

Kohtuasi C-719/23

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

23. november 2023

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
(Valencia autonoomse piirkonna kõrgeim kohus, Hispaania)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

26. november 2023

Kaebajad:

Salones Comatel S. L.

Inversiones Comatel S. L.

Recreativos del Este S. L.

SOS Hostelería

Unión de Trabajadores de Salones de Juego (UTSAJU)

ASVOMAR

Vastustaja:

Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat Valenciana (Valencia autonoomse piirkonna maksuhaldur)

Põhikohtuasja ese

Hasartmängude reguleerimine – Autonoomse piirkonna poolt vastu võetud õigusnorm, mille eesmärk on reguleerida hasartmänge – Hasartmänguasutuste vahel minimaalselt 500-meetrise vahemaa tagamise kohustus – Hasartmängu- ja haridusasutuste vahel minimaalselt 850-meetrise vahemaa tagamise kohustus – Hasartmängu- ja haridusasutuste vahel minimaalselt 850-meetrise vahemaa tagamise tagasiulatuvalt kehtestatud kohustus – Hasartmänguasutustele ja B-tüüpi

mänguautomaatidele (mündiautomaadid) uute lubade väljastamise peatamine maksimaalselt viieks aastaks – Kohustused, mida ei kohaldata avalik-õiguslikele hasartmänguasutustele

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

ELTL artikkel 267 – Eelotsusetaotlus tõlgendamise küsimuses – Liikmesriigi õigusnormide kooskõla ELTL artiklitega 26, 49 ja 56 – Sobivus, vajalikkus ja proportsionaalsus – Vähem piiravate meetmete olemasolu – Võrdne kohtlemine – Konkurentsi moonutamine

Eelotsuse küsimused

1. Kas ELTL artikleid 26, 49 ja 56, milles käsitletakse ettevõtlusvabaduse, asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse põhimõtteid, tuleb tõlgendada nii, et nendega on kooskõlas riigisisene õigusnorm nagu Conselli (Valencia autonoomse piirkonna valitsuse) 16. juuli 2021. aasta dekreedid 97/2021 (Decreto 97/2021, de 16 de julio, del Consell) artikkel 5, millega rakendatakse Generalitat Valenciana (Valencia autonoomse piirkonna omavalitsuse) seaduse 1/2020, mis käsitleb hasartmängude reguleerimist ja hasartmängusõltuvuse ennetamist Valencia autonoomses piirkonnas (Ley 1/2020, de 11 de julio de la Generalitat Valenciana, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana), artikli 45 lõikeid 5 ja 6), milles on sätestatud vähemalt 500-meetrise vahemaa nõue mängusaalide vahel ning vähemalt 850-meetrise vahemaa nõue mängusaalide ja haridusasutuste vahel, kui nimetatud õigusnorm sisaldab juba ka muid vähem piiravaid meetmeid, mida võiks siiski pidada tarbijakaitse, üldiste huvide ja eriti alaealiste seisukohast samavõrd tõhusaks, näiteks: a) alaealiste, jõustunud kohtuotsusega teovõimetuks tunnustatud isikute, spordiüksuste juhtide ning kihlvedude esemeks olevate tegevuste kohtunike, kihlveoettevõtete juhtkonna ja aktsionäride, hasartmängude läbiviimist takistavate, relvaga, purjus või psühhotroopsete ainete mõju all olevate inimeste ning mängukeelu registrisse kantud isikute ligipääsu ja osalemise keeld; ja b) reklaamimise, propageerimise või sponsorluse ja kõigi äriliste teadaannete vormide keeld, sealhulgas telemaatiline reklaam sotsiaalvõrgustikes, samuti keeld reklaamida hasartmänge hasartmänguasutuste välisküljel ning keeld kasutada statsionaarseid hasartmängureklaame avalikel teedel ja transpordivahendites, plakateid või mis tahes kandjal kujutisi?

2. Olenemata vastusest eelmisele küsimusele, kas ELTL artikleid 26, 49 ja 56 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus selline riigisisene õigusnorm nagu Generalitat Valenciana (Valencia autonoomse piirkonna omavalitsuse) 11. juuli 2020. aasta seaduse 1/2020, mis käsitleb hasartmängude reguleerimist ja hasartmängusõltuvuse ennetamist Valencia autonoomses piirkonnas, teine üleminekusäte, milles kehtestatakse nõue, et mängusaalide ja haridusasutuste vahele peab jääma vähemalt 850 meetrit,

tagasiulatavalt mängusaalide suhtes, mis on juba ilma seda nõuet täitmata rajatud, kui nad taotlevad pärast seaduse 1/2020 jõustumist litsentsi või loa uuendamist, sest selline nõue on vastuolus juba mainitud ettevõtlusvabaduse, asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse põhimõtetega?

3. Olenemata vastusest eelmistele küsimustele, kas ERTL artikleid 26, 49 ja 56 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus selline riigisisene õigusnorm nagu Generalitat Valenciana (Valencia autonoomse piirkonna omavalitsuse) 11. juuli 2020. aasta seaduse 1/2020, mis käsitleb hasartmängude reguleerimist ja hasartmängusõltuvuse ennetamist Valencia autonoomses piirkonnas, kümnes üleminekusäte, millega peatatakse alates nimetatud seaduse 1/2020 jõustumisest viieks aastaks uute litsentside või lubade väljastamine hasartmänguasutustele, sest lubade väljastamise peatamine maksimaalselt viieks aastaks on vastuolus juba mainitud ettevõtlusvabaduse, asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse põhimõtetega?

