



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

22. september 2022*

Eelotsusetaotlus – Asutamisvabadus – Piirangud – Hasartmängud –
Mänguautomaadil mängitavate hasartmängude haldamise kontsessioonid – Riigisisene
õigusnorm, millega kehtestatakse kontsessioonääridele maks – Õiguspärase ootuse
kaitse põhimõte

Liidetud kohtuasjades C-475/20–C-482/20,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 31. augusti 2020. aasta otsustega esitatud eelotsusetaotlused, mis saabusid Euroopa Kohtusse 28. septembril 2020, menetlustes

Admiral Gaming Network Srl (C-475/20),

Cirsa Italia SpA (C-476/20),

Codere Network SpA (C-477/20),

Gamenet SpA (C-478/20),

NTS Network SpA (C-479/20),

Sisal Entertainment SpA (C-480/20),

Snaitech SpA, varem Cogetech SpA (C-481/20),

Snaitech SpA, varem Snai SpA (C-482/20),

versus

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,

Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-475/20, C-477/20),

Presidenza del Consiglio dei Ministri (C-475/20, C-477/20, C-481/20),

IGT Lottery SpA, varem Lottomatica Holding Srl (C-475/20),

Se. Ma. di Francesco Senese (C-481/20),

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

menetluses osalesid:

Lottomatica Videolot Rete SpA (C-475/20),

Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons) (C-476/20, C-478/20, C-480/20, C-482/20) jt,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president A. Prechal, kohtunikud J. Passer (ettekandja), F. Biltgen, N. Wahl ja M. L. Arastey Sahún,

kohtujurist: A. Rantos,

kohtusekretär: ametnik C. Di Bella,

arvestades kirjalikku menetlust ja 27. jaanuari 2022. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Admiral Gaming Network Srl ja Codere Network SpA, esindajad: *avvocati* F. Cardarelli ja F. Lattanzi,
- Cirsa Italia SpA ja Gamenet SpA, esindajad: *avvocati* C. Barreca ja F. Tedeschini,
- NTS Network SpA, esindajad: *avvocati* C. Barreca, F. Tedeschini ja A. Tortora,
- Sisal Entertainment SpA, esindajad: *avvocati* A. Lauteri ja L. Medugno,
- IGT Lottery SpA ja Lottomatica Videolot Rete SpA, esindajad: *avvocati* S. Fidanzia ja A. Gigliola,
- Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons), esindaja: *avvocata* M. Servino,
- Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistasid *avvocati dello Stato* P.G. Marrone ja G. Palatiello,
- Euroopa Komisjon, esindajad: L. Armati ja L. Malferrari,

olles 7. aprilli 2022. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlused puudutavad ELTL artiklite 49 ja 56 ning õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte tõlgendamist.

- 2 Taotlused on esitatud kohtuvaidlustes, mille üheks pooleks on hasartmänguvaldkonnas tegutsevad äriühingud Admiral Gaming Network Srl (kohtuasi C-475/20), Cirsa Italia SpA (kohtuasi C-476/20), Codere Network SpA (kohtuasi C-477/20), Gamenet SpA (kohtuasi C-478/20), NTS Network SpA (kohtuasi C-479/20), Sisal Entertainment SpA (kohtuasi C-480/20) ja Snaitech SpA, varem Cogetech SpA ja Snai SpA (kohtuasjad C-481/20 ja C-482/20), ning teiseks pooleks on Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (tolli- ja monopoliamet, Itaalia) (edaspidi „ADM“) ja teised Itaalia ametiasutused, ning mille vaidlusesemeks on see, et vähendati vahendustasu, mida on õigus saada ettevõtjatel, kes tegelevad organiseeritult panuste kogumisega mänguautomaatide kaudu.

Õiguslik raamistik

- 3 14. aprilli 1948. aasta seadusandliku dekreeedi nr 496 mängude korraldamise korra kohta (decreto legislativo n. 496 – Disciplina delle attività di giuoco) (*GURI*, nr 118, 22.5.1948) artiklid 1–3 sätestavad:

„1. Õigus korraldada ja käitada osavus- ja ennustumänge, mille eest on ette nähtud mis tahes liiki vastutasu ja milles osalemiseks nõutakse rahalise väärtusega panuse tegemist, on reserveeritud riigile.

2. Eelnevas artiklis nimetatud tegevust korraldab ja teostab rahandusministeerium, kes võib tagada nende tegevuste haldamise otse või füüsiliste või juriidiliste isikute kaudu, kes annavad piisavad tagatised oma sobivuse kohta. Teisena nimetatud juhul määratakse haldajatele makstava tasu suurus ja muud haldamist puudutavad üksikasjad kindlaks erikokkulepetes [...]

3. Eelnevates artiklites nimetatud tegevusest saadav tulu kantakse rahandusministeeriumi selleks ette nähtud eelarverele.“

- 4 Itaalia Vabariik andis 24. detsembri 2002. aasta dekreetseaduse nr 282, millega kehtestatakse kiireloomulised meetmed ühenduse ja maksualaste kohustuste, maksu kogumise ning raamatupidamisarvestuse valdkonnas (decreto-legge n. 282 – Disposizioni urgenti in materia di adempimenti comunitari e fiscali, di riscossione e di procedure di contabilità) (*GURI* nr 301, 24.12.2002), artikli 8 alusel hasartmängusektori haldamise ülesande ADMile.

- 5 18. juuni 1931. aasta kuningliku dekreeedi nr 773, millega kiidetakse heaks avalikku julgeolekut käsitlevate seaduste konsolideeritud redaktsioon (regio decreto n. 773 – Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) (*GURI* nr 146, 26.6.1931), käesolevates põhikohtuasjades kohaldatava redaktsiooni (edaspidi „18. juuni 1931. aasta kuninglik dekreet nr 773“) artikli 110 lõikes 6 on sätestatud:

„Seaduslikuks mänguautomaadiks loetakse:

- a) mänguautomaat, millel on majandus- ja rahandusministeeriumi välja antud kehtiv vastavussertifikaat [...] ja mis on kohustuslikus korras ühendatud vabariigi presidendi 26. oktoobri 1972. aasta dekreeedi nr 640 [...] artikli 14*bis* lõikes 4 nimetatud telemaatikavõrku; mis hakkab tööle metallraha sisestamisega või elektroonilise maksevahendiga [...], mis hõlmab lisaks juhuslikkuse elemendile ka oskuse elemente [...], mille puhul mängu hind on alla ühe euro, mängu minimaalne kestus on neli sekundit ning mis annavad võidud välja sularahas kuni 100 euro suuruses summas mänguautomaadist makstava iga võidu kohta. Võidud, mis

mänguautomaat arvutab varem kindlaks määramata viisil maksimaalselt 140 000 mängust koosneva kogutsükli alusel, ei tohi olla väiksemad kui 75% mängude eest tasutud summadest. Igal juhul ei tohi need mänguautomaadid reprodutseerida pokkerimängu või selle põhireegleid;

