Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

16. veebruar 2012 *

Asutamisvabadus — Teenuste osutamise vabadus — Hasartmängud — Spordikihlvedude panuste kogumine — Tegevusloa nõue — Tegevuslubade andmisel liidu õiguse rikkumisest tulenevad tagajärjed — Täiendava 16 300 tegevusloa andmine — Võrdse kohtlemise põhimõte ja läbipaistvuse tagamise kohustus — Õiguskindluse põhimõte — Varasemate tegevuslubade omanike kaitse — Siseriiklikud õigusnormid — Panuste kogumispunktide vahelised minimaalsed kohustuslikud kaugused — Lubatavus — Tegevustega, millele tegevusluba on antud, sarnased piiriülesed tegevused — Keeld siseriiklikes õigusnormides — Lubatavus

Liidetud kohtuasjades C-72/10 ja C-77/10,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Corte suprema di cassazione (Itaalia) 10. novembri 2009. aasta otsustega esitatud eelotsusetaotlused, mis saabusid Euroopa Kohtusse 9. veebruaril 2010, kriminaalmenetlustes, milles süüdistatavad on

Marcello Costa (C-72/10),

Ugo Cifone (C-77/10),

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: koja esimees J.-C. Bonichot, kohtunikud K. Schiemann (ettekandja), L. Bay Larsen, C. Toader ja E. Jarašiūnas,

kohtujurist: P. Cruz Villalón,

kohtusekretär: ametnik A. Impellizzeri,

arvestades kirjalikus menetluses ja 29. juuni 2011. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

— M. Costa, esindaja: *avvocatessa* D. Agnello,

— U. Cifone, esindajad: *avvocato* D. Agnello, *avvocato* R. Jacchia, *avvocato* A. Terranova, *avvocato* F. Ferraro, *avvocato* A. Aversa, *avvocato* A. Piccinini, *avvocato* F. Donati ja *avvocato* A. Dossena,

— Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* F. Arena,

— Belgia valitsus, esindajad: L. Van den Broeck ja M. Jacobs, keda abistasid *advocaat* P. Vlaemminck ja advokaat A. Hubert,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

— Hispaania valitsus, esindaja: F. Diéz Moreno,

— Portugali valitsus, esindajad: L. Inez Fernandes ja P. Mateus Calado,

— Euroopa Komisjon, esindajad: E. Traversa ja S. La Pergola,

olles 27. oktoobri 2011. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlused puudutavad EÜ artiklite 43 ja 49 tõlgendamist.

2 Nimetatud taotlused on esitatud kriminaalmenetluste raames, milles M. Costat ja U. Cifonet, kes on andmete edastamise keskuste (edaspidi „AEK") juhid ning lepinguliselt seotud Inglise õiguse kohaselt asutatud äriühinguga Stanley International Betting Ltd (edaspidi „Stanley"), süüdistatakse selles, et nad on rikkunud kihlveopanuste kogumist reguleerivaid Itaalia õigusnorme, eelkõige 18. juuni 1931. aasta kuninglikku dekreeti nr 773 avalikku julgeolekut käsitlevate seaduste konsolideeritud redaktsioon (Regio decreto nr 773 – Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza) (*GURI* nr 146, 26.6.1931), mida on muudetud 23. detsembri 2000. aasta seaduse nr 388 (*GURI* nr 302, regulaarne lisa, 29.12.2000) artikli 37 lõikega 4 (edaspidi „kuninglik dekreet"). Nende taotluste õiguslik ja faktiline raamistik on sarnane sellega, mille alusel tehti 21. oktoobri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-67/98: Zenatti (EKL 1999, lk I-7289), 6. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-243/01: Gambelli jt (EKL 2003, lk I-13031), 6. märtsi 2007. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-338/04, C-359/04 ja C-360/04: Placanica jt (EKL 2007, lk I-1891), ja 13. septembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-260/04: komisjon *vs*. Itaalia (EKL 2007, lk I-7083).

Õiguslik raamistik

3 Itaalia õigusnormid näevad sisuliselt ette, et panuseid tohivad koguda ja hallata ainult isikud, kes on riigihanke raames saanud tegevusloa ja politseilt haldusloa. Nende õigusnormide mis tahes rikkumise eest on ette nähtud kriminaalkaristus.

Tegevusload

4 Kuni kohaldatavate õigusnormide muutmiseni aastal 2002, ei saanud kapitaliühingutena asutatud ettevõtjatele, kelle aktsiad on noteeritud reguleeritud turgudel, hasartmängudeks tegevusluba anda. Seetõttu jäid need ettevõtjad 1999. aastal tegevuslubade andmiseks korraldatud riigihankest välja. Sellise väljajätmise õigusvastasus seoses EÜ artiklitega 43 ja 49 tuvastati eelkõige eespool viidatud kohtuotsuses Placanica jt.

5 Juulis 2006 viidi Itaalias hasartmängusektoris 4. juuli 2006. aasta dekreetseadusega nr 223, mis puudutab kiireloomulisi sätteid majandusliku ja sotsiaalse elavdamise, riiklike kulude piiramise ja ratsionaliseerimise, tulude valdkonnas sekkumise ja maksupettustega võitlemise kohta, mis on seadusena vastu võetud 4. augusti 2006. aasta seadusega nr 248 (*GURI* nr. 18, 11.8.2006) (edaspidi „Bersani dekreet"), lõpule reform, mille eesmärk oli viia see sektor kooskõlla liidu õigusest tulenevate nõuetega.

6 Bersani dekreedi artikli 38 „Ebaseadusliku hasartmängu vastu võitlemise meetmed” lõikes 1 on ette nähtud, et 31. detsembriks 2006 võetakse vastu teatav hulk õigusnorme, selleks et „võidelda mittenõuetekohase ja ebaseadusliku hasartmängu ja maksudest kõrvalehoidmise vastu hasartmängusektoris ning tagada mängijate kaitse”.

7 Bersani dekreedi artikli 38 lõiked 2 ja 4 kehtestavad esiteks muudel üritustel kui hobuste võiduajamistel ja teiseks hobuste võiduajamistel hasartmängu korraldamise uued eeskirjad. Täpsemalt:

— avatakse vähemalt 7000 uut hasartmängu müügikohta muudel üritustel kui hobuste võiduajamistel ning vähemalt 10 000 uut hasartmängu müügikohta hobuste võiduajamistel;

— maksimaalne müügikohtade arv omavalitsusüksuse kohta määratakse kindlaks elanike arvu alusel ning võttes arvesse müügikohti, millele on 1999. aasta riigihanke kohaselt tegevusluba juba väljastatud;

— uute müügikohtade ja müügikohtade vahele, millele anti tegevusload 1999. aasta riigihanke kohaselt, peavad jääma minimaalsed vahemaad;

— riigimonopolide haldamisega tegelev autonoomne asutus (Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato; edaspidi „AAMS”), mis tegutseb majandus- ja rahandusministeeriumi valitsemisalas, „määrab kindlaks meetmed nende ettevõtjate kaitseks”, kes said tegevusloa 1999. aasta riigihanke kohaselt.