4. Olenemata vastusest eelmistele küsimustele, kas ERTL artikleid 26, 49 ja 56 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus selline riigisisene õigusnorm nagu on nähtud ette Generalitat Valenciana (Valencia autonoomse piirkonna omavalitsuse) seaduse 1/2020, mis käsitleb hasartmängude reguleerimist ja hasartmängusõltuvuse ennetamist Valencia autonoomses piirkonnas, artikli 45 lõigetes 5 ja 6, kui sellega kehtestatakse kohustus ainult eraõiguslikele hasartmänguasutustele, aga mitte avalik-õiguslikele hasartmänguasutustele, millele ei kohaldata ka reklaamipiiranguid ega pääsukontrolle, mida kohaldatakse eraõiguslikele hasartmänguettevõtetele, nii et avalik-õiguslikud hasartmänguasutused on vabastatud järgmiste kohustuste täitmisest: a) vähemalt 500-meetrine vahemaa mängusaalide vahel ja 850-meetrine vahemaa mängusaalide ja haridusasutuste vahel; b) mängusaalide ja haridusasutuste vahelise 850-meetrise vahemaa nõude tagasiulatuv täitmine juba rajatud mängusaalide puhul, kes nimetatud kauguse nõuet ei täida, kui nad taotlevad pärast seaduse 1/2020 jõustumist litsentsi või loa uuendamist; c) pärast juba mainitud seaduse 1/2020 jõustumist hasartmänguasutustele, kihlveokontoritele ja mündiautomaatide käitamiseks uute litsentside või lubade väljastamise peatamine maksimaalselt viieks aastaks?

Kas nimetatud riigisisese õigusnormid on vastuolus turu ühtsuse ning võrdsuse, võrdse kohtlemise ning hasartmängusektori sidusrühmade vahelise ja nende suhtes mittediskrimineerimise põhimõtetega? Kas kirjeldatud olukord on eelis, mis kahjustab ja moonutab sektoris konkurentsi?

Viidatud liidu õigusnormid

ERTL artiklid 26, 49 ja 56, artikli 106 lõige 1 ja artikli 107 lõige 1.

Viidatud riigiisesead õigusnormid

Seadus 1/2020

Generalitati (Valencia autonoomse piirkonna omavalitsuse) 11. juuni 2020. aasta seaduse 1/2020, mis käsitleb hasartmängude reguleerimist ja hasartmängusõltuvuse ennetamist Valencia autonoomses piirkonnas (La Ley 1/2020 de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana; edaspidi „seadus 1/2020“), artikli 45 lõigetes 5 ja 6 on sätestatud:

„5. Käesoleva artikli lõike 3 punktides c ja e nimetatud tüüpi asutused ei tohi asuda haridusameti akrediteeritud haridusasutustele, milles pakutakse kohustuslikku põhiharidust, keskkooliharidust, kutsealast põhikoolitust ja professionaalset kunstiõpet, lähemal kui 850 meetrit. Nimetatud kauguspiirangut ei kohaldata hasartmänguasutustele, mis ei asu elamumaal.

6. Käesoleva artikli lõike 3 punktides b, c ja e nimetatud tüüpi asutused ei tohi asuda käesoleva artikli lõike 3 punktides b, c ja e nimetatud tüüpi asutustele lähemal kui 500 meetrit.“

Artikli 45 lõike 3 punktides c ja e osutatakse vastavalt mängusaalidele ja kihlveokontoritele. Lõike 3 punktis b osutatakse bingosaalidele.

Nimetatud seaduse artikli 8 lõiked 1, 2 ja 6 on sõnastatud järgmiselt:

„1. Autonoomses mängupiirkonnas ja Valencia omavalitsuselt loa saanud hasartmänguettevõtjate puhul on piiratud mis tahes reklaamimine, propageerimine, sponsorlus ja kõik äriliste teadaannete vormid, sealhulgas telemaatiline reklaam sotsiaalvõrgustikes, mis käsitleb hasartmängudega seotud tegevusi ja asutusi, milles selliste tegevustega tegeletakse.

2. Valencia autonoomses piirkonnas on keelatud hasartmängude reklaamimine ja propageerimine hasartmänguasutuste välisküljel, samuti on keelatud statsionaarsed hasartmängureklaamid avalikel teedel ja transpordivahendites.

[...]

