



## Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

22. juuni 2017\*

Eelotsusetaotlus — Teenuste osutamise vabadus — Piirangud — Kaughasartmängude korraldamise loa andmise tingimused — Teistes liikmesriikides asuvate eraõiguslike ettevõtjate võimatus tegelikult sellist luba saada

Kohtuasjas C-49/16,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság'i (Budapesti haldus- ja töökohus, Ungari) 9. detsembri 2015. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 27. jaanuaril 2016, menetluses

**Unibet International Ltd.**

*versus*

**Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala,**

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja president R. Silva de Lapuerta, kohtunikud E. Regan, J.-C. Bonichot, C. G. Fernlund ja S. Rodin (ettekandja),

kohtujurist: M. Szpunar,

kohtusekretär: ametnik I. Illéssy,

arvestades kirjalikus menetluses ja 15. detsembri 2016. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Unibet International Ltd., esindaja: A. Jádi-Németh ja A. Kovács, *ügyvédek*,
- Ungari valitsus, esindajad: M. Z. Fehér, G. Koós ja E. E. Sebestyén,
- Belgia valitsus, esindajad: L. Van den Broeck ja M. Jacobs, keda abistasid P. Vlaemminck, R. Verbeke ja J. Van den Bon, *advocaten*,
- Portugali valitsus, esindajad: L. Inez Fernandes, M. Figueiredo ja A. Silva Coelho,
- Euroopa Komisjon, esindajad: H. Tserepa-Lacombe ja M. L. Havas,

olles 5. aprilli 2017. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

\* Kohtumenetluse keel: ungari.

on teinud järgmise

### **otsuse**

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb ELTL artikli 56 tõlgendamist.
- 2 Eelotsusetaotlus on esitatud Malta äriühingu Unibet International Ltd. (edaspidi „Unibet“) kohtuvaidluses Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatalaga (riikliku maksu- ja tolliameti keskasutus, Ungari, edaspidi „Ungari maksuamet“) seoses nimetatud maksuameti otsustega sulgeda ajutiselt juurdepääs Unibeti veebisaitidele domeeninimedega hu.unibet.com ja hul.unibet.com.

### **Õiguslik raamistik**

#### *Ungari õigus*

#### *25. juunil 2014 kehtinud õigusnormid*

##### *– Hasartmänguseadus*

- 3 1991. aasta XXXIV seaduse hasartmängude korraldamise kohta (szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény; edaspidi „hasartmänguseadus“) 25. juunil 2014 kehtinud redaktsioonis sätestasid § 1 lõiked 3–5 järgmist:

„(3) 1991. aasta XVI seaduse kontsessioonide kohta (koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény; edaspidi „kontsessioonide seadus“) § 1 lõike 1 punktis i määratletud hasartmängude korraldamisele suunatud tegevuseks loetakse

[...]

e) kaughasartmängude korraldamine,

[...]

(4) Ungari territooriumilt võib elektrooniliste sidevahendite ja -võrkude kaudu hasartmänge korraldada ainult vastavalt käesolevas seaduses ette nähtud nõuetele.

(5) Elektrooniliste vahendite ja -võrkude kaudu korraldatud hasartmängudes osalemiseks on vaja maksuameti luba. Rahandusasutused ja elektrooniliste sideteenuste pakkujad ei tohi kaasa aidata loata hasartmängus osalemist puudutavate pakumiste avaldamisele ega vastuvõtmisele ega neid tehniliselt toetada.“

- 4 Selle seaduse § 2 lõiked 2a ja 3 sätestasid:

„(2a) Kaughasartmänguteenuse osutamiseks on vaja riikliku maksuhalduri luba. Kaughasartmänguteenuste osutamine kuulub käesoleva seaduse kohaldamisalasse järgmistel tingimustel:

- a) kaughasartmängu korraldatakse Ungari territooriumil või
- b) teenuse saaja võtab kaughasartmängust osa Ungari territooriumil või

c) teenus on suunatud Ungari territooriumil asuvatele teenusesaajatele, eelkõige juhul, kui teenus on kättesaadav ungari keeles või seda reklaamitakse Ungari territooriumil.

(3) Riiklik maksuhaldur annab loa sellistele isikutele, kellel on hasartmängu turvaliseks ja asjatundlikuks korraldamiseks vajalik isikukoosseis ja vahendid.“

5 Seaduse § 3 sätestas:

„(1) Liberaliseerimata hasartmänge

a) võivad korraldada 100% Ungari riigi omandis olev äriühing, mis on moodustatud hasartmängude korraldamise tegevusega regulaarselt tegelemiseks (edaspidi „riiklik hasartmängukorraldaja“), ning riikliku hasartmängukorraldaja ainuomandis olev äriühing või riigi enamusosalusega tegutsev äriühing;

b) selle tegevusega tegelemise õiguse võib riik kontsessioonilepingus määratud ajaks üle anda teisele isikule.

