



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

3. detsember 2020*

Eelotsusetaotlus – Teenuste osutamise vabadus – Piirangud – Liikmesriigi õigusnormid, mis keelevad hasartmängude korraldamise teatud kohtades – ELTL artikli 56 kohaldatavus – Piiriülese elemendi olemasolu

Kohtuasjas C-311/19,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Nejvyšší správní soudu (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus) 21. märtsi 2019. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 16. aprillil 2019, menetluses

BONVER WIN, a.s.

versus

Ministerstvo financí ČR,

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: koja president M. Vilaras, kohtunikud N. Piçarra, D. Šváby, S. Rodin (ettekandja) ja K. Jürimäe,

kohtujurist: M. Szpunar,

kohtusekretär: ametnik M. Longar,

arvestades kirjalikku menetlust ja 12. märtsi 2020. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek, O. Serdula, J. Vlácil ja T. Machovičová,
- Ungari valitsus, esindajad: Z. Fehér, G. Koós ja Zs. Wagner,
- Madalmaade valitsus, esindajad: J. M. Hoogveld ja M. K. Bulterman,
- Euroopa Komisjon, esindajad L. Armati, P. Němečková ja K. Walkerová,

olles 3. septembri 2020. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: tšehhi.

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb ELTL artikli 56 tõlgendamist.
- 2 Taotlus on esitatud äriühingu BONVER WIN a.s-i ja Ministerstvo financí ČR-i (Tšehhi Vabariigi rahandusministeerium) vahelises kohtuvaidluses selle üle, kas otsus, millega tühistati selle äriühingu luba korraldada Děčín linna (Tšehhi Vabariik) territooriumil kihlvedusid, on õiguspärane.

Õiguslik raamistik

- 3 17. mai 1990. aasta seaduse nr 202/1990 loteriide jms mängude kohta (zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (202/1990 Sb.); edaspidi „loteriiseadus“) § 50 lõikes 4 on sätestatud:

„Omavalitsusüksus võib üldkohaldatava määrusega ette näha, et kihlvedusid, loteriisid jms mängu võib korraldada ainult selles määruses loetletud kohtades või aegadel, kindlaks määrata, millistes selle omavalitsusüksus kohtades ja millistel aegadel on nende loteriide jms mängude korraldamine keelatud, või täielikult keelata loteriide jms mängude korraldamise kogu omavalitsusüksuse piires.“

- 4 Děčín linna volikogu võttis loteriiseaduse § 50 lõike 4 alusel vastu Děčín linna üldkohaldatava määruse nr 3/2013 kihlvedude, loteriide jms mängude korraldamise reguleerimise kohta (obecně závazná vyhláška města Děčín č. 3/2013, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her; edaspidi „üldkohaldatava määrus nr 3/2013), mille artikli 1 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Kogu Děčín linna territooriumil, välja arvatud käesoleva määruse 1. lisas loetletud kohtades asuvates kasiinodes, on keelatud korraldada:

- a) loteriiseaduse § 2 punktides i, l, m ja n nimetatud kihlvedusid;
- b) loteriiseaduse § 2 punktis j nimetatud loteriisid jms mängu;
- c) loteriiseaduse § 50 lõikes 3 nimetatud loteriisid jms mängu.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 5 BONVER WIN on Tšehhi Vabariigis asutatud äriühing, kes korraldab kihlvedusid.
- 6 Rahandusministeerium tühistas üldkohaldatava määruse nr 3/2013 alusel 22. oktoobri 2013. aasta otsusega BONVER WINil seni olnud loa korraldada Děčín linna territooriumil hasartmänge, põhjendades oma otsust sellega, et mängude korraldamise koht ei sisaldunud selle määruse 1. lisas toodud loetelus.
- 7 BONVER WIN esitas selle otsuse peale vaide, mille rahandusminister 22. juuli 2014. aasta otsusega rahuldamata jättis.
- 8 Seepeale esitas BONVER WIN kaebuse Městský soud v Prazele (Praha linnakohus, Tšehhi Vabariik), kes selle rahuldamata jättis. Argumendi kohta, et liikmesriigi õigusnormid on liidu õigusega vastuolus, märkis nimetatud kohus, et liidu õigus ei ole BONVER WINi olukorrale kohaldatav, kuivõrd see äriühing ei teostanud teenuste osutamise vabadust.

