



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

20. detsember 2017*

Eelotsusetaotlus – Teenuste osutamise vabadus, asutamisevabadus, kapitali vaba liikumine ja ettevõtlusvabadus – Piirangud – Uute kontsessioonide andmine kaughasartmängude korraldamiseks – Õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtted – Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu otsus – Küsimus, kas liikmesriigi kohtul on kohustus pöörduda Euroopa Kohtusse

Kohtuasjas C-322/16,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Consiglio di Stato (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu, Itaalia) 4. veebruari 2016. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 7. juunil 2016, menetluses

Global Starnet Ltd

versus

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja president R. Silva de Lapuerta, kohtunikud J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, S. Rodin (ettekandja) ja E. Regan,

kohtujurist: N. Wahl,

kohtusekretär: ametnik R. Schiano,

arvestades kirjalikku menetlust ja 6. aprilli 2017. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Global Starnet Ltd, esindajad: *avvocato* B. Carbone, *avvocato* C. Barreca, *avvocato* S. Vinti ja *avvocato* A. Scuderi,
- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistasid *avvocato dello Stato* S. Fiorentino ja *avvocato dello Stato* P. G. Marrone,
- Belgia valitsus, esindajad: M. Jacobs ja L. Van den Broeck, keda abistasid *advocaat* P. Vlaemminck ja *advocaat* R. Verbeke,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

- Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek ja J. Vlácil,
- Portugali valitsus, esindajad: L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, A. Silva Coelho ja P. de Sousa Inês,
- Euroopa Komisjon, esindajad: L. Malferrari ja H. Tserepa-Lacombe,

olles 8. juuni 2017. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada ELTL artikleid 26, 49, 56, 63 ja 267, Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 16 ning õiguspärase ootuse kaitse üldpõhimõtet.
- 2 Taotlus on esitatud Global Starnet Ltd ning Ministero dell'Economia e delle Finanze (majandus- ja rahandusministeerium, Itaalia) ja Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (autonoomne riiklike monopolide amet, Itaalia; edaspidi „AAMS“) vahelises kohtuvaidluses meelelahutus- ja vabaaja mänguautomaatidel mängitavate kaughasartmängude korraldamisele kohaldatavate tingimuste kindlaksmääramise ning sellistel automaatidel kaughasartmängude korraldamise võrgustiku loomise ja haldamise kontsessioonilepingu sõlmimiseks läbiviidava hanke teate üle.

Õiguslik raamistik

- 3 Itaalia 13. detsembri 2010. aasta seaduses nr 220, millega kehtestatakse sätted riigi aastaeelarve ja mitmeaastase eelarve koostamiseks (2011. aasta stabiilsusseadus) (legge n. 220 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)), 13.12.2010 (*GURI* nr 297 regulaarne lisa, 21.12.2010); edaspidi „seadus nr 220/2010“) artikli 1 lõike 78 punktis b on ette nähtud:

„[...]

- 4) kogu kontsessiooni jooksul peab võlakordaja jääma piiridesse, mis ei ületa majandus- ja rahandusministeeriumi ette nähtud väärtust;

[...]

- 8) tehinguid, mis toovad kaasa muutuse kontsessionääri isikus, võib teha ainult AAMSi eelneval loal, vastasel korral kontsessioon tühistatakse; kontsessionääri isiku muutmise all tuleb mõista kontsessionääri mis tahes tehingut, mille tulemusel toimub tema ühinemine, jagunemine, ettevõtte üleminek, tegevuskoha või tegevusala muutumine või lõpetamine, kuid mitte tehinguid, mille ese on kontsessionääri aktsiate müük või pakkumine reguleeritud turul;

- 9) tehinguid, mis toovad kaasa kontsessionäärile kuuluva osaluse, sealhulgas kontrollosaluse ülemineku ja mis võivad tehingu täitmise majandusaastal kaasa tuua majandus- ja rahandusministri dekreediga määratud pikaajalise maksevõime näitaja vähenemise, võib teha ainult AAMSi eelneval loal, ilma et see neil juhtudel mõjutaks kontsessionääri kohustust taastada eelnimetatud näitaja kapitali suurendamise või muude tehingute või instrumentide abil, mille eesmärk on taastada see näitaja kuue kuu jooksul alates ajast, mil tema raamatupidamisaruanne heaks kiideti, vastasel juhul kontsessioon tühistatakse;

[...]

17) punktis 6 nimetatud tegevusest saadava tulu ülejääki võib kasutada muul kui kontsessiooni esemeks olevasse tegevusse investeerimise eesmärgil ainult AAMSi eelneval loal;

[...]

23) kontsessioonilepingu tingimuste rikkumise eest kontsessionääri poolt on ette nähtud sanktsioonid trahvide näol; sanktsioonid on vastavalt rikkumise raskusele astmelised, arvestades proportsionaalsuse ja sanktsiooni tõhususe põhimõtteid;

[...]

25) on ette nähtud, et kontsessionäär, kes lõpetab kontsessiooni tähtaja möödumisel tegevuse, jätkab kontsessiooni esemeks olevate hasartmängude [panuste vastuvõtmise] korraldamise ja haldamise tegevust, kuni korraldamise ja haldamise tegevus on uuele kontsessionäärile üle antud;

[...]“.

