



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
MICHALA BOBKA,  
predstavljeni 7. julija 2016\*

**Zadeva C-303/15**

**Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.**

**proti**

**G. M.**

**M. S.**

**(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,**

ki ga je vložilo Sad Okręgowy w Łodzi (deželno sodišču v Lodžu, Poljska))

„Postopek uradnega obveščanja o tehničnih predpisih — Tehnični predpisi v sektorju iger na srečo — Obveznost države članice za priglasitev osnutka tehničnih predpisov Komisiji — Posledice nepriglasitve“

### I – Uvod

1. Na podlagi poljskega prava lahko imetnik dovoljenja za upravljanje igralnice prireja igre z ruleto, igre z igralnimi kartami igre s kockami in igre na igralnih avtomatih. Poleg tega je igre z ruleto, igre z igralnimi kartami, igre s kockami in igre na igralnih avtomatih dovoljeno prirejati le v igralnicah (v nadaljevanju: omejitev glede lokacije).
2. Nasprotni stranki v postopku s pritožbo v postopku v glavni stvari sta bili obtoženi upravljanja igralnih avtomatov v barih brez dovoljenja. V obrambo trdita, da je zahteva za dovoljenje „tehnični predpis“ v smislu Direktive 98/34,\*\* ki ni bil priglašen Komisiji. Zato se poljski organi proti njima nanj ne morejo sklicevati.
3. Ni sporno, da zahteva za dovoljenje ni bila priglašena Komisiji. Nacionalno sodišče želi z vprašanjem dobiti pojasnilo o posledicah te nepriglasitve. Vendar je treba pred preučitvijo teh posledic odgovoriti na predhodno vprašanje, namreč, ali je zahteva za dovoljenje „tehnični predpis“. Če ni tako, obveznost priglasitve sploh ne nastane.
4. V skladu z zahtevo Sodišča bodo ti sklepni predlogi omejeni na analizo tega predhodnega vprašanja in splošnega vprašanja, ki se poraja z njim: koliko bi bilo treba šteti, da sistemi dovoljenj za določeno vrsto dejavnosti, to je storitve, spadajo v okvir obveznosti priglasitve za „tehnične predpise“, ki se nanašajo na proizvode, to je blago?

\* Jezik izvirnika: angleščina.

\*\* Direktiva 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). Besede „o storitvah informacijske družbe“ so bile v naslov Direktive vstavljene z Direktivo 98/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. julija 1998 o spremembi Direktive 98/34/ES o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 21, str. 8).

## II – Pravni okvir

### A – Pravo Unije

#### 1. Direktiva 98/34

#### 5. V členu 1 je vsebovanih več upoštevnihih opredelitev:

„1. ‚proizvod‘ je kateri koli industrijsko izdelan proizvod in kateri koli kmetijski proizvod, vključno z ribjimi proizvodi;

2. ‚storitev‘; katera koli storitev informacijske družbe ali katera koli storitev, ki se običajno opravi odplačno, na daljavo, elektronsko in na zahtevo prejemnika storitev.

[...]

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;

5. ‚predpis o storitvah‘ je splošna zahteva v zvezi z začetkom in nadaljevanjem storitvenih dejavnosti v skladu s točko 2, zlasti določbe, ki se nanašajo na dobavitelja storitev, storitve in prejemnika storitve, razen vseh predpisov, ki niso posebej namenjeni storitvam, opredeljenim v zgoraj navedeni točki.

[...]

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.“

#### 6. Člen 8(1) Direktive 98/34 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.

[...]“.

## B – Nacionalno pravo

7. Člen 6(1) poljskega zakona o igrah na srečo\*\*\* določa:

„Za delovanje na področju iger z ruleto, iger z igralnimi kartami, iger s kockami in iger na igralnih avtomatih je potrebno dovoljenje za upravljanje igralnice.“

8. Člen 14(1) zakona o igrah na srečo\*\*\*\* določa:

„Rulete, igre z igralnimi kartami, igre s kockami in igre na igralnih avtomatih se smejo prirejati le v igralnicah.“

## III – Dejansko stanje, postopek in vprašanje za predhodno odločanje

9. G. M. in M. S., nasprotni stranki v postopku s pritožbo v postopku v glavni stvari, sta bili obtoženi zaradi upravljanja igralnih avtomatov v barih na Poljskem brez zahtevanega dovoljenja za obratovanje igralnice v skladu s členom 6(1) zakona o igrah na srečo.

10. Nacionalno sodišče je na prvi stopnji razsodilo, da je zahteva za dovoljenje „tehnični predpis“ v smislu Direktive 98/34. Ker zahteva za dovoljenje ni bila sporočena Komisiji, je nacionalno sodišče prve stopnje sklenilo, da je za nasprotni stranki v postopku s pritožbo ni mogoče uporabiti. Pri tem se je sklicevalo na sodbo Sodišča v zadevi Fortuna.\*\*\*\*\* V zadevi Fortuna je Sodišče med drugim razsodilo, da je člen 14(1) zakona o igrah na srečo (torej omejitev glede lokacije) „tehnični predpis“.

11. Pristojni poljski organ (direktor carinskega urada I v Lodžu (Naczelnik Urzędu Celnego I w Łodzi), v nadaljevanju: NUC) se je pritožil zoper prvostopenjsko sodbo na Sąd Okręgowy w Łodzi (deželno sodišču v Lodžu). Temu je poznana sodna praksa, v kateri je Sodišče razsodilo, da je posledica opustitve dolžnosti obveščanja Komisije o „tehničnih predpisih“ to, da se taki predpisi ne morejo uporabiti proti posameznikom.\*\*\*\*\* Vendar se nacionalno sodišče sprašuje, ali bi se glede na posebno naravo zadevnega sektorja (igre na srečo) enako razmišljanje moralo uporabiti tudi za zahtevo za dovoljenje. Zaradi teh dvomov je nacionalno sodišče prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je mogoče člen 8(1) 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 in o pravilih za storitve informacijske družbe (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 20, str. 337) razlagati tako, da v primeru, če predpisi, ki štejejo za tehnične predpise, niso bili sporočeni, dopušča različne posledice v smislu, da bi moralo imeti v primeru predpisov v zvezi s svoboščinami, ki niso predmet omejitev iz člena 36 Pogodbe o delovanju Evropske unije, dejstvo, da ti niso bili sporočeni, za posledico, da se ne smejo uporabiti v določenem postopku, medtem ko lahko v primeru predpisov v zvezi s svoboščinami, ki so predmet omejitev iz člena 36 Pogodbe, nacionalno sodišče, ki je hkrati sodišče iz Unije, preuči, ali so ti predpisi kljub temu, da niso bili sporočeni, v skladu z zahtevami iz člena 36 Pogodbe in jih je mogoče uporabiti?“

12. Pisna stališča so predložili NUC, ki je pritožnik v postopku v glavni stvari, G. M., ena od nasprotnih strank v postopku s pritožbo v postopku v glavni stvari, Komisija ter poljska, belgijska, grška in portugalska vlada. NUC, G. M., poljska in belgijska vlada ter Komisija so na obravnavi 20. aprila 2016 podali ustne navedbe.

\*\*\* Dz. U. iz leta 2009, št. 201, Akt 1540.

\*\*\*\* Kot je veljal v upoštevnem času. Besedilo te določbe je bilo po tem spremenjeno.

\*\*\*\*\* Sodba z dne 19. julija 2012 v zadevi Fortuna in drugi (C-213/11, C-214/11 in C-217/11, EU:C:2012:495).

\*\*\*\*\* Glej na primer sodbo z dne 21. aprila 2005 v zadevi Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246).

## IV – Presoja

### A – Uvod

13. V skladu z zahtevo Sodišča bodo ti sklepni predlogi omejeni na analizo predhodnega vprašanja, ali je zahteva za dovoljenje sploh „tehnični predpis“.

14. Po mojem mnenju ni tako. Sodišču predlagam dva načina, kako priti do tega sklepa.

15. *Prvi* način je ta: po predstavitvi različnih kategorij „tehničnega predpisa“ na podlagi Direktive 98/34 (del B) in natančnega pregleda upoštevne sodne prakse Sodišča (del C.1) predlagam, da predhodne zahteve za dovoljenje niso „tehnični predpisi“ (del C.2). Menim, da v delu, v katerem je mogoče zahtevo za dovoljenje ločiti od omejitve glede lokacije, prva ni „tehnični predpis“, ki bi ga bilo treba priglasiti, čeprav druga je tak predpis, za katerega se zahteva priglasitev (del C.3).