[...]“.

6 Hasartmänguseaduse § 4 lõiked 1 ja 6 sätestasid:

„(1) Kontsessioonide seaduse § 5 lõike 1 kohaselt kuulutab avaliku pakkumismenetluse kontsessioonilepingu sõlmimiseks välja minister.

[...]

(6) Minister võib kontsessioonide seaduse § 10/C lõike 2 alusel kontsessioonilepingu sõlmida käesoleva seaduse kohase usaldusväärse hasartmängukorraldajaga ka ilma avalikku pakkumismenetlust välja kuulutamata.“

7 Seaduse § 5 lõige 1 nägi ette:

„Kontsessioonide seaduse § 5 lõike 1 kohase avaliku pakkumismenetluse väljakuulutamisel võib minister kontsessioonilepingu sõlmida eduka pakkujaga.“

8 Seaduse § 29/D oli sõnastatud järgmiselt:

„Paragrahvi 3 lõike 1 punktis a nimetatud juhul peab riikliku hasartmängukorraldaja ainuomandis oleva äriühingu või riigi enamusosalusega tegutseva äriühingu ning § 3 lõike 1 punktis b nimetatud juhul kontsessiooni omava ettevõtja kapital olema vähemalt 200 miljonit Ungari forintit [(ligikaudu 620 000 eurot)].“

9 Hasartmänguseaduse § 36 lõige 1 sätestas:

„Riiklik maksuamet teostab hasartmängude korraldamise üle riiklikku järelevalvet. Selle raames kontrollib ta regulaarselt, et see tegevus vastab õigusnormidele, lubadele ja hasartmängukavale.“

10 Selle seaduse § 36/G lõiked 1 ja 2 sätestasid:

„(1) Riiklik maksuamet teeb korralduse teha ajutiselt kättesaamatuks sellised elektroonilise sidevõrgu kaudu avaldatud andmed (käesolevas jaotises edaspidi „elektroonilised andmed“), mille kättesaadavaks tegemine või avaldamine on keelatud hasartmängu korraldamine.

(2) Ajutiselt kättesaamatuks tegemine on elektroonilistele andmetele juurdepääsu ajutine tõkestamine. Riiklik maksuamet võib keelata elektroonilistele andmetele juurdepääsu ajutiselt 90 päevaks.

[...]“.

11 Seaduse § 37 punkt 30 sätestas:

„Usaldusväärne hasartmängukorraldaja: selline hasartmängukorraldaja, kes on 2011. aasta CXCVI seaduse riigivara kohta (nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény) § 3 lõike 1 punkti 1 kohaselt läbipaistev organisatsioon ja

- a) on täitnud kõikide riikliku maksuhalduri poolt registreeritud maksukohustuste suhtes, mis ületavad 500 000 Ungari forintit [(ligikaudu 1550 eurot)], kehtivad deklareerimise ja tasumise kohustused ning ei ole sellise kohustuse täitmisega hilinenud kunagi rohkem kui 90 päeva,
- b) maksuhaldur ei ole ühegi tema pangaarve kohta teinud maksekäsu korraldust, mis ületab 500 000 Ungari forintit [(ligikaudu 1550 eurot)], ning tema tegutsemise ajal ei ole tema vastu alustatud täitemenetlust summa suhtes, mis ületaks 500 000 Ungari forintit [(ligikaudu 1550 eurot)],
- c) oma tegutsemise ajal ja sellega seoses ei ole ta toime pannud sellist õigusrikkumist, mille eest oleks talle võinud määrata 5 miljoni Ungari forintit [(ligikaudu 15 500 eurot)] suuruse trahvi,
- d) ta on tegelnud Ungaris hasartmängude korraldamisele suunatud tegevusega vähemalt 10 aastat,
- e) ta on täitnud sellekohase kohustuse esinemisel kõiki mängijate isiku tuvastamist ning sellega seotud andmetöötlust puudutavaid õigusnorme.“

– *Kontsessioonide seadus*

12 Kontsessioonide seaduse § 4 lõige 1 sätestas:

„Kontsessioonilepingu sõlmimiseks – välja arvatud lepingu pikendamise vastavalt riigivara käsitleva 2011. aasta CXCVI seaduse § 12 lõikele 3 ning selle sõlmimine vastavalt §-le 10/C – peab riik või kohalik omavalitsus välja kuulutama pakkumismenetluse. Pakkumismenetlus – välja arvatud juhul, kui on vaja välja kuulutada piiratud pakkumismenetlus, kuna seda nõuavad riigikaitse või riikliku julgeoleku huvid – on avalik.

[...]“.