- 9 BONVER WIN esitas kassatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule, väites, et Městský soud v Praze (Praha linnakohus) eksis, kui ta leidis, et liidu õigus ei ole põhikohtuasjale kohaldatav. Ta selgitab, et tunnistaja ütlustega tõendatud asjaolu, et teatav osa tema ettevõtet Děčínis ehk 25 kilomeetri kaugusel Saksamaa piirist asuvas linnas külastavast klientuurist moodustavad teiste liikmesriikide kodanikud, muudab ELTL artikli 56 kohaldatavaks.
- 10 Eelotsusetaotluse esitanud kohus möönab, et tema kohtupraktika, mis puudutab teenuste osutamise vabadust käsitlevate EL toimimise lepingu sätete kohaldatavust põhikohtuasjas käsitletava olukorraga võrreldavatele olukordadele, on vastuoluline, kuid rõhutab, et sellised õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, võivad olla teenuste saajate vabaduse piiramise allikaks. Nimetatud kohus märgib esiteks, et Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et teenused, mida liikmesriigis asutatud teenusepakkuja osutab teises liikmesriigis asuvalle teenuste saajale, ise teise riiki minemata, kujutavad endast piiriülest teenuste osutamist ja sellised teenusesaajad võivad olla ka turistid või õppimise eesmärgil reisivad isikud.
- 11 Teiseks leiab ta, et niisugused liikmesriigi õigusnormid, mis on ühtviisi kohaldatavad nii selle kui ka teiste liikmesriikide kodanike suhtes, kuuluvad põhivabadusi tagavate EL toimimise lepingu sätete kohaldamisalasse üldjuhul vaid siis, kui neid kohaldatakse olukorras, millel on seos liikmesriikidevahelise kaubavahetusega.
- 12 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab siiski, et kuigi Euroopa Kohus on selgitanud ELTL artikli 56 kohaldatavust olukordadele, milles teenuseosutaja pakub oma teenuseid telefoni või interneti vahendusel, ja olukordadele, mis on seotud teenuste saajateks olevate turistigruppidega, ei ole ta veel selgelt paika pannud, kas nimetatud artikkel on kohaldatav üksnes seetõttu, et rühm Euroopa Liidu teise liikmesriigi kodanikke võib kasutada või kasutab asjasse puutuvast liikmesriigis teenust, mida peamiselt osutatakse omamaistele kodanikele. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on sellega seoses tekkinud kahtlus, kas vaid ühe teise liikmesriigi kodaniku juhulik külastus teatud teenuseid osutavasse asutusse toob automaatselt kaasa ELTL artikli 56 kohaldatavuse mis tahes riigisisestele õigusaktidele, millega sellist riigi teenusesektorit üldiselt reguleeritakse.
- 13 Peale selle kaalub eelotsusetaotluse esitanud kohus esiteks seda, kas samamoodi nagu kaupade vaba liikumise valdkonnas ei oleks kohane kehtestada teenuste osutamise vabaduse valdkonnas *de minimis*-reeglit, mis tugineb piisava seose olemasolule asjasse puutuvate õigusnormide ja teenuste osutamise vabaduse vahel. Kui selline reegel kehtiks, ei kuuluks õigusnorm, mida kohaldatakse vahet tegemata kõigile asjaomase liikmesriigi territooriumil tegutsevatele teenuseosutajatele ja mille mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele on marginaalne, ELTL artikli 56 kohaldamisalasse. Teiseks on sellel kohtul tekkinud küsimus, kas teenuste osutamise vabaduse raames tuleb kohaldada 24. novembri 1993. aasta kohtuotsusest Keck ja Mithouard (C-267/91 ja C-268/91, EU:C:1993:905) tulenevat kohtupraktikat ja välistada ELTL artikli 56 kohaldamisalast vahet tegemata kohaldatavad meetmed, mis mõjutavad kõiki liikmesriigi territooriumil tegutsevaid teenuseosutajaid nii õiguslikult kui faktiliselt ühte moodi.
- 14 Nendel asjaoludel otsustas Nejvyšší správní soud (Tšehhi Vabariigi kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas riigisisene õigusakt (üldkohaldatav kohaliku omavalitsusüksuse määrus), mis keelab ühe omavalitsusüksuse ühes osas teatava teenuse, kuulub [ELTL artikli 56 ja järgmiste artiklite] kohaldamisalasse pelgalt seetõttu, et mõned selle õigusakti kohaldamisalasse kuuluva teenuseosutaja kliendid võivad olla või on pärit teisest Euroopa Liidu liikmesriigist?