Politsei haldusload

8 Tegevuslubade süsteem on seotud avaliku julgeoleku kontrolli süsteemiga, mida reguleerib kuninglik dekreet. Selle artikli 88 alusel võib politsei loa väljastada üksnes neile, kellel on tegevusluba või ministeeriumi või mõne muu asutuse luba, kellele on seadusega antud õigus kihlvedusid korraldada või hallata.

Kriminaalkaristused

9 Hasartmängude korraldamine, ka elektrooniliselt või telefoni teel, ilma kohustuslikku tegevusluba või politsei haldusluba omamata, on Itaalias 13. detsembri 1989. aasta seaduse nr 401, mis käsitleb mängude ja salajaste kihlvedude valdkonda ning spordiürituste sujuva toimumise kaitset (*GURI* nr 294, 18.12.1989), mida on muudetud 23. detsembri 2000. aasta seaduse nr 388 (*GURI* nr 302, regulaarne lisa, 29.12.2000) (edaspidi „seadus nr 401/89”) artikli 37 lõikega 5, artikli 4 kohaselt kuni kolmeaastase vangistusega karistatav kuritegu.

Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimus

Stanley ja tema positsioon Itaalias

10 Stanley'l on Liverpooli ametiasutuste poolt välja antud litsentsi alusel õigus tegutseda Ühendkuningriigis kihlveopanuste kogujana. Stanley registreerib suurt valikut fikseeritud võidukoefitsientidega kihlvedusid ürituste osas – nii spordiüritused kui muud – riigi ja rahvusvahelisel tasandil.

11 Stanley tegutseb Itaalias rohkem kui kahesaja agentuuri kaudu, AEK-de näol. AEK-d osutavad oma teenuseid üldsusele avatud kohtades, kus panuse tegijad saavad sõlmida spordikihlvedusid, luues elektrooniliselt ühenduse Stanley Ühendkuningriigis või mõnes muus liikmesriigis asuva serveriga,

teha panuseid ja sobival juhul võtta välja võite. AEK-sid juhivad iseseisvad ettevõtjad, kes on Stanleyga lepinguliselt seotud. Itaalias tegutseb Stanley üksnes nende füüsiliste jaemüügikohtade kaudu ning ta ei ole seega internetis hasartmänge pakkuv ettevõtja.

12 Seoses Stanley töökorraldusega on selge, et põhimõtteliselt on Stanley see, kellel lasub kohustus taotleda tegevusluba Itaalias kihlvedude kogumise ja haldamisega tegelemiseks, mis omakorda võimaldab AEK-del tegutseda.

13 Stanley, kes kuulub reguleeritud turul noteeritud kontserni, jäi liidu õiguse rikkumise tõttu kõrvale 1999. aastal välja kuulutatud pakkumismenetlusest 1000 tegevusloa andmiseks muude kui hobuste võiduajamise spordikihlvedude korraldamiseks kuue aasta vältel, millist tähtaega võis pikendada veel kuue aasta võrra.

14 Bersani dekreedi sätete rakendamisel kuulutas AAMS 2006. aastal välja riigihankemenetlused. Bersani dekreedi artikli 38 lõigete 2 ja 4 alusel avaldati 28. augustil 2006 kaks hanketeadet, et anda tegevusload 500 müügipunktile kihlvedude sõlmimiseks hobuste võiduajamisel ja 9500 müügipunktile kihlvedude sõlmimiseks muudel üritustel kui hobuste võiduajamisel, lisaks müügipunktide võrkude loomiseks kaugside vahendusel kihlvedude sõlmimiseks hobuste võiduajamisel, et anda tegevusload 1900 müügipunktile spordikihlvedude sõlmimiseks ning 4400 müügipunktile muude kui spordikihlvedude sõlmimiseks ning lisaks müügipunktide võrkude loomiseks kaugside vahendusel spordikihlvedude sõlmimiseks. Need teated avaldati 30. augustil 2006 ka Euroopa Liidu Teatajas (menetlused nr 2006/S-163-175655 ja 2006/S-164-176680). Pakkumiste esitamise tähtajaks igat tüüpi tegevusloa puhul oli määratud 20. oktoober 2006.

15 Riigihanke dokumentatsioon hõlmas eelkõige pakkumistingimusi, mis sisaldas kaheksat lisa ning AAMS-i ja muude üritustega kui hobuste võiduajamised seotud kihlvedude sõlmimiseks tegevusloa taotleja vahel sõlmitava lepingu projekti (edaspidi „lepinguprojekt”).

16 Pakkumistingimused seavad riigihankes osalemise sõltuvusse esiteks pakkumistingimuste artikli 13 kohaselt esialgse pangagarantii esitamisest ning teiseks nende tingimuste artikli 14 kohaselt kohustusest esitada lõplik pangagarantii, mis katab kõik tegevusloast tulenevad kohustused.

17 Lepinguprojekti artikli 23 lõike 2 punkti a alusel tunnistab AAMS tegevusloa kehtetuks juhul, kui „tegevusloa omanike, nende seadusliku esindaja või juhatuse liikmete suhtes võetakse ajutisi meetmeid või saadetakse asi otsuse saamiseks pädevale kohtunikule, kes peaks langetama otsuse kõigi 19. märtsi 1990. aasta seaduses nr 55 käsitletud võimalike kuritegude sisuliste asjaolude suhtes, samuti kõigi muude kuritegude puhul, mis võivad rikkuda usalduslikke suhteid AAMS-iga”.

18 Lepinguprojekti artikli 23 lõige 3 sätestab lisaks, et AAMS „tunnistab tegevusloa kehtetuks pärast selle kohest ajutist peatamist, kui tegevusloa omanik turustab isiklikult või temaga mis tahes viisil seotud äriühingute kaudu Itaalia territooriumil või ka väljaspool riigi piire asuvate telemaatiliste lehekülgede kaudu avalike hasartmängudega samastatavaid hasartmänge või muid hasartmänge, mida haldab AAMS, või Itaalia õiguskorras keelatud hasartmänge”.

19 Lepinguprojekti artikli 23 lõike 6 kohaselt ei tagastata tegevusloa kehtetuks tunnistamise korral AAMS-i kasuks tegevusloa omaniku poolt seatud pangagarantiid ning seda ilma, et see piiraks AAMS-i õigust nõuda hilisema kahju korvamist.

20 Pärast hanketeadete avaldamist näitas Stanley uuesti üles huvi saada tegevusluba kihlvedude kogumiseks ja haldamiseks ning sai AAMS-ilt vajaliku teabe pakkumise esitamiseks. Stanley palus seejärel AAMS-ilt selgitusi teatud nende sätete kohta, mis oleks võinud takistada tema osalemist riigihankes ning mille puhul oli tema jaoks mõnes osas ebaselge, kuidas neid tõlgendada.

21 Stanley soovis 21. septembri 2006. aasta kirjaga AAMS-ilt teada, kas AAMS leiab, et tema töökorraldus, mis toimub temaga seotud AEK-de kaudu, rikub riigihanke dokumentatsioonis esitatud põhimõtteid ja sätteid, eelkõige lepinguprojekti artikli 23 lõiget 3 nii, et nendes menetlustes osalemine ja selle võimalik positiivne väljund võivad takistada selle tegevuse jätkamist ning kas selle jätkamine võib olla põhjuseks väljastatud tegevuslubade võimalikule tühistamisele, kehtetuks tunnistamisele või peatamisele.

