



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 22. januarja 2015*

„Predhodno odločanje — Člena 49 PDEU in 56 PDEU — Svoboda ustanavljanja — Svobodno opravljanje storitev — Igre na srečo — Nacionalna ureditev — Preureditev sistema koncesij s časovno uskladitvijo njihovega prenehanja — Nov javni razpis — Koncesije za krajše obdobje od obdobja prejšnjih koncesij — Omejitve — Nujni razlogi v splošnem interesu — Sorazmernost“

V zadevi C-463/13,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Consiglio di Stato (Italija) z odločbo z dne 2. julija 2013, ki je na Sodišče prispela 23. avgusta 2013, v postopku

Stanley International Betting Ltd,

Stanleybet Malta Ltd

proti

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato,

ob udeležbi

Intralot Italia SpA,

SNAI SpA,

Galassia Game Srl,

Eurobet Italia Srl unipersonale,

Lottomatica Scimmesse Srl,

Sisal Match Point SpA,

Cogetech Gaming Srl,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi M. Ilešič, predsednik senata, A. Ó Caoimh, C. Toader (poročevalka), E. Jarašiūnas in C. G. Fernlund, sodniki,

* Jezik postopka: italijanščina.

generalni pravobranilec: N. Wahl,

sodna tajnica: L. Carrasco Marco, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 22. oktobra 2014,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Stanley International Betting Ltd D. Agnello in M. Mura, odvetnika,
- za Stanleybet Malta Ltd F. Ferraro, R. A. Jacchia, A. Terranova in D. Agnello, odvetniki,
- za SNAI SpA A. Fratini in F. Filpo, odvetnika,
- za Lottomatica Scommesse Srl A. Vergerio di Cesana, C. Benelli in G. Fraccastoro, odvetniki,
- za Sisal Match Point Spa L. Medugno, A. Auteri, G. Fraccastoro in F. Vetrò, odvetniki,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s S. Fiorentinom, državnim pravobranilcem, in I. Volpejem, strokovnjakom,
- za belgijsko vlado J.-C. Halleux in L. Van den Broeck, agenta, skupaj s P. Vlaemminckom, odvetnikom,
- za portugalsko vlado L. Inez Fernandes, agent,
- za Evropsko komisijo E. Montaguti in H. Tserepa-Lacombe, agentki,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 49 PDEU in 56 PDEU ter načel enakega obravnavanja in učinkovitosti.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Stanley International Betting Ltd (v nadaljevanju: Stanley International Betting) in družbo Stanleybet Malta Ltd (v nadaljevanju: Stanleybet Malta) na eni strani ter Ministero dell'Economia e delle Finanze in Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato na drugi, in sicer zaradi izvedbe novega javnega razpisa, v katerem je določeno krajše trajanje koncesij od trajanja prej podeljenih koncesij.

Pravni okvir

- 3 Italijanska zakonodaja v bistvu določa, da je za sodelovanje pri prirejanju iger na srečo, vključno s pobiranjem stav, treba pridobiti koncesijo in dovoljenje policije.

- 4 Gospodarski subjekti, ki so bili organizirani v obliki kapitalskih družb, katerih delnice kotirajo na organiziranem trgu, do sprememb upoštevne zakonodaje leta 2002 niso mogli dobiti koncesije za igre na srečo. Ti gospodarski subjekti zato niso mogli sodelovati na javnih razpisih za podelitev koncesij, ki so bili izvedeni v letu 1999. Neskladnost te izključitve s členoma 43 ES in 49 ES je bila med drugim ugotovljena v sodbi Placanica in drugi (C-338/04, C-359/04 in C-360/04, EU:C:2007:133).
- 5 Z uredbo-zakonom št. 223 z dne 4. julija 2006 o nujnih določbah za gospodarsko in socialno oživitvev, za nadzor in racionalizacijo javnih izdatkov, za ukrepe v zvezi z davčnimi prihodki in za boj proti davčnim goljufijam, ki je bila potrjena z zakonom št. 248 z dne 4. avgusta 2006 (GURI št. 18 z dne 11. avgusta 2006), je bil sektor iger na srečo v Italiji reformiran, da bi se zagotovila skladnost tega sektorja z zahtevami prava Unije.
- 6 Sektor iger na srečo je bil zlasti po sodbi Costa in Cifone (C-72/10 in C-77/10, EU:C:2012:80) spremenjen z uredbo-zakonom št. 16 z dne 2. marca 2012 o nujnih določbah za davčno poenostavitev, izboljšanje učinkovitosti in okrepitev postopkov nadzora (GURI št. 52 z dne 2. marca 2012, str. 1), ki je bila po spremembah potrjena v zakonu št. 44 z dne 26. aprila 2012 (GURI št. 99 z dne 28. aprila 2012, redni dodatek. št. 85, str. 1 in naslednje; prečiščeno besedilo, str. 23 in naslednje, v nadaljevanju: uredba-zakon št. 16).
- 7 Člen 10(9g) in (9h) uredbe-zakona št. 16 določa:

„9g V okviru preureditve določb o igrah na srečo, vključno s stavami glede športnih, tudi konjskih, in nešportnih dogodkov, je cilj določb tega odstavka pospešiti to preureditev prek prve časovne uskladitve prenehanja koncesij, katerih predmet je pobiranje zadevnih stav, pri čemer se zagotovi spoštovanje zahteve po prilagoditvi nacionalnih pravil o izbiri subjektov, ki lahko na račun države pobirajo stave glede športnih, tudi konjskih, in nešportnih dogodkov v skladu z načeli iz sodbe [Costa in Cifone (EU:C:2012:80)]. Za to in ob upoštevanju naslednjega prenehanja skupine koncesij za pobiranje navedenih stav avtonomna uprava državnih monopolov takoj, vsekakor pa najpozneje 31. julija 2012, objavi javni razpis za izbiro subjektov, ki pobirajo te stave ob izpolnjevanju vsaj teh meril:

- a) možnost sodelovanja subjektov, ki že opravljajo dejavnost pobiranja stav v eni od držav Evropskega gospodarskega prostora, da bi v njej imeli svoj pravni ali poslovni sedež na podlagi veljavnega in učinkovitega pooblastila, izdanega v skladu z veljavnimi določbami pravnega reda navedene države, in ki izpolnjujejo pogoje poštenosti in zanesljivosti ter ekonomske in premoženjske pogoje, ki jih je določila avtonomna uprava državnih monopolov [...];
- b) podelitev koncesij s prenehanjem 30. junija 2016 za dejavnost pobiranja stav, izključno v fizični mreži, glede športnih, tudi konjskih, in nešportnih dogodkov do največ 2000 agencijam, katerih izključna dejavnost je trženje proizvodov javnih iger na srečo, brez omejitev glede najmanjše oddaljenosti med temi agencijami ali oddaljenosti od drugih enakih že obratujočih stavnic;
- c) kot sestavni del cene je določena minimalna tržna vrednost 11 000,00 EUR za vsako agencijo;
- d) sklenitev koncesijske pogodbe, ki je v skladu z vsemi načeli iz sodbe [Costa in Cifone (EU:C:2012:80)] in z usklajenimi veljavnimi nacionalnimi določbami o igrah na srečo;
- e) možnost upravljanja agencij v kateri koli občini ali pokrajini, brez omejitev števila glede na ozemlje in brez omejitev glede ugodnejših pogojev za koncesionarje, ki so že pristojni za pobiranje enakih stav, ali pogojev, ki bi lahko bili kakor koli ugodnejši za zadnjenavedene;
- f) določitev varščin [...].