13 Seaduse § 5 lõige 1 nägi ette:

„Riigi nimel pakkumismenetluse väljakuulutamise, pakkumuste hindamismenetluse läbiviimise ja kontsessioonilepingu sõlmimise pädevus on asjaomase tegevusvaldkonna suhtes pädeval ministril riigivara järelevalve eest vastutava ministri nõusolekul.

[...]“.

14 Seaduse § 10/C lõiked 1–6 sätestasid:

„(1) Eriseaduses määratletud usaldusväärse hasartmängukorraldajaga võib sõlmida kontsessioonilepingu ka käesoleva paragrahvi sätete kohaselt.

(2) Minister võib jätta avaliku pakkumismenetluse kontsessioonilepingu sõlmimiseks välja kuulutamata, kui kontsessioonilepingu võib sõlmida ka usaldusväärse hasartmängukorraldajaga.

(3) Hasartmängu korraldamisele suunatud tegevusega tegelemiseks teeb usaldusväärne hasartmängukorraldaja pakkumuse. Pakkuja märgib oma pakkumuses nende hasartmänguseaduses määratletud üksuste asukohta, mida ta soovib käitada, ja kinnitab, et iga üksuse kohta maksab ta vähemalt aastast kontsessioonitasu, mis vastab üldises kahekordsele riigieelarve seaduses kindlaksmääratud kontsessioonitasule.

(4) Asjaomases valdkonnas pädev minister teeb otsuse pakkumuse vastuvõtmise kohta usaldusväärse hasartmängukorraldaja kirjaliku pakkumuse vastuvõtmisele järgneva 30 päeva jooksul. Kui pakkumus võetakse vastu, sõlmitakse pakkujaga 30 päeva jooksul kontsessioonileping.

(5) Käesoleva paragrahvi kohaselt sõlmitud kontsessioonilepingu alusel võib kontsessiooniõiguse omanik käitada kõige rohkem viit üksust.

(6) Kontsessioonilepingu ja kontsessiooniõiguse omaniku suhtes kehtivad muus osas käesoleva seaduse ja hasartmänguseaduse sätted.

[...]“.

15 Kontsessioonide seaduse § 11 lõige 1 sätestas:

„Kui kontsessioonileping sõlmitakse muul kui §-s 10/C sätestatud juhul, võib riigi või kohaliku omavalitsuse nimel tegutsev isik või asutus lepingu sõlmida ainult selle pakkujaga, kes on tunnistanud edukaks. Edukaks tunnistanud pakkuja on see pakkuja, kes on teinud riigi või kohaliku omavalitsuse jaoks pakkumistele vastava kõige soodsama pakkumuse.

[...]“.

16 Seaduse § 21 lõige 1 oli sõnastatud järgmiselt:

„Kui sellise tegevuse, mille jaoks on nõutav kontsessiooniluba, jaoks on eraldi õigusnormis ette nähtud ametiasutuse loa kohustus, võib kontsessionäär tegutseda ainult sellise loa olemasolul.

[...]“.

## **29. augustil 2014 kehtinud õigusnormid**

### *– Muudetud hasartmänguseadus*

17 29. augustil 2014 kehtinud redaktsioonis hasartmänguseaduse (edaspidi „muudetud hasartmänguseadus“) § 3 lõige 3 sätestas:

„Loterii ja kihlvedude – välja arvatud hobuvõidusõidud, kaughasartmängud ja kihlvedude vahendamise süsteemis tehtud kihlveod – korraldamise õigus on ainult riiklikul hasartmängukorraldajal.“

18 Muudetud hasartmänguseaduse § 29/D lõiked 1 ja 2 sätestasid:

„(1) Paragrahvi 3 lõike 1 punktis a nimetatud juhul peab riikliku hasartmängukorraldaja ainuomandis oleva äriühingu või riigi enamusosalusega tegutseva äriühingu ning § 3 lõike 1 punktis b nimetatud juhul kontsessionääriks oleva äriühingu või usaldusväärse hasartmängukorraldaja kapital olema vähemalt 50 miljoni Ungari forinti väärtuses [(ligikaudu 155 000 eurot)].

(2) Lõikes 1 kindlaksmääratud kontsessiooniühing – arvestades [29. augusti 2014. aasta redaktsioonis kontsessioonide seaduse (edaspidi „muudetud kontsessioonide seadus“)] § 20 lõiget 1 – võib tegutseda ka välismaa asukohaga äriühinguna.

[...]“.

