



## Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

30. aprill 2014\*

ELTL artikkel 56 — Teenuste osutamise vabadus — Euroopa Liidu põhiõiguste harta — Artiklid 15–17, 47 ja 50 — Kutsevabadus ja õigus teha tööd, ettevõtlusvabadus, õigus omandile, õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele, ne bis in idem põhimõte — Artikkel 51 — Kohaldamisala — Liidu õiguse kohaldamine — Hasartmängud — Liikmesriigi piiravad õigusnormid — Haldus- ja kriminaalkaristused — Ülekaalukas üldine huvi — Proportsionaalsus

Kohtuasjas C-390/12,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich'i (nüüd Landesverwaltungsgericht Oberösterreich, Austria) 10. augusti 2012. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 20. augustil 2012, menetlustes, mille algatasid:

**Robert Pflieger,**

**Autoart as,**

**Mladen Vucicevic,**

**Maroxx Software GmbH,**

**Hans-Jörg Zehetner,**

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja president M. Ilešič, kohtunikud C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh, C. Toader (ettekandja) ja E. Jarašiūnas,

kohtujurist: E. Sharpston,

kohtusekretär: ametnik K. Malacek,

arvestades kirjalikus menetluses ja 17. juuni 2013. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke seisukohti, mille esitasid:

- M. Vucicevic, esindajad: *Rechtsanwalt* A. Rabl ja *Rechtsanwalt* A. Auer,
- Maroxx Software GmbH, esindajad: *Rechtsanwalt* F. Wennig ja *Rechtsanwalt* F. Maschke,
- H.-J. Zehetner, esindaja: *Rechtsanwalt* P. Ruth,

\* Kohtumenetluse keel: saksa.

- Austria valitsus, esindaja: C. Pesendorfer,
- Belgia valitsus, esindajad: M. Jacobs ja L. Van den Broeck, keda abistas *advocaat* P. Vlaemminck,
- Madalmaade valitsus, esindajad: M. K. Bulterman ja C. Wissels,
- Poola valitsus, esindajad: B. Majczyna ja M. Szpunar,
- Portugali valitsus, esindajad: L. Inez Fernandes, A. Silva Coelho ja P. de Sousa Inês,
- Euroopa Komisjon, esindajad: B.-R. Killmann ja I. Rogalski,

olles 14. novembri 2013. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

### otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb ELTL artikli 56 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta”) artiklite 15–17, 47 ja 50 tõlgendamist.
- 2 Eelotsusetaotlus esitati kohtuvaidluste raames, mille algatamist taotlesid R. Pfleger, Autoart as (edaspidi „Autoart”), M. Vucicevic, Maroxx Software GmbH (edaspidi „Maroxx”) ja H.-J. Zehetner seoses halduskaristustega, mis määrati neile mänguautomaatide loata käitamise eest.

### Austria õiguslik raamistik

#### *Hasartmänge käsitlev föderaalseadus*

- 3 28. novembri 1989. aasta hasartmänge käsitlev föderaalseadus (Glücksspielgesetz, *Bundesgesetzblatt*, edaspidi „BGBl.”, 620/1989) põhikohtuasjade suhtes kohaldatavas redaktsioonis (edaspidi „GSpG”) näeb § 2 „Loteriid” ette järgmist:

„(1) Loteriid on hasartmängud,

1. mida viib läbi, korraldab, pakub või võimaldab ettevõtja,
2. mille puhul mängijad või muud isikud teevad rahalise sissemakse (panuse) mängus osalemiseks ja
3. mille puhul ettevõtja, mängijad või muud isikud panevad välja rahalise väljamakse (võit).

(2) Ettevõtja on isik, kes tegeleb iseseisvalt püsiva majandustegevusega hasartmängude korraldamisest tuleneva sissetuleku saamiseks, isegi kui kõnealune tegevus ei ole suunatud tulu teenimisele. Kui mitu isikut pakuvad omavahelise kokkuleppe alusel teatud paigas osalisi teenuseid rahaliste maksetega hasartmängude käesoleva seaduse § 1 punktide 2 ja 3 tähenduses korraldamiseks, käsitatakse ettevõtjana kõiki isikuid, kes osalevad otseselt hasartmängu korraldamises, isegi neid isikuid, kellel ei ole tulu teenimise kavatsust ja neid isikuid, kes piirduvad hasartmängu läbiviimises, korraldamises ja pakkumises osalemisega.

(3) Mänguautomaadi abil korraldatava loteriiga on tegemist siis, kui mängu tulemust ei määrata kindlaks mitte tsentraliseeritult, vaid mänguautomaadis endas paikneva mehhaanilise või elektroonilise seadme abil. [...]

(4) Keelatud loteriid on need loteriid, mille korraldamiseks ei ole väljastatud kontsessiooni või luba käesoleva föderaalraaduse alusel ning mida ei ole välja arvatud § 4 ette nähtud föderaalriigi hasartmängumonopolist.”