9h Koncesionarji za pobiranje stav iz odstavka 9g, ki jim koncesija preneha 30. junija 2012, izvajajo svojo dejavnost pobiranja stav vse do datuma sklenitve koncesijskih pogodb v skladu s prejšnjim odstavkom [...].“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 8 Družbi Stanley International Betting in Stanleybet Malta sta pri Consiglio di Stato (državni svet) vložili tožbo, s katero sta želeli doseči spremembo sodbe Tribunale amministrativo regionale del Lazio (deželno upravno sodišče v Laciju) št. 1884/2013.
- 9 Predmet te sodbe je bil javni razpis za podelitev 2000 pravic za izvajanje javnih iger na srečo z vzpostavitvijo fizične mreže igralnic in za upravljanje teh igralnic v skladu s členom 10(9g) in (9h) uredbe-zakona št. 16 (v nadaljevanju: javni razpis) s koncesijami.
- 10 Družba Stanley International Betting s sedežem v Združenem kraljestvu in njena hčerinska družba Stanleybet Malta v Italiji delujeta prek gospodarskih subjektov, imenovanih „središča za prenos podatkov“ (v nadaljevanju: SPP), ki so v lokalih, odprtih za javnost ter katerih imetniki dajejo tistim, ki stavijo, na voljo telematski sistem in tožečima strankama v glavni stvari prenašajo podatke o vsakem vplačilu.
- 11 Ta dejavnost se približno zadnjih petnajst let v Italiji izvaja prek imetnikov SPP na podlagi odnosa, ki temelji na pogodbi o naročilu brez podelitve koncesije in dovoljenja policije.
- 12 Ker tožeči stranki v glavni stvari menita, da sta bili izključeni iz prejšnjih javnih razpisov v letih 1999 in 2006, zahtevata razveljavitev novega javnega razpisa zaradi diskriminatornosti in nasprotovanja sodbama Placanica in drugi (EU:C:2007:133) ter Costa in Cifone (EU:C:2012:80) in predlagata izvedbo novega javnega razpisa.
- 13 Tožeči stranki v glavni stvari grajata zlasti diskriminatornost, ki je posledica trajanja novih koncesij, ki naj bi bilo 40 mesecev in je torej občutno krajše od trajanja – med devet in dvanajst let – prejšnjih koncesij, ter ki je posledica izključnega značaja dejavnosti trženja proizvodov javnih iger na srečo in prepovedi prenosa koncesij.
- 14 Trdita zlasti, da zaradi teh omejevalnih pogojev dejansko ne moreta sodelovati v javnem razpisu, še zlasti ob upoštevanju sankcij, povezanih z razlogi za odpoved, prekinitev ali prenehanje koncesije, kot na primer izguba varščine v primeru prenehanja ali neodplačnega prenosa koncesije ter uporaba materialnega in nematerialnega premoženja, ki je v lasti njunega omrežja upravljanja in pobiranja stav, ob prenehanju koncesije.
- 15 Poudarili sta, da sta zaradi spora, v katerega so vpletena SPP, prek katerih delujeta v Italiji, izpostavljeni velikemu tveganju prenehanja ali odpovedi morebitno podeljenih koncesij. Zato sta tožeči stranki v glavni stvari menili, da sta bili postavljeni v položaj, v katerem sta morali izbrati med odpovedjo izvajanja svoje dejavnosti v Italiji ter tveganjem prenehanja morebitno podeljenih koncesij in izgube plačanih varščin.
- 16 Tribunale amministrativo regionale del Lazio je tožbo zavrglo kot nedopustno, ker tožeči stranki v glavni stvari nista sodelovali na javnem razpisu, katerega razveljavitev sta zahtevali. Po izdaji te sodbe sta se obrnili na Consiglio di Stato.
- 17 To sodišče je presodilo, da čeprav so sporne določbe glede novih koncesij strožje od prejšnjih, te vendarle niso nejasne, zadevajo vse udeležence, vključno s prejšnjimi koncesionarji, in se enako uporabljajo za že obstoječe odnose, tako da je težko razumeti, v čem naj bi bila zatrjevana trajna „prednost“ prejšnjih koncesionarjev.

