

Predmet C-719/23

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

23. studenoga 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Visoki
sud autonomne zajednice Valencije, Španjolska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

26. rujna 2023.

Tužitelji:

Salones Comatel, S. L.

Inversiones Comatel, S. L.

Recreativos del Este, S. L.

SOS Hostelería

Unión de Trabajadores de Salones de Juego (UTSAJU)

ASVOMAR

Tuženici:

Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat
Valenciana

Predmet glavnog postupka

Uređenje igara na sreću – Propisi koje je donijela autonomna zajednica s ciljem uređenja igara na sreću – Obveza minimalne udaljenosti između objekata za igre na sreću od 500 metara – Obveza minimalne udaljenosti između objekata za igre na sreću i obrazovnih ustanova od 850 metara – Retroaktivno uvedena obveza minimalne udaljenosti između objekata za igre na sreću i obrazovnih ustanova od 850 metara – Suspenzija izdavanja novih dozvola ili odobrenja za objekte za igre

na sreću i automate kategorije B (automati za igre na sreću) tijekom razdoblja od najviše pet godina – Obveze koje ne vrijede za objekte za igre na sreću u javnom vlasništvu

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Članak 267. UFEU-a – Zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosi na tumačenje – Usklađenost nacionalnih propisa s člancima 26., 49. i 56. UFEU-a – Prikladnost, nužnost i proporcionalnost – Postojanje manje ograničavajućih mjera – Jednako postupanje – Narušavanje tržišnog natjecanja

Prethodna pitanja

1. **Treba li članke 26., 49. i 56. UFEU-a, u kojima su utvrđena načela slobode poduzetništva, slobode poslovnog nastana i slobodnog pružanja usluga, tumačiti na način da su u skladu s nacionalnim propisom (poput članka 5. Decreta 97/2021, de 16 de julio, del Consell, que desarrolla los arts. 45.5 y 45.6 de la ley 1/2020 Valenciana, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (Uredba Vlade autonomne zajednice Valencije 97/2021 od 16. srpnja o provedbi članka 45. stavaka 5. i 6. Zakona autonomne zajednice Valencije 1/2020 o uređenju igara na sreću i sprečavanju razvijanja ovisnosti o igri u autonomnoj zajednici Valenciji)) kojim se utvrđuju pravila o minimalnoj udaljenosti između kockarnica od 500 metara i minimalnoj udaljenosti između kockarnica i obrazovnih ustanova od 850 metara, s obzirom na to da se tim propisom već isto tako određuju druge manje ograničavajuće mjere, ali koje se mogu smatrati jednako djelotvornima za zaštitu potrošača, javnog interesa te osobito maloljetnika: (a) poput zabrane pristupa i sudjelovanja koja se odnosi na maloljetnike, osobe kojima je zakonito oduzeta poslovna sposobnost na temelju konačne sudske presude, rukovoditelje sportskih organizacija i suce u aktivnostima u pogledu čijeg se rezultata moguće kladiti, rukovoditelje i dioničare kladionica, osobe koje nose oružje, osobe u alkoholiziranom stanju ili osobe pod utjecajem psihotropnih tvari, osobe koje ometaju igru, osobe koje su upisane u Registar osoba kojima je zabranjen pristup igrama na sreću i (b) poput zabrane oglašavanja, promidžbe ili pokroviteljstva i bilo koje vrste komercijalne promidžbe, uključujući elektroničko oglašavanje na društvenim mrežama, kao i promidžbe igara na sreću izvan poslovnih prostora, statičnog oglašavanja na javnim površinama, u javnom prijevozu, na plakatima ili slikama na bilo kojem mediju?**

2. **Neovisno o odgovoru na ranije upućeno pitanje: treba li članke 26., 49. i 56. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis poput onog predviđenog u drugoj prijelaznoj odredbi Leya 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat Valenciana, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (Zakon autonomne zajednice Valencije 1/2020 od 11. lipnja o uređenju igara na sreću i sprečavanju**

razvijanja ovisnosti o igri u autonomnoj zajednici Valenciji), s obzirom na to da se u njemu retroaktivno utvrđuje da obvezu minimalne udaljenosti između kockarnica i obrazovnih ustanova od 850 metara treba primijeniti na već postojeće kockarnice koje ne poštuju tu udaljenost kad zatraže obnovu svoje dozvole ili odobrenja nakon stupanja na snagu navedenog Zakona 1/2020 jer taj zahtjev nije u skladu s već istaknutim načelima slobode poduzetništva, slobode poslovnog nastana i slobodnog obavljanja djelatnosti?