- b) mänguautomaat, mis kuulub vabariigi presidendi 26. oktoobri 1972. aasta dekreeedi nr 640 [...] artikli 14*bis* lõikes 4 nimetatud telemaatikavõrku, mis hakkab tööle üksnes juhul, kui on ühendus võrgu töötlemissüsteemiga. Nende mänguautomaatide puhul määratakse majandus- ja rahandusministri [...] määrustega kindlaks:
- 1) iga mängu maksumus ja mängu eest maksmise kord;
 - 2) minimaalne protsent tuludest, mis eraldatakse võidusummadeks;
 - 3) võidusumma maksimaalne suurus ja nende väljavõtmise kord;
 - 4) muutumatuse ja turvalisuse spetsifikatsioonid, mis on seotud ka töötlemissüsteemiga, millega mänguautomaadid on ühendatud;
 - 5) vastutustundliku mängimise põhimõtted;
 - 6) selliste avaliku sektori asutuste ja muude panuste kogumise luba omavate kohtade laad ja kirjeldus, kuhu võib paigaldada käesolevas punktis osutatud mänguautomaate.“
- 6 Vabariigi presidendi 26. oktoobri 1972. aasta dekreeedi nr 640 meeelahutusmaksu kohta (decreto del Presidente della Repubblica, n. 640 – Imposta sugli spettacoli) (*GURI*, nr 292, 11.11.1972, *GURI* regulaarne lisa nr 2) artikli 14*bis* lõikes 4 on nende mänguautomaatide haldamisega seoses sätestatud, et nad peavad olema kohustuslikult ühendatud selleks ametiasutuse loodud telemaatikavõrku ja et „[selle võrgu] kontsessioonäär või kontsessioonäärid tuleb hankemenetluse teel ning riigisiseseid ja ühenduse õigusnorme järgides valida hiljemalt 30. juuniks 2004; iga kontsessioonäär, kes haldab võrku ja sellesse ühendatud tema vastutusalasse kuuluvaid mänguautomaate, saab selle eest vahendustasu.
- 7 Selle sätte kohaselt alustati kontsessioonääride valimise menetlust hanketeatega (*GURI* nr 95, eriväljaanne nr 5, 12.8.2011, lk 40), mille punktis II 1.5 on kontsessioonääri vahendustasu kohta sätestatud:
- „[...] Kontsessioonääril on talle kontsessiooni alusel antud tegevusega seoses kohustus kanda riigikassasse ja sõltumatule riigimonopoli ametile üle summad, mida makstakse riigikassasse ühekordse maksena, kontsessioonitasuna ja tagatisena protsendina kogutud panustest. Kontsessioonääril on õigus saada vahendustasu, mis vastab ühelt poolt panuste kogumisest saadud summa ja eespool nimetatud summade ning teiselt poolt jaotatavate võidusummade, mis arvutatakse kehtivates õigusnormides ette nähtud alammäärade alusel, ja panuste kogumise eest vastutavatele kolmandatele isikutele makstava osa vahele.“
- 8 11. märtsi 2014. aasta seaduse nr 23, millega antakse valitsusele õigus võtta meetmeid õiglasema, läbipaistvama ja majanduskasvule suunatud maksusüsteemi loomiseks (legge n. 23 – Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita) (*GURI* nr 59, 12.3.2014), põhikohtuasjades kohaldatava redaktsiooni (edaspidi „11. märtsi 2014. aasta seadus nr 23“) artiklis 14 on sätestatud:
- „1. Valitsusel on õigus teostada artiklis 1 ette nähtud seadusandlike dekreetide kaudu hasartmänge käsitlevate kehtivate õigusnormide ümberkorraldamine, korraldades kõik kehtivad õigusnormid ümber hasartmänguseadustikuks, ilma et see muudaks kontsessioonide ja lubade korral rajanevat korraldust, kuivõrd see on vajalik õiguspärase ootuse põhimõtte, avaliku korra ja julgeoleku kaitsmiseks, riigikassa huvide, kohalike huvide ja üldiste rahvatervise huvide

omavaheliseks ühitamiseks, kuritegelikest tegevustest saadud tulude pesemise vältimiseks ning hasartmängumaksude regulaarse tasumise tagamiseks.

2. Lõikes 1 ette nähtud ümberkorraldamist teostatakse vastavalt järgmistele põhimõtetele ja suunistele:

[...]

g) kontsessioonäridele ja teistele ettevõtjatele ette nähtud tasude ja vahendustasude uuesti läbivaatamine astmelisuse põhimõttel, mis on seotud kogutud panuste hulgaga;

[...]“.

- 9 23. detsembri 2014. aasta seaduse nr 190, mis käsitleb sätteid riigi aastaeelarve ja mitmeaastase eelarve koostamise kohta (2015. aasta stabiilsusseadus) (legge n. 190 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015) (*GURI* nr 300, 29.12.2014, *GURI* regulaarne lisa nr 99) (edaspidi „2015. aasta stabiilsusseadus“), artikli 1 lõikes 649 kehtestati riigieelarvest kontsessioonäridele ja teistele riigi nimel hasartmänge haldavatele ja panuseid koguvatele ettevõtjatele vahendustasuna väljamakstavaks summaks 500 miljonit eurot aastas. See säte on sõnastatud järgmiselt:

„Selleks et aidata kaasa eesmärgile konsolideerida riigi eelarvet ja oodates kontsessioonäridele ja teistele valdkonna ettevõtjatele makstavate tasude ja vahendustasude põhjaliku ümberkorraldamise teostamist panuste riigi nimel kogumise võrgu raames vastavalt 11. märtsi 2014. aasta seaduse nr 23 artikli 14 lõike 2 punktile g, vähendatakse alates 2015. aastast igal aastal 500 miljoni euro võrra riigi vahendeid, millest makstakse vahendustasu kontsessioonäridele ja isikutele, kes tegelevad vastavalt oma tegevusalale hasartmängude haldamise ja panuste kogumisega 18. juuni 1931. aasta kuningliku dekreediga nr 773 artikli 110 lõikes 6 ette nähtud mänguautomaatide kaudu. Sellest tulenevalt kehtib alates 1. jaanuarist 2015 järgmine kord:

