

**Zadeva C-728/22**

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

24. november 2022

**Predložitveno sodišče:**

Consiglio di Stato (Italija)

**Datum predložitvene odločbe:**

21. november 2022

**Pritožnici:**

Associazione Nazionale Italiana Bingo – Anib

Play Game Srl

**Nasprotni stranki v pritožbenem postopku:**

Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministrstvo za gospodarstvo in finance)

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (agencija za carine in monopole)

---

**Predmet postopka v glavni stvari**

Pritožba zoper sodbo, s katero je TAR Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija) zavrnilo tožbo, ki so jo vložili nekateri upravljavci dejavnosti stav, povezanih z igro „bingo“. S to tožbo je bila predlagana razglasitev ničnosti upravne odločbe, s katero je bilo zadevnim upravljavcem, katerih koncesije so se iztekle in za katere se trenutno uporablja pravilo „tehničnega podaljšanja“, v skladu z zakonsko določbo naloženo plačilo mesečne dajatve, ki velja, dokler državni organi ne izvedejo novega postopka javnega razpisa za ponovno podelitev koncesij.

## **Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe**

V skladu s členom 267, drugi odstavek, PDEU se predlaga razlaga nekaterih določb prava Unije o svobodi ustanavljanja in svobodi opravljanja storitev, zlasti določb Direktive 2014/23/EU, ter načela varstva legitimnih pričakovanj, da bi se ugotovilo, ali nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki določa, da je treba koncesije za opravljanje dejavnosti iger na srečo, kakršna je igra bingo, po izteku njihove veljavnosti ponovno podeliti na podlagi novega postopka javnega razpisa, v katerem lahko sodelujejo vsi gospodarski subjekti v tem sektorju (ta razpis je bil prvotno predviden za leto 2014, vendar je bil nato preložen in doslej še ni bil izveden), obenem pa sodelovanje dosedanjih koncesionarjev v novem postopku javnega razpisa pogojuje z izpolnjevanjem obveznosti, v skladu s katero morajo svojo dejavnost še naprej opravljati na podlagi pravila „tehničnega podaljšanja“ in državi plačevati mesečno dajatev, ki se je vmes večkrat povišala, pri čemer upravni organ zadevne dajatve ne more začasno ukiniti ali znižati, da bi tako upošteval poslabšanje finančnega ravnotežja na škodo zadevnih koncesionarjev, do katerega je prišlo zaradi pandemije COVID-19.

## **Vprašanja za predhodno odločanje**

1. „Ali je treba Direktivo 2014/23/EU o podeljevanju koncesijskih pogodb ter splošna načela, ki izhajajo iz Pogodbe, zlasti pa člene 15, 16, 20 in 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, člen 3 Pogodbe o Evropski uniji ter člene 8, 49, 56, 12, 145 in 151 Pogodbe o delovanju Evropske unije razlagati tako, da se uporabljajo za koncesije za upravljanje igre bingo, ki so bile na podlagi razpisnega postopka podeljene leta 2000, vendar so se nato iztekle, njihova veljavnost pa je bila v skladu z zakonskimi določbami, ki so začele veljati po začetku veljavnosti navedene direktive in po poteku roka za prenos te direktive, večkrat podaljšana?“
2. „Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali Direktiva 2014/23/EU nasprotuje razlagi ali uporabi nacionalnih zakonskih določb ali praks, kakršne so se izoblikovale na podlagi izvajanja teh določb, ki upravnemu organu odrekajo diskrecijsko pravico, da v primerih, v katerih pride do nepredvidenih in nepredvidljivih dogodkov, ki jih ni mogoče pripisati pogodbenim strankam in ki znatno vplivajo na običajne pogoje operativnega tveganja, na predlog zadevnih subjektov začne upravni postopek za spremembo pogojev izvajanja koncesije, ki ga izvede bodisi na podlagi novega postopka za podelitev koncesij bodisi brez njega, kar je odvisno od tega, ali je mogoče ponovna pogajanja, namenjena vzpostavitvi običajnega ravnotežja, šteti za bistveno spremembo, pri čemer ta sprememba velja, dokler taki pogoji trajajo in toliko časa, kolikor je potrebno za ponovno vzpostavitev prvotnih pogojev izvajanja koncesije?“
3. „Ali Direktiva 89/665/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2014/23/EU, nasprotuje razlagi ali uporabi nacionalnih zakonskih določb ali praks, kakršne so se izoblikovale na podlagi izvajanja teh določb, ki zakonodajalcu ali javnemu upravnemu organu omogočajo, da sodelovanje v postopku ponovne podelitve