6. Avalik-õiguslik ringhääling, mis levib ainult Valencia autonoomses piirkonnas või mõnes selle osas, ei lase hasartmängude reklaame eetrisse ei tavalevis ega veebis. Keeld hõlmab samuti infoühiskonna teenuseid, saadete ja kujutiste eetrisseandmist, milles saatejuhid, osalejad või külalised paistavad mängivat hasartmänge või mis mainivad või näitavad otseselt või kaudselt hasartmänguasutusi, mängusaale või hasartmängudega seotud ruume, välja arvatud juhul, kui selle eesmärk on patoloogilise hasartmängimise ja mängusõltuvusega seotud ennetus- ja teavitustöö. Hasartmänge reguleeriv asutus võib teha nimetatud piirangust erandi avalik-õiguslike või riikliku reservatsiooniga hasartmängude puhul.“

Nimetatud seaduse teises üleminekusättes on omakorda sätestatud:

„Enne käesoleva seaduse jõustumist väljastatud load kehtivad ajavahemikus, milleks need väljastati. Nimetatud lubade võimalikult uuendamisele või pikendamisele pärast käesoleva seaduse jõustumist kohaldatakse käesolevas seaduses ja selle rakenduseeskirjades sätestatud nõudeid, kuid nende puhul ei rakendata hasartmänguasutuste vahelise kauguse piirangud, mis on reguleeritud käesoleva seaduse artikli 45 lõikes 6.“

Lõpetuseks on nimetatud seaduse kümnendas üleminekusättes sätestatud järgmist:

„Alates käesoleva seaduse jõustumisest peatatakse maksimaalselt viieks aastaks hasartmänguasutustele uute lubade väljastamine ning hotelli-, restorani- ja kohvikusektori asutustesse või muudesse samalaadsetesse asutustesse paigaldamiseks mõeldud B-tüüpi või rahavõitmisvõimalusega meelelahutuslike mänguautomaatide käitamiseks uute lubade väljastamine.

Juhul, kui hasartmänguasutuse loa uuendamise menetluse puhul ei vasta hasartmänguasutuse asukoht käesoleva seaduse artikli 45 lõikes 5 osutatud vahemaa nõudele, ei kohaldata eelmises lõikes osutatud peatamist juhul, kui sama asutus taotleb uut luba teises asukohas.

Nimetatud aja jooksul peab hasartmänge reguleeriv asutus koordineerima uuringu, milles analüüsitakse olemasolevate hasartmängurajatiste (hasartmänguasutused ning hotelli-, restorani- ja kohvikusektori asutustes asuvad mänguautomaadid) sotsiaalset mõju ja nende mõju rahvatervisele. Hasartmänge reguleeriv asutus peab pakkuma nimetatud uuringu tulemuste põhjal välja piirangud Valencia autonoomse piirkonna territooriumil hasartmänguasutuste ning hotelli-, restorani- ja kohvikusektori asutustesse või muudesse samalaadsetesse asutustesse paigaldamiseks mõeldud B-tüüpi või rahavõitmisvõimalusega mänguautomaatide lubatud arvu ja leviala kohta, võttes arvesse rahvatervise, elanikkonna, sotsiaal-majanduslikke ja territoriaalseid kriteeriume.

Dekreet 97/2021

Õigusnorm, mille peale kaebajad on kõnesoleva kaebuse esitanud, on Valencia autonoomse piirkonna valitsuse 16. juuli 2021. aasta dekreet 97/2021, mis käsitleb kiireloomulisi meetmeid Valencia piirkondliku valitsuse 11. juuni 2020. aasta seaduse 1/2020, mis käsitleb hasartmängude reguleerimist ja hasartmängusõltuvuse ennetamist Valencia autonoomses piirkonnas, rakendamiseks (Decreto 97/2021, de 16 de julio, del Consell, de medidas urgentes para la aplicación de la Ley 1/2020 de la Generalitat Valenciana de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana; edaspidi „vaidlustatud dekreet“).

Artikli 5 „Load hasartmänguasutuste litsentside uuendamiseks, mis ei täida vahemaa nõuet“ lõikes 1 on sisuliselt sätestatud, et hasartmänguasutuse litsentsi uuendamiseks, mis ei täida seaduse 1/2020 artikli 45 lõikes 5 sätestatud vahemaa

nõuet, millele viidatakse sama seaduse kümnenda üleminekusätte teises lõigus, tuleb omanikul taotleda uue asukoha jaoks vastav luba. Nimetatud artikli lõikes 2 lubatakse, et niisugused asutused võivad jääda ajutiselt praegusesse asukohta maksimaalselt üheksaks kuuks, kui täidetud on teatavad tingimused.

Sama dekreeedi artikli 9 lõige 1 sätestab: „hotelli-, restorani- ja kohvikusektori asutustesse või muudesse samalaadsetesse asutustesse paigaldamiseks mõeldud B-tüüpi või rahavõitmisvõimalusega mänguautomaatide paigaldamiseks võib anda loa ainult juhul, kui vastav käitamisluba on saadud või seda on taotletud enne seaduse jõustumist.“

Nimetatud dekreeedi artiklis 18 reguleeritakse väga rangelt kaubandusteavet, mida tohib hasartmänguasutuste välisküljel näidata. Nimelt keelatakse selliste hoonete välisküljel mis tahes vormis reklaamide näitamine.

Kohtuasja asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Põhikohtuasja kaebajad on esitanud kaebuse 4. augustil 2021 Valencia autonoomse piirkonna ametlikus väljaandes (Diario Oficial de la Generalitat Valenciana) avaldatud vaidlustatud dekreeedi peale. Konkreetselt vaidlustatakse dekreeedi artiklid 4, 5, 6, 9 ja 18.

