Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

8. september 2016*

Eelotsusetaotlus — ELTL artikkel 49 — Asutamisvabadus — Hasartmängud — Piirangud — Ülekaalukas üldine huvi — Proportsionaalsus — Riigihanked — Hankes osalemise tingimused ning finants- ja majandusliku olukorra hindamine — Pakkuja hankemenetlusest kõrvaldamine seetõttu, et ta jättis esitamata finants- ja majandusliku seisundi õiendid, mille on välja andnud kaks eri panka — Direktiiv 2004/18/EÜ — Artikkel 47 — Kohaldatavus

Kohtuasjas C-225/15,

mille ese on Tribunale di Reggio Calabria (Reggio Calabria esimese astme kohus, Itaalia) 28. veebruari 2015. aasta otsusega ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 15. mail 2015, kriminaalasjas, milles süüdistatav on

Domenico Politanò

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president M. Ilešič, kohtunikud C. Toader (ettekandja), A. Rosas, A. Prechal ja E. Jarašiūnas,

kohtujurist: N. Wahl,

kohtusekretär: ametnik L. Carrasco Marco,

arvestades kirjalikus menetluses ja 13. aprilli 2016. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

— D. Politanò, esindajad: *avvocato* D. Agnello ja *avvocato* D. Neto,

— Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* C. Colelli,

— Belgia valitsus, esindajad: M. Jacobs ja L. Van den Broeck, keda abistasid *advocaat* P. Vlaemminck, *advocaat* R. Verbeke ja *advocaat* B. Van Vooren,

— Saksamaa valitsus, esindajad: T. Henze ja J. Möller,

— Poola valitsus, esindaja: B. Majczyna,

— Euroopa Komisjon, esindajad: E. Montaguti, H. Tserepa-Lacombe ja A. Tokár,

olles 16. juuni 2016. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab ELTL artikli 49, võrdse kohtlemise ja tõhususe põhimõtete ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivi 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta (ELT 2004, L 134, lk 114; ELT eriväljaanne 06/07, lk 132) artikli 47 tõlgendamist.

2 Taotlus on esitatud kriminaalmenetluses, mida alustati Domenico Politanò suhtes seetõttu, et ta rikkus Itaalia kihlveopanuste vastuvõtmist reguleerivaid õigusakte.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Direktiivi 2004/18 artikli 1 lõike 2 punktides a ja d ning lõikes 4 oli sätestatud:

„2.

a) Riigihankelepingud – ühe või mitme ettevõtja ning ühe või mitme ostja vahel kirjalikult sõlmitud rahaliste huvidega seotud lepingud, mille objektiks on ehitustööd, toodete tarnimine või teenuste osutamine käesoleva direktiivi tähenduses.[...]

d) Teenuste riigihankelepingud – muud riigihankelepingud kui ehitustööde või asjade riigihankelepingud, mille eesmärgiks on II lisas nimetatud teenuste osutamine.

[...]

4. Teenuste kontsessioon – sama liiki leping kui teenuste riigihankeleping, välja arvatud asjaolu, et vastutasuks teenuste osutamise eest antakse üksnes õigus teenust kasutada või see õigus koos tasuga. “

4 Selle direktiivi artikkel 17 „Teenuse kontsessioonid“ nägi ette:

„Ilma et see piiraks artikli 3 kohaldamist, ei kohaldata käesolevat direktiivi artikli 1 lõikes 4 määratletud teenuste kontsessioonide suhtes.“

5 Nimetatud direktiivi artikkel 47 „Finants- ja majanduslik seisund“ oli sõnastatud järgmiselt:

„1. Ettevõtja finants- ja majanduslikku seisundit võib üldjuhul tõendada ühe või mitme järgmise dokumendiga:

a) asjakohane pangaõiend või ametialase vastutuskindlustuse tõend, kui see on asjakohane;

b) bilanss või bilansi väljavõtted, kui bilansi avaldamine on ettevõtja asukohariigi õiguse alusel nõutav;

c) väljavõte ettevõtja kogukäibest ja, kui see on asjakohane, lepinguga seotud valdkonna käibest kõige rohkem viimase kolme majandusaasta jooksul, sõltuvalt ettevõtte asutamise või tema äritegevuse algusest, kuivõrd need andmed käibe kohta on olemas.