koncesij za igre na srečo pogojuje s tem, da koncesionar v skladu s pravilom tehničnega podaljšanja nadaljuje z opravljanjem svoje dejavnosti, tudi če je izključena vsakršna možnost ponovnih pogajanj o pogojih izvajanja koncesije, namenjenih ponovni vzpostavitvi ravnotežja po nepredvidenih in nepredvidljivih dogodkih, ki jih ni mogoče pripisati pogodbenim strankam in ki znatno vplivajo na običajne pogoje operativnega tveganja, in sicer dokler ti pogoji trajajo in toliko časa, kolikor je potrebno za ponovno vzpostavitev prvotnih pogojev izvajanja koncesije?“

4. „Ali člena 49 in 56 PDEU, načeli pravne varnosti in učinkovitosti pravnega varstva ter načelo varstva legitimnih pričakovanj vsekakor nasprotujejo razlagi ali uporabi nacionalnih določb ali praks, kakršne so se izoblikovale na podlagi izvajanja teh določb, ki upravnemu organu odrekajo diskrecijsko pravico, da v primerih, v katerih pride do nepredvidenih in nepredvidljivih dogodkov, ki jih ni mogoče pripisati pogodbenim strankam in ki znatno vplivajo na običajne pogoje operativnega tveganja, na predlog zadevnih subjektov začne upravni postopek za spremembo pogojev izvajanja koncesije, ki ga izvede bodisi na podlagi novega postopka za podelitev koncesij bodisi brez njega, kar je odvisno od tega, ali je mogoče ponovna pogajanja, namenjena vzpostavitvi običajnega ravnotežja, šteti za bistveno spremembo, pri čemer ta sprememba velja, dokler taki pogoji trajajo in toliko časa, kolikor je potrebno za ponovno vzpostavitev prvotnih pogojev izvajanja koncesije?“

5. „Ali člena 49 PDEU in 56 PDEU, načeli pravne varnosti in učinkovitosti pravnega varstva ter načelo varstva legitimnih pričakovanj nasprotujejo razlagi ali uporabi nacionalnih zakonskih določb ali praks, kakršne so se izoblikovale na podlagi izvajanja teh določb, ki zakonodajalcu ali javnemu upravnemu organu omogočajo, da sodelovanje v postopku ponovne podelitve koncesij za igre na srečo pogojuje s tem, da koncesionar v skladu s pravilom tehničnega podaljšanja nadaljuje z opravljanjem svoje dejavnosti, tudi če je izključena vsakršna možnost ponovnih pogajanj o pogojih izvajanja koncesije, namenjenih ponovni vzpostavitvi ravnotežja po nepredvidenih in nepredvidljivih dogodkih, ki jih ni mogoče pripisati pogodbenim strankam in ki znatno vplivajo na običajne pogoje operativnega tveganja, in sicer dokler ti pogoji trajajo in toliko časa, kolikor je potrebno za ponovno vzpostavitev prvotnih pogojev izvajanja koncesije?“

6. „Ali člena 49 in 56 PDEU, načeli pravne varnosti in učinkovitosti pravnega varstva ter načelo varstva legitimnih pričakovanj na splošno nasprotujejo nacionalni zakonodaji, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki določa, da morajo upravljavci igralnih salonov, v katerih se prireja igra bingo, mesečno plačevati visoko dajatev iz naslova tehničnega podaljšanja koncesije, ki v prvotnem aktu o podelitvi koncesije ni predvidena, katere znesek je enak ne glede na vrsto upravljavca in ki jo zakonodajalec občasno spreminja ne glede na značilnosti in razvoj posameznega koncesijskega razmerja?“