- 18 Poleg tega približno 120 drugih udeležencev zadevnega javnega razpisa, med katerimi so bile tudi pomembne tuje skupine, ki ne spadajo med obstoječe subjekte in ki imajo podobno poslovno strukturo kot tožeči stranki v glavni stvari, ni zoper ta javni razpis podalo nobene kritike.
- 19 Dalje, to sodišče meni, da čeprav je trajanje novih koncesij krajše od trajanja prej podeljenih koncesij, so vendarle tudi njihovi stroški nižji in so manj ekonomsko omejujoče za morebitne prihodnje koncesionarje.
- 20 Zato predložitveno sodišče kljub stališču, da člena 49 PDEU in 56 PDEU ne nasprotujeta spornim nacionalnim določbam, meni, da je treba v zvezi s tem predložiti vprašnji Sodišču.
- 21 V teh okoliščinah je Consiglio di Stato prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
- „1. Ali je treba člen 49 PDEU [in naslednje], člen 56 PDEU [in naslednje] ter načela, ki jih je Sodišče [...] potrdilo v sodbi [Costa in Cifone (EU:C:2012:80)], razlagati tako, da nasprotujejo temu, da se opravi javni razpis za podelitev koncesij s trajanjem, ki je krajše od trajanja v preteklosti podeljenih koncesij, če je bil navedeni razpis opravljen za odpravo posledic, nastalih zaradi nezakonite izključitve določenega števila subjektov iz razpisa?
2. Ali je treba člen 49 PDEU [in naslednje], člen 56 PDEU [in naslednje] ter načela, ki jih je Sodišče [...] potrdilo v sodbi [Costa in Cifone (EU:C:2012:80)], razlagati tako, da nasprotujejo temu, da bi potreba po preureditvi sistema s časovnim usklajevanjem izteka veljavnosti teh koncesij pomenila ustrezno utemeljitev krajšega trajanja koncesij, ki so predmet razpisa, od trajanja v preteklosti podeljenih koncesij?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Pristojnost Sodišča

- 22 Družba Lottomatica Scommesse Srl v bistvu izpodbija pristojnost Sodišča. Trdi, da Sodišče – ob upoštevanju diskrecijske pravice držav članic – ni pristojno za odločanje o vprašanju, ali je določitev daljšega ali krajšega trajanja koncesij za igre na srečo v skladu s členoma 49 PDEU in 56 PDEU. Vprašanje te skladnosti naj bi spadalo v pristojnost nacionalnega sodišča, in ne Sodišča.
- 23 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da ta družba ne nasprotuje temu, da mora biti zadevna italijanska zakonodaja v skladu s členoma 49 PDEU in 56 PDEU. Sodišče pa je pristojno za presojo področja uporabe členov 49 PDEU in 56 PDEU in predložitveno sodišče prosi prav za razlago teh členov, da se ugotovi, ali je trajanje teh koncesij v skladu z njima.
- 24 Zato je treba ugotoviti, da je Sodišče pristojno, da odgovori na predloženi vprašanji.

Dopustnost

- 25 Italijanska vlada meni, da je treba ta predlog za sprejetje predhodne odločbe razglasiti za nedopusten, saj v predložitveni odločbi dejanski okvir ni dovolj opredeljen, da bi lahko Sodišče podalo koristen odgovor.
- 26 V zvezi s tem je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča postavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko odločanje o predlogu nacionalnega sodišča zavrne samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava

Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba Melki in Abdeli, C-188/10 in C-189/10, EU:C:2010:363, točka 27 in navedena sodna praksa).

- 27 Iz ustaljene sodne prakse izhaja tudi, da nujnost razlage prava Unije, ki je koristna za nacionalno sodišče, od tega sodišča zahteva, da opredeli pravne in dejanske elemente vprašanj, ki jih postavlja, ali vsaj razloži dejstva, ki so bila podlaga za ta vprašanja. Predložitvena odločba mora poleg tega vsebovati jasne razloge, zaradi katerih se je nacionalno sodišče spraševalo o razlagi prava Unije in zaradi katerih je menilo, da je treba Sodišču predložiti vprašanje za predhodno odločanje (sodba Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, točka 28 in navedena sodna praksa).
- 28 V predložitveni odločbi pa je pravni in dejanski okvir spora o glavni stvari zadostno opredeljen in je na podlagi podatkov, ki jih je predložilo navedeno sodišče, mogoče določiti obseg postavljenih vprašanj.
- 29 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten.