2. Vajaduse korral võib ettevõtja konkreetse lepingu puhul kasutada teiste üksuste võimalusi, olenemata nendevaheliste sidemete õiguslikust laadist. Sel juhul peab ta ostjale tõendama, et tal on võimalus vajalikke vahendeid käsutada, esitades selleks näiteks kõnealuste üksuste poolt võetud vastava kohustuse.

3. Samadel tingimustel võib artiklis 4 nimetatud ettevõtjate ühendus kasutada ühenduse liikmete või muude üksuste võimalusi.

4. Ostjad täpsustavad hanketeates või pakkumiskutses, millised lõikes 1 nimetatud dokumendid nad välja valisid ning milliseid muid dokumente tuleb esitada.

5. Kui ettevõtja ei saa ostja nõutud dokumente mõjuval põhjusel esitada, võib ta oma finants- ja majanduslikku olukorda tõendada ostja poolt sobivaks peetud muude dokumentidega.“

6 Direktiiv 2004/18 on tunnistatud kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiviga 2014/24/EL (ELT 2014, L 94, lk 65).

Itaalia õigus

7 2. märtsi 2012. aasta dekreetseaduse nr 16, millega kehtestatakse kiireloomulised sätted maksusüsteemi lihtsustamise ning kontrollimenetluste tõhustamise ja tugevdamise alal (decreto-legge n. 16 – Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento; *GURI* nr 52, 2.3.2012, lk 1), mis koos muudatustega on seadusena kinnitatud 26. aprilli 2012. aasta seadusega nr 44 (*GURI* regulaarne lisa nr 99, 28.4.2012), (edaspidi „2012. aasta dekreetseadus“) artikli 10 lõigetes 9*octies* ja 9*novies* on ette nähtud:

„9 *octies* Korraldades ümber avalikke hasartmänge käsitlevaid sätteid, sealhulgas spordivõistlustel, ka hobuste võiduajamistel ja spordiga mitteseotud sündmustel tehtavaid kihlveopanuseid käsitlevaid sätteid, on käesoleva lõike eesmärk soodustada seda ümberkorraldamist kõnesoleva kihlveopanuste vastuvõtmise kontsessioonide tähtaja möödumise esmase ajalise ühtlustamise abil, järgides samal ajal nõuet, et liikmesriigi eeskirjad, mille kohaselt valitakse välja isikud, kes võtavad spordivõistlustel, ka hobuste võiduajamistel ja võistlustel, mis ei ole spordivõistlused, riigi huvides vastu kihlveopanuseid, tuleb kohandada Euroopa Liidu Kohtu 16. veebruari 2012. aasta otsusest liidetud kohtuasjades C-72/10 ja C-77/10 tulenevatele põhimõtetele. Selleks kuulutab sõltumatu riigimonopolide amet nimetatud kihlveopanuste vastuvõtmise teatava hulga tegevuslubade kehtivuse eelseisvat lõppemist arvestades viivitamata ja igal juhul hiljemalt 31. juulil 2012 välja hanke kihlveopanuseid koguvate isikute valimiseks vähemalt järgmisi kriteeriume arvestades:

a) osaleda võivad isikud, kes tegelevad juba mängupanuste vastuvõtmisega ühes Euroopa Majanduspiirkonna riigis, kus neil on asu- või tegevuskoht, kehtiva ja asjakohase tegevusloa alusel, mis on välja antud selle riigi õiguskorras kehtivate sätete kohaselt, ning kes on ka väärikad ja usaldusväärsed ning kellel on riigimonopolide sõltumatu ameti nimetatud majanduslikud ja varalised näitajad, võttes arvesse seda valdkonda käsitlevaid õigusnorme, millele on viidatud 13. detsembri 2010. aasta seaduses nr 220 ja 6. juuli 2011. aasta dekreetseaduses nr 98, mis koos muudatustega on seadusena kinnitatud 15. juuli 2011. aasta seadusega nr 111;