- 4 GSpG § 3 „Hasartmängude monopol” näeb ette, et hasartmängude korraldamise ainuõigus on föderaalriigil.
- 5 GSpG § 5 sätestab siiski, et mänguautomaadi abil korraldatavate loteriide suhtes kohaldatakse liidumaade õigust. Lisaks sellele näeb see paragrahv ette, et kõik 9 liidumaad võivad anda kolmandale isikule kontsessiooniga üle õiguse korraldada loteriisid mänguautomaatide abil, kusjuures asjaomased isikud peavad järgima kontsessioonis kehtestatud avaliku korraga seonduvaid miinimumnõudeid ja mängijate kaitset puudutavaid täiendavaid erinõudeid. Selliseid loteriisid, mida kutsutakse „väikesteks hasartmängudeks”, võib korraldada kas mänguautomaatide saalides, milles on minimaalselt 10 ja maksimaalselt 50 mänguautomaati ning kus iga üksiku mängu puhul on maksimumpanus 10 eurot ja maksimumvõit 10 000 eurot, või siis nii, et mänguautomaadid antakse eraldi käsutusse, kusjuures sel juhul on lubatud kasutada kuni kolme mänguautomaati ning iga üksiku mängu puhul on maksimumpanuseks 1 euro ja maksimumvõiduks 1 000 eurot; iga liidumaa võib väljastada üksnes kolm mänguautomaatide käitamise luba, mille kehtivusaeg on maksimaalselt 15 aastat.
- 6 GSpG § 52 „Halduskaristusi käsitlevad sätted” näeb põhikohtuasjade asjaoludele kohaldatavas redaktsioonis ette järgmist:

„(1) Väärteo, mille eest haldusasutus võib määrata kuni 22 000 euro suuruse trahvi, paneb toime:

1. isik, kes riigi territooriumil hasartmängus osalemise võimaldamise eesmärgil viib läbi, korraldab või võimaldab ettevõtjana keelatud loteriisid § 2 lõike 4 tähenduses või osaleb sellises tegevuses ettevõtjana § 2 lõike 2 tähenduses;

[...]

(2) Kui mängijad või muud isikud teevad loteriis osalemise raames üheainsa mängu puhul 10 eurost suuremaid sissemaksid, ei käsitata neid miinimumsummadena ja seetõttu on käesolevast föderaalraadusest tulenev võimalik vastutus karistusseadustiku [(Strafgesetzbuch)] § 168 tuleneva vastutuse kõrval üksnes täiendav.

(3) Kui väärtegu käesoleva paragrahvi lõike 1 tähenduses ei panda toime riigi territooriumil, siis loetakse, et need pandi toime paigas, kus toimus osalemine hasartmängus riigi territooriumil.

(4) Osalemise eest elektroonilisel loteriil, mille jaoks föderatsiooni rahandusminister ei ole väljastanud kontsessiooni, karistatakse juhul, kui mängus osalemiseks vajalikud sissemaksid tehti riigi territooriumil. Sellest keelust tahtlikult üleastumise eest karistatakse kuni 7500 euro suuruse trahviga ning muudel juhtudel kuni 1500 euro suuruse trahviga.

[...]”.

- 7 GSpG §-de 53, 54 ja 56a kohaselt kaasnevad haldusvõimu sellise karistamise pädevusega laiaulatuslikud volitused turvameetmete valdkonnas, mis on mõeldud muude hasartmängumonopoli GSpG § 3 tähenduses rikkumiste ärahoidmiseks. Need volitused seisnevad mänguautomaatide ja muude seotud seadmete ajutises või lõplikus arestis, konfiskeerimises ja hilisemas hävitamises ning selle ettevõtte sulgemises, kus nimetatud automaadid anti avalikkuse käsutusse; nii on ette nähtud vastavalt GSpG § 53 lõigetel 1 ja 2, § 54 lõigetel 1 ja 3 ning § 56a.

### *Karistusseadustik*

- 8 Lisaks halduskaristustele, mis võidakse määrata GSpG alusel, on tulu teenimise eesmärgil hasartmängude korraldamine isiku poolt, kellel ei ole selleks kontsessiooni, Austrias karistatav ka kriminaalkorras. Karistusseadustiku (Strafgesetzbuch) § 168 lõike 1 kohaselt karistatakse „isikut, kes korraldab mängu, mis on sõnaselgelt keelatud või mille puhul võit ja kaotus sõltuvad täielikult või suures osas juhusest, või isikut, kes soodustab kogunemist sellise mängu korraldamiseks, et teenida niisuguse korraldamise või kogunemise abil rahalist tulu endale või kolmandale isikule”. Ette on nähtud kuni kuuekuuline vanglakaristus või kuni 360 päevamäära suurune trahv. Selle seadustiku § 168 lõike 2 kohaselt kohaldatakse samu karistusi „isik[u] suhtes], kes osaleb sellises hasartmängus ettevõtjana”.