16. *Drugi* način (del E) bi Sodišče odpeljal še dlje. Vendar je po mojem mnenju tega vreden. S tem alternativnim načinom se Sodišču predlaga, naj ponovno razmisli o stalnem plazečem širjenju pojma „druge zahteve“ na ureditev storitev v splošnem in še posebej na sisteme predhodnih dovoljenj. Če se ga ne bo preverjalo, bo to širjenje verjetno pripeljalo do dejanske splošne obveznosti priglasitve tudi za storitve, pri čemer je edina podlaga za tako širjenje to, da pravila o storitvah bežno vplivajo na proizvode, ki se uporabljajo za opravljanje teh storitev. Menim, da je tak razvoj problematičen. Treba bi se mu bilo izogniti.

### B – Različne kategorije „tehničnega predpisa“

17. Pojem „tehnični predpis“ iz člena 1, točka 11, Direktive 98/34 se nanaša na štiri kategorije ukrepov. Te kategorije so (i) „tehnične specifikacije“, kot so opredeljene v členu 1, točka 3, Direktive, (ii) „druge zahteve“, kot so opredeljene v členu 1, točka 4, Direktive, in (iii) „predpisi, [...] ki prepovedujejo proizvodnjo, uvoz, trženje ali uporabo izdelka“, iz člena 1, točka 11, Direktive. Poleg tega obstajajo tudi (iv) nekatera pravila in omejitve, ki se nanašajo na storitve informacijske družbe,\*\*\*\*\* ki pa v obravnavani zadevi niso upoštevne.

18. Zahteva za dovoljenje (i), ki je sporna v tej zadevi, ne spada v to kategorijo, saj se ne nanaša na proizvode, ki se uporabljajo pri igrah na srečo, ali njihovo embalažo kot take, ter torej ne „[določa] njihovih značilnosti“.\*\*\*\*\*

19. V zvezi z (iii) mora področje uporabe nacionalnega ukrepa, da bi spadal v to kategorijo, očitno presegati omejitve določenih mogočih uporab zadevnega proizvoda in se nanašati na ukrepe, ki dovoljujejo izključno obrobno uporabo, ki se lahko razumno pričakuje od proizvoda.\*\*\*\*\* Pri zahtevi za dovoljenje ne gre za to. Z njo ni popolnoma prepovedana uporaba katerih koli proizvodov, je pa njihova uporaba pogojena s predhodnimi pogoji.

20. V zvezi z (ii), ta kategorija obsega zlasti ukrepe, katerih cilj je varstvo potrošnikov in ki vplivajo na življenjski cikel proizvoda. Obseg uporabe te kategorije je manj jasen in je natančno obravnavan v naslednjem delu.

\*\*\*\*\* Storitve informacijske družbe so edina vrsta storitev, ki neposredno spadajo v področje uporabe Direktive 98/34 (opredeljene v členu 1, točke 2, 5 in 11).

\*\*\*\*\* Sodbi z dne 21. aprila 2005 v zadevi Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246, točki 59 in 60) in z dne 19. julija 2012 v zadevi Fortuna in drugi (C-213/11, C-214/11 in C-217/11, EU:C:2012:495, točka 29).

\*\*\*\*\* Sodba z dne 21. aprila 2005 v zadevi Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246, točka 77).

## C – Pojem „druge zahteve“ in sistemi dovoljenj

### 1. Sodna praksa o „tehničnih predpisih“ v sektorju iger na srečo

21. Obstaja več zadev, v katerih je to Sodišče preučevalo uporabo Direktive 98/34 v sektorju iger na srečo: Lindberg,\*\*\*\*\* Komisija/Grčija,\*\*\*\*\* Fortuna,\*\*\*\*\* Berlington,\*\*\*\*\* in Ince.\*\*\*\*\* Vse so upoštevne za razlago pojma „druge zahteve“. Na kratko bodo predstavljene spodaj.

#### a) Lindberg

22. Zadeva Lindberg se je nanašala na prepoved na Švedskem za prirejanje iger na srečo s posebnimi vrstami igralnih avtomatov (lyckohjulsspel (kolo sreče)). Sodišče je v tej sodbi razsodilo, da bi sporna prepoved lahko pomenila „drugo zahtevo“ ali ukrep, ki „prepovedu[je] proizvodnjo, uvoz, trženje ali uporabo izdelka“. Da lahko spada v to drugo kategorijo, mora prepoved „[dopuščati] le strogo obrobno uporabo, ki se lahko razumno pričakuje od zadevnega proizvoda“. Da bi lahko pomenil „drugo zahtevo“, bi moral ukrep znatno vplivati na sestavo ali značilnosti proizvoda oziroma na njegovo trženje. Opredelitev ukrepa je bila v končni fazi prepuščena nacionalnemu sodišču.\*\*\*\*\*

23. V zadevi Lindberg je bilo Sodišče vprašano tudi, ali je pomembno, da je prepoved nadomestila obveznost pridobitve dovoljenja. Sodišče je razsodilo, da če bi bil nacionalni ukrep zahteva za dovoljenje in ne prepoved, ne bi pomenil „tehničnega predpisa“. Pri tem se je Sodišče sklicevalo na svojo sodno prakso, v skladu s katero „nacionalni ukrep, ki določa pogoje za ustanovitev podjetij, kot so določbe, ki opravljane poklicne dejavnosti pogojujejo s predhodnim dovoljenjem, niso tehnične specifikacije“.\*\*\*\*\*

#### b) Komisija/Grčija

24. Predmet te tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti je bil grški zakon, s katerim je bila določena obsežna prepoved električnih in elektronskih iger zunaj igralnic. Sodišče je razsodilo, da prepoved pomeni „tehnični predpis“.\*\*\*\*\* Čeprav tega ni izrecno navedlo, pa je Sodišče očitno menilo, da je grški ukrep znatno vplival na trženje in je pomenil „drugo zahtevo“ v smislu člena 1, točka 11, Direktive 98/34.\*\*\*\*\* To je podprto s poznejšo sodbo v zadevi Berlington (glej spodaj), v kateri je Sodišče ob sklicevanju na sodbo Komisija/Grčija razsodilo, da uporaba igralnih avtomatov zunaj igralnic pomeni „drugo zahtevo“.\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* Sodba z dne 21. aprila 2005 v zadevi Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246).

\*\*\*\*\* Sodba z dne 26. oktobra 2006 v zadevi Komisija/Grčija (C-65/05, EU:C:2006:673).

\*\*\*\*\* Sodba z dne 19. julija 2012 v zadevi Fortuna in drugi (C-213/11, C-214/11 in C-217/11, EU:C:2012:495).

\*\*\*\*\* Sodba z dne 11. junija 2015 v zadevi Berlington Hungary in drugi (C-98/14, EU:C:2015:386).

\*\*\*\*\* Sodba z dne 4. februarja 2016 v zadevi Ince (C-336/14, EU:C:2016:72).

\*\*\*\*\* Sodba z dne 21. aprila 2005 v zadevi Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246, točki 77 in 78).

\*\*\*\*\* Sodba z dne 21. aprila 2005 v zadevi Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246, točki 87 in 88).

\*\*\*\*\* Grčija v svojih predlogih v tej zadevi ni oporekala temu, da je ukrep nepriglašen „tehnični predpis“. Sodišče se je sklicevalo za sodbo Lindberg na splošno kot na upoštevno zadevo za svoj sklep, da ukrep pomeni „tehnični predpis“: sodba z dne 26. oktobra 2006 v zadevi Komisija/Grčija (C-65/05, EU:C:2006:673, točka 61).

\*\*\*\*\* V nasprotju s popolno prepovedjo uporabe. Vendar pisni predlogi Komisije v tej zadevi kažejo, da je Komisija menila, da je ukrep prepoved uporabe.