b) 30. juunil 2016 lõppevad kontsessioonid väljastatakse spordisündmuste ja samuti hobuste võiduajamiste ning spordiga mitteseotud sündmuste kihlveopanuste kogumiseks üksnes füüsilises võrgus kuni 2000-le agentuurile, kelle ainus tegevusala on hasartmängutoodete turustamine, nägemata ette piiranguid minimaalsete vahemaade kohta nende agentuuride vahel või nende ja samasuguseid kihlveopanuseid vastuvõtvate muude juba tegutsevate vastuvõtupunktide vahel;

c) hinna koostisosana on ette nähtud minimaalne lepingutasu 11 000 eurot agentuuri kohta;

d) sõlmitakse kontsessioonileping, mille sisu on kooskõlas kõikide teiste Euroopa Liidu Kohtu eespool viidatud 16. veebruari 2012. aasta otsusest tulenevate põhimõtetega ja nendega kooskõlas olevate kehtivate liikmesriigi õigusnormidega hasartmängude valdkonnas;

e) agentuure on võimalik juhtida mis tahes kommuunist või provintsist ilma territooriumist lähtuvate digitaalsete piirangute ja tingimusteta, mis soodustavad isikuid, kellel juba on samasuguste kihlveopanuste vastuvõtmise luba, või mis igal juhul võivad viimastele kasulikuks osutuda;

f) moodustatakse tagatised, mis on kooskõlas 6. juuli 2011. aasta dekreetseaduse nr 98 (koos muudatustega seadusena kinnitatud 15. juuli 2011. aasta seadusega nr 111) artikliga 24.

9*novies* Lõikes 9*octies* nimetatud kontsessionäärid, kelle kontsessioon lõpeb 30. juunil 2012, jätkavad panuste vastuvõtmist kuni uute kontsessioonide andmiseni vastavalt eelmisele lõikele. Kehtetuks tunnistatakse 6. juuli 2011. aasta dekreetseaduse nr 98 (koos muudatustega seadusena kinnitatud 15. juuli 2011. aasta seadusega nr 111) artikli 24 lõiked 37 ja 38, 30. detsembri 2004. aasta seaduse nr 311 artikli 1 lõike 287 punkt e ning 4. juuli 2006. aasta dekreetseaduse nr 223 (koos muudatustega seadusena kinnitatud 4. augusti 2006. aasta seadusega nr 248) artikli 38 lõike 4 punkt e.“

8 Vastavalt 2012. aasta dekreetseaduse sätetele kuulutasid Itaalia ametiasutused 2012. aastal välja riigihankemenetlused. Vastavale hanketeatele (edaspidi „Monti hanke teade“) lisatud halduseeskirjades, mis käsitlevad kontsessioonide andmist ja lepingute allkirjastamist, oli artikliga 3.2 vähem kui kaks aastat tagasi asutatud pakkujatele, kelle hasartmänguettevõtja tegevusest saadav kogutulu oli kahel viimasel majandusaastal alla kahe miljoni euro, ette nähtud kohustus esitada õiendid, mille on andnud välja vähemalt kaks panka ning mis tõendavad nende finants- ja majanduslikku seisundit.

9 Direktiiv 2004/18 on Itaalia õiguskorda üle võetud 12. aprilli 2006. aasta seadusandliku dekreediga nr 163, millega kehtestatakse direktiivide 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ elluviimiseks ehitustööde, teenuste ja asjade riigihankelepingute seadustik (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE; *GURI* regulaarne lisa nr 100, 2.5.2006).

10 Selle seadusandliku dekreedi artikli 41 kohaselt täpsustab tingimusi, mis peavad olema täidetud, et tõendada teenuse osutamiseks nõutavat finants- ja majanduslikku seisundit, hankija. Sama artikli kohaselt võib konkurent, kes ei saa mõjuvatel põhjustel nõutavaid pangaõiendeid või raamatupidamislikke tõendeid esitada, seda seisundit tõendada siiski ükskõik missuguse muu dokumendiga, mida hankija peab sobivaks.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

11 Questura di Reggio Calabria (Reggio Calabria politseiprefektuur, Itaalia) halduspolitsei osakond tuvastas 6. veebruaril 2015 kontrolli tulemusena, mille ta viis läbi Polistenas (Itaalia) asuvates äriruumides „Betuniq“, mida haldab D. Politanò ja mis kuulub Malta õiguse alusel tegutsevale äriühingule UniqGroup Ltd (edaspidi „UniqGroup“), et seal tegeldakse kihlvedude vastuvõtmisega ilma kontsessiooni, loa või litsentsita.