- a) valdkonna ettevõtjad maksavad kontsessioonäridele eespool viidatud mänguautomaatide kaudu kogutud panuste netokogusumma. Kontsessioonärid teatavad [ADMile] nende valdkonna ettevõtjate nimed, kes seda summat ei maksa, et vajaduse korral võimaldada kaebuse esitamist pädevasse kohtusse;
- b) kontsessioonärid maksavad neile pandud avalik-õiguslike ülesannete täitmisel lisaks sellele, mida nad maksavad tavapäraselt riigile maksude ja muude kohustustena, mis on ette nähtud kehtivate seaduste ja kontsessioonilepingute alusel, igal aastal 500 miljoni euro suuruse summa iga aasta aprillikuuks ja oktoobrikuuks, mõlemal juhul proportsionaalselt mänguautomaatide arvuga, mis neile 31. detsembril 2014. aasta seisuga määratud oli. 18. juuni 1931. aasta kuningliku dekreediga nr 773 artikli 110 lõike 6 punktide a ja b kohaselt igale kontsessioonäri määratud mänguautomaatide arv ning maksmise kord kehtestatakse [ADMi] direktori otsusega, mis võetakse pärast andmete läbivaatamist vastu hiljemalt 15. jaanuariks 2015. Sarnase otsuse teel muudetakse alates 2016. aastast eeltoodud viisil määratud mänguautomaatide arvu;
- c) kontsessioonärid jaotavad neile pandud avalik-õiguslike ülesannete täitmisel teiste valdkonna ettevõtjate vahel ära ülejäänud summad, mis on ette nähtud nende tasudeks ja vahendustasudeks, leppides kokku uued vastavate lepingute tingimused ning makstes tasusid ja vahendustasusid ainuüksi uute lepingutingimuste sõlmimist arvestades.“

- 10 ADMi direktori 15. jaanuari 2015. aasta dekreediga nr 388, prot. n. 4076/RU (decreto n. 388, prot. n. 4076/RU, del Direttore dell’Agenzia delle dogane e dei monopoli) hinnati 31. detsembri 2014. aasta seisuga iga kontsessioonääriga seotud mänguautomaatide arvu ja maksti välja sellest tulenevalt tasumisele kuuluvad summad, jagades tasumiskohustuse proportsionaalselt iga kontsessioonääriga seotud mänguautomaatide arvuga. Selle dekreeidi artikli 3 kohaselt tuli igal kontsessioonääril maksta oma osast 40% enne 30. aprilli 2015 ja 60% enne 31. oktoobrit 2015.
- 11 28. detsembri 2015. aasta seaduse nr 208, mis käsitleb riigi aastaelarvet ja mitmeaastast eelarvet (2016. aasta stabiilsusseadus) (legge n. 208 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale et pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) (*GURI* nr 302, 30.12.2015, *GURI* regulaarne lisa nr 70) (edaspidi „2016. aasta stabiilsusseadus“), artikli 1 lõigetega 920 ja 921 piirati 2015. aasta stabiilsusseaduse artikli 1 lõike 649 kehtetuks tunnistamisega selle sätte kohaldamisala ja seega maksu tasumist 2015. aastaga (edaspidi „2015. aasta maks“). See säte on sõnastatud järgmiselt:

„920. [2015. aasta stabiilsusseaduse] artikli 1 lõike 649 tunnistatakse kehtetuks.

921. [2015. aasta stabiilsusseaduse] artikli 1 lõiget 649 tuleb tõlgendada nii, et nende riigi vahendite iga-aastane vähendamine, millest makstakse vahendustasu kontsessioonääridele ja isikutele, kes tegelevad vastavalt oma tegevusalale hasartmängude haldamisega ja panuste kogumisega 18. juuni 1931. aasta kuningliku dekreeidi nr 773 artikli 110 lõikes 6 ette nähtud mänguautomaatide kaudu, on kohaldatav kõikide valdkonna ettevõtjate suhtes proportsionaalselt nende osalemisega vahendustasu jagamisel, vastavate lepingute alusel, arvestades nende kestust 2015. aastal.“

Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

- 12 Põhikohtuasja kaebajad on hasartmängusektoris tegutsevad äriühingud, kes kasutavad 18. juuni 1931. aasta kuningliku dekreeidi nr 773 artikli 110 lõikes 6 sätestatud seaduslikke mänguautomaate. Need äriühingud valiti käesoleva kohtuotsuse punktis 7 nimetatud valikumenetluse tulemusena riigi nimel panuste kogumise võrgu kontsessioonäärideks. Kõik nad esitasid Tribunale amministrativo regionale del Laziole (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia) kaebuse, milles palusid tühistada 15. jaanuari 2015. aasta dekreeidi nr 388 põhjendusel, et see vähendab oluliselt nende kasumimarginaali ja on õigusvastane, kuna sellega rakendatavad õigusnormid rikuvad liidu õigust või Itaalia põhiseadust.
- 13 Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Lazio maakonna halduskohus) esitas Corte costituzionalele (Itaalia konstitutsioonikohus) küsimuse, kas 2015. aasta stabiilsusseaduse artikli 1 lõike 649, millega kehtestatakse iga-aastane maks, on põhiseaduspärane. Viimati nimetatud kohus saatis 8. mai 2018. aasta otsusega nr 125 selle küsimuse Tribunale amministrativo regionale del Laziole (Lazio maakonna halduskohus) tagasi seadusemuudatuse tõttu, mis menetluse käigus 2016. aasta stabiilsusseaduse artikli 1 lõigetega 920 ja 921 sisse viidi.
- 14 Tehtud seadusemuudatust arvestades ei olnud Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Lazio maakonna halduskohus) enam kahtlusi, kas kõnealune kord on põhiseaduspärane ja liidu õigusega kooskõlas, ning ta jättis põhikohtuasja kaebajate kaebused sisuliselt rahuldamata.
- 15 Põhikohtuasja kaebajad esitasid Consiglio di Statole (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) apellatsioonkaebuse.

