



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 20. decembra 2017\*

„Predhodno odločanje – Svoboda opravljanja storitev, svoboda ustanavljanja, prosti pretok kapitala in svoboda gospodarske pobude – Omejitve – Podelitev novih koncesij za upravljanje iger na srečo na daljavo – Načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj – Sodba ustavnega sodišča – Obveznost ali neobveznost, da nacionalno sodišče zadevo predloži Sodišču“

V zadevi C-322/16,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Consiglio di Stato (državni svet, Italija) z odločbo z dne 4. februarja 2016, ki je na Sodišče prispela 7. junija 2016, v postopku

**Global Starnet Ltd**

proti

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

**Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato,**

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, S. Rodin (poročevalec) in E. Regan, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Wahl,

sodni tajnik: R. Schiano, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. aprila 2017,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Global Starnet Ltd B. Carbone, C. Barreca, S. Vinti in A. Scuderi, odvetniki,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s S. Fiorentinom in P. G. Marronejem, avvocati dello Stato,
- za belgijsko vlado M. Jacobs in L. Van den Broeck, agentki, skupaj s P. Vlaeminckom in R. Verbekejem, odvetnikoma,
- za češko vlado M. Smolek in J. Vlácil, agenta,

\* Jezik postopka: italijanščina.

- za portugalsko vlado L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, A. Silva Coelho in P. de Sousa Inês, agenti,
- za Evropsko komisijo L. Malferrari in H. Tserepa-Lacombe, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 8. junija 2017

izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 26, 49, 56, 63 in 267 PDEU, člena 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in splošnega načela varstva legitimnih pričakovanj.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Global Starnet Ltd na eni strani ter Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministrstvo za gospodarstvo in finance, Italija) in Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (avtonomna uprava državnih monopolov, Italija, v nadaljevanju: AAMS) na drugi v zvezi z določitvijo pogojev, ki se uporabljajo za spletno upravljanje iger na srečo na igralnih napravah, in obvestilom o javnem razpisu za podelitev koncesije v zvezi z vzpostavitvijo in izkoriščanjem omrežja za spletno upravljanje iger na srečo na takih napravah.

### Pravni okvir

- 3 Člen 1 legge n. 220, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011) (zakon št. 220 o določbah za vzpostavitev letnega in večletnega proračuna države (zakon o stabilnosti iz leta 2011)) z dne 13. decembra 2010 (redni dodatek h GURI št. 297 z dne 21. decembra 2010, v nadaljevanju: zakon št. 220/2010) v odstavku 78(b) določa:

„[...]”

4. Zadolžitev je treba v celotnem obdobju koncesije ohraniti v okviru koeficienta [...], ki ne presega vrednosti, določene z odlokom ministra za gospodarstvo in finance;

[...]

8. Za transakcije, ki zajemajo subjektivno spremembo koncesionarja, je potrebna predhodna odobritev AAMS, sicer koncesija preneha; subjektivna sprememba koncesionarja je vsaka transakcija združitve, delitve, prenosa podjetja, spremembe sedeža ali dejavnosti družbe in prenehanja družbe, ki jih opravi koncesionar, s čimer pa niso zajete transakcije prodaje in ponudbe delnic koncesionarja na reguliranem trgu;
9. Za transakcije, ki zajemajo prenos deležev, tudi kontrolnih, katerih imetnik je koncesionar in ki lahko v proračunskem letu, v katerem se transakcija opravi, pomeni znižanje količnika kapitalske ustreznosti, določene z odlokom ministra za gospodarstvo in finance, je potrebna predhodna odobritev AAMS, s čimer pa se ne posega v obveznost koncesionarja, da v teh primerih – ob siceršnjem prenehanju koncesije – v šestih mesecih od odobritve obračunov ponovno vzpostavi navedeni količnik s povečanjem kapitala ali drugo transakcijo oziroma instrumentom, katerih namen je ponovna vzpostavitev tega količnika.

[...]

17. Presežek dobička iz dejavnosti, navedenih v točki 6, se lahko za namene, ki niso nameni investicij, povezanih z dejavnostmi, ki so predmet koncesije, uporabi le ob predhodni odobritvi AAMS;

[...]

23. Za primere kršitev pogodbenih določil o dostopu do koncesije, ki jih je mogoče pripisati koncesionarju, tudi za nenaklepne kršitve, so določene sankcije v obliki pogodbenih kazni; sankcije se stopnjujejo glede na resnost kršitve, pri čemer se spoštujeta načeli sorazmernosti in učinkovitosti sankcij;

[...]

25. Koncesionar, ki preneha opravljati dejavnost po izteku obdobja koncesije, nadaljuje z opravljanjem rednih poslov za dejavnosti uprave in izkoriščanja dejavnosti pobiranja [vložkov] za igre na srečo, ki so predmet koncesije, do prenosa uprave in izkoriščanja na novega koncesionarja;

[...]“

4 V skladu s členom 1(79) tega zakona morajo koncesionarji za izkoriščanje javnih iger na srečo, ki ne poteka na daljavo, podpisati aneks h koncesijski pogodbi, da se ta pogodba uskladi z določbami navedenega zakona iz prejšnje točke.