12 Sellest tulenevalt määras Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Palmi (Palmi esimese astme kohtu eeluurimiskohtunik, Itaalia) selleks tegevuseks kasutatava vara ennetava aresti.

13 D. Politanò esitas eelotsusetaotluse esitanud kohtule selle otsuse peale määruskaebuse, milles ta väitis, et mõni tingimus Monti hanke teates on ELTL artiklitega 49 ja 56 vastuolus.

14 Nii ei kujuta põhikohtuasja määruskaebuse esitaja käitumine tema sõnul endast rikkumist, sest kihlveopanuste vastuvõtmist spordiüritustel Malta äriühingu UniqGroup huvides tuleb pidada seaduslikuks, kuna siseriiklikud õigusaktid on ELTL artiklitega 49 ja 56 vastuolus.

15 Ta väidab seoses sellega, et UniqGroup jäeti 2012. aastal välja kuulutatud hankemenetlusest kõrvale põhjendusel, et ta ei ole esitanud kahte finants- ja majandusliku seisundi õiendit, mille on välja andnud kaks eri panka, nagu on nõutud Monti hanke teatele lisatud halduseeskirjade artiklis 3.2.

16 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul oleks niisuguses hankemenetluses, nagu on arutusel põhikohtuasjas, milles konkureerivad eri liikmesriikides asuvad hasartmänguettevõtjad, pidanud kindlasti järgima direktiivi 2004/18 artiklit 47, mis näeb ette võimaluse hinnata ettevõtjate finants- ja majanduslikku seisundit „ostja poolt sobivaks peetud muude dokumentidega“.

17 Itaalia ametiasutused oleksid hanke rangete osalemistingimuste määratlemisel tingimata pidanud järgima põhimõtet, mille kohaselt peab hankes saama osaleda võimalikult palju pakkujaid ning igale asjast huvitatud isikule tuleb tagada võimalus tõendada oma finants- ja majanduslikku seisundit ka ükskõik missuguse muu dokumendiga peale nende, mida hankija nõuab, kui seda peetakse sobivaks.

18 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul järeldub sellest, et ametiasutused olid kohustatud sõnaselgelt ära näitama kriteeriumid, mida peetakse sobivaks, et tõendada nõutavat finants- ja majanduslikku seisundit, et iga pakkuja saaks seda igal juhul tegelikult tõendada.

19 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul ei võimaldanud Monti hanke teatele lisatud halduseeskirjad antud juhul UniqGroupil oma finants- ja majanduslikku seisundit tõendada teisiti kui konkreetselt nimetatud dokumentidega.

20 Neil asjaoludel otsustas Tribunale di Reggio Calabria (Reggio Calabria esimese astme kohus, Itaalia) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas ELTL [artiklit] 49 ning võrdse kohtlemise põhimõtet ja tõhususe põhimõtet tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi hasartmängualased õigusnormid, mis näevad kontsessioonide andmiseks ette uue hanke korraldamise (nagu on ette nähtud [2012. aasta dekreetseaduse artikli 10 lõikes] 9*octies*) ning milles on sätestatud hankest majandusliku ja finantsseisundiga seotud nõuetele mittevastavuse tõttu kõrvaldamise tingimus, kuna nõuetele vastavuse tõendamiseks ei ole ette nähtud muud alternatiivi kui kahe eri finantsasutuse antud õiendi esitamine?