- 16 Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb, kas asjaomased riigisisesed õigusnormid on liidu õigusega kooskõlas.
- 17 Esiteks tõi 2015. aasta stabiilsusseaduse artikli 1 lõikega 649 kehtestatud meede, mis tunnustati kehtetuks ja mida tõlgendatakse 2016. aasta stabiilsusseaduse artikli 1 lõigete 920 ja 921 alusel, kaasa selle, et põhikohtuasja kaebajatele kehtestati majanduslik maks. Tegemist on ELTL artiklitega 49 ja 56 tagatud vabaduste piiramisega. 2015. aasta maksul oli tagasiulatuv mõju, kuna see kehtestati 2015. aastal ja mõjutas 2014. aastal teenitud tulu.
- 18 Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb, kas 2015. aasta maksu saab pidada ülekaalukast üldisest huvist ajendatuks. Nimelt tundub selle vastuvõtmine olevat põhjendatud üksnes majandusliku vajadusega suurendada riigi maksutulu, nagu nähtub 2015. aasta stabiilsusseaduse artikli 1 lõikest 649, milles rõhutatakse, et selle maksu eesmärk on „aidata kaasa eesmärgile konsolideerida riigi eelarvet“.
- 19 Teiseks näib, et 2015. aasta maks on võetud vastu õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet eirates. See meede on mõjutanud olemasolevaid kontsessioonisuhteid. Ta on oluliselt karmistanud majanduslikke tingimusi ja olnud ettevaatliku ja hoolsa ettevõtja jaoks ootamatu.
- 20 Neil asjaoludel otsustas Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas ELTL artiklis 49 sätestatud asutamisevabaduse ning ELTL artiklis 56 sätestatud teenuste osutamise vabaduse teostamisega on vastuolus sellise õigusnormi nagu 2015. aasta stabiilsusseaduse artikli 1 lõike 649 kehtestamine, millega vähendatakse tasu ja vahendustasu üksnes konkreetse piiratud ettevõtjate kategooria puhul, see tähendab ainult mänguautomaatide kaudu toimuvaid mängu haldavate ettevõtjate puhul, mitte aga kõigi hasartmängusektori ettevõtjate puhul?
2. Kas liidu õiguses kehtiva õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega on kooskõlas sellise eespool viidatud õigusnormi nagu 2015. aasta stabiilsusseaduse artikli 1 lõige 649 kehtestamine, millega ainult majanduslikel põhjustel vähendati äriühingu ja Itaalia riigiasutuse vahel sõlmitud kontsessioonilepingu kehtivusajal selles lepingus ette nähtud tasu?“

Menetlus Euroopa Kohtus

- 21 Euroopa Kohus palus selgituste saamiseks 16. novembril 2020 esitatud taotluses eelotsusetaotluse esitanud kohtul täpsustada oma seisukohta teatud asjaolude suhtes, mis võivad mõjutada tema eelotsusetaotluste vastuvõetavust.
- 22 Eelotsusetaotluse esitanud kohus vastas sellele palvele 17. detsembri 2020. aasta kirjaga, märkides sisuliselt kõigepealt, et põhikohtuasja kaebajatele anti kõnealused kontsessioonid hankemenetluses, mis oli avatud liidu kõikidele ettevõtjatele. Ta märkis seejärel, et kuigi kõik põhikohtuasja kaebajad on tõepoolest Itaalia äriühingud, kontrollib neist nelja äriühingut täielikult teiste liikmesriikide äriühingud. Vähemalt ühe teise liikmesriigi ettevõtja puhul on tegemist haldajaga, kes kogub panuseid Itaalias asuva püsiva tegevuskoha kaudu. Ta märkis lõpuks, et 2015. aasta maksu kehtestamisega põhjustatud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte rikkumine on toonud kaasa nende kontsessioonäride vastupidise diskrimineerimise, keda see maks puudutab, pannes soodsamasse olukorda kõik võrreldavaid internetihhasartmänge

korraldavad ettevõtjad, kelle hulgas on palju teiste Euroopa Liidu liikmesriikide ettevõtjaid. Seega mõjutab see maks kaudselt – kui mitte otseselt – Itaalia hasartmänguturul tegutsevate teiste liikmesriikide äriühingute finantstulemusi.

- 23 Euroopa Kohtu president liitis 26. jaanuari 2021. aasta otsusega käesolevad kohtuasjad kirjalikuks ja suuliseks menetlemiseks ning kohtuotsuse tegemiseks.

Eelotsuse küsimuste analüüs

Vastuvõetavus

- 24 Euroopa Komisjon väljendas oma kirjalikes seisukohtades kahtlust, kas esitatud küsimused on pärast 2015. aasta stabiilsusseaduse kehtetuks tunnistamist vajalikud.
- 25 Sellega seoses 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 keelduda liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamast vaid siis, kui on ilmne, et taotletaval liidu õiguse tõlgendusel puudub igasugune seos põhikohtuasja tegelike asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (23. novembri 2021. aasta kohtuotsus IS (eelotsusetaotluse õigusvastasus), C-564/19, EU:C:2021:949, punktid 60 ja 61 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 26 Praegusel juhul tuleb aga märkida, et eelotsuse küsimustes viidatud 2015. aasta stabiilsusseaduse artikli 1 lõige 649, mis küll 2016. aastal kehtetuks tunnistati ja on seega kohaldatav üksnes 2015. aastal, kujutab endast – ehkki 2016. aasta stabiilsusseaduse artikli 1 lõigetega 920 ja 921 tagasiulatavalt tõlgendatud redaktsioonis – 2015. aasta maksu alust. Lisaks, kui tehakse kindlaks, et selle sättega on rikutud ELTL artiklitega 49 ja 56 tagatud vabadusi, toob see kaasa selle, et eelotsusetaotluse esitanud kohus tuvastab selle maksu ebaseaduslikkuse. Seega ei ilmne, et taotletud liidu õiguse tõlgendusel ei ole mingit seost põhikohtuasjade asjaolude või esemega või et kõnealune probleem on hüpoteetiline.
- 27 Itaalia valitsus seadis kahtluse alla esimese küsimuse vastuvõetavuse, väites, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole Euroopa Kohtu kodukorra artiklit 94 rikkudes esitanud põhjusi, miks vahendustasude ja tasude vähendamine võib olla vastuolus ELTL artiklitega 49 ja 56 seetõttu, et seda kohaldatakse üksnes mänguautomaadil mängitavate hasartmängude ettevõtjate suhtes, mitte aga teiste hasartmängusektori ettevõtjate suhtes Itaalias, ega ole esitanud sellega seoses eri kategooriate ettevõtjate kohta võrdlevat hinnangut, mille alusel saaks hinnata erinevat kohtlemist, millele tuginetakse.
- 28 Sellega seoses tuleb meenutada, et nagu nähtub kodukorra artikli 94 punktidest a ja c, peab eelotsusetaotluses muu hulgas olema „lühikäsitava vaidluse esemest ja asjasse puutuvatest asjaoludest, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus on need välja selgitanud, või vähemalt ülevaade faktilistest andmetest, millel eelotsuse küsimused põhinevad“, kui ka „selgitus, millistel

põhjustel siseriiklik kohus tõstatas liidu õigusnormide tõlgendamise või kehtivuse küsimuse ning millist seost ta nende õigusnormide ja põhikohtuasjas kohaldatavate siseriiklike õigusnormide vahel näeb“.