Kui vastus sellele on jaatav: kas pelgalt väitest, et võib esineda teisest liikmesriigist pärit kliente, piisab Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 56 kohaldamiseks või on teenuseosutaja kohustatud tõendama, et teistest liikmesriikidest pärit klientidele osutatakse tegelikult teenuseid?

2. Kas esimesele küsimusele vastamisel puutub asjasse, et:
- a) võimalik teenuste osutamise vabaduse piirang on oluliselt kitsendatud nii geograafiliselt kui ka esemeliselt (võimalik *de minimis*-erandi kohaldatavus);
 - b) selles, kuidas kõnealune riigisisene õigusakt reguleerib ühest küljest eeskätt teiste Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikele teenuseid osutavate isikute ja teisest küljest omamaistele klientidele keskenduvate isikute olukorda, ei näi olevat õiguslikke ega faktilisi erinevusi?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

- 15 Esitatud eelotsuse küsimustega, mida tuleb analüüsida koos, palub eelotsust taotlev kohus sisuliselt selgitada, kas ning kui, siis millistel tingimustel tuleb ELTL artiklit 56 tõlgendada nii, et see on kohaldatav sellise liikmesriigis asuva äriühingu olukorrale, kes on jäänud ilma hasartmängude korraldamise loast pärast seda, kui selles liikmesriigis jõustusid õigusnormid, mis määravad kindlaks kohad, kus selliseid mängu on lubatud korraldada, kusjuures need normid on vahet tegemata kohaldatavad kõikidele selle liikmesriigi territooriumil tegutsevatele teenuseosutajatele, olenemata sellest, kas nad pakuvad teenuseid oma liikmesriigi või teiste liikmesriikide kodanikele, juhul kui see äriühing väidab, et teatav osa tema klientuurist pärineb teisest liikmesriigist kui see, kus asub tema ettevõtte.
- 16 Neile küsimustele vastamiseks tuleb meenutada, et niisugused liikmesriigi õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mis on ühtviisi kohaldatavad nii selle kui ka teiste liikmesriikide kodanike suhtes, kuuluvad põhivabadusi tagavate EL toimimise lepingu sätete kohaldamisalasse üldjuhul vaid siis, kui neid kohaldatakse olukorras, millel on seos liikmesriikidevahelise kaubavahetusega (11. juuni 2015. aasta kohtuotsus *Berlington Hungary jt*, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 24, ja 4. juuni 2019. aasta kohtumäärus *Pólus Vegas*, C-665/18, ei avaldata, EU:C:2019:477, punkt 17).
- 17 Teenuste osutamise vabadust käsitlevad EL toimimise lepingu sätted ei ole nimelt kohaldatavad olukorras, mille kõik asjaolud on üheainsa liikmesriigi sisesed (vt selle kohta 15. novembri 2016. aasta kohtuotsus *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 18 Samas tuleb meenutada, et ELTL artikkel 56 nõuab teenuste osutamise vabaduse kõigi piirangute kaotamist, isegi kui need laienevad vahet tegemata 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 samalaadseid teenuseid seaduslikult osutab. Lisaks sellele on teenuste osutamise vabadus ette nähtud nii teenuste osutaja kui ka nende saaja jaoks (8. septembri 2009. aasta kohtuotsus *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika). See hõlmab ka teenusesaajate vabadust minna piiranguteta teise liikmesriiki, et seal teenust kasutada, ning turiste tuleb käsitada seda vabadust kasutavate teenuste saajatena (vt selle kohta 31. jaanuari 1984. aasta kohtuotsus *Luisi ja Carbone*, 286/82 ja 26/83, EU:C:1984:35, punkt 16; 2. veebruari 1989. aasta kohtuotsus *Cowan*, 186/87, EU:C:1989:47, punkt 15, ja 2. aprilli 2020. aasta kohtuotsus *Ruska Federacija*, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punkt 52).
- 19 Selle kohta on Euroopa Kohus esiteks juba otsustanud, et kui ühes liikmesriigis asuv teenuseosutaja pakub teises liikmesriigis asuvale teenuse saajale teenuseid, ise teise riiki minemata, on selle puhul tegemist piiriülese teenuse osutamisega ELTL artikli 56 tähenduses (11. juuni 2015. aasta kohtuotsus *Berlington Hungary jt*, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 26 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 20 Teiseks ei oma tähtsust see, et teenuseosutaja suhtes kehtiva piirangu on kehtestanud tema päritoluliikmesriik. Euroopa Kohtu praktikast tuleneb nimelt, et teenuste osutamise vabadus puudutab mitte ainult vastuvõturiigi kehtestatud piiranguid, vaid ka päritoluriigi piiranguid (vt selle kohta 10. mai 1995. aasta kohtuotsus *Alpine Investments*, C-384/93, EU:C:1995:126, punkt 30).