## **Navedene določbe prava Unije**

Direktiva 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb

Člen 49 PDEU – svoboda ustanavljanja v Evropski uniji

Člen 56 PDEU – svoboda opravljanja storitev

Načelo varstva legitimnih pričakovanj

Členi 15, 16, 20 in 21 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina)

Člen 3 PEU

Členi 8, 12, 145 in 151 PDEU

## **Navedene določbe nacionalnega prava**

Člen 1, od (636) do (638), legge 27 dicembre 2013, n. 147 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato („Legge di stabilità per il 2014“) (zakon št. 147 z dne 27. decembra 2013 o določbah za oblikovanje letnega in večletnega proračuna države (zakon o stabilnosti za leto 2014), v nadaljevanju: zakon št. 147/2013), kakor je bil kasneje spremenjen in dopolnjen, zlasti z zakonom št. 208 z dne 28. decembra 2015 (v nadaljevanju: zakon št. 208/2015) in št. 205 z dne 27. decembra 2017 (v nadaljevanju: zakon št. 205/2017)

Člen 165 zakonske uredbe št. 50 z dne 18. aprila 2016 (v nadaljevanju: zakonik o javnih naročilih)

## **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari**

- 1 V Italiji je prirejanje igre bingo v pristojnosti države, ki je to dejavnost prvič uredila z uredbo ministra za finance št. 29 z dne 31. januarja 2000, v katerem je določila, da zadevne dejavnosti iger na srečo opravljajo imetniki koncesij, podeljenih na podlagi razpisnega postopka. Država je upravljanje sektorja zaupala Agenzia delle dogane e dei monopoli (agencija za carine in monopole, Italija; v nadaljevanju: ADM).
- 2 Veljavnost koncesij je bila sprva določena na šest let, po izteku tega obdobja pa je bilo mogoče koncesije enkrat podaljšati, pri čemer ni bila predvidena nobena dajatev, ki bi jo bilo treba plačati državi. Odločitev o neobračunavanju prispevka je temeljila na dejstvu, da so gospodarski subjekti z opravljanjem te dejavnosti v vsakem primeru ustvarjali neposredno ekonomsko korist za državo, in sicer v obliki tako imenovanega „prispevka v korist državne blagajne“, ki se obračuna od vplačil, ki jih imetniki koncesije prejmejo s prodajo igralnih kartic.