- 29 Kuna aga liikmesriigi kohtud ja Euroopa Kohus teevad eelotsusemenetluses omavahel koostööd, siis ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt teatavate faktiliste asjaolude esitamata jätmise tagajärg tingimata eelotsusetaotluse või mõne selles sisalduva küsimuse vastuvõetamatus, kui vaatamata neile puudustele leiab Euroopa Kohus toimiku materjalide põhjal, et ta saab anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarviliku vastuse (vt selle kohta 1. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus *Elme Messer Metalurgs*, C-743/18, EU:C:2020:767, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 30 Kuigi praegusel juhul oleks olnud soovitav, et eelotsusetaotluse esitanud kohus oleks üksikasjalikumalt toonud välja põhjused, miks ta leidis, et tema esimese küsimuse esemeks olevaid liidu õigusnorme võib olla käesoleval juhul rikutud, nähtub eelotsusetaotlustes esitatud teabest, et 2015. aasta maks puudutab üksnes mänguautomaadil mängitavate hasartmängude haldamise kontsessioonide omanikke ja nende järgnevaid lepingupartnereid, mitte aga teisi internetihasartmängude ettevõtjaid. Seega, ei asjaolu, et eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole kindlaks määranud ja täpselt kirjeldanud teisi hasartmängusektori ettevõtjate kategooriaid, ega see, et asjaomane kohus ei ole esitanud üksikasjalikumaid selgitusi selle kohta, kui suurt rolli võib selline piirang, mis puudutab nimetatud maksu kohaldamisala, mängida selle tuvastamisel, kas konkreetsel juhul tuleb tuvastada ELTL artiklite 49 ja 56 sätete rikkumine, ei takista eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimuste konteksti ning liidu õiguse sätete ja põhikohtuasjades kõne all olevate õigusnormide vaheliste võimalike seoste piisavat mõistmist ega Euroopa Kohtul anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule teatavaid minimaalseid juhiseid, mis võivad viimati nimetatud kohut suunata nende sätete kohaldamisel, mida temalt võidakse paluda seoses tema menetluses olevate põhikohtuasjadega.
- 31 Sellest järeldub, et Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) esitatud eelotsuse küsimused on vastuvõetavad.

Sisulised küsimused

Esimene küsimus

- 32 Esimeses küsimuses palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas ELTL artikleid 49 ja 56 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus niisugune riigisisene õigusnorm nagu on sätestatud 2015. aasta stabiilsusseaduse artikli 1 lõikes 649, mis kehtestab üksnes riigieelarve konsolideerimisega seotud põhjustel maksu, mille tulemusel väheneb tasu hasartmängusektori piiratud kategooria ettevõtjate, s.o mänguautomaadil mängitavate hasartmängude haldamise eest vastutavate kontsessioonäärde puhul.
- 33 Olgu meelde tuletatud, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb asutamisevabaduse ja/või teenuste osutamise vabaduse piiranguks pidada kõiki meetmeid, mis keelavad või takistavad ELTL artiklitega 49 ja 56 tagatud vabaduste kasutamist või muudavad nende kasutamise vähem atraktiivseks (vt selle kohta 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus *Global Starnet*, C-322/16, EU:C:2017:985, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 34 Praegusel juhul nähtub eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud andmetest, et Itaalia Vabariik kehtestas 2015. aasta stabiilsusseaduse artikli 1 lõikega 649 mänguautomaadil mängitavate hasartmängude sektori kontsessioonäridele 2015. aasta maksu sisseviimisega neile kontsessioonilepingute alusel makstava vahendustasu üldise vähendamise 500 miljoni euro võrra, mis jagatakse nende vahel proportsionaalselt vastavalt mänguautomaatide arvule, mida igaüks neist 31. detsembri 2014. aasta seisuga kontrollis, mille järel iga kontsessioonäär jagab oma osa enda ja oma järgnevate lepingupartnerite vahel proportsionaalselt igähe osalusega vahendustasu jagamisel.
- 35 Lisaks nähtub eelkõige käesoleva kohtuotsuse punktis 22 esitatud täpsustustest, et nende kontsessioonäride hulgas, keda 2015. aasta maks puudutab, on Itaalia äriühinguid, keda kontrollivad teistes liikmesriikides asuvad äriühingud.
- 36 Sellega seoses tuleb meelde tuletada, et liikmesriikide kodanikele ELTL artikliga 49 tagatud asutamisvabadus, mis hõlmab õigust alustada ja jätkata tegutsemist füüsilisest isikust ettevõtjana ning asutada ja juhtida ettevõtjaid samadel tingimustel, mida oma kodanike jaoks sätestab selle liikmesriigi õigus, kus niisugune asutamine toimub, hõlmab ELTL artikli 54 kohaselt äriühingute, mis on asutatud vastavalt mõne liikmesriigi seadusele ja millel on liidu piires registrijärgne asukoht, juhatuse asukoht või peamine tegevuskoht, õigust tegutseda vastavas liikmesriigis tütarettevõtja, filiaali või esinduse kaudu (21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 37 Asutamisvabaduse kohaldamisalasse kuulub eelkõige see, kui ühes liikmesriigis asuv äriühing asutab teises liikmesriigis tütarettevõtja. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on sama olukorraga tegemist siis, kui selline äriühing või liikmesriigi kodanik omandab teises liikmesriigis asuva äriühingu kapitalis osaluse, mis võimaldab tal selgelt mõjutada selle äriühingu otsuseid ja määrata viimase tegevust (21. detsembri 2016. aasta kohtuotsus AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 38 Kuna aga Euroopa Kohtu käsutuses olev teave ei võimalda tal piisava täpsusega kindlaks teha, millises ulatuses võivad põhikohtuasjades kõne all olevad olukorrad samuti puudutada ELTL artiklit 56, siis tuleb käesoleval juhul eelistada eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud küsimuste analüüsimist üksnes ELTL artiklist 49 lähtudes.
- 39 Itaalia valitsus vaidleb vastu sellele, et 2015. aasta maks võis kujutada endast selle sättega tagatud vabaduse piirangut, kuna selle summa oli liiga väike, et sellist mõju avaldada.
- 40 Meenutuseks tuleb aga öelda, et isegi väikese ulatuse ja vähese tähtsusega piirang põhivabadusele on EL toimimise lepinguga üldjuhul keelatud (3. detsembri 2014. aasta kohtuotsus De Clercq jt, C-315/13, EU:C:2014:2408, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 41 Samas tuleb märkida, et 2015. aasta maksu näol on tegemist maksumeetmega, nagu rõhutas Itaalia valitsus oma seisukohtades ja nagu nähtub 11. märtsi 2014. aasta seaduse nr 23 artikli 14 lõikes 1 kasutatud väljendist „hasartmängumaksud“.
- 42 Siinjuures tuleb küll kõigepealt märkida, et kuigi otsene maksustamine kuulub liikmesriikide pädevusse, peavad nad väljakujunenud kohtupraktika kohaselt selle teostamisel järgima liidu õigust ja eelkõige EL toimimise lepinguga tagatud põhivabadusi (11. juuni 2015. aasta kohtuotsus Berlington Hungary jt, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 34).