- 21 Tuleb märkida, et nii nagu rõhutas kohtujurist oma ettepaneku punktis 50, kohtleb alusleping nii teenuste osutajate kui ka teenuste saajate suhtes kehtestatud piiranguid samal viisil. Seega kui olukord kuulub ELTL artikli 56 kohaldamisalasse, võivad nii teenuse saaja kui ka teenuse osutaja sellele artiklile tugineda.
- 22 Euroopa Kohus on leidnud, et ettevõtja võib suhetes oma asukohajärgse riigiga tugineda teenuste osutamise vabadusele, kui teenuseid osutatakse isikutele, kes asuvad mõnes teises liikmesriigis (vt selle kohta 10. mai 1995. aasta kohtuotsus *Alpine Investments*, C-384/93, EU:C:1995:126, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 23 Sellele vaatamata tuleb silmas pidada, et kui liikmesriigi kohus on Euroopa Kohtu poole pöördunud seoses olukorraga, mille kõik asjaolud on üheainsa liikmesriigi sisesed, ei saa Euroopa Kohus juhul, kui liikmesriigi kohus ei ole märkinud muud kui seda, et asjasse puutuvaid liikmesriigi õigusnorme kohaldatakse vahet tegemata selle liikmesriigi kodanike ja teiste liikmesriikide kodanike suhtes, asuda seisukohale, et põhivabadusi käsitlevate EL toimimise lepingu sätete tõlgendamiseks esitatud eelotsusetaotlus on liikmesriigi kohtule tarvilik tema menetluses oleva vaidluse lahendamiseks. Eelotsusetaotlusest peavad nimelt nähtuma konkreetsed asjaolud, mis võimaldavad tuvastada seose ühelt poolt ainult liikmesriigi siseste asjaoludega seotud vaidluse eseme või asjaolude ning teiselt poolt ELTL artikli 56 vahel (15. novembri 2016. aasta kohtuotsus *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 54, ja 4. juuni 2019. aasta kohtumäärus *Pólus Vegas*, C-665/18, ei avaldata, EU:C:2019:477, punkt 21).
- 24 Euroopa Kohtu praktikast tuleneb veel, et piiriülese olukorra esinemist ei saa eeldada pelgalt põhjusel, et teistest liikmesriikidest pärit liidu kodanikud võiksid kasutada võimalust saada nõnda pakutavaid teenuseid (vt selle kohta 4. juuni 2019. aasta kohtumäärus *Pólus Vegas*, C-665/18, ei avaldata, EU:C:2019:477, punkt 24).
- 25 Käesoleval juhul tuleneb sellest, et lihtsalt teenuseosutaja väitest, et teatav osa tema klientuurist pärineb muust kui tema asukohajärgsest liikmesriigist, ei piisa ELTL artikli 56 kohaldamisalasse kuuluda võiva piiriülese olukorra esinemise tõendamiseks. Selleks et taotleda Euroopa Kohtult eelotsust selle teenuseosutaja olukorra kohta, peab liikmesriigi kohus eelotsusetaotluses kinnitama sellise väite paikapidavust.
- 26 Seoses küsimusega, kas tähtsust võib olla sellel, kui suur arv kliente pärineb teisest liikmesriigist, tuleb samamoodi nagu kohtujuristi ettepaneku punktis 82 soovitatud tagasi lükata mõte, et teenuste osutamise vabaduse valdkonnas tuleks sisse seada *de minimis*-reegel.
- 27 Tuleb märkida, et sellised asjaolud nagu teenuseid kasutanud välismaiste klientide arv, osutatud teenuste hulk või teenuste osutamise vabaduse võimaliku piirangu geograafiline ulatus ei mõjuta ELTL artikli 56 kohaldatavust ei geograafilisest ega sisulisest vaatepunktist.
- 28 Täpsemalt ilmneb väljakujunenud kohtupraktikast, et selles artiklis sätestatud vabadusele võib tugineda nii olukordades, milles esineb ainult üks teenuste saaja (vt selle kohta 2. veebruari 1989. aasta kohtuotsus *Cowan*, 186/87, EU:C:1989:47, punktid 15 ja 20), kui ka olukordades, milles esineb määramata arv teenuste saajaid, kes kasutavad määramata arvul teenuseid, mida pakub teises liikmesriigis asuv teenuseosutaja (vt selle kohta 10. mai 1995. aasta kohtuotsus *Alpine Investments*, C-384/93, EU:C:1995:126, punkt 22, ja 6. novembri 2003. aasta kohtuotsus *Gambelli jt*, C-243/01, EU:C:2003:597 punktid 54 ja 55).
- 29 Nagu sisuliselt märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 80, seaks see, kui ELTL artikli 56 kohaldatavus seataks sõltuvusse kvantitatiivsest kriteeriumist, ohtu selle artikli ühetaolise kohaldamise liidus, mistõttu ei saa sellist kriteeriumi kasutusele võtta.