3. Neovisno o odgovorima na ranija pitanja: treba li članke 26., 49. i 56. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis poput onog predviđenog u desetoj prijelaznoj odredbi Zakona autonomne zajednice Valencije 1/2020 od 11. lipnja o uređenju igara na sreću i sprečavanju razvijanja ovisnosti o igri u autonomnoj zajednici Valenciji, s obzirom na to da se u njemu utvrđuje odgoda u trajanju od pet godina od stupanja na snagu navedenog Zakona 1/2020 za izdavanje novih dozvola ili odobrenja za objekte za igre na sreću jer takva suspenzija izdavanja dozvola tijekom razdoblja od najviše pet godina nije u skladu s već istaknutim načelima slobode poduzetništva, slobode poslovnog nastana i slobodnog obavljanja djelatnosti?

4. Neovisno o odgovorima na ranija pitanja: treba li članke 26., 49. i 56. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis poput onog predviđenog u članku 45. stavcima 5. i 6. navedenog Zakona autonomne zajednice Valencije 1/2020 o uređenju igara na sreću i sprečavanju razvijanja ovisnosti o igri u autonomnoj zajednici Valenciji, s obzirom na to da je obvezujuć samo za kockarnice u privatnom vlasništvu, ali ne i one objekte u javnom vlasništvu koji su također oslobođeni ograničenja oglašavanja i kontrola pristupa koji se primjenjuju na prvonavedene objekte, pri čemu ih se oslobađa od sljedećih obveza: (a) poštovanja pravila o minimalnoj udaljenosti između kockarnica od 500 metara i minimalnoj udaljenosti između kockarnica i obrazovnih ustanova od 850 metara; (b) retroaktivnog poštovanja pravila o minimalnoj udaljenosti između kockarnica i obrazovnih ustanova od 850 metara koje treba primijeniti na već postojeće kockarnice koje ne poštuju tu udaljenost kad zatraže obnovu svoje dozvole ili odobrenja nakon stupanja na snagu navedenog Zakona 1/2020; (c) primjene odgode u trajanju od najviše pet godina od stupanja na snagu navedenog Zakona 1/2020 za izdavanje novih dozvola ili odobrenja za objekte za igre na sreću, klađenje i iskorištavanje automata za igre na sreću?

Jesu li te odredbe nacionalnog propisa protivne načelima jedinstva tržišta, jednakog postupanja te nediskriminacije između i prema dionicima u sektoru igara na sreću? Predstavlja li opisana situacija prednost koja šteti tržišnom natjecanju u sektoru te ga narušava?

Navedene odredbe prava Unije

Članci 26., 49. i 56., članak 106. stavak 1. te članak 107. stavak 1. UFEU-a

Navedene odredbe nacionalnog prava

Zakon 1/2020

Člankom 45. stavcima 5. i 6. Zakona autonomne zajednice Valencije 1/2020 od 11. lipnja o uređenju igara na sreću i sprečavanju razvijanja ovisnosti o igri u autonomnoj zajednici Valenciji (u daljnjem tekstu: Zakon 1/2020) određuje se sljedeće:

„5. Objekti koji imaju oblik naveden u stavku 3. točkama (c) i (e) ovog članka ne smiju se nalaziti na udaljenosti manjoj od 850 metara od obrazovnih ustanova koje je nadležno ministarstvo ovlastilo u području obrazovanja za pružanje obveznog srednjoškolskog obrazovanja, gimnazijskog obrazovanja, osnovnog strukovnog osposobljavanja i umjetničkog obrazovanja. To se ograničenje udaljenosti ne primjenjuje na objekte za igre na sreću izvan stambenih naselja.

6. Objekti koji imaju oblik naveden u stavku 3. točkama (b), (c) i (e) ovog članka ne smiju se nalaziti na udaljenosti manjoj od 500 metara od drugog objekta koji ima neki od oblika navedenih u stavku 3. točkama (b), (c) i (e) ovog članka.”

Točke (c) i (e) članka 45. stavka 3. odnose se redom na kockarnice i posebne prostorije za klađenje. Točka (b) istog stavka 3. odnosi se na dvorane za igru bingo.

Članak 8. stavci 1., 2. i 6. ovog zakona glasi kako slijedi:

„1. U području igara na sreću u autonomnoj zajednici i u odnosu na priređivače igara na sreću kojima je autonomna zajednica izdala dozvolu, ograničava se bilo koja vrsta oglašavanja, promidžbe, pokroviteljstva i bilo koji oblik poslovne komunikacije, uključujući onu koja se obavlja elektronički na društvenim mrežama, koja se odnosi na djelatnosti igara na sreću i objekata u kojima se one igraju.

2. Zabranjuje se oglašavanje i promidžba igara izvan poslovnih prostora za njihovo priređivanje, kao i statično oglašavanje igara na javnim površinama ili u javnom prijevozu, u području autonomne zajednice Valencije.

[...]

