiti da se određeni argumenti koje su Sudu iznijele stranke glavnog postupka odnose na probleme koji ne potpadaju pod gore navedena prethodna pitanja i koji se temelje na činjeničnim elementima koji ne ulaze u činjenični okvir opisan u zahtjevu za prethodnu odluku.
- 46 Konkretno, tužitelji iz glavnog postupka u pisanim su očitovanjima istaknuli, a što je potvrdila i mađarska vlada na raspravi, da su na iskorištavanje casina na području Mađarske ovlaštteni jedino operatori nositelji koncesije koju je dodijelio Magyar Állam. Međutim, koncesije za iskorištavanje casina dodjeljuju se samo ograničenom broju ustanova te bi se u određenim okolnostima mogle dodijeliti i bez prethodnog javnog natječaja. Usto, prema tvrdnjama tužitelja iz glavnog postupka, do danas su samo društva s poslovnim nastanom u Mađarskoj dobila takve koncesije. Stoga mađarski postupci dodjele navedenih koncesija operatore s nastanom u drugim državama članicama u praksi stavljaju u nepovoljniji položaj.
- 47 Međutim, pitanje sukladnosti navedenih postupaka s pravom Unije različito je od pitanja sukladnosti s pravom Unije zabrane iskorištavanja automata za igre na sreću izvan casina, koja je isključivi 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 tumačenje 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 mogućnosti ispitati argumente navedene u točki 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 čemu je to pitanje neovisno o pitanju sadrže li i mađarski propisi koji se odnose na postupak dodjele koncesija za iskorištavanje casina ograničenja navedenih sloboda.
- 50 Zbog razloga iznesenih u točkama 30. do 32., takvo nacionalno zakonodavstvo valja ispitati isključivo s obzirom na članak 56. UFEU-a.
- 51 U tom pogledu osobito iz sudske prakse navedene u točki 41. proizlazi da nacionalno zakonodavstvo koje iskorištavanje i prakticiranje određenih 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 igračnica zabranjuje iskorištavanje automata za igre na sreću izvan casina – predstavlja ograničenje slobode pružanja usluga, koju jamči članak 56. UFEU-a.
- 53 Na deveto pitanje nije potrebno odgovarati.

#### *Opravljanje ograničenja slobode pružanja usluga*

- 54 Svojim trećim, četvrtim, desetim i jedanaestim pitanjem, koja treba ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u osnovi pita u kojoj se mjeri ograničenja koja mogu proizići iz nacionalnih zakonodavstava, kao što je ono iz glavnog postupka, mogu uvažiti kao izuzeća koja su izrijeком predviđena u člancima 51. i 52. UFEU-a, a koja su primjenjiva temeljem članka 62. UFEU-a, ili u kojoj se mjeri mogu opravdati važnim razlozima u općem interesu, sukladno praksi Suda.
- 55 Budući da su Zakon o izmjeni zakona iz 2011. i Zakon o izmjeni zakona iz 2012. dio nacionalne reforme koja ima za cilj sprečavanje iskorištavanja automata za igre na sreću te da je mađarski zakonodavac naveo upravo te ciljeve kako bi opravdao navedena dva zakona, pitanje eventualnog opravdanja ograničenja koja proizlaze iz tih zakona treba ispitati zajedno.

#### *Postojanje važnih razloga u općem interesu*

- 56 Na početku valja podsjetiti da je uređenje igara na sreću jedno od područja u kojima među državama članicama postoje znatne razlike moralne, vjerske i kulturne naravi. S obzirom na nepostojanje usklađivanja na razini Unije, države članice u načelu su slobodne utvrditi ciljeve svoje politike u području igara na sreću 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 Utvrđivanje ciljeva nacionalnog zakonodavstva u okviru spora o kojem odlučuje Sud na temelju članka 267. UFEU-a u nadležnosti je suda koji je uputio zahtjev (presuda Pflieger 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 potrošača od ovisnosti o kocki i sprečavanje kriminala i prijevara povezanih s igrom, predstavljaju važne razloge u općem interesu koji mogu opravdati ograničenja

djelatnosti igara na sreću (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 Međutim, tužitelji iz glavnog postupka ističu da je u stvarnosti glavni cilj Zakona o izmjeni zakona iz 2011. povećanje poreznih prihoda od iskorištavanja automata za igre na sreću.
- 60 U tom pogledu Sud je opetovano presuđivao da sam cilj povećanja prihoda državne riznice ne može omogućiti ograničenje 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 Međutim, okolnost da ograničenje djelatnosti igara na sreću usput donosi korist proračunu predmetne države članice ne predstavlja zapreku opravdavanju tog ograničenja, ako se njime prvenstveno ostvaruju ciljevi povezani s važnim razlozima u općem 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 članka 56. UFEU-a