\*\*\*\*\* Poleg tega možnost, da se igre prirejajo na nekaterih lokacijah, očitno lahko pomeni ne le „obrobno uporabo“ in zato ne bi pomenila prepovedi v smislu člena 1, točka 11, Direktive 98/34. Glej v zvezi s tem točko 19 in sklepne predloge generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa, predstavljene v zadevi Lindberg (C-267/03, EU:C:2004:819, točke od 63 do 65), v katerih je kot „obrobna uporaba“ naveden primer igralnega avtomata, ki se uporablja kot zaustavljalec vrat.

c) *Fortuna*

25. Zadeva Fortuna se je prav tako nanašala na poljski zakon o igrah na srečo, isti zakon, ki je predmet te zadeve. Sodišče je v sodbi Fortuna razsodilo, da je omejitev glede lokacije iz člena 14(1) poljskega zakona o igrah na srečo, ki dovoljuje, da igre na igralnih avtomatih prirejajo le igralnice, „tehnični predpis“. Spet se zdi, čeprav ni izrecno navedeno, da se je štelo, da omejitev glede lokacije znatno vpliva na trženje in zato pomeni „drugo zahtevo“.\*\*\*\*\*

26. Zadeva Fortuna se je prav tako nanašala na nekatere prehodne določbe zakona o igrah na srečo. S temi prehodnimi določbami je bilo v bistvu naloženo obdobje mirovanja v zvezi z obstoječimi dovoljenji za opravljanje dejavnosti v zvezi z igrami na igralnih avtomatih z nizkimi dobitki (povedano drugače, prepovedano je bilo izdajanje novih dovoljenj ali podaljševanje ali sprememba obstoječih). Sodišče je razsodilo, da so bili s prehodnimi določbami določeni pogoji, ki bodo lahko vplivali na trženje igralnih avtomatov z nizkimi dobitki. Kot take bi lahko pomenile „druge zahteve“ v delu, v katerem bi znatno vplivale na značilnosti ali trženje teh avtomatov. Presoja tega zadnjega pogoja je bila prepuščena nacionalnemu sodišču. To je drugače kot v primeru omejitve glede lokacije, v zvezi s katero je Sodišče (implicitno) razsodilo o pojmu „znaten vpliv“ in tega ni prepustilo nacionalnemu sodišču.

d) *Berlington*

27. Zadeva Berlington se je nanašala na petkratno zvišanje davkov na igralne avtomate in prepoved obratovanja igralnih avtomatov zunaj igralnic. Sodišče je v tej sodbi razsodilo, da povišanje davka ne pomeni dejanskega „tehničnega predpisa“, ker ga ne spremlja nobena druga „tehnična specifikacija“ ali „druga zahteva“.\*\*\*\*\*

28. Sodišče je prav tako izrecno potrdilo, da omejitev, da se lahko nekatere igre na srečo prirejajo le v igralnicah, „pomeni „tehnični predpis“ v smislu navedenega člena 1, točka 11, če bi lahko občutno vplival na naravo ali trženje zadevnih proizvodov. [...] Prepoved uporabe igralnih avtomatov zunaj igralnic [...] pa bi lahko občutno vplivala na trženje teh avtomatov, [...] ker bi se zmanjšale možnosti njihove uporabe.“\*\*\*\*\*

e) *Ince*

29. Zadeva Ince se je nanašala na določbo nemške državne pogodbe o igrah na srečo, s katero je bilo urejeno prirejanje in posredovanje športnih stav. Štelo se je, da državna pogodba vsebuje nekatere določbe, ki bi jih bilo mogoče opredeliti kot „predpise o storitvah“ v smislu člena 1, točka 5, Direktive 98/34. Vendar druge določbe v državni pogodbi, kot so tiste, „ki uvajajo obveznost pridobitve dovoljenja za prirejanje ali pobiranje športnih stav“, niso pomenile „tehničnih predpisov“. Pri tem sklepu je Sodišče ponovilo opredelitev, ki jo je uporabilo v sodbi Lindberg glede dovoljenj (glej točko 23 zgoraj).

2. Sistemi dovoljenj niso „druge zahteve“

30. V sodbah Lindberg in Ince je jasno navedeno, da sistemi predhodnih dovoljenj ne pomenijo „tehničnih predpisov“. Tako toliko manj pomenijo „druge zahteve“ v smislu člena 1, točka 4, Direktive 98/34.

\*\*\*\*\* Glej opombi 18 in 19 zgoraj in dodano besedilo.

\*\*\*\*\* Sodba z dne 11. junija 2015 v zadevi Berlington Hungary in drugi (C-98/14, EU:C:2015:386, točke od 93 do 97).

\*\*\*\*\* Sodba z dne 11. junija 2015 v zadevi Berlington Hungary in drugi (C-98/14, EU:C:2015:386, točki 98 in 99).

31. Izvoru te trditve je mogoče slediti nazaj vse do sodbe Sodišča v zadevi CIA Security.\*\*\*\*\* Sodišče je bilo v tej zadevi povprašano, ali je zahteva iz belgijskega prava po predhodnem dovoljenju za delovanje družbe za varovanje\*\*\*\*\* „tehnični predpis“ na podlagi Direktive 83/189,\*\*\*\*\* predhodnice Direktive 98/34. Sodišče je razsodilo, da ni tako, saj se pojem „tehnična specifikacija“ (ki je v središču opredelitve tehničnega predpisa na podlagi Direktive 83/189) ne uporablja za določbe, „s katerimi se določajo pogoji za ustanovitev družb za varovanje“.\*

32. Odločitev v zadevi CIA Security, da sistem predhodnih dovoljenj ne pomeni „tehničnega predpisa“, se je po tem izrecno uporabljala v kontekstu Direktive 98/34 (pri čemer se je uporabljalo besedilo, navedeno v točki 23).\*\*\*\*\* Zato je povsem jasno upoštevana za to, kako bi bilo treba razlagati „druge zahteve“ iz nove direktive. V nadaljevanju pravilo, s katerim so sistemi predhodnih dovoljenj izključeni iz obsega „tehničnih predpisov“, imenujem „izjema glede dovoljenj iz zadeve CIA“.

33. Zadeva Fortuna je upravičeno postavila pod vprašaj izjemo glede dovoljenj iz zadeve CIA. V sodbi Fortuna je Sodišče priznalo, da bi nekatere prehodne določbe iz zakona o igrah na srečo lahko pomenile „druge zahteve“.

34. Eden od argumentov Komisije v pisnih in ustnih predlogih je prav to, da je sodba Fortuna razveljavila izjemo glede dovoljenj iz zadeve CIA. Komisija trdi, da je zahteva za dovoljenje ob upoštevanju sodbe Fortuna „tehnični predpis“.\*

35. S tem se ne strinjam. Menim, da namen sodbe Fortuna ni bil razveljavitev izjeme glede dovoljenj iz zadeve CIA. V skladu z izjemo glede dovoljenj iz zadeve CIA *predhodne zahteve za dovoljenje* niso „tehnični predpisi“. Nasprotno pa se je zadeva Fortuna nanašala na *mirovanje dovoljenj* – povedano drugače, dovoljenja so bila zahtevana, a v obdobju mirovanja nobeno ni bilo odobreno.\* Torej je mogoče razlikovati položaja v zadevi Fortuna in obravnavani zadevi.

36. Poleg tega je dejstvo, da sodba Fortuna ni bila namenjena temu, da postavi pod vprašaj izjemo glede dovoljenj iz zadeve CIA, potrjeno s poznejšo sodbo v zadevi Ince, ki je izrecno uporabila to izjemo.\*

\*\*\*\*\* Sodba z dne 30. aprila 1996 v zadevi CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172).

\*\*\*\*\* Zahteva je bila oblikovana tako: „Samo osebe s predhodnim dovoljenjem ministrstva za notranje zadeve lahko vodijo družbo za varovanje. Dovoljenje se izda, samo če podjetje izpolnjuje zahteve, ki jih določa ta zakon, in pogoje glede finančnih sredstev in tehnične opremljenosti, predpisane z kraljevo uredbo [...]“.

\*\*\*\*\* Direktiva Sveta z dne 28. marca 1983 o postopku oskrbovanja s podatki na področju tehničnih standardov in uredb (UL 1983, L 109, str. 8).

\*\*\*\*\* Glej tudi sodbo z dne 8. marca 2001 v zadevi van der Burg (C-278/99, EU:C:2001:143, točka 20), v kateri je navedeno, da „metode trženja“ (v konkretni zadevi pravila o oglaševanju) ne spadajo v obseg „tehničnega predpisa“.