2. Kas direktiivi 2004/18 artiklit 47 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi hasartmängualased õigusnormid, mis näevad kontsessioonide andmiseks ette uue hanke korraldamise (nagu on ette nähtud [2012. aasta dekreetseaduse artikli 10 lõikes] 9*octies*) ning milles on sätestatud hankest finants- ja majandusliku seisundiga seotud nõuetele [mittevastavuse tõttu kõrvaldamise tingimus], ilma et nõuetele vastavuse tõendamiseks oleks ette nähtud muid dokumente ja alternatiive, nagu nõuavad rahvusvahelised õigusnormid?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Vastuvõetavus

21 Itaalia valitsus ja – ainult teise küsimuse osas – Euroopa Komisjon leiavad, et eelotsusetaotlus tuleb tunnistada vastuvõetamatuks, kuna eelotsusetaotluses ei ole kirjeldatud faktilist raamistikku nii piisavalt, et see võimaldaks Euroopa Kohtul anda tarviliku vastuse.

22 Sellega seoses tuleb meelde tuletada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt eeldatakse, et liidu õiguse tõlgendamise küsimused, mis liikmesriigi kohus on esitanud õiguslikus ja faktilises raamistikus, mille ta on määratlenud omal vastutusel ja mille õigsuse kontrollimine ei ole Euroopa Kohtu ülesanne, on asjakohased. Liikmesriigi kohtu esitatud eelotsusetaotluse saab Euroopa Kohus jätta läbi vaatamata vaid siis, kui on ilmne, et liidu õigusnormi tõlgendamine, mida siseriiklik kohus palub, ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, või ka juhul, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (kohtuotsus, 22.1.2015, Stanley International Betting ja Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punkt 26 ja seal viidatud kohtupraktika).

23 Samuti tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et selleks, et jõuda liikmesriigi kohtule tarviliku liidu õiguse tõlgenduseni, on vaja, et asjaomane kohus määraks kindlaks esitatud küsimuste faktilise ja õigusliku raamistiku või vähemalt selgitaks küsimuste aluseks olevaid faktilisi eeldusi. Lisaks peavad eelotsusetaotluses olema välja toodud täpsed põhjused, miks liikmesriigi kohtul on liidu õiguse tõlgendamise küsimus tekkinud ja miks ta on pidanud vajalikuks esitada Euroopa Kohtule eelotsuse küsimused (kohtuotsus, 22.1.2015, Stanley International Betting ja Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika).

24 Peale selle on Euroopa Kohus juba märkinud, et käesoleva kohtuotsuse punktides 26 ja 27 osutatud nõudeid võib olla hõlpsam täita, kui eelotsusetaotlus on esitatud kontekstis, mis on juba laiemalt tuntud (vt eelkõige kohtumäärus, 17.7.2014, 3D I, C-107/14, EU:C:2014:2117, punkt 12 ja seal viidatud kohtupraktika).

25 Ent eelotsusetaotlusest nähtub, et esiteks on seal piisava selgusega kirjeldatud põhikohtuasja õiguslikku ja faktilist raamistikku ja teiseks võimaldavad selles sisalduvad andmed kindlaks määrata esitatud küsimuste ulatuse, nagu annavad tunnistust ka eri valitsuste ja komisjoni kirjalikud seisukohad.

26 Neil asjaoludel tuleb eelotsusetaotlus lugeda vastuvõetavaks.

Teine küsimus

27 Teise küsimusega, mida tuleb analüüsida esmajärjekorras, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitust, kas direktiivi 2004/18 artiklit 47 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus selline siseriiklik õigusnorm, nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis kehtestab ettevõtjatele, kes soovivad esitada pakkumuse vastuseks hanketeatele, mille eesmärk on anda välja hasartmängude ja kihlvedude valdkonna kontsessioonid, kohustuse tõendada oma finants- ja majandusseisundit õienditega, mille on andnud välja vähemalt kaks panka, ega luba seda seisundit tõendada mis tahes muude dokumentidega.

28 Alustuseks kontrolligem, kas nimetatud direktiiv on kohaldatav sellisel juhul, nagu esineb põhikohtuasjas.

29 Seoses sellega on oluline täpsustada, et direktiiv 2004/18 käsitleb hankemenetlusi, mitte menetlusi, mille ese on avalike teenuste kontsessioonid, kuna need on direktiivi artikliga 17 selle direktiivi kohaldamisalast välja jäetud. Viimati nimetatud säte välistab nimelt sõnaselgelt teenuste kontsessioonid, mis on määratletud direktiivi artikli 1 lõikes 4 ja mis on sama liiki lepingud kui teenuste riigihankeleping, välja arvatud asjaolu, et vastutasuks teenuste osutamise eest antakse üksnes õigus teenust kasutada või see õigus koos tasuga.