4 Selle seaduse artikli 1 lõike 79 järgi on muude kui kaughasartmängude kontsessionäärid kohustatud sõlmima kontsessioonilepingu lisalepingu, et viia see leping kooskõlla sama seaduse sätetega, mida on mainitud eelmises punktis.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

5 AAMS andis Global Starnetile kontsessiooni meelelahutus- ja vabaaja mänguautomaatidel mängitavate seaduslike kaughasartmängude ja nendega seotud tegevuse korraldamiseks mõeldud võrgu käivitamiseks ja igapäevaseks haldamiseks, tuginedes sättele, mis näeb ette seda laadi kontsessioonide andmise olemasolevatele kontsessionääridele, kelle hulka kuulus ka Global Starnet, ning see toimus väljaspool teistele hasartmängukorraldajatele ette nähtud hankemenetlusi.

6 Seadusega nr 220/2010 muudeti hasartmängude korraldamise ja haldamise kontsessioonide andmise tingimusi selliselt, et need tingimused muutusid Global Starneti jaoks vähem soodsaks. AAMS võttis selle seaduse alusel vastu dekreedid, mis käsitleb meelelahutus- ja vabaaja mänguautomaatidel kaughasartmängude korraldamisele kohaldatavate tingimuste kindlaksmääramist ning sellistel automaatidel kaughasartmängude korraldamise võrgustiku loomise ja haldamise kontsessioonilepingu sõlmimiseks läbiviidava hanke teadet.

7 Global Starnet esitas nende kahe haldusakti peale kaebuse Tribunale amministrativo regionale per il Laziole (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia).

8 Kuna see kohus jättis tema kaebuse rahuldamata, kaebas Global Starnet edasi Consiglio di Statole (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu, Itaalia), väites esiteks, et rikutud on õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet, sest seadus nr 220/2010 lubab muuta hasartmängude korraldamise ja haldamise kontsessionääri tegevuse tingimusi, seeläbi aga muudetakse olemasoleva kontsessioonilepingu sisu. Järgmiseks väitis ta, et rikutud on võrdse kohtlemise põhimõtet, kuna tema on ebasoodsamas olukorras võrreldes uute konkurentidega, kes ei ole laenu võtnud, ning et see seadus on vastuolus liidu õiguse põhimõtetega, mis näevad ette kõikide takistuste kõrvaldamise kaupade vaba liikumise ja teenuste osutamise vabaduse arenguteelt. Viimaseks väitis Global Starnet, et seaduse nr 220/2010 vaidlusalused sätted on vastuolus põhiseadusega, sest need riivavad ettevõtlusvabadust, ning et meelelahutus- ja vabaaja mänguautomaatidel kaughasartmängude korraldamise võrgustiku loomise ja haldamise kontsessioonilepingu sõlmimiseks läbiviidava hanke teade on ebaseaduslik, sest see võib viia selleni, et Global Starnet jäetakse hankemenetlusest kõrvale.

- 9 Consiglio di Stato (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu, Itaalia) rahuldab 2. septembril 2013 oma otsusega, mis ei ole jõustunud, Global Starneti kaebuse osaliselt. Ta asus muu hulgas seisukohale, et see äriühing oli sunnitud osalema uues hankemenetluses, samas kui tema kontsessioonilepingu sõlmimise päeval kehtinud õigusnormide kohaselt ei olnud olemasolevatel kontsessioonäridel vaja hankemenetluses osaleda, ning talle sunniti ebaseaduslikult peale vähem soodne leping, samas kui tema oli teinud investeringu, uskudes, et algne kontsessioonileping jätkub katkestamatult, kuigi samal ajal võimaldatakse ka uute konkurentide turulepääsu.
- 10 Vastuseks eelotsusetaotluse esitanud kohtu tõstatatud seaduse nr 220/2010 artikli 1 lõike 79 põhiseaduspärasuse küsimusele selgitas Corte costituzionale (Itaalia põhiseaduslikkuse järelevalve kohus) 31. märtsi 2015. aasta kohtuotsuses 56/2015, et õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte ja õiguskindlus on küll Itaalia põhiseadusega kaitstud väärtused, kuid tegemist ei ole absoluutsete või ilma eranditeta väärtustega. Avalike teenuste kontsessioonide kohta tõdes see kohus, et riikliku sekkumise võimalust, mille tulemusel muudetakse algseid tingimusi, tuleb lugeda kontsessiooni lepingulise suhte juurde kuuluvaks juba selle suhte algusest peale, ja see sekkumine ongi tõenäolisem sedavõrd tundlikus valdkonnas nagu hasartmänguvaldkond, mis on riigi seadusandja teravdatud ja katkematu tähelepanu all. Seetõttu ei ole neid väärtusi ega ettevõtlusvabadust riivatud. Lisaks on vaidlusaluste sätetega ette nähtud piirangud käesoleval juhul hasartmängukorraldajate võrdse kohtlemise taastav miinimummeede, ja see on täiesti õigustatud olukorras, kus on tegemist kontsessioonäri, kes on eelisolukorras, sest ta ei pidanud osalema uues hankemenetluses. Pealegi ei ole vaidlusalused sätted liikmesriigi seadusandja seatud eesmärkide saavutamiseks ilmselgelt ebasobivad ega kontsessiooni lepingulise suhte sisu ja laadiga ebaproportsionaalsed ning nendega ei kaasne täiendavaid ülemääraseid kulutusi. Viimaseks asus Corte costituzionale (põhiseaduslikkuse järelevalve kohus) seisukohale, et investeeritud kapitali täielik või osaline kaotus saab halvimal juhul üksnes kaudselt olla vaidlusaluste sätetega kehtestatud tegevuspiirangute tagajärg ning nõnda jääb see väljapoole hüvitise saamise õiguse kaitseala.
- 11 Pärast seda Corte costituzionale (põhiseaduslikkuse järelevalve kohus) otsust, milles analüüsiti seaduse nr 220/2010 artikli 1 lõike 79 kooskõla Itaalia põhiseaduse sätetega, mis eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul on sisu poolest võrdsed aluslepingu vastavate sätetega, leidis see kohus, et on vaja esitada eelotsusetaotlus Euroopa Kohtule.
- 12 Neil asjaoludel otsustas Consiglio di Stato (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 267 kolmandat lõiku võib tõlgendada nii, et viimase astme kohus ei ole tingimata kohustatud esitama eelotsusetaotlust liidu õiguse tõlgendamise küsimuses, kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohus on sama riigisisese kohtuasja raames hinnanud liikmesriigi õigusnormide põhiseaduspärasust, lähtudes sisuliselt samadest alusnormidest, mida palutakse tõlgendada Euroopa Kohtul, kuigi need alusnormid on formaalselt võttes teistsugused, olles sätestatud põhiseaduses, mitte Euroopa aluslepingutes?
2. Teise võimalusena juhuks, kui Euroopa Kohus peaks vastama ELTL artikli 267 kolmanda lõigu tõlgendamise küsimusele nii, et eelotsuse taotlemine on kohustuslik, siis kas ELTL artiklites [26, 49, 56 ja 63] ning põhiõiguste harta artiklis 16 [...] sätestatud õigusnormide ja põhimõtete ja õiguspärase ootuse üldpõhimõttega (mis on üks liidu aluspõhimõtteid, nagu leidis Euroopa Kohus 14. märtsi 2013. aasta kohtuotsuses Agrargenossenschaft Neuzelle (C-545/11, EU:C:2013:169)) on vastuolus selliste liikmesriigi õigusnormide kehtestamine ja kohaldamine (nagu seaduse nr 220/2010 artikli 1 lõike 78 punkti b alapunktid 4, 8, 9, 17, 23 ja 25), mis näevad isikutele, kes on seaduslike kaughasartmängude sektoris juba kontsessioonärid, olemasoleva lepingu lisalepingu kaudu ette uusi nõudeid ja kohustusi (ja andmata neile aega oma tegevuse järk-järgult nõuetega vastavusse viimiseks)?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