#### **Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje**

5 AAMS je koncesijo za izvedbo in operativno izkoriščanje omrežja za spletno upravljanje zakonsko dovoljenih iger na srečo na igralnih napravah ter dejavnosti, ki so s tem povezane, podelila družbi Global Starnet na podlagi določbe o podelitvi te vrste koncesij obstoječim koncesionarjem, med katerimi je bila družba Global Starnet, izven izbirnih postopkov, ki so določeni za preostale prireditelje iger na srečo.

6 Z zakonom št. 220/2010 so bili pogoji, katerih izpolnitev se zahteva za podelitev koncesij za organizacijo in upravljanje javnih iger na srečo, spremenjeni tako, da so manj ugodni za družbo Global Starnet. AAMS je v skladu s tem zakonom sprejela odlok o določitvi pogojev, ki se uporabljajo za spletno upravljanje iger na srečo na igralnih napravah, in obvestilo o javnem razpisu za podelitev koncesije v zvezi z vzpostavitvijo in izkoriščanjem omrežja za spletno upravljanje iger na srečo na takih napravah.

7 Družba Global Starnet je zoper ta upravna akta vložila tožbo pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče v Laciju, Italija).

8 Ker je navedeno sodišče njeno tožbo zavrnilo, je družba Global Starnet vložila pritožbo pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija), v kateri je najprej trdila, da je bilo kršeno načelo varstva legitimnih pričakovanj, ker je bil z zakonom št. 220/2010 dovoljen vnos pogojev za opravljanje dejavnosti koncesionarja za organizacijo in upravljanje javnih iger na srečo, s katerimi se je v bistvu spremenila obstoječa koncesijska pogodba. Dalje je trdila, da je bilo kršeno načelo enakega obravnavanja, ker je v primerjavi z novimi konkurenti, ki se niso zadalžili, postavljena v slabši položaj, in da ta zakon ni združljiv z načeli prava Unije, ki določajo odstranitev vseh ovir za razvoj prostega pretoka blaga in svobode opravljanja storitev. Nazadnje je družba Global Starnet trdila, da so sporne določbe zakona št. 220/2010 protiustavne, ker so v nasprotju s svobodo gospodarske pobude, in da je obvestilo o javnem razpisu za podelitev koncesije v zvezi z vzpostavitvijo in izkoriščanjem omrežja za spletno upravljanje iger na srečo na igralnih napravah nezakonito, ker bi lahko pripeljalo do njene izključitve iz postopka za podelitev koncesije.

- 9 Consiglio di Stato (državni svet) je 2. septembra 2013 v nepravnomočni sodbi delno ugodilo pritožbi družbe Global Starnet. Presodilo je zlasti, da je bila ta družba zavezana sodelovati v novem izbirnem postopku, čeprav v skladu z zakonodajo, ki je veljala ob sklenitvi koncesijske pogodbe z njo, izbirni postopek za obstoječe koncesionarje ni bil nujen, in da ji je bila nezakonito vsiljena manj ugodna pogodba, čeprav je izvedla investicijo ob zaupanju v to, da se bo prvotna koncesija neprekinjeno nadaljevala, kljub omogočanju dostopa novim konkurentom.
- 10 Corte costituzionale (ustavno sodišče, Italija) je na pobudo predložitvenega sodišča, ki je postavilo vprašanje ustavnosti člena 1(79) zakona št. 220/2010, s sodbo št. 56/2015 z dne 31. marca 2015 presodilo, da sta načeli varstva legitimnih pričakovanj in pravne varnosti vrednoti, ki sta varovani z italijansko ustavo, vendar ne absolutno in ne brez odstopanj. Navedeno sodišče je v zvezi s koncesijami javnih služb ugotovilo, da je treba možnost javnega posega, ki pripelje do spremembe prvotnih pogojev, šteti za neločljivi del koncesijskega pogodbenega razmerja od njegovega začetka, kar še toliko bolj velja na področju, ki je tako občutljivo, kot je področje javnih iger na srečo, za katero se zahteva posebna in nenehna pozornost nacionalnega zakonodajalca. Zato nista bili kršeni niti navedeni vrednoti niti svoboda gospodarske pobude. Poleg tega so omejitve iz zadevnih določb v obravnavanem primeru celo minimalni ukrep za izvajanje načela enakega obravnavanja upravičencev, ki je povsem upravičen s položajem obstoječega koncesionarja, ki mu je priznana prednost, saj mu ni bilo treba sodelovati v novem izbirnem postopku. Poleg tega zadevne določbe tako niso niti očitno neskladne glede na cilje, ki jih je določil nacionalni zakonodajalec, niti nesorazmerne glede na vsebino in naravo koncesijskega pogodbenega razmerja niti ne določajo pretiranih dodatnih obremenitev. Corte costituzionale (ustavno sodišče) je nazadnje presodilo, da naj bi domnevna izguba celotnega ali dela vložene kapitala v najslabšem primeru pomenila zgolj posredno posledico omejitev glede upravljanja, ki so naložene z izpodbijanimi določbami, in da naj bi bila s tem izven okvira varstva pravice do odškodnine.
- 11 Po izdaji te sodbe Corte costituzionale (ustavno sodišče), ki je člen 1(79) zakona št. 220/2010 preučilo z vidika določb italijanske ustave, katere vsebina je po mnenju predložitvenega sodišča v bistvu enaka kot ustrezna vsebina Pogodbe, je navedeno sodišče menilo, da je treba pri Sodišču vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe.
- 12 V teh okoliščinah je Consiglio di Stato (državni svet) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
- „1. Ali je mogoče člen 267, tretji odstavek, PDEU razlagati tako, da sodišče zadnje stopnje nima brezpogojne obveznosti, da vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe glede razlage prava Unije, če je ustavno sodišče v zadevnem postopku presoјalo ustavnost nacionalnih pravil, pri čemer je v bistvu uporabilo vsebinsko enaka pravna pravila, kot so pravila, za razlago katerih se prosi Sodišče, čeprav se formalno razlikujejo, ker izhajajo iz določb ustave in ne evropskih Pogodb?
2. Podredno, če bi Sodišče na vprašanje glede razlage člena 267, tretji odstavek, PDEU odgovorilo, da je vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe obvezna: ali določbe in načela iz [členov 26, 49, 56 in 63 PDEU] in člena 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah [...] ter splošno načelo varstva legitimnih pričakovanj (ki ‚spada med temeljna načela Evropske unije‘, kakor je potrdilo Sodišče s sodbo z dne 14. marca 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169) nasprotujejo sprejetju in uporabi nacionalnih predpisov (člen 1(78)(b), podtočke 4, 8, 9, 17, 23 in 25, zakona št. 220/2010), ki tudi za subjekte, ki so že koncesionarji v sektorju spletnega upravljanja zakonsko dovoljenih iger na srečo, določajo nove zahteve in obveznosti, in sicer z aneksom k že obstoječi pogodbi (in brez kakršnega koli roka za postopno prilagoditev)?“

