

Kohtuasi C-730/22

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

24. november 2022

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

21. november 2022

Appellant:

Coral Srl

Vastustajad:

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

Kolmandad isikud:

B.E. Srl

Play Game Srl, Play Line Srl unipersonale

Menetlusse astujad:

BC

BD

EF

GL

HU

Põhikohtuasja ese

Apellatsioonkaebus TAR Lazio (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia) otsuse peale, millega jäeti rahuldamata bingokorraldajate kaebus. Selle kaebusega paluti tühistada haldusmeede, millega muudeti ühe õigusnormi alusel kuutasu, mida nõutakse nendelt hasartmängukorraldajatelt, kelle kontsessioonilepingute kehtivusaeg on möödas ning kes tegutsevad praegu „tehnilise pikendamise“ korras, kuni riik on uue hankemenetluse tulemusel uued kontsessioonilepingud sõlminud, määrates selle tasu suuruseks 7500 eurot.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

ELTL artikli 267 teise lõigu kohaselt palutakse tõlgendada direktiivi 2014/23/EL, asutamisevabadust, teenuste osutamise vabadust ning teenuste ja kapitali vaba liikumist, eriti lähtudes õiguspärase ootuse kaitse põhimõttest, konkurentsi kaitse põhimõttest ja diskrimineerimiskeelust, et teha kindlaks, kas need keelavad kohaldada liikmesriigi õigusnorme, mille kohaselt tuleb pärast bingomängude korraldamise kontsessioonilepingute kehtivusaja möödumist korraldada nende kontsessioonide andmiseks uus hankemenetlus, mis on avatud kõigile selle valdkonna ettevõtjatele (ning oli alguses plaanitud 2014. aastale, lükati seejärel edasi ja pole siiani toimunud), kohustades vahepeal kõiki seniseid kontsessioonääre selleks, et nad võiksid uues hankemenetluses osaleda, tegutsema „tehnilise pikendamise“ korras ja maksma riigile kuutasu, mida on korduvalt suurendatud, ja keelates neil hasartmängude korraldamise ruume üle anda, halvendades niiviisi majanduslikku tasakaalu, võrreldes algsete kontsessioonidega.

Eelotsuse küsimus

Kas direktiiviga 2014/23/EL – kui see osutub kohaldatavaks –, ja igal juhul üldpõhimõtetega, mis tulenevad ELTL artiklitest 26, 49, 56 ja 63 nii, nagu neid on tõlgendatud ja kohaldatud Euroopa Kohtu praktikas, eriti diskrimineerimiskeelu, proportsionaalsuse põhimõtte, konkurentsi kaitse ning teenuste ja kapitali vaba liikumisega on vastuolus, kui liikmesriigi õigusnorme kohaldatakse nii, et „tehnilise pikendamise“ vältel, mida on viimase kümne aasta jooksul hasartmängukontsessioonide sektoris mitu korda uuendatud, võivad liikmesriigi seadusandja või avaliku sektori asutus olemasolevaid suhteid ühepoolset muuta, kehtestades kohustuse maksta kontsessioonitasu, mida algselt maksta ei tulnud, suurendades seda tasu seejärel mitu korda, määrates selle suuruseks kõigi kontsessioonäärde puhul alati sama summa, olenemata nende käibest, seades kontsessioonäärde tegevusele teisigi piiranguid, nagu näiteks ruumide üleandmise keelu, ja nõudes ettevõtjatelt, et kui nad soovivad hiljem korraldatavas kontsessioonimenetluses osaleda, tuleb neil selle pikendamisega nõustuda?

Viidatud Euroopa Liidu õigusnormid

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta.

ELTL artikkel 26 – Teenuste ja kapitali vaba liikumine.

ELTL artikkel 49 – Asutamisvabadus Euroopa Liidu piires.

ELTL artikkel 56 – Teenuste osutamise vabadus.