19 Seaduse § 37 punkt 31 nägi ette:

„Usaldusväärne kaughasartmängukorraldaja: selline hasartmängukorraldaja, kes on riigivara käsitleva 2011. aasta CXCVI seaduse § 3 lõike 1 punkti 1 kohaselt läbipaistev organisatsioon ning

- a) on täitnud kõikide riikliku maksuhalduri või hasartmängukorraldaja asukohariigi maksuhalduri või hasartmängu korraldamiseks tegevusloa välja andnud riigi maksuhalduri poolt registreeritud maksukohustuste suhtes, mis ületavad 500 000 Ungari forintit [(ligikaudu 1550 eurot)], kehtivad deklareerimise ja tasumise kohustused ning ei ole sellise kohustuse täitmisega hilineanud kunagi rohkem kui 90 päeva,
- b) hasartmängu korraldamiseks tegevusloa välja andnud riigi maksuhaldur ei ole ühegi tema pangaarve kohta teinud maksekäsu korraldust, mis ületab 500 000 Ungari forintit [(ligikaudu 1550 eurot)], ning tema tegutsemise ajal ei ole hasartmängu korraldamiseks tegevusloa välja andnud riigis alustatud tema vastu täitemenetlust summa suhtes, mis oleks ületanud 500 000 Ungari forintit [(ligikaudu 1550 eurot)],
- c) tema tegutsemise ajal ja sellega seoses ei ole ta hasartmängu korraldamiseks tegevusloa välja andnud riigis toime pannud sellist õigusrikkumist, mille eest oleks talle võinud määrata 5 miljoni Ungari forintit [(ligikaudu 15 500 eurot)] suuruse trahvi,
- d) ta on hasartmängu korraldamiseks tegevusloa välja andnud riigis tegelnud hasartmängu korraldamisele suunatud tegevusega vähemalt 3 aastat,
- e) ta on täitnud hasartmängu korraldamiseks tegevusloa välja andnud riigis sellekohase kohustuse esinemisel kõiki mängijate isiku tuvastamist ning sellega seotud andmetöötlust puudutavaid õigusnorme.

Kui hasartmängukorraldajal on või oli tegevusloa hasartmängu korraldamiseks mitmes riigis, siis tuleb tal tõendada, et ta vastab punktides a–e kehtestatud tingimustele ühes neist riikidest.“

– *Muudetud kontsessioonide seadus*

20 Muudetud kontsessioonide seaduse § 10/C lõige 3a oli sõnastatud järgmiselt:

„Kaughasartmängu korraldamist puudutava pakkumuse tegemisele tuleb kohaldada lõiget 3 järgmiste eranditega:

- a) pakkumuse võib teha ainult [muudetud hasartmänguseaduse] § 37 punktis 31 määratletud usaldusväärne hasartmängukorraldaja,
- b) pakkumuses tuleb nimetada vähemalt riigieelarve seaduses kindlaksmääratud, hasartmängude liikide kaupa kohaldatavatele kontsessioonitasudele vastav aastane kontsessioonitasu ning

- c) selline pakkuja, kelle asukoht ei ole Ungaris või kellel ei ole Ungaris välja antud hasartmängu korraldamise luba, peab lisama enda pakkumusele oma asukohariigi või hasartmängu korraldamise loa välja andnud riigi ametiasutuse tõendi [muudetud hasartmänguseaduse] § 37 punktist 31 tulenevate nõuete täitmise kohta ja selle ametliku tõlke ungari keelde.“