22 AAMS leidis 6. oktoobri 2006. aasta vastuses, et enampakkumises osalemise tingimuseks on Itaalias piiriülese tegevuse lõpetamine, kinnitades siiski muu hulgas, et uus süsteem võimaldab pakkujatel luua müügivõrgustiku, mis võib olla ka riikliku ulatusega. Seega juhtis ta tähelepanu asjaolule, et need võrgustikud võivad „asendada vanad potentsiaalsed võrgustikud ning neil asjaoludel [näevad] lepinguprojekti artiklis 23 osutatud sätted [ette] nende samade tegevuslubade omanike poolt tehtud investeeringute asjakohase tasemega kaitse".

23 Vastuses sellele kirjale palus Stanley 10. oktoobril 2006 AAMS-il võtta arvesse tema olukorda „muutes hanketingimusi, eelkõige lepinguprojekti artiklit 23 nii, et allakirjutanu saaks menetluses osaleda ilma, et ta peaks loobuma oma piiriüleste teenuste osutamise põhivabadusest".

24 Samuti saatis Stanley AAMS-ile 12. oktoobril 2006 täiendava küsimuse:

„Juhul kui Stanley otsustab loobuda Itaalias piiriüleste teenuste osutamisest ning osaleda pakkumismenetlustes, kas siis tema (siseriiklikusse) võrgustikku kuuluvad praegu tegutsevad ettevõtjad võivad kaotada neile kuuluvad load; juhul kui vastus sellele küsimusele on eitav, siis kas need samad ettevõtjad peavad vastama täiendavatele loa kriteeriumidele või võivad nad lihtsalt ühineda AAMS-i poolt ette nähtud lepinguprojekti tüübiga?"

25 Stanley andis 17. oktoobril 2006 märku, et ta ei ole oma 10. ja 12. oktoobri 2006. aasta selgituste andmise nõuetele vastust saanud, mida tal oleks kiirelt vaja saada otsustamaks, kas ta hankemenetlustes osaleb või mitte. AAMS jättis 18. oktoobril 2006 lõplikult Stanley selgituste andmise nõuded rahuldamata, mille tõttu otsustas viimane hankemenetlustes mitte osaleda.

26 Stanley palus 27. novembril 2006 Tribunale amministrativo regionale del Lazio'le esitatud kaebuses nr 10869/2006, mis on praegu veel arutlusel, tühistada hanketeated ja hankemenetluste toimingud.

27 Hankemenetlused jõudsid lõpule 2006. aasta detsembris ja selle tulemusel anti umbes 14 000 tegevusluba.

Stanley AEK-sid hõlmavad menetlused

28 Hoolimata sellest, et Stanley ei saanud kihlvedude kogumiseks ja haldamiseks tegevusluba, taotlesid M. Costa ja U. Cifone kuningliku dekreedi artiklis 88 sätestatud politsei halduslubа tegutsemiseks AEK juhtidena.

Kohtuasi Costa (C-72/10)

29 Põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal oli M. Costa Roomas (Itaalia) 27. mail 2008 sõlmitud lepingu alusel AEK juht.

30 Pärast politsei halduslоа taotluse saamist viis Rooma riiklik politsei 8. oktoobril 2008 M. Costa AEK-s läbi kontrolli ning tuvastas seaduse nr 401/89 artiklis 4 sätestatud rikkumise – kihlvedude ebaseaduslik pakkumine –, täpsemalt ilma vajaliku tegevusloa ja politsei halduslоata spordivõistlustel panuste kogumine.

31 Tribunale di Roma giudice per le indagini preliminari (eeluurimiskohtunik) vabastas 27. jaanuari 2009. aasta otsusega M. Costa süüdistusest „põhjendusel, et asjaolusid ei käsitata enam süüteona". Selle kohtu sõnul nähtub Corte suprema di cassazione otsusest, mis käsitleb sarnast juhtumit, et Itaalia karistusõiguse normid olid liidu õigusega vastuolus ega ole seetõttu kohaldatavad (27. mai 2008. aasta otsus kohtuasjas nr 27532/08).

32 Prokuratuur esitas Corte suprema di Cassazionele kassatsioonkaebuse, milles ta väitis, et kuna tegevuslube ja politsei halduslube käsitlevad siseriiklikud õigusnormid on liidu õigusega kooskõlas ning märkis, et kuna puudub otsus, milles Itaalia ametiasutused keelduksid tegevusloa andmisest ja mille peale saaks halduskohtusse kaebuse esitada, ei ole M. Costal igal juhul õigust tugineda Itaalia Vabariigi poolsele liidu õiguse rikkumistele ega nõuda, et jäetaks kohaldamata õigusnormid, mille kohaldamisest enda suhtes ta on vabatahtlikult loobunud.

Kohtuasi Cifone (C-77/10)

33 Põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal oli U. Cifone juba pikemat aega Molfettas, Bari provintsis (Itaalia), AEK juht. Bari politseiprefektile esitati politsei haldusloa taotlus 26. juulil 2007.

34 Konkureeriv äriühing, kes on Bersani dekreedi alusel AAMS-i poolt antud tegevusloa omanik, esitas 7. novembril 2007 Tribunale di Trani prokuratuurile kaebuse. See kaebus esitati kriminaalmenetluse algatamiseks mitme Bari provintsis tegutseva vahendaja suhtes, sealhulgas ka U. Cifone, süüdistatuna kuriteos, mis seisneb seaduse nr 401/89 artiklis 4 sätestatud kihlvedude ebaseaduslikus pakkumises.

35 Guardia di finanza di Molfetta (Monfetta maksupolitsei) arestis 20. oktoobril 2007 omal algatusel ajutiselt U. Cifone AEK seadmed ja äriruumid.

36 Prokuratuur kinnitas, et nimetatud arestimine on seaduslik ning palus Tribunale di Trani giudice per le indagini preliminari'l anda määrus kõigi uurimise all olevate isikute, sealhulgas U. Cifone, äriruumide ja seadmete karistusõiguslikuks ennetavaks arestimiseks. 26. mail 2008 andis see kohus eelkõige seaduse nr 401/89 artikli 4 rikkumise tõttu arestimismääruse, mille kinnitas Tribunale del riesame di Bari 10. ja 14. juuli 2008. aasta määrusega.

37 U. Cifone esitas 9. septembril 2008 eelotsusetaotluse esitanud kohtule 10. ja 14. juuli 2008. aasta määruse peale kassatsioonkaebuse. U. Cifone palus, et siseriiklikke õigusnorme ei kohaldataks, sealhulgas karistusõiguslikus käsitluses, põhjendusel, et kõnealused õigusnormid on endiste tegevuslubade kehtivust kinnitades, uute müügipunktide asukohtadele piiranguid seades ja tegevuslubade kehtetuks tunnistamisele äärmiselt diskrimineerivaid põhjuseid kehtestades vastuolus liidu õigusega.

Eelotsuseküsimus

38 Nii kohtuasjas Costa kui kohtuasjas Cifone leidis Corte suprema di cassazione, et tal on kahtlusi seoses asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabaduse ulatuse tõlgendamisega ning eelkõige sellega, „kas seda ulatust võib piirata siseriikliku õiguskorraga viisil, mida leitakse olevat ning mis näib nii diskrimineeriv kui välistav".

