



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (seitsmes koda)

30. juuni 2016*

Eelotsusetaotlus — ELTL artikkel 56 — Teenuste osutamise vabadus — Hasartmängud — Liikmesriigi õigusnormid, mis keelavad pädeva asutuse antud kontsessioonita piiratud võidusummadega mänguautomaatide (kleines Glücksspiel) käitamise, nähes selle keelu rikkumise eest ette kriminaalkaristuse — Piirang — Põhjendatus — Proportsionaalsus — Proportsionaalsuse hindamine nii eesmärkide põhjal, mis õigusnormidel on nende vastuvõtmise ajal, kui ka mõju põhjal, mis neil on kohaldamise ajal — Empiiriliselt täie kindlusega tuvastatud mõju

Kohtuasjas C-464/15,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Landesgericht Wiener Neustadti (Wiener Neustadti piirkondlik kohus, Austria) 26. augusti 2015. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 2. septembril 2015, menetluses

Admiral Casinos & Entertainment AG

versus

Balmatic Handelsgesellschaft mbH,

Robert Schnitzer,

Suayip Polat KG,

Ülkü Polat,

Attila Juhas,

Milazim Rexha,

EUROOPA KOHUS (seitsmes koda),

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

kohtujurist: E. Sharpston,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Admiral Casinos & Entertainment AG, esindaja: *Rechtsanwalt* M. Aixberger,
- Balmatic Handelsgesellschaft mbH, Suayip Polat KG, R. Schnitzer, Ü. Suayip, A. Juhas ja M. Rexha, esindaja: *Rechtsanwalt* P. Ruth,
- Austria valitsus, esindaja: C. Pesendorfer,
- Belgia valitsus, esindajad: L. Van den Broeck ja M. Jacobs, keda abistasid *advocaat* B. Van Vooren ja *advocaat* P. Vlaemminck,
- Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek, T. Müller ja J. Vlácil,
- Eesti valitsus, esindaja: K. Kraavi-Käerdi,
- Kreeka valitsus, esindajad: E. Tsaousi ja A. Dimitrakopoulou,
- Prantsuse valitsus, esindajad: D. Colas ja R. Coesme,
- Portugali valitsus, esindajad: L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, P. de Sousa Inês ja A. Silva Coelho,
- Euroopa Komisjon, esindajad: G. Braun ja H. Tserepa-Lacombe,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb ELTL artikli 56 tõlgendamist.
- 2 Taotlus on esitatud kohtuvaidlustes ühelt poolt Admiral Casinos & Entertainment AG (edaspidi „Admiral Casinos“) ja teiselt poolt Balmatic Handelsgesellschaft mbH, Suayip Polat KG, Robert Schnitzeri, Ülkü Polati, Attila Juhasi ja Milazim Rexha vahel, milles vaieldakse nõude üle lõpetada mänguautomaatide ebaseaduslik käitamine Austrias.

Õiguslik raamistik

Austria õigus

Hasartmänge käsitlev föderaalseadus

- 3 Austria 28. novembri 1989. aasta föderaalseaduse hasartmängude kohta (Glücksspielgesetz, *BGBI* nr 620/1989) põhikohtuasjade suhtes kohaldatava redaktsiooni (edaspidi „GSpG“) §-s 2 „Loteriid“ on ette nähtud:

„(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).

[...]

(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 föderaalseaduse alusel ning mida ei ole välja arvatud §-s 4 ette nähtud föderaalriigi hasartmängumonopolist.“

- 4 GSpG §-s 3 „Hasartmängude monopol“ on ette nähtud, et hasartmängude korraldamise ainuõigus on föderaalriigil.
- 5 GSpG §-des 4 ja 5 on siiski ette nähtud erandid mänguautomaatidel korraldatavate loteriide jaoks, mille korra kehtestab liidumaa seadusandja.
- 6 Lisaks sellele on GSpG §-s 5 sätestatud, 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.

Karistusseadustik

- 7 Lisaks halduskaristustele, mis võidakse määrata GSpG alusel, on tulu teenimise eesmärgil hasartmängude korraldamine isiku poolt, kellel ei ole selleks kontsessiooni, 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“.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

- 8 Austria õiguse alusel asutatud äriühingul Admiral Casinos on Alam-Austria liidumaal luba korraldada hasartmänge mänguautomaatidel toimuva loterii vormis.
- 9 Põhikohtuasja kostjad on äriühingud ja füüsilised isikud, kes peavad Alam-Austria liidumaal kohvikuid ja tanklaid, kuhu on paigaldatud niisugused mänguautomaadid.
- 10 Mänguautomaatide käitajad on äriühingud, mille asukoht on vastavalt Tšehhi Vabariigis ja Slovaki Vabariigis ning kellele põhikohtuasja kostjad on andnud tasu eest õiguse paigaldada need automaadid tasu eest nendesse ettevõtetesse. Austria õiguse alusel asutatud äriühingul Admiral Casinos on Alam-Austria liidumaal luba korraldada hasartmänge mänguautomaatidel toimuva loterii vormis.

- 11 Admiral Casinos esitas Landesgericht Wiener Neustadtile (Wiener Neustadti piirkondlik kohus, Austria) hagi, milles palus kohustada kostjaid lõpetama mänguautomaatide käitamine või mänguautomaatide käitamise võimaldamine, kuna neil ei ole selleks vajalikku ametiasutuse väljastatud luba.
- 12 Kostjad väidavad sisuliselt, et nende tegevus on seaduslik, kuna GSpG ja riiklik hasartmängumonopol on vastuolus liidu õigusega, täpsemalt teenuste vaba liikumist käsitleva ELTL artikliga 56.
- 13 Eelotsusetaotlusest ilmneb, et Landesgericht Wiener Neustadt (Wiener Neustadti piirkondlik kohus, Austria) toetab Austria kolme kõrgema kohtu praktikat, mille kohaselt GSpG on 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsust *Pfleger jt* (C-390/12, EU:C:2014:281) arvestades ELTL artikliga 56 põhimõtteliselt kooskõlas, kuna see seadus vastab seadusandja tegelikule soovile tõkestada hasartmänge ja võidelda nendega seotud kuritegevuse vastu.
- 14 Nimetatud kohus ei nõustu aga 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsusele *Pfleger jt* (C-390/12, EU:C:2014:281) *Oberster Gerichtshofi* (Austria kõrgeim kohus) poolt antud tõlgendusega, mille kohaselt tuleb liikmesriigi õigusnormide proportsionaalsust hinnata lähtuvalt hasartmängusektoris nende õigusnormide vastuvõtmisest saadik toimunud arengust lähtuvalt.
- 15 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul võivad nende õigusnormide mõju pärast nende vastuvõtmist mõjutada erinevad raskesti hinnatavad tegurid nagu rahvastiku kasv, majandustingimused, immigratsioon jne. Ta leiab, et asjaolu, et kui kõrgemad kohtud on tuvastanud, et õigusnormid olid nende vastuvõtmise ajal liidu õigusega kooskõlas, ei peaks saama seda järeldust vastuvõtmise järel toimunud muutustele antava hinnangu põhjal hiljem kahtluse alla seada.
- 16 Nimetatud kohtul on kahtlused ka küsimuses, kuidas tuleks tõlgendada 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsuse *Pfleger jt* (C-390/12, EU:C:2014:281) punktis 56 sisalduvat saksakeelset sõna „tatsächlich“ (inglisekeelses versioonis „genuinely“, prantsuskeelses versioonis „véritablement“ ja eestikeelses versioonis „tegelikult“); nimetatud punktis leitakse, et ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi õigusnormid on selle artikliga vastuolus, kui need tegelikult ei vasta soovile vähendada mängimisvõimalusi või võidelda hasartmängudega seonduva kuritegevuse vastu ühtselt ja süstemaatiliselt. Tal on niisiis tekkinud küsimus, kas seda sõna tuleks tõlgendada viisil, mis kinnitaks *Oberster Gerichtshofi* (kõrgeim kohus) tõlgendust, mille kohaselt tuleb põhikohtuasja vaidluse all olevate õigusnormide *ex-post* proportsionaalsuse kontrollimisel hinnata mitte ainult nende eesmärgi, vaid ka nende mõju, mis peab olema empiiriliselt täie kindlusega tuvastatud.
- 17 Neil asjaoludel otsustas Landesgericht Wiener Neustadt (Wiener Neustadti piirkondlik kohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et hasartmängude turul monopoli ette nägevate liikmesriigi õigusnormide proportsionaalsuse kontrollimisel ei olene nende õigusnormide lubatavus liidu õiguse seisukohast mitte üksnes õigusnormidega taotletavast eesmärgist, vaid ka õigusnormide mõjust, mis peab olema empiiriliselt täie kindlusega tuvastatud?“

Eelotsuse küsimuse analüüs

Pädevus

- 18 Austria valitsus on seisukohal, et Euroopa Kohtul puudub pädevus esitatud küsimusele vastamiseks eelkõige selle tõttu, et põhikohtuasjades ei käsitleta piiriüleseid küsimusi.

- 19 Siinkohal tuleb meenutada, et kuigi arvestades pädevuse jaotust eelotsusemenetluses, on liikmesriigi kohus see, kes määratleb Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste eseme, peab Euroopa Kohus erandjuhtudel oma pädevuse hindamiseks kindlaks tegema, millistel asjaoludel liikmesriigi kohus talle eelotsusetaotluse esitas (vt kohtuotsus, 9.11.2010, Volker und Markus Schecke ja Eifert, C-92/09 ja C-93/09, EU:C:2010:662, punkt 39).
- 20 Sellise juhuga on tegemist eelkõige siis, kui Euroopa Kohtule esitatud küsimus on puhtalt hüpoteetiline või siseriikliku kohtu taotletud liidu õigusnormi tõlgendamine ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega. Samuti ei ole Euroopa Kohus pädev vastama esitatud küsimusele, kui on ilmne, et tal palutakse tõlgendada liidu õiguse sätet, mis ei ole kohaldatav (vt kohtuotsus, 1.10.2009, Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 21 On tõsi, et teenuste osutamise vabadust käsitlevad EL toimimise lepingu sätted ei ole kohaldatavad olukorras, mille asjaolud tervikuna piirduvad üheainsa liikmesriigiga (vt analoogia alusel kohtuotsus, 17.7.2008, komisjon *vs.* Prantsusmaa, C-389/05, EU:C:2008:411, punkt 49).
- 22 Sellele vaatamata tuleb meenutada, et kuigi niisugused liikmesriigi õigusnormid nagu on kõne all põhikohtuasjas, mis on ühtviisi kohaldatavad nii Austria ettevõtjate kui ka teistes liikmesriikides asuvate ettevõtjate suhtes, langevad Euroopa Liidu toimimise lepinguga tagatud põhivabadusi käsitlevate sätete kohaldamisalasse üldjuhul vaid siis, kui neid kohaldatakse olukorra suhtes, millel on seos liikmesriikidevahelise kaubavahetusega, ei saa kuidagi välistada, et ettevõtjad, kelle asukoht on muus liikmesriigis kui Austria Vabariik, on olnud või oleksid huvitatud mänguautomaatide käitamisest Austria Vabariigis (vt selle kohta kohtuotsused, 19.7.2012, Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, punkt 21, ja 13.2.2014, Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, punkt 10).
- 23 Käesoleval juhul tuleb märkida, et nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktidest 8–10, on nii põhikohtuasja hageja kui ka kostjad ettevõtjad või isikud, kes omavad Austrias ettevõtet või elavad seal, kuid see ei muuda tõsiasja, et kaks isikut, kes põhikohtuasjas vaidluse all olevaid mänguautomaate käitavad, on kaks Tšehhi Vabariigis või Slovaki Vabariigis asutatud äriühingut, kellele kostjad on tasu eest andnud õiguse paigaldada oma ettevõtetesse mänguautomaadid.
- 24 Neil asjaoludel tuleb tõdeda, et Euroopa Kohtus on pädev esitatud küsimusele vastama.

Sisulised küsimused

- 25 Esitatud küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitada, kas ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et hasartmängude turul piiranguid ettenägevate liikmesriigi õigusnormide proportsionaalsuse kontrollimisel tuleb arvesse võtta mitte ainult eesmärki, mida õigusnormidega nende vastuvõtmise ajal taotleti, vaid ka mõju, mis neil õigusnormidel vastuvõtmise järgselt hinnatuna on ning mis peab olema empiirilisel täie kindlusega tuvastatud.
- 26 Kõigepealt tuleb täpsustada, et nähtuvalt eelotsusetaotlusest lähtuvad eelotsuse küsimuse tekstis olevad sõnad „empiirilisel täie kindlusega tuvastatud“ 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsuse *Pfleger jt* (C-390/12, EU:C:2014:281) punktis 56 kasutatud mõiste „tatsächlich“ õiguslikust tähendusest.
- 27 Sellega seoses tuleb märkida, et nimetatud 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsuse *Pfleger jt* (C-390/12, EU:C:2014:281) punktis 56 sisalduva sõna tähendus läheneb mitme keeleversiooni puhul pigem tähendusele, mis on selle kohtuotsuse prantsuskeelses versioonis kasutatud sõnal. Mõiste „véritablement“ vastab nimelt sakskeelsele sõnale „wirklich“, mitte aga sõnale „tatsächlich“, ja seda hinnangut kinnitavad nimetatud punktis 56 kasutatud sõna hispaaniakeelne („verdaderamente“), ingliskeelne („genuinely“), leedukeelne („tikrai“), poolakeelne („rzeczywiście“), portugali keelne („verdadeiramente“), rumeeniakeelne („cu adevărat“) soomekeelne („todellisuudessa“) versioon.

- 28 Lisaks tuleb märkida, et arvestades selgelt väljakujunenud kohtupraktika konteksti, milles seda sõna sel viisil on kasutatud, tuleb saksakeelset sõna „tatsächlich“ käesoleval juhul mõista samas tähenduses sõnaga „wirklich“, kuivõrd neid sõnu on selles kontekstis kasutatud üksteisega asendatavatena. Nii on Euroopa Kohus 8. septembri 2010. aasta kohtuotsuse Stoß jt (C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, EU:C:2010:504) punktis 98 küll kasutanud sõna „tatsächlich“, kuid samas viitab see punkt vanemale väljakujunenud kohtupraktikale, mis tuleneb 21. oktoobri 1999. aasta kohtuotsuse Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514) punktist 37 ja 6. märtsi 2007 aasta kohtuotsuse Placanica jt (C 338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133) punktist 53, mille saksakeelses versioonis on kasutatud sõna „wirklich“. Samal ajal aga on näiteks 24. jaanuari 2013. aasta kohtuotsuse Stanleybet jt (C-186/11 ja C-209/11, EU:C:2013:33) punktis 36 saksa- ja ingliskeelses versioonis selles kontekstis kasutatud vastavalt sõnu „wirklich“ ja „véritablement“.
- 29 Sellest järeldub, et sõna „véritablement“ kasutamisest 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsuse Pfleger jt (C-390/12, EU:C:2014:281) punktis 56 ei saa järeldada, et see kujutaks endast juhust liikmesriikide kohtutele „tuvastada empiirilisel täie kindlusega“ liikmesriigi õigusnormide mõju nende vastuvõtmise järgselt.
- 30 Teiseks tuleb analüüsida küsimust, kas hasartmängude turul piiranguid ettenägevate liikmesriigi õigusnormide proportsionaalsuse kontrollimisel tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul arvesse võtta mitte ainult eesmärki, mida õigusnormidega nende vastuvõtmise ajal taotleti, vaid ka mõju, mis neil õigusnormidel vastuvõtmise järgselt hinnatuna on
- 31 Sellega seoses tuleb meelde tuletada, et nimetatud 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsuse Pfleger jt (C-390/12, EU:C:2014:281), mis tehti põhikohtuasjas vaidluse all olevate õigusnormidega samade normide kohta, punktis 52 otsustas Euroopa Kohus, et liikmesriigi kohus peab andma piiravate õigusnormide kehtestamise ja rakendamise seonduvatele asjaoludele üldise hinnangu.
- 32 Euroopa Kohus on seega juba otsustanud, et proportsionaalsuse hindamine võib piirduda asjassepuutuvate õigusnormide vastuvõtmise hetkel esinenud olukorra analüüsimisega, kuid see hinnang peab tingimata arvesse võtma nende õigusnormide kohaldamist ehk etappi, mis paratamatult saabub hiljem.
- 33 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsuse Pfleger jt (C-390/12, EU:C:2014:281) punktis 56 asus Euroopa Kohus veel seisukohale, et ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigi õigusnormid on selle artikliga vastuolus, kui need õigusnormid ei vasta tegelikult soovile vähendada mängimisvõimalusi või võidelda hasartmängudega seonduva kuritegevuse vastu ühtselt ja süstemaatiliselt.
- 34 Sõnade „ühtselt ja süstemaatiliselt“ kasutamisest tuleneb ühtlasi, et asjassepuutuvad õigusnormid peavad vastama vajaduse korral vähendada mängimisvõimalusi või võidelda hasartmängudega seonduva kuritegevuse vastu mitte ainult nende vastuvõtmise hetkel, vaid ka hiljem.
- 35 Lisaks on Euroopa Kohus 15. septembri 2011. aasta kohtuotsuse Dickinger ja Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582) punktides 65 ja 66 leidnud, et proportsionaalsuse analüüsi raames tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul muu hulgas hinnata luba omavate ettevõtjate kaubanduspoliitikat ning mängudega seotud kriminaalse ja pettusliku tegevuse olukorda põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal.
- 36 Sellest järeldub, et proportsionaalsust kontrollides peab eelotsusetaotluse esitanud kohtu lähenemisviis olema mitte staatiline, vaid dünaamiline, kuna ta peab arvesse võtma asjaolude arengut nimetatud õigusnormide vastuvõtmise järgselt.

- 37 Kõiki eelnevaid kaalutlusi arvestades tuleb esitatud küsimusele vastata, et ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et hasartmängude turul piiranguid ettenägevate liikmesriigi õigusnormide proportsionaalsuse kontrollimisel tuleb arvesse võtta mitte ainult eesmärki, mida õigusnormidega nende vastuvõtmise ajal taotleti, vaid ka mõju, mis neil õigusnormidel on vastuvõtmise järgselt hinnatuna.

Kohtukulud

- 38 Kuna põhikohtuasja 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 (seitsmes koda) otsustab:

ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et hasartmängude turul piiranguid ettenägevate liikmesriigi õigusnormide proportsionaalsuse kontrollimisel tuleb arvesse võtta mitte ainult eesmärki, mida õigusnormidega nende vastuvõtmise ajal taotleti, vaid ka mõju, mis neil õigusnormidel on vastuvõtmise järgselt hinnatuna.

Allkirjad