ELTL artikkel 63 – Kapitali liikumise piirangud – Proportsionaalsuse põhimõtte järgimine.

Õiguspärase ootuse kaitse põhimõte.

Konkurentsi kaitse.

Diskrimineerimiskeeld.

Viidatud riigisisised õigusnormid

27. detsembri 2013. aasta seaduse nr 147 – Sätted riigi aastaeelarve ja mitmeaastase eelarve moodustamise kohta (stabiilsusseadus 2014. aasta kohta) (Legge n. 147 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato („Legge di stabilità per il 2014“); edaspidi „seadus nr 147/2013“) – hilisemaid muudatusi ja täiendusi, eriti 28. detsembri 2015. aasta seadusega nr 208 (edaspidi „seadus nr 208/2015“) ja 27. detsembri 2017. aasta seadusega nr 205 (edaspidi „seadus nr 205/2017“) lisatud muudatusi ja täiendusi sisaldava redaktsiooni artikli 1 lõiked 636–638.

Faktiliste asjaolude ja menetluse lühiülevaade

- 1 Itaalias on bingomängude korraldamise õigus ainult riigil, kes reguleeris seda kõigepealt rahandusministri 31. jaanuari 2000. aasta dekreediga nr 29, nähes ette, et nende hasartmängude korraldamine usaldatakse kontsessioonäridele, kellega sõlmitakse leping hankemenetluse tulemusel. Riik on selle sektori haldamise usaldanud tolli- ja monopoliametile (Agenzia delle dogane e dei monopoli, edaspidi „ADM“).
- 2 Alguses oli kontsessioonilepingu kestuseks ette nähtud kuus aastat, mille möödudes oleks kontsessiooni saanud veel ainult üks kord uuendada, ning riigile tasu maksmist ei olnud ette nähtud. Tasu puudumist põhjendati sellega, et ettevõtjate tegevus annab riigile igal juhul otsest majanduslikku kasu nn riigimaksu näol neilt summadelt, mida kontsessioonärid bingokaartide müügi eest saavad.

- 3 Et tagada Euroopa konkurentsipõhimõtte järgimine uute kontsessioonilepingute sõlmimisel või kontsessioonilepingute kehtivusaja möödumisel nende kohta hankemenetluse korraldamisel, otsustas Itaalia seadusandja, et pärast enamiku möödunud kehtivusaja või peatselt 2013. ja 2014. aastal lõppema pidanud kehtivusega kontsessioonide kestuse ühtlustamist korraldatakse ühtne ja kõigile selle sektori ettevõtjatele avatud hankemenetlus, mis pidi algse plaani järgi lõpule jõudma 31. detsembriks 2014. Seadusandja nägi ette, et senikaua peavad senised kontsessioonäärid (ehk need, kelle kontsessioonilepingu kehtivusaeg oli möödunud) tegutsema „tehnilise pikendamise“ korras ja maksma riigile 2800-eurost kuutasu, mis on tulevases hankemenetluses osalemise tingimus; niiviisi juurutas seadusandja põhimõtte, et kontsessioonide eest makstakse tasu (seaduse nr 147/2013 artikli 1 lõiked 636–638).
- 4 Kui 2015. aastaks oli hankemenetluse korraldamise esialgne tähtaeg möödunud, lükkas seadusandja selle edasi 31. detsembrile 2016 ja laiendas tehnilise pikendamise korda ka kontsessioonilepingutele, mille kehtivusaeg pidi mööduma 2015.–2016. aastal, tõstes kuutasu ühtlasi 5000 eurole ja keelates ruumide üleandmise kogu tehnilise pikendamise vältel (seadus nr 209/2015).
- 5 Kui 2017. aastaks oli hankemenetluse korraldamise tähtaeg uuesti möödunud, lükkas seadusandja selle edasi 30. septembrile 2018 ja laiendas tehnilise pikendamise korda ka kontsessioonidele, mille kehtivusaeg pidi mööduma 2017.–2018. aastal, tõstes kuutasu ühtlasi 7500 eurole (seadus nr 205/2017).
- 6 Edasiste seadusandlike sekkumistega lükkas seadusandja tehnilise pikendamise kehtivusaja lõpu 2023. aastani, peatas 2020. aastal tasu maksmise selleks ajaks, mil kaubandusettevõtted olid COVID-19-pandeemia tõttu suletud, lükates maksmisele kuuluvate summade tasumise edasi, ning määras viimaks uue hankemenetluse korraldamistähtaja lõpu 31. märtsile 2023. Praeguseks ei ole seda hankemenetlust veel välja kuulutatud.
- 7 Äriühing Coral Srl, kes korraldab hasartmänge ja totosid, nimelt bingomänge möödunud kehtivusajaga kontsessioonilepingu alusel, tegutsedes tehnilise pikendamise korras, vaidlustas Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia) koos teiste temaga samas olukorras olevate väikeste ja keskmise suurusega kontsessioonääridega 8. jaanuari 2018. aasta meetme, mille ADM oli võtnud seaduse nr 2015/2017 alusel. Selle meetmega muutis ADM seniks, kuni 2013–2018. aastal kehtivuse kaotanud kontsessioonide kohta korraldatakse uus hankemenetlus, seda kuutasu, mida kontsessioonäärid peavad tehnilise pikendamise korras tegutsemise jätkamiseks tasuma, määrates uueks summaks 7500 eurot.
- 8 Täpsemalt väidab apellant, et tasu suurendamine ei ole mõistlik ega õiglane, kui arvestada, et alguses anti see kontsessioon tasuta, seejärel muutis seadusandja selle ühepoolset tasuliseks ning on tasu eelmistel aastatel pidevalt suurendanud, kuigi bingomängudest saadav tulu on alates 2012. aastast vähenenud.