39 Neil asjaoludel otsustas Corte suprema di cassazione kaks menetlust peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kuidas tõlgendada EÜ artikleid 43 ja 49 seoses asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabadusega spordivõistluste panuste sektoris, et teha otsus, kas asutamislepingu viidatud sätted võimaldavad või mitte kehtestada siseriiklikke õigusnorme, millega kehtestatakse riigi kasuks monopolikord ning tegevuslubade ja halduslubade süsteem, millega nähakse teatava arvu tegevuslubade raames ette:

a) üldine suund, mille kohaselt kaitstakse nende tegevuslubade omanikke, mis anti varasemal ajavahemikul välja menetluse kohaselt, millega üks osa ettevõtjaid jäeti õigusvastaselt kõrvale;

b) õigusnormid, mis tagavad faktiliselt, et säilivad juba omandatud majanduslikud positsioonid, mis omandati menetluse kohaselt, millega üks osa ettevõtjaid jäeti õigusvastaselt kõrvale (näiteks uutele tegevusloa omanikele kehtestatud [kohustus] mitte paigutada oma kontoreid juba olemasolevatele müügikohtadele lähemale, kui ette nähtud); ning

c) nende juhtumite kindlaksmääramine, mil tegevusluba tühistatakse ja mil määratakse väga suured tagatisrahad, sealhulgas juhtum, mil tegevusloa omanik haldab otseselt või kaudselt piiriülest mängutegevust, mis on samastatav tegevusloa esemeks oleva tegevusega?”

40 Euroopa Kohtu presidendi 6. aprilli 2010. aasta määrusega liideti kohtuasjad C-72/10 ja C-77/10 kirjalikuks ja suuliseks menetlemiseks ning kohtuotsuse tegemiseks.

Eelotsuse küsimuse vastuvõetavus

41 Itaalia valitsus seab eelotsuse küsimuse vastuvõetavuse kahtluse alla.

42 Esmalt väidab ta, et see küsimus on hüpoteetiline. Itaalia valitsuse meelest ei mõjuta Bersani dekreedist tuleneva Itaalia uue õigusnormi võimalik liidu õigusele mittevastavaks tunnistamine põhikohtuasjades süüdistatavaid, sest Stanley loobus vabatahtlikult osalemast 2006. aasta hankemenetlustes, mis korraldati kõnealuse uue õigusnormi kohaselt. Ta laseb mõista, et tegevuslubade andmise kord kui selline, milles Stanley ei osalenud, ei saa mõjutada M. Costa ja U. Cifone seisundit süüdimõistetutena.

43 Selles osas tuleb tõdeda, et vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale ei või liikmesriik kohaldada halduslikku formaalsuse täitmatajätmise eest kriminaalkaristust, kui asjaomane liikmesriik keeldus selle formaalsuse täitmisest või muutis selle võimatuks liidu õigust rikkudes (vt eespool viidatud kohtuotsus Placanica jt, punkt 69). Kuna eelotsuseküsimusega soovitakse konkreetselt teada, kas tingimused, mis olid siseriiklike õigusnormidega tegevusloa saamise eeldusena kehtestatud ja mille tõttu Stanley loobus osalemast põhikohtuasjas kõne all olevas hankemenetluses, olid liidu õigusega vastuolus, ei saa eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli olevate kohtuasjade lahendamiseks selle eelotsuse küsimuse asjakohasuses kahelda.

44 Teiseks leiab Itaalia valitsus, et eelotsuse küsimus on vastuvõetamatu, kuna see on liiga üldine.

45 Selles osas on tõsi, et nii liikmesriikide ja teiste huvitatud poolte esitatud märkuste kui ka Euroopa Kohtu vastuse täpsus ning isegi tarvilikkus võib sõltuda selle teabe piisavalt üksikasjalikust laadist, mis puudutab põhikohtuasjas kohaldatavate siseriiklike õigusnormide sisu ja eesmärki. Arvestades aga seda, et liikmesriigi kohtutel ja Euroopa Kohtul on erinevad ülesanded, tuleb pidada piisavaks seda, kui eelotsusetaotlusest nähtuvad põhikohtuasja ese ja selles tõusetunud liidu õiguskorda puudutavad peamised küsimused, et liikmesriikidel oleks võimalik vastavalt Euroopa Kohtu põhikirja artiklile 23 esitada oma märkused ja osaleda tõhusalt Euroopa Kohtu menetluses (8. septembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-42/07: Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, EKL 2009, lk I-7633, punkt 41). Põhikohtuasjades vastab eelotsusetaotlus neile nõuetele.

46 Seega tuleb Itaalia valitsuse poolt esitatud vastuväited eelotsusetaotluste vastuvõetavuse kohta tagasi lükata.

Eelotsuse küsimus

47 Eelotsusetaotluse esitanud kohus tõstatab oma küsimusega kaks probleemi, mida tuleb uurida eraldi.

48 Esiteks palutakse sel kohtul otsustada, kas meetmed, mida seadusandja võttis, et parandada selliste ettevõtjate nagu Stanley õigusvastast kõrvalejätmist 1999. aasta hankemenetlusest, on liidu õigusega kooskõlas. Kui esmapilgul tundub eelotsusetaotluse esitanud kohtule Bersani dekreediga ette nähtud ligikaudu 16 000 uue tegevusloa andmine olema Euroopa Kohtu eespool viidatud kohtuotsuse Placanica jt punktis 63 kehtestatud nõuetele vastav, kahtleb kohus siiski selles, kas liidu õigusega on kooskõlas uue korra teatud aspektidega 1999. aasta hankemenetluses tegevusloa saanud ettevõtjate ärilistele positsioonidele pakutud kaitse nende ettevõtjate võimaliku konkurentsi vastu, kes nimetatud 1999. aasta hankemenetlusest ebaseaduslikult välja jäeti ja kel oli 2006. aastal võimalus tegevuslubade andmise hankemenetluses esimest korda osaleda. Selles osas viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus eelkõige Bersani dekreedi artikli 38 lõigetes 2 ja 4 sätestatud kohustusele, mille kohaselt peavad uued tegevusloa omanikud tegutsema juba olemasolevatest teatud minimaalse vahemaa kaugusel.

49 Teiseks märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kuigi eespool viidatud kohtuotsuses Placanica jt kritiseeritud 1999. aasta hankemenetlusest väljajätmise põhjus kõrvaldati 2002. aastal vastu võetud seadusemuudatustega, kehtestati Bersani dekreediga rida uusi piiranguid eelkõige lepinguprojekti artiklis 23 ette nähtud juhtumite puhul, mil tegevusluba tühistatakse ja mil määratakse tagatisrahad. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb, kas need uued piirangud on liidu õigusega kooskõlas.

1999. aasta hankemenetluses tegevusloa saanud ettevõtjate poolt saavutatud äriliste positsioonide kaitse

50 Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib oma küsimuse esimeses osas sisuliselt seda, kas EÜ artikleid 43 ja 49 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui liikmesriik, kes majandustegevuseks tegevusloa andmisel jätab liidu õigust rikkudes välja ühe kategooria ettevõtjaid ja kes selle rikkumise parandamiseks korraldab konkursi suurele hulgale uutele tegevuslubadele, kaitseb olemasolevate ettevõtjate saavutatud ärilisi positsioone, kehtestades eelkõige minimaalsed vahemaad uute tegevusloa omanike tegevuskohtade ja olemasolevate ettevõtjate tegevuskohtade vahel.