- 3 Italijanski zakonodajalec se je zaradi zagotavljanja skladnosti z evropskim načelom konkurence, ki ga je treba spoštovati pri podeljevanju novih koncesij ali ponovnem podeljevanju obstoječih koncesij, katerih veljavnost se je iztekla, odločil, da bo po predhodni časovni uskladitvi večine koncesij, ki so se bile že iztekle oziroma so se iztekle v letih 2013 in 2014, organiziral en sam postopek javnega razpisa, v katerem lahko sodelujejo vsi gospodarski subjekti v tem sektorju, ki naj bi bil sprva izveden do 31. decembra 2014. Zakonodajalec je določil, da morajo dotedanji koncesionarji (to je koncesionarji, katerih koncesije so se iztekale) svojo dejavnost v vmesnem obdobju opravljati v skladu s pravilom „tehničnega podaljšanja“ in državi plačevati mesečno dajatev v višini 2800 EUR, kar je bil pogoj za sodelovanje v prihodnjem postopku javnega razpisa, s čimer je pravzaprav uvedel načelo odplačnosti koncesij (člen 1, od (636) do (638), zakona št. 147/2013).
- 4 Ker se je rok, ki je bil prvotno predviden za izvedbo postopka javnega razpisa, iztekel, je zakonodajalec leta 2015 ta rok prestavil na 31. december 2016 in pravilo tehničnega podaljšanja razširil tudi na koncesije, ki so se iztekle v letih 2015 in 2016, obenem pa je znesek mesečne dajatve zvišal na 5000 EUR in v celotnem obdobju veljavnosti tehničnega podaljšanja koncesij prepovedal vsakršno selitev ali prenos igralnih prostorov (zakon št. 209/2015).
- 5 Ker se je leta 2017 rok za izvedbo postopka javnega razpisa ponovno iztekel, je zakonodajalec ta rok prestavil na 30. september 2018 in pravilo tehničnega podaljšanja razširil tudi na koncesije, ki so se iztekle v letih 2017 in 2018, pri tem pa znesek mesečne dajatve zvišal na 7500 EUR (zakon št. 205/2017).
- 6 Zakonodajalec je veljavnost pravila tehničnega podaljšanja s poznejšimi zakonodajnimi ukrepi še dodatno podaljšal do leta 2023, obenem pa sprejel začasno zamrznitev plačevanja dajatve v času zaprtja poslovnih prostorov zaradi pandemije COVID-19 v letu 2020 in omogočil odlog plačila zapadlih zneskov ter, nazadnje, določil, da bo nov postopek javnega razpisa izvedel do 31. marca 2023. Vendar tak javni razpis doslej še ni bil objavljen.
- 7 Pritožnici, ki dejavnosti iger na srečo in stav, povezanih z igro bingo, upravljata na podlagi koncesij, katerih veljavnost se je že iztekla, in poslujeta v skladu s pravilom tehničnega podaljšanja, menita, da sta se znašli v zelo hudih finančnih težavah – tako zaradi posledic pandemije COVID-19 kot tudi zaradi uporabe navedene zakonodaje, s katero je bila med drugim uvedena odplačnost koncesije, ki temelji na obveznosti plačila mesečne dajatve – zato sta pri ADM vložili predlog za takojšnjo ukinitvev plačila navedene dajatve, ki naj bi veljala do ponovne vzpostavitve prvotnih pogojev ekonomskega in finančnega ravnotežja, in predlog za preoblikovanje zapadlih dajatev na podlagi njune dejanske plačilne sposobnosti.
- 8 Natančneje, pritožnici sta ADM predlagali, naj navedenih zakonskih določb ne uporabi, ker naj bi bile v nasprotju s členi 15, 16, 20 in 21 Listine, členom 3 PEU ter členi 8, 49, 56, 12, 145 in 151 PDEU.

- 9 ADM je z dopisom z dne 18. novembra 2020 ta predlog zavrnila z obrazložitvijo, da učinkov zakonske določbe ne more spremeniti z upravno odločbo.
- 10 Pritožnici sta zoper to zavrnitev najprej vložili tožbo pri TAR Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij), ki pa jo je – tudi ob upoštevanju sodbe Corte costituzionale (ustavno sodišče, Italija) št. 49/2021, s katero je to nekatere dvome v zvezi z ustavnostjo zakona št. 205/2017 razglasilo za neutemeljene – zavrnilo.
- 11 Pritožnici sta nato vložili pritožbo pri predložitvenem sodišču. Pritožnici navajata zlasti nezakonitost zakonskih določb, ki jih ADM izvaja na podlagi izpodbijane odločbe, in sicer tako z vidika nacionalnega ustavnega prava kot tudi z vidika prava Unije.
- 12 Trdita, da dejstvo, da je dajatev za tehnično podaljšanje predpisana v zakonski določbi, ne more upravičiti prakse, v skladu s katero se ADM odreka diskrecijska pravica za sprejemanje upravnih aktov, namenjenih ponovni vzpostavitvi ravnotežja ekonomskih in finančnih pogojev izvajanja koncesije, če se ti zaradi nepredvidljivih dogodkov poslabšajo. V zvezi s tem navajata, da ukrepi za začasno zamrznitev plačevanja zadevne dajatve, ki jih je zakonodajalec sprejel v času zaprtja igralnih salonov zaradi pandemije COVID-19, niso zadostovali, ker obveznost plačila s tem ni bila odpravljena, ampak je bila zgolj odložena na poznejše obdobje, in ker se je obseg zadevne dejavnosti po ponovnem odprtju znatno zmanjšal, stroški upravljanja pa so se povišali.
- 13 Poleg tega naj bi prišlo tudi do kršitve člena 165 zakonika o javnih naročilih (s katerim je bil v italijansko pravo prenesen člen 43 Direktive 2014/23/EU), ker naj ne bi bila izvedena ponovna pogajanja o ekonomskem ravnotežju koncesije, ki zaradi svoje narave sicer predvidevajo prenos operativnega tveganja na koncesionarja, ki večino svojih prihodkov ustvari s prodajo storitev na trgu, vendar ne izključujejo možnosti, da se v določenih okoliščinah upoštevajo učinki izjemnih pogojev delovanja in spremeni obstoječe koncesijsko razmerje.