Vsebinska presoja

- 30 Predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člena 49 PDEU in 56 PDEU ter načeli enakega obravnavanja in učinkovitosti razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni zakonodaji o igrah na srečo, ki določa izvedbo novega javnega razpisa za podelitev koncesij s krajšim trajanjem od trajanja prej podeljenih koncesij zaradi preureditve sistema s časovno uskladitvijo prenehanja koncesij.
- 31 Prvič, preučiti je treba, ali je zadevna nacionalna zakonodaja, ki določa krajše trajanje novih koncesij v primerjavi s trajanjem prejšnjih, v skladu z načeloma enakega obravnavanja in učinkovitosti.
- 32 V zvezi s tem je treba pojasniti, da je Sodišče v sodbi Costa in Cifone (EU:C:2012:80) preverilo tudi skladnost italijanske ureditve z zahtevo po preglednosti in načelom pravne varnosti, vendar pa tak preizkus v obravnavanem primeru ni potreben, ker so po mnenju predložitvenega sodišča zadevne določbe dovolj jasne in ni več mogoče trditi, da niso oblikovane jasno, natančno in nedvoumno.
- 33 Drugič, preveriti je treba, ali je razlog, ki so ga navedli nacionalni organi, da bi upravičili krajše trajanje novih koncesij, zlasti preureditev sistema koncesij s časovno uskladitvijo njihovega prenehanja, tak, da je z njim mogoče upravičiti morebitno omejitev svoboščin, zagotovljenih s Pogodbami.

Spoštovanje načel enakega obravnavanja in učinkovitosti

- 34 Tožeči stranki v zadevi v glavni stvari zahtevata odpoved sedanjih koncesij, razveljavitev zadnjega javnega razpisa in izvedbo novega javnega razpisa, ki ne bo diskriminatoren. Trdita, da italijanski organi niso imeli pravice izbrati med razveljavitvijo in prerazdelitvijo sedanjih koncesij ter razpisom ustreznega števila novih koncesij in da bi opravljena izbira v vsakem primeru pomenila kršitev načel enakega obravnavanja in učinkovitosti.
- 35 Vendar, kakor je Sodišče že presodilo, bi odpoved in prerazdelitev starejših koncesij ter razpis ustreznega števila novih koncesij lahko bili ustrezni rešitvi. Obe rešitvi bi načeloma lahko, vsaj za naprej, odpravili nezakonito izključitev nekaterih gospodarskih subjektov tako, da bi jim bilo omogočeno, da opravljajo svojo dejavnost na trgu pod enakimi pogoji kot obstoječi gospodarski subjekti (sodba Costa in Cifone, EU:C:2012:80, točka 52).

- 36 Iz tega sledi, da imajo nacionalni organi v skladu s poljem proste presoje držav članic pravico izbire med navedenimi rešitvami na področju, ki ni usklajeno, kot so igre na srečo, pri čemer je to polje proste presoje vendarle omejeno z načeloma enakovrednosti in učinkovitosti.
- 37 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča mora namreč nacionalni pravni sistem določiti procesna pravila za zaščito pravic gospodarskih subjektov, ki so bili nezakonito izključeni iz prvega javnega razpisa, vendar pod pogojem, da ta pravila niso manj ugodna od tistih, ki urejajo podobne položaje na podlagi nacionalnega prava (načelo enakovrednosti) in da dejansko ne onemogočajo ali pretirano otežujejo uresničevanja pravic, ki jih daje pravni red Unije (načelo učinkovitosti) (sodbi Placanica in drugi, EU:C:2007:133, točka 63, in Costa in Cifone, EU:C:2012:80, točka 51).