51 Kõigepealt meenutagem, et – nagu Euroopa Kohus eespool viidatud kohtuotsuse Placanica jt punktis 63 leidis – siseriiklikus õiguskorras tuleb sätestada menetluslikud eeskirjad, mis tagavad esimesest hankemenetlusest ebaseaduslikult välja jäetud ettevõtjate õiguste kaitse, aga tingimusel, et need ei ole ebasoodsamad eeskirjadest, mis reguleerivad sarnaseid siseriiklikke olukordi (võrdsuse põhimõte), ja et need ei muuda liidu õiguskorraga antud õiguste kasutamist tegelikkuses võimatuks või ülemäära raskeks (tõhususe põhimõte).

52 Seejärel leidis Euroopa Kohus eespool viidatud kohtuotsuse Placanica jt samas punktis, et kohaseks lahenduseks oleks võinud olla nii vanade tegevuslubade kehtetuks tunnistamine ja uuesti väljaandmine kui ka piisava hulga uute tegevuslubade panemine enampakkumisele. Need mõlemad kaks lahendust võivad põhimõtteliselt vähemalt tulevikuks parandada teatud ettevõtjate ebaseaduslikku väljajätmist, lubades neil turul tegutseda samadel tingimustel kui olemasolevad ettevõtjad.

53 See ei ole nii aga juhul, kui olemasolevate ettevõtjate saavutatud ärilisi positsioone kaitstakse siseriiklike õigusnormidega. Asjaolu ise, et olemasolevad ettevõtjad said oma tegevust alustada mõni aasta varem kui ebaseaduslikult välja jäetud ettevõtjad ning neil oli seega võimalus turul ennast teatava maine ja püsiklientuuriga sisse seada, annab neile tavapäratu konkurentsieelise. Uute tegevusloa omanikega võrreldes täiendavate konkurentsieeliste andmine olemasolevatele ettevõtjatele säilitab ja tugevdab

esimesena mainitute 1999. aasta hankemenetlusest ebaseadusliku väljajätmise mõju ning see kujutab endast EÜ artiklite 43 ja 49 ning samuti võrdse kohtlemise põhimõtte uut rikkumist. Lisaks muudab selline meede 1999. aasta hankemenetlusest ebaseaduslikult välja jäetud ettevõtjatele liidu õigusega antud õiguste teostamise ülemäära raskeks ja seega ei vasta see tõhususe põhimõttele.

54 Selles kontekstis tuleb meenutada, et ametiasutused, kes väljastavad hasartmänge puudutavaid tegevuslube, peavad järgima EÜ asutamislepingu aluspõhimõtteid, eeskätt artikleid 43 ja 49, võrdse kohtlemise ja kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelu põhimõtet ning sellest tulenevat läbipaistvuse tagamise kohustust (vt selle kohta 3. juuni 2010. aasta otsus kohtuasjas C-203/08: Sporting Exchange, EKL 2010, lk I-4695, punkt 39, ning samuti 9. septembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-64/08: Engelmann, EKL 2010, lk I-8219, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika).

55 Ilma et see tingimata tähendaks kohustust viia läbi hankemenetlus, paneb nimetatud läbipaistvuskohustus, mida kohaldatakse siis, kui asjaomasest tegevusloast võib olla huvitatud mõnes muus liikmesriigis asuv ettevõtja kui see, kus tegevusluba antakse, tegevusluba väljastavale ametiasutusele kohustuse tagada kõigile potentsiaalsetele pakkujatele adekvaatsel tasemel avalikustatus, mis võimaldab avada tegevusloa andmise konkurentsile ning kontrollida tegevusloa andmise menetluse erapooletust (eespool viidatud kohtuotsused komisjon *vs.* Itaalia, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika, Sporting Exchange, punktid 40 ja 41, ning Engelmann, punkt 50).

56 Selliste tegevuslubade andmine peab põhinema objektiivsetel, mittediskrimineerivatel ja varem teada olevatel kriteeriumidel, nii et liikmesriigi ametiasutuste kaalutlusõiguse teostamine oleks piiritletud (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Engelmann, punkt 55 ja seal viidatud kohtupraktika).

57 Võrdse kohtlemise põhimõte kehtestab lisaks, et kõigile potentsiaalsetele pakkujatele peavad olema tagatud võrdsed võimalused ning seega, et kõigi nende suhtes peavad kehtima samad tingimused. See on nii eriti veel olukorras, nagu on kõne all põhikohtuasjades, kus asjaomane tegevuslubade väljaandja on juba rikkunud liidu õigusnorme ja kohelnud seetõttu teatud ettevõtjaid ebavõrdselt.

58 Mis puutub konkreetsemalt Bersani dekreedi artikli 38 lõigetes 2 ja 4 kehtestatud uute tegevusloa omanike kohustusse valida oma asukoht juba olemasolevatest tegevusloa omanikest teatud minimaalse vahemaa kaugusele, siis selle meetme mõjul kaitstakse juba olemasolevate ettevõtjate poolt saavutatud ärilisi positsioone, seades kahjulikumasse olukorda uued tegevusloa omanikud, kes peavad tegutsema äriliselt vähem huvitavates kohtades kui need, kus tegutsevad olemasolevad ettevõtjad. Seega diskrimineeritakse sellise meetmega ettevõtjaid, kes jäid 1999. aasta hankemenetlusest välja.

59 Mis puutub selle ebavõrdse kohtlemise võimalikku põhjendatust, siis tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et selliseid majanduslikke kaalutlusi, nagu 1999. aasta hankemenetluses tegevusloa saanud ettevõtjatele järjepidevuse, finantsstabiilsuse ja tehtud investeeringute eest õiglase kasu saamise tagamine, ei saa käsitleda ülekaaluka avaliku huvina, mis õigustaks asutamislepinguga tagatud põhivabaduse piiramist (eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 11. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-384/08: Attanasio Group, EKL 2010, lk I-2055, punktid 53–56).

60 Lisaks ei saa Itaalia valitsus sellistel asjaoludel, nagu on kõne all põhikohtuasjades, tõhusalt viidata mainitud eesmärgile tagada hasartmängude müügipunktide ühtlane jaotus riigi territooriumil selleks, et esiteks vältida liiga suurt hulka pakkumisi tarbijatele, kes elavad nende kihlveopakkujate lähedal, ja teiseks, et ennetada ohtu, et halvemini hasartmängude pakkumisega kaetud piirkondades elavad tarbijad mängivad salajasi mänge.

61 On tõsi, et need eesmärgid, milleks on esiteks vähendada mängimise võimalusi ja teiseks võidelda kuritegevuse vastu, allutades selles sektoris tegutsevad ettevõtjad kontrollile ja koondades hasartmängualase tegevuse nõnda kontrollitud süsteemi, kuuluvad nende hulka, mida on kohtupraktikas tunnustatud eesmärkidena, mis võivad õigustada põhivabaduste piiramist hasartmängusektoris (eespool viidatud kohtuotsus Placanica jt, punktid 46 ja 52).

