



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 11. junija 2015*

„Predhodno odločanje — Svoboda opravljanja storitev — Igre na srečo — Nacionalni davki, ki bremenijo uporabo igralnih avtomatov, nameščenih v igralnih salonih — Nacionalna zakonodaja, ki prepoveduje uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic — Načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj — Direktiva 98/34/ES — Obveznost sporočitve osnutkov tehničnih predpisov Komisiji — Odgovornost države članice za škodo, povzročeno z zakonodajo, ki je v nasprotju s pravom Unije“

V zadevi C-98/14,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Fővárosi Törvényszék (Madžarska) z odločbo z dne 13. februarja 2014, ki je prispela na Sodišče 3. marca 2014, v postopku

Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft,

Lixus Szerencsejáték Szervező kft,

Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft,

Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft,

Megapolis Terminal Szolgáltató kft

proti

Magyar Állam,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Tizzano, predsednik senata, S. Rodin (poročevalec), A. Borg Barthet, sodnik, M. Berger, sodnica, in F. Biltgen, sodnik,

generalni pravobranilec: N. Jääskinen,

sodni tajnik: I. Illéssy,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 14. januarja 2015,

* Jezik postopka: madžarščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, Lixus Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft in Megapolis Terminal Szolgáltató kft, L. Kelemen, odvetnik,
- za Magyar Állam T. Bogdán in I. Janitsáry, odvetnika,
- za madžarsko vlado M. Fehér in G. Koós, agenta,
- za belgijsko vlado L. Van den Broeck in J.-C. Halleux, agenta, skupaj s P. Vlaeminckom in B. Van Voorenem, odvetnika,
- za češko vlado M. Smolek, J. Vlácil in T. Müller, agenti,
- za portugalsko vlado L. Inez Fernandes in P. de Sousa Inês, agenta,
- za Evropsko komisijo D. Loma-Osorio Lerena in A. Tokár, agenta,

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 člena 6(3) PEU, členov 34 PDEU, 36 PDEU, 52(1) PDEU, 56 PDEU in 61 PDEU ter členov 1, 8 in 9 Direktive 98/34/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. junija 1998 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov o storitvah informacijske družbe (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 20, str. 337), kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2006/96/ES z dne 20. novembra 2006 (UL L 363, str. 81, v nadaljevanju: Direktiva 98/34).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbami Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, Lixus Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft in Megapolis Terminal Szolgáltató kft na eni strani ter Magyar Állam (država Madžarska) na drugi strani glede odškodninske tožbe, ki so jo navedene družbe vložile zaradi škode, ki naj bi jim nastala z izvajanjem nacionalnih zakonov o uporabi igralnih avtomatov, ki sta v nasprotju s pravom Unije.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Člen 1 Direktive 98/34 določa:

„V tej direktivi naslednji izrazi pomenijo:

[...]

3. ‚tehnična specifikacija‘ je v dokumentu vsebovana specifikacija, ki določa zahtevane lastnosti proizvoda, kakor so stopnja kakovosti, zmogljivost, varnost ali mere, vključno z zahtevami v zvezi s proizvodom glede imena, pod katerim se prodaja, izrazoslovjem, simboli, preskušanjem in preskusnimi postopki, embalažo, označevanjem ali etiketiranjem in postopki za ugotavljanje skladnosti.

[...]

4. ‚druge zahteve‘ je zahteva za proizvode, ki ni tehnična specifikacija in ki se nanaša na proizvod zaradi varovanja zlasti potrošnikov ali okolja ter vpliva na njegov življenjski cikel, potem ko je bil dan v promet, kakor so pogoji uporabe, predelave, vnovične uporabe ali odlaganja, kadar lahko taki pogoji znatno vplivajo na sestavo ali značilnost proizvoda ali na njegovo trženje;

[...]

11. ‚tehnični predpis‘ tehnične specifikacije in druge zahteve ali predpisi o storitvah, skupaj z ustreznimi upravnimi določbami, katerih upoštevanje je formalno in dejansko obvezno pri trženju, zagotavljanju storitve, ustanovitvi dobavitelja storitve ali uporabi v državi članici ali njenem večjem delu, pa tudi zakoni in drugi predpisi držav članic, razen tistih, ki so določeni v členu 10 in prepovedujejo proizvodnjo, uvoz, trženje ali uporabo izdelka ali ki prepovedujejo opravljanje ali uporabo storitve ali ustanovitev dobavitelja storitve.

Dejanski tehnični predpisi so zlasti:

— [...]

— [...]

— tehnične specifikacije ali drugi predpisi o storitvah, povezani z davčnimi ali finančnimi ukrepi, ki s spodbujanjem izpolnjevanja takih tehničnih specifikacij ali drugih predpisov o storitvah vplivajo na porabo izdelkov ali storitev; tehnične specifikacije ali drugi predpisi, povezani z nacionalnimi sistemi socialnega zavarovanja, so izključeni.

[...]“

4 Člen 8(1) te direktive določa:

„Države članice v skladu s členom 10 takoj sporočijo Komisiji vsak osnutek tehničnega predpisa, razen kadar gre le za prenos celotnega besedila mednarodnega ali evropskega standarda, ko zadostujejo podatki v zvezi z ustreznim standardom. Komisiji navedejo tudi razloge, na podlagi katerih je uzakonitev takega tehničnega predpisa potrebna, če ti niso že jasno razvidni v osnutku.

[...]“

5 Člen 9 navedene direktive določa:

„1. Države članice preložijo sprejetje osnutka tehničnega predpisa za tri mesece od dneva, ko Komisija prejme sporočilo, navedeno v členu 8(1).

[...]

7. Odstavki od 1 do 5 se ne uporabljajo, kadar:

- mora država članica zaradi nujnih razlogov, ki jih povzročijo resne in nepredvidljive okoliščine v zvezi z zaščito javnega zdravja ali varnosti, zaščito živali ali ohranitvijo rastlin, zaradi predpisov o storitvah in tudi javne politike [javnega reda], zlasti zaščite mladoletnikov, pripraviti tehnične predpise v zelo kratkem času, da bi jih lahko takoj sprejela in uveljavila, pri čemer niso mogoči kakršni koli posveti;

[...]

Država članica v sporočilu iz člena 8, navede razloge za nujnost sprejetih ukrepov. Komisija čim prej predstavi svoja stališča o sporočilu. Kadar se ta postopek neprimerno uporabi, Komisija sprejme ustrezne ukrepe. Komisija sprti obvešča Evropski parlament.“

6 Člen 10(4) te direktive določa:

„Člen 9 se ne uporablja za tehnične specifikacije ali druge zahteve ali predpise o storitvah iz [...] tretje alinee drugega pododstavka točke 11 člena 1.“

Madžarsko pravo

- 7 Člen 26(3) zakona št. XXXIV iz leta 1991 o prirejanju iger na srečo (v nadaljevanju: zakon o igrah na srečo) je v različici, ki se je uporabljala do 9. oktobra 2012, dovoljeval uporabo igralnih avtomatov bodisi v igralnicah bodisi v igralnih salonih, ki jih upravljajo gospodarske družbe, ustanovljene izključno v ta namen.
- 8 V skladu s členom 33 tega zakona v različici, ki se je uporabljala do 31. oktobra 2011, je pavšalni davek na igre na srečo za uporabo igralnih avtomatov na posamezno igralno mesto na mesec znašala 100.000 madžarskih forintov (HUF) za igralne avtomate, nameščene v igralnih salonih kategorije I in II. Z odstopanjem od tega pravila je za igralne avtomate, nameščene v „elektronskih igralnicah“, davek znašal 120.000 HUF, čeprav so se te šteje za posebno vrsto igralnih salonov kategorije I. Davek je bilo treba plačati za vsak začetni mesec. Za uporabo igralnih avtomatov v igralnicah je veljala druga davčna ureditev.
- 9 Člen 33 zakona o igrah na srečo je bil spremenjen s členom 27 zakona št. CXXV iz leta 2011 o spremembah nekaterih davčnih zakonov za zagotovitev proračunske stabilnosti (v nadaljevanju: zakon o spremembah iz leta 2011), ki je začel veljati 1. novembra 2011, s čimer sta bila ta zneska povečana na 700.000 HUF za igralne avtomate, nameščene v elektronskih igralnicah, in na 500.000 HUF za tiste, nameščene v preostalih igralnih salonih kategorije I in II. Z navedenim členom 27 je bil uveden tudi proporcionalni davek od iger na srečo, in sicer na uporabo igralnih avtomatov v igralnih salonih, če neto prihodki od avtomata v posameznem četrtletju znašajo 900.000 HUF ali več. Za avtomate, ki omogočajo več kot eno igralno mesto, se je prag določil z množenjem zneska 900.000 HUF s številom igralnih mest. Ta davek je znašal 20 % od deleža neto prihodkov od avtomata na četrtletje, ki je presegal 900.000 HUF.
- 10 Poleg tega je zakon o spremembah iz leta 2011 določal, da bodo igralni avtomati, nameščeni v igralnih salonih, od 1. januarja 2013 obvezno povezani z osrednjim strežnikom, ki ga bo upravljala gospodarska družba, ki izpolnjuje določene zahteve, in do katerega bodo imele službe za nadzor iger na srečo dostop v realnem času.