- 62 Uvodno valja podsjetiti da izbor načina 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 sprečavanju iskorištavanja djelatnosti igara na sreću u kriminalne ili prevarantske svrhe kao i cilju sprečavanja 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, EU:C:2011:582, t. 64.).
- 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 Ladbrokes Betting & Gaming i Ladbrokes 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 Ladbrokes Betting & Gaming i Ladbrokes 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 igračnicama, predviđajući pri tome prelazak na sustav iskorištavanja na osnovi središnjeg poslužitelja,

a potom zabranjujući 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, načelo pravne sigurnosti ne zahtijeva nepostojanje izmjene zakona, već zahtijeva da nacionalni zakonodavac vodi računa o osobitim situacijama gospodarskih subjekata te, u slučaju 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 načelima pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja, s obzirom na to da je Sud, kada na temelju članka 267. UFEU-a odlučuje o zahtjevu za prethodnu odluku, samo nadležan za to da tom sudu dâ sve elemente tumačenja prava Unije koji bi mu mogli omogućiti 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 sljedeće elemente koji proizlaze iz spisa podnesenog Sudu.
- 83 Kada je, na prvome mjestu, riječ o Zakonu o izmjeni zakona iz 2011., tužitelji iz glavnog postupka ističu da je njime upeterostručen iznos paušalnog poreza koji se plaća na iskorištavanje automata za igre na sreću u igračnicama, uvodeći usto proporcionalni porez, počevši od 1. studenoga 2011., odnosno od dospijeća prvog mjesečnog 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 igračnice nisu mogli u primjerenom roku poduzeti mjere potrebne da odgode svoje projekte ili da od njih odustanu. Usto, povećanje iznosa poreza na iskorištavanje automata za igre na sreću u igračnicama prisililo je mnoge operatore da prekinu tu djelatnost.
- 84 Što se tiče, 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* povlačenja dozvola za iskorištavanje automata za igre na sreću u igračnicama a da nije predvidio razdoblje prilagodbe ili naknadu štete dotičnim operatorima.

- 85 U tom pogledu valja primijetiti da nacionalni zakonodavac – kada povlači dozvole koje imateljima omogućuju obavljanje gospodarske djelatnosti – mora u korist tih imatelja predvidjeti razdoblje prilagodbe koje je dovoljno dugo da im omogući prilagodbu ili mora predvidjeti mehanizam za razumnu naknadu (vidjeti u tom smislu ESLJP, presuda Vékony protiv Mađarske, br. 65681/13, § 34. i 35., 13. siječnja 2015.).
- 86 Nadalje, tužitelji iz glavnog postupka ističu 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 sreću, predviđenog Zakonom o izmjeni zakona iz 2011. Taj sustav iskorištavanja, koji je trebao stupiti na snagu 1. siječnja 2012., zahtijevao je da automati za igre na sreću funkcioniraju *on-line* i da su povezani sa središnjim poslužiteljem. Međutim, to je legitimno očekivanje trenutačno 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 oštećen 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 – vodeći računa o svim prethodnim razmatranjima – udovoljavaju li nacionalna zakonodavstva kakva su ona iz glavnog postupka zahtjevima koji proizlaze iz načela pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja.

– Pravo na vlasništvo

- 89 Tužitelji iz glavnog postupka navode i da nacionalna zakonodavstva kakva su ona iz glavnog postupka povređuju pravo na vlasništvo operatora igračnica, utvrđeno u članku 17. stavku 1. Povelje.
- 90 U tom pogledu valja podsjetiti da nacionalno zakonodavstvo koje je ograničavajuće u smislu članka 56. UFEU-a može ograničavati i pravo na vlasništvo iz članka 17. Povelje. Isto tako, Sud je već presudio da neopravdano ili neproporcionalno ograničenje slobode pružanja usluga u smislu članka 56. UFEU-a nije dopušteno ni na temelju članka 52. stavka 1. Povelje, u vezi s njezinim člankom 17. (presuda Pflieger i dr., C-390/12, EU:C:2014:281, t. 57. i 59.).
- 91 Iz navedenoga slijedi da u konkretnom slučaju ispitivanje ograničenja kakvo predstavljaju zakonodavstva poput onih iz glavnog postupka u smislu članka 56. UFEU-a provedeno u točkama 56. do 73. ove presude obuhvaća i eventualna ograničenja izvršavanja prava na vlasništvo, zajamčenog člankom 17. Povelje, tako da zasebno ispitivanje po toj osnovi nije nužno (vidjeti u tom smislu presudu Pflieger i dr., C-390/12, EU:C:2014:281, t. 60.).

Odgovori na treće, četvrto, deseto i jedanaesto pitanje

- 92 Imajući u vidu sve prethodno izneseno, na treće, četvrto, deseto i jedanaesto pitanje valja odgovoriti da se ograničenja slobode pružanja usluga koja mogu proizići iz nacionalnih zakonodavstava kakva su ona iz glavnog postupka mogu opravdati važnim razlozima u općem interesu samo ako nacionalni sud – nakon sveobuhvatne ocjene okolnosti koje prate usvajanje i provedbu tih zakonodavstava – zaključiti:
- 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.