30 Euroopa Kohtu praktikast nähtub, et kui võrrelda teenuste riigihanke ja teenuste kontsessiooni mõisteid, mis on määratletud vastavalt direktiivi 2004/18 artikli 1 lõike 2 punktides a ja d ning artikli 1 lõikes 4, siis ilmneb, et teenuste riigihankelepingu ja teenuste kontsessiooni erinevus seisneb teenuste osutamise eest saadavas tasus. Teenuste riigihankelepinguga kaasneb tasu, mida hankija maksab otse teenuseosutajale, samas kui teenuste kontsessiooni puhul seisneb tasu teenuste osutamise

eest õiguses vaid realiseerida seda teenust või sellises õiguses koos tasuga (vt kohtuotsus, 10.3.2011, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler, C-274/09, EU:C:2011:130, punkt 24 ja seal viidatud kohtupraktika).

31 Lisaks nähtub kohtupraktikast, et kuigi tasustamisviis on üks oluline teenuste kontsessiooni kvalifitseerimistunnus, eeldab teenuste kontsessiooniks kvalifitseerimine seda, et kontsessionäär võtab enda kanda teenuse osutamisega seonduva riski ja kui teenuseosutajale ei lähe kõnealuse teenuse osutamisega üle ühtegi seonduvat riski, on asjaomane tehing teenuste riigihankeleping (vt selle kohta kohtuotsus, 10.3.2011, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler, C-274/09, EU:C:2011:130, punkt 26 ja seal viidatud kohtupraktika).

32 Ent nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 51, ei saa teenuste osutaja põhikohtuasjas esiteks hankijalt mingit tasu ja teiseks jääb tema kanda kogu kihlveopanuste vastuvõtmise ja edastamise tegevusega seotud risk.

33 Siit järeldub, et niisugust kihlvedude korraldamise kontsessiooni, nagu on arutusel põhikohtuasjas, ei saa pidada teenuste riigihankelepinguks direktiivi 2004/18 artikli 1 lõike 2 punktide a ja b tähenduses.

34 Eeltoodut arvestades tuleb teisele küsimusele vastata, et nimetatud direktiivi ja täpsemalt selle artiklit 47 tuleb tõlgendada nii, et sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis reguleerivad hasartmängu valdkonna kontsessioonide andmist, ei kuulu nende kohaldamisalasse.

Esimene küsimus

35 Alustuseks tuleb märkida, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on esimese küsimuse sõnastuses küll viidanud võrdse kohtlemise ja tõhususe põhimõtetele, kuid eelotsusetaotlus ei sisalda ühtki täpsustust põhjuste kohta, miks sel kohtul tekkis nende põhimõtete tõlgendamise küsimus põhikohtuasja raames ja milline seos on nende põhimõtete ja põhikohtuasjas vaidlusaluste siseriiklike õigusnormide vahel.

36 Eeltoodut arvestades tuleb asuda seisukohale, et esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitust, kas ELTL artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus selline siseriiklik õigusnorm, nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis kehtestab ettevõtjatele, kes soovivad esitada pakkumuse vastuseks hanketeatele, mille eesmärk on anda välja hasartmängude ja kihlvedude valdkonna kontsessioonid, kohustuse tõendada oma finants- ja majandusseisundit õienditega, mille on andnud välja vähemalt kaks panka, ega luba seda seisundit tõendada teisiti.

37 Kõigepealt nähtub väljakujunenud kohtupraktikast, et asutamisvabaduse ja/või teenuste osutamise vabaduse piiranguks tuleb lugeda kõiki meetmeid, mis keelavad või takistavad ELTL artiklitega 49 ja 56 tagatud vabaduste teostamist või muudavad need vähem atraktiivseks (vt kohtuotsus, 22.1.2015, Stanley International Betting ja Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika).