### **Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused**

- 21 Unibet on Maltal asuv äriühing, kelle peamine tegevus on kaughasartmängude korraldamine. Tal on mitme eri liikmesriigi ametiasutuste välja antud load hasartmängude korraldamiseks. Ungari maksuamet kontrollis suvel 2014 Unibeti ungarikeelsete veebisaitide sisu, mis olid kättesaadavad domeeninimedel hu.unibet.com ja hul.unibet.com, ning tuvastas nendel saitidel juurdepääsu võimaldamise Ungari hasartmängualaste õigusnormide tähenduses hasartmängudele, kuigi Unibetil ei olnud Ungaris nõutavat luba.
- 22 Selle rikkumise tõttu tegi Ungari maksuamet kaks otsust, millega ta esiteks sulges Ungaris ajutiselt pääsu Unibeti veebisaitidele ning teiseks määras Unibetile trahvi.
- 23 Unibet esitas Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnak (Budapesti haldus- ja töökohus, Ungari) kaebuse nende otsuste tühistamiseks, põhjendusel et Ungari õigusnormid, mille alused need otsused tehti, on ELTL artikliga 56 vastuolus. Unibet leiab, et arvestades nendes õigusnormides sätestatud tingimusi, on tal praktikas võimatu saada kontsessiooni, mis on kaughasartmängude korraldamise loa saamise eeltingimus. Unibeti sõnul oli tal ükskõik kumma siseriiklikes õigusnormides sätestatud menetluse kohaselt võimatu sõlmida kontsessioonilepingut.
- 24 Esiteks väidab Unibet, et majandusminister ei kuulutanud kontsessiooni andmiseks välja pakkumismenetlust, mistõttu ei saanud Unibet selles esimeses menetluses osaleda. Teiseks väidab ta seoses teise menetlusega, mis oleks pidanud võimaldama tal esitada ministrile kontsessioonilepingu sõlmimiseks pakkumuse – võimalus, mis oli ette nähtud vaid usaldusväärsetele hasartmängukorraldajatele Ungari õigusaktide tähenduses –, et tal ei lubatud esimese otsuse kuupäeval pakkumust esitada, sest ta ei vastanud seaduses sätestatud kriteeriumidele, et kvalifitseeruda usaldusväärseks hasartmängukorraldajaks siseriiklike õigusaktide tähenduses. Ta lisab, et teise otsuse tegemise kuupäeval ei olnud tal usaldusväärse hasartmängukorraldaja määratlust muutnud õigusnormide jõustumiskuupäeva tõttu piisavalt aega üksikasjaliku pakkumuse väljatöötamiseks.
- 25 Ungari maksuameti arvates ei ole Ungari õigusnormid ELTL artikliga 56 vastuolus. Kontsessioonilepingu saamiseks pakkumismenetluse välja kuulutamata jätmine ei tähenda, et Ungari õigusnormid oleksid liidu õigusega vastuolus, sest kui selline konkurss oleks välja kuulutatud, oleks Unibet saanud pakkumuse esitada. Pealegi oli Unibetil võimalus teise otsuse tegemise kuupäeval tõendada, et ta oli usaldusväärne hasartmängukorraldaja siseriiklike õigusaktide tähenduses, mis oleks tal võimaldanud esitada ministrile pakkumuse kontsessioonilepingu sõlmimiseks. Maksuamet täpsustas, et hasartmänguseaduse sätete täiendamiseks kaughasartmängude osas võetakse vastu ministri määrus.
- 26 Ungari maksuamet lisas, et kuna kavandatav määrus kuulub Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. juuni 1998. aasta direktiivi 98/34/EÜ, millega nähakse ette tehnilistest standarditest ja eeskirjadest teatamise kord (EÜT 1998, L 204, lk 37; ELT eriväljaanne 13/20, lk 337) kohaldamisalasse, on Euroopa Komisjonile määrusest teatamine määruse jõustumise eeltingimuseks. Maksuameti sõnul ei saa isegi siis, kui Ungari õigusnormid on liidu õigusega vastuolus, asuda seisukohale, et Ungari territooriumil võib kaughasartmänge korraldada ilma mingite lubade või piiranguteta.
- 27 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on tekkinud küsimus, kas arvestades Euroopa Kohtu praktikat ELTL artikli 56 tõlgendamise kohta hasartmängude valdkonnas, saavad selle artikli sätetega olla kooskõlas sellised nagu põhikohtuasjas kõnealused siseriiklikud õigusnormid, millega ei looda hasartmänguturul

monopoli ja mis tagavad sellel turul tegutsejatele teoreetilise võimaluse siseneda Ungari kaughasartmänguturule, kuid mille tegelik rakendamine jätab turul tegutsejad jätkuvalt praktikas ilma võimalusest oma teenuseid pakkuda.

- 28 Nimetatud kohtu sõnul oli hasartmängude korraldajatel põhikohtuasja asjaolude toimumise ajal kaks võimalust kaughasartmängude korraldamise kontsessioonilepingu sõlmimiseks. Kohus märgib, et kogu vaidlusaluse ajavahemiku jooksul ei kasutanud majandusminister esimest võimalust: kuulutada välja avalik pakkumismenetlus. Seoses teise võimalusega ehk kontsessioonilepingu sõlmimiseks pakkumuse esitamisega täpsustab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et sellise pakkumuse võis esitada vaid selline hasartmängukorraldaja, kes kvalifitseerus usaldusväärseks hasartmängukorraldajaks 25. juunil 2014 kehtinud õigusaktide tähenduses. Nimetatud õigusaktide kohaselt ei kuulunud Unibeti veebisaitide blokeerimist käsitleva esimese otsuse tegemise kuupäeval mõiste „usaldusväärne hasartmängukorraldaja“ kohaldamisalasse hasartmängukorraldajad, kes ei suutnud tõendada, et nad on 10 aastat Ungaris teenuseid osutanud. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul jäi seetõttu Unibet kaughasartmänguturult kõrvale. Lisaks leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et aja lühiduse tõttu, mis kulus 15. juulist 2014 – mil seadusega muudeti mõistet „usaldusväärne hasartmängukorraldaja“ nii, et Unibet võis selle alla kuuluda – kuni 29. augustini 2014, mil võeti vastu teine otsus Unibeti veebisaitide blokeerimise kohta, ei olnud Unibetil võimalik esitada üksikasjalikku pakkumust.
- 29 Seega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas ELTL artiklit 56 arvestades võib kaughasartmängude korraldamise lubade andmise tehnilisi tingimusi puudutavate üksikasjalike õigusnormide puudumine õigustada praktikas hasartmängukorraldaja pakkumismenetlustest väljajätmist, kuigi siseriiklike õigusnormide kohaselt on lubade andmine teoreetiliselt võimalik. Lisaks soovib ta teada, kas selline üksikasjalike tehniliste normide puudumine võib siiski õigustada haldussanktsioone, mida pädevad asutused määravad hasartmängukorraldajatele, kellel praktikas puudub võimalus saada kaughasartmängude korraldamise luba.
- 30 Neil asjaoludel otsustas Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Budapesti haldus- ja töökohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