*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 članak 1. točku 11. Direktive 98/34 tumačiti na način da nacionalne odredbe kao što su porezne odredbe predviđene Zakonom o izmjeni zakona iz 2011. kao i zabrana iskorištavanja automata za igre na sreću izvan casina, uvedena Zakonom o izmjeni zakona iz 2012., predstavljaju „tehničke propise“ u smislu navedene odredbe, čiji se nacrti moraju dostaviti Komisiji u skladu s člankom 8. stavkom 1. podstavkom 1. navedene direktive.
- 94 Kada je, kao prvo, riječ o nacionalnim odredbama kakve su odredbe Zakona o izmjeni zakona iz 2011., navedeni sud želi konkretno znati mogu li se one kvalificirati „*de facto* tehničkim propisima“ u smislu članka 1. točke 11. trećeg podstavka Direktive 98/34.
- 95 Sukladno navedenom članku 1. točki 11. trećem podstavku spomenute direktive, „*de facto* tehnički propisi“ u smislu te odredbe predstavljaju „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“.
- 96 Iz navedenog teksta proizlazi da pojam „*de facto* tehnički propisi“ ne označava fiskalne mjere same po sebi, već tehničke specifikacije ili druge zahtjeve koji su s njima povezani.
- 97 Stoga se porezno zakonodavstvo kakvo je ono iz glavnog postupka, koje nije popraćeno nikakvim tehničkim specifikacijama ni drugim zahtjevima čije poštovanje želi osigurati, ne može kvalificirati „*de facto* tehničkim propisom“.
- 98 Kao drugo, što se tiče nacionalnih odredaba kakve su one Zakona o izmjeni zakona iz 2012., Sud je već presudio da nacionalna mjera koja organizaciju određenih igara na sreću pridržava isključivo casinima predstavlja „tehnički propis“ u smislu navedenog članka 1. točke 11., ako može znatno utjecati na narav ili prodaju proizvoda koji se koriste u tom kontekstu (vidjeti u tom smislu presude Komisija/Grčka, 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 Međutim, zabrana iskorištavanja automata za igre na sreću izvan casina, kakva je uvedena Zakonom o izmjeni zakona iz 2012., može znatno utjecati na prodaju tih automata, koji predstavljaju robu na koju se odnosi članak 34. UFEU-a (vidjeti presudu Läärä i dr., C-124/97, EU:C:1999:435, t. 20. i 24.), na način da umanjuje prilike za njihovu upotrebu.
- 100 U tim uvjetima, na šesto i trinaesto pitanje valja odgovoriti da članak 1. točku 11. Direktive 98/34 treba tumačiti na način da:
- odredbe nacionalnog zakonodavstva kojima se upeterostručuje iznos paušalnog poreza na iskorištavanje automata za igre na sreću u igračnicama 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.



*Postojanje obveze popravljanja štete države članice*

Peto i dvanaesto pitanje

- 101 Svojim petim i dvanaestim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u osnovi pita je li svrha članaka 34. i 56. UFEU-a dodjela prava pojedincima, tako da povreda tih prava države članice, uključujući i zakonodavnom djelatnošću, dovodi do nastanka prava pojedinaca da od te države članice dobiju naknadu štete pretrpljene zbog navedene povrede.
- 102 U tom pogledu, a imajući u vidu razmatranja iz točaka 30. do 32. ove presude, na ova pitanja valja odgovoriti samo u mjeri u kojoj se odnose na članak 56. UFEU-a.
- 103 Najprije valja podsjetiti da načelo odgovornosti države članice za štetu prouzrokovanu pojedincima povredama prava Unije za koje je odgovorna vrijedi u svakom slučaju u kojem država članica 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 načelo, dakle, primjenjivo, među 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 popravlanje štete ako su ispunjena tri uvjeta, tj. da povrijeđeno pravno pravilo ima za cilj dodijeliti prava pojedincima, da je povreda dovoljno ozbiljna i da postoji izravna uzročna veza između povrede obveze države i štete koju su pretrpjeli oštećenici (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 riječ 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 članka 56. UFEU-a 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.

Sedmo i četrnaesto pitanje

- 107 Svojim sedmim i četrnaestim pitanjem, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u osnovi pita je li svrha članaka 8. i 9. Direktive 98/34 dodjela prava pojedincima, tako da njihova povreda od države članice 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 učinkovita, zahtijeva da se u okviru postupaka između pojedinaca ne primijeni nacionalna mjera usvojena suprotno njezinim člancima 8. i 9. – ni u kojem slučaju 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 nabrojanih u točki 104. ove presude nije ispunjen, tako da se pojedinci ne mogu pozivati na nepoštovanje članaka 8. i 9. navedene direktive radi utvrđivanja odgovornosti države članice temeljem prava Unije.
- 110 Posljedično na sedmo i četrnaesto pitanja valja odgovoriti da svrha članaka 8. i 9. Direktive 98/34 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.

#### 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 upeterostručuje iznos paušalnog poreza koji se plaća na automate za igre na sreću koji se iskorištavaju u igračnicama 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 igračnicama u Mađarskoj, 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 igračnica 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 upeterostručuje iznos paušalnog poreza na iskorištavanje automata za igre na sreću u igračnicama 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 članaka 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