- 9 Samuti väitis ta, et kuritarvitatakse ajutist ja erandlikku „*tehnilise pikendamise*“ mehhanismi, mida on alates 2013. aastast selles sektoris kasutatud nii, et see rikub vaba konkurentsi, võrdse kohtlemise, läbipaistvuse ning diskrimineerimiskeelu põhimõtet ja piirab tema eraettevõtlusvabadust, sest hiljem korraldatavas hankemenetluses osalemise tingimuseks seatud kohustus tehnilise pikendamisega nõustuda ja maksta vastavat kuutasu „*piirab seda lubamatult*“.
- 10 Sealjuures palus apellant maakonna halduskohtul ka tõstatada küsimus, kas õigusnormid, mida ADM vaidlustatud meetmega rakendas, on põhiseadusega kooskõlas, ning esitada ka Euroopa Liidu Kohtule (edaspidi „Euroopa Kohus“) tõlgendamist puudutava eelotsuse küsimuse.
- 11 Maakonna halduskohus esitas Corte costituzionalele (Itaalia konstitutsioonikohus) mõne küsimuse selle kohta, kas osas, millega muudeti seaduse nr 147/2013 artikli 1 lõiget 636 – nimelt nähti ette, et ADM korraldab bingo-kontsessioonide andmiseks uue hankemenetluse „*30. septembriks 2018*“, ja tõsteti kuutasu, mille suurus oli seaduse nr 208/2015 kohaselt varem 5000 eurot ja seaduse nr 147/2013 kohaselt 2800 eurot, ühtlasi 7500 eurole –, on seadus nr 205/2017 Itaalia põhiseadusega kooskõlas.
- 12 Corte costituzionale (konstitutsioonikohus), kes rõhutas kohtuotsuses nr 49/2021 küll seda, et „*seadusandlik praktika, mis seisneb hankemenetluste pidevas ja korduvas edasilükkamises sekkumiste teel, mis – selle asemel, et soodustada üleminekut selle turusektori uuele regulatsioonile – piirduvad sellega, et pikendavad seniste kontsessioonide tehnilist pikendamist reguleerivate üleminekunormide ajalist kohaldamisala iga kord üha uuesti, on ilmselgelt sobimatu*“ ning väljendades soovi, „*et muuhulgas konkurentsi kaitsmise huvides luuakse viimaks õiguslik raamistik, mis oleks kõigis aspektides kindlaks määratud ja püsiv*“, ei tuvastanud selle kohtuotsusega, et kõnealused õigusnormid oleks kuidagi vastuolus põhiseaduse sätetega, millele tugineti ja mis puudutavad ettevõtlusvabadust ja võrdsust seaduse ees, isegi kui tõlgendada neid koostoimes ELi põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklitega 16, 20 ja 21.
- 13 Selle otsuse põhjal jättis maakonna halduskohus kaebuse tervikuna rahuldamata kohtuotsusega, mille peale Coral Srl esitas eelotsusetaotluse esitanud kohtule apellatsioonkaebuse.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 1 Apellant väitis muu hulgas, et seda, kas eelotsuse küsimus Itaalia õigusnormide vastuolu kohta Euroopa Liidu õigusega, on põhjendamatult, hinnati ekslikult.
- 2 Seoses sellega viitas apellant põhimõtetele, mida Euroopa Kohus väljendas kohtuotsuses, millega tunnistati Itaalia õigusnormid analoogilises valdkonnas (need lubasid senise kontsessioonäri – äriühingu *Lottomatica*, kelle õigusjärglaseks sai äriühing *Lotterie nazionali* – riiklike kiirloteriide panuste kogumise kontsessioonil algsest tähtajast kauem kesta) liidu õigusega kooskõlas