## Vprašanja za predhodno odločanje

### *Prvo vprašanje*

- 13 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 267, tretji odstavek, PDEU razlagati tako, da nacionalno sodišče, zoper odločitve katerega ni pravnega sredstva, ni zavezano vložiti predloga za sprejetje predhodne odločbe glede vprašanja razlage prava Unije, če je v istem nacionalnem postopku ustavno sodišče zadevne države članice presodilo ustavnost nacionalnih pravil glede na referenčne norme, katerih vsebina je podobna pravilom prava Unije.
- 14 Najprej je treba navesti, da je predložitveno sodišče, preden je vložilo predlog pri Sodišču, pri Corte costituzionale (ustavno sodišče) vložilo vprašanje ustavnosti določb nacionalnega prava, ki so tudi predmet drugega vprašanja za predhodno odločanje. Corte costituzionale (ustavno sodišče) se v odgovor na to vprašanje ni izreklo o skladnosti teh določb s pravom Unije, temveč z določbami italijanske ustave, za katere predložitveno sodišče meni, da so v bistvu enake referenčne norme, kot so člani 26, 49, 56 in 63 PDEU, člen 16 Listine o temeljnih pravicah ter načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj.

### *Dopustnost*

- 15 Italijanska vlada izpodbija dopustnost prvega vprašanja in navaja te trditve.
- 16 Na prvem mestu naj bi moralo nacionalno sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, predhodno preučiti vprašanje, da se prepereči, da bi ga stranke zlorabile. Na drugem mestu naj ne bi imelo nobenega razloga, da bi se spraševalo, ali mora ravnati v skladu z razlago Corte costituzionale (ustavno sodišče), saj sodbe tega sodišča, s katerimi se zavrnejo vprašanja ustavnosti, za nacionalno sodišče niso zavezujoče. Na tretjem mestu naj bi predložitveno sodišče, ker je ugotovilo, da je vprašanje ustavnosti nacionalnega prava upošteveno za rešitev spora, in zato pri Corte costituzionale (ustavno sodišče) vložilo vprašanja, presodilo, da so sporna nacionalna pravila v skladu s pravom Unije. Na četrtem mestu naj bi bilo prvo vprašanje povsem hipotetično in torej nedopustno, ker naj bi moralo predložitveno sodišče pri Corte costituzionale (ustavno sodišče) vložiti vprašanje glede morebitnega nasprotovanja pravil iz postopka v glavni stvari pravu Unije, preden bi tako vprašanje vložilo pri Sodišču.
- 17 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v okviru sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, določenega v členu 267 PDEU, le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločitev, ki jo bo sprejelo, pristojno, da ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po izdaji predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih predloži Sodišču. Zato mora Sodišče, kadar se postavljeno vprašanje nanaša na razlago prava Unije, načeloma odločiti. Zavrnitev odločanja o vprašanju za predhodno odločanje, ki ga je postavilo nacionalno sodišče, je mogoča, samo če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba z dne 7. julija 2016, Muladi, C-447/15, EU:C:2016:533, točka 33).
- 18 V obravnavanem primeru ni očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari ali da je problem hipotetičen.
- 19 Poleg tega glede na zgoraj navedeno sodno prakso to, ali je predložitveno sodišče vezano na razlago zadevne nacionalne ureditve, ki jo poda Corte costituzionale (ustavno sodišče), oziroma tudi ali bi moralo pri navedenem sodišču vložiti vprašanje za razlago prava Unije, ni upošteveno za presojo dopustnosti prvega vprašanja.
- 20 Iz tega izhaja, da je prvo vprašanje dopustno.