- 13 Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artikli 267 kolmandat lõiku tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi kohus, kelle otsuste peale ei ole võimalik liikmesriigi õiguse järgi edasi kaevata, ei pea esitama eelotsusetaotlust liidu õiguse tõlgendamise küsimuses, kui selle liikmesriigi põhiseaduslikkuse järelevalve kohus on sama riigisisese menetluse raames hinnanud asjassepuutuvate liikmesriigi õigusnormide põhiseaduspärasust sisu poolest analoogsete liidu õiguse alusnormide põhjal.
- 14 Sissejuhatuseks tuleb märkida, et eelotsusetaotluse esitanud kohus esitas enne Euroopa Kohtusse pöördumist Corte costituzionalele (põhiseaduslikkuse järelevalve kohus) küsimuse, kas need liikmesriigi õigusnormid, mida käsitleb ka teine eelotsuse küsimus, on põhiseaduspärased. Corte costituzionale (põhiseaduslikkuse järelevalve kohus) vastas sellele küsimusele, et kõnealused õigusnormid on kooskõlas Itaalia põhiseadusega, ehk seega küll mitte liidu õigusega, aga sätetega, mis eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul on samasisulised alusnormid kui ELTL artiklid 26, 49, 56 ja 63 ning põhiõiguste harta artikkel 16 ning samuti õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtted.

Vastuvõetavus

- 15 Itaalia valitsus leiab, et esimene küsimus ei ole vastuvõetav ja põhjendab seda järgmiselt.
- 16 Esiteks on asja viimase kohtuastmena lahendav liikmesriigi kohus kohustatud seda küsimust eelnevalt kaaluma, vältimaks võimalust, et pooled seda kuritarvitavad. Teiseks ei ole põhjust analüüsida, kas eelotsusetaotluse esitanud kohus peab järgima Corte costituzionale (põhiseaduslikkuse järelevalve kohus) tõlgendust, sest selle kohtu otsus, mis jätab põhiseaduse vastaseks tunnistamise taotluse rahuldamata, ei ole liikmesriigi kohtule siduv. Kolmandaks asus eelotsusetaotluse esitanud kohus, kes leidis, et liikmesriigi õiguse põhiseaduspärasuse küsimus on vaidluse lahendamisel oluline ja esitas seetõttu küsimused Corte costituzionalele (põhiseaduslikkuse järelevalve kohus), seisukohale, et vaidlusalused liikmesriigi õigusnormid on liidu õigusega kooskõlas. Neljandaks on esimene küsimus puhthüpoteetiline ja seega vastuvõetamatu, sest eelotsusetaotluse esitanud kohus oleks enne põhikohtuasjas vaidluse all olevate õigusnormide võimaliku liidu õiguse vastasuse küsimusega Euroopa Kohtusse pöördumist pidanud selle küsimuse esitama Corte costituzionalele (põhiseaduslikkuse järelevalve kohus).
- 17 Selle kohta tuleb meeles pidada, et ELTL artiklis 267 sätestatud Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute vahelise koostöö raames on üksnes asja menetleval ja selle lahendamise eest vastutaval liikmesriigi kohtul kohtuasja eripära arvesse võttes õigus hinnata nii eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Seega, kui esitatud küsimus puudutab liidu õiguse tõlgendamist, on Euroopa Kohus üldjuhul kohustatud otsuse tegema. Euroopa Kohus võib liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamast keelduda üksnes juhul, kui liidu õiguse tõlgendamine, mida on palutud, ilmselgelt ei ole kuidagi seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega või kui kõnealune probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtul puudub teave nende faktiliste ja õiguslike asjaolude kohta, mida ta vajab, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (kohtuotsus, 7.7.2016, Muladi, C-447/15, EU:C:2016:533, punkt 33).
- 18 Käesoleval juhul ei ilmne, et taotletud liidu õiguse tõlgendusel ei oleks mingit seost põhikohtuasja asjaolude või esemega või et kõnealune probleem oleks hüpoteetiline.