### **Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 14 Predložitveno sodišče navaja, da je treba izmed dveh možnih predlogov, ki sta ju podali pritožnici – to je predložitev zadeve bodisi Sodišču Evropske unije (v nadaljevanju tudi: Sodišče) bodisi Corte costituzionale (ustavno sodišče) – dati prednost prvemu predlogu, ker gre za sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, in ker je razlaga prava Unije upoštevana za rešitev spora o glavni stvari.
- 15 Predložitveno sodišče **na prvem mestu** ugotavlja, da sta pritožnici navedli elemente, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti, da so se pogoji za izvajanje koncesij, zlasti kar zadeva vzdržnost stroškov upravljanja, po pandemiji COVID-19 izjemno poslabšali, medtem ko je Corte costituzionale (ustavno sodišče) v sodbi št. 49/2021, na katero se je oprlo TAR (deželno upravno sodišče), odločilo na podlagi podatkov, ki so veljali za leto 2019, to je v času pred zdravstveno krizo.

- 16 Ponovno odprtje igralnih salonov (ki se je postopoma začelo maja 2021) in začasna zamrznitev obveznosti plačila koncesijske dajatve, ki je bila sprejeta skupaj z obročnim odplačevanjem zapadlih zneskov (ne pa s popolno ukinitvijo te obveznosti), sta sicer omogočila preživetje zadevne dejavnosti, vendar ta ukrepa sama po sebi nista zadostovala za izboljšanje položaja koncesionarjev, ki upravljajo igro bingo in to dejavnost opravljajo na podlagi pravila tehničnega podaljšanja.
- 17 Predložitveno sodišče **na drugem mestu** navaja, da bi bilo za koncesije, ki so bile na podlagi postopka javnega razpisa podeljene leta 2000, nato pa so se iztekle in so bile v skladu z zakonskimi določbami večkrat podaljšane, pri čemer je bila zadnja taka določba sprejeta leta 2017, mogoče uporabiti Direktivo 2014/23/EU. V zvezi s tem predložitveno sodišče opozarja na sodno prakso Sodišča, v skladu s katero sicer velja, da je „zakonodaja Unije, ki se uporabi za pogodbo o koncesiji, načeloma tista, ki je bila veljavna takrat, ko je naročnik izbral vrsto postopka, ki ga bo uporabil“, in da se „[n]e uporabljajo [...] določbe direktive, katere rok za prenos se je iztekel kasneje“, vendar to ne spremeni dejstva, da je „zakonodaja Unije, glede na katero je treba presojati to spremembo, tista, ki je veljala na dan te spremembe. Sodišče je v tem okviru pojasnilo, da dejstvo, da je bila prvotna koncesijska pogodba sklenjena pred sprejetjem pravil Unije na tem področju, v zvezi s tem nima posledic“ (sodba Sodišča z dne 2. septembra 2021, Sisal in drugi, C-721/19 in C-722/19, EU:C:2021:672, točki 24 in 28 ter navedena sodna praksa).
- 18 Če bi Sodišče menilo, da navedena direktiva ni bila namenjena zgolj približevanju zakonodaje, ampak izčrpni harmonizaciji, bi bilo „treba vsak nacionalni ukrep na področju, ki je bilo predmet popolne uskladitve [...], presojati glede na določbe tega usklajevalnega ukrepa, ne pa glede na določbe primarnega prava“ (sodba Sodišča z dne 2. septembra 2021, Sisal in drugi, C-721/19 in C-722/19, EU:C:2021:672, točka 32 in navedena sodna praksa).
- 19 Predložitveno sodišče meni, da je treba uporabiti zlasti člen 43 Direktive 2014/23/EU v povezavi z opredelitvijo pojma „koncesija“ iz člena 5 ter načeli, navedenimi v uvodnih izjavah 75 in 76 te direktive. V skladu s to določbo je mogoče obstoječe koncesije izjemoma spremeniti, zlasti če je to predvideno v prvotni pogodbi in če nadaljnje izvajanje koncesijskega razmerja ni mogoče zaradi ekonomskih ali tehničnih razlogov.
- 20 Ta določba je bila v nacionalno pravo prenesena zlasti s členom 165 zakonika o javnih naročilih, ki določa, da je treba zaradi ohranjanja ekonomskega in finančnega ravnotežja koncesije ob upoštevanju dejstva, da koncesije že po definiciji predvidevajo prenos operativnega tveganja na koncesionarja, ki prejme nadomestilo iz naslova večine prihodkov, ki jih ustvari z upravljanjem, zagotoviti, da se običajni pogoji delovanja ne spreminjajo. V nasprotnem primeru pa je mogoče v okviru koncesije predvideti različne popravne ukrepe, tudi v obliki javnih prispevkov.