38 Liikmesriigi selline õigusnorm, nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis seab majandustegevuse teostamise tingimuseks kontsessiooni omamise ja näeb selles kontekstis ette pakkujate kohustuse esitada õiendid, mille on andnud välja kaks eri panka, võib pärssida ettevõtjate osalemist hankemenetluses ja võib seega kujutada endast asutamisvabaduse piirangut ELTL artikli 49 tähenduses.

39 Edasi tuleb märkida, et hasartmängualased õigusnormid kuuluvad valdkonda, kus liikmesriikide vahel esinevad märkimisväärsed kõlblusest tulenevad, usulised ja kultuurilised erinevused. Kuna antud valdkonda ei ole liidu tasandil ühtlustatud, siis on liikmesriikidel laiaulatuslik kaalutlusõigus küsimuses, kui kõrget tarbijakaitse ja ühiskondliku korra kaitse taset nad kõige sobivamaks peavad (vt selle kohta kohtuotsus, 22.1.2015, Stanley International Betting ja Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, punktid 51 ja 52 ning seal viidatud kohtupraktika).

40 Liikmesriigid on seega vabad määrama kindlaks oma hasartmängupoliitika eesmärgid ja vajaduse korral täpselt määratlema soovitud kaitsetaseme. Siiski peavad piirangud, mille liikmesriigid kehtestavad, vastama Euroopa Kohtu praktikast nähtuvatele nõuetele, mis puudutavad nimelt põhjendatust üldisest huvist tulenevatel põhjustel ja proportsionaalsust (vt selle kohta kohtuotsus, 8.9.2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika).

41 Niisiis tuleb hinnata, kas selline piirang, nagu on arutusel põhikohtuasjas, võib olla lubatud ELTL artiklites 51 ja 52 avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides sõnaselgelt sätestatud erandite alusel, mida kohaldatakse ka teenuste osutamise vabaduse valdkonnas vastavalt ELTL artiklile 62, või põhjendatud Euroopa Kohtu praktika kohaselt ülekaaluka üldise huvi tõttu (kohtuotsus, 12.6.2014, Digibet ja Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, punkt 22 ja seal viidatud kohtupraktika).

42 Käesoleval juhul väidab Itaalia valitsus, et kui pidada silmas eesmärki võidelda hasartmängudega seotud kuritegevuse vastu, siis on vaidluse all olev piirav õigusnormi põhjendatud huviga tagada kihlveopanuste vastuvõtmise seadusliku tegevuse jätkumine, ennetamaks paralleelse ebaseadusliku tegevuse teket, ja tarbijakaitse huvidega. Nii on tingimata vajalik, et kontsessioonide omanike finants- ja majanduslik seisund võimaldaks neil oma tegevusalal turul kestvalt tegutseda.

43 Seoses sellega tuletagem meelde, et niisugune eesmärk kujutab endast ülekaalukast üldisest huvist lähtuvat kaalutlust, millega saab põhjendada sellist põhivabaduste piirangut, nagu on vaidluse all põhikohtuasjas (vt selle kohta kohtuotsus, 28.1.2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, punktid 34 ja 35). Euroopa Kohus on ka juba tuvastanud, et hasartmängudega seotud kuritegevuse vastu võitlemise eesmärgist lähtudes võivad piiravatest õigusnormidest tulenevad põhivabaduste piirangud olla põhjendatud (vt selle kohta kohtuotsused, 12.9.2013, Biasci jt, C-660/11 ja C-8/12, EU:C:2013:550, punkt 23, ja 28.1.2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, punkt 32).

44 Sellegipoolest tuleb veel kontrollida, kas põhikohtuasjas vaidluse all olev piirang on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ega lähe kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik, nimelt teha kindlaks, kas liikmesriigi asjassepuutuvad õigusnormid vastavad tõepoolest huvile saavutada eesmärk järjekindlalt ja süstemaatiliselt (vt selle kohta kohtuotsus, 12.7.2012, HIT ja HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, punkt 22 ja seal viidatud kohtupraktika).