\*\*\*\*\* Sodba z dne 22. januarja 2002 v zadevi Canal Satellite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, točka 45).

\*\*\*\*\* Sodba z dne 19. julija 2012 v zadevi Fortuna in drugi (C-213/11, C-214/11 in C-217/11, EU:C:2012:495, zlasti točka 36 in naslednje).

\*\*\*\*\* Ali podaljšano ali spremenjeno.

\*\*\*\*\* Točka 76 sodbe z dne 4. februarja 2016 v zadevi Ince (C-336/14, EU:C:2016:72) se glasi: „[...] določbe, ki uvajajo obveznost pridobitve dovoljenja za prirejanje ali pobiranje športnih stav ter nemožnost izdaje takšnega dovoljenja zasebnim ponudnikom, niso „tehnični predpisi“ [...] Nacionalne določbe, ki se omejujejo na določitev pogojev za ustanovitev ali opravljanje storitev podjetij, kot so določbe, na podlagi katerih je opravljanje poklicne dejavnosti odvisno od predhodnega dovoljenja, ne pomenijo tehničnega predpisa v smislu te določbe.“

37. Nazadnje, splošneje, veliko je odvisno od opredelitve ukrepa kot „tehnični predpis“. Če ukrep ni „tehnični predpis“, ga ni treba priglasiti. Če je, ga je treba priglasiti, ali pa ga ni mogoče uveljavljati. Izjema glede dovoljenj iz zadeve CIA je v teh okoliščinah „velikih vložkov“ – oprostite mi pri tem za uporabo besedne igre – jasno pravilo, ki ga je lahko uporabiti. Njena razveljavitev in pogojevanje sistemov dovoljenj s testom, ali imajo „znaten vpliv“ na sestavo, značilnosti ali trženje proizvoda, ima velike posledice na pravno varnost. Po mojem mnenju to ni mogel biti namen Sodišča v zadevi Fortuna.

### 3. Uporaba v obravnavani zadevi

38. Zahteva za dovoljenje navaja, da je „za delovanje na področju iger z ruleto, iger z igralnimi kartami, iger s kockami in iger na igralnih avtomatih [...] potrebno dovoljenje za upravljanje igralnice.“ Če v tej povedi ne bi bilo besed „upravljanje igralnice“, bi se po mojem mnenju v tej zadevi nedvomno uporabljala izjema glede dovoljenj iz zadeve CIA. Določba ne bi spadala v pojma „druga zahteva“ oziroma, splošneje, „tehnični predpis“.

39. Stvar pa se zamegli zaradi opisnih, opredeljujočih besed „upravljanje igralnice“. Komisija v bistvu trdi, da je s temi besedami vzpostavljena „tesna povezava“ med zahtevo za dovoljenje in omejitvijo glede lokacije. Ker je zadnja „tehnični predpis“, kot je navedeno v sodbi Fortuna, mora to biti tudi prva.

40. S tem se ne strinjam iz naslednjih razlogov.

41. Prvič, sistemom predhodnih dovoljenj za storitve, obravnavanih v tej zadevi, bodo pogosto dodani vsebinski pogoji in omejitve.\*\*\*\*\* Ti vsebinski pogoji in omejitve lahko pomenijo „tehnične predpise“ in bi jih bilo kot take treba priglasiti. Vendar menim, da ti pogoji in omejitve ne „okužijo“ avtomatsko same zahteve za dovoljenje.\*\*\*\*\* Nasprotno, dejansko bi bila namreč ogrožena praktična vrednost izjeme glede dovoljenj iz zadeve CIA, obseg uporabe zahteve po obveščanju iz Direktive 98/34 pa bi bil lahko znatno razširjen. Kot je bilo navedeno zgoraj, bi lahko tak razvoj vzbudil dvom o veljavnosti vrste sistemov predhodnih dovoljenj za storitve in povzročil znatno pravno negotovost.

42. Drugič, NUC je na obravnavi potrdil, da ne obstajajo ločeni postopki za pridobitev dovoljenja ali „predhodnega dovoljenja“ na podlagi člena 6(1) zakona o igrah na srečo in za pridobitev licence za upravljanje konkretne igralnice na podlagi člena 14(1) tega zakona. Vendar je NUC prav tako potrdil, da zahteva za dovoljenje in omejitev glede lokacije nista ista zadeva. Tako je na primer mogoče z naknadnim nadzorom ugotoviti, da je prišlo do kršitve omejitve glede lokacije, ne da bi se avtomatsko preklicalo upravljavčevo dovoljenje.

43. Poleg tega je poljska vlada na obravnavi navedla, da se omejitve glede lokacije iz člena 14(1) sploh ne bi smela šteti za element v postopku za pridobitev dovoljenja. Omejitve glede lokacije je v povezavi s kazenskim zakonom namenjena sankcioniranju prirejanja iger na srečo na primer v barjih ali restavracijah.

44. Glede na te ugotovitve se mi zdi jasno, da imata zahteva za dovoljenje in omejitve glede lokacije različen obseg uporabe in funkcije ter ju ni mogoče enostavno šteti za „tehnične predpise“, ker med njima domnevno obstaja „tesna povezava“.

\*\*\*\*\* V obravnavani zadevi so na primer s členom 15(1) zakona o igrah na srečo določene omejitve glede števila igralnic, ki jih je mogoče odpreti na določenem območju, glede na število prebivalcev.

\*\*\*\*\* Glej po analogiji sodbo z dne 8. marca 2001 v zadevi van der Burg (C-278/99, EU:C:2001:143, točka 21). Ta zadeva se je nanašala na prepoved oglaševanja radijske opreme, ki ni izpolnjevala določenih specifikacij in ni pridobila predhodne odobritve. Sodišče je sklenilo, da „neposredni odnos“ med prepovedjo in tehničnimi zahtevami, ki jih mora izpolnjevati radijska oprema, ni dovolj, da bi prepoved spadala na področje uporabe Direktive.



45. Tretjič, glavni pomislek Komisije v zvezi z zahtevo za dovoljenje je ta, da se izrecno sklicuje na omejitev glede lokacije z besedami „upravljanje igralnice“. Vendar mi ni jasno, ali te besede pomenijo, da obstajajo dodatne geografske ali druge omejitve v zahtevi za dovoljenje, ki presegajo omejitev glede lokacije. Konec koncev, to je vprašanje razlage nacionalnega prava in ga je treba prepustiti nacionalnemu sodišču. \*\*\*\*\* Brez dvoma o tej razlagi, če bi nacionalno sodišče sklenilo, da besede „upravljanje igralnice“ ne nalagajo omejitev, ki presegajo omejitev glede lokacije, bi se zahteva za dovoljenje ne smela šteti za „tehnični predpis“.

46. Namen zahteve po obveščanju iz Direktive 98/34 je „preventivni nadzor za zaščito prostega pretoka blaga“, \*\*\*\*\* to je dovoliti vnaprejšnji pregled morebitnih omejitev prostega pretoka blaga. Omejitev glede lokacije v svoji trenutni obliki je bila priglašena in preverjena. Priglasitev drugih določb, ki se zgolj sklicujejo na omejitev glede lokacije, za kar se zdi, da gre v primeru zahteve za dovoljenje, bi ne podpirala namena Direktive. \*\*\*\*\*

47. Po analogiji, obstaja ustaljena sodna praksa, da ne gre za obveznost iz Direktive 98/34 za priglasitev nacionalnega ukrepa, „ki ponovi ali nadomesti obstoječi tehnični predpis, ne da bi mu dodal novo ali dodatno specifikacijo, in je bil [...] prijavljen“. \*\*\*\*\*

48. Skratka, dejstvo, da člen 6(1) zakona o igrah na srečo uvaja zahtevo za dovoljenje, hkrati pa se sklicuje na omejitev glede lokacije, ni v pomoč. Vendar po mojem mnenju to, da bi uvrstili zahtevo za dovoljenje v področje uporabe Direktive 98/34 z vsemi posledicami, ki jih to prinaša, ni upravičeno.

