



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kuues koda)

28. veebruar 2018*

Eelotsusetaotlus – Teenuste osutamise vabadus – ELTL artikkel 56 – ELL artikli 4 lõige 3 – Euroopa Liidu põhiõiguste harta – Piirangud – Hasartmängud – Riigisisised normid – Teatavat tüüpi hasartmängude riigipoolne korraldamine – Ainuõigus – Kontsessioonikord muud tüüpi hasartmängude jaoks – Loanõue – Väärteokaristus

Kohtuasjas C-3/17,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság'i (Budapesti haldus- ja töökohus, Ungari) 4. oktoobri 2016. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 3. jaanuaril 2017, menetluses

Sporting Odds Ltd

versus

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítása,

EUROOPA KOHUS (kuues koda),

koosseisus: koja president C. G. Fernlund, kohtunikud J.-C. Bonichot ja S. Rodin (ettekandja),

kohtujurist: M. Szpunar,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Sporting Odds Ltd, esindajad: *ügyvéd* A. Nemescsói ja *ügyvéd* Gy. V. Radics,
- Ungari valitsus, esindajad: M. Z. Fehér ja G. Koós,
- Belgia valitsus, esindajad: L. Van den Broeck ja M. Jacobs, keda abistasid advokaadid P. Vlaemminck, R. Verbeke ja J. Auwerx,
- Eesti valitsus, esindaja: N. Grünberg,
- Malta valitsus, esindaja: A. Buhagiar,

* Kohtumenetluse keel: ungari.

– Portugali valitsus, esindajad: L. Inez Fernandes ja M. Figueiredo ning A. Silva Coelho ja P. de Sousa Inês,

– Euroopa Komisjon, esindajad: H. Tserepa-Lacombe ja L. Havas,

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

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada ELL artikli 4 lõiget 3, ELTL artiklit 56 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikleid 41, 47 ja 48.
- 2 Taotlus esitati kohtuvaidluses, milles on vastamisi Sporting Odds Limited ja Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítása (Ungari riikliku maksu- ja tolliameti keskdirektoraat, edaspidi „maksuhaldur“) ja milles vaieldakse otsuse üle, millega maksuhaldur määras Sporting Oddsile 3 500 000 Ungari forintit (HUF) (umbes 11 306 eurot) suuruse trahvi (edaspidi „vaidlusalune otsus“) selle eest, et viimane korraldas *online* hasartmänge, ilma et tal oleks olnud selleks kontsessiooni või luba.

Õiguslik raamistik

Hasartmänguseadus

- 3 1991. aasta seaduse nr XXXIV hasartmängude korraldamise kohta (szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény) põhikohtuasja asjaolude suhtes kohaldatava redaktsiooni (edaspidi „hasartmänguseadus“) § 2 lõige 2 on sõnastatud järgmiselt:

„Hasartmängude korraldamine nõuab riikliku maksuhalduri nõusolekut, välja arvatud käesolevas seaduses ette nähtud erandjuhtudel. [...]“.

- 4 Selle seaduse § 3 lõige 1, lõike 1 punkt a, lõike 1 punkt b ja lõige 3 sätestavad järgmist:

„1. Kui kaughasartmängud ja *online* kasiino käitamine välja arvata, siis liberaliseerimata hasartmänge:

a) võivad korraldada Ungari riigi 100% 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.

1a. Kaughasartmänge võib korraldada ainult:

a) Ungari riigi 100% osalusega äriühing Szerencsejáték Zrt., välja arvatud hobuvõidusõidutotod;

b) hobuvõidusõidutotosid võib korraldada ainult Ungari riigi 100% osalusega äriühing Magyar Lóversenyfogadást-szervező Kft.

1b. *Online* kasiino kaudu hasartmängude korraldamise õigus on üksnes isikutel, kel on kontsessioon Ungari territooriumil asuva kasiino käitamiseks ja kes võivad *online* kasiino kaudu hasartmänge korraldada üksnes sellise kontsessioonäärast äriühingu kaudu, mis on asutatud kasiinos hasartmängude korraldamiseks.

[...]

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

- 5 Nimetatud seaduse § 4 lõigetes 1 ja 6 on sätestatud järgmist:

„1. 1991. aasta kontsessiooniseaduse nr XVI [koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény] § 5 lõike 1 kohaselt kuulutab avaliku pakkumismenetluse kontsessioonilepingu sõlmimiseks välja minister. Pakkumismenetluse väljakuulutamise kontsessioonilepingu sõlmimiseks eeldab – välja arvatud juhul, kui tegemist on üleriigilise menetlusega – selle kohaliku omavalitsusüksuse heakskiitu, kelle territooriumil mängu korraldama hakatakse (Budapestis linnavolikogu heakskiitu). Kui kontsessioon antakse üleriigilises pakkumismenetluses, siis annab riiklik maksuhaldur loa nende hasartmängukorralduskohtade kohta, mis asuvad niisuguse kohaliku omavalitsusüksuse territooriumil, mille esindusorgan – Budapesti puhul linnavolikogu – andis omapoolse loa nende territooriumil niisuguse tegevusega tegelda.

[...]

6. Minister võib 1991. aasta kontsessiooniseaduse nr XVI [n° XVI] § 10/C lõike 2 alusel kontsessioonilepingu sõlmida käesoleva seaduse kohase usaldusväärse hasartmängukorraldajaga ka ilma avalikku pakkumismenetlust välja kuulutamata.“

- 6 Hasartmänguseaduse § 5 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„1991. aasta kontsessiooniseaduse nr XVI [n° XVI] § 5 lõike 1 kohase avaliku pakkumismenetluse väljakuulutamisel võib minister kontsessioonilepingu sõlmida eduka pakkujaga.“

- 