- 11 Člen 26(3) zakona o igrah na srečo je bil nato 10. oktobra 2012 spremenjen s členom 5 zakona št. CXLIV iz leta 2012 o spremembah zakona št. XXXIV iz leta 1991 o prirejanju iger na srečo (v nadaljevanju: zakon o spremembah iz leta 2012), s katerim je bila igralnicam pridržana izključna pravica do uporabe igralnih avtomatov.
- 12 S členom 8 zakona o spremembah iz leta 2012 je bil v zakon o igrah na srečo vstavljen člen 40/A, ki je v odstavku 1 določal, da vsa dovoljenja za uporabo igralnih avtomatov, nameščenih v igralnih salonih, ki so bila izdana pred začetkom veljavnosti tega zakona o spremembah, prenehajo veljati dan po začetku veljavnosti tega zakona in da morajo prireditelji iger na srečo ta dovoljenja vrniti davčnim organom v petnajstih dneh od navedenega datuma.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 13 Tožeče stranke v postopku v glavni stvari so gospodarske družbe, ki so do začetka veljavnosti zakona o spremembah iz leta 2012 uporabljale igralne avtomate v igralnih salonih. Svoje dejavnosti so opravljale zlasti z avtomati, ki so izvirali iz drugih držav članic. Del njihovih strank so bili državljani Evropske unije, ki so letovali na Madžarskem.
- 14 V skladu z madžarskimi predpisi, ki so veljali od 16. avgusta 1991 do 9. oktobra 2012, je bila uporaba igralnih avtomatov v igralnicah in igralnih salonih mogoča po pridobitvi upravnega dovoljenja, ki ga je podelila služba za inšpekcijski nadzor iger na srečo. Upravljavci igralnih salonov, kot so tožeče stranke v postopku v glavni stvari, so morali plačati mesečni pavšalni davek, ki je do 31. oktobra 2011 znašal 100.000 HUF na avtomat.
- 15 Z zakonom o spremembah iz leta 2011 je bilo naloženo, da morajo biti igralni avtomati, ki se uporabljajo v igralnih salonih, od 1. januarja 2013 povezani z osrednjim strežnikom.
- 16 S tem zakonom se je od 1. novembra 2011 tudi petkratno zvišal znesek mesečnega pavšalnega davka na uporabo igralnih avtomatov, nameščenih v igralnih salonih, pri čemer je bil dodan še proporcionalni davek v obliki odstotne stopnje od neto prihodkov od posameznega avtomata na četrletje. Znesek davka na uporabo avtomatov, nameščenih v igralnicah, pa je ostal nespremenjen.
- 17 Madžarska vlada je 30. septembra 2011, torej dan po objavi zakona o spremembah iz leta 2011, besedilo tega zakona priglasila Evropski komisiji, a ne da bi navedla, da povečanje davkov, uvedeno z navedenim zakonom, spada na področje uporabe Direktive 98/34. Odlog iz člena 9(1) te direktive ni bil spoštovan.
- 18 Uvedba sistema uporabe igralnih avtomatov z osrednjim strežnikom, kakor je bila določena z zakonom o spremembah iz leta 2011, je bila nazadnje opuščena, saj je madžarski parlament 2. oktobra 2012 na podlagi predloga vlade z dne 1. oktobra 2012 sprejel zakon o spremembah iz leta 2012, s katerim je bila prepovedana uporaba igralnih avtomatov zunaj igralnic. Da bi upravičil tako prepoved, se je zakonodajalec skliceval na preprečevanje kriminala in odvisnosti od iger na srečo ter na interese javnega zdravja v zvezi s preprečevanjem odvisnosti od iger na srečo. Ta zakon je začel veljati 10. oktobra 2012, dan po njegovi objavi. Naslednji dan, tj. 11. oktobra 2012, so dovoljenja za uporabo igralnih avtomatov v igralnih salonih prenehala veljati po samem zakonu, ne da bi zakonodajalec predvidel odškodnino za zadevne subjekte.
- 19 Madžarska vlada je 1. oktobra 2012 Komisiji sporočila osnutek zakona o spremembah iz leta 2012, pri čemer ga je opredelila kot finančni ukrep v smislu člena 1, točka 11, Direktive 98/34. V skladu s členom 10(4) te direktive se ni uporabil noben odlog. Komisija je 15. oktobra 2012 to vlado obvestila o svojem nestrinjanju s to opredelitvijo. Navedena vlada se je tedaj sklicevala na nujne razloge v smislu člena 9(7) navedene direktive.

- 20 Tožeče stranke v postopku v glavni stvari so pri Fővárosi Törvényszék (sodišče v Budimpešti) vložile tožbo proti Magyar Állam zaradi odprave škode, ki jim je po njihovih navedbah nastala zaradi uporabe nekaterih določb zakona o spremembah iz leta 2011 in zakona o spremembah iz leta 2012. Po njihovih navedbah škoda obsega davke od iger na srečo, ki so jih plačale, depreciacijo njihovih avtomatov in stroške, ki so jim nastali v postopku v glavni stvari.
- 21 Magyar Állam je predlagala zavrnitev tožbe, pri čemer je izpodbijala tako njeno pravno podlago kot zneske, ki so jih zahtevale tožeče stranke v glavni stvari.
- 22 S sklepom z dne 13. marca 2014 je Fővárosi Törvényszék prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali je zakonodaja države članice – ki ni diskriminatorna in s katero se naenkrat in brez prilagoditvenega obdobja petkratno zviša prejšnji znesek neposrednega davka, imenovanega davek na igre na srečo, ki ga je treba plačati za igralne avtomate, ki se uporabljajo v igralnih salonih, in ki poleg tega uvaja davek na igre na srečo, izražen z odstotno stopnjo, tako da se omejuje dejavnost prirediteljev iger na srečo, ki vodijo igralne salone – v skladu s členom 56 PDEU?
 2. Ali je člen 34 PDEU mogoče razlagati tako, da na njegovo področje uporabe spada zakonodaja države članice, ki ni diskriminatorna in s katero se naenkrat in brez prilagoditvenega obdobja petkratno zviša prejšnji znesek neposrednega davka, imenovanega davek na igre na srečo, ki ga je treba plačati za igralne avtomate, ki se uporabljajo v igralnih salonih, in ki poleg tega uvaja davek na igre na srečo, izražen z odstotno stopnjo, tako da se omejuje uvoz igralnih avtomatov v Madžarsko iz Evropske unije?
 3. Če je treba na prvo in/ali drugo vprašanje odgovoriti pritrdilno, ali se lahko država članica v okviru uporabe členov 36 PDEU, 52(1) PDEU in 61 PDEU ali glede obstoja nujnih razlogov sklicuje izključno na ureditev proračunskega stanja?
 4. Če je treba na prvo in/ali drugo vprašanje odgovoriti pritrdilno, ali je treba pri presoji omejitev, ki jih vzpostavijo države članice, in dodelitve prilagoditvenega obdobja za davčni predpis upoštevati splošna pravna načela, navezujoč se na člen 6(3) PEU?
 5. Če je treba na prvo in/ali drugo vprašanje odgovoriti pritrdilno, ali je treba sodbo v združenih zadevah Brasserie du pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79) razlagati tako, da je kršitev člena 34 PDEU in/ali člena 56 PDEU lahko podlaga za odškodninsko odgovornost države članice, ker navedeni določbi – zaradi svojega neposrednega učinka – ustvarjata pravice za posameznike v državah članicah?
 6. Ali je Direktivo 98/34 treba razlagati tako, da se za ‚dejanski tehnični predpis‘ šteje davčni predpis države članice, s katerim se naenkrat petkratno zviša znesek neposrednega davka, in sicer davka na igre na srečo, ki ga je treba plačati za igralne avtomate, ki se uporabljajo v igralnih salonih, in ki poleg tega uvaja davek, izražen z odstotno stopnjo?
 7. Če je treba na šesto vprašanje odgovoriti pritrdilno, ali lahko posamezniki v državi članici proti tej uveljavljajo kršitev člena 8(1) in/ali člena 9(1) Direktive 98/34, ki jo stori ta država članica, in sicer kot opustitev države članice, ki je podlaga za odškodninsko odgovornost? Ali je cilj Direktive 98/34 podeliti pravice posameznikom? Katere vidike mora nacionalno sodišče upoštevati pri presoji, ali je Magyar Állam storila dovolj resno kršitev, in kateri odškodninski zahtevki lahko temeljijo na taki kršitvi?