6. Mediji u javnom vlasništvu, čiji je opseg emitiranja ograničen na dio područja autonomne zajednice Valencije ili njezino cijelo područje, ne smiju emitirati oglase o djelatnostima igara, uživo ni putem interneta. Ta zabrana uključuje i usluge informacijskog društva, emitiranje televizijskih programa i slika na kojima voditelji, suradnici ili gosti igraju ili izravno ili neizravno spominju ili

pokazuju objekte, dvorane ili prostorije povezane s igrama na sreću, osim u onim slučajevima u kojima imaju za cilj sprečavanje patološkog igranja na sreću ili razvijanja ovisnosti o igri ili podizanje svijesti o tome. Nadležno ministarstvo u području igara na sreću može uvesti iznimke od tog ograničenja u slučaju javnih igara na sreću ili nacionalnih lutrija.”

Drugom prijelaznom odredbom navedenog zakona utvrđuje se pak sljedeće:

„Dozvole izdane prije stupanja na snagu ovog zakona vrijede tijekom razdoblja za koje su dodijeljene. Za eventualnu obnovu ili produljenje tih dozvola izdanih nakon stupanja na snagu ovog zakona potrebno je ispuniti zahtjeve utvrđene u ovom zakonu i provedbenim pravilima, međutim, nije primjenjiv zahtjev u pogledu udaljenosti objekata za igre na sreću koji se uređuje člankom 45. stavkom 6. ovog zakona.”

Naposljetku, deseta prijelazna odredba navedenog zakona glasi kako slijedi:

„Tijekom razdoblja od najviše pet godina od stupanja na snagu ovog zakona utvrđuje se suspenzija za izdavanje novih dozvola za objekte za igre na sreću, kao i novih dozvola za iskorištavanje automata za igre na sreću kategorije B ili automata za igre na sreću koji pružaju mogućnost nagrada, koji su namijenjeni ugradnji u ugostiteljskim ili sličnim objektima.

U slučaju da se tijekom obrade zahtjeva za obnovu dozvole za objekt za igre na sreću utvrdi da trenutni položaj tog objekta nije u skladu sa zahtjevom udaljenosti utvrđenim u stavku 5. članka 45. ovog zakona, ne primjenjuje se suspenzija iz prethodnog stavka za obradu zahtjeva za novu dozvolu na drugom mjestu.

Tijekom tog razdoblja nadležno ministarstvo u području igara na sreću treba koordinirati studiju o učinku postojećih objekata za igre na sreću (posebni prostorija za igre na sreću i automata za igre na sreću u ugostiteljskim objektima) na društvo i javno zdravlje. Nadležno ministarstvo u području igara na sreću na temelju rezultata te studije treba predložiti ograničenja na području autonomne zajednice Valencije u pogledu broja i dopuštene distribucije prostorija za igre na sreću i automata za igre na sreću kategorije B ili koji pružaju mogućnost nagrada u ugostiteljskim ili sličnim objektima, uzimajući u obzir kriterije povezane s javnim zdravljem, stanovništvom i teritorijem te socioekonomske kriterije.”

Uredba 97/2021

Decreto 97/2021, de 16 de julio, del Consell, de medidas urgentes para la aplicación de la Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat Valenciana, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (Uredba Vlade **autonomne zajednice Valencije** 97/2021 od 16. srpnja o hitnim mjerama za primjenu Zakona autonomne zajednice Valencije 1/2020 od 11. lipnja o uređenju igara na sreću i sprečavanju razvijanja ovisnosti o igri u autonomnoj

zajednici Valenciji; u daljnjem tekstu: pobijana uredba) pravno je pravilo protiv kojeg su tužitelji podnijeli ovu tužbu.

Člankom 5., naslovljenim „Odobrenja za obnovu dozvola za objekte za igre na sreću koja nisu u skladu sa zahtjevom udaljenosti”, u njegovu stavku 1., u biti se određuje da za obnovu dozvole za objekte za igre na sreću koji ne ispunjavaju zahtjev udaljenosti utvrđen u članku 45. stavku 5. Zakona 1/2020, na koju se odnosi drugi stavak desete prijelazne odredbe tog zakona, osobe koje su nositelji dozvola trebaju zatražiti odobrenje za objekt na novoj lokaciji. Stavkom 2. tog članka dopušta se da ti objekti u prijelaznom razdoblju ostanu na trenutačnim lokacijama, odnosno tijekom razdoblja od najviše devet mjeseci, pod uvjetom da su ispunjeni određeni uvjeti.

Člankom 9. stavkom 1. navedene uredbe propisuje se sljedeće: „ugradnja automata za igre na sreću kategorije B ili koji pružaju mogućnost nagrada u ugostiteljskim ili sličnim objektima može se odobriti samo ako je odgovarajuća dozvola za iskorištavanje ishođena ili zatražena prije stupanja na snagu zakona”.

Člankom 18. navedene uredbe uređuje se pak na vrlo restriktivan način koje se poslovne informacije smiju objavljivati izvan objekata za igre na sreću. Konkretno, zabranjuje se bilo koja vrsta oglašavanja izvan objekata.

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 1 Tužitelji iz glavnog postupka podnijeli su tužbu protiv pobijane uredbe objavljene u Službenom listu autonomne zajednice Valencije od 4. kolovoza 2021. Konkretno, pobijaju njezine članke 4., 5., 6., 9. i 18.