- 43 Euroopa Kohus on selles kontekstis siiski leidnud, et kui liidu tasandil ei ole ühtlustamist toimunud, ei kujuta ebasoodne olukord, mis võib tuleneda eri liikmesriikide maksualase pädevuse paralleelsest teostamisest, endast liikumisvabaduste piirangut, kui selline pädevuse teostamine ei ole diskrimineeriv (vt selle kohta 26. mai 2016. aasta kohtuotsus NN (L) International, C-48/15, EU:C:2016:356, punkt 47, ja 9. septembri 2021. aasta kohtuotsus Real Vida Seguros, C-449/20, EU:C:2021:721, punkt 38). Euroopa Kohus on niisiis täpsustanud, et ELTL artikkel 56 ei hõlma meetmeid, mille tõttu kõnealuse teenuse osutamisel tekivad üksnes lisakulud ning mis mõjutavad ühtemoodi teenuste osutamist nii liikmesriikide vahel kui ka liikmesriigi sees (11. juuni 2015. aasta kohtuotsus Berlington Hungary jt, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 36 ja seal viidatud kohtupraktika). Samamoodi ei hõlma ELTL artikkel 49 meetmeid, mille tõttu kõnealuse teenuse osutamisel tekivad üksnes lisakulud ja mis mõjutavad samamoodi selle teenuse osutamist olenevalt sellest, kas see on puhtalt riigisisene või seda pakub teises liikmesriigis asutatud äriühingu kontrolli all olev ettevõtja.
- 44 Käesolevates kohtuasjades Euroopa Kohtu käsutuses olevatest toimikutest aga ei nähtu – mida peab siiski kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus –, et 2015. aasta maks oleks kaasa toonud diskrimineerimise mänguautomaadil mängitavate hasartmängude sektori kontsessioonäärde vahel, käsitledes piiriüleseid olukordi ebasoodsamalt võrreldes riigisiseste olukordadega, ega ka see, mil määral oleks kõnealune maks võinud kaasa tuua vastupidise diskrimineerimise eeldusel, et selline diskrimineerimine on riigisiseses õiguses keelatud, käsitledes riigisiseseid olukordi ebasoodsamalt võrreldes piiriüleste olukordadega.
- 45 Samuti ei ole selge – mida peab jällegi kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus –, et sama maks saanuks kaasa tuua selle, et oleks takistanud mänguautomaatide kasumlikku käitamist olemasolevate kontsessioonäärde poolt, andes seeläbi eelise teistele hasartmängusektoritele, eelkõige internetihasartmängusektorile, ning selge ei ole ka see, kuidas niisugusel juhtumil käsitletaks piiriüleseid olukordi erinevalt võrreldes riigisiseste olukordadega (vt selle kohta 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus Berlington Hungary jt, C-98/14, EU:C:2015:386, punktid 39–41).
- 46 Selles kontekstis tuleb liikmesriigi kohtul kindlaks teha, kas Itaalia Vabariik on mänguautomaadil mängitavate hasartmängude sektoris või selle sektori ja muude hasartmängusektorite vahel 2015. aasta maksu kehtestamisega mänguautomaadil mängitavate hasartmängude ettevõtjatele tekitanud piiriüleste olukordade erineva käsitlemise võrreldes riigisiseste olukordadega ELTL artikliga 49 tagatud vabaduse seisukohast.
- 47 Üksnes juhul, kui tuvastatakse eelnimetatud vabaduse piirang, tekib küsimus, kas see piirang võib olla põhjendatud.
- 48 Põhjendatusega seoses tuleb meeles pidada, et hasartmängualased õigusnormid kuuluvad valdkonda, kus liikmesriikide vahel esinevad märkimisväärsed kõlblusest, religioonist ja kultuurist tulenevad erinevused. Kuna antud valdkonda ei ole liidu tasandil ühtlustatud, siis on liikmesriikidel laiaulatuslik kaalutusõigus küsimuses, kui kõrget tarbijate ja ühiskondliku korra kaitse taset nad kõige sobivamaks peavad (20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 49 Liikmesriigid on seega vabad määrama kindlaks oma hasartmängupoliitika eesmärgid ja vajaduse korral täpselt määratlema soovitud kaitse taseme. Siiski peavad piirangud, mille nad kehtestavad, vastama Euroopa Kohtu praktikast nähtuvatele nõuetele, mis muu hulgas puudutavad ülekaalukast üldisest huvist tulenevaid põhjuseid ja proportsionaalsust (20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika).

Kui hasartmängupiirangud vastavad nimetatud nõuetele, võivad need olla põhjendatud sellise ülekaaluka üldise huviga nagu tarbijate kaitse ning pettuste ja kodanike mängimisega seonduvale liigsele kulutamisele õhutamise ennetamine (22. jaanuari 2015. aasta kohtuotsus Stanley International Betting ja Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 50 Praegusel juhul andis 11. märtsi 2014. aasta seaduse nr 23 artikli 14 lõige 1 Itaalia valitsusele õiguse „teostada [...] hasartmänge käsitlevate kehtivate õigusnormide ümberkorraldamine, korraldades kõik kehtivad õigusnormid ümber hasartmänguseadustikuks, ilma et see muudaks kontsessioonide ja lubade korral rajanevat korraldust, kuivõrd see on vajalik õiguspärase ootuse põhimõtte, avaliku korra ja julgeoleku kaitsmiseks, riigikassa huvide, kohalike huvide ja üldiste rahvatervise huvide omavaheliseks ühitamiseks, kuritegelikest tegevustest saadud tulude pesemise vältimiseks ning hasartmängumaksude regulaarse tasumise tagamiseks“.
- 51 Sama seaduse artikli 14 lõikes 2 nõuti, et ümberkorraldamine toimuks teatavaid põhimõtteid ja suuniseid järgides, mis punkti g kohaselt seisneb „kontsessioonäärilede ja teistele ettevõtjatele ette nähtud tasude ja vahendustasude uuesti läbivaatami[ses] astmelisuse põhimõttel, mis on seotud kogutud panuste hulgaga“.
- 52 Samas on 2015. aasta stabiilsusseaduse artikli 1 lõikes 649 märgitud, et kontsessioonääriledele nõutakse 2015. aasta maksu kujul panustamist „selleks et aidata kaasa eesmärgile konsolideerida riigi eelarvet ja oodates kontsessioonäärilede ja teistele valdkonna ettevõtjatele makstavate tasude ja vahendustasude põhjaliku ümberkorraldamise teostamist panuste riigi nimel kogumise võrgu raames vastavalt 11. märtsi 2014. aasta seaduse nr 23 artikli 14 lõike 2 punktile g“.
- 53 Seega näib 2015. aasta stabiilsusseaduse artikli 1 lõike 649 sõnastusest tulenevat, et 2015. aasta maks kehtestati ilma, et Itaalia seadusandja oleks viidanud veel kord sellisele ülekaalukale üldisele huvile nagu tarbijate kaitse ning pettuste ja mängusõltuvuse ennetamine, kuna selle sätte eesmärk on üksnes riigi eelarve konsolideerimine.
- 54 Kuigi hasartmängusektori piirangu positiivne kõrvalmõju asjaomase liikmesriigi eelarvele ei välista seda, et piirang võib olla põhjendatud, kuivõrd selle esmane eesmärk seonduv tegelikult ülekaaluka üldise huviga (vt selle kohta 21. oktoobri 1999. aasta kohtuotsus Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, punkt 36, ja 6. novembri 2003. aasta kohtuotsus Gambelli jt, C-243/01, EU:C:2003:597, punkt 62), mida peab kontrollima liikmesriigi kohus, ei saa ainuüksi eesmärk maksimeerida riigieelarve tulusid siiski õigustada teenuste osutamise vabaduse piirangut (11. juuni 2015. aasta kohtuotsus Berlington Hungary jt, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 60 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 55 Sellest järeldub, et kuivõrd on olemas ELTL artikliga 49 tagatud vabaduse piirang 2015. aasta maksu kehtestamise tõttu, ei tundu see olevat põhjendatud.
- 56 Itaalia valitsus väitis siiski eeskätt kohtuistungil, et 2015. aasta maksu eesmärk oli sellega kaasnenud ettevõtjate tulude vähendamisega takistada ka kuritegelike organisatsioonide imbumist mänguautomaadil mängitavate hasartmängude sektorisse, mis on teistega võrreldes eriti tulutoov. Arvestades kõnesoleva hasartmängusektori pidevat kasvamist ja teatavaid sellele sektorile omaseid tunnuseid, oli selle maksu eesmärk ka kaitsta mängijate tervist hasartmänguga seotud mõjude eest.