- 19 Ka sellel, kas eelotsusetaotluse esitanud kohus on seotud tõlgendusega, mille Corte costituzionale (põhiseaduslikkuse järelevalve kohus) andis vaidlusalustele liikmesriigi õigusnormidele, ega sellel, kas eelotsusetaotluse esitanud kohus oleks pidanud nimetatud kohtule esitama liidu õiguse tõlgendamise küsimuse, ei ole eespool osundatud kohtupraktikat arvestades tähtsust esimese küsimuse vastuvõetavuse hindamisel.
- 20 Sellest järeldub, et esimene küsimus on vastuvõetav.

Sisulised küsimused

- 21 Tuleb meeles pidada, et liidu õigusega seonduvat kohtuasja lahendav liikmesriigi kohus, kes leiab, et liikmesriigi säte ei ole vastuolus mitte üksnes liidu õigusega, vaid ka põhiseadusega, ei ole ELTL artiklis 267 ette nähtud õigusest või kohustusest – esitada Euroopa Kohtule küsimusi liidu õiguse tõlgendamise või kehtivuse kohta – ilma jäetud ega vabastatud seetõttu, et riigisisese õiguse normi põhiseadusvastasuse tuvastamiseks tuleb pöörduda põhiseaduslikkuse järelevalve kohtusse. Liidu õiguse toimimine satuks nimelt ohtu, kui põhiseaduslikkuse järelevalve kohtusse pöördumise kohustus takistaks liidu õigusega reguleeritavat õigusvaidlust lahendavat liikmesriigi kohut kasutamast talle ELTL artikliga 267 antud õigust esitada Euroopa Kohtule küsimusi liidu õiguse tõlgendamise või kehtivuse kohta, et otsustada, kas liikmesriigi õigusnorm on liidu õigusega kooskõlas (kohtuotsus, 4.6.2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 22 Euroopa Kohus tegi kõiki neid kaalutlusi arvestades järelduse, et ELTL artiklis 267 ette nähtud Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute vahelise koostöö süsteemi toimimine ja liidu õiguse esimese põhimõtte eeldavad, et liikmesriigi kohtul oleks igas menetlusetapis, mida ta sobilikuks peab, ning isegi pärast põhiseaduslikkuse järelevalve vahemenetluse lõppemist vabadus esitada Euroopa Kohtule kõik eelotsuse küsimused, mida ta vajalikuks peab (kohtuotsus, 4.6.2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 23 Eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et liidu õiguse tõhusus oleks ohus ja ELTL artikli 267 kasulik mõju kahaneks, kui liikmesriigi kohtul oleks põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse olemasolu tõttu takistatud esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimusi ja viivitamatult kohaldada liidu õigust kooskõlas Euroopa Kohtu otsuse või praktikaga (vt selle kohta kohtuotsus, 4.6.2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 24 Kuigi on tõsi, et ELTL artiklis 267 sätestatud menetlus on Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute koostöö vahend, mille kaudu annab Euroopa Kohus liikmesriikide kohtutele liidu õiguse tõlgendusi, mida nad vajavad nende menetluses olevate vaidluste lahendamisel, peab liikmesriigi kohus juhul, kui tema menetluses kerkib üles liidu õiguse tõlgendamise küsimus ja tema otsuse peale ei saa edasi kaevata, siiski põhimõtteliselt saatma asja ELTL artikli 267 kolmanda lõigu alusel Euroopa Kohtusse (vt kohtuotsus, 9.9.2015, Ferreira da Silva e Brito jt, C-160/14, EU:C:2015:565, punkt 37).
- 25 Asjaolu, et Corte costituzionale (põhiseaduslikkuse järelevalve kohus) tegi otsuse liikmesriigi õigusnormide – mis on ka teise eelotsuse küsimuse esemeks – kooskõla kohta Itaalia põhiseaduse sätetega, mis eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul on sisuliselt samad alusnormid kui ELTL artiklid 26, 49, 56 ja 63 ning põhiõiguste harta artikkel 16, ei muuda ELTL artiklis 267 ette nähtud kohustust pöörduda liidu õiguse tõlgendamise küsimustega Euroopa Kohtusse.
- 26 Eelnevaid kaalutlusi arvesse võttes tuleb esimesele küsimusele vastata, et ELTL artikli 267 kolmandat lõiku tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi kohus, kelle otsuste peale ei ole võimalik liikmesriigi õiguse järgi edasi kaevata, peab üldjuhul esitama eelotsusetaotluse liidu õiguse tõlgendamise küsimuses ka siis, kui selle liikmesriigi põhiseaduslikkuse järelevalve kohus on sama riigisisese menetluse raames hinnanud asjassepuutuvate liikmesriigi õigusnormide põhiseaduspärasust sisu poolest analoogsete liidu õiguse alusnormide põhjal.