### **Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused**

- 9 Eelotsusetaotlusest ja Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust nähtub, et käesoleva eelotsusetaotluse esitamise tingisid neli eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses olevat kohtuasja, mida iseloomustab ühine asjaolu, et Ülem-Austria eri paikades läbiviidud kontrollide tulemusel arestiti ajutiselt sellised mänguautomaadid, mida käitati loata ning mida seega kasutati ilmselt selliste hasartmängude korraldamiseks, mis on GSpG alusel keelatud.
- 10 Esimese põhikohtuasja puhul kontrollisid maksupolitsei ametnikud 29. märtsil 2012 Perg'is (Austria) asuvat ettevõtet Cash-Point ja arestisid selle kontrolli tulemusel ajutiselt kuus mänguautomaati, mille kohta ei olnud väljastatud haldusluba. Pergi Bezirkshauptmannschaft (piirkonna haldusorgan) võttis 12. juunil 2012 vastu otsused, millega kinnitas ajutise aresti meetmeid, mis olid võetud Tšehhi Vabariigis elava R. Pflgeri kui ebaseadusliku hasartmängu korraldaja ning Tšehhi Vabariigis asuva Autoarti kui arestitud seadmete eeldatava omaniku vastu.
- 11 Teise põhikohtuasja puhul kontrollisid maksupolitsei ametnikud 8. märtsil 2012 Wels'is (Austria) asuvat ettevõtet SJ-Bet Sportbar ja arestisid selle kontrolli tulemusel ajutiselt kaheksa mänguautomaati, mille kohta ei olnud väljastatud haldusluba. Welsi Bundespolizeidirektion (föderaalpolitsei juhatus) võttis 4. juulil 2012 vastu otsuse, millega kinnitas ajutise aresti meedet, mis oli võetud serbia kodakondsusest M. Vucicevici vastu, kes on eeldatavasti kaheksast arestitud automaadist kahe omanik.
- 12 Kolmanda põhikohtuasja puhul kontrollisid maksupolitsei ametnikud 30. novembril 2010 Regau's (Austria) asuvat tanklat ja arestisid selle kontrolli tulemusel ajutiselt kaks mänguautomaati, mille kohta ei olnud väljastatud haldusluba ja mis kuuluvad Austria õiguse alusel asutatud äriühingule Maroxx. Vöcklabrucki Bezirkshauptmannschaft võttis 16. detsembril 2010 vastu otsuse, millega kinnitas ajutise aresti meedet, mis oli võetud nimetatud tankla Saksa kodakondsusest käitaja Baumeister'i vastu, kes on ettevõtja GSpG tähenduses. Eelotsusetaotluse esitanud kohus jättis hilinemise tõttu läbi vaatamata kaebuse, mille Baumeister selle otsuse peale esitas. Vöcklabrucki Bezirkshauptmannschaft määras 31. mai 2012. aasta otsusega ka kahe arestitud automaadi konfiskeerimise.
- 13 Neljanda põhikohtuasja puhul kontrollisid maksupolitsei ametnikud 13. novembril 2010 Enns'is (Austria) asuvat tanklat ja arestisid selle kontrolli tulemusel ajutiselt kolm mänguautomaati, mille kohta ei olnud väljastatud haldusluba. Vöcklabruck'i Bezirkshauptmannschaft võttis vastu otsuse, millega kinnitati arestimeedet, mis oli võetud nende automaatide omaniku Maroxxi vastu.
- 14 Nimetatud haldusorgan määras 3. juuli 2012. aasta otsusega tankla Austria kodakondsusest käitajale H.-J. Zehetnerile 1000 euro suuruse trahvi, mis võidakse tasumata jätmise korral asendada 15-tunnise vanglakaristusega; sama otsusega määras ta seadmete omanikule ja rendileandjale Maroxxile 10 000 euro suuruse trahvi, mille võib asendada 152-tunnise vanglakaristusega.