8. Ali je zakonodaja države članice – ki ni diskriminatorna in s katero se s takojšnjim učinkom prepove uporaba igralnih avtomatov v igralnih salonih, ne da bi se prizadetim prirediteljem iger na srečo dodelilo prehodno ali prilagoditveno obdobje in ne da bi se jim ponudila ustrezna odškodnina, in s katero se tako v korist igralnic vzpostavi monopol nad uporabo igralnih avtomatov – v skladu s členom 56 PDEU?
9. Ali je člen 34 PDEU mogoče razlagati tako, da mora biti ta določba odločilna in jo je treba uporabiti tudi v primeru, da država članica sprejme nediskriminatorno zakonodajo, ki, čeprav ne prepoveduje neposredno uvoza igralnih avtomatov iz Evropske unije, omejuje ali prepoveduje dejansko rabo in uporabo navedenih avtomatov pri prirejanju iger na srečo, ne da bi pri tem prizadetim prirediteljem iger na srečo, ki opravljajo to dejavnost, dodelila prehodno ali prilagoditveno obdobje ali odškodnino?
10. Če je treba na osmo in/ali deveto vprašanje odgovoriti pritrdilno, katera merila mora upoštevati nacionalno sodišče pri presoji, ali je bila omejitev nujna, ustrezna in sorazmerna v okviru uporabe členov 36 PDEU, 52(1) PDEU in 61 PDEU ali [obstoja] nujnih razlogov?
11. Če je treba na osmo in/ali deveto vprašanje odgovoriti pritrdilno, ali je treba v zvezi s prepovedmi, ki jih vzpostavijo države članice, in z dodelitvijo prilagoditvenega obdobja upoštevati splošna pravna načela, navezujoč se na člen 6(3) PEU? Ali je treba v zvezi z omejitvijo, ki se uvaja v obravnavani zadevi, upoštevati temeljne pravice – kot sta lastninska pravica in prepoved odvzema lastnine brez odškodnine – in kako, če je odgovor pritrdilen?
12. Če je treba na osmo in/ali deveto vprašanje odgovoriti pritrdilno, ali je treba sodbo v združenih zadevah *Brasserie du pêcheur* in *Factortame* (C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79) razlagati tako, da je kršitev člena 34 PDEU in/ali člena 56 PDEU lahko podlaga za odškodninsko odgovornost države članice, ker navedeni določbi – zaradi svojega neposrednega učinka – ustvarjata pravice za posameznike v državah članicah?
13. Ali je Direktivo 98/34/ES mogoče razlagati tako, da se predpis države članice, ki s tem, da uporabo igralnih avtomatov omejuje na igralnice, njihovo uporabo prepoveduje v igralnih salonih, šteje za ‚druge zahteve‘?
14. Če je treba na trinajsto vprašanje odgovoriti pritrdilno, ali lahko posameznik v državi članici proti tej uveljavlja kršitev člena 8(1) in/ali člena 9(1) Direktive 98/34, ki jo stori ta država članica, in sicer kot opustitev države članice, ki je podlaga za odškodninsko odgovornost? Katere vidike mora nacionalno sodišče upoštevati pri presoji, ali je tožena stranka storila dovolj resno kršitev, in kateri odškodninski zahtevki lahko temeljijo na taki kršitvi?
15. Ali je načelo prava Skupnosti, v skladu s katerim so države članice dolžne posameznikom dodeliti odškodnino za škodo, nastalo zaradi kršitev prava Skupnosti, ki jih je mogoče pripisati državam članicam, treba uporabiti tudi v primeru, ko ima država članica suverenost na področju, na katero se nanaša sprejeti predpis? Ali lahko v tem primeru kot smernice služijo tudi temeljne pravice in splošna pravna načela, ki izhajajo iz skupnih ustavnih tradicij držav članic?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Pristojnost Sodišča

23. Madžarska vlada najprej v bistvu izpodbija, da bi bilo Sodišče pristojno za odgovor na postavljena vprašanja, saj naj glede na to, da ni podan čezmejni element, spor o glavni stvari ne bi imel nikakršne navezne okoliščine s pravom Unije.

- 24 V zvezi s tem je treba opozoriti, da lahko za nacionalno zakonodajo, kakršna je ta, ki se obravnava v postopku v glavni stvari – ki se brez razlikovanja uporablja za madžarske državljane in državljane drugih držav članic – določbe o temeljnih svoboščinah, zagotovljenih s Pogodbo DEU, praviloma veljajo le, kadar se uporablja za položaje, ki so povezani s trgovino med državami članicami (glej v tem smislu sodbi Anomar in drugi, C-6/01, EU:C:2003:446, točka 39, in Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, točka 21).
- 25 V obravnavani zadevi je iz predložitvene odločbe razvidno, da so bili del strank tožečih strank v glavni stvari državljani Unije, ki so letovali na Madžarskem.
- 26 Pri storitvah, ki jih ponudnik s sedežem v eni od držav članic, ne da bi jo zapustil, nudi prejemniku s sedežem v drugi državi članici, pa gre za čezmejno opravljanje storitev v smislu člena 56 PDEU (glej v tem smislu sodbe Alpine Investments, C-384/93, EU:C:1995:126, točki 21 in 22; Gambelli in drugi, C-243/01, EU:C:2003:597, točka 53, in Komisija/Španija, C-211/08, EU:C:2010:340, točka 48).
- 27 Poleg tega nikakor ni izključeno, da so ali bi lahko bili gospodarski subjekti s sedežem v drugih državah članicah, ne v Madžarski, zainteresirani za odprtje igralnih salonov na madžarskem ozemlju (glej v tem smislu sodbi Blanco Pérez in Chao Gómez, C-570/07 in C-571/07, EU:C:2010:300, točka 40, in Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, točka 21).
- 28 V teh okoliščinah je Sodišče pristojno, da odgovori na postavljena vprašanja.

Obstoj omejitev temeljnih svoboščin

Prvo in drugo vprašanje

- 29 Predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali nacionalna zakonodaja, kot je zakon o spremembah iz leta 2011, ki, ne da bi določala prehodno obdobje, petkratno zvišuje znesek pavšalnega davka na uporabo igralnih avtomatov v igralnih salonih in ki poleg tega uvaja proporcionalni davek, ki bremeni isto dejavnost, pomeni omejitev prostega pretoka blaga in svobode opravljanja storitev, ki sta zagotovljena s členom 34 PDEU oziroma členom 56 PDEU.
- 30 Najprej je treba poudariti, da taka zakonodaja neposredno vpliva na dejavnost uporabe igralnih avtomatov. Vendar pa lahko ta zakonodaja samo posredno, zaradi vpliva, ki ga ima na to dejavnost, vpliva na uvoz teh avtomatov.
- 31 Ne da bi bilo treba preučiti, ali je uvoz igralnih avtomatov akcesoren njihovi uporabi, je treba ugotoviti, da čeprav bi bila uporaba teh avtomatov vezana na transakcijo njihovega uvoza, za prvo dejavnost veljajo določbe Pogodbe o svobodi opravljanja storitev, za drugo pa tiste o prostem pretoku blaga (sodba Anomar in drugi, C-6/01, EU:C:2003:446, točka 55).
- 32 Vendar, čeprav bi se štelo, da bi nacionalna zakonodaja, kot je zakon o spremembah iz leta 2011, lahko omejevala uvoz igralnih avtomatov, ker zmanjšuje možnosti njihove uporabe, Sodišče v tem postopku ne more odločiti o vprašanju, ali člen 34 PDEU nasprotuje uporabi take zakonodaje, ne da bi bila podana zadostna pojasnila glede dejanskih posledic te zakonodaje na uvoz igralnih avtomatov (glej v tem smislu sodbo Läärä in drugi, C-124/97, EU:C:1999:435, točka 26).
- 33 V teh okoliščinah je treba tovrstno zakonodajo preučiti samo z vidika člena 56 PDEU.