Teine küsimus

- 27 Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artikleid 26, 49, 56 ja 63, põhiõiguste harta artiklit 16 ning õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas ja mis seavad nende isikute tegevusele, kes on seaduslike kaughasartmängude sektoris juba kontsessioonäärid, nende olemasoleva lepingu lisalepingu kaudu uusi tingimusi.
- 28 Käesoleval juhul seati olemasolevate kontsessioonäärde tegevusele seaduse nr 220/2010 artikli 1 lõike 78 punkti b alapunktidega 4, 8, 9, 17, 23 ja 25 kuus uut tingimust. Nendega on vastavalt ette nähtud kohustus hoida võlakordaja piirides, mis ei ületa dekreediga määratud väärtust; nõue saada tehingutele, mis toovad kaasa muutuse kontsessionääri isikus, AAMSi eelnev luba, vastasel korral kontsessioon tühistatakse; nõue saada tehingutele, mis toovad kaasa kontsessionäärile kuuluva osaluse ülemineku ja mis võivad kaasa tuua dekreediga määratud pikaajalise maksevõime näitaja vähenemise, AAMSi eelnev luba, ilma et see neil juhtudel mõjutaks kontsessionääri kohustust taastada eelnimetatud näitaja, kusjuures vastasel korral kontsessioon tühistatakse; nõue saada teatavast tegevusest saadava tulu ülejäägi muusse kui kontsessiooni esemeks olevasse tegevusse investeerimiseks AAMSi eelnev luba; sanktsioonide ettenägemine kontsessioonilepingu tingimuste rikkumise (sealhulgas tahtmatu rikkumise eest) kontsessionääri poolt vastavalt rikkumise raskusele astmeliste trahvidena, arvestades proportsionaalsuse ja sanktsiooni tõhususe põhimõtteid; ja kontsessionääri, kes lõpetab kontsessiooni tähtaja möödumisel tegevuse, kohustus jätkata kontsessiooni esemeks oleva tegevuse igapäevast läbiviimist, kuni korraldamise ja haldamise tegevus on uuele kontsessionäärile üle antud.

Sissejuhatavad märkused

- 29 Tuleb meeles pidada, et kui liikmesriigi meede mõjutab samal ajal mitut põhivabadust, analüüsib Euroopa Kohus kõnealust meedet üldjuhul üksnes seoses ühega neist vabadustest, kui nähtub, et konkreetse juhtumi asjaolusid arvesse võttes on teised vabadused esimese suhtes täiesti teisejärgulise tähendusega ja neid on võimalik käsitleda koos (vt kohtumäärus, 28.9.2016, Durante, C-438/15, ei avaldata, EU:C:2016:728, punkt 14 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 30 Ühtlasi on Euroopa Kohus juba otsustanud, et liikmesriigi õigusnormid, mis seavad majandustegevusega tegelemise tingimuseks kontsessiooni omamise ja näevad ette erinevad alused kontsessiooni tühistamiseks, kujutavad endast ELTL artiklitega 49 ja 56 tagatud vabaduste piiranguid (kohtuotsus, 28.1.2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, punkt 22 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 31 Lisaks tuleb seoses ELTL artiklite 34 ja 35 kohaldatavuse küsimusega meeles pidada, et hasart- või õnnemänguautomaatide käitamine ei saa, olenemata sellest, kas seda tegevust on võimalik eraldada selliste automaatide tootmise, impordi või turustamisega seotud tegevusest, kuuluda nende artiklite kohaldamisalasse, kuivõrd need reguleerivad kaupade vaba liikumist (vt selle kohta kohtuotsus, 11.9.2003, Anomar jt, C-6/01, EU:C:2003:446, punkt 56).
- 32 Mis puudutab ELTL artikli 63 kohaldatavust, siis kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole esitanud vastupidist kinnitavaid asjaolusid, tuleb lähtuda sellest, et kui põhikohtuasjas vaidluse all olevad õigusnormid avaldavad piiravat mõju kapitali vabale liikumisele ja maksete vabadusele, on see ELTL artiklitega 49 ja 56 tagatud vabadustele seatud võimalike piirangute vältimatu tagajärg.
- 33 Viimaseks tuleb märkida seoses ELTL artikliga 26, et Euroopa Kohtu käsutuses oleva toimiku kohaselt ei puuduta vaidlus põhikohtuasjas liidu või tema institutsioonide pädevust võtta vastu selles artiklis ette nähtud meetmeid.
- 34 Sellest järeldub, et teisele küsimisele tuleb vastata üksnes osas, mis puudutab ELTL artikleid 49 ja 56, põhiõiguste harta artiklit 16 ning õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet.