Poolte argumendid

- 2 Kaebajad leiavad, et seaduse 1/2020 artikli 45 lõiked 5 ja 6 ning teine ja kümnes üleminekusätte, millel käesolev dekreet põhineb, rikuvad ELTL artikleid 49 ja 56 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikleid 16 ja 20. Nimetatud Valencia õigusnormi järgides ei ole riigisisestel ega ülejäänud liikmesriikide ettevõtjatel võimalik kasutada asutamisevabadust ega teenuste osutamise vabadust, paigaldades Valencia autonoomsesse piirkonda mängusaale ja B-tüüpi mänguautomaate, rääkimata oma teenuste vabast osutamisest.
- 3 Kaebajate hinnangul võib liikmesriigi võetud, asutamisevabadust piiravat meetet pidada liidu õiguse seisukohast õiguspäraseks ainult juhul, kui see on kooskõlas harta artikliga 16, sobib oma eesmärkide saavutamiseks ega ei lähe nende saavutamiseks vajalikust kaugemale ning Valencia õigusnorm rikub selgelt nimetatud kriteeriume. Mängusaalide toimimise reguleerimiseks on juba olemas üksikasjalik õigusnorm, milles keelatakse sõnaselgelt alaealistel mängusaalidesse sisenemine ja seal viibimine, mille suhtes kohaldatakse rangeid sanktsioone. Liikmesriigi seadusandja (las Cortes Valencianas; Valencia parlament) ei esita ühtegi ülekaalukat üldist huvi pakkuvat põhjust, mis võiks põhjendada niivõrd ebavajaliku ja ebaproportsionaalse piirangu kehtestamist. Kaebajad viitavad sellega seoses 6. märtsi 2007. aasta kohtuotsusele Placanica (C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133), 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsusele Pflieger jt (C-390/12, EU:C:2014:281) ja 11. detsembri 2014. aasta kohtuotsusele komisjon vs. Hispaania (C-678/11, EU:C:2014:2434).

- 4 Vastustaja leiab omakorda, et vaidlustatud dekreet on liidu õigusega täielikult kooskõlas ning läbib proportsionaalsuse testi (sobivus, vajalikkus ja proportsionaalsus kitsas tähenduses), mis on sätestatud nii liikmesriigi õigusnormides kui ka Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikas. Vastustaja viitab sellega seoses 8. septembri 2009. aasta kohtuotsusele Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519).
- 5 Vastustaja leiab, et litsentside ja lubade uuendamiseks sätestatud meetmete vajadus tuleneb sellest, et äärmiselt oluline on vähendada alaealiste kokkupuudet hasartmängude pakkumisega nende igapäevasel kooliteel, sest nagu esitatud uuringud ja aruanded näitavad, viib selline kokkupuude olukorrani, kus hasartmänguasutused muutuvad alaealiste grupiviisilise vaba aja veetmise mudelis tavapärasteks vaba aja veetmise kohaks. Sellega seoses leitakse turu ühtsuse nõukogu sekretariaadi (Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado) 11. märtsi 2021. aasta aruandes nr 28/20030, et bingosaalide, mängusaalide ja vabaajasaalide vahel minimaalselt 500-meetrise vahemaa piirangu kehtestamine ning hotelli-, restorani- ja kohvikusektori asutustesse või muudesse samalaadsetesse asutustesse paigaldamiseks mõeldud B-tüüpi või rahavõitmisvõimalusega meelelahutuslikke mänguautomaate käsitlevad piiravad meetmed on sobivad, vajalikud ja proportsionaalsed.
- 6 Vastustaja leiab, et äärmiselt oluline on ennetustöö, et hoida ära hasartmängudega seotud sõltuvuskäitumise väljakujunemist, eelkõige teismeliste seas, mille oluline ja hea lähtepunkt on see, et alaealiste ligipääs hasartmänguasutusse on sõnaselgelt keelatud. Siiski on samavõrd tähtis vältida alaealiste ülemäärast kokkupuudet hasartmänguasutustega, sest kui vähendada igapäevasel kooliteel kokkupuudet hasartmänguasutustega, hoiab see ära olukorra, kus hasartmänguasutused muutuvad alaealiste grupiviisilise vaba aja veetmise mudelis tavapärasteks vaba aja veetmise kohaks.
- 7 Lisaks korratakse seaduse 1/2020 preambulis mainitud, nimelt seda, et vastavalt Centro Reina Sofía para la Infancia y la Adolescencia (Reina Sofía laste ja teismeliste keskus) ja Fundación de Ayuda contra la Drogadicción'i (sõltuvusevastase abi fond) 2020. aastal avaldatud uuringule „Noored, hasartmängud ja kihlveod. Kvalitatiivne lähenemine“ („Jóvenes, juegos de azar y apuestas. Una aproximación cualitativa“), on teismeliste ja noorte puhul üks peamisi hasartmängusõltuvuse tekkimise riskitegureid see, kui hasartmängud saavad tavapärase noorte vaba aja veetmise mudeli osaks.
- 8 Lõpetuseks väidab vastustaja seoses reklaami käsitlevate meetmetega, et õigus tervisele on tähtsam kui muud majanduslikud õigused, näiteks ettevõtlusvabadus. On ilmne, et hasartmängude ja kihlvedude tarbimine avaldab tervisele tugevat mõju, seda eelkõige laste, teismeliste ja muude haavatavate elanikerühmade puhul, nagu on osutanud Tribunal Supremo de España (Hispaania kõrgeim kohus), lähtudes täpselt Euroopa Kohtu praktikast, mis tuleneb muu hulgas 25. juuli 1991. aasta kohtuotsusest Aragonesa de Publicidad Exterior ja Publivia (C-1/90 ja C-176/90, EU:C:1991:327).

Eelotsusetaotluse põhjenduste kokkuvõte

- 9 Euroopa Kohus on pannud paika liikmesriikidele hasartmängupoliitika eesmärkide ja vahendite määramiseks antud kaalutusõiguse piirid, nõudes, et riiklike asutuste kehtestatud piirangud täidaks järgmisi tingimusi:
- a) neid tuleb igal juhul kohaldada mittediskrimineerivalt;
 - b) need peavad olema sidusad ja sobima riigisisese asutuse taotletavate eesmärkide täitmise tagamiseks;
 - c) need peavad olema proportsionaalsed ega tohi minna kaugemale sellest, mis on vajalik nende vastuvõtmise ajendanud eesmärgi või eesmärkide täitmiseks;
 - d) riigisisised asutused ei tohi toimida meelevaldselt ja nende suhtes kehtib eelkõige läbipaistvuskohustus, millel on teatavad erandid.
- 10 Diskrimineerimiskeelu osas tuleb märkida, et kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeld on liidu väärtus ja üks liidu õiguse aluspõhimõtteid. See selgitab, miks Euroopa Kohus on olnud eriti range nõudes, et riikide kehtestatud võimalikud piirangud ei oleks kodakondsuse alusel diskrimineerivad ning miks peetakse õiguspäraseks ainult selliseid piiranguid, mis mõjutavad mis tahes liikmesriigis asutatud huvitatud isikuid nende vahel vahet tegemata. Euroopa Kohus on mõnes hasartmängude maksustamist käsitlevas kohtuasjas tuvastanud sellega seoses riigisisese õigusnormi vastuolu liidu õigusega. Näiteks tuvastas Euroopa Kohus 13. novembri 2003. aasta kohtuotsuses Lindman (C-42/02, EU:C:2003:613), et diskrimineerivat laadi on Soome maksuõigusnorm, millega kohaldati Soomes korraldatud loteriide võitudele maksuvabastust, aga muudes liikmesriikides, täpsemalt Rootsis, saadud võite maksustati.
- 11 Veelgi olulisem on 9. septembri 2010. aasta kohtuasjas Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506) tõstatatud problemaatika, milles analüüsiti, kas liidu õigusega on kooskõlas Austria õigusnormid, millega oli nõutud, et kasiinosid käitavate kontsessioonäärde õiguslik vorm oleks aktsiaselts ja nad asuksid Austrias. Euroopa Kohus leidis, et viimati nimetatud kohustus piirab asutamisevabadust ELTL artikli 49 mõttes ja diskrimineerib ettevõtjaid, kes asuvad teistes liikmesriikides.
- 12 Liikmesriikidele antud pädevus kehtestada ise vastavad hasartmängupoliitika eesmärgid hõlmab piirangute hasartmängupoliitika eesmärkidega sobivusega seoses ka eesmärkide täitmiseks vajalike meetmete kindlaksmääramist. Selleks on liikmesriikidel kaalutusruum, mis on küll lai, ent ei ole piiramatult. Vastavalt sobivuse nõudele peavad riigisisised õigusnormid, milles sätestatakse piiravad meetmed või takistused siseturule, olema kooskõlas taotletava eesmärgiga ning asjaomase piirangu aluseks olevat eesmärki arvestades põhjendatud. Üldiselt saavad riigisisised õigusnormid sobida konkreetse eesmärgi saavutamiseks üksnes juhul, kui need vastavad tõepoolest huvile saavutada see eesmärk ühtselt ja süstemaatiliselt.

- 13 Euroopa Kohus on sedastanud, et riigisiseste õigusnormide sidususe ja kooskõla hindamine on liikmesriigi kohtute ülesanne, märkides, et nemad peavad hindama, kas meetmed on nende aluseks olevate üldise huvi eesmärkide seisukohast sobivad. Selleks tuleb nimetatud hinnangu andmisel järgida loogikat, mille puhul tuleb esiteks võtta arvesse asjaomase liikmesriigi ametivõimude taotletavaid eesmärke üldiselt või ühiselt, ning teiseks analüüsida eraldi iga riigisisese õigusnormiga kehtestatud piirangut, et tuvastada, kas need on taotletavate eesmärkide saavutamise tagamiseks sobivad.
- 14 Euroopa Kohus kaldub pidama riigisiseste ametivõimude võetud meetmeid sidusaks. Siiski on kehtestatud piirangute sidusus seatud teatud juhtudel avalikult kahtluse alla, näiteks 6. novembri 2003. aasta kohtuotsuses Gambelli jt (C-243/01, EU:C:2003:597) märgiti, et „liikmesriigi ametiasutused õhutavad ja julgustavad tarbijaid osalema loteriides, hasartmängudes või kihlvedudes selleks, et riigikassa saaks sellest rahalist kasu, ei saa selle riigi ametivõimud tugineda ühiskonna avaliku korra kaitsele, põhjendades seda vajadusega mänguvõimalusi vähendada, et õigustada selliseid meetmeid, nagu on arutamisel põhikohtuasjas“. Samuti leiti, et Itaalia ametiasutuste otsus uuendada hobuste võiduajamiste totalisaatorite haldamiseks ja käitamiseks antud kontsessioone automaatselt ilma hankemenetluseta ei olnud kooskõlas eesmärgiga hoida ära pettuslike või kriminaalsete tegude toimepanemist hasartmängukorraldajate poolt.
- 15 Euroopa Kohus seadis 8. septembri 2010. aasta kohtuotsuses (C-316/07, C-358/07 kuni C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, EU:C:2010:504) kahtluse alla Hesse ja Baden-Württembergi liidumaade loodud spordikihlvedusid puudutavate avalik-õiguslike monopolide kooskõla eesmärgiga ennetada hasartmängudega seotud liigsele kulutamisele õhutamist ja võidelda mängusõltuvuse vastu. Euroopa Kohus oli sellega seoses nõus eelotsuse küsimused esitanud kohtute lähenemisviisiga, kes kahtlesid, kas nimetatud monopol on kooskõlas selle aluseks olevate õigusnormi eesmärkidega.
- 16 Eriti asjakohane on 3. juuni 2010. aasta kohtuotsuse Ladbrokes Betting & Gaming ja Ladbrokes International (C-258/08, EU:C:2010:308) põhistus, milles analüüsitakse, kas liidu õigusega on kooskõlas Hollandi õigusnorm, milles kehtestatakse hasartmängude korraldamise ja edendamise osas üheleainsale ettevõtjale ainuõigused andev kord. Viidatud kohtuasjas väljendas Hoge Raad der Nederlanden (Madalmaade kõrgeim kohus) teatud kahtlusi niisuguse õigusnormi järjepidevuse ja süstemaatilise osas, mille eesmärk on küll tarbijate kaitse, pettuste ja mängusõltuvuse ennetamine, aga mis lubab siiski ainuõiguse omanikel laiendada hasartmängude pakkumist ja kasutada reklaami, et muuta oma pakkumine atraktiivsemaks. Euroopa Kohus märkis, et kuna korraga esineb kaks eesmärki (tarbijate kaitse ning pettuste ja kuritegevuse ennetamine hasartmängude valdkonnas), tuleb nende vahel leida sobiv tasakaal. Nagu on märgitud 6. märtsi 2007. aasta kohtuotsuses (C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133), on kontrollitud laienemispoliitika väljatöötamine, mille tegelik eesmärk on mängukihu suunamine seadusliku pakkumise juurde, kooskõlas eesmärgiga ennetada pettusi ja kuritegevust.

- 17 Selleks peavad volitatud ettevõtjad olema usaldusväärne ja atraktiivne alternatiiv ebaseaduslikele hasartmängudele, milleks peab neil olema võimalik pakkuda palju erinevaid mänge, teha teatud ulatuses reklaami ja kasutada uusi turustusvõtteid. Siiski on raske ühitada hasartmängude valdkonnas sellist kontrollitud laienemise poliitikat eesmärgiga kaitsta tarbijaid hasartmängusõltuvuse eest, mistõttu saab sellist poliitikat pidada sidusaks ainult juhul, kui ebaseaduslik tegevus on suuremahuline ning võetud meetmete eesmärk on suunata tarbijate mängukihk seadusliku tegevuse juurde, mitte suurendada lubatud hasartmängudest saadavat tulu, mis on pelgalt täiendav kasu.
- 18 Proportsionaalsus puudutab põhiõiguste sisu ja piire. See riikliku sekkumise piirangu mõõde tähendab, et proportsionaalsuse põhimõtte koosneb järgmistest elementidest:
- sobivus, mis nõuab, et riiklikul tasandil võetud meetmed oleks taotletava eesmärgi saavutamiseks sobivad;
 - vajalikkus, mis nõuab, et taotletava eesmärgi täitmiseks ei oleks olemas vähem piiravat meetet ning juhul, kui valikuid on mitu, tuleb valida kõige vähem piirav meede;
 - proportsionaalsus kitsas tähenduses, mille kohaselt peab meetmest saadav kasu olema üldiste huvide seisukohast igal juhul suurem kui muudele õigustele põhjustatud kahju.
- 19 Euroopa Kohtu hasartmängude alases kohtupraktikas on rõhutatud, et liikmesriigi võetud meetmete vajalikkust ja proportsionaalsust tuleb hinnata üksnes seoses kavandatud eesmärkidega ja kaitsetasemega, mida asjaomased liikmesriigi ametivõimud soovivad tagada. Euroopa Kohus leiab selles osas, et proportsionaalsuse kriteerium ei nõua, et piirav meede vastaks kõigi liikmesriikide käsitusele sellest, kuidas õigustatud huvi kaitsta.
- 20 Seetõttu on igal konkreetsel juhul liikmesriikide poolt kehtestatud piirangute proportsionaalsuse kohta üldisi järeldusi äärmiselt keeruline teha, sest selles valdkonnas on iga kohtuasja konkreetsete asjaolude mõju arvestatav ning Euroopa Kohus tuletab meelde, et proportsionaalsust peab hindama asjaomase liikmesriigi kohus.
- 21 Euroopa Kohus otsustas alguses konkreetsete meetmete proportsionaalsust mitte põhjalikult analüüsida, hoidudes selles küsimuses selgesõnalisi hinnanguid andmast. Niiviisi ei peetud 24. märtsi 1994. aasta kohtuotsuses Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119) Ühendkuningriigi õiguses kehtestatud loteriimonopoli ebaseaduslikuks. Euroopa Kohus hakkas siiski alates Gambelli kohtuasjast ja eelkõige alates kohtuasjast Placanica analüüsima seda küsimust üksikasjalikumalt ja süstemaatilisemalt ning seab mõnikord mõne liikmesriikide kehtestatud meetme kahtluse alla. Euroopa Kohus leidis Placanica kohtuasjas, et politsei loa nõudmine on taotletava eesmärgi (hoida ära ettevõtjate tegelemine kuritegeliku või petturliku tegevusega) suhtes täiesti proportsionaalne.

Siiski leiti nii Placanica kui ka Gambelli kohtuasja puhul, et keeld, mille kohaselt teiste liikmesriikide reguleeritud turgudel noteeritud kapitaliühingud ei saa saada kontsessioone spordikihlvedude haldamiseks, on ebaproportsionaalne, sest see läheb kaugemale sellest, mis on vajalik, et saavutada eesmärk hoida ära see, et hasartmängukorraldajad paneksid toime kriminaalseid või pettuslikke tegusid. Euroopa Kohus märkis eelkõige, et olemas on vähem piiravaid meetmeid.

- 22 Selline Euroopa Kohtu suurem otsusekindlus riigisiseste hasartmängualaste õigusnormidega kehtestatud piirangute proportsionaalsuse hindamisel on pannud teda hilisemates otsustes nimetatud nõude täitmises kahtlema. Nii peeti 13. septembri 2007. aasta kohtuotsuses komisjon vs. Itaalia (C-260/04, EU:C:2007:508) ebaproportsionaalseks seda, et Itaalia ametiasutused uuendasid hobuste võiduajamiste totalisaatorite haldamise kontsessioone ilma hankemenetluseta.
- 23 Selline tähelepanelikum ja põhjalikum lähenemine ei ole takistanud Euroopa Kohtul selles valdkonnas teiste liikmesriikide ametiasutuste piirangute toetamist. Sellega seoses tuleb viidata toetusele, mida avaldati spordikihlvedude valdkonnas Hollandi ainuõiguslike lubade süsteemile 3. juuni 2010. aasta kohtuotsuses Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307), milles rõhutatakse, et otsus anda luba ainult ühele ettevõtjale lihtsustab kontrolli ja takistab mängusõltuvuse suurenemist tingiva tõsisema konkurentsi tekkimist mitme ettevõtja vahel.
- 24 Selle küsimuse analüüsi lõpetuseks on huvitav märkida, milliseid juhiseid ja suuniseid antakse kohtuasjas Stoß liikmesriigi ametiasutustele seoses mitmel Saksa liidumaal loodud spordikihlvedude monopoliga. Euroopa Kohus märgib esiteks, et monopolide kehtestamiseks ei pea liikmesriigi ametiasutused näitama, et enne asjaomase monopol kehtestamist on viidud läbi uuring selle meetme proportsionaalsuse kohta. Euroopa Kohus lisab samuti, et üheainsale ettevõtjale loa andmine (monopol või ainuõigused) lihtsustab hasartmängude pakkumise kontrolli all hoidmist ja tagab tõhusama tulemuse kui majandamissüsteemid, kus konkureerivad eraõiguslikud ettevõtjad. Euroopa Kohus tuletab sellise reguleerimismudeli hüvedest hoolimata meelde, et monopol kehtestamine on äärmiselt piirav meede, mis on põhjendatud ainult juhul, kui taotletav eesmärk on iseäranis kõrge tarbijakaitsetaseme tagamine ning rõhutab seetõttu, et õiguslik raamistik peab tagama, et monopol omanik oleks tegelikult suuteline eesmärki täitma pakkumise kaudu, mis on koguliselt mõõdetud ja kvalitatiivselt kavandatud selle eesmärgi järgi ning mille üle avalik võim teostab ranget kontrolli.
- 25 Hispaania kohtupraktikas tuleb tõsta esile Tribunal Supremo (kõrgeim kohus) 22. oktoobri 2019. aasta kohtuotsust 1408/2019, milles tunnistati õigusvastaseks eelmine Valencia hasartmänguasutuste reguleerimise süsteem, mille kohaselt pidi hasartmänguasutuste vaheline vahemaa olema vähemalt 800 meetrit. Tribunal Supremo (kõrgeim kohus) leidis sisuliselt, et selline õigusnorm ei olnud piisavalt põhjendatud ja oli ebaproportsionaalne.

- 26 Käesolevas asjas tuleb selleks, et hinnata vaidlustatud dekreeedi kooskõla liidu õigusega, analüüsida järgmisi elemente: a) proportsionaalsuse põhimõtte seoses meetmete asjakohasuse, sobivuse ja vajalikkusega ning nende mittediskrimineeriv laad; b) ettevõtlusvabaduse, asutamisvabaduse ja turgudele vaba juurdepääsu ning äritegevuse vabaduse põhimõtted; c) turu ühtsuse põhimõtte ning võrdne kohtlemine olenemata sellest, kas ettevõtja on eraõiguslik või avalik-õiguslik, keelates mis tahes eelised, mis moonutavad konkurentsi ja soodustavad avalikku sektorit; ning d) seoses diskrimineerimiskeeluga selliste eeliste keelamine, mis moonutavad konkurentsi või tekitavad varjatud kujul riikliku monopoli.
- 27 Proportsionaalsuse, sobivuse, asjakohasuse ja vajalikkuse nõuete seisukohast võivad rakendusmeetmed, millega kehtestatakse vähemalt 500-meetrine vahemaa hasartmänguasutuste vahel ja vähemalt 850-meetrine vahemaa hasartmängu- ja haridusasutuste vahel, olla nende nõuetega vastuolus, kui õigusaktides on juba nähtud ette ja sätestatud vähem piiravad meetmed, mida võib pidada tarbijate ja eelkõige alaealiste kaitsmiseks samavõrd sobivaks ja tõhusaks, näiteks järgmised meetmed: a) juurdepääsu ja osalemise keeld muu hulgas alaealistele ja b) reklaamimise, propageerimise, sponsorluse ja kõigi äriliste teadaannete vormide keeld, sealhulgas telemaatiline reklaam sotsiaalvõrgustikes, samuti keeld reklaamida hasartmänge hasartmänguasutuste välisküljel ning keeld kasutada statsionaarseid hasartmängureklaame avalikel teedel ja transpordivahendites, plakateid ja mis tahes kandjal kujutisi.
- 28 Eelmises lõigus osutatud piiravatele meetmetele vaidlustatud dekreedis sisalduvate meetmete lisamine ei tundu olevat vajalik, kui eelmises lõigus osutatud meetmeid peetakse sobivaks, et täita õigusnormiga taotletavaid eesmärgi, kui need on vähem piiravad ning paremini kooskõlas ettevõtlusvabaduse, asutamisvabaduse, turgudele vaba juurdepääsu ja äritegevuse vabaduse põhimõtetega, mida püütakse liidu õigusega säilitada (ELTL artiklid 26, 29 ja 56), ning kui need on kasulikud vahendid samade eesmärkide saavutamiseks nii, et seejuures ei kahjustata ega ohverdata õigusi.
- 29 Tundub, et sama võib öelda hasartmängu- ja haridusasutuste vahel 850-meetrise vahemaa nõude kehtestamise kohta asutustele, mis on juba ilma seda nõuet täitmata rajatud, kui nad taotleavad pärast seaduse 1/2020 jõustumist litsentsi või loa uuendamist, sest nimetatud kaugus kehtestatakse tagasiulatuvalt.
- 30 Sama võib öelda alates nimetatud seaduse jõustumisest viieks aastaks uute lubade väljastamise peatamise kohta hasartmänguasutustele ning B-tüüpi mänguautomaatidele (mündiautomaadid), sest nii pika aja jooksul peatamine kujutab endast seadusliku tegevusega tegelemise õiguse kaotamist.
- 31 Kuna sellised meetmed on koormavad ja jõulised, tundub, et nendega kaasneb tegelike õiguste allasurumine, nagu vaba juurdepääs turgudele ning äriühingute ja ettevõtete asutamise vabadus, ning need meetmed on vastuolus ELTLi nimetatud sätetega.

- 32 Lõpetuseks märkis Euroopa Kohus kohtuasjas Gambelli seoses võrdse kohtlemise ja kehtestatud piirangute järjepidevusega, et „kuna liikmesriigi ametiasutused õhutavad ja julgustavad tarbijaid osalema loteriides, hasartmängudes või kihlveomängudes selleks, et riigikassa saaks sellest rahalist kasu, ei saa selle riigi ametiasutused tugineda ühiskonna avaliku korra kaitsele, põhjendades seda vajadusega mänguvõimalusi vähendada selleks, et õigustada selliseid meetmeid nagu on põhikohtuasjas arutamisel.“
- 33 Tuleb asuda seisukohale, et neid suuniseid, millega kaasneb igasuguse diskrimineerimise keelamine, et ole käesolevas kohtuasjas järgitud, sest kauguspiiranguid kohaldatakse ainult eraõiguslikele hasartmänguettevõtetele, aga mitte avalik-õiguslikele hasartmänguasutustele (riiklik loterii, toto, spordikihlveod, ONCE (Hispaania riiklik pimedate ja vaegnägijate ühing) jms), mis on samuti vabastatud reklaamipiirangutest ja pääsukontrollidest, mida kohaldatakse eraõiguslikele hasartmänguettevõtetele. Tundub, et seda tüüpi piirangud, mis on kehtestatud ainult eraõiguslikele hasartmänguettevõtetele, toovad kaasa konkurentsi moonutamise ja viivad riikliku hasartmängumonopoli tekkimisele lähemale.