- 34 V zvezi s tem je treba najprej pojasniti, da čeprav neposredni davki spadajo v pristojnost držav članic, jo morajo te izvrševati ob spoštovanju prava Unije in zlasti temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo (glej v tem smislu sodbo Blanco in Fabretti, C-344/13 in C-367/13, EU:C:2014:2311, točka 24 in navedena sodna praksa).
- 35 Člen 56 PDEU ne zahteva samo odprave vsakršne diskriminacije ponudnika storitev s sedežem v drugi državi članici zaradi njegovega državljanstva, ampak tudi odpravo vsakršne omejitve svobode opravljanja storitev – čeprav se ta omejitev uporablja brez razlikovanja za nacionalne ponudnike in ponudnike iz drugih držav članic – če lahko onemogoča, ovira ali zmanjšuje privlačnost dejavnosti ponudnika s sedežem v drugi državi članici, v kateri ta zakonito opravlja podobne storitve (glej v tem smislu sodbi Sporting Exchange, C-203/08, EU:C:2010:307, točka 23 in navedena sodna praksa, ter HIT in HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, točka 16).
- 36 Člen 56 PDEU pa se ne nanaša na ukrepe, katerih edini učinek je povzročitev dodatnih stroškov za zadevno storitev in ki na opravljanje storitev med državami članicami vplivajo enako kot na opravljanje storitev v posamezni državi članici (sodba Mobistar in Belgacom Mobile, C-544/03 in C-545/03, EU:C:2005:518, točka 31).
- 37 Nedvomno zakon o spremembah iz leta 2011 ne vzpostavlja nikakršne neposredne diskriminacije med madžarskimi družbami in družbami s sedežem v drugih državah članicah, ki uporabljajo igralne avtomate v igralnih salonih na madžarskem ozemlju, saj se pavšalni davek in proporcionalni davek, določena s tem zakonom, pobirata pod enakimi pogoji za vse te družbe.
- 38 Poleg tega ni ne iz predložitvene odločbe ne iz stališč, ki so jih predložile stranke v postopku, razvidno, da bi imele družbe, ki vodijo igralne salone na madžarskem trgu, večinoma sedež v drugih državah članicah, zaradi česar bi zakonodaja iz postopka v glavni stvari lahko pomenila posredno diskriminacijo ponudnikov storitev s sedežem v drugih državah članicah (glej v tem smislu sodbi Spotti, C-272/92, EU:C:1993:848, točka 18, in Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, točki 39 in 41).
- 39 Vendar tožeče stranke v postopku v glavni stvari zatrjujejo, da je zakon o spremembah iz leta 2011 s tem, da je drastično povišal znesek davkov na uporabo igralnih avtomatov v igralnih salonih, upravljavcem igralnih salonov onemogočil donosno uporabo teh avtomatov in s tem dejansko izključno pravico za to dejavnost dodelil upravljavcem igralnic. Konkretno, če bi imel igralni salon kategorije I povprečni mesečni prihodek 200.000 HUF na igralni avtomat, bi že samo plačilo 500.000 HUF mesečnega pavšalnega davka povzročilo takojšnjo povprečno mesečno izgubo 300.000 HUF na igralni avtomat. Vsekakor pa bi bil, tudi če bi nekateri upravljavci igralnih salonov imeli večje prihodke, dobiček po odštetju navedenih davkov in različnih stroškov enak nič ali kvečjemu minimalen.
- 40 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da če bi zakon o spremembah iz leta 2011 dejansko lahko onemogočal, oviral ali zmanjšal privlačnost izvrševanja svobode opravljanja storitev z uporabo igralnih avtomatov v igralnih salonih na Madžarskem, kar mora preveriti predložitveno sodišče, bi ga bilo treba šteti za omejitev svobode opravljanja storitev, zagotovljene s členom 56 PDEU.
- 41 Tako bi bilo, če bi predložitveno sodišče ugotovilo, da se je po povišanju davkov, določenem z zakonom o spremembah iz leta 2011, dejavnost uporabe igralnih avtomatov omejila na igralnice, na katere se to povišanje ne nanaša. Tako bi navedeno povišanje imelo učinek, primerljiv s prepovedjo uporabe igralnih avtomatov zunaj igralnic, ki se v skladu z ustaljeno zakonodajo šteje za omejitev svobode opravljanja storitev (glej zlasti sodbi Anomar in drugi, C-6/01, EU:C:2003:446, točka 75, in Komisija/Grčija, C-65/05, EU:C:2006:673, točka 53).

- 42 Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da nacionalna zakonodaja, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki – ne da bi določala prehodno obdobje – petkratno zvišuje znesek pavšalnega davka na uporabo igralnih avtomatov v igralnih salonih in ki poleg tega uvaja proporcionalni davek, ki bremeni isto dejavnost, pomeni omejitev svobode opravljanja storitev, zagotovljene s členom 56 PDEU, če lahko onemogoča, ovira ali zmanjšuje privlačnost izvrševanja svobode opravljanja storitev uporabe igralnih avtomatov v igralnih salonih, kar mora preveriti predložitveno sodišče.
- 43 Iz razlogov, navedenih v točkah od 30 do 32, na drugo vprašanje ni treba odgovoriti.

Osmo in deveto vprašanje

- 44 Predložitveno sodišče z osmim in devetim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, sprašuje, ali nacionalna zakonodaja, kot je zakon o spremembah iz leta 2012, ki – ne da bi določal prehodno obdobje ali odškodnino za upravljavce igralnih salonov – prepoveduje uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic, pomeni omejitev prostega pretoka blaga in svobode opravljanja storitev, ki sta zagotovljena s členom 34 PDEU oziroma členom 56 PDEU.
- 45 Najprej je treba navesti, da se nekatere trditve, ki so jih stranke postopka v glavni stvari predstavile pred Sodiščem, nanašajo na vprašanja, ki ne zadevajo zgoraj navedenih vprašanj za predhodno odločanje in ki so povezana z elementi, ki so zunaj dejanskega okvira, opisanega v predložitveni odločbi.
- 46 Konkretno, tožeče stranke iz postopka v glavni stvari so v pisnih stališčih zatrjevale, kar je madžarska vlada potrdila na obravnavi, da lahko igralnico na madžarskem ozemlju upravljajo samo gospodarski subjekti, ki jim je Magyar Állam podelila koncesijo. Koncesije za upravljanje igralnice pa naj bi se podelile le omejenemu številu podjetij in so lahko v nekaterih okoliščinah dodeljene brez predhodnega javnega razpisa. Poleg tega naj bi po navedbah tožečih strank iz postopka v glavni stvari do zdaj koncesijo pridobile samo družbe s sedežem na Madžarskem. Tako naj bi madžarski postopki podeljevanja koncesij v praksi postavljali v slabši položaj subjekte s sedežem v drugih državah članicah.
- 47 Vendar je vprašanje skladnosti navedenih postopkov s pravom Unije ločeno od vprašanja skladnosti prepovedi uporabe igralnih avtomatov zunaj igralnic s pravom Unije, ki edino spada med vprašanja, ki jih je postavilo predložitveno sodišče.
- 48 V zvezi s tem je treba pojasniti, da lahko samo nacionalno sodišče opredeli predmet vprašanj, ki jih želi nasloviti na Sodišče. Sodišče ne more na predlog ene od strank postopka v glavni stvari preučiti vprašanj, ki mu jih nacionalno sodišče ni predložilo. Če bi to glede na potek spora menilo, da je treba pridobiti dodatne elemente razlage prava Unije, bi moralo le-to Sodišču znova predlagati sprejetje predhodne odločbe (glej v tem smislu sodbe CBEM, 311/84, EU:C:1985:394, točka 10; Syndesmos Melon tis Eleftheras Evangelikis Ekklesias in drugi, C-381/89, EU:C:1992:142, točka 19, in Slob, C-236/02, EU:C:2004:94, točka 29). Torej Sodišču ni treba obravnavati trditve, navedenih v točki 46 te sodbe.
- 49 Zato je treba ugotoviti, ali nacionalna zakonodaja, kot je zakon o spremembah iz leta 2012, omejuje prosti pretok blaga in svobodo opravljanja storitev s tem, da prepoveduje uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic, pri čemer je to vprašanje neodvisno od vprašanja, ali poleg tega madžarski predpisi glede postopka za podelitev koncesije za upravljanje igralnice prav tako pomenijo omejitev teh svoboščin.
- 50 Iz razlogov, navedenih v točkah od 30 do 32, je treba tako nacionalno zakonodajo preučiti samo z vidika člena 56 PDEU.