- 15 Kõigi nende otsuste peale esitati eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebus.
- 16 Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et Austria ametiasutused ei ole kohtuotsuse Dickinger ja Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582) tähenduses tõendanud, et hasartmängudega seotud kuritegevus ja/või hasartmängusõltuvus kujutasid endast tõepoolest asjaomasel ajavahemikul märkimisväärset probleemi. Ta väidab, et nimetatud ametiasutused ei ole tõendanud ka seda, et kuritegevuse vastu võitlemine ja mängijate kaitse – aga mitte riigi tulude maksimeerimine – olid hasartmängumonopoli ettenägeva korra tõeline eesmärk. See kohus on samuti seisukohal, et „agressiivse” kampaania raames tehti „äärmiselt suuri kulutusi reklaamile”, mistõttu selle monopoli omanike äripoliitika ei piirdu kontrollitud laienemisega, millega kaasneb mõõdukas reklaam.
- 17 Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seega seisukohal, et käesolevas kohtuasjas analüüsitava õiguslik regulatsioon – tervikuna võttes – ei võimalda tagada Euroopa Kohtu praktikas nõutavat ühtsust (vt eeskätt kohtuotsus Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punktid 69 ja 71) ning on seega vastuolus ELTL artikliga 56 tagatud teenuste osutamise vabadusega.
- 18 Kui Euroopa Kohus peaks siiski asuma seisukohale, et sellised siseriiklikud õigusnormid ei ole eespool kirjeldatud põhjustele vaatamata vastuolus ELTL artikliga 56 ja harta artiklitega 15–17, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada saada, kas igal juhul on ELTL artikliga 56 ja harta artiklitega 15–17, 47 ja 50 vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mille alusel ettevõtja kui mänguautomaatide loata käitamise korral võimalikult karistatava isiku mõiste on määratletud väga laialt ning seda iseloomustab selgete õigusnormide puudumise tõttu haldus- ja kriminaalkaristuste kohaldamise ettenägematus.
- 19 Neil asjaoludel otsustas Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich menetluse peatada ning esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas ELTL artiklis 56 ja harta artiklites 15–17 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu põhikohtuasjades käsitletavat GSpG §-d 3–5, § 14 ja § 21, mis võimaldavad mänguautomaatidel mängitavaid hasartmänge korraldada vaid tingimusel – mille rikkumine võib kaasa tuua nii kriminaalkaristuse kui ka vara arestimise –, et eelnevalt on antud luba, mida väljastatakse vaid piiratud arvul, kuigi seni ei ole riik teadaolevalt mitte üheski kohtu- ega haldusmenetluses tõendanud, et sellega seonduv kuritegevus ja/või hasartmängusõltuvus on tõepoolest märkimisväärne probleem, mida ei saa lahendada heakskiidetud hasartmängutegevuse kontrollitud laiendamise ja paljudele ettevõtjatele, vaid mille lahendamiseks on vajalik monopoolses seisundis ettevõtja (või väheste oligopoolses seisundis ettevõtjate) kontrollitud laiendamine, millega kaasneb vaid mõõdukas reklaam?
  2. Kui esimesele küsimusele vastatakse eitavalt, siis kas ELTL artiklis 56 ja harta artiklites 15–17 sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu GSpG §-d 52–54 ja § 56a ning karistusseadustiku § 168, milles sisalduvate määratlemata õigusmõistete alusel kohaldatakse peaaegu eranditeta kriminaalkaristust ka väga vähesel määral seotud (ja mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis asuvate) erineva õigusliku staatusega isikute suhtes (nagu isikud, kes üksnes turustavad, annavad rendile või liisivad mänguautomaate)?
  3. Kui ka teisele küsimusele vastatakse eitavalt, siis kas demokraatliku õigusriigi nõuetega, millel ilmselgelt rajaneb harta artikkel 16, ja/või harta artiklis 47 sätestatud õigluse ja tõhususe nõudega ja/või ELTL artiklis 56 sätestatud läbipaistvuse nõudega ja/või harta artiklis 50 sätestatud mitmekordse kohtumõistmise ja karistamise keeluga on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu GSpG §-d 52–54 ja § 56a ning karistusseadustiku § 168, mille kohaldamise piirid ei ole selge regulatsiooni puudumise tõttu isiku jaoks *ex ante* ettenähtavad ja kindlaksmääratavad ning mida saab igal konkreetsel juhul välja selgitada alles ajamahuka ametliku menetluse käigus, võttes arvesse asjaolu, et eespool nimetatud õigusnormidest tulenevad

märkimisväärased erinevused pädevuses (haldusasutus või kohus), sekkumisõigustes, sellega iga kord seotud stigmatiseerimises ja menetluslikus seisundis (nt tõendamiskoormise ümberpööramine)?

4. Kui kolmest eelmisest küsimusest ühele vastatakse jaatavalt, siis kas ELTL artikliga 56 ja/või harta artiklitega 15–17 ja/või artikliga 50 on vastuolus mänguautomaatidega GSpG § 2 lõike 1 punktis 1 ja § 2 lõikes 2 nimetatud viisil tihedalt seotud isikute karistamine ja/või kõnealuste seadmete arestimine või konfiskeerimine ja/või kogu eespool nimetatud isikutele kuuluva ettevõtte sulgemine?”