- 57 Kui eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks talle ülesandeks tehtud analüüsi raames tõdema, et 2015. aasta maksuga taotleti vaatamata käesoleva kohtuotsuse punktis 52 üle korratud 2015. aasta stabiilsusseaduse artikli 1 lõike 649 sõnastusele ülekaaluka üldise huvi eesmärke, siis tuleb tal kindlaks teha, kas selle maksuga kehtestatud piirang vastab Euroopa Kohtu praktikast tulenevatele nõuetele, mis puudutavad selle piirangu proportsionaalsust, see tähendab, kas see on taotletud eesmärkide saavutamiseks sobiv ega lähe kaugemale sellest, mis on nende eesmärkide saavutamiseks vajalik. Lisaks tuleb selles kontekstis meenutada, et liikmesriigi õigusnormid on viidatud eesmärkide saavutamiseks sobivad üksnes juhul, kui need vastavad tõepoolest huvile saavutada need eesmärgid järjekindlalt ja süstemaatiliselt (vt selle kohta 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus *Berlington Hungary jt*, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 58 Neil asjaoludel tuleb esimesele küsimusele vastata, et ELTL artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et juhul, kui tuvastatakse, et riigisisene õigusnorm, millega kehtestatakse maks, mille tulemusel väheneb mänguautomaadil mängitavate hasartmängude haldamise eest vastutavate kontsessioonäride tasu, kujutab endast nimetatud EL toimimise lepingu sättega tagatud vabaduse piirangut, siis on selle sättega vastuolus see, kui niisugune piirang on põhjendatav üksnes riigieelarve konsolideerimisega seotud kaalutlustel.

Teine küsimus

- 59 Teise küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus selline riigisisene õigusnorm nagu on sätestatud 2015. aasta stabiilsusseaduse artikli 1 lõikes 649, millega vähendatakse äriühingu ja asjaomase liikmesriigi ametiasutuse vahel sõlmitud kontsessioonilepingu kehtivusajal selles lepingus ette nähtud vahendustasu.
- 60 Kõigepealt tuleb nimetatud põhimõtte kohaldatavusega seoses meelde tuletada, et kui liikmesriik tugineb EL toimimise lepinguga tagatud vabaduse teostamist takistavate õigusnormide põhjendamiseks ülekaalukale üldisele huvile, siis tuleb sellist põhjendust tõlgendada lähtuvalt liidu õiguse üldpõhimõtetest, sealhulgas õiguspärase ootuse kaitse üldpõhimõttest. Nii on ette nähtud erandid asjaomaste riigisiseste õigusnormide suhtes muu hulgas kohaldatavad üksnes siis, kui need õigusnormid on nimetatud põhimõttega kooskõlas (vt selle kohta 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus *Berlington Hungary jt*, C-98/14, EU:C:2015:386, punktid 74 ja 75 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 61 Järelikult, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus jõuab järeldusele, et 2015. aasta maks toob kaasa ELTL artikliga 49 tagatud asutamisevabaduse piirangu, ja tal tuleb seetõttu kontrollida selle proportsionaalsust vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktis 57 meenutatud kohtupraktikale, peab ta seejuures võtma arvesse ka õiguspärase ootuse kaitse põhimõttest tulenevaid nõudeid.
- 62 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb, et iga ettevõtja, kellele liikmesriigi ametivõim on tekitanud põhjendatud lootusi, võib tugineda õiguspärase ootuse kaitse põhimõttele. Kui aga ettevaatlik ja mõistlik ettevõtja saab tema huve mõjutada võiva meetme vastuvõtmist ette näha, ei saa ta sellele põhimõttele enam tugineda, kui see meede on juba vastu võetud. Lisaks ei saa ettevõtjatel olla õiguspärasest ootusest kehtiva olukorra säilimise suhtes, kuna liikmesriigi ametivõimud võivad oma kaalutusõigust kasutades seda olukorda muuta (15. aprilli 2021. aasta kohtuotsus *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) jt*, C-798/18 ja C-799/18, EU:C:2021:280, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 63 Küll aga jääb nendele ettevõtjatele nimetatud põhimõtet kohaldades õigus vaielda vastu viisile, kuidas niisuguseid muudatusi kohaldatakse (vt selle kohta 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus *Berlington Hungary jt*, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 78 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 64 Näiteks on Euroopa Kohus sellega seoses varem märkinud, et sellise ettevõtja huve, kes tegi suuri investeeringuid seadusandja poolt varem kehtestatud süsteemiga kohandamiseks, võib põhimõtteliselt selline ennetähtaegne süsteemi tühistamine oluliselt mõjutada, ning seda veelgi enam siis, kui tühistamine on ootamatu ega ole ettenähtav ning toimub ilma, et talle oleks jäetud vajalik aeg uue õigusliku olukorraga kohanemiseks (vt 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus *Berlington Hungary jt*, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 87).
- 65 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kontrollida, kas riigisisese õigusnormid on õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega kooskõlas, kuna Euroopa Kohus on ELTL artikli 267 alusel otsust tehes ainult pädev andma sellele kohtule kõik liidu õiguse tõlgendamist puudutavad asjaolud, mis võimaldavad liikmesriigi kohtul seda kooskõla hinnata. Eelotsusetaotluse esitanud kohus võib selleks võtta arvesse kõiki asjakohaseid tegureid, mis tulenevad eelkõige asjaomaste õigusaktide sõnastusest, eesmärgist või ülesehitusest (15. aprilli 2021. aasta kohtuotsus *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) jt*, C-798/18 ja C-799/18, EU:C:2021:280, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 66 Sellega seoses tuleb märkida, et käesoleva kohtuotsuse punktis 7 viidatud hanketeate punktis II 1.5 on sätestatud, et „kontsessioonääril on õigus saada vahendustasu, mis vastab ühelt poolt panuste kogumisest saadud summa ja [summade, mida makstakse riigikassasse ühekordse maksena, kontsessioonitasuna ja tagatisena protsendina kogutud panustest,] ning teiselt poolt jaotatavate võidusummade, mis arvutatakse kehtivates õigusnormides ette nähtud alammäärade alusel, ja panuste kogumise eest vastutavatele kolmandatele isikutele makstava osa vahele.
- 67 Kuigi kontsessioonääridel ei saa tekkida õiguspärast ootust, et hanketeate punktis II 1.5 nimetatud erinevate maksude ja tasude summad ning panusest tehtavad mahaarvamised jäävad pikka aega samaks, ei sisalda hanketeate Euroopa Kohtu käsutuses oleva toimiku kohaselt siiski ühtegi sätet, mis puudutaks võimalust kehtestada maksu üksnes majanduslikel ja fiskaalsetel põhjustel, kuid eelotsusetaotluse esitanud kohus peab seda kontrollima.
- 68 Mis puudutab 11. märtsi 2014. aasta seadust nr 23, millega Itaalia valitsuse väitel 2015. aasta maks suures osas teatavaks tehti, siis tuleb märkida, et see maks ei tundu olevat kindlaks määratud kontsessioonääri tasude ümberkorraldamise raames, milleks see seadus Itaalia valitsusele volituse andis. Nagu nähtub sõnaselgelt 2015. aasta stabiilsusseaduse artikli 1 lõikest 649, võeti see maks kasutusele nimetatud ümberkorraldust „oodates“, see tähendab *a priori* sellest väljaspool. Pealegi nähtub toimikust, et volitusnormis ette nähtud tähtaegade ületamise tõttu ümberkorraldust läbi ei viidud.
- 69 2015. aasta maksu ja 11. märtsi 2014. aasta seaduse nr 23 vahelise seose puudumine kajastub ka asjaolus, et erinevalt „astmelisuse põhimõttest, mis on seotud kogutud panuste hulgaga“, mida oleks tulnud kavandatud ümberkorraldamise raames kohaldada, kehtestas 2015. aasta stabiilsusseaduse artikli 1 lõige 649 vaidlusaluse maksu konkreetses määras, mis ei ole seega seotud kogutud panuste hulgaga, ja jagas selle kontsessioonääride vahel vastavalt igapäevase hallatavate mänguautomaatide arvu alusel, mille puhul puudub samuti seos igapäevase kogutud panuste hulgaga.