### *Vsebinska presoja*

- 21 Opozoriti je treba, da nacionalnemu sodišču, ki odloča v sporu, ki se nanaša na pravo Unije, in ki meni, da nacionalna določba ni v nasprotju le s pravom Unije, temveč tudi z ustavo, zaradi obveznosti, da za ugotovitev protiustavnosti nacionalnega pravnega pravila sproži postopek pred ustavnim sodiščem, ni odvzeta pristojnost niti ni oproščeno dolžnosti, ki sta določeni v členu 267 PDEU, da Sodišču predloži vprašanja glede razlage ali veljavnosti prava Unije. Učinkovitost prava Unije bi bila namreč ogrožena, če bi obstoj obvezne sprožitve postopka pred ustavnim sodiščem lahko nacionalnemu sodišču, ki odloča v sporu, ki se nanaša na pravo Unije, onemogočil izvajanje v členu 267 PDEU določene pristojnosti, da Sodišču predloži vprašanja, ki se nanašajo na razlago ali veljavnost prava Unije, da bi lahko presodilo, ali je nacionalno pravilo v skladu s pravom Unije ali ne (sodba z dne 4. junija 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 22 Sodišče je na podlagi vseh teh preudarkov ugotovilo, da delovanje sistema sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, določenega v členu 267 PDEU, in načelo primarnosti prava Unije zahtevata, da lahko nacionalno sodišče svobodno in kadar koli se mu to v postopku zdi primerno, celo po končanem vmesnem postopku ocene ustavnosti predloži Sodišču v predhodno odločanje vprašanje, ki se mu zdi potrebno (sodba z dne 4. junija 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, točka 35 in navedena sodna praksa).
- 23 Iz zgoraj navedenih preudarkov namreč izhaja, da bi bila učinkovitost prava Unije ogrožena in polni učinek člena 267 PDEU oslavljen, če nacionalno sodišče zaradi obstoja postopka ocene ustavnosti Sodišču ne bi moglo predložiti vprašanj za predhodno odločanje in uporabiti prava Unije takoj in na način, ki je skladen z odločbo ali sodno prakso Sodišča (glej v tem smislu sodbo z dne 4. junija 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, točka 36 in navedena sodna praksa).
- 24 Poleg tega je, čeprav je postopek, uveden s členom 267 PDEU, instrument sodelovanja med Sodiščem in nacionalnimi sodišči, s katerim prvo zagotavlja drugim razlago prava Unije, ki jo potrebujejo za rešitev obravnavanega spora, nacionalno sodišče, če po nacionalnem pravu ni več nobenega pravnega sredstva zoper njegovo odločbo, načeloma zavezano predložiti zadevo Sodišču na podlagi člena 267, tretji odstavek, PDEU, če se v postopku pred njim pojavi vprašanje o razlagi prava Unije (glej sodbo z dne 9. septembra 2015, Ferreira da Silva e Brito in drugi, C-160/14, EU:C:2015:565, točka 37).
- 25 To, da se je Corte costituzionale (ustavno sodišče) izreklo o skladnosti določb nacionalnega prava, ki so tudi predmet drugega vprašanja za predhodno odločanje, z določbami italijanske ustave, za katere predložitveno sodišče meni, da so v bistvu enake referenčne norme kot členi 26, 49, 56 in 63 PDEU ter člen 16 Listine o temeljnih pravicah, nikakor ne vpliva na obveznost, določeno v členu 267 PDEU, da se Sodišču predložijo vprašanja v zvezi z razlago prava Unije.
- 26 Glede na vse navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 267, tretji odstavek, PDEU razlagati tako, da je nacionalno sodišče, zoper odločitve katerega ni pravnega sredstva, načeloma zavezano vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe glede vprašanja razlage prava Unije, tudi če je v istem nacionalnem postopku ustavno sodišče zadevne države članice presodilo ustavnost nacionalnih pravil glede na referenčne norme, katerih vsebina je podobna pravilom prava Unije.

### *Drugo vprašanje*

- 27 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člene 26, 49, 56 in 63 PDEU, člen 16 Listine o temeljnih pravicah ter načelo varstva legitimnih pričakovanj razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki za osebe, ki so že koncesionarji v sektorju spletnega upravljanja zakonsko dovoljenih iger na srečo, določa nove pogoje za opravljanje njihove dejavnosti, in sicer z aneksom k obstoječi pogodbi.