## Eelotsuse küsimused

### *Euroopa Kohtu pädevus*

- 20 Austria valitsuse seisukohast puudub Euroopa Kohtul pädevus, sest tema arvates seonduvad esitatud küsimused puht siseriikliku olukorraga ning neil ei ole mingit seost liidu õigusega, kuivõrd käesoleval juhul ei ole võimalik täheldada piiriülese elemendi olemasolu.
- 21 Selles osas on tõsi, et ELTL artikli 56 tõlgendamist puudutavas tuleb juhul, kui kõik vaidluse asjaolud piirduvad ühe liikmesriigiga, kontrollida, kas Euroopa Kohus on pädev selle õigusnormi osas otsust tegema (vt selle kohta kohtuotsus *Duomo Gpa jt*, C-357/10–C-359/10, EU:C:2012:283, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 22 Kuid eelotsusetaotlusest nähtub, et Pergi piirkonna haldusorgan võttis 12. juunil 2012 vastu otsused, millega kinnitas muu hulgas ajutise aresti meetmeid, mis võeti Autoarti kui arestitud seadmete eeldatava omaniku vastu.
- 23 Tšehhi Vabariigis asuva Autoarti puutumus põhikohtuvaidlustest tõendab seega, et igal juhul ei seondu need kohtuvaidlused puht siseriikliku olukorraga.
- 24 Seetõttu tuleb asuda seisukohale, et Euroopa Kohus on pädev vastama esitatud küsimustele.

### *Vastuvõetavus*

- 25 Austria valitsus väidab ka seda, et eelotsusetaotlus tuleb jätta vastuvõetamatusesse tõttu läbi vaatamata, sest eelotsusetaotluses ei ole kirjeldatud faktilist raamistikku piisavalt täpselt selleks, et Euroopa Kohtul oleks võimalik anda küsimustele tarvilik vastus.
- 26 Sellega seoses tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt eeldatakse, et liidu õiguse tõlgendamist puudutavad küsimused, mis siseriiklik kohus on esitanud õiguslikus ja faktilises raamistikus, mille ta on määratlenud omal vastutusel ja mille täpsuse kontrollimine ei ole Euroopa Kohtu ülesanne, on asjakohased. Siseriikliku kohtu esitatud eelotsusetaotluse saab Euroopa Kohus jätta läbi vaatamata vaid siis, kui on ilmne, et liidu õiguse tõlgendamine, mida siseriiklik kohus palub, ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, või ka juhul, kui probleem on oletuslik või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda talle esitatud küsimustele tarvilik vastus (kohtuotsus *Melki ja Abdeli*, C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 27 Samuti tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et selleks, et jõuda siseriiklikule kohtule kasuliku liidu õiguse tõlgenduseni, on vajalik, et asjaomane kohus määraks kindlaks esitatud küsimuste faktilise ja õigusliku raamistiku või vähemalt selgitaks küsimuste aluseks olevaid faktilisi eeldusi. Eelotsusetaotluses peavad lisaks olema ära näidatud täpsed põhjused, miks siseriiklikul kohtul tekkisid

küsimused seoses liidu õiguse tõlgendamisega ning miks ta pidas Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse esitamist vajalikuks (kohtuotsus Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, punkt 28 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 28 Käesoleval juhul on aga eelotsusetaotluses põhikohtuasjade õiguslikku ja faktilist raamistikku piisavalt kirjeldatud ning eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt esitatud andmed võimaldavad määrata kindlaks esitatud küsimuste ulatuse.
- 29 Neil asjaoludel tuleb eelotsusetaotlus lugeda vastuvõetavaks.