Ključni argumenti stranaka glavnog postupka

- 2 Tužitelji smatraju da se člankom 45. stavcima 5. i 6. te drugom i desetom prijelaznom odredbom Zakona 1/2020, na kojem se temelji navedena uredba, povređuju članci 49. i 56. UFEU-a te članci 16. i 20. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Na temelju tog propisa autonomne zajednice Valencije, nacionalni poduzetnici ni poduzetnici iz ostalih država članica ne mogu ostvariti svoje pravo na slobodu poslovnog nastana i slobodno pružanje usluga ako u autonomnoj zajednici Valenciji otvore kockarnice i ugrade automate za igre na sreću kategorije B, a prema tome ne mogu ni slobodno pružati svoje usluge.
- 3 Prema njihovu mišljenju, može se smatrati da je mjera kojom se ograničava sloboda poslovnog nastana i koju je donijela neka država članica zakonita sa stajališta prava Unije, pod uvjetom da se tom mjerom poštuje članak 16. Povelje i da je prikladna za ostvarenje željenih ciljeva, a da pritom ne prekoračuje ono što je nužno za njihovo postizanje, a to su parametri koji se očito povređuju propisom autonomne zajednice Valencije. Već postoji detaljno uređenje poslovanja

kockarnica kojim se izričito zabranjuje ulazak i boravak maloljetnika u njima, pod prijetnjom stroge primjene kazni. Nacionalni zakonodavac (sudovi autonomne zajednice Valencije) ne navodi nijedan važan razlog u općem interesu kojim bi se moglo opravdati ograničenje koje nije nužno ni proporcionalno. Tužitelji se u tu svrhu pozivaju na presude od 6. ožujka 2007., Placanica (C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133), od 30. travnja 2014., Pflieger i dr. (C-390/12, EU:C:2014:281) i od 11. prosinca 2014., Komisija/Španjolska (C-678/11, EU:C:2014:2434).

- 4 Tuženik pak smatra da je pobijana uredba u potpunosti u skladu s pravom Unije i da zadovoljava test proporcionalnosti (prikladnost, nužnost i proporcionalnost u užem smislu) koji se utvrđuje u nacionalnim propisima i ustaljenoj sudskoj praksi Suda. U tu se svrhu poziva na presudu od 8. rujna 2009., Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519).
- 5 Tuženik smatra da se nužnost mjera utvrđenih za obnovu dozvola i odobrenja temelji na činjenici da je iznimno važno smanjiti izlaganje maloljetnika igrama na sreću koje se nude u prostorijama pored kojih svakodnevno prolaze na putu u obrazovne ustanove, s obzirom na to da, kao što se to zaključilo u dostavljenim studijama i izvješćima, takva situacija dovodi do normalizacije takvih objekata kao mjesta na kojem ljudi grupno provode slobodno vrijeme. U istom se smislu u Izvješću br. 28/20030 koje je 11. ožujka 2021. izdala Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (Tajništvo Vijeća za jedinstvo tržišta, Španjolska) smatra da propisivanje minimalne udaljenosti od 500 metara između dvorana za igru bingo, kockarnica i igraonica te mjere kojima se ograničavaju automati za igre na sreću kategorije B ili koji pružaju mogućnost nagrada ugrađeni u ugostiteljskim i sličnim objektima čine prikladna, nužna i proporcionalna ograničenja.
- 6 Prema tuženikovu mišljenju, iznimno je važna zadaća prevencije kako bi se spriječio razvoj ovisničkog ponašanja povezanog s igrama na sreću, osobito u adolescenciji, pri čemu je važno i dobro polazište da se maloljetnicima izričito zabrani pristup tim objektima za igre na sreću. Međutim, jednako je važno izbjeći pretjerano izlaganje maloljetnika toj vrsti objekata, pa će se smanjenjem njihova izlaganja tim objektima pored kojih svakodnevno prolaze na putu u obrazovne ustanove izbjeći normalizacija takvih objekata kao mjesta na kojem ljudi grupno provode slobodno vrijeme.
- 7 Dodatno, ponavlja se sadržaj preambule Zakona 1/2020, odnosno da je, prema podacima iz studije „Mladi, igre na sreću i klađenje – kvalitativni pristup”, koju su 2020. objavili Centro Reina Sofía para la Infancia y la Adolescencia (Centar za djecu i mlade Reina Sofía, Španjolska) i Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (Zaklada za pomoć protiv ovisnosti o drogama, Španjolska), jedan od glavnih čimbenika rizika za razvoj ovisnosti o igri kod adolescenata i mladih uključivanje prakse igranja na sreću u model normaliziranog načina na koji mladi provode slobodno vrijeme.