28 V obravnavanem primeru je bilo s členom 1(78)(b), podtočke 4, 8, 9, 17, 23 in 25, zakona št. 220/2010 obstoječim koncesionarjem naloženih šest novih pogojev za opravljanje njihove dejavnosti. Z njimi se nalagajo obveznost ohranitve zadolžitve v okviru koeficienta, ki ne presega vrednosti, določene z odlokom; obveznost pridobitve predhodne odobritve AAMS za transakcije, ki lahko povzročijo spremembe v zvezi z osebo koncesionarja, ob siceršnjem prenehanju koncesije; obveznost pridobitve predhodne odobritve AAMS za prenos deležev, katerih imetnik je koncesionar, ki lahko pomeni znižanje količnika kapitalske ustreznosti, določene z odlokom, brez poseganja v obveznost koncesionarja, da v teh primerih ob siceršnjem prenehanju koncesije ponovno vzpostavi navedeni količnik; obveznost pridobitve predhodnega dovoljenja AAMS za uporabo presežka dobička od nekaterih dejavnosti za namene, ki niso povezani s predmetom koncesije; sankcije v obliki pogodbenih kazni, ki se stopnjujejo glede na resnost kršitve, za primere kršitev pogodbenih določil, ki jih je mogoče pripisati koncesionarju, tudi za nenaklepne kršitve, pri čemer se spoštujeta načeli sorazmernosti in učinkovitosti sankcij, ter obveznost koncesionarja, da ob prenehanju opravljanja dejavnosti nadaljuje z opravljanjem rednih poslov za dejavnosti, ki so predmet koncesije, do prenosa uprave in izkoriščanja na novega koncesionarja.

### ***Uvodne ugotovitve***

29 Opozoriti je treba, da Sodišče nacionalni ukrep, če je ta hkrati povezan z več temeljnimi svoboščinami, načeloma preizkusi zgolj glede na eno od teh, če je očitno, da so druge v okoliščinah obravnavanega primera vsekakor drugotnega pomena v razmerju do prve in se ji lahko pridružijo (glej sklep z dne 28. septembra 2016, Durante, C-438/15, neobjavljen, EU:C:2016:728, točka 14 in navedena sodna praksa).

30 Ob tem je Sodišče presodilo, da ureditev države članice, ki opravljanje gospodarske dejavnosti pogojuje s pridobitvijo koncesije in določa različne primere prenehanja koncesije, pomeni oviro za svoboščini, zagotovljeni v členih 49 in 56 PDEU (sodba z dne 28. januarja 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, točka 22 in navedena sodna praksa).

31 Poleg tega je treba v zvezi z uporabo členov 34 in 35 PDEU opozoriti, da dejavnost izkoriščanja naprav za igre na srečo oziroma za denar, ne glede na to, ali jih je mogoče ločiti od dejavnosti v zvezi s proizvodnjo, uvozom in distribucijo takih naprav, ne more biti zajeta s tema členoma v zvezi s prostim pretokom blaga (glej v tem smislu sodbo z dne 11. septembra 2003, Anomar in drugi, C-6/01, EU:C:2003:446, točka 56).

32 Prav tako so v zvezi z uporabo člena 63 PDEU ob odsotnosti nasprotnih elementov, ki bi jih predložilo predložitveno sodišče, morebitni omejujoči učinki nacionalne ureditve iz postopka v glavni stvari na prosti pretok kapitala in svobodo plačil le neizogibne posledice morebitnih omejitev, določenih za svoboščini, zagotovljeni s členoma 49 in 56 PDEU.

33 Nazadnje, v zvezi s členom 26 PDEU je treba ugotoviti, da je iz spisa, ki je Sodišču na voljo, razvidno, da se spor o glavni stvari ne nanaša na pristojnost Unije ali njenih institucij za sprejetje ukrepov, določenih v tem členu.

34 Iz tega izhaja, da je treba na drugo vprašanje odgovoriti le glede členov 49 in 56 PDEU, člena 16 Listine o temeljnih pravicah in načela varstva legitimnih pričakovanj.

### ***Omejitve svoboščin, zagotovljenih v členih 49 in 56 PDEU***

35 Opozoriti je treba, da je treba za omejitve svobode ustanavljanja in/ali svobode opravljanja storitev šteti vsak ukrep, ki bi prepovedoval, oviral ali zmanjševal privlačnost uresničevanja svoboščin, zagotovljenih v členih 49 in 56 PDEU (glej sodbo z dne 22. januarja 2015, Stanley International Betting in Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, točka 45 in navedena sodna praksa).

- 36 V obravnavanem primeru lahko novi pogoji za opravljanje njihove dejavnosti, naloženi obstoječim koncesionarjem s členom 1(78)(b), podtočke 4, 8, 9, 17, 23 in 25, zakona št. 220/2010, kot so navedeni v točki 28 te sodbe, zmanjšajo privlačnost uresničevanja svoboščin, zagotovljenih v členih 49 in 56 PDEU, ali ga celo onemogočijo, ker jim lahko ti pogoji preprečijo povrnitev investicije.
- 37 Navedeni ukrepi zato pomenijo omejitve svoboščin, zagotovljenih v členih 49 in 56 PDEU.
- 38 Treba je preučiti, ali so te omejitve lahko kljub temu utemeljene.