- 51 V zvezi s tem zlasti iz sodne prakse, na katero je opozorjeno v točki 41, izhaja, da nacionalna zakonodaja, ki dovoljuje prirejanje in igranje nekaterih iger na srečo samo v igralnicah, pomeni omejitev svobode opravljanja storitev.
- 52 V teh okoliščinah je treba na osmo vprašanje odgovoriti, da nacionalna zakonodaja, kakršna je v postopku v glavni stvari, ki – ne da bi določala prehodno obdobje ali odškodnino za upravljavce igralnih salonov – prepoveduje uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic, pomeni omejitev svobode opravljanja storitev, zagotovljene s členom 56 PDEU.
- 53 Na deveto vprašanje ni treba odgovoriti.

Utemeljitev omejitev svobode opravljanja storitev

- 54 Predložitveno sodišče s tretjim, četrtem, desetim in enajstim vprašanjem, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, v kakšnih okoliščinah je mogoče omejitve, ki bi lahko izhajale iz nacionalne zakonodaje, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, dopustiti kot izjemne ukrepe, ki so izrecno določeni v členih 51 PDEU in 52 PDEU, ki se za to področje uporabljata na podlagi člena 62 PDEU, ali v skladu s sodno prakso Sodišča utemeljiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu.
- 55 Ker tako zakon o spremembah iz leta 2011 kot zakon o spremembah iz leta 2012 spadata v okvir nacionalne reforme, katere cilj je oviranje uporabe igralnih avtomatov, in ker je madžarski zakonodajalec za utemeljevanje teh dveh zakonov navedel enake cilje, je treba vprašanje morebitne utemeljenosti omejitev, ki izhajajo iz navedenih zakonov, obravnavati skupaj.

Obstoj nujnih razlogov v splošnem interesu

- 56 Najprej je treba opozoriti, da je ureditev iger na srečo eno od področij, med katerimi obstajajo precejšnja moralna, verska in kulturna razhajanja med državami članicami. Ker ta ureditev ni usklajena na ravni Unije, lahko načeloma vsaka država članica svobodno določi cilje svoje politike na področju iger na srečo in po potrebi natančno določi zeleno raven varstva (glej v tem smislu sodbi Dickinger in Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, točka 47, ter Digibet in Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, točka 24).
- 57 Vprašanje, katerim ciljem dejansko sledi nacionalna ureditev, v okviru zadeve, ki je Sodišču predložena na podlagi člena 267 PDEU, spada v pristojnost predložitvenega sodišča (sodba Pflieger in drugi, C-390/12, EU:C:2014:281, točka 47).
- 58 Kljub temu je treba ugotoviti, da cilji, ki naj bi jih uresničevala zakona iz postopka v glavni stvari, in sicer varstvo potrošnikov pred odvisnostjo od iger na srečo ter preprečevanje kriminala in goljufij, vezanih na igre na srečo, pomenijo nujne razloge v splošnem interesu, ki bi lahko utemeljevali omejitve dejavnosti iger na srečo (glej v tem smislu sodbi Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, točka 55, ter Stanley International Betting in Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, točki 48 in 49 in navedena sodna praksa).
- 59 Tožeče stranke v glavni stvari pa trdijo, da je v resnici glavni cilj zakona o spremembah iz leta 2011 povečanje davčnih prihodkov od uporabe igralnih avtomatov.
- 60 Sodišče je v zvezi s tem že večkrat razsodilo, da samo cilj zagotavljanja čim višjih državnih prihodkov ne more dovoliti takega omejevanja svobode opravljanja storitev (glej zlasti sodbi Dickinger in Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, točka 55, ter Pflieger in drugi, C-390/12, EU:C:2014:281, točka 54).

61 Vendar okoliščina, da ima omejitve dejavnosti iger na srečo postransko še pozitivne posledice za proračun zadevne države članice, ne preprečuje, da bi bila ta omejitev utemeljena, če dejansko uresničuje zlasti cilje v zvezi z nujnimi razlogi v splošnem interesu (glej v tem smislu sodbi Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, točka 36, ter Gambelli in drugi, C-243/01, EU:C:2003:597, točka 62), kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Sorazmernost omejitev iz člena 56 PDEU

62 Najprej je treba opozoriti, da načine organizacije in nadzora nad dejavnostmi prirejanja in igranja iger na srečo, kot je sklenitev koncesijske pogodbe z državo ali omejevanje prirejanja in igranja nekaterih iger na zgolj za to določene prostore, izberejo nacionalni organi v okviru svoje diskrecijske pravice (sodbi Anomar in drugi, C-6/01, EU:C:2003:446, točka 88, in Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, točka 59).

63 Omejeno dovoljevanje teh iger na srečo v okviru posebnih ali izključnih pravic, ki so nekaterim gospodarskim subjektom podeljene ali na njih prenesene s koncesijo – ki ima zlasti to prednost, da se želja po igranju in izvedba iger na srečo usmerita v nadzorovane okvire – namreč lahko pripomore k uresničevanju ciljev v splošnem interesu, in sicer varstva potrošnikov in varstva družbenega reda (glej zlasti sodbe Läärä, C-124/97, EU:C:1999:435, točka 37; Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, točka 35, ter Anomar in drugi, C-6/01, EU:C:2003:446, točka 74).

64 Vseeno pa morajo biti glede omejitev, ki jih določijo države članice, izpolnjeni pogoji v zvezi z njihovo sorazmernostjo, ki izhajajo iz sodne prakse Sodišča, in sicer morajo biti te omejitve primerne za uresničevanje zastavljenega cilja in ne smejo presegati tega, kar je nujno za doseg tega cilja. Poleg tega je treba v okviru tega opozoriti, da je nacionalna zakonodaja za uresničevanje navedenega cilja primerna le, če resnično odraža namen doslednega in sistematičnega doseganja tega cilja (glej sodbo HIT in HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, točka 22 in navedena sodna praksa).

65 Država članica, ki se želi sklicevati na cilj, ki utemeljuje oviranje svobode opravljanja storitev, mora sodišču, ki odloča o tem vprašanju, predložiti vse potrebne elemente, ki mu lahko omogočijo, da se prepriča o tem, ali navedeni ukrep res izpolnjuje zahteve, ki izhajajo iz načela sorazmernosti (glej sodbi Dickinger in Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, točka 54, ter Pflieger in drugi, C-390/12, EU:C:2014:281, točka 50).

66 V obravnavani zadevi tožeče stranke iz postopka v glavni stvari zatrjujejo, da zakona iz postopka v glavni stvari v resnici ne odražata namena doslednega in sistematičnega doseganja zatrjevanih ciljev v javnem interesu.

67 Po eni strani trdijo, da je madžarski zakonodajalec po reformah, uvedenih s tema zakonoma, liberaliziral spletne igre na srečo za igralnice, vključno s spletnimi igralnimi avtomati, od 19. julija 2013 dalje. Po drugi strani naj bi bilo leta 2014 podeljenih sedem novih koncesij za igralnice, kar je sicer na obravnavi potrdila tudi madžarska vlada.

68 Ugotoviti je treba, da je te okoliščine mogoče – kar mora preveriti predložitveno sodišče – pripisati politiki nadziranega širjenja dejavnosti iger na srečo.

69 Sodišče pa je razsodilo, da je taka politika lahko skladna tako s ciljem preprečevanja izkoriščanja dejavnosti iger na srečo za kriminalne in goljufive namene kot s ciljem preprečevanja spodbujanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo in boja proti zasvojenosti z njimi, pri čemer potrošnike usmerja k ponudbi dovoljenih izvajalcev, ki naj bi bila brez kriminalnih elementov in zasnovana tako, da potrošnike bolje varuje pred čezmerno porabo in zasvojenostjo z igrami na srečo (glej v tem smislu sodbi Stoß in drugi, C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 in C-410/07, EU:C:2010:504, točki 101 in 102, ter Zeturf, C-212/08, EU:C:2011:437, točka 67).