- 21 Predložitveno sodišče dvomi, da je mogoče šteti, da sta z Direktivo 2014/23/EU združljiva ta elementa:
- (a) prvič, razlaga italijanske zakonodaje, ki ureja podeljevanje koncesij za upravljanje igre bingo, kakršno je podala ADM, ki upravnemu organu odvzema pristojnost, da v primerih, v katerih pride do nepredvidenih in nepredvidljivih dogodkov, ki jih ni mogoče pripisati pogodbenim strankam in ki znatno vplivajo na običajne pogoje operativnega tveganja, na predlog zadevnih subjektov sprejme ukrepe za spremembo pogojev izvajanja koncesije, ki jih izvede bodisi na podlagi novega postopka javnega razpisa bodisi brez njega (odvisno od tega, ali se ponovna pogajanja, namenjena vzpostavitvi običajnega ravnotežja, štejejo za „bistveno spremembo“);
  - (b) drugič, nacionalna zakonodaja, ki določa tehnično podaljšanje koncesij, ki so se iztekle, preden je bil izveden nov postopek javnega razpisa, in v skladu s katero sta tako zadevno podaljšanje kot tudi možnost sodelovanja v prihodnjem postopku javnega razpisa pogojena s plačilom mesečne dajatve, ki se je v vmesnem obdobju znatno povišala. Ta dajatev se poleg tega določi povsem abstraktno in ne temelji na konkretni oceni ekonomskih pogojev posamezne koncesije, kar bi lahko ogrozilo splošno ravnotežje koncesije.
- 22 **Na tretjem mestu** in nazadnje, če bi Sodišče menilo, da se Direktiva 2014/23/EU ne uporablja, predložitveno sodišče dvomi o združljivosti nacionalne prakse in zakonskih določb, navedenih v prejšnji točki, s splošnimi načeli iz členov 15, 16, 20 in 21 Listine, člena 3 PEU ter členov 8, 49, 56, 12, 145 in 151 PDEU, zlasti pa z načeli svobode ustanavljanja, svobode opravljanja storitev in varstva legitimnih pričakovanj. V zvezi s tem opozarja na razlago teh splošnih načel, ki jo je Sodišče podalo v sodbi z dne 2. septembra 2021 (Sisal in drugi, C-721/19 in C-722/19, EU:C:2021:672).
- 23 V tem okviru sicer priznava, da je uvedba pravila tehničnega podaljšanja zadevnih koncesij utemeljena z zahtevo po uskladitvi datumov izteka obstoječih koncesij, ki je bila potrebna zaradi prenosa določb prava Unije, v skladu s katerimi je treba javne koncesije po izteku njihove veljavnosti ponovno podeliti na podlagi postopkov javnih razpisov, odprtih za konkurenco, vendar meni, da bi bilo lahko tako pravilo v nasprotju s členoma 49 in 56 PDEU, saj uvaja omejitve svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, ki zaradi svoje zasnove in izvajanja v konkretnih primerih vzbujajo dvom o njihovi dejanski nujnosti, skladnosti, sorazmernosti in koristnosti glede na zastavljeni cilj.