- 38 Dalje, da bi se spoštovala načelo enakega obravnavanja in zahteva po preglednosti, ki izhaja iz njega, mora sistem dovoljenj za igre na srečo temeljiti na objektivnih, nediskriminatornih in vnaprej znanih merilih, ki določajo meje diskrecijske pravice organov, da se ta ne bi uporabljala arbitrarno (sodba Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, točka 42).
- 39 Kot pa je Sodišče že rzsodilo, že samo dejstvo, da so obstoječi gospodarski subjekti lahko začeli opravljati dejavnost nekaj let pred nezakonito izključenimi gospodarskimi subjekti in so tako na trgu lahko pridobili ugled in zveste stranke, prvonavedenim daje neupravičeno konkurenčno prednost. To, da se obstoječim gospodarskim subjektom dodelijo „dodatne“ konkurenčne prednosti glede na nove koncesionarje, povzroči, da se ohranjajo in krepijo učinki nezakonite izključitve zadnjavedenih iz javnih razpisov, in torej pomeni kršitev načela enakega obravnavanja. Tak ukrep poleg tega pretirano otežuje uresničevanje pravic, ki jih pravni red Unije daje gospodarskim subjektom, ki so bili nezakonito izključeni iz zadnjega javnega razpisa, in tako ne spoštuje načela učinkovitosti (glej sodbo Costa in Cifone, EU:C:2012:80, točka 53).
- 40 Iz tega sledi, da nacionalna zakonodaja za to, da je v skladu z načeloma enakega obravnavanja in učinkovitosti, obstoječim gospodarskim subjektom ne sme priznati „dodatnih“ konkurenčnih prednosti glede na nove koncesionarje.
- 41 V zvezi s spoštovanjem načel enakega obravnavanja in učinkovitosti je treba ugotoviti, da zadevne določbe iz zadeve v glavni stvari po mnenju predložitvenega sodišča niso nejasne, zadevajo vse udeležence, vključno s prejšnjimi koncesionarji, in se uporabljajo tudi za že obstoječe koncesije, pri čemer obstoječim gospodarskim subjektom ne dajejo „dodatnih“ konkurenčnih prednosti. Čeprav je res, da se tožeči stranki v glavni stvari ne strinjata s to presojo, je treba v zvezi s tem spomniti, da ni Sodišče tisto, ki mora v okviru postopka za predhodno odločanje odločiti o razlagi nacionalnih določb in rzsoditi, ali je razlaga predložitvenega sodišča pravilna (glej zlasti sodbo Angelidaki in drugi, od C-378/07 do C-380/07, EU:C:2009:250, točka 48 in navedena sodna praksa).
- 42 Poleg tega je treba upoštevati tudi dejstvo, da tožeči stranki v glavni stvari – kakor izhaja iz predložitvene odločbe – brez koncesije in policijskega dovoljenja prek SPP na italijanskem ozemlju delujeta že približno 15 let, zato ju v resnici ni mogoče opredeliti kot „novi udeleženci na trgu“.
- 43 Glede načela učinkovitosti je treba pojasniti, da – še vedno po mnenju predložitvenega sodišča – čeprav nove koncesije trajajo manj od prej podeljenih koncesij, so vendarle tudi njihovi stroški nižji in so manj ekonomsko omejujoče za morebitnega prihodnjega koncesionarja.
- 44 Iz tega torej sledi, da je spoštovanje načel enakega obravnavanja in učinkovitosti v zadevi v glavni stvari zagotovljeno.