62 Samas, mis puudutab esimest neist eesmärkidest, siis nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 63 märkis ja Euroopa Kohus eespool viidatud kohtuotsuse Placanica jt punktis 54 tõdes, on Itaalia hasartmängusektorit pikka aega iseloomustanud laienemispoliitika eesmärgiga tõsta maksutulu ja selles kontekstis ei saa seda kuidagi põhjendada eesmärgiga piirata tarbijate kalduvust mängida hasartmänge või piirata hasartmängude pakkumist. Kuna Bersani dekreediga suurendati veel märkimisväärselt mängupakkujate hulka, võrreldes Placanica jt kohtuotsuses kõne all olnud perioodiga, kehtib see järeldus sektori praeguses olukorras veelgi enam.

63 Järgmiseks, mis puudutab teist mainitud eesmärki, siis tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et liikmesriikide poolt kehtestatud piirangud peavad vastama proportsionaalsuse põhimõttele ja et liikmesriigi õigusnormid on seatud eesmärgi saavutamise tagamiseks sobivad üksnes juhul, kui võetud meetmed on ühtsed ja süstemaatilised (eespool viidatud kohtuotsus Placanica jt, punkt 48 ja 53).

64 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 67 välja toob, kehtestati minimaalse vahemaa nõue üksnes uute tegevusloa omanike jaoks, jättes välja juba olemasolevad. Seega, isegi kui müügipunktide vahelise minimaalse kauguse kord võiks iseenesest olla põhjendatud, ei saa lubada, et selliseid piiranguid kohaldatakse asjaoludel nagu on kõne all põhikohtuasjades, kus need kahjustavad üksnes uusi tegevusloa omanikke, kes turule tulevad.

65 Igal juhul võib müügipunktide vahelise minimaalse kauguse kord olla õigustatud ainult juhul, kui selliste eeskirjade tõeline eesmärk, mida peab kontrollima liikmesriigi kohus, ei ole mitte olemasolevate ettevõtjate äriliste positsioonide kaitsmine, vaid pigem, nagu väidab Itaalia valitsus, hasartmängualase tegevuse koondamine kontrollitud süsteemi. Lisaks on liikmesriigi kohtu ülesanne vajaduse korral kontrollida, kas minimaalse kauguse tagamise kohustus, mis takistab täiendavate müügipunktide avamist tihedalt rahvastatud piirkondades, võimaldab tõepoolest saavutada seatud eesmärki ja selle tegelik tagajärg on, et uued ettevõtjad otsustavad avada oma müügipunktid vähem rahvastatud kohtades ja nad tagavad seega kogu riigi kaetuse.

66 Järelikult tuleb esitatud küsimuse esimesele poolele vastata, et EÜ artikleid 43 ja 49 ning võrdse kohtlemise ja tõhususe põhimõtteid tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui liikmesriik, kes majandustegevuseks tegevusloa andmisel jätab liidu õigust rikkudes välja ühe kategooria ettevõtjaid ja kes selle rikkumise parandamiseks korraldab konkursi suurele hulgale uutele tegevuslubadele, kaitseb olemasolevate ettevõtjate saavutatud ärilisi positsioone, kehtestades eelkõige minimaalsed vahemaad uute tegevusloa omanike tegevuskohtade ja olemasolevate ettevõtjate tegevuskohtade vahel.

Uued piirangud, mis kehtestati Bersani dekreedi vastuvõtmise järgselt

67 Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib oma küsimuse teise poolega sisuliselt teada seda, kas EÜ artikleid 43 ja 49 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi sellised õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjades, mis näevad ette kihlvedude kogumiseks ja haldamiseks antud tegevusloa kehtetuks tunnistamise ja sellise tegevusloa saamiseks esitatud rahaliste tagatiste kaotamise juhul,

— kui tegevusloa omaniku, tema seadusliku esindaja või juhatuse liikme suhtes alustatakse kriminaalmenetlus süütegude eest, mis „võivad rikkuda usalduslikke suhteid AAMS-iga”, nagu on sätestatud lepinguprojekti artikli 23 lõike 2 punktis a;

— või kui tegevusloa omanik turustab liikmesriigi territooriumil või ka väljaspool riigi piire asuvate telemaatiliste lehekülgede kaudu AAMS-i hallatavate hasartmängudega samastatavaid hasartmänge või liikmesriigi õiguskorras keelatud hasartmänge, nagu on sätestatud lepinguprojekti artikli 23 lõikes 3.

68 Selles osas nähtub Euroopa Kohtule esitatud dokumentidest, kuigi lepinguprojekti artikkel 23 näeb formaalselt ette tegevusloa kehtetuks tunnistamise juhud, kujutavad need tühistamise juhud endast tegelikult ka tegevusloa saamise tingimusi, sest selle ettevõtja tegevusluba, kes neile tingimustele tegevusloa andmise hetkel ei vasta, tühistatakse koheselt. Kuna Stanley töökorraldust arvestades on Stanley see, kellel lasub põhimõtteliselt kohustus taotleda tegevusluba, mis omakorda võimaldab tegutseda sellistel AEK-del, mida juhivad M. Costa ja U. Cifone, piirab mis tahes takistus Stanley'le tegevusloa andmisel automaatselt ka viimati mainitute tegevust.

Sissejuhatavad märkused

69 Kõigepealt tuleb meenutada, et EÜ artiklid 43 ja 49 nõuavad teenuste osutamise vabaduse kõigi piirangute kaotamist, isegi kui need laienevad samaväärselt nii selle riigi kui ka teiste liikmesriikide teenuseosutajatele, kui need võivad keelata, takistada või muuta vähem soodsaks selle teenuseosutaja tegevuse, kelle asukoht on mõnes teises liikmesriigis, kus ta osutab seaduslikult sarnaseid teenuseid (eespool viidatud kohtuotsus Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika).

70 On selge, et sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjades, mis seavad majandustegevuse teostamise tingimuseks tegevusloa omamise ja näevad ette erinevad juhud tegevusloa kehtetuks tunnistamiseks, kujutavad endast EÜ artiklitega 43 ja 49 tagatud vabaduste piiramist.

71 Selliseid piiranguid võib siiski lubada EÜ artiklites 45 ja 46 otseselt ette nähtud erandite alusel või kui need on õigustatud ülekaaluka üldise huvi tõttu, tingimusel et need vastavad Euroopa Kohtu praktikast tulenevatele proportsionaalsuse nõuetele. Selles osas on kohtupraktikas tunnustatud mitmeid ülekaalukaid üldisi huve nagu näiteks tarbijakaitse, pettuste ja hasartmängudega seotud liigsele kulutamisele õhutamise ennetamise ning üldise avaliku korra säilitamise eesmärgid (eespool viidatud kohtuotsus Placanica jt, punktid 45, 46 ja 48).

72 Lisaks tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktis 54 viidatud sätetest ja põhimõtetest, et selliste tegevuslubade andmisel, nagu on kõne all põhikohtuasjades, on tegevusluba väljastaval ametiasutusel läbipaistvuskohustus, millest tulenevalt on tal eelkõige kohustus tagada kõigile potentsiaalsetele pakkujatele adekvaatsel tasemel avalikustatus, mis võimaldab avada tegevusloa andmise konkurentsile ning kontrollida tegevusloa andmise menetluse erapooletust (eespool viidatud kohtuotsused komisjon *vs*. Itaalia, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika, Sporting Exchange, punktid 40 ja 41, ning Engelmann, punkt 50).