- 8 Naposljetku, kad je riječ o mjerama u području oglašavanja, tuženik tvrdi da pravu na zdravlje treba dati prednost u odnosu na druga gospodarska prava, poput slobode poduzetništva. Očito je da igranje na sreću i klađenje ima snažan učinak na zdravlje, osobito zdravlje djece, adolescenata i ostalih ranjivih skupina, kao što je to utvrdio Tribunal Supremo (Vrhovni sud, Španjolska) upravo primjenom sudske prakse Suda koja je uspostavljena, među ostalim, presudom od 25. srpnja 1991., *Aragonesa de Publicidad Exterior i Publivia* (C-1/90 i C-176/90, EU:C:1991:327).

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 9 Sud je utvrdio ograničenja diskrecijske ovlasti dodijeljene državama članicama za određivanje ciljeva i instrumenata vlastite politike u području igara na sreću te je pritom zahtijevao da ograničenja koja uvode nacionalna tijela ispunjavaju sljedeće uvjete:
- (a) u svakom ih slučaju treba primjenjivati na nediskriminirajuć način;
 - (b) trebaju biti dosljedna i prikladna za postizanje ciljeva koje navode nacionalna tijela;
 - (c) trebaju biti proporcionalna i ne prekoračiti ono što je nužno za ostvarivanje cilja ili ciljeva na kojima se temelji njihovo uvođenje;
 - (d) nacionalna tijela ne smiju postupati proizvoljno te se na njih osobito primjenjuje obveza transparentnosti koja podrazumijeva određene iznimke.
- 10 Kad je riječ o zabrani diskriminacije, treba istaknuti da je zabrana diskriminacije na temelju državljanstva vrijednost Unije i temeljno načelo prava Unije. Time se objašnjava zašto je Sud bio posebno strog kad je zahtijevao da eventualna ograničenja koja uvedu države ne budu diskriminirajuća na temelju državljanstva te da se zakonitima smatraju samo ona koja se bez razlike odnose na zainteresirane osobe s poslovnim nastanom u bilo kojoj državi članici. Sud je u tom smislu u nekim sporovima koji se odnose na poreze na igre na sreću utvrdio da državni propisi nisu u skladu s pravom Unije. Tako je Sud u presudi od 13. studenoga 2003., *Lindman* (C-42/02, EU:C:2003:613), utvrdio da je diskriminirajuće finsko porezno zakonodavstvo u kojem se priznavalo oslobođenje dobitaka na lutriji organiziranoj u Finskoj od poreza, dok su se dobitci ostvareni u drugim državama, konkretno Švedskoj, oporezivali.
- 11 Još je važniji problem koji se razmatrao u presudi od 9. rujna 2010., *Engelmann* (C-64/08, EU:C:2010:506), u kojoj se ispitala usklađenost s pravom Unije austrijskog zakonodavstva kojim se od koncesionara koji upravljaju kasinima zahtijevalo da imaju pravni oblik dioničkog društva te ih se obvezivalo na to da imaju sjedište u Austriji. Sud je utvrdio da se potonjom obvezom ograničavala sloboda poslovnog nastana u smislu članka 49. UFEU-a te da se diskriminiralo gospodarske subjekte sa sjedištem u drugim državama članicama.