ELTL artiklitega 49 ja 56 tagatud vabaduste piirangud

- 35 Olgu meelde tuletatud, et asutamise- ja või teenuste osutamise vabaduse piiranguks tuleb pidada kõiki meetmeid, mis keelavad või takistavad selle vabaduse kasutamist või muudavad selle vähem atraktiivseks (vt kohtuotsus, 22.1.2015, Stanley International Betting ja Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 36 Käesoleval juhul võivad uue tingimused, mis seati olemasolevate kontsessioonäärde tegevusele seaduse nr 220/2010 artikli 1 lõike 78 punkti b alapunktidega 4, 8, 9, 17, 23 ja 25 ning mis on kokku võetud käesoleva kohtuotsuse punktis 28, muuta ELTL artiklitega 49 ja 56 tagatud vabaduste teostamise vähem atraktiivseks või koguni võimatuks, kuna need tingimused võivad takistada neil kontsessioonääridel oma investeringust kasu saada.
- 37 Seetõttu on nende meetmete puhul tegemist ELTL artiklitega 49 ja 56 tagatud vabaduste piirangutega.
- 38 Tuleb kontrollida, kas need piirangud võivad siiski olla põhjendatud.

ELTL artiklitega 49 ja 56 tagatud vabaduste piirangute põhjendus

– Ülekaalukad üldisest huvist tulenevad kaalutlused

- 39 Tuleb meeles pidada, et hasartmängualased õigusnormid kuuluvad valdkonda, kus liikmesriikide vahel esinevad märkimisväärsed kõlblusest, religioonist ja kultuurilist tulenevad erinevused. Kuna antud valdkonda ei ole liidu tasandil ühtlustatud, siis on liikmesriikidel laiaulatuslik kaalutusõigus küsimuses, kui kõrget tarbija- ja ühiskondliku korra kaitse taset nad kõige sobivamaks peavad (vt selle kohta kohtuotsus, 8.9.2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645 punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 40 Liikmesriigid on seega vabad määrama kindlaks oma hasartmängupoliitika eesmärgid ja vajaduse korral täpselt määratlema soovitud kaitse taseme. Siiski peavad piirangud, mille liikmesriigid kehtestavad, vastama Euroopa Kohtu praktikast nähtuvatele nõuetele, mis muu hulgas puudutavad põhjendatust ülekaalukate üldisest huvist tulenevate kaalutlustega ja proportsionaalsust (kohtuotsus, 8.9.2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 41 Nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 43, nähtub käesoleval juhul põhikohtuasjas vaidluse all olevate liikmesriigi õigusnormide sisust, et nende õigusnormide eesmärk on eelkõige suurendada kontsessioonäärde majanduslikku ja rahalist stabiilsust ning nende head mainet ja üldist usaldusväärsust ja võidelda kuritegevusega.
- 42 Hasartmängudega seotud olukorra eripära arvestades kujutavad sellised eesmärgid endast ülekaalukat üldisest huvist lähtuvat kaalutlust, millega saab põhjendada sellist põhivabaduste piirangut, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas (vt selle kohta kohtuotsus, 8.9.2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, punktid 42 ja 43).
- 43 Igal juhul kuulub liikmesriigi õigusnormidega tegelikult taotletavate eesmärkide tuvastamine eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevusse (vt selle kohta kohtuotsus, 28.1.2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, punkt 35).
- 44 Lisaks eelnevale tuleb meeles pidada, et kui liikmesriik tugineb asutamisevabadust ja teenuste osutamise vabadust piiravate õigusnormide põhjendamiseks ülekaalukast üldisest huvist tulenevatele kaalutlustele, siis tuleb sellist põhjendust tõlgendada lähtuvalt liidu õiguse üldpõhimõtetest, sealhulgas põhiõigustest, mis nüüdsest on tagatud põhiõiguste hartaga. Nii on ettenähtud erandid asjaomaste liikmesriigi

õigusnormide suhtes kohaldatavad üksnes siis, kui need õigusnormid on niinimetatud põhimõtete kui ka õigustega kooskõlas (vt selle kohta kohtuotsus, 11.6.2015, Berlington Hungary jt, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 74 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 45 Käesoleval juhul palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas õiguskindluse ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõtete ning põhiõiguste harta artikliga 16 on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas ning mis on kokku võetud käesoleva kohtuotsuse punktis 28 ja mis seavad nende isikute tegevusele, kes on seaduslike kaugasartmängude sektoris juba kontsessioonärid, nende olemasoleva lepingu lisalepingu kaudu uusi tingimusi.

– *Õiguspärase ootuse kaitse põhimõte*

- 46 Tuleb rõhutada, et õiguskindluse põhimõte, millest omakorda tuleneb õiguspärase ootuse kaitse põhimõte, nõuab, et õigusnormid oleks selged ja täpsed ning nende mõju ettenähtav iseäranis juhtudel, kui need võivad üksikisikutele ja ettevõtjatele kaasa tuua soovimatuid tagajärgi (vt selle kohta kohtuotsus, 11.6.2015, Berlington Hungary jt, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 77 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 47 Samas ei saa ettevõtja eeldada, et õigusaktides muudatusi üldse ei tehta, küll aga saab ta vastu vaielda viisile, kuidas niisuguseid muudatusi kohaldatakse (vt selle kohta kohtuotsus, 11.6.2015, Berlington Hungary jt, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 78 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 48 Selle kohta olgu märgitud, et liikmesriigi seadusandjal tuleb ette näha piisava kestusega üleminekuage, mis võimaldaks ettevõtjatel teha kohandusi, või mõistlik hüvitamissüsteem (vt selle kohta kohtuotsus, 11.6.2015, Berlington Hungary jt, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 85 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 49 Kuigi kontrollimine, kas põhikohtuasjas vaidluse all olevad õigusnormid on eelnevates punktides viidatud kohtupraktikat arvesse võttes ja kõiki asjasse puutuvaid asjaolusid igakülgsest hinnates kooskõlas õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega, on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne, tuleb märkida, et nähtuvalt eelotsusetaotlusest oli seaduses nr 220/2010 ette nähtud 180-päevane tähtaeg alates selle seaduse jõustumisest, mis oli mõeldud selles ette nähtud uute tingimuste ülevõtmiseks lisalepingu allkirjastamise teel, ja see tähtaeg peaks põhimõtteliselt olema piisav, et võimaldada kontsessioonäridel uute tingimustega kohanduda.