- 70 Mis puudutab lõpuks põhikohtuasja kaebajate argumenti, et 2015. aasta maksul oli tagasiulatuv mõju, siis tuleb märkida, et selle 23. detsembril 2014 vastu võetud maksu eesmärk oli vähendada kontsessioonääride tasusid „alates 2015. aastast“ (vt 2015. aasta stabiilsusseaduse artikli 1 lõige 649) ja see puudutas 2015. aasta aprilli ja oktoobri vahel tehtavaid makseid. Seetõttu ei olnud 2015. aasta maksul tagasiulatuvat mõju.
- 71 Samas vastab tõele, et selle vastuvõtmise kuupäev, summa suurus ja selle tasumise kohustuse jagamine proportsionaalselt mänguautomaatide arvuga, mis igale kontsessioonäärile oli 31. detsembril 2014. aasta seisuga määratud, võis lühikese etteteatamisega ja nagu eelotsusetaotlustes märgiti, tõenäoliselt oluliselt mõjutada asjaomaste kontsessioonääride finantsprognoose. Sellega seoses tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul vajaduse korral hinnata, milline võis olla sellise ajutise maksu mõju täpne ulatus kontsessioonääride tehtud investeeringute kasumlikkusele, ning kas ja millises ulatuses jäid need kontsessioonäärid seetõttu, et see maks oli olenevalt asjaoludest ootamatu ja ettenägematu, ilma uue olukorraga kohanemiseks vajalikust ajast.
- 72 Neil asjaoludel tuleb teisele küsimusele vastata, et juhul kui ELTL artikkel 49 on niisuguse riigisisese meetme puhul kohaldatav, tuleb õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet tõlgendada nii, et sellega ei ole põhimõtteliselt vastuolus riigisisene õigusnorm, millega ajutiselt vähendatakse äriühingute ja asjaomase liikmesriigi ametiasutuse vahel sõlmitud kontsessioonilepingute kehtivusajal nendes lepingutes kontsessioonääridele ette nähtud tasu, välja arvatud juhul, kui sellise vähendamise mõju ulatust kontsessioonääride tehtud investeeringute kasumlikkusele ja selle meetme võimalikku ootamatust ja ettenägematust arvestades ilmneb, et kontsessioonääridele ei ole jäetud vajalikku aega uue olukorraga kohanemiseks.

Kohtukulud

- 73 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 (teine koda) otsustab:

- ELTL artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et juhul, kui tuvastatakse, et riigisisene õigusnorm, millega kehtestatakse maks, mille tulemusel väheneb mänguautomaadil mängitavate hasartmängude haldamise eest vastutavate kontsessioonääride tasu, kujutab endast nimetatud EL toimimise lepingu sättega tagatud vabaduse piirangut, siis on selle sättega vastuolus see, kui niisugune piirang on põhjendatav üksnes riigieelarve konsolideerimisega seotud kaalutlustel.**
- Juhul kui ELTL artikkel 49 on kohaldatav, tuleb õiguspärase ootuse kaitse põhimõtet tõlgendada nii, et sellega ei ole põhimõtteliselt vastuolus riigisisene õigusnorm, millega ajutiselt vähendatakse äriühingute ja asjaomase liikmesriigi ametiasutuse vahel sõlmitud kontsessioonilepingute kehtivusajal nendes lepingutes kontsessioonääridele ette nähtud tasu, välja arvatud juhul, kui sellise vähendamise mõju ulatust kontsessioonääride tehtud investeeringute kasumlikkusele ja selle meetme võimalikku ootamatust ja ettenägematust arvestades ilmneb, et kontsessioonääridele ei ole jäetud vajalikku aega uue olukorraga kohanemiseks.**

Allkirjad