#### *Harta kohaldatavus*

- 30 Austria, Belgia, Madalmaade ja Poola valitsus on seisukohal, et harta ei ole põhikohtuasjade suhtes kohaldatav, sest hasartmängude ühtlustamata valdkonnas ei kujuta seda valdkonda reguleerivad siseriiklikud õigusnormid endast liidu õiguse kohaldamist harta artikli 51 lõike 1 tähenduses.
- 31 Sellega seoses tuleb meenutada, et harta kohaldamisala liikmesriikide tegevuse puhul on määratletud selle artikli 51 lõikes 1, mille kohaselt on harta sätted ette nähtud liikmesriikidele üksnes liidu õiguse kohaldamise korral (kohtuotsus Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 17).
- 32 See harta artikkel toetab nii Euroopa Kohtu praktikat selle kohta, mil määral peab liikmesriikide tegevus olema kooskõlas liidu õiguskorras tagatud põhiõigustest tulenevate nõuetega (kohtuotsus Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, punkt 18).
- 33 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast tuleneb nimelt sisuliselt, et liidu õiguskorras tagatud põhiõigused laienevad kõigile liidu õigusega reguleeritud olukordadele, kuid mitte väljapoole niisuguseid olukordi. Sellega arvestades on Euroopa Kohus juba meenutanud, et ta ei saa siseriiklike õigusnorme hartat arvestades hinnata, kui asjaomased õigusnormid ei kuulu liidu õiguse kohaldamisalasse. Seevastu, kui siseriiklikud õigusnormid kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse, peab Euroopa Kohus eelotsusetaotluse saamise korral esitama kõik tõlgendamiskriteeriumid, mida siseriiklik kohus vajab, et teha kindlaks, kas nimetatud õigusnormid on kooskõlas põhiõigustega, mille järgimise ta tagab (kohtuotsus Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, punkt 19).
- 34 Kuna järelikult tuleb hartaga tagatud põhiõigusi järgida siis, kui siseriiklikud õigusnormid kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse, ei saa olemas olla olukorda, mis kuulub selliselt liidu õiguse kohaldamisalasse, kuid mille puhul nimetatud põhiõigused ei ole kohaldatavad. Liidu õiguse kohaldatavus tingib hartaga tagatud põhiõiguste kohaldatavuse (kohtuotsus Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, punkt 21).
- 35 Selles osas on Euroopa Kohus juba sedastanud, et kui liikmesriik tugineb ülekaalukale üldisele huvile selliste õigusnormide õigustamiseks, mis takistavad teenuste osutamise vabaduse teostamist, tuleb seda liidu õiguses ette nähtud õigustust tõlgendades arvestada liidu õiguse üldpõhimõtetega ja eeskätt põhiõigustega, mis on nüüd tagatud hartaga. Nii on ettenähtud erandid asjaomaste siseriiklike õigusnormide suhtes kohaldatavad üksnes siis, kui need õigusnormid on kooskõlas põhiõigustega, mille järgimise Euroopa Kohus tagab (vt selle kohta kohtuotsus ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, punkt 43).
- 36 Sellest kohtupraktikast tuleneb, et kui ilmneb, et siseriiklikud õigusnormid piiravad ühte või mitut aluslepinguga tagatud põhivabadust, saab nende suhtes kohaldada liidu õiguses sellise piirangu õigustamiseks ette nähtud erandeid ainult juhul, kui see on kooskõlas põhiõigustega, mille järgimise Euroopa Kohus tagab. See põhiõigustega kooskõlas olemise kohustus kuulub loomulikult liidu õiguse ja seega harta kohaldamisalasse. Kui liikmesriik tugineb liidu õiguses ette nähtud eranditele, et

õigustada aluslepinguga tagatud põhivabaduse piiramist, tuleb seda seega pidada „liidu õiguse kohaldamise[ks]” harta artikli 51 lõike 1 tähenduses, nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktis 46.

37 Eelotsuse küsimustele tuleb vastata eelnenud põhimõtteid arvestades.

### *Sisulised küsimused*

#### Esimene küsimus

38 Oma esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada saada, kas ELTL artiklit 56 ja harta artikleid 15–17 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjades.

– Analüüs ELTL artikli 56 alusel

39 Sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjades ja mis keelavad mänguautomaatide käitamise haldusasutuse poolt väljastatud eelneva loata, kujutavad endast ELTL artikliga 56 tagatud teenuste osutamise vabaduse piirangut (vt selle kohta kohtuotsus Placanica jt, C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133, punkt 42).

40 Tuleb siiski uurida, kas selline piirang võib olla lubatud avaliku korra, avaliku julgeoleku ja rahvatervisega seotud põhjustel ELTL artiklites 51 ja 52 sõnaselgelt ette nähtud erandite alusel, mis on ELTL artikli 62 alusel kohaldatavad ka teenuste osutamise vabaduse suhtes, või õigustatud ülekaaluka üldise huvi tõttu vastavalt Euroopa Kohtu praktikale (kohtuotsus Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).

41 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt võib hasartmängulase tegevuse piiranguid õigustada selline ülekaalukas üldine huvi nagu tarbijate kaitse ning pettuste ja kodanike mängimisega seonduvale liigsele kulutamisele õhutamise ärahoidmine (vt selle kohta kohtuotsus Carmen Media Group, EU:C:2010:505, punkt 55 ja seal viidatud kohtupraktika).

42 Käesoleval juhul tuleb meenutada seoses eesmärkidega, mida põhikohtuasjades kõne all olevate Austria õigusnormidega väidetavalt taotletakse ja milleks on esiteks mängijate kaitse hasartmängude pakkumise piiramise abil ja teiseks nende mängudega seotud kuritegevuse vastu võitlemine mängude ohjeldamise abil kontrollitud laienemise raames, et need kuuluvad eesmärkide hulka, mida on Euroopa Kohtu praktikas tunnustatud sellisena, mis õigustavad põhivabaduste piiramist hasartmängusektoris (vt selle kohta kohtuotsus Costa ja Cifone, C-72/10 ja C-77/10, EU:C:2012:80, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika).