- 12 Kad je riječ o prikladnosti ograničenja političkim ciljevima u području igara na sreću, ovlast koju države članice imaju za utvrđivanje ciljeva vlastitih nacionalnih politika u području igara na sreću usto podrazumijeva određivanje nužnih mjera za postizanje željenog cilja. Stoga države raspolažu dosta širokom, ali ne i neograničenom marginom prosudbe. U skladu sa zahtjevom prikladnosti, zahtijeva se da nacionalni propisi kojima se uvode ograničavajuće mjere ili prepreke unutarnjem tržištu budu u skladu sa željenim ciljem i da se mogu opravdati s obzirom na cilj na kojem se temelji ograničenje o kojem je riječ. Općenito su nacionalni propisi prikladni za jamčenje ostvarenja navedenog cilja samo ako zaista dosljedno i sustavno odražavaju nastojanje da ga se postigne.
- 13 Sud je odlučio da je na nacionalnim sudovima da ocijene usklađenost i dosljednost nacionalnih propisa te je pritom naveo da trebaju utvrditi jesu li mjere prikladne ciljevima u općem interesu na kojima se temelje. U tu svrhu, tu ocjenu treba provesti u skladu s logikom kojom se zahtijeva, kao prvo, da se općenito ili zajedno uzmu u obzir ciljevi koje žele postići nacionalna tijela države članice o kojoj je riječ i, kao drugo, da se zasebno ispita svako od ograničenja uvedenih nacionalnim propisima radi određivanja jesu li prikladna za postizanje navedenih ciljeva.
- 14 Sud je u pravilu sklon smatrati da su mjere koje su donijela nacionalna tijela usklađene. Međutim, Sud je u određenim slučajevima otvoreno dovodio u pitanje dosljednost uvedenih ograničenja, kao u presudi od 6. studenoga 2003., Gambelli i dr. (C-243/01, EU:C:2003:597) u kojoj je istaknuo da, „s obzirom na to da tijela države članice potrošače potiču na sudjelovanje u lutrijama, igrama na sreću i drugim igrama kladjenja kako bi se u državni proračun uplaćivala novčana sredstva, tijela te države nisu ovlaštena pozivati se kao razlog javnog reda i društvenog poretka na nužnost da se smanje prilike za igranje na sreću s ciljem opravdanja mjera poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku”. Također je smatrao da s ciljem sprečavanja priređivača igara na sreću da izvršavaju prijearne radnje i počine kaznena djela nije u skladu odluka koju su donijela talijanska tijela o tome da se automatski, bez provedbe javnog natječaja, obnavljaju koncesije potrebne za vođenje kladjenja na utrke konja i upravljanje njime.
- 15 Sud je u presudi od 8. rujna 2010., Stoß i dr. (C-316/07, C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07, EU:C:2010:504), doveo u pitanje usklađenost javnih monopola nad sportskim kladjenjima koje su uspostavile savezne zemlje Hessen i Baden-Württemberg s ciljem sprečavanja poticanja na pretjeranu potrošnju na igre na sreću i borbe protiv razvijanja ovisnosti o igri. U tom se smislu slagao sa stajalištem sudova koji su uputili prethodna pitanja i koji su dvojili u pogledu toga da je navedeni monopol u skladu s ciljevima propisa kojima je on bio obuhvaćen.
- 16 Izvrsni je pokazatelj toga rasuđivanje iz presude od 3. lipnja 2010., Ladbrokes Betting & Gaming i Ladbrokes International (C-258/08, EU:C:2010:308), u kojoj se analizira usklađenost s pravom Unije nizozemskih propisa kojima se utvrđuje sustav isključivosti u kojem samo jedan gospodarski subjekt može priređivati i

promicati igre na sreću. Hoge Raad der Nederlanden (Vrhovni sud Nizozemske) u navedenom je predmetu iznio određene dvojbe u pogledu usklađenosti i dosljednosti propisa kojim se, unatoč ciljevima zaštite potrošača i borbe protiv razvijanja ovisnosti o igri te protiv prijevare, nositeljima isključivih prava omogućavalo da prošire svoju ponudu igara na sreću i upotrebljavaju marketinške poruke kako bi ta ponuda bila primamljivija. Sud je istaknuo da je, ako istodobno postoje dva cilja (zaštita potrošača te sprečavanje prijevare i kaznenih djela u području igara na sreću), potrebno među njima pronaći pravu ravnotežu. Kao što se to već navelo u presudi od 6. ožujka 2007., Placanica (C-338/04, C-359/04 i C-360/04, EU:C:2007:133), razvoj politike kontroliranog širenja koji je zapravo namijenjen usmjeravanju igranja na sreću u zakonitom okruženju u skladu je s ciljem sprečavanja prijevare i kaznenih djela.

- 17 Stoga priređivači s dozvolom moraju biti pouzdana i privlačna alternativa u odnosu na prikriveno priređivanje igara, a u tu svrhu moraju moći ponuditi cijeli niz igara, u određenoj se mjeri oglašavati te primjenjivati nove tehnike distribucije. Međutim, ta politika kontroliranog širenja u sektoru igara na sreću teško se može uskladiti s ciljem zaštite potrošača od razvijanja ovisnosti o igri, tako da se takva politika može smatrati usklađenom samo ako je obujam nezakonitih aktivnosti znatan i ako donesene mjere služe usmjeravanju potrošača, ako su skloni igranju na sreću, da to čine u zakonitom okruženju, a ne povećanju prihoda od dopuštenih djelatnosti igara na sreću, što je samo dodatna korist.
- 18 Kad je riječ o proporcionalnosti, ona se odražava u sadržaju i ograničenjima temeljnih prava. Zbog te se dimenzije ograničenja u odnosu na javnu intervenciju načelo proporcionalnosti sastoji od sljedećih elemenata:
 - (a) prikladnosti, kojom se zahtijeva da mjere donesene na državnoj razini budu prikladne za postizanje željenog cilja;
 - (b) nužnosti, kojom se zahtijeva da ne postoji druga manje ograničavajuća mjera za postizanje željenog cilja i, u slučaju da postoji više alternativa, potrebno je odabrati najmanje ograničavajuće rješenje;
 - (c) proporcionalnosti u užem smislu, u skladu s kojom koristi koje mjera ima za opći interes moraju u svakom slučaju biti veće od štete koju uzrokuje za druga prava.
- 19 U sudskoj praksi Suda koja se odnosi na igre na sreću ustrajalo se na tome da se nužnost i proporcionalnost mjera koje je donijela neka država članica moraju ocijeniti samo s obzirom na zadane ciljeve i razinu zaštite koju odgovarajuća nacionalna tijela nastoje zajamčiti. Sud u tom smislu smatra da kriterij proporcionalnosti ne zahtijeva da ograničavajuća mjera odgovara poimanju koje je zajedničko svim državama članicama u pogledu oblika zaštite legitimnog interesa.
- 20 Stoga je iznimno teško izvesti bilo kakve općenite zaključke o proporcionalnosti ograničenja koja su u svakom slučaju zasebno uvele države članice, s obzirom na

to da je očita kazuistika koja prevladava u tom pogledu i Sud podsjeća na to da je na pravosudnim tijelima države o kojoj je riječ da ocijene proporcionalnost.