– *Ettevõtlusvabadus*

- 50 Euroopa Kohus on juba selgitanud, et liikmesriigi õigusnormidega kehtestatud piirangu analüüs ELTL artiklite 49 ja 56 alusel hõlmab ka võimalikke piiranguid, mille need normid seavad põhiõiguste harta artiklites 15–17 ette nähtud õiguste ja vabaduste teostamisele, mistõttu ettevõtlusvabaduse eraldi analüüsimine ei ole vajalik (vt selle kohta kohtuotsused, 30.4.2014, Pflieger jt, C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 60, ja 11.6.2015, Berlington Hungary jt, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 91).

ELTL artiklitega 49 ja 56 tagatud vabaduste ning ettevõtlusvabaduse piirangu proportsionaalsus

- 51 Mis puudutab seaduse nr 220/2010 artikli 1 lõike 78 punkti b alapunktides 4, 8, 9, 17, 23 ja 25 ette nähtud meetmete proportsionaalsust, siis selles osas tuleb kontrollida, kas need meetmed on taotletavate eesmärkide saavutamiseks sobivad ega lähe kaugemale sellest, mis on eesmärkide saavutamiseks vajalik, ja muu hulgas tuleb teha kindlaks, kas põhikohtuasjas vaidluse all olevad õigusnormid vastavad tõepoolest huvile saavutada need eesmärgid järjekindlalt ja süstemaatiliselt (kohtuotsus, 8.9.2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, punkt 44).

- 52 Siinkohal tuleb meeles pidada, et kõikide asjaolude igakülgisel hindamisel on liikmesriigi kohtu ülesanne Euroopa Kohtu antud juhiseid arvesse võttes kontrollida, kas põhikohtuasjas vaidluse all olev piirang vastab proportsionaalsuse osas Euroopa Kohtu praktikast tulenevatele nõuetele (vt selle kohta kohtuotsus, 8.9.2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 53 Olgu meelde tuletatud, et seaduse nr 220/2010 artikli 1 lõike 78 punkti b alapunktides 8, 9 ja 17 ette nähtud meetmete kohaselt on AAMSi eelnev nõusolek nõutav vastavalt tehingute puhul, mis võivad kaasa tuua muudatuse kontsessioonäri isikus, kontsessioonäri kuuluva osaluse ülemineku puhul, mis võib kaasa tuua dekreediga määratud maksevõime indeksi vähenemise, ja tegevusest saadava tulu ülejäägi muul eesmärgil kui kontsessiooni esemeks olevasse tegevusse investeerimiseks kasutamise korral.
- 54 Liikmesriigi kohtu ülesanne on kontrollida, kas AAMSi eelneva loa andmise pädevuse suhtes kehtivad kriteeriumid on taotletavate eesmärkide saavutamiseks sobivad ega lähe kaugemale sellest, mis on nende eesmärkide saavutamiseks vajalik.
- 55 Seaduse nr 220/2010 artikli 1 lõike 78 punkti b alapunktides 4 ja 9 ette nähtud meetmed ehk vastavalt kohustus hoida võlakordaja piirides, mis ei ületa dekreediga kehtestatud väärtust, ja kohustus saada AAMSi eelnev luba kontsessioonäri kuuluva osaluse üleandmise tehingule, mis võib kaasa tuua dekreediga määratud maksevõime indeksi vähenemise, tunduvad olevat vajalikud selleks, et tagada hasartmängukorraldaja teatav finantsvõimekus ja tema suutlikkus täita kaughasartmängude haldamise võrgu käivitamise ja igapäevase haldamise tegevusest tulenevaid kohustusi.
- 56 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on veenduda, et neist meetmetest esimene, võlakordaja, ja teine, maksvõime indeks, ei lähe kaugemale sellest, mis on vajalik selle eesmärgi saavutamiseks.
- 57 Seoses seaduse nr 220/2010 artikli 1 lõike 78 punkti b alapunktides 8 ja 17 ette nähtud meetmetega ehk AAMSi eelneva loa nõue tehingute puhul, mis võivad kaasa tuua muudatuse kontsessioonäri isikus, kusjuures loa puudumisel kontsessioon tühistatakse, ja AAMSi eelneva loa nõue juhul, kui teatavast tegevusest saadavat tulu kasutatakse muul kui kontsessiooni esemega seotud eesmärgil, tuleb märkida, et kuna need võivad aidata vältida nii kuritegelike ühenduste mõju põhikohtuasjas käsitletavale tegevusele kui ka rahapesu, siis võivad need aidata vältida kuritegevusega ega lähe kaugemale sellest, mis on vajalik selle eesmärgi saavutamiseks.
- 58 Mis puudutab seaduse nr 220/2010 artikli 1 lõike 78 punkti b alapunktis 25 ette nähtud meedet ehk kontsessiooni tähtaja möödumisel tegevuse lõpetava kontsessioonäri kohustust jätkata kontsessiooni esemeks olevat tegevust seni, kuni korraldamise ja haldamise tegevus on uuele kontsessioonäri üle antud, siis selline meede võimaldab tagada kihlveopanuste seadusliku vastuvõtmise tegevuse jätkumise, vältimaks ebaseadusliku paralleeltegevuse teket, ja seeläbi aitab see kaasa kuritegevuse vastasele võitlusele (vt selle kohta kohtuotsus, 28.1.2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, punktid 33 ja 34).
- 59 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb siiski kontrollida, kas sama eesmärgi oleks võimalik saavutada ka kontsessioonäri jaoks vähem koormava meetme abil, võttes arvesse asjaolu, et nii võib kontsessioonäär üldiste huvide teenimiseks olla kohustatud osutama kontsessiooni esemeks olevad teenuseid määramatu aja jooksul ja kahjumlikult.
- 60 Mis puudutab seaduse nr 220/2010 artikli 1 lõike 78 punkti b alapunktis 23 ette nähtud meedet ehk trahvide määramist sanktsioonina juhul, kui kontsessioonäär rikub kas või tahtmatult lepingu tingimusi, siis tuleb meeles pidada, et sanktsioonid ei ole liidu õigusega kooskõlas juhul, kui juba nende määramise tingimused on liidu õigusega vastuolus (vt selle kohta kohtuotsus, 6.3.2007, Placanica jt, C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133, punkt 69). Sanktsioonid peavad jääma taotletava eesmärgi saavutamiseks vajaliku raamidesse ega tohi olla rikkumise raskusega nii ebaseaduslikud, et muutuvad aluslepinguga kaitstud vabadustele takistuseks (vt selle kohta kohtuotsus, 5.7.2007, Ntioni ja Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, punkt 54).