- 30 Lisaks ei saa nõustuda ka eelotsusetaotluse esitanud kohtu seisukohaga, et üldkohaldatav meede, mis muudel kui selle meetmega määratud juhtudel keelab hasartmängude korraldamise liikmesriigi teatava omavalitsusüksuse territooriumil ning mille õiguslik ja faktiline toime on kõikidele selle liikmesriigi territooriumil asutatud teenuseosutajatele samasugune, olenemata sellest, kas need teenuseosutajad pakuvad teenuseid selle liikmesriigi või teiste liikmesriikide kodanikele, jääb ELTL artikli 56 esemelisest kohaldamisalast välja.
- 31 Euroopa Kohus nimelt juba otsustanud, et liikmesriigi õigusnormid, mis lubavad hasartmängude korraldamise õigust teostada ainult teatud kohtades, võivad endast kujutada ELTL artikliga 56 tagatud teenuste osutamise vabaduse piirangut (vt selle kohta 11. septembri 2003. aasta kohtuotsus Anomar jt, C-6/01, EU:C:2003:446, punktid 65 ja 66).
- 32 Käesoleval juhul ilmneb eelotsusetaotlusest, et Děčín linn, mis asub umbes 25 kilomeetri kaugusel Saksamaa piirist, on Saksamaa kodanike seas populaarne, ja BONVER WIN esitas riigisiseses menetluses tõendid, mille kohaselt koosneb osa tema klientuurist isikutest, kes on pärit teistest liikmesriikidest, mistõttu ei ole põhjust arvata, et välismaise klientuuri olemasolu on puhtalt hüpoteetiline.
- 33 Seega kui BONVER WINi esitatud tõendite kontrollimisel eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt ei selgu teisiti, tuleneb kõigist eespool toodud kaalutlustest, et ELTL artikkel 56 on kohaldatav sellisele olukorrale, nagu on kõne all põhikohtuasjas.
- 34 See järeldus ei mõjuta aga põhikohtuasjas vaidluse all olevate liikmesriigi õigusnormide võimalikku kooskõla nimetatud artikliga. Euroopa Kohtule ei ole esitatud küsimust, kas sellised õigusnormid on nimetatud artikliga vastuolus, ja tema käsutuses ei ole asjakohast teavet, mis võimaldaks tal anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule selles küsimuses tarviliku vastuse.
- 35 Neid kaalutlusi arvestades tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimustele vastata, et ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et see on kohaldatav sellise liikmesriigis asuva äriühingu olukorrale, kes on jäänud ilma hasartmängude korraldamise loast pärast seda, kui selles liikmesriigis jõustusid õigusnormid, mis määravad kindlaks kohad, kus selliseid mängu on lubatud korraldada, kusjuures need normid on vahet tegemata kohaldatavad kõikidele selle liikmesriigi territooriumil tegutsevatele teenuseosutajatele, olenemata sellest, kas nad pakuvad teenuseid oma liikmesriigi või teiste liikmesriikide kodanikele, juhul kui teatav osa selle äriühingu klientuurist pärineb teisest liikmesriigist kui see, kus asub tema ettevõtte.

Kohtukulud

- 36 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 (neljas koda) otsustab:

ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et see on kohaldatav sellise liikmesriigis asuva äriühingu olukorrale, kes on jäänud ilma hasartmängude korraldamise loast pärast seda, kui selles liikmesriigis jõustusid õigusnormid, mis määravad kindlaks kohad, kus selliseid mängu on lubatud korraldada, kusjuures need normid on vahet tegemata kohaldatavad kõikidele selle liikmesriigi territooriumil tegutsevatele teenuseosutajatele, olenemata sellest, kas nad pakuvad teenuseid oma liikmesriigi või teiste liikmesriikide kodanikele, juhul kui teatav osa selle äriühingu klientuurist pärineb teisest liikmesriigist kui see, kus asub tema ettevõtte.

Allkirjad