olevaks, kuna tookord ei toonud seadusandja sekkumine algsesse kontsessioonilepingusse kaasa direktiivi 2014/23/EL artikli 43 tähenduses olulisi muudatusi (2. septembri 2021. aasta kohtuotsus Sisal jt, C-721/19 ja C-722/19, EU:C:2021:672).

- 3 Seevastu tehnilise pikendamise kord, mida käsitletakse põhikohtuasjas, toob apellandi hinnangul olemasolevate kontsessioonilepingutega seoses kaasa liiga suuri muudatusi, mis väljuvad direktiivi 2014/23/EL artiklitega 3 ja 43 lubatu piirest. See kord, mille seadusandja juurutas 2013. aastal ja mida on aastate jooksul pidevalt pikendatud, koormab ettevõtjaid üha rohkem, kui arvestada, et tehnilise pikendamise tasu on üha suurenenud (kusjuures alguses oli see kontsessioon üldse tasuta), uues hankemenetluses (mida pealegi pidevalt edasi lükatakse ja pole siiani korraldatud) ei lubata osaleda, kui selle pikendamiskorra järgimisest keelduda, ja ruume ei lubata üle anda.
- 4 Lisaks vastuolule eelviidatud direktiiviga, rikub tehnilise pikendamise kord apellandi arvates ELTL artikleid 26, 49, 56 ja 63, olles vastuolus mõistlikkuse, võrdse kohtlemise, diskrimineerimiskeelu, läbipaistvuse, proportsionaalsuse, õiguspärase ootuse, asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse põhimõttega.
- 5 Itaalia seadusandja ühepoolset tehtud muudatus on tema sõnul muutnud olemasolevate kontsessioonilepingute ning isegi terve hasartmängusektori majanduslikku ja finantstasakaalu, kuna see ei mõjuta kõiki ettevõtjaid ühepalju, vaid kahjustab eelkõige väikekontsessioonääre nagu apellant, kellel tuleb niiviisi valida, kas jätkata üle jõu käivaks muutunud tasude maksmist või anda oma tegevus üle suurettevõtjatele, kelle jaoks on see kindlasummaline tasu isegi pärast suurendamist ikka naeruväärselt väike, nii et tegelikult kujutab see endast omamoodi „regressiivset maksustamist“, mille määr väheneb maksustatava summa kasvades.
- 6 Vastustaja ADM vaidles neile argumentidele vastu, rõhutades iseäranis, et maakonna halduskohtul oli õigus, kui ta leidis, et bingokontsessioonide tehnilise pikendamise kord on liidu õigusega kooskõlas, kuna selle eesmärk on võimaldada just praegustel kontsessioonääridel, kelle kõigi suhtes kohaldatakse ühesuguseid tehnilise pikendamise tingimusi (niisiis ilma mingi diskrimineerimiseta), osaleda uues konkurentsile avatud hankemenetluses võrdsetel tingimustel, nagu näeb ette liidu õigus.