- 21 Sud je najprije odlučio da neće detaljno analizirati proporcionalnost konkretnih mjera te pritom u tom pogledu nije donio nikakvu izričitu prosudbu. U tom se smislu u presudi od 24. ožujka 1994., Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119), nije smatralo da je neproporcionalan monopol nad lutrijom koji je uspostavljen britanskim zakonodavstvom. Međutim, nakon predmeta Gambelli i osobito presude Placanica, Sud detaljnije i sustavnije ispituje to pitanje te ponekad osporava proporcionalnost nekih mjera koje su uvele države. Sud je u presudi Placanica smatrao da je zahtjev za policijskom dozvolom u potpunosti proporcionalan zadanom cilju (sprečavanja gospodarskih subjekata da sudjeluju u kaznenim djelima ili prijevarama). Međutim, u presudama Placanica i Gambelli smatralo se da je neproporcionalna zabrana društvima kapitala koja su uvrštena na uređena burzovna tržišta drugih država da postanu koncesionari za sportsko klađenje jer se utvrdilo da ta mjera prekoračuje ono što je nužno za ostvarivanje cilja sprečavanja priređivača igara da sudjeluju u kaznenim djelima ili prijevarama. Konkretno, Sud je istaknuo da su postojala manje ograničavajuća sredstva.
- 22 Ta veća odlučnost Suda u okviru ocjene proporcionalnosti ograničenja uvedenih nacionalnim propisima o igrama na sreću navela ga je da dovede u pitanje ispunjenost tog zahtjeva u kasnijim presudama. Tako je u presudi od 13. rujna 2007., Komisija/Italija (C-260/04, EU:C:2007:508), presudio da je neproporcionalno to da talijanska tijela obnavljaju koncesije za vođenje klađenja na utrke konja bez javnog natječaja.
- 23 Taj pažljiviji i sveobuhvatniji pristup nije spriječio Sud da potvrdi proporcionalnost drugih ograničenja koja su nacionalna tijela uvela u tom području. U tom smislu treba navesti podršku koju je nizozemski sustav isključivih dozvola za vođenje sportskog klađenja dobio u presudi od 3. lipnja 2010., Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307), u kojoj se ističe da odluka da se dozvola izda samo jednom priređivaču pojednostavnjuje kontrolu i sprečava veće tržišno natjecanje među priređivačima koje može dovesti do povećanja ovisnosti o igri.
- 24 Na kraju analize ovog pitanja zanimljivo je navesti smjernice i upute dane nacionalnim tijelima u presudi Stoß koje se odnose na monopol nad sportskim klađenjem koji je uspostavilo nekoliko njemačkih saveznih zemalja. Sud ističe, kao prvo, da se za uspostavu monopola od tijela država članica ne traži da dokažu da su prije uspostave monopola o kojem riječ provele studiju o proporcionalnosti te mjere. Isto tako, dodaje da sustav izdavanja dozvole samo jednom priređivaču (monopol ili isključiva prava) pojednostavnjuje kontrolu ponude igara na sreću i pruža veća jamstva učinkovitosti od sustava u kojem igre priređuju međusobno konkurentni privatni subjekti. Neovisno o prednostima koje nudi taj način uređenja, Sud podsjeća na to da je uspostava monopola izrazito ograničavajuća mjera koja se može opravdati samo ako se želi postići cilj osobito visoke razine

zaštite potrošača te slijedom toga naglašava da se normativnim okvirom treba zajamčiti da nositelj monopola može postići cilj uvođenjem količinski umjerene ponude koja je kvalitativno usmjerena na navedeni cilj i na koju se primjenjuje stroga kontrola tijela javne vlasti.