- 70 Za doseganje tega cilja usmerjanja v nadzorovane okvire morajo biti pooblaščen izvajalci zanesljiva in hkrati privlačna alternativa za prepovedane dejavnosti, kar lahko med drugim vključuje uporabo novih načinov distribucije (glej v tem smislu sodbe Placanica in drugi, C-338/04, C-359/04 in C-360/04, EU:C:2007:133, točka 55; Ladbrokes Betting & Gaming in Ladbrokes International, C-258/08, EU:C:2010:308, točka 25, ter Dickinger in Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, točka 64).
- 71 Vendar je mogoče politiko nadziranega širjenja dejavnosti iger na srečo šteti za dosledno le, če so kriminalne in goljufive dejavnosti v zvezi z igrami na srečo in zasvojenost z igrami na srečo v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari na Madžarskem pomenile težavo ter če bi širjenje dovoljenih in reguliranih dejavnosti to težavo lahko rešilo (glej v tem smislu sodbe Ladbrokes Betting & Gaming in Ladbrokes International, C-258/08, EU:C:2010:308, točka 30; Zeturf, C-212/08, EU:C:2011:437, točka 70, ter Dickinger in Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, točka 67).
- 72 Predložitveno sodišče mora v okviru zadeve, ki mu je predložena, preveriti, ali so ti pogoji izpolnjeni in ali zadevna politika širjenja ni tako obsežna, da bi bila nezdržljiva s ciljem omejevanja odvisnosti od iger (glej v tem smislu sodbo Ladbrokes Betting & Gaming in Ladbrokes International, C-258/08, EU:C:2010:308, točka 38).
- 73 V ta namen mora predložitveno sodišče opraviti celovito presojo okoliščin sprejetja in izvajanja zadevne omejevalne zakonodaje.

Presoja utemeljitev z vidika temeljnih pravic

- 74 Med drugim je treba spomniti, da če se država članica sklicuje na nujne razloge v splošnem interesu, da bi upravičila ureditev, ki bi lahko ovirala uresničevanje svobode opravljanja storitev, je treba to utemeljitev razlagati tudi ob upoštevanju splošnih načel prava Unije in zlasti temeljnih pravic, ki jih zdaj zagotavlja Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina). Tako je mogoče zadevno nacionalno ureditev uvrstiti med izjeme, ki so določene, le če je v skladu s temeljnimi pravicami, katerih spoštovanje zagotavlja Sodišče (glej v tem smislu sodbi ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, točka 43; Familiapress, C-368/95, EU:C:1997:325, točka 24, in Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, točka 125).
- 75 V obravnavani zadevi tožeče stranke iz postopka v glavni stvari zatrjujejo, da zadevna zakona po eni strani kršita načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj, po drugi strani pa lastninsko pravico iz člena 17 Listine.
- Načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj
- 76 Tožeče stranke iz postopka v glavni stvari zatrjujejo, da zakonodaja iz postopka v glavni stvari s tem, da drastično zvišuje znesek davkov, ki jih je treba plačati za uporabo igralnih avtomatov v igralnih salonih, in hkrati določa prehod na sistem uporabe z osrednjim strežnikom, ter s tem, da prepoveduje uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic brez ustreznega prehodnega obdobja in odškodnine za zadevne subjekte, krši načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj.
- 77 V zvezi s tem je treba poudariti, da načelo pravne varnosti, katerega korelat je načelo varstva legitimnih pričakovanj, zlasti zahteva, da so pravna pravila jasna, natančna in imajo predvidljive učinke, predvsem če imajo lahko neugodne posledice za posameznike in podjetja (glej v tem smislu sodbe VEMW in drugi, C-17/03, EU:C:2005:362, točka 80 in navedena sodna praksa; ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, točka 69, ter Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, točka 44).

- 78 Sodišče je tudi razsodilo, da se gospodarski subjekt ne more zanašati na to, da ne bo nikakršnih zakonskih sprememb, ampak lahko le izpodbija način izvajanja take spremembe (glej v tem smislu sodbo Gemeente Leusden in Holin Groep, C-487/01 in C-7/02, EU:C:2004:263, točka 81).
- 79 Prav tako načelo pravne varnosti ne prepoveduje zakonskih sprememb, temveč kvečjemu zahteva, da zakonodajalec upošteva posebne okoliščine gospodarskih subjektov in po potrebi predvidi prilagoditev na uporabo novih pravnih predpisov (sodbi VEMW in drugi, C-17/03, EU:C:2005:362, točka 81, in Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, točka 49; glej v tem smislu sodbo Gemeente Leusden in Holin Groep, C-487/01 in C-7/02, EU:C:2004:263, točka 70).
- 80 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora predložitveno sodišče preučiti, ali je nacionalna zakonodaja v skladu z načeloma pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj, Sodišče pa je pri odločanju o predlogu za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU pristojno le za to, da temu sodišču predloži vse elemente razlage prava Unije, ki mu omogočajo presojo te skladnosti (glej zlasti sodbi Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, točka 45 in navedena sodna praksa, in Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, točka 126).
- 81 Predložitveno sodišče lahko v ta namen upošteva vse upoštevalne elemente ki izhajajo iz besedila, cilja in sistematike zadevnih zakonov (glej v tem smislu sodbo Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, točka 129).
- 82 Zato, da bi se predložitvenemu sodišču zagotovil koristen odgovor, je treba izpostaviti te elemente, ki so razvidni iz spisa, ki je bil predložen Sodišču.
- 83 Tožeče stranke iz postopka v glavni stvari v zvezi z zakonom o spremembah iz leta 2011 na prvem mestu trdijo, da je ta petkratno zvišal znesek pavšalnega davka na uporabo igralnih avtomatov v igralnih salonih, hkrati pa uvedel proporcionalni davek, z veljavnostjo od 1. novembra 2011, to je ob zapadlosti prve mesečne obveznosti po objavi tega zakona, pri čemer davčna ureditev za to dejavnost približno dvajset let ni bila predmet nobene zakonske spremembe. Tako po navedbah tožečih strank iz postopka v glavni stvari zaradi tega neobstoja ustreznega prilagoditvenega obdobja subjekti, ki so načrtovali odprtje novih igralni salonov, niso mogli pravočasno ukrepati, da bi svoj načrt preložili ali se mu odpovedali. Poleg tega naj bi bili zaradi povečanja davkov, ki jih je treba plačati za uporabo igralnih avtomatov v igralnih salonih, številni subjekti prisiljeni k prenehanju te dejavnosti.
- 84 Kar zadeva, na drugem mestu, zakon o spremembah iz leta 2012, je iz predložitvene odločbe razvidno, da je le-ta dan po začetku svoje veljavnosti povzročil prenehanje veljavnosti dovoljenj za uporabo igralnih avtomatov v igralnih salonih po samem zakonu, ne da bi predvidel prehodno obdobje ali odškodnino za zadevne subjekte.
- 85 V zvezi s tem je treba opozoriti, da če nacionalni zakonodajalec prekliče dovoljenja, ki njihovim imetnikom omogočajo opravljanje gospodarske dejavnosti, mora za te imetnike predvideti prehodno obdobje, ki je dovolj dolgo, da se lahko ti prilagodijo, ali sistem razumnih nadomestil (glej v tem smislu sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 13. januarja 2015 v zadevi Vékony proti Madžarski, št. 65681/13, točki 34 in 35).
- 86 Poleg tega tožeče stranke v postopku v glavni stvari trdijo, da so pred začetkom veljavnosti zakona o spremembah iz leta 2012 imele izdatke zaradi prilagoditve na nov sistem uporabe igralnih avtomatov, predviden z zakonom iz leta 2011. Ta nov sistem uporabe, ki bi moral začeti veljati 1. januarja 2013, je določal, da morajo igralni avtomati, ki se uporabljajo v igralnih salonih, delovati po spletu in morajo biti povezani z osrednjim strežnikom. To legitimno pričakovanje pa naj bi bilo izničeno s takojšnjim učinkom s sprejetjem zakona o spremembah iz leta 2012.