- 61 Selleks et hinnata, kas konkreetne sanktsioon on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas, tuleb arvesse võtta eelkõige selle rikkumise laadi ja raskust, mille eest sanktsiooniga karistatakse, ning selle sanktsiooni suuruse kindlaksmääramise korda (vt selle kohta kohtuotsused, 8.5.2008, Ecotrade, C-95/07 ja C-96/07, EU:C:2008:267, punktid 65–67, ja 20.6.2013, Rodopi-M 91, C-259/12, EU:C:2013:414, punkt 38).
- 62 Käesoleval juhul ilmneb seaduse nr 220/2010 artikli 1 lõike 78 punkti b alapunkti 23 sõnastusest, et „sanktsioonid on vastavalt rikkumise raskusele astmelised, arvestades proportsionaalsuse ja sanktsiooni tõhususe põhimõtteid“. Seega ei ilmne ei sellest sõnastusest ega Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust, et selle sättega ette nähtud sanktsioonid oleks liidu õigusega vastuolus.
- 63 Lisaks tuleb meeles pidada, et Euroopa Kohus on juba otsustanud, et objektiivse vastutuse süsteemi kehtestamine ei ole taotletavate eesmärkidega ebaproportsionaalne, kui see süsteem ajendab asjaomaseid isikuid õigusakti sätteid järgima ja kui taotletavad eesmärgid vastavad üldisele huvile, mis võib õigustada sellise süsteemi kehtestamist (kohtuotsus 9.2.2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punkt 48).
- 64 Sama moodi ei ole liidu õigusega vastuolus selline süsteem nagu põhikohtuasjas, kus sanktsioon on võimalik määrata ka tahtmatu rikkumise eest juhul, kui kontsessioonäär rikub lepingu tingimusi.
- 65 Kõigest eelnevast tuleneb, et teisele küsimusele tuleb vastata, et ELTL artikleid 49 ja 56 ning õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas ja mis seavad nende isikute tegevusele, kes on seaduslike kaughasartmängude sektoris juba kontsessioonäärid, nende olemasoleva lepingu lisalepingu kaudu uusi tingimusi, juhul kui eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et need õigusnormid on põhjendatud ülekaalukate üldisest huvist tulenevate kaalutlustega, on taotletavate eesmärkide saavutamiseks sobivad ega lähe kaugemale sellest, mis on nende eesmärkide saavutamiseks vajalik.

Kohtukulud

- 66 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

1. ELTL artikli 267 kolmandat lõiku tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi kohus, kelle otsuste peale ei ole võimalik liikmesriigi õiguse järgi edasi kaevata, peab üldjuhul esitama eelotsusetaotluse liidu õiguse tõlgendamise küsimuses ka siis, kui selle liikmesriigi põhiseaduslikkuse järelevalve kohus on sama riigisisese menetluse raames hinnanud asjassepuutuvate liikmesriigi õigusnormide põhiseaduspärasust sisu poolest analoogsete liidu õiguse alusnormide põhjal.
2. ELTL artikleid 49 ja 56 ning õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et nendega ei ole vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas ja mis seavad nende isikute tegevusele, kes on seaduslike kaughasartmängude sektoris juba kontsessioonäärid, nende olemasoleva lepingu lisalepingu kaudu uusi tingimusi, juhul kui eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et need õigusnormid on põhjendatud ülekaalukate üldisest huvist tulenevate kaalutlustega, on taotletavate eesmärkide saavutamiseks sobivad ega lähe kaugemale sellest, mis on nende eesmärkide saavutamiseks vajalik.

Allkirjad