- 25 Među španjolskom nacionalnom sudskom praksom treba istaknuti presudu 1408/2019 Tribunala Supremo (Vrhovni sud) od 22. listopada 2019., u kojoj se proglasio nezakonitim raniji sustav uređenja objekata za igre na sreću u autonomnoj zajednici Valenciji, kojim se propisivala udaljenost između tih objekata od 800 metara. Tribunal Supremo (Vrhovni sud) u biti je smatrao da takvo uređenje nije dovoljno opravdano i da nije proporcionalno.
- 26 U ovom predmetu, kako bi se ocijenila usklađenost pobijane uredbe s pravom Unije, treba ispitati sljedeće elemente: (a) načelo proporcionalnosti, s obzirom na prikladnost, primjerenost i nužnost mjera te njihovu nediskriminirajuću prirodu; (b) načela slobode poduzetništva, poslovnog nastana, pristupa tržištu i slobodnog obavljanja djelatnosti; (c) načelo jedinstva tržišta i jednakog postupanja neovisno o tome je li gospodarski subjekt u javnom ili privatnom vlasništvu, pri čemu se zabranjuje bilo koja vrsta prednosti kojima se narušava tržišno natjecanje i daje prednost javnom sektoru i (d) s obzirom na zabranu diskriminacije, zabranu prednosti koje narušavaju tržišno natjecanje ili podrazumijevaju prikrivene oblike državnog monopola.
- 27 Sa stajališta zahtjeva proporcionalnosti, primjerenosti, prikladnosti i nužnosti mjera kojima se uvodi mehanizam minimalne udaljenosti između objekata za igre na sreću od 500 metara i minimalne udaljenosti između objekata za igre na sreću i obrazovnih ustanova od 850 metara, takve mjere mogu biti neusklađene s tim zahtjevima ako su u propisima već predviđene i utvrđene manje ograničavajuće mjere, ali koje se mogu smatrati jednako primjerenima i djelotvornima za zaštitu potrošača, osobito maloljetnika, poput sljedećih mjera: (a) zabrane pristupa i sudjelovanja, među ostalim, maloljetnika i (b) zabrane oglašavanja, promidžbe ili pokroviteljstva i bilo koje vrste komercijalne promidžbe, uključujući elektroničko oglašavanje na društvenim mrežama, kao i promidžbe igara izvan poslovnih prostora, statičnog oglašavanja na javnim površinama, u javnom prijevozu, na plakatima ili slikama na bilo kojem mediju.
- 28 Čini se da nije nužno da se mjere sadržane u pobijanoj uredbi pridodaju već postojećim ograničavajućim mjerama navedenim u prethodnoj točki kad se potonje mjere smatraju prikladnima za postizanje ciljeva koji se nastoje postići pravnim pravilom, kad su manje štetne i više u skladu s načelima slobode poduzetništva, poslovnog nastana, pristupa tržištu i slobodnog obavljanja djelatnosti koja se nastoje poštovati na temelju odredbi prava Unije (članci 26., 49. i 56. UFEU-a) te kad služe kao korisni elementi za postizanje istih ciljeva, a da se pritom ne šteti pravima niti ih se ugrožava.
- 29 Čini se da isto vrijedi za primjenu mjere minimalne udaljenosti između objekata za igre na sreću i obrazovnih ustanova od 850 metara na već postojeće objekte

koji ne poštuju tu udaljenost kad zatraže obnovu svoje dozvole ili odobrenja nakon stupanja na snagu Zakona 1/2020, s obzirom na to da se navedena udaljenost nalaže retroaktivno.

- 30 Isto vrijedi i za odgodu u trajanju od pet godina od stupanja na snagu navedenog zakona za izdavanje novih dozvola za objekte za igre na sreću i novih odobrenja za iskorištavanje automata kategorije B (automati za igre na sreću) jer se smatra da je takva suspenzija tijekom tako dugog razdoblja oblik oduzimanja prava na slobodno obavljanje zakonite djelatnosti.
- 31 Čini se da takve mjere zbog svoje štetnosti i strogoće dovode do oduzimanja stvarnih prava, poput slobode pristupa tržištima, slobode poslovnog nastana i slobode poduzetništva, te su stoga protivne navedenim odredbama UFEU-a.
- 32 Naposljetku, u predmetu Gambelli Sud je u pogledu jednakog postupanja i dosljednosti uvedenih ograničenja istaknuo da, „s obzirom na to da tijela države članice potrošače potiču na sudjelovanje u lutrijama, igrama na sreću i drugim igrama kladenja kako bi se u državni proračun uplaćivala novčana sredstva, tijela te države nisu ovlaštena pozivati se kao razlog javnog reda i društvenog poretka na nužnost da se smanje prilike za igranje na sreću s ciljem opravdanja mjera poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku”.
- 33 Treba smatrati da te smjernice, koje podrazumijevaju zabranu bilo koje vrste diskriminacije, nisu zajamčene u ovom predmetu jer se ograničenja udaljenosti predviđaju samo za objekte za igre na sreću u privatnom vlasništvu, ali ne i za one u javnom vlasništvu (državna lutrija, sportske prognoze i sportsko kladenje, Organización Nacional de Ciegos de España (Španjolski državni savez slijepih) itd.), koji se također oslobađaju od ograničenja u pogledu oglašavanja i kontrole pristupa koja se primjenjuju na prvonavedene objekte. Čini se da ta vrsta ograničenja, uvedenih isključivo za objekte u privatnom vlasništvu, dovodi do narušavanja tržišnog natjecanja i težnje za uspostavom državnog monopola nad igrama na sreću.