- „1. Kas ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklik meede, mille kohaselt liikmesriigi õigusnormid, millega on olenevalt olukorrast kas kontsessiooni andmiseks pakkumismenetluse väljakuulutamise või sellise kontsessiooni saamiseks esitatud pakkumuse vastuvõtmise ajal tagatud teoreetiline võimalus, et iga seaduse nõuetele vastav hasartmängukorraldaja – sealhulgas niisugune, kelle asukoht on teises liikmesriigis – võib saada liberaliseerimata kaughasartmängude korraldamise kontsessiooni kas avaliku pakkumismenetluse või pakkumuse esitamise kaudu, mille korral asjaomane liikmesriik ei korralda tegelikult pakkumismenetlust kontsessiooni andmiseks ning samuti ei ole teenuseosutajal praktikas võimalust pakkumuse esitada, kuid liikmesriigi ametiasutused teatavad sellegipoolest, et teenuseosutaja on kontsessioonil põhinevat loata teenust osutades õigusnorme rikkunud, ja määravad talle õigusaktides ette nähtud halduskaristuse (ajutine juurdepääsu sulgemine ja trahv korduva rikkumise eest)?
2. Kas ELTL artikliga 56 on vastuolus see, kui liikmesriik kehtestab siseriiklikus õiguses kõrgema tasandi õigusnormid, mis annavad kaughasartmängude korraldajatele teoreetilise võimaluse osutada kaughasartmänguteenust piiriülevalt, kuid madalama tasandi rakendusnormide puudumise tõttu liikmesriigi õiguses ei saa need hasartmängukorraldajad tegelikult hankida selle teenuse osutamiseks vajalikke halduslube?
3. Kas põhikohtuasja menetleva kohtu tegevus, niivõrd kui ta võib eelmistele küsimustele antud vastuseid arvestades tuvastada, et see liikmesriigi meede on vastuolus ELTL artikliga 56, on liidu õigusega kooskõlas, kui ta loeb ELTL artikliga 56 vastuolus olevaks nii selle, et liikmesriigi ametiasutuste otsustes on tuvastatud õigusnormide rikkumine loata teenuse osutamise tõttu, kui ka selle eest määratud halduskaristuse (ajutine juurdepääsu sulgemine ja trahv)?“



## Eelotsuse küsimuste analüüs

### *Esimene ja teine küsimus*

- 31 Esimese ja teise küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugused nagu põhikohtuasjas kõnealused õigusnormid, mis kehtestavad kaughasartmängude korraldamiseks kontsessioonide ja lubade korra, mille kohaselt võivad hasartmängukorraldajad sõlmida kontsessioonilepingu ja saada selle alusel kaughasartmängude korraldamise loa, osaledes majandusministri korraldatud pakkumismenetluses kontsessioonilepingu sõlmimiseks või esitades ministrile pakkumuse kontsessioonilepingu sõlmimiseks, kusjuures viimati nimetatud võimalust saavad kasutada vaid usaldusväärsed hasartmängukorraldajad siseriiklike õigusaktide tähenduses.
- 32 Olgu meenutatud, et ELTL artikkel 56 nõuab teenuste osutamise vabaduse kõigi piirangute kaotamist – isegi kui need laienevad ühtviisi nii selle riigi kui ka teiste liikmesriikide teenuseosutajatele –, kui need võivad keelata, takistada või muuta vähem soodsaks mõnes teises liikmesriigis asuva ja seal seaduslikult samalaadseid teenuseid osutava teenuseosutaja tegevuse (vt selle kohta kohtuotsus, 8.9.2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 33 Selle kohta on Euroopa Kohus juba otsustanud, et siseriiklikud õigusnormid, mis keelavad hasartmängude korraldamise ilma haldusasutuse poolt väljastatud eelneva loata, kujutavad endast ELTL artikliga 56 tagatud teenuste osutamise vabaduse piirangut (vt selle kohta kohtuotsus, 30.4.2014, Pflieger jt, C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 34 Järelikult tuleb tõdeda, et niisugused nagu põhikohtuasjas kõnealused siseriiklikud õigusnormid, mis kehtestavad kontsessioonide ja lubade korra hasartmängude korraldamiseks, kujutavad endast teenuste osutamise vabaduse piirangut ELTL artikli 56 tähenduses.
- 35 Vaja on kontrollida, kas see piirang võib olla siiski õigustatud.
- 36 Teenuste osutamise vabadust piiravate siseriiklike meetmete lubatud õigustuste osas on Euroopa Kohus korduvalt märkinud, et hasartmängude ja kihlvedude valdkonnas vastu võetud siseriiklike õigusnormide eesmärgid nende kogumis on tihti seotud teenusesaajate kaitsega ja üldisemalt tarbijate kaitsega ning üldise avaliku korra kaitsega. Euroopa Kohus on samuti toonitanud, et sellised eesmärgid kuuluvad üldisest huvist tulenevate ülekaalukate põhjuste hulka, mis võivad õigustada teenuste osutamise vabaduse riivet.
- 37 Vaidlust ei ole ka selle üle, et on iga liikmesriigi hinnata, kas taotletavate õiguspäraste eesmärkide raames on vaja keelata hasartmängude korraldamisega seotud tegevus täiesti või osaliselt või seda ainult piirata ja selles osas ette näha rohkem või vähem range kontrollikord, kusjuures võetud meetmete vajadust ja proportsionaalsust tuleb hinnata üksnes seoses kavandatud eesmärkidega ning kaitsetasemega, mida asjaomased liikmesriigi ametivõimud soovivad tagada (vt selle kohta kohtuotsus, 8.9.2010, Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 38 Antud juhul nähtub Euroopa Kohtule esitatud kirjalikest seisukohtadest, et põhikohtuasjas kõnealuste meetmete õigustamiseks osutab Ungari üldiselt tarbijakaitse eesmärgile ning ohtudele seoses avaliku korra ja rahvatervisega.