45 Küsimuses, kas piirang on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv, tuleb märkida, et selliste õienditega, mille on andnud välja kaks eri panka, nagu nõuab põhikohtuasjas vaidluse all olev säte, saab tõendada pakkuja finants- ja majandusseisundit tegelemaks kihlveopanuste vastuvõtmisega.

46 Nimelt võib kohustus esitada õiendid, mille on andnud välja kaks eri panka, ilmselgelt tagada, et ettevõtja finants- ja majandusseisund on niisugune, et ta suudab täita kohustused, mis tal kihlveo võitjate ees tekkida võivad. Seoses sellega on Euroopa Kohus juba järeldanud, et nõue omada teatavas suuruses sissemakstud aktsiakapitali võib osutuda vajalikuks, et niisugune finants- ja majandusseisund tagada (vt selle kohta kohtuotsus, 15.9.2011, Dickinger ja Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, punkt 77).

47 Ühtlasi tuleb kindlaks teha, ega – arvestades siseriiklike ametiasutuste laiaulatuslikku kaalutlusõigust määratleda tarbijakaitsest ja ühiskondliku korra kaitsest tingitud nõuded hasartmängude valdkonnas, mis ei ole ühtlustatud (vt selle kohta kohtuotsus, 12.6.2014, Digibet ja Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, punkt 32 ja seal viidatud kohtupraktika) – kohustus esitada õiendid, mille on andnud välja kaks eri panka, ei lähe kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik, kusjuures hinnang tuleb anda lähtuvalt asjaomase liikmesriigi pädevate ametiasutuste taotletavatest eesmärkidest ja kaitsetasemest, mida nad soovivad tagada (vt kohtuotsus, 15.9.2011, Dickinger ja Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).

48 Selles kontekstis tuleb täheldada, nagu tõi sisuliselt esile kohtujurist oma ettepaneku punktides 80 ja 81, et hasartmängusektorisse kuuluva majandustegevuse eripära arvestades ei ilmne, et vähem kui kaks aastat tagasi asutatud pakkujatele, kelle hasartmänguettevõtja tegevusest saadav kogutulu oli kahel viimasel majandusaastal alla kahe miljoni euro, seatud nõue esitada vastavad õiendid, mille on andnud välja vähemalt kaks panka, läheks kaugemale sellest, mis on taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik.

49 Uute kontsessioonide andmise asjaolude igakülgsel hindamisel on aga eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne Euroopa Kohtu antud juhiseid arvesse võttes kontrollida, kas liikmesriigi kehtestatud piirangud vastavad proportsionaalsuse osas Euroopa Kohtu praktikast tulenevatele nõuetele (vt selle kohta kohtuotsus, 12.6.2014, Digibet ja Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika).

50 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esimesele küsimusele vastata, et ELTL artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus selline siseriiklik õigusnorm, nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis kehtestab ettevõtjatele, kes soovivad esitada pakkumuse vastuseks hanketeatele, mille eesmärk on anda välja hasartmängude ja kihlvedude valdkonna kontsessioonid, kohustuse tõendada oma finants- ja majandusseisundit õienditega, mille on andnud välja vähemalt kaks panka, ega luba seda seisundit tõendada teisiti, juhul kui see säte vastab Euroopa Kohtu praktikas välja kujundatud proportsionaalsuse nõuetele, kusjuures selle kontrollimine on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

1. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivi 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta ja täpsemalt selle artiklit 47 tuleb tõlgendada nii, et sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis reguleerivad hasartmängu valdkonna kontsessioonide andmist, ei kuulu nende kohaldamisalasse.**

2. **ELTL artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole vastuolus selline siseriiklik õigusnorm, nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis kehtestab ettevõtjatele, kes soovivad esitada pakkumuse vastuseks hanketeatele, mille eesmärk on anda välja hasartmängude ja kihlvedude valdkonna kontsessioonid, kohustuse tõendada oma finants- ja majandusseisundit õienditega, mille on andnud välja vähemalt kaks panka, ega luba seda seisundit tõendada teisiti, juhul kui see säte vastab Euroopa Kohtu praktikas välja kujundatud proportsionaalsuse nõuetele, kusjuures selle kontrollimine on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne.**

Allkirjad