- 87 V zvezi s tem je treba opozoriti, da so lahko interesi gospodarskega subjekta, ki je veliko investiral, da bi se uskladil z ureditvijo, ki jo je pred tem sprejel zakonodajalec, zelo prizadeti zaradi predčasne ukinitve tega sistema, še toliko bolj, če je ta izvedena nenadno in nepredvidljivo, ne da bi mu bilo puščeno dovolj časa za prilagoditev novemu zakonskemu položaju (glej v tem smislu sodbo *Plantanol*, C-201/08, EU:C:2009:539, točka 52).
- 88 Nacionalno sodišče mora ob upoštevanju vseh zgoraj navedenih preudarkov preveriti, ali nacionalna zakonodaja, kakršna je v postopku v glavni stvari, izpolnjuje zahteve, ki izhajajo iz načel pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj.
- Lastninska pravica
- 89 Tožeče stranke v postopku v glavni stvari navajajo tudi, da nacionalna zakonodaja, kakršna je v postopku v glavni stvari, krši lastninsko pravico upraviteljev igralnih salonov, ki je določena v členu 17(1) Listine.
- 90 V zvezi s tem je treba opozoriti, da nacionalna zakonodaja, ki je omejevalna z vidika člena 56 PDEU, lahko omejuje tudi lastninsko pravico iz člena 17 Listine. Sodišče je prav tako že razsodilo, da je neupravičeno in nesorazmerno omejevanje svobode opravljanja storitev iz člena 56 PDEU nedopustno tudi na podlagi člena 52(1) Listine v povezavi z njenim členom 17 (sodba *Pfleger in drugi*, C-390/12, EU:C:2014:281, točki 57 in 59).
- 91 Iz tega sledi, da v tem primeru preizkus, opravljen v točkah od 56 do 73 te sodbe, glede omejitve, ki izvira iz nacionalne zakonodaje, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, z vidika člena 56 PDEU, zajema tudi morebitne omejitve izvrševanja lastninske pravice, ki jo zagotavlja člen 17 Listine, tako da ločen preizkus v zvezi s tem ni potreben (glej v tem smislu sodbo *Pfleger in drugi*, C-390/12, EU:C:2014:281, točka 60).

Odgovor na tretje, četrto, deseto in enajsto vprašanje

- 92 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je treba na tretje, četrto, deseto in enajsto vprašanje odgovoriti, da je mogoče omejitve svobode opravljanja storitev, ki bi lahko izhajale iz nacionalne zakonodaje, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, utemeljiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu le, če predložitveno sodišče po celoviti presoji okoliščin sprejetja in izvajanja te zakonodaje ugotovi:
- da ta dejansko uresničuje predvsem cilje v zvezi z varstvom potrošnikov pred odvisnostjo od iger na srečo in z bojem proti kriminalnim in goljufovim dejavnostim v zvezi z igrami na srečo, pri čemer okoliščina, da ima omejitev dejavnosti iger na srečo skozi povečanje davčnih prihodkov postransko tudi pozitivne posledice za proračun zadevne države članice, ne preprečuje, da bi se štelo, da ta omejitev dejansko uresničuje predvsem te cilje;
 - da te cilje uresničuje dosledno in sistematično ter
 - da izpolnjuje zahteve, ki izhajajo iz splošnih pravnih načel Unije, zlasti načel pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj ter lastninske pravice.

Obstoj kršitev Direktive 98/34

- 93 Predložitveno sodišče s šestim in trinajstim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 1, točka 11, Direktive 98/34 razlagati tako, da nacionalne določbe, kot so davčna pravila iz zakona o spremembah iz leta 2011, in prepoved uporabe igralnih avtomatov zunaj igralnic, določena z zakonom o spremembah iz leta 2012, pomenijo „tehnične predpise“ v smislu te določbe, katerih osnutek je treba sporočiti v skladu s členom 8(1), prvi pododstavek, te direktive.
- 94 Kar zadeva, prvič, nacionalne določbe, kakršne so določbe zakona o spremembah iz leta 2011, želi navedeno sodišče izvedeti, natančneje, ali je mogoče navedene določbe šteti za „dejanske tehnične predpise“ v smislu člena 1, točka 11, tretja alineja, Direktive 98/34.
- 95 V skladu z navedenim členom 1, točka 11, tretja alineja, so „dejanski tehnični predpisi“ v smislu tega člena „tehnične specifikacije ali drugi predpisi o storitvah, povezani z davčnimi ali finančnimi ukrepi, ki s spodbujanjem izpolnjevanja takih tehničnih specifikacij ali drugih predpisov o storitvah vplivajo na porabo izdelkov ali storitev“.
- 96 Iz tega besedila je razvidno, da pojem „dejanski tehnični predpisi“ ne označuje davčnih ukrepov kot takih, temveč tehnične specifikacije ali druge predpise, ki so z njimi povezani.
- 97 Zato davčne zakonodaje, kakršna je v postopku v glavni stvari, ki je ne spremlja nobena tehnična specifikacija ali drug predpis, katerega spoštovanje bi ta zakonodaja zagotavljala, ni mogoče šteti za „dejanski tehnični predpis“.
- 98 Kar zadeva, drugič, nacionalne določbe, kakršne so določbe zakona o spremembah iz leta 2012, je Sodišče že razsodilo, da nacionalni ukrep, ki prirejanje nekaterih iger na srečo omejuje na igralnice, pomeni „tehnični predpis“ v smislu navedenega člena 1, točka 11, če bi lahko občutno vplival na naravo ali trženje zadevnih proizvodov (glej v tem smislu sodbi Komisija/Grčija, C-65/05, EU:C:2006:673, točka 61, ter Fortuna in drugi, C-213/11, C-214/11 in C-217/11, EU:C:2012:495, točki 24 in 40).
- 99 Prepoved uporabe igralnih avtomatov zunaj igralnic, kakršna je ta, določena z zakonom o spremembah iz leta 2012, pa bi lahko občutno vplivala na trženje teh avtomatov, ki so blago, ki bi lahko spadalo v člen 34 PDEU (glej sodbo Läärä in drugi, C-124/97, EU:C:1999:435, točki 20 in 24), ker bi se zmanjšale možnosti njihove uporabe.
- 100 V teh okoliščinah je treba na šesto in trinajsto vprašanje odgovoriti, da je treba člen 1, točka 11, Direktive 98/34 razlagati tako, da:
- določbe nacionalne zakonodaje, ki petkratno zvišujejo znesek pavšalnega davka na uporabo igralnih avtomatov v igralnih salonih in ki poleg tega uvajajo proporcionalni davek, ki bremeni isto dejavnost, niso „tehnični predpisi“ v smislu te določbe in da
 - določbe nacionalne zakonodaje, ki prepovedujejo uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic, so „tehnični predpisi“ v smislu navedene določbe, katerih osnutek je treba sporočiti v skladu s členom 8(1), prvi pododstavek, te direktive.