43 Lisaks tuleb meenutada, et liikmesriikide kehtestatud piirangud peavad vastama nende puhul kehtivatele proportsionaalsuse ja diskrimineerimiskeelu tingimustele, nagu need on välja kujundatud Euroopa Kohtu praktikas. Siseriiklikud õigusnormid on nii väidetava eesmärgi saavutamiseks sobivad üksnes juhul, kui need vastavad tõepoolest soovile saavutada see eesmärk ühtselt ja süstemaatiliselt (vt selle kohta kohtuotsus Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, punktid 59–61 ja seal viidatud kohtupraktika).

44 Asjaomases valdkonnas vastu võetud õigusnormide proportsionaalsuse hindamist ei mõjuta pelgalt asjaolu, et ühe liikmesriigi valitud kaitseüsteem erineb teisest liikmesriigis rakendatud süsteemist. Õigusnormide hindamisel tuleb silmas pidada vaid asjaomase liikmesriigi pädevate asutuste taotletavaid eesmärke ning kaitsetaset, mida nendega soovitakse tagada (kohtuotsus HIT ja HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika).



- 45 Hasartmängude korraldamise konkreetses valdkonnas on siseriiklikel ametiasutustel nimelt kaalutusõigus, mis on piisav, et määratleda tarbijate ja avaliku korra kaitsest tulenevad nõuded, ning kui Euroopa Kohtu praktikast tulenevad tingimused on ühtlasi täidetud, on iga liikmesriigi pädevuses hinnata, kas taotletavate õiguspäraste eesmärkide raames on vaja keelata mängude ja kihlvedudega seotud tegevus täiesti või osaliselt või seda ainult piirata ja näha selles osas ette rohkem või vähem range kontrollimise kord (vt selle kohta kohtuotsused Stoß jt, C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, EU:C:2010:504, punkt 76, ning Carmen Media Group, EU:C:2010:505, punkt 46).
- 46 Samuti on selge, et erinevalt vaba ja moonutamata konkurentsi rakendamisest traditsioonilisel turul võib sellise konkurentsi rakendamine hasartmängude äärmiselt spetsiifilisel turul, st paljude ettevõtjate vahel, kellel on luba käitada samu hasartmänge, tuua kaasa kahjuliku mõju, tulenevalt sellest, et need ettevõtjad kalduksid võistleva leidlikkuses, et muuta oma pakkumine atraktiivsemaks, kui on nende konkurentide oma, ning seeläbi suurendama tarbijate mängudele tehtavaid kulutusi ja nende hasartmängusõltuvuse ohtu (kohtuotsus Stanleybet International jt, C-186/11 ja C-209/11, EU:C:2013:33, punkt 45).
- 47 Siiski kuulub siseriiklike õigusnormidega tegelikult taotletavate eesmärkide tuvastamine ELTL artikli 267 alusel Euroopa Kohtu lahendada oleva kohtuasja raames eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevusse (vt selle kohta kohtuotsus Dickinger ja Ömer, EU:C:2011:582, punkt 51).
- 48 Samuti on eelotsusetaotluse esitanud kohtu pädevuses kontrollida Euroopa Kohtu esitatud suunistega arvestades, kas asjaomase liikmesriigi kehtestatud piirangud vastavad Euroopa Kohtu praktikast tulenevatele tingimustele nende proportsionaalsust puudutavas (vt kohtuotsus Dickinger ja Ömer, EU:C:2011:582, punkt 50).
- 49 Eeskätt on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne veenduda, võttes eelkõige arvesse asjaomaste piiravate õigusnormide konkreetseid kohaldamiseeskirju, et need õigusnormid vastavad tegelikult soovile vähendada mängimisvõimalusi, piirata selle valdkonna tegevust ja võidelda hasartmängudega seonduva kuritegevuse vastu ühtselt ja süstemaatiliselt (vt kohtuotsus Dickinger ja Ömer, EU:C:2011:582, punktid 50 ja 56).
- 50 Euroopa Kohus on selles osas juba sedastanud, et kui liikmesriik soovib tugineda eesmärgile, millega saab õigustada teenuste osutamise vabaduse piirangut, peab see liikmesriik esitama antud küsimust lahendavale kohtule kogu teabe, mis võimaldab sel kohtul veenduda, et nimetatud meede vastab tõepoolest proportsionaalsuse põhimõttest tulenevatele nõuetele (vt kohtuotsus Dickinger ja Ömer, EU:C:2011:582, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 51 Sellest kohtupraktikast ei saa siiski järeldada, et liikmesriik jääb ilma võimalusest tõendada, et siseriiklik piirav meede vastab sellistele nõuetele, üksnes seetõttu, et nimetatud liikmesriigil ei ole esitada uuringuid, millest lähtuvalt asjaomased õigusnormid vastu võeti (vt selle kohta kohtuotsus Stoß jt, EU:C:2010:504, punkt 72).
- 52 Sellest tuleneb, et siseriiklik kohus peab andma üldise hinnangu selliste piiravate õigusnormide kehtestamise ja rakendamisega seonduvatele asjaoludele, nagu on kõne all põhikohtuasjades.
- 53 Käesoleval juhul on eelotsusetaotluse esitanud kohus seisukohal, et siseriiklikud ametiasutused ei ole tõendanud, et hasartmängudega seotud kuritegevus ja/või hasartmängusõltuvus kujutasid endast tõepoolest asjaomasel ajavahemikul märkimisväärset probleemi.
- 54 Lisaks sellele näib see kohus olevat seisukohal, et asjaomase piirava korra tegelik eesmärk ei ole mitte kuritegevuse vastu võitlemine ja mängijate kaitse, vaid lihtsalt riigi tulude maksimeerimine, samas kui Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei saa üksnes riigikassa sissetuleku maksimeerimise eesmärk õigustada sellist teenuste osutamise vabaduse piirangut (vt kohtuotsus Dickinger ja Ömer,