73 Läbipaistvuse põhimõte, mis tuleneb võrdsuse põhimõttest, peamine eesmärk antud kontekstis on tagada, et iga huvitatud ettevõtja saaks hankemenetluses pakkumuse esitamise otsuse teha kogu olulise teabe põhjal ja et puuduks oht, et hankija eelistab soosikuid või tegutseb omavoliliselt. See tähendab, et kõik hankemenetluse tingimused ja eeskirjad peavad olema sõnastatud selgelt, täpselt ja ühemõtteliselt, nii et ühelt poolt võimaldaks see kõigil piisavalt informeeritud ja mõistlikult tähelepanelikel pakkujatel mõista nende täpset ulatust ja neist ühtemoodi aru saada ning teiselt poolt oleks võimalik piirata hankija kaalutlusõigust ning lubada tal kontrollida, kas pakkujate esitatud pakkumused vastavad tegelikult kõnealuse menetluse kriteeriumidele (vt selle kohta 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-496/99 P: komisjon *vs*. CAS Succhi di Frutta, EKL 2004, lk I-3801, punkt 111, ning 13. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-250/06: United Pan-Europe Communications Belgium jt, EKL 2007, lk I-11135, punktid 45 ja 46).

74 Lisaks nõuab õiguskindluse põhimõte, et õiguslik regulatsioon oleks selge ja täpne ning selle mõju ettenähtav eelkõige juhtudel, kui see võib üksikisikutele ja ettevõtjatele kaasa tuua soovimatuid tagajärgi (vt selle kohta Euroopa Kohtu 7. juuni 2005. aasta otsus kohtuasjas C-17/03: VEMW jt, EKL 2005, lk I-4983, punkt 80 ja seal viidatud kohtupraktika).

75 Eelotsuse küsimuse teist osa tuleb analüüsida just neid kaalutlusi silmas pidades.

Tegevusloa kehtetuks tunnistamine kriminaalmenetluse alustamise tõttu

76 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 93 märgib, võib kriminaalkorras süüdi mõistetud isikute poolt juhitud ettevõtjate väljajätmist põhimõtteliselt pidada meetmeks, mida õigustab kuritegevusega võitlemise eesmärk. Ja nagu Euroopa Kohus on korduvalt leidnud, hõlmavad hasartmängud süütegude ja pettuste toimepanemise kõrgendatud ohtu, arvestades saadava tulu ja mängijatele pakutavate potentsiaalsete võitude suurust (eespool viidatud kohtuotsus Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, punkt 63).

77 Samas on tegevusloa kehtetuks tunnistamine tegevusloa omaniku jaoks väga karm meede ja seda eriti sellistel asjaoludel, nagu on kõne all põhikohtuasjades, kus tegevusloa kehtetuks tunnistamine toob lepinguprojekti artikli 23 lõike 6 kohaselt automaatselt kaasa suure rahalise tagatise kaotamise ning võimaliku kohustuse hüvitada AAMS-ile tekitatud kahju.

78 Selleks, et iga potentsiaalne pakkuja saaks kindlusega hinnata selliste sanktsioonide tema suhtes kohaldamise ohtu, tagada ohu puudumine, et hankija eelistab soosikuid või tegutseb omavoliliselt, ja lõpuks et tagada õiguskindluse põhimõtte järgimine, on seega vaja, et asjaolud, mille esinemisel neid sanktsioone kohaldatakse, oleksid sõnastatud selgelt, täpselt ja ühemõtteliselt.

79 Lepinguprojekti artikli 23 lõike 2 punktis a esinev viide „19. märtsi 1990. aasta seaduses nr 55 käsitletud" süütegudele, mis puudutab organiseeritud kuritegevust ja muud liiki kuritegevust, mis kujutab ühiskonnale väga suurt ohtu, tundub olevat selle nõudega kooskõlas eeldusel, et seda kontrollib eelotsusetaotluse esitanud kohus. Seevastu ja samuti eeldusel, et eelotsusetaotluse kohus seda kontrollib, ei tundu see nii olevat osas, mis puudutab selle sama sätte viidet „kõigi[le] muude[le] kuritegude[le] […], mis võivad rikkuda usalduslikke suhteid AAMS-iga". Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab analüüsima, kas piisavalt informeeritud ja mõistlikult tähelepanelik pakkuja võis mõista selle viite täpset ulatust.

80 Selle analüüsi raames peab kohus eelkõige arvesse võtma esiteks asjaolu, et potentsiaalsetel pakkujatel oli hankemenetluse dokumentide uurimiseks aega vähem kui kaks kuud, ja teiseks AAMS-i suhtumist Stanley poolt esitatud selgitustaotluste suhtes.

81 Igal juhul tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et liikmesriigi õigusnormidega kehtestatud piirangud ei tohi minna kaugemale sellest, mis on kavandatud eesmärgi saavutamiseks vajalik (eespool viidatud kohtuotsus Gambelli jt, punkt 72). Olgugi et sellest tulenevalt võib teatud tingimustel osutuda õigustatuks preventiivsete meetmete võtmine hasartmänguettevõtja suhtes, keda usaldusväärsete tõendite alusel kahtlustatakse seotuses kriminaalse tegevusega, tuleks tegevusloa kehtetuks tunnistamise kaudu turult kõrvaldamist pidada kuritegevusega võitlemise eesmärgi suhtes proportsionaalseks üksnes siis, kui see põhineb seadusjõudu omaval kohtuotsusel ja see puudutab piisavalt rasket süütegu. Õigusnorme, millega kas või ajutiselt lükatakse ettevõtja turult välja, võib pidada proportsionaalseks üksnes tingimusel, et ette on nähtud tõhus õiguskaitsevahend ja kahju hüvitamine juhul, kui see turult välja lükkamine osutub seejärel põhjendamatuks.

82 Muu hulgas ilmneb – asjaolu, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus peab kontrollima –, et lepinguprojekti artikli 23 lõike 2 punktis a esinev kehtetuks tunnistamise põhjus takistas tegelikkuses 2006. aasta hankemenetluses osaleda sellistel ettevõtjatel nagu Stanley, kelle esindajate suhtes olid sel ajal käimas enne eespool viidatud Placanica jt kohtuotsuse kuulutamist alustatud kriminaalmenetlused, mis lõppesid õigeksmõistvate otsustega hilisemas staadiumis.

83 Seda arvestades tuleb meenutada, et eespool viidatud kohtuotsusest Placanica jt tuleneb, et Itaalia Vabariik ei saa kohaldada ilma tegevusloa või politsei loata kihlveosummade kogumise eest kriminaalkaristusi isikutele, kes on seotud ettevõtjaga, kes jäeti liidu õigust rikkudes asjakohastest hankemenetlustest välja (kohtuotsuse punkt 70). See kohtuotsus kuulutati 6. märtsil 2007 ehk neli kuud pärast 20. oktoobri 2006. aasta tähtaega, mis määrati Bersani dekreediga hankemenetluses taotluste esitamiseks.