Utemeljenost omejitve svoboščin, zagotovljenih v členih 49 PDEU in 56 PDEU

- 45 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je treba kot omejitve svobode ustanavljanja in/ali svobodnega opravljanja storitev šteti vsak ukrep, ki bi prepovedoval, oviral ali zmanjševal privlačnost uresničevanja svoboščin, zagotovljenih v členih 49 PDEU in 56 PDEU (glej zlasti sodbo *Duomo Gpa* in drugi, od C-357/10 do C-359/10, EU:C:2012:283, točki 35 in 36 in navedena sodna praksa).
- 46 Zakonodaja države članice, kot je ta v zadevi v glavni stvari, ki opravljanje gospodarske dejavnosti pogojuje s pridobitvijo koncesije in določa različne predpostavke za prenehanje koncesije, tako pomeni oviro za svoboščine, zagotovljene v členih 49 PDEU in 56 PDEU (glej sodbo *Costa* in *Cifone*, EU:C:2012:80, točka 70).
- 47 Vendar je treba preučiti, ali je mogoče tako omejitev dovoliti na podlagi izjem iz razlogov javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja, izrecno določenih v členih 51 PDEU in 52 PDEU, ki se uporabijo tudi za področje svobodnega opravljanja storitev na podlagi člena 62 PDEU, oziroma ali jo je mogoče v skladu s sodno prakso Sodišča upravičiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu (sodba *Digibet* in *Albers*, C-156/13, EU:C:2014:1756, točka 22 in navedena sodna praksa).
- 48 Tako je v skladu z ustaljeno sodno prakso omejitve glede dejavnosti iger na srečo mogoče utemeljiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu, kot so varstvo potrošnikov ter preprečevanje goljufij in spodbujanja čezmerne porabe državljanov pri igranju iger na srečo (sodba *Digibet* in *Albers*, EU:C:2014:1756, točka 23 in navedena sodna praksa).
- 49 Dalje, Sodišče je glede italijanske ureditve iger na srečo že odločilo, da lahko cilj, ki se nanaša na boj proti kriminaliteti, povezani z igrami na srečo, upraviči omejitve temeljnih svoboščin, ki izhajajo iz te ureditve (glej sodbo *Biasci* in drugi, C-660/11 in C-8/12, EU:C:2013:550, točka 23).
- 50 V tem primeru, kar zadeva opredelitev „nujnega razloga v splošnem interesu“, ki so ga nacionalni organi navedli, da bi utemeljili krajše trajanje novih koncesij, in sicer preureditev sistema koncesij s časovno uskladjitvijo njihovega prenehanja, gotovo drži, da v skladu z ustaljeno sodno prakso z razlogi, ki so povsem upravne narave, ni mogoče upravičiti odstopa države članice od določb prava Unije. To načelo velja še toliko bolj, kadar zadevni odstop pomeni izključitev ali omejitev uresničevanja temeljne svoboščine prava Unije (glej sodbo *Arblade* in drugi, C-369/96 in C-376/96, EU:C:1999:575, točka 37 in navedena sodna praksa).
- 51 Vendar je treba opozoriti na poseben značaj ureditve iger na srečo, ki je eno od področij, na katerih med državami članicami obstajajo precejšnje moralne, verske in kulturne razlike. Ker ta ureditev v okviru Unije ni usklajena, mora na teh področjih vsaka država članica na podlagi lastne lestvice vrednot presojati zahteve za varstvo zadevnih interesov, pri čemer opredelitev ciljev, ki jih nacionalna zakonodaja dejansko uresničuje, v zadevi, ki je Sodišču predložena na podlagi člena 267 PDEU, spada v pristojnost predložitvenega sodišča (sodba *Digibet* in *Albers*, EU:C:2014:1756, točka 24 in navedena sodna praksa).
- 52 Zato imajo nacionalni organi na tem posebnem področju široko polje proste presoje, da določijo zahteve, ki izhajajo iz varstva potrošnikov in družbenega reda, in če so izpolnjeni pogoji, določeni v sodni praksi Sodišča, mora vsaka država članica presoditi, ali je v okviru legitimnih ciljev, ki jih uresničuje, nujno v celoti ali delno prepovedati igre na srečo in prirejanje stav ali pa jih je treba zgolj omejiti in za to predvideti bolj ali manj strog nadzor (glej sodbo *Digibet* in *Albers*, EU:C:2014:1756, točka 32 in navedena sodna praksa).

- 53 Iz tega sledi, da lahko v teh posebnih okoliščinah preureditev sistema koncesij s časovno uskladitvijo njihovega prenehanja tako, da se določi krajše trajanje novih koncesij od trajanja prej podeljenih koncesij, pomeni dosledno uresničevanje legitimnih ciljev omejevanja iger na srečo ali boja proti kriminaliteti, povezani z igrami na srečo, in je lahko prav tako v skladu z zahtevanim pogojem sorazmernosti.
- 54 Če bi želeli nacionalni organi v prihodnosti znižati število podeljenih koncesij ali izvajati strožji nadzor na področju iger na srečo, bo te ukrepe lažje sprejeti, če bodo vse koncesije podeljene za enako obdobje in bodo prenehale hkrati.
- 55 Na podlagi vseh teh ugotovitev je treba na postavljeni vprašanji odgovoriti, da je treba člena 49 PDEU in 56 PDEU ter načeli enakega obravnavanja in učinkovitosti razlagati tako, da ne nasprotujejo nacionalni zakonodaji, kot je ta iz zadeve v glavni stvari, ki določa izvedbo novega javnega razpisa za podelitev koncesij za krajše obdobje od obdobja prej podeljenih koncesij zaradi preureditve sistema s časovno uskladitvijo prenehanja koncesij.

Stroški

- 56 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški predložitve stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

Člena 49 PDEU in 56 PDEU ter načeli enakega obravnavanja in učinkovitosti je treba razlagati tako, da ne nasprotujejo nacionalni zakonodaji, kot je ta iz zadeve v glavni stvari, ki določa izvedbo novega javnega razpisa za podelitev koncesij za krajše obdobje od obdobja prej podeljenih koncesij zaradi preureditve sistema s časovno uskladitvijo prenehanja koncesij.

Podpisi