EU:C:2011:582, punkt 55). Selline kord näib igal juhul olevat ebaproportsionaalne, sest see ei ole sobiv Euroopa Kohtu praktikas nõutava ühtsuse tagamiseks ning läheb kaugemale sellest, mis on vajalik nende eesmärkide saavutamiseks, mida väidetavalt taotletakse.

- 55 Kui eelotsusetaotluse esitanud kohus peaks selle hinnangu lõplikult omaks võtma, peaks ta tegema otsuse, et põhikohtuasjades kõne all olev kord on liidu õigusega vastuolus.
- 56 Kõigi eelnevate kaalutlustega arvestades tuleb esimesele küsimusele vastata, et ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjades, kui nende õigusnormidega ei taotleta tegelikult mängijate kaitse või kuritegevuse vastu võitlemise eesmärki ning kui need ei vasta tegelikult soovile vähendada mängimisvõimalusi või võidelda hasartmängudega seonduva kuritegevuse vastu ühtselt ja süstemaatiliselt.

– Analüüs harta artiklite 15–17 alusel

- 57 Sellised õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjades ja mis on piiravad ELTL artikli 56 tähenduses, võivad piirata ka harta artiklites 15–17 sätestatud kutsevabadust, ettevõtlusvabadust ja õigust omandile.
- 58 Harta artikli 52 lõike 1 kohaselt peab selline piirang selleks, et see oleks lubatav, olema ette nähtud seaduses ning arvestama asjaomaste õiguste ja vabaduste olemust. Lisaks sellele võib piirangu proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt seada üksnes juhul, kui see on vajalik ning vastab tegelikult liidu poolt tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi.
- 59 Nagu kohtujurist märkis oma ettepaneku punktides 63–70, ei ole selline teenuste osutamise vabaduse piirang ELTL artikli 56 tähenduses, mis ei ole õigustatud või on ebaproportsionaalne, sellistel asjaoludel, nagu on kõne all põhikohtuasjades, lubatav ka harta artikli 52 lõikest 1 tulenevalt seoses harta artiklitega 15–17.
- 60 Sellest tuleneb, et käesoleval juhul hõlmab põhikohtuasjades kõne all olevate siseriiklike õigusnormidega kehtestatud piirangu analüüs ELTL artikli 56 alusel ka võimalikud piirangud, mis tulenevad neist harta artiklites 15–17 ette nähtud õiguste ja vabaduste teostamisele, mistõttu nende õigusnormide eraldi analüüsimine harta alusel ei ole vajalik.

Teine ja kolmas küsimus

- 61 Teine ja kolmas küsimus on Euroopa Kohtule esitatud ainult juhuks, kui vastus esimesele küsimusele on eitav.
- 62 Arvestades esimesele küsimusele antud vastust, ei tule teisele ja kolmandale küsimusele vastata.

Neljas küsimus

- 63 Oma neljanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada saada, kas ELTL artiklit 56 ja harta artikleid 15–17 ja 50 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised karistused, nagu on ette nähtud sellistes siseriiklikes õigusnormides, nagu on kõne all põhikohtuasjades ja mis näevad muu hulgas ette mänguautomaatide konfiskeerimise ja hävitamise ning samuti selle ettevõtte sulgemise, kus need automaadid avalikkuse käsutusse anti.

- 64 Kuid põhikohtuasjade kontekstis tuleb rõhutada, 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 (vt selle kohta kohtuotsused Placanica jt., EU:C:2007:133, punktid 63 ja 69, ning Dickinger ja Ömer, EU:C:2011:582, punkt 43).

### **Kohtukulud**

- 65 Et põhikohtuasjade poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

**ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjades, kui nende õigusnormidega ei taotleta tegelikult mängijate kaitse või kuritegevuse vastu võitlemise eesmärki ning kui need ei vasta tegelikult soovile vähendada mängimisvõimalusi või võidelda hasartmängudega seonduva kuritegevuse vastu ühtselt ja süstemaatiliselt.**

Allkirjad