Obstoj obveznosti zadevne države članice, da povrne škodo

Peto in dvanajsto vprašanje

- 101 Predložitveno sodišče s petim in dvanajstim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je namen členov 34 PDEU in 56 PDEU priznavanje pravic posameznikom, tako da ima njuna kršitev s strani države članice, vključno z njeno zakonodajno dejavnostjo, za posledico pravico posameznikov, da od te države članice dobijo odškodnino za škodo, ki jim je nastala zaradi te kršitve.
- 102 V zvezi s tem je treba ob upoštevanju ugotovitev iz točk od 30 do 32 te sodbe na ti vprašanji odgovoriti samo v delu, v katerem se nanašata na člen 56 PDEU.
- 103 V teh okoliščinah je treba najprej opozoriti, da načelo odgovornosti države članice za škodo, povzročeno posameznikom zaradi kršitev prava Unije, za katere odgovarja ta država, velja za vse primere, ko država članica krši pravo Unije, in sicer ne glede na to, kateri organ te države je z ravnanjem ali opustitvijo storil kršitev (sodbi Brasserie du pêcheur in Factortame, C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točka 32, in Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, točka 31 in navedena sodna praksa). To načelo torej med drugim velja, ko se očitana kršitev pripisuje nacionalnemu zakonodajalcu (sodba Brasserie du pêcheur in Factortame, C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točka 36).
- 104 V skladu z ustaljeno sodno prakso pravo Unije priznava pravico do odškodnine, če so izpolnjeni trije pogoji, in sicer da kršeno pravno pravilo podeljuje pravice posameznikom, da je kršitev dovolj resna ter da obstaja neposredna vzročna zveza med kršitvijo obveznosti države in škodo, ki so jo utrpeli oškodovane osebe (glej zlasti sodbe Brasserie du pêcheur in Factortame, C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točka 51; Danske Slagterier, C-445/06, EU:C:2009:178, točka 20, in Komisija/Italija, C-379/10, EU:C:2011:775, točka 40).
- 105 Glede prvega od teh pogojev, ki je predmet vprašanj predložitvenega sodišča, je iz sodne prakse razvidno, da določbe Pogodbe o temeljnih svoboščinah za posameznike ustvarjajo pravice, ki jih morajo nacionalna sodišča varovati (glej v tem smislu sodbo Brasserie du pêcheur in Factortame, C-46/93 in C-48/93, EU:C:1996:79, točka 54).
- 106 Zato je treba na peto in dvanajsto vprašanje odgovoriti, da je namen člena 56 PDEU priznavanje pravic posameznikom, tako da ima njegova kršitev s strani države članice, vključno z njeno zakonodajno dejavnostjo, za posledico pravico posameznikov, da od te države članice dobijo odškodnino za škodo, ki jim je nastala zaradi te kršitve, pod pogojem, da je navedena kršitev dovolj resna ter da obstaja neposredna vzročna zveza med to kršitvijo in nastalo škodo, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

Sedmo in štirinajsto vprašanje

- 107 Predložitveno sodišče s sedmim in štirinajstim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je namen členov 8 in 9 Direktive 98/34 priznavanje pravic posameznikom, tako da ima njuna kršitev s strani države članice za posledico pravico posameznikov, da od te države članice dobijo odškodnino za škodo, ki jim je nastala zaradi te kršitve.
- 108 V zvezi s tem je iz sodne prakse razvidno, da čeprav je namen Direktive 98/34 ščititi prosti pretok blaga s preventivnim nadzorom, katerega učinkovitost zahteva, da se v sporu med posamezniki ne uporabi nacionalni ukrep, sprejet v nasprotju z njenima členoma 8 in 9, ta direktiva nikakor ne opredeljuje vsebine pravnega pravila, na podlagi katerega mora nacionalno sodišče odločiti o sporu, ki mu je predložen. Tako navedena direktiva ne ustvarja ne pravic ne obveznosti za posameznike (sodba Unilever, C-443/98, EU:C:2000:496, točka 51).

- 109 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da prvi od pogojev, naštetih v točki 104, ni izpolnjen, zato se posamezniki ne morejo sklicevati na kršitev členov 8 in 9 navedene direktive, da bi uveljavljali odgovornost zadevne države članice na podlagi prava Unije.
- 110 Zato je treba na sedmo in štirinajsto vprašanje odgovoriti, da namen členov 8 in 9 Direktive 98/34 ni priznavanje pravic posameznikom, tako da njuna kršitev s strani države članice nima za posledico pravice posameznikov, da na podlagi prava Unije od te države članice dobijo odškodnino za škodo, ki jim je nastala zaradi te kršitve.

Petnajsto vprašanje

- 111 Predložitveno sodišče s petnajstim vprašanjem v bistvu sprašuje, kako okoliščina, da nacionalna zakonodaja, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, zadeva področje, ki spada v pristojnost držav članic, vpliva na odgovore, ki jih je treba podati na peto, sedmo, dvanajsto in štirinajsto vprašanje.
- 112 V zvezi s tem zadošča opozoriti, da, kot je bilo poudarjeno v točki 34, morajo države članice svoje pristojnosti izvrševati ob spoštovanju prava Unije in zlasti temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo, ki se uporabljajo za položaje, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, ki spadajo na področje uporabe prava Unije.
- 113 V teh okoliščinah je treba utemeljitve, ki jih država članica poda za omejitev navedenih svoboščin, razlagati z vidika temeljnih pravic, pa čeprav ta omejitev zadeva področje, ki spada v pristojnost te države članice, če zadevni položaj spada na področje uporabe prava Unije (glej v tem smislu sodbo Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, točka 21).
- 114 Prav tako ima vsaka kršitev prava Unije, ki jo stori država članica, tudi če zadeva področje, ki spada v pristojnost te države članice, za posledico njeno odgovornost, če so izpolnjeni pogoji, na katere je opozorjeno v točki 104 te sodbe.
- 115 Zato je treba na petnajsto vprašanje odgovoriti, da okoliščina, da nacionalna zakonodaja, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, zadeva področje, ki spada v pristojnost držav članic, ne vpliva na odgovore, ki jih je treba podati na vprašanja predložitvenega sodišča.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. Nacionalna zakonodaja, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki – ne da bi določala prehodno obdobje – petkratno zvišuje znesek pavšalnega davka na uporabo igralnih avtomatov v igralnih salonih in ki poleg tega uvaja proporcionalni davek, ki bremeni isto dejavnost, pomeni omejitev svobode opravljanja storitev, zagotovljene s členom 56 PDEU, če lahko onemogoča, ovira ali zmanjšuje privlačnost izvrševanja svobode opravljanja storitev z uporabo igralnih avtomatov v igralnih salonih, kar mora preveriti predložitveno sodišče.
2. Nacionalna zakonodaja, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki – ne da bi določala prehodno obdobje ali odškodnino za upravljavce igralnih salonov – prepoveduje uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic, pomeni omejitev svobode opravljanja storitev, zagotovljene s členom 56 PDEU.

3. Omejitve svobode opravljanja storitev, ki bi lahko izhajale iz nacionalne zakonodaje, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, je mogoče z nujnimi razlogi v splošnem interesu utemeljiti le, če predložitveno sodišče po celoviti presoji okoliščin sprejetja in izvajanja te zakonodaje ugotovi:
 - da ta dejansko uresničuje predvsem cilje v zvezi z varstvom potrošnikov pred odvisnostjo od iger na srečo in z bojem proti kriminalnim in goljufivim dejavnosti v zvezi z igrami na srečo, pri čemer okoliščina, da ima omejitev dejavnosti iger na srečo skozi povečanje davčnih prihodkov postransko tudi pozitivne posledice za proračun zadevne države članice, ne preprečuje, da bi se štel, da ta omejitev dejansko uresničuje predvsem te cilje;
 - da te cilje uresničuje dosledno in sistematično ter
 - da izpolnjuje zahteve, ki izhajajo iz splošnih pravnih načel Unije, zlasti načel pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj ter lastninske pravice.
4. Člen 1, točka 11, Direktive 98/34/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. junija 1998 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov o storitvah informacijske družbe, kakor je bila spremenjena z Direktivo Sveta 2006/96/ES z dne 20. novembra 2006, je treba razlagati tako, da:
 - določbe nacionalne zakonodaje, ki petkratno zvišujejo znesek pavšalnega davka na uporabo igralnih avtomatov v igralnih salonih in ki poleg tega uvajajo proporcionalni davek, ki bremeni isto dejavnost, niso „tehnični predpisi“ v smislu te določbe in da
 - določbe nacionalne zakonodaje, ki prepovedujejo uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic, so „tehnični predpisi“ v smislu navedene določbe, katerih osnutek je treba sporočiti v skladu s členom 8(1), prvi pododstavek, te direktive.
5. Namen člena 56 PDEU je priznavanje pravic posameznikom, tako da ima njegova kršitev s strani države članice, vključno z njeno zakonodajno dejavnostjo, za posledico pravico posameznikov, da od te države članice dobijo odškodnino za škodo, ki jim je nastala zaradi te kršitve, pod pogojem, da je navedena kršitev dovolj resna ter da obstaja neposredna vzročna zveza med to kršitvijo in nastalo škodo, kar mora preveriti predložitveno sodišče.
6. Namen členov 8 in 9 Direktive 98/34, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2006/96, ni priznavanje pravic posameznikom, tako da njuna kršitev s strani države članice nima za posledico pravice posameznikov, da na podlagi prava Unije od te države članice dobijo odškodnino za škodo, ki jim je nastala zaradi te kršitve.
7. Okoliščina, da nacionalna zakonodaja, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, zadeva področje, ki spada v pristojnost držav članic, ne vpliva na odgovore, ki jih je treba podati na vprašanja predložitvenega sodišča.

Podpisi