84 Järelikult kuna sellise ettevõtja nagu Stanley või tema esindajate või juhatuse liikmete vastu alustatud kriminaalmenetlused, mis eelkõige kohtuotsust Placanica jt arvesse võttes osutusid hiljem alusetuteks, olid Bersani dekreediga ette nähtud hankemenetluse hetkel veel pooleli, muutes sellise ettevõtja osalemise selles menetluses praktiliselt võimatuks, ohustades mainitud kriminaalmenetluste tõttu tema tegevusloa kohese kehtetuks tunnistamisega, siis tuleb tõdeda, et uus hankemenetlus tegelikult ei parandanud selle ettevõtja väljajätmist eespool viidatud kohtuotsuses Placanica jt kritiseeritud varasemast hankemenetlusest.

85 Sellest tulenevalt ja samadel põhjustel, mis on selles kohtuotsuses esitatud, ei saa kohaldada ilma tegevusloa või politsei loata kihlveosummade kogumise eest kriminaalkaristusi sellistele isikutele nagu M. Costa ja U. Cifone, kes on seotud sellise ettevõtjaga nagu Stanley, kes jäeti liidu õigust rikkudes varasematest hankemenetlustest välja, isegi pärast Bersani dekreediga ette nähtud uut hankemenetlust.

86 Arvestades küsimuse sellele osale antavat vastust eespool esitatud kaalutluste pinnalt, ei ole vaja uurida, kas ja kui, siis mil määral vaidlusalune säte kahjustab, nagu seda väidavad M. Costa ja U. Cifone, süütuse presumptsiooni, mis kuulub liikmesriikide ühiste põhiseaduslike traditsioonide hulka ja mis on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 48.

Tegevusloa kehtetuks tunnistamine väljaspool riigi piire asuvate telemaatiliste lehekülgede kaudu hasartmängude turustamise tõttu

87 Nagu näitavad nii Stanley ja AAMSi vaheline suhtlus, mis on kokku võetud käesoleva kohtuotsuse punktides 21–26, kui ka asjaolu, et kohtujurist oli sunnitud oma ettepaneku punktides 72–89 esitama kaks alternatiivset lahendust, mis põhinevad lepinguprojekti artikli 23 lõike 3 hoopis erinevatel tõlgendustel, ei ole viimati mainitud säte selge.

88 Ebaselge on selle sätte eesmärk ja mõju, milleks võiks olla kas takistada tegevusloa omanikku turustada Itaalias aktiivselt muid hasartmänge kui neid, milleks tal on tegevusluba, või takistada igasugust piiriülest hasartmängualast tegevust, eelkõige sellist, mida teostatakse viisil, nagu seda teeb Stanley AEK-de kaudu.

89 Selles osas on tõsi, et ELTL artiklis 267 kehtestatud koostöökorra raames on siseriiklike õigusnormide tõlgendamine liikmesriigi kohtute ja mitte Euroopa Kohtu ülesanne (eespool viidatud kohtuotsus Placanica jt, punkt 36). Samas tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktides 72–74 viidatud kohtupraktikast, et liidu õigus nõuab, et põhikohtuasjades kõne all olevaga sarnase hankemenetluse tingimused ja eeskirjad peavad olema sõnastatud selgelt, täpselt ja ühemõtteliselt. Lepinguprojekti artikli 23 lõike 3 puhul see nii ei ole ja seda isegi täiendatavate selgituste valguses, mille AAMS Stanley nõudel esitas.

90 Tuleb tõdeda, et Stanley sugusele ettevõtjale ei saa ette heita seda, et ta loobus esitamast taotlust tegevusloale olukorras, kus puudus igasugune õiguskindlus, seni kuni säilis ebakindlus selle ettevõtja tegutsemismeetodi kooskõla osas tegevusloa saamisel sõlmitava lepingu sätetega. Kuna selline ettevõtja oli eespool viidatud kohtuotsuses Placanica jt kritiseeritud varasemast hankemenetlusest liidu õigust rikkudes välja jäetud, tuleb tõdeda, et uus hankemenetlus selle ettevõtja väljajätmist tegelikult ei parandanud.

91 Kõiki neid kaalutlusi arvestades tuleb esitatud küsimuse teisele osale vastata, et EÜ artikleid 43 ja 49 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui ilma tegevusloa või politsei loata kihlveosummade kogumise eest kohaldatakse kriminaalkaristusi isikutele, kes on seotud ettevõtjaga, kes jäeti liidu õigust rikkudes varasemast hankemenetlusest välja, isegi pärast uue hankemenetluse korraldamist, mille eesmärk oli seda liidu õiguse rikkumist parandada, kuna see uus hankemenetlus ja sellest tulenev uute tegevuslubade andmine tegelikult selle ettevõtja ebaseaduslikku väljajätmist varasemast hankemenetlusest ei parandanud.

92 EÜ artiklitest 43 ja 49, võrdse kohtlemise põhimõttest, läbipaistvuskohustusest ja õiguskindluse põhimõttest tulenevalt peavad sellise hankemenetluse, nagu on kõne all põhikohtuasjades, tingimused ja eeskirjad ja iseäranis sellised sätted nagu lepinguprojekti artikli 23 lõike 2 punktis a ja lõikes 3, mis näevad ette hankemenetluses antud tegevusloa kehtetuks tunnistamise, olema sõnastatud selgelt, täpselt ja ühemõtteliselt, mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

Kohtukulud

93 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, v.a poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas koda) otsustab:

1. **EÜ artikleid 43 ja 49 ning võrdse kohtlemise ja tõhususe põhimõtteid tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui liikmesriik, kes majandustegevuseks tegevusloa andmisel jätab liidu õigust rikkudes välja ühe kategooria ettevõtjaid ja kes selle rikkumise parandamiseks korraldab konkursi suurele hulgale uutele tegevuslubadele, kaitseb olemasolevate ettevõtjate saavutatud ärilisi positsioone, kehtestades eelkõige minimaalsed vahemaad uute tegevusloa omanike tegevuskohtade ja olemasolevate ettevõtjate tegevuskohtade vahel.**

2. **EÜ artikleid 43 ja 49 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus see, kui ilma tegevusloa või politsei loata kihlveosummade kogumise eest kohaldatakse kriminaalkaristusi isikutele, kes on seotud ettevõtjaga, kes jäeti liidu õigust rikkudes varasemast hankemenetlusest välja, isegi pärast uue hankemenetluse korraldamist, mille eesmärk oli seda liidu õiguse rikkumist parandada, kuna see uus hankemenetlus ja sellest tulenev uute tegevuslubade andmine tegelikult selle ettevõtja ebaseaduslikku väljajätmist varasemast hankemenetlusest ei parandanud.**

3. **EÜ artiklitest 43 ja 49, võrdse kohtlemise põhimõttest, läbipaistvuskohustusest ja õiguskindluse põhimõttest tulenevalt peavad sellise hankemenetluse, nagu on kõne all põhikohtuasjades, tingimused ja eeskirjad ja iseäranis sellised sätted nagu riigimonopolide haldamisega tegeleva autonoomse asutuse ja muude üritustega kui hobuste võiduajamised seotud kihlvedude sõlmimiseks tegevusloa taotleja vahel sõlmitava lepingu projekti artikli 23 lõike 2 punktis a ja lõikes 3, mis näevad ette hankemenetluses antud tegevusloa kehtetuks tunnistamise, olema sõnastatud selgelt, täpselt ja ühemõtteliselt, mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.**

Allkirjad