### ***Utemeljenost omejitev svoboščin, zagotovljenih v členih 49 PDEU in 56 PDEU***

#### *– Obstoj nujnih razlogov v splošnem interesu*

- 39 Opozoriti je treba, da je ureditev iger na srečo eno od področij, na katerih med državami članicami obstajajo precejšnje moralne, verske in kulturne razlike. Ker to področje ni harmonizirano na ravni Unije, imajo države članice široko diskrecijsko pravico glede izbire ravni varstva potrošnikov in družbenega reda, ki je po njihovem mnenju najbolj primerna (sodba z dne 8. septembra 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, točka 39 in navedena sodna praksa).
- 40 Države članice zato prosto določajo cilje svoje politike na področju iger na srečo in po potrebi natančno določijo želeno raven varstva. Vendar morajo omejitve, ki jih države članice določijo, izpolnjevati pogoje, ki izhajajo iz sodne prakse Sodišča predvsem glede utemeljitve teh omejitev z nujnimi razlogi v splošnem interesu in glede njihove sorazmernosti (sodba z dne 8. septembra 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, točka 40 in navedena sodna praksa).
- 41 V obravnavanem primeru je iz vsebine nacionalnih določb iz postopka v glavni stvari razvidno, kot to generalni pravobranilec poudarja v točki 43 sklepnih predlogov, da je namen teh določb izboljšati gospodarsko in finančno trdnost koncesionarjev, povečati njihov ugled in zanesljivost ter boj proti kriminalu.
- 42 Ob upoštevanju posebnosti položaja iger na srečo taki cilji lahko pomenijo nujne razloge v splošnem interesu, s katerimi je mogoče upravičiti omejitve temeljnih svoboščin, kakršne so v postopku v glavni stvari (glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, točki 42 in 43).
- 43 Opredelitev ciljev, ki se z nacionalnimi določbami iz postopka v glavni stvari dejansko uresničujejo, vsekakor spada v pristojnost predložitvenega sodišča (glej v tem smislu sodbo z dne 28. januarja 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, točka 35).
- 44 Poleg tega je treba opozoriti, da kadar se država članica sklicuje na nujne razloge v splošnem interesu, da bi utemeljila ureditev, ki bi lahko ovirala uresničevanje svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, je treba to utemeljitev razlagati tudi ob upoštevanju splošnih načel prava Unije in zlasti temeljnih pravic, ki jih zdaj zagotavlja Listina o temeljnih pravicah. Tako se je mogoče na določeno utemeljitev zadevne nacionalne ureditve sklicevati le, če je v skladu z navedenimi načeli in pravicami (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2015, Berlington Hungary in drugi, C-98/14, EU:C:2015:386, točka 74 in navedena sodna praksa).
- 45 Predložitveno sodišče v obravnavanem primeru sprašuje, ali temeljni načeli pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj ter svoboda gospodarske pobude, določena v členu 16 Listine o temeljnih pravicah, nasprotujejo nacionalni ureditvi, kot je ta v postopku v glavni stvari, navedena v točki 28 te sodbe, ki za osebe, ki so že koncesionarji v sektorju spletnega upravljanja zakonsko dovoljenih iger na srečo, določa nove pogoje za opravljanje njihove dejavnosti, in sicer z aneksom k obstoječi pogodbi.



– *Načelo varstva legitimnih pričakovanj*

- 46 Poudariti je treba, da načelo pravne varnosti, iz katerega izhaja 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 sodbo z dne 11. junija 2015, *Berlington Hungary* in drugi, C-98/14, EU:C:2015:386, točka 77 in navedena sodna praksa).
- 47 Gospodarski subjekt pa se ne more zanašati na to, da ne bo nikakršnih zakonskih sprememb, ampak lahko le izpodbija način izvajanja take spremembe (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2015, *Berlington Hungary* in drugi, C-98/14, EU:C:2015:386, točka 78 in navedena sodna praksa).
- 48 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da mora nacionalni zakonodajalec določiti prehodno obdobje, ki je dovolj dolgo, da se lahko gospodarski subjekti prilagodijo, ali sistem razumnih nadomestil (glej v tem smislu sodbo z dne 11. junija 2015, *Berlington Hungary* in drugi, C-98/14, EU:C:2015:386, točka 85 in navedena sodna praksa).
- 49 Čeprav mora predložitveno sodišče ob upoštevanju sodne prakse, navedene v prejšnjih točkah, in celoviti presoji vseh upoštevnihih okoliščin preučiti, ali je nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari v skladu z načelom varstva legitimnih pričakovanj, je treba navesti, da je iz predložitvene odločbe razvidno, da je zakon št. 220/2010 za uvedbo novih pogojev, ki jih določa s podpisom aneksa k pogodbi, določil rok 180 dni od začetka veljavnosti tega zakona, pri čemer je ta rok načeloma zadosten za to, da je koncesionarjem omogočeno, da se prilagodijo tem pogojem.