#### D – Sklep

49. Glede na navedeno in na podlagi razlage povezave med členoma 6(1) in 14(1) zakona o igrah na srečo s strani nacionalnih sodišč menim, da nacionalno pravilo, kakršno je zahteva za dovoljenje iz člena 6(1) zakona o igrah na srečo, ni „tehnični predpis“ v smislu Direktive 98/34.

#### E – Alternativni pristop

50. Ne glede na zgoraj navedeno in za primer, da bi Sodišče sklenilo, da zahteve za dovoljenje in omejitve glede lokacije ni mogoče ločiti tako, kot predlagam, ali da je treba ponovno preučiti izjemo glede dovoljenj iz zadeve CIA na splošnejši način ob upoštevanju sodbe Fortuna, je potreben podrobnejši razmislek glede opredelitve „tehničnega predpisa“ in še posebej „drugih zahtev“.

#### 1. „Druge zahteve“ – kritika

51. Močno dvomim, da je upravičeno razširiti pojem „druge zahteve“ na sistem predhodnih dovoljenj za storitve, kot je v bistvu predlagano v tej zadevi. Spodaj navajam svoje glavne pomisleke.

\*\*\*\*\* Znano mi je, da na tem področju obstaja obsežna nacionalna praksa, ki lahko pojasni razmerje med členoma 6(1) in 14(1) zakona o igrah na srečo. Pregled te sodne prakse ni naloga tega Sodišča, poleg tega pa ti sklepni predlogi temeljijo na pisnih in ustnih navedbah strank v tem postopku.

\*\*\*\*\* Glej na primer sodbi z dne 20. marca 1997 v zadevi Bic Benelux (C-13/96, EU:C:1997:173, točka 19) in z dne 6. junija 2002 v zadevi Sapod Audic (C-159/00, EU:C:2002:343, točka 34). Glej tudi uvodne izjave od 2 do 7 Direktive 98/34.

\*\*\*\*\* Obstoj razmerij in povezav med različnimi določbami v nacionalnih zakonih je nekaj običajnega in pogosto ni mogoče razumeti ločenih določb, ne da bi jih brali v kontekstu celotnega zakonodajnega besedila. Zato je treba osnutek tehničnih predpisov priglasiti skupaj s celotnim osnutkom zakonodajnega instrumenta (sodba z dne 16. septembra 1997 v zadevi Komisija/Italija (C-279/94, EU:C:1997:396, točke od 39 do 41)). Vendar taka medsebojna povezanost ne povzroči, da se druge določbe spremenijo v tehnične predpise.

\*\*\*\*\* Glej na primer sodbo z dne 3. junija 1999 v zadevi Colim (C-33/97, EU:C:1999:274, točka 22); na področju prava o igralništvu glej sklepne predloge generalnega pravobranilca F.G. Jacobsa, predstavljene v zadevi Lindberg (C-267/03, EU:C:2004:819, točka 46).

52. Prvič, obstaja tveganje za prekomerno in nepredvidljivo razširitev področja uporabe zahteve po obveščanju.

53. Ukrep pomeni „druge zahteve“, če se „nanaša na proizvode“ in vpliva na „pogoje uporabe“ tega proizvoda na način, ki lahko „znatno vpliva“ na njegovo „trženje“.

54. Ukrepi, s katerimi je urejeno opravljanje storitev, bodo vedno posredno vplivali na blago. Opravljanje katere koli storitve na neki točki vključuje uporabo proizvodov. Vozniki taksijev uporabljajo avtomobile, operaterji radijskih postaj uporabljajo zvočno opremo, računovodje uporabljajo računalnike, pravniki pa pisala, papir in – občasno – strokovno literaturo. Dalje, vsi za opravljanje praktično vsake storitve, ki se dandanes opravi, uporabljamo računalnike. V vseh teh primerih je vedno mogoče trditi, da bo to, da je treba za določeno storitev podati zahtevo za dovoljenje, zmanjšalo število ponudnikov storitve in s tem posredno vplivalo na število proizvodov, ki se uporabljajo za njeno opravljanje, ter tako na prodajo teh proizvodov. Če povzamem, pogojevanje opravljanja vsake od zgoraj navedenih storitev s predhodnim dovoljenjem bo na nek bežen način vplivalo na potrošnje uporabljenih proizvodov.

55. Ali to pomeni, da so sistemi predhodnih dovoljenj v vseh tem primerih „druge zahteve“, ki jih je treba priglasiti? Po mojem mnenju bi odgovor moral biti jasen „ne“. Toda kje je treba potegniti ločnico?

56. G. M. je na obravnavi navedel, da je prodaja igralnih avtomatov od uvedbe zahteve za dovoljenje znatno upadla.

57. Vendar pomena „drugih zahtev“ ni mogoče omejiti na vprašanje obsega trgovine. Najprej zato, ker se opredelitev „druga zahteva“ izrecno nanaša na „trženje“ (in ne trgovino) ter vsebuje druge pomembne pogoje, zlasti to, da se ukrepi „nanašajo na proizvode“. Poleg tega je tako tudi zato, ker bodo sistemi predhodnih dovoljenj za storitve vedno vplivali na trgovino z nekim proizvodom. Pogojevanje zahteve po priglasitvi z vnaprejšnjo oceno tega, ali bo ukrep znatno vplival na trgovino, je po mojem mnenju recept za pretirano pravno negotovost glede tega, katere ukrepe je dejansko treba priglasiti, \*\*\*\*\* ali pa povabilo k priglasitvi čisto vsega Komisiji. \*\*\*\*\* Za dokaz te pravne negotovosti se je treba ozreti zgolj na zadevo Fortuna. Ta zadeva je vodila do številnih nasprotujočih si nacionalnih sodb o tem, kako je treba uporabljati test „znatnega vpliva“. \*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* Kot je poudaril generalni pravobranilec F. G. Jacobs, bi „vsaka potreba po predhodni presoji učinka ukrepa otežila določitev ukrepov, ki jih zadeva (glej sklepne predloge generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa, predstavljene v zadevi Lindberg (C-267/03, EU:C:2004:819, točka 35)). Enaki pomisleki so pogosto izraženi v okviru člena 34 PDEU in uporabe „testa dostopa do trga“ za določitev uporabe te določbe. Glej na primer Gormley, L. „Two years after Keck“, *Fordham International Law Journal*, št. 19, 1996, str. 882 in 883, ter Snell, J. „The notion of market access: a concept or a slogan“, *Common Market Law Review*, zv. 47, 2010, str. od 437 do 459).

\*\*\*\*\* Komisija je na obravnavi priznala, da bi bil vsaj zadnji scenarij nezaželen.

\*\*\*\*\* Glej na primer sodbo Wojewódzki Sąd Administracyjny, Gdańsk (deželno upravno sodišče v Gdansk) z dne 19. novembra 2012 (III SA/Gd 546/12), v kateri je bilo razsojeno, da so členi 129, 135 in 138 zakona o igrah na srečo (prehodne določbe, ki so bile omenjene v zadevi Fortuna) tehnični predpisi, ker bistveno vplivajo na trženje zadevnih proizvodov (igralnih avtomatov z nizkimi dobitki). To sodbo je razveljavilo Naczelny Sąd Administracyjny (vrhovno upravno sodišče) s sodbo z dne 5. novembra 2015 (II GSK 1632/15), ker prehodna določba ni spremenila pravnega položaja strank (hkrati je tudi štel, da člen 6 zakona o igrah na srečo ni tehnični predpis). Glej sodbo Wojewódzki Sąd Administracyjny, Szczecin (deželno upravno sodišče v Szczecinu) z dne 9. oktobra 2015 (II SA/Sz 396/15), ki je razsodilo, da člen 135 zakona o igrah na srečo ni tehnični predpis. Wojewódzki Sąd Administracyjny, Wrocław (deželno upravno sodišče v Wrocławu) z dne 4. oktobra 2013 (III SA/Wr 373/13), potrjena z zadevo II GSK 181/14 z dne 25. novembra 2015.