- 39 Euroopa Kohus on juba otsustanud, et nende eesmärkidega võib õigustada põhivabaduste piiranguid hasartmängusektoris. Nimelt on kohtupraktikas tunnustatud palju ülekaalukaid üldisi huve, näiteks tarbijate kaitse, pettuste ärahoidmine ja hasartmängudega seotud liigsele kulutamisele ohutamise vältimine ning üldise avaliku korra säilitamine (vt selle kohta kohtuotsus, 6.3.2007, Placanica jt, C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133, punkt 46).
- 40 Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb siiski, 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 (kohtuotsused, 6.3.2007, Placanica jt, C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133, punktid 48 ja 53, ning 16.2.2012, Costa ja Cifone, C-72/10 ja C-77/10, EU:C:2012:80, punkt 63).
- 41 Selleks et niisugused õigusnormid oleksid õigustatud isegi juhul, kui need näevad ette erandi põhivabadusest, on Euroopa Kohtu praktikast nähtuvalt vajalik, et kontsessioonide ja lubade kord hasartmängude korraldamiseks peab põhinema objektiivsetel, mittediskrimineerivatel ja eelnevalt teada olevatel kriteeriumidel, nii et siseriiklike ametiasutuste kaalutusõiguse teostamine oleks piiritletud ja seda ei saaks meelevaldselt kasutada (vt selle kohta kohtuotsus, 4.2.2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, punkt 55 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 42 Lisaks on kontsessioone andvad ametiasutused kohustatud täitma läbipaistvuskohustust. Ilma et see tingimata tähendaks kohustust viia läbi pakkumismenetlus, paneb nimetatud läbipaistvuskohustus – mida kohaldatakse siis, kui asjaomasest teenuste kontsessioonist võib olla huvitatud mõnes muus liikmesriigis kui see, kus kontsessioon antakse, asuv ettevõtja – kontsessioonilepingut sõlmivatele ametiasutustele kohustuse tagada kõigile potentsiaalsetele pakkujatele adekvaatsel tasemel avalikustatus, mis võimaldab avada teenuste kontsessioonilepingu sõlmimise konkurentsile ning kontrollida kontsessiooni andmise erapooletust (vt selle kohta kohtuotsus, 9.9.2010, Engelmann, C-64/08, EU:C:2010:506, punktid 49 ja 50).
- 43 Vastavalt õiguskindluse põhimõttele, millega kaasneb õiguspärase ootuse kaitse põhimõte, peavad õigusnormid olema selged, täpsed ja ettenähtavate tagajärgedega eelkõige siis, kui need normid võivad üksikisikute ja äriühingute suhtes kaasa tuua ebasoodsaid tagajärgi (kohtuotsus, 11.6.2015, Berlington Hungary jt, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 77 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 44 Esiteks, mis puudutab niisugust siseriiklikku regulatsiooni nagu 25. juunil 2014 kehtinu, siis tuleb tõdeda, et põhikohtuasjas kõnealuse reeglga sarnane liikmesriigi reegel, mille kohaselt peab usaldusväärne hasartmängukorraldaja olema tegelnud selle liikmesriigi territooriumil hasartmängude korraldamisega vähemalt 10 aastat, toob kaasa erineva kohtlemise, sest see seab teistes liikmesriikides asuvad hasartmängukorraldajad ebasoodsamasse olukorda võrreldes oma riigi hasartmängukorraldajatega, kellel on seda tingimust lihtsam täita.
- 45 Sellise kohtlemiserinevuse õigustamiseks ei piisa pelgalt viitamisest üldise huviga seotud eesmärgile. Kui puudub põhjendus, miks on viidatud eesmärkide saavutamiseks vajalik, et hasartmängude korraldamisega oleks tegeldud just vastuvõtva liikmesriigi, mitte mõne muu liikmesriigi territooriumil, ja seda vähemalt 10 aasta jooksul, siis tuleb niisugust reeglit pidada diskrimineerivaks ning ELTL artikliga 56 vastuolus olevaks.
- 46 Teiseks, mis puudutab niisugust siseriiklikku regulatsiooni nagu 29. augustil 2014 kehtinu, siis kohustus olla kolm aastat tegelnud mõnes liikmesriigis hasartmängude korraldamisega ei too kaasa vastuvõtvas liikmesriigis asutatud hasartmängukorraldajate soosimist ja seda saab üldise huviga seotud eesmärgiga õigustada. Vajalik on aga, et kõnealuseid reegleid kohaldataks läbipaistvalt kõigi pakkujate suhtes. Olgu meenutatud, et võrdsuse põhimõttega kaasneva läbipaistvuse tagamise kohustuse eesmärk on sisuliselt 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 meelevaldselt. 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 tingimuste ja eeskirjade täpset ulatust ja neist ühtemoodi aru saada ning teiselt poolt oleks võimalik piirata hankija kaalutusõigust ning lubada tal kontrollida, kas pakkujate esitatud pakkumused vastavad tegelikult kõnealuse menetluse tingimustele (kohtuotsus, 4.2.2016, Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, punkt 87).