– *Svoboda gospodarske pobude*

- 50 Kot je Sodišče že presodilo, preučitev omejitve, ki izvira iz nacionalne ureditve, na podlagi členov 49 in 56 PDEU zajema tudi morebitne omejitve pri uresničevanju pravic in svoboščin, določenih v členih 15, 16 in 17 Listine o temeljnih pravicah, tako da ločena obravnava svobode gospodarske pobude ni potrebna (glej v tem smislu sodbi z dne 30. aprila 2014, *Pfleger* in drugi, C-390/12, EU:C:2014:281, točka 60, ter z dne 11. junija 2015, *Berlington Hungary* in drugi, C-98/14, EU:C:2015:386, točka 91).

***Sorazmernost omejitve svoboščin, zagotovljenih v členih 49 in 56 PDEU, in svobode gospodarske pobude***

- 51 V zvezi s sorazmernostjo ukrepov, določenih v členu 1(78)(b), podtočke 4, 8, 9, 17, 23 in 25, zakona št. 220/2010, je treba preučiti, ali je mogoče s temi ukrepi zagotoviti uresničevanje zastavljenih ciljev in ali ne presegajo tistega, kar je potrebno za njihovo doseganje, pri čemer se je treba prepričati zlasti, ali zadevna nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari resnično zagotavlja, da se ti cilji dosežejo dosledno in sistematično (sodba z dne 8. septembra 2016, *Politanò*, C-225/15, EU:C:2016:645, točka 44).
- 52 V zvezi s tem je treba opozoriti, da mora predložitveno sodišče ob upoštevanju navedb Sodišča pri celoviti presoji vseh okoliščin preveriti, ali omejitev iz postopka v glavni stvari izpolnjuje pogoje sorazmernosti, ki izhajajo iz sodne prakse Sodišča (sodba z dne 8. septembra 2016, *Politanò*, C-225/15, EU:C:2016:645, točka 49 in navedena sodna praksa).
- 53 Opozoriti je treba, da ukrepi, določeni v členu 1(78)(b), podtočke 8, 9 in 17, zakona št. 220/2010, določajo obveznost pridobitve predhodne odobritve AAMS za transakcije, ki lahko povzročijo spremembe v zvezi z osebo koncesionarja, prenos deležev, katerih imetnik je koncesionar, ki lahko pomeni znižanje količnika kapitalske ustreznosti, določene z odlokom, in uporabo presežka dobička od nekaterih dejavnosti za namene, ki niso povezani s predmetom koncesije.