58. Drugič, neugodna kritika učinkov nepravilne ocene obveznosti priglasitve je nadaljnji razlog za maksimiranje pravne varnosti v opredelitvi pojma „tehnični predpis“. Za to zlasti gre zaradi „neposrednih in resnih posledic“, \*\*\*\*\* ki jih lahko ima nezmožnost uveljavljanja nekaterih pravil za odnose med zasebnimi strankami, torej subjekti, ki nimajo nikakršne zveze z nepriglasitvijo. Primer tega je sodba CIA Security, navedena zgoraj. Ta zadeva se je nanašala na civilni spor med dvema zasebnima strankama. Dejstvo, da se ena od teh strank v svoji obrambi ni mogla sklicevati na „tehnični predpis“, ker ni bil priglašen, je vplivalo na vsebinski izid tega spora. \*\*\*\*\*

59. Tretjič, ne glede na njihov vpliv na zasebna pravna razmerja, države članice že v preteklosti niso priglašale ukrepov in na to so se stranke sklicevale v precej nepričakovanih okoliščinah, brez kakršne koli zaznavne povezave z originalnim obsegom uporabe zadevnega nacionalnega ukrepa. Tako se je na primer nepriglasitev ukrepa navajala zaradi izogitve kazenski odgovornosti. \*\*\*\*\*

60. Treba je priznati, da posledice nepriglasitve, navedene zgoraj, niso bile sprejete z vsesplošnim odobravanjem. \*\*\*\*\* Razširitev pojma „druge zahteve“, tako da bi obsegal zahteve, ki se osredotočajo predvsem na storitve (in ne na blago), zlasti sisteme predhodnih dovoljenj in zahteve glede lokacije, \*\*\*\*\* bi zgolj zvišala pojavnost takih scenarijev.

61. Četrtrič, v 80. letih prejšnjega stoletja se je Sodišče soočalo z resnim „širjenjem prostega pretoka“. Pred nacionalnimi sodišči se je za različne nacionalne ukrepe, s katerimi je bil urejen način trženja proizvodov, trdilo, da vplivajo na trgovino. Dejansko številni zadevni nacionalni ukrepi niso bili namenjeni regulaciji blaga samega, ampak načina njegovega trženja. \*\*\*\*\* Del odgovora Sodišča na te zadeve je bila sodba Keck. \*\*\*\*\*

62. Isti vzorec prepoznam v zadevah, ki se nanašajo na Direktivo 98/34. Da bi se izognili „širjenju priglasitve“ v kontekstu Direktive 98/34, ne bi smeli dovoliti, da bi se obseg uporabe „drugih zahtev“ nenadzorovano razširil na področje storitev zato, ker nacionalni ukrepi, ki se nanašajo na opravljanje storitev, morda posredno vplivajo na trgovino s proizvodi.

\*\*\*\*\* Sklepni predlogi generalnega pravobranilca F.G. Jacobsa, predstavljeni v zadevi Sapod Audic (C-159/00, EU:C:2002:25, točka 47).

\*\*\*\*\* Glej tudi sodbi z dne 6. junija 2002 v zadevi Sapod Audic (C-159/00, EU:C:2002:343) in z dne 26. septembra 2000 v zadevi Unilever (C-443/98, EU:C:2000:496).

\*\*\*\*\* Glej na primer sodbo z dne 16. aprila 1998 v zadevi Lemmens (C-226/97, EU:C:1998:296). V tej zadevi se je navajalo, da je nepriglasitev tehničnih predpisov v zvezi z alkotesti pomenila nedovoljen dokaz v kazenski zadevi vožnje pod vplivom alkohola.

\*\*\*\*\* Michael Dougan, „Case C-390/99, Canal Satellite Digital; Case C-159/00, Sapod Audic v. Eco-Emballages“ št. 40, 2003, CMLRev, str. od 193 do 218; Weatherill S., „A Case Study in Judicial Activism in the 1990s: The Status before National Courts of Measures Wrongfully Un-notified to the Commission“ v *Judicial Review in EU Law*, (ur. O’Keeffe D. in Bavasso A.), Kluwer Law International, Nizozemska, 2000, str. 481.

\*\*\*\*\* Za opravljanje številnih storitev je lahko vzpostavljena omejitev glede lokacije, na primer za storitve taksi služb (ki lahko vsebujejo omejitve na območja ali posebne lokacije, na primer letališča), lekarn in številnih drugih.

\*\*\*\*\* Glej na primer sodbe z dne 23. novembra 1989 v zadevi B & Q (C-145/88, EU:C:1989:593); z dne 14. julija 1981 v zadevi Oebel (155/80, EU:C:1981:177) in z dne 11. julija 1985 v zadevi Cinèthèque in drugi (60/84 in 61/84, EU:C:1985:329).

\*\*\*\*\* Glej sodbo z dne 24. novembra 1993 v zadevi Keck in Mithouard (C-267/91 in C-268/91, EU:C:1993:905).

63. Res je, da obstaja razlika med „širjenjem prostega pretoka“ iz PDEU in „širjenjem priglasitve“ iz Direktive 98/34. Predvsem mora biti na podlagi Direktive 98/34 ukrep za to, da pomeni „drugo zahtevo“, ki jo je treba priglasiti, tak, da *znatno vpliva* na trgovino. To je v nasprotju z odsotnostjo kakršnega koli praga *de minimis* v smislu člena 34 PDEU.\*\*\*\*\*

64. Vendar je „znaten vpliv“ zelo raztegljiv pojem, ki ustvarja dodatne probleme, namesto da bi ponujal konkretno rešitev. Izstopata zlasti dve vrsti težav: konceptualne in operativne.

65. Konceptualno je treba odločitev o tem, ali mora biti nacionalna pravna določba priglašena, po logiki sprejeti, ko se določba oblikuje. Napovedovanje v tistem času, ali bo imela „znaten vpliv“ na trgovino, je lahko težavno. Tako bi morala po mojem mnenju ocena, ali ima določba nekatere značilnosti, zaradi katerih jo je treba priglasiti, temeljiti *predvsem* na oceni normativne narave določbe. V večini primerov bi morale biti mogoče vnaprej oceniti, ali obstajajo take značilnosti, in to neodvisno od hipotetičnega prihodnjega delovanja določbe.

66. Na ta konceptualni element se navezuje operativni ali funkcionalni problem. Praktično bo nacionalno sodišče, ki se bo soočalo z zahtevkom, ki temelji na nepriglasitvi, težko objektivno in sprejemljivo stopnjo zaupanja razumno ocenilo „znaten vpliv“. Obstoj zanesljivih kvantitativnih podatkov, ki se nanašajo na zadevni nacionalni ukrep, ni podan, pa tudi če so na voljo kvantitativni podatki, je prag „znatnega“ vpliva izmuzljiv.\*\*\*\*\* Napovedi o prihodnjem razvoju zadevnega nacionalnega ukrepa ali pristopi, ki temeljijo na intuiciji, nas hitro privedejo v najboljšem primeru v območje hipotez in v najslabšem k napovedovanju iz kristalne krogle. Slika je toliko bolj zapletena, prvič, z obetom, da bo ukrep zaradi razvoja v trgovskih vzorcih postal tak, da ga je treba priglasiti, in, drugič, z dejstvom, da bo lahko obveznost priglasitve vsebinsko podobnih pravil različna od ene države članice do druge glede na drugačne trgovske vzorce zadevnega proizvoda na nacionalni ravni.\*\*\*\*\*

67. Petič in zadnjič, obstaja znatna razlika med obveznostjo priglasitve na podlagi Direktive 98/34 ter na podlagi členov 34 PDEU in 36 PDEU, ki kaže na potrebo po večji previdnosti pri obravnavanju prve: ko je enkrat ukrep opredeljen kot „druga zahteva“, na podlagi Direktive ni več mogoče upravičenje. Ne opravlja se nobeno tehtanje. Če ukrep ni bil priglašen, ga enostavno ni mogoče uveljavljati. To je v nasprotju s položajem iz členov 34 PDEU in 36 PDEU, kjer je mogoče omejitev prostega pretoka vsaj potencialno upravičiti.\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\* Sodbi z dne 5. aprila 1984 v zadevi van de Haar in Kaveka De Meern (177/82 in 178/82, EU:C:1984:144, točke od 12 do 14) in z dne 14. decembra 2004 v zadevi Radlberger Getränkegesellschaft in S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799). Vendar nekatere sodbe kažejo na to, da je tak prag uveden skozi zadnja vrata, kot na primer sodba z dne 28. aprila 2009 v zadevi Komisija/Italija (C-518/06, EU:C:2009:270, točke od 66 do 70).

\*\*\*\*\* Ali bi na primer ocenjeno 10-odstotno zmanjšanje obsega prodaje zadostovalo? Tako je bilo namreč ocenjeno zmanjšanje, ki je bilo posledica pravil Združenega kraljestva o nedeljskem poslovanju prodajaln – glej sodbo z dne 23. novembra 1989 v zadevi B & Q (C-145/88, EU:C:1989:593, točka 7).

\*\*\*\*\* Glej podobne pomisleke v zvezi s členom 34 PDEU: Snell, „The notion of market access: a concept or a slogan“, 2010, *Common Market Law Review*, str. od 437 do 472, zlasti str. 459.

\*\*\*\*\* Dejansko je v bistvu prav nezmožnost izvesti kakršno koli upravičenje ali tehtanje na podlagi Direktive 98/34 (v nasprotju s členoma 34 PDEU in 36 PDEU) sprožila ta predlog za sprejetje predhodne odločbe.

68. Hujše, bolj avtomatske posledice nepriglasitve na podlagi Direktive bi nas morale toliko bolj posvariti pred širokim razumevanjem pojma „druga zahteva“. Tako široko razumevanje bi lahko vodilo tudi do razmeroma paradoksalnega položaja, ko bi bilo treba ukrepe, za katere se šteje, da nikakor ne spadajo pod člena 34 PDEU in 36 PDEU, kljub temu priglasiti, in se v primeru nepriglasitve ne uporabljajo. \*\*\*\*\*

69. Glede na navedeno se zdi ta zadeva primerna za ponoven premislek o pomenu „drugih zahtev“ na podlagi Direktive 98/34 v okoliščinah ukrepov, s katerimi so urejene storitve, ki lahko vplivajo na blago.

## 2. Predlagani pristop k razlagi „drugih zahtev“

### a) Besedilo, sistem in namen

70. Izhodišče in glavni premislek pri razlagi pojma „drugih zahtev“ v teh okoliščinah je, da je Direktiva 98/34 osredotočena na ukrepe, ki se nanašajo na blago in prosti pretok blaga, ne pa storitev.

71. Z njeno predhodnico, Direktivo 83/189, je bila določena obveznost priglasitve osnutka „tehničnih predpisov“ le v zvezi z blagom. Tudi zdaj so pravzaprav edina vrsta „tehničnih predpisov“, ki se nanašajo posebej na storitve in ki jih je treba priglasiti na podlagi Direktive 98/34, storitve informacijske družbe. \*\*\*\*\* Tako je za druge vrste storitev mogoče razumeti, da so sistemsko izključene iz obsega njene uporabe. Ali, natančneje, druge vrste storitev je mogoče vključiti v obseg uporabe Direktive 98/34 le posredno ali postransko, kot posledico njihovega vpliva na blago.

72. Ta osredotočenost na blago je potrjena z natančnim jezikovnim, sistemskim in namenskim branjem Direktive 98/34.

73. S členom 1, točka 4, so „druge zahteve“ uvedene kot zahteve, ki se „nanašajo na proizvode“. Te zahteve morajo „vplivati na življenjski cikel [proizvoda]“. Primeri iz člena 1, točka 4, vključujejo „pogoj[e] uporabe, predelave, vnovične uporabe ali odlaganja“ proizvoda, če lahko ti znatno vplivajo na njegovo „sestavo“, „značilnosti“ ali „trženje“. Tako besedilo te določbe kar kriči: „Proizvod, proizvod, proizvod!“

\*\*\*\*\* Tako je na primer Sodišče večkrat razsodilo, da lahko omejitve glede lokacij, na katerih je mogoče prodajati proizvode, ne spadajo pod člen 34 PDEU (glej na primer sodbo Komisija/Grčija, Banchero in TK-Heimatdienst (sodbe z dne 29. junija 1995 v zadevi Komisija/Grčija (C-391/92, EU:C:1995:199, točke od 11 do 15) (za prepoved prodaje adaptiranega mleka za otroke izven lekarn se je štelo, da omejuje obseg trgovine, a ni spadala v okvir pravil Pogodbe o prostem pretoku); z dne 14. decembra 1995 v zadevi Banchero (C-387/93, EU:C:1995:439, točka 44) (omejitev prodaje na drobno tobačnih izdelkov na licencirana maloprodajna mesta ne omejuje ali otežuje dostopa uvoza bolj kot domače proizvode in ne spada v okvir pravil Pogodbe o prostem pretoku) in z dne 13. januarja 2000 v zadevi TK-Heimatdienst (C-254/98, EU:C:2000:12) (za omejitev geografskih področij delovanja pekov, mesarjev in prodajalcev sadja in zelenjave se je štelo, da je določen način prodaje, ki pa spada v okvir prostega pretoka zaradi večjega vpliva na uvoz)).

\*\*\*\*\* V originalnem besedilu Direktive storitve niso bile omenjene, razen v uvodni izjavi 2, v kateri je tudi pojasnjeno, da se Direktiva osredotoča na prosti pretok blaga („ker notranji trg obsega področje brez notranjih meja, na katerem je zagotovljen prosti pretok blaga, oseb, storitev in kapitala; ker je zato prepoved količinskih omejitev pretoka blaga in ukrepov z enakim učinkom eno od temeljnih načel Skupnosti“).

74. Zlasti se morajo „druge zahteve“ glede na opredelitev „nanašati na proizvode“, ne na storitve, pri katerih se uporabljajo ti proizvodi. Res je, da ima lahko pravilo, ki se nanaša na *storitve*, znaten vpliv na uporabo povezanega blaga. Vendar je vprašanje „znatnega vpliva“ na proizvode obravnavano v posebnem, dodatnem pogoju, ki je vsebovan v opredelitvi „druga zahteva“. Če bi besede „nanašajo na proizvode“ razumeli, kot da pomenijo „neposredno ali posredno nanašajo na proizvode“, bi bilo enako, kot da bi zanemarili besede „nanašajo na proizvode“.

75. Osrednji pomen proizvodov za pojem „druge zahteve“ je potrjen z večkratnim sklicevanjem na to, da morajo ukrepi na nek način vplivati na fizične lastnosti proizvoda (namreč, sestavo, značilnosti, kako se odlaga in predeluje).

76. Res je, da bi lahko besedo „trženje“ teoretično razumeli, kot da pomeni širše razumevanje določbe, na primer, kadar ukrep količinsko vpliva le na prodajo, sam proizvod pa sicer ostane nespremenjen. Vendar ob bolj sistemskem razumevanju celotne opredelitve „drugih zahtev“ v kontekstu Direktive kot celote ni tako. Beseda „trženje“ se ne more razumeti kot povabilo, da kljub besedilu prejšnjih štirih vrstic opredelitve v pojem „druge zahteve“ stlačimo raznovrstne predpise, ki se nanašajo predvsem na opravljanje storitev.

77. Menim, da bi bilo treba omembo „trženja“ v členu 1, točka 4, Direktive 98/34 razumeti skupaj s preostalo opredelitvijo in besedilom Direktive kot celote, kot sklicevanje na ukrepe, povezane s trženjem, ki potencialno *vplivajo na fizične lastnosti proizvoda*, kot sta označevanje ali predstavitev. To je v nasprotju z drugimi ukrepi, ki morebiti vplivajo na trgovino s proizvodom, na primer s pravili o pogojih prodaje.

78. Kot je bilo poudarjeno v obrazložitenem memorandumu Komisije, ki je spremljal njen predlog Direktive 94/10, je razširitev področja uporabe Direktive 83/189 omogočila vključitev ureditev, ki bi „lahko vplivale na proizvod in povzročile izkrivljanje razmer na trgu“. Besede „vplivale na proizvod“ tukaj ponovno kažejo na osrednjo vlogo proizvoda v pojmu „tehnični predpis“ in zahtevo, da ukrep ne vpliva le na prodajo, ampak na proizvod sam. Poleg tega je treba po mojem mnenju besede „izkrivljanje razmer na trgu“ razmeti tako, da se nanašajo na skrb v zvezi z diskriminacijo med konkurenčnim blagom in ne na omejitve dostopa na trg. Prvotni predlog Komisije, s katerim je bilo uvedeno upoštevno besedilo, zato prav tako podpira razumevanje pojma „druge zahteve“, ki je bolj „osredotočeno na proizvod“ – kar je predlagano tukaj –, za kar je potreben neke vrste „protiučinek“ ali „odmik“ od značilnosti proizvoda samega.

b) Težišče ter izjeme v zvezi s prepovedjo in vplivom na proizvode

79. Glede na navedeno predlagam ta pristop, ki je – z omejenimi izjemami – pri razlagi in uporabi pojma „druge zahteve“ iz Direktive 98/34 osredotočen na bistveni element nacionalnega ukrepa. Nadaljeval bom v treh zaporednih korakih.

\*\*\*\*\* Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca F.G. Jacobsa, predstavljene v zadevi Lindberg (C-267/03, EU:C:2004:819, točke od 54 do 59).

\*\*\*\*\* Glej po analogiji sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Camposa Sánchez-Bordone, predstavljene v zadevi James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:63, točke od 87 do 94), v katerih je bilo sklenjeno, da implicitno pogodbeno določilo, da morajo biti proizvodi primerne kakovosti za prodajo, ni pomenilo „tehničnega predpisa“. Glej tudi zgoraj opombi 26 in 32 o omejitvah oglaševanja.

\*\*\*\*\* COM (92) 491 final, str. 18. Z Direktivo 94/10 je bila uvedena opredelitev „druga zahteva“. Glej Direktivo 94/10/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. marca 1994 o drugi vsebinski spremembi Direktive 83/189/EGS o postopku oskrbovanja s podatki na področju tehničnih standardov in uredb (UL 1994, L 100, str. 30).

80. Prvič, nacionalni ukrepi, ki se predvsem „nanašajo na proizvode“, so „druge zahteve“ v smislu člena 1, točka 4, če so izpolnjeni drugi pogoji iz te določbe.

81. Drugič, nacionalni ukrepi, ki se nanašajo predvsem na storitve (ali ustanovitev), nasprotno *načeloma* ne spadajo v okvir pojma „druge zahteve“. Mednje spadajo zlasti nacionalni ukrepi, s katerimi se omejuje način, kako se proizvodi tržijo ali kako jih uporabljajo ponudniki storitev. Vključujejo, na primer, (i) zahteve za dovoljenje in druga merila primernosti za ustanovitev ali opravljanje storitev, (ii) omejitve tega, od kod se opravljajo storitve, in (iii) oglaševanje storitev.

82. Vendar lahko, tretjič, nacionalna pravila, ki se na prvi pogled nanašajo na storitve, (ponovno) spadajo v pojem „druge zahteve“ v *posebnih okoliščinah* in pod pogojem, da so izpolnjeni drugi pogoji iz člena 1, točka 4, zlasti kadar:

- nacionalni ukrep vsebuje popolno prepoved storitve in ima to za posledico, da se določeno blago sploh ne uporablja, ali kadar je uporaba blaga v drugih okoliščinah popolnoma obrobna, ali
- nacionalni ukrep, ki se prvenstveno nanaša na opravljanje storitev, nujno vpliva na življenjski cikel proizvoda, tako da *vpliva na njegove fizične lastnosti* (na primer prepovedi uporabe proizvoda pri opravljanju storitve, ki nujno pomenijo zahtevo po spremembi sestave, označevanja ali predstavitve proizvoda). V takih primerih gre za jasno protiutež ali odmik od proizvoda samega.

83. Da bi zagotovili kar največjo pravno varnost in omejili položaje, v katerih morajo nacionalni organi in sodišča odločati, ali je treba nacionalni ukrep priglasiti na podlagi precej izmuzljivega pojma „znamenit vpliv na trženje“, bi bilo seveda treba potrditi izjemo glede dovoljenj iz zadeve CIA. Povedano drugače, sistemi predhodnih dovoljenj ne pomenijo „tehničnih predpisov“, razen če spadajo v enega od posebnih položajev, predstavljenih v točki 82 zgoraj.

84. S pristopom, ki ga tu predlagam, se priznava, da lahko nacionalni ukrepi, ki se nanašajo na opravljanje storitev, vplivajo na prosti pretok blaga in v končni fazi spadajo v okvir obeh teh svobod (razen če je eden v odnosu do drugega popolnoma postranski). Vendar prav tako odraža

\*\*\*\*\* Odsevajo izjemo glede dovoljenj iz zadeve CIA (na primer licenciranje voznikov taksijev).  
\*\*\*\*\* Kot je bilo priznано v številnih sodbah Sodišča, to pomeni določene načine prodaje (glej zgoraj opombo 51). Primeri vključujejo omejitve prodaje nekaterih farmacevtskih proizvodov ali opravljanje igralniških storitev v igralnicah.  
\*\*\*\*\* Glej sodbo z dne 8. marca 2001 v zadevi van der Burg (C-278/99, EU:C:2001:143), v kateri se je štelo, da pravila o metodah trženja niso tehnični predpis.  
\*\*\*\*\* Taki primeri bi vsekakor običajno spadali v okvir pojma popolne prepovedi iz člena 1, točka 11, Direktive 98/34.  
\*\*\*\*\* Posebej poudarjam, da se tu mišljeni ukrepi „nanašajo na proizvode“ in ne na storitve. Zato, kot je Sodišče že razsodilo, kljub svojemu vplivu na lastnosti blaga ne bi spadali v okvir pojma „tehnični predpis“ iz člena 1, točka 3, Direktive 98/34. Glej sodbo z dne 21. aprila 2005 v zadevi Lindberg (C-267/03, EU:C:2005:246, zlasti točko 59).  
\*\*\*\*\* Sodba z dne 11. septembra 2003 v zadevi Anomar in drugi (C-6/01, EU:C:2003:446, točka 55).  
\*\*\*\*\* Torej, razen če je element vidika proizvodov popolnoma akcesoren glede na vidik storitev ali obratno. Glej v tem smislu sodbe z dne 4. oktobra 2011 v zadevi Football Association Premier League in drugi (C-403/08 in C-429/08, EU:C:2011:631, točka 78 in naslednje); z dne 24. marca 1994 v zadevi Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119, točka 24) in z dne 22. januarja 2002 v zadevi Canal Satellite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, točke od 29 do 32).

jezikovne, sistemske in namenske vidike pojma „druge zahteve“ iz člena 1, točka 4, kar potrjuje njegovo jasno usmerjenost na proizvode (zlasti zahteva v samem besedilu, da se mora ukrep „nanašati na proizvode“). Prednost osredotočenosti na bistveni element v povezavi s pristopom omejenih izjem je tudi to, da spodbuja pravno varnost. To je glede na hude posledice nepriglasitve ključen element.

### 3. Uporaba v obravnavani zadevi

85. Zahteva za dovoljenje se *ne* nanaša na proizvode.\*\*\*\*\* Načeloma ne pomeni „drugih zahtev“. Izjema glede dovoljenj iz zadeve CIA podpira ta sklep.

86. Za sklicevanje na omejitev glede lokacije je mogoče verjetno šteti, da spreminja naravo zahteve za dovoljenje. Zato lahko omogoča upoštevanje konkretnih okoliščin v točki 82. Vendar se očitno ne uporabijo nobene od konkretnih okoliščin, predstavljenih v tej točki, ki bi upravičile razveljavitev *prima facie* sklepa, ki temelji na osredotočenosti na bistveni element nacionalnega ukrepa. Končni sklep o tem mora doseči nacionalno sodišče. Vendar je glede na dejstva, predložena Sodišču, očitno, da zahteva za dovoljenje nima opaznega vpliva na fizične lastnosti zadevnih proizvodov.

### 4. Sklep

87. Ob upoštevanju gornjih navedb menim, da zahteva za dovoljenje ne pomeni „druge zahteve“ ali splošnejše „tehničnega predpisa“ v smislu Direktive 98/34.

### V – Predlog

88. Glede na navedeno predlagam, da Sodišče pri odgovoru na vprašanja Sąd Okręgowy w Łodzi (deželno sodišču v Lodžu) razsodi, da nacionalno pravilo, kakršno je zahteva za dovoljene iz člena 6(1) zakona o igrah na srečo, ni „tehnični predpis“ v smislu Direktive 98/34 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).

\*\*\*\*\* Ker so z njo vzpostavljene omejitve glede prirejanja iger, ne pa glede proizvodov, ki se uporabljajo pri prirejanju teh iger.