- 47 Sellele tingimusele ei vasta niisugused nagu põhikohtuasjas kõnealused õigusnormid, milles ei olnud piisava täpsusega määratletud majandusministri pädevuse kasutamise tingimused selles menetluses ega tehnilised tingimused, mida peavad hasartmängukorraldajad oma pakkumuse esitamisel täitma.
- 48 Seetõttu peab esitatud küsimustele vastama, et ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugused nagu põhikohtuasjas kõnealused õigusnormid, mis kehtestavad kaughasartmängude korraldamiseks kontsessioonide ja lubade korra, kui need sisaldavad reegleid, mis on teistes liikmesriikides asutatud hasartmängukorraldajate suhtes diskrimineerivad, või kui need sisaldavad mittediskrimineerivaid reegleid, mida ei kohaldata läbipaistvalt või mida rakendatakse nii, et teatavatel teistes liikmesriikides asutatud pakkujatel on oma kandidatuuri esitamine takistatud või raskendatud.

### *Kolmas küsimus*

- 49 Kolmanda küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugused nagu põhikohtuasjas kõnealused sanktsioonid, mis määratakse hasartmängude korraldamiseks kontsessioonide ja lubade korra kehtestanud siseriiklike õigusnormide rikkumise eest, kui need siseriiklikud õigusnormid osutuvad ELTL artikliga 56 vastuolus olevaks.
- 50 Seoses sellega piisab meenutamisest, et kui liikmesriigis on hasartmängude valdkonnas kehtestatud piirav kord ning selline kord on vastuolus ELTL artikliga 56, siis ei saa ettevõtja suhtes, kes seda rikub, kohaldada karistusi (kohtuotsus, 30.4.2014, Pflieger jt, C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 51 Kolmandale küsimusele peab vastama, et ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugused nagu põhikohtuasjas kõnealused sanktsioonid, mis määratakse hasartmängude korraldamiseks kontsessioonide ja lubade korra kehtestanud siseriiklike õigusnormide rikkumise eest, kui need siseriiklikud õigusnormid osutuvad selle artikliga vastuolus olevaks.

### **Kohtukulud**

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

- ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugused nagu põhikohtuasjas kõnealused õigusnormid, mis kehtestavad kaughasartmängude korraldamiseks kontsessioonide ja lubade korra, kui need sisaldavad reegleid, mis on teistes liikmesriikides asutatud hasartmängukorraldajate suhtes diskrimineerivad, või kui need sisaldavad mittediskrimineerivaid reegleid, mida ei kohaldata läbipaistvalt või mida rakendatakse nii, et teatavatel teistes liikmesriikides asutatud pakkujatel on oma kandidatuuri esitamine takistatud või raskendatud.**

2. **ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugused nagu põhikohtuasjas kõnealused sanktsioonid, mis määratakse hasartmängude korraldamiseks kontsessioonide ja lubade korra kehtestanud siseriiklike õigusnormide rikkumise eest, kui need siseriiklikud õigusnormid osutuvad selle artikliga vastuolus olevaks.**

Allkirjad