- 54 Nacionalno sodišče mora preveriti, ali je mogoče z merili, ki veljajo za pooblastila AAMS za izdajo predhodne odobritve, zagotoviti uresničevanje zastavljenih ciljev in ali ne presegajo tistega, kar je potrebno za doseganje teh ciljev.
- 55 Poleg tega sta ukrepa iz člena 1(78)(b), podtočki 4 in 9, zakona št. 220/2010, to je obveznost ohranitve zadolžitve v okviru koeficienta, ki ne presega vrednosti, določene z odlokom, in obveznost pridobitve predhodne odobritve AAMS za prenos deležev, katerih imetnik je koncesionar, ki lahko pomeni znižanje količnika kapitalske ustreznosti, določene z odlokom, primerna za zagotovitev neke finančne zmogljivosti gospodarskega subjekta in tega, da je zmožen izpolniti obveznosti, ki izhajajo iz dejavnosti izvedbe in operativnega izkoriščanja omrežja za spletno upravljanje iger na srečo.
- 56 Predložitveno sodišče se mora prepričati, da koeficient zadolžitve pri prvem od teh ukrepov in količnik kapitalske ustreznosti pri drugem ne presegata tistega, kar je potrebno za doseganje teh ciljev.
- 57 Poleg tega je treba v zvezi z ukrepoma iz člena 1(78)(b), podtočki 8 in 17, zakona št. 220/2010, to je obveznostjo pridobitve predhodne odobritve AAMS za transakcije, ki lahko povzročijo spremembe v zvezi z osebo koncesionarja, ob siceršnjem prenehanju koncesije, in uporabo presežka dobička od nekaterih dejavnosti za namene, ki niso povezani s predmetom koncesije, ugotoviti, da sta lahko, ker lahko preprečita vpliv kriminalnih organizacij na dejavnost iz postopka v glavni stvari in pranje denarja, primerna za boj proti kriminalu in da ne presegata tistega, kar je potrebno za doseganje tega cilja.
- 58 Z ukrepom iz člena 1(78)(b), podtočka 25, zakona št. 220/2010, to je obveznostjo za koncesionarja, da ob prenehanju opravljanja dejavnosti, nadaljuje z opravljanjem rednih poslov za dejavnosti, ki so predmet koncesije, do prenosa uprave in izkoriščanja na novega koncesionarja, pa je mogoče zagotoviti neprekinjenost zakonite dejavnosti pobiranja stav, da se zaustavi razvoj vzporedne nezakonite dejavnosti, in se z njim zato lahko prispeva k boju proti kriminalu (glej v tem smislu sodbo z dne 28. januarja 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, točki 33 in 34).
- 59 Vendar pa mora predložitveno sodišče ob upoštevanju, da mora koncesionar zato, da prispeva k splošnemu interesu, opravljati storitve, ki so predmet koncesije, za morebiti nedoločeno obdobje in z negativno bilanco, preveriti, ali bi bilo mogoče isti cilj doseči z ukrepom, ki je manj obremenjujoč za koncesionarja.
- 60 V zvezi z ukrepom iz člena 1(78)(b), podtočka 23, zakona št. 220/2010, to je naložitvijo sankcij v obliki pogodbenih kazni za primere kršitev pogodbenih določil, ki jih je mogoče pripisati koncesionarju, tudi za nenaklepne kršitve, je treba opozoriti, da sankcije niso v skladu s pravom Unije, če so pogoji, ki določajo njihovo uporabo, v nasprotju s pravom Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 6. marca 2007, Placanica in drugi, C-338/04, C-359/04 in C-360/04, EU:C:2007:133, točka 69). Sankcije ne smejo prekoračiti okvira tistega, kar je potrebno za zastavljene cilje in sankcija ne sme biti tako nesorazmerna glede na resnost kršitve, da bi postala ovira za svoboščine, določene s Pogodbo (glej v tem smislu sodbo z dne 5. julija 2007, Ntioni in Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, točka 54).
- 61 Pri presoji, ali je neka sankcija v skladu z načelom sorazmernosti, mora nacionalno sodišče med drugim upoštevati naravo in težo kršitve, za katero je sankcija predpisana, in načine izračuna njenega zneska (glej v tem smislu sodbi z dne 8. maja 2008, Ecotrade, C-95/07 in C-96/07, EU:C:2008:267, točke od 65 do 67, in z dne 20. junija 2013, Rodopi-M 91, C-259/12, EU:C:2013:414, točka 38).
- 62 V obravnavanem primeru se v skladu s členom 1(78)(b), podtočka 23, zakona št. 220/2010 sankcije „stopnjujejo glede na resnost kršitve, pri čemer se spoštujeta načeli sorazmernosti in učinkovitosti sankcij“. Zato niti iz navedenega besedila niti iz spisa, ki ga ima Sodišče na voljo, ne izhaja, da bi bile sankcije, določene s tem členom, v nasprotju s pravom Unije.

- 63 Poleg tega je treba opozoriti, da je Sodišče že presodilo, da uvedba sistema objektivne odgovornosti ni nesorazmerna glede na zastavljene cilje, če ta sistem lahko zadevne osebe spodbuja k spoštovanju določb nekega predpisa in če so zastavljeni cilji v splošnem interesu, na podlagi katerega je mogoče utemeljiti uvedbo takega sistema (sodba z dne 9. februarja 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, točka 48).
- 64 Prav tako sistem, kot je ta v postopku v glavni stvari, v katerem se lahko sankcija naloži, tudi zaradi nenaklepne kršitve, v primeru kršitve pogodbenih določil, ki jo je mogoče pripisati koncesionarju, ni v nasprotju s pravom Unije.
- 65 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člena 49 in 56 PDEU ter načelo varstva legitimnih pričakovanj razlagati tako, da ne nasprotujejo nacionalni ureditvi, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki za osebe, ki so že koncesionarji v sektorju spletnega upravljanja zakonsko dovoljenih iger na srečo, določa nove pogoje za opravljanje njihove dejavnosti, in sicer z aneksom k obstoječi pogodbi, če predložitveno sodišče ugotovi, da je ta ureditev lahko utemeljena z nujnimi razlogi v splošnem interesu, primerna za zagotovitev uresničitve zastavljenih ciljev in ne presega tistega, kar je potrebno za njihovo uresničenje.

### **Stroški**

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

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

- 1. Člen 267, tretji odstavek, PDEU je treba razlagati tako, da je nacionalno sodišče, zoper odločitve katerega ni pravnega sredstva, načeloma zavezano vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe glede vprašanja razlage prava Unije, tudi če je v istem nacionalnem postopku ustavno sodišče zadevne države članice presodilo ustavnost nacionalnih pravil glede na referenčne norme, katerih vsebina je podobna pravilom prava Unije.**
- 2. Člena 49 in 56 PDEU ter načelo varstva legitimnih pričakovanj je treba razlagati tako, da ne nasprotujejo nacionalni ureditvi, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki za osebe, ki so že koncesionarji v sektorju spletnega upravljanja zakonsko dovoljenih iger na srečo, določa nove pogoje za opravljanje njihove dejavnosti, in sicer z aneksom k obstoječi pogodbi, če predložitveno sodišče ugotovi, da je ta ureditev lahko utemeljena z nujnimi razlogi v splošnem interesu, primerna za zagotovitev uresničitve zastavljenih ciljev in ne presega tistega, kar je potrebno za njihovo uresničenje.**

Podpisi