Eelotsusetaotluse põhistuse lühiülevaade

- 14 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et kahest võimalikust kohtust, kellele apellant palub kohtuasja edasi suunata – Euroopa Liidu Kohus (edaspidi ka „Euroopa Kohus“) või Corte costituzionale (konstitutsioonikohus) – tuleb esimest pidada prioriteetseks, kuna tema on viimase astme kohus ja liidu õiguse tõlgendamine on vaidluse lahendamiseks oluline.

- 15 **Esiteks** kahtleb eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas direktiiviga 2014/23/EL kooskõlaliseks saab pidada seda, kui liikmesriigi seadused näevad ette möödunud kehtivusajaga kontsessioonilepingute tehnilise pikendamise kuni uue hankemenetluse korraldamiseni (mida pealegi pidevalt edasi lükatakse ja pole siiani korraldatud), seades sellise pikendamise ja isegi tulevases hankemenetluses osalemise võimaluse tingimuseks, et tuleb maksta kuutasu, mida on aja jooksul märkimisväärselt suurendatud. Pealegi on see tasu kehtestatud *in abstracto* ilma, et kuidagi oleks konkreetselt hinnatud eri kontsessioonide majanduslikke tingimusi, ning sellel on potentsiaalne mõju kontsessiooni üldisele tasakaalule.
- 16 Olgugi et kontsessiooni mõiste ise eeldab eelviidatud ELi direktiivi kohaselt märkimisväärset äririski, mis võib olla seotud nii nõudluse kui ka pakkumisega (ning võib oleneda ka kulustruktuuri muutmisest aja jooksul), siis käesoleval juhul on Itaalia seadusandja bingosektoris märkimisväärselt muutnud lausa ettevõtluskulude struktuuri.
- 17 **Teiseks**, kui Euroopa Kohus peaks leidma, et direktiiv 2014/23/EL ei ole kohaldatav, avaldab eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtlust, kas kõnealused liikmesriigi õigusnormid on kooskõlas ELTL artiklites 49 ja 56 sätestatud üldpõhimõtetega, eelkõige tõhusa õiguskaitse põhimõtte ja õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega. Seoses sellega viitab ta nende üldpõhimõtete tõlgendusele, mille Euroopa Kohus andis 2. septembri 2021. aasta kohtuotsuses Sisal jt (C-721/19 ja C-722/19, EU:C:2021:672, eriti punktides 35 ja 36).
- 18 Ta märgib selle kohta, et isegi kui möönda, et kõnealuste kontsessioonide tehnilise pikendamise korra kehtestamist põhjendab vajadus ühtlustada kehtivate kontsessioonide kestust, et rakendada liidu õigusnorme, mille kohaselt tuleb pärast kontsessioonide kehtivusaja möödumist nende uuesti andmiseks korraldada konkurentsile avatud hankemenetlus, tundub see kord olevat vastuolus ELTL artiklitega 49 ja 56, kuna sellega on kehtestatud sellised asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse piirangud, mis äratavad *in concreto* kehtestatuna ja taaskehtestatuna kahtlust, kas need on soovitud eesmärgiga seoses tegelikult vajalikud, sobivad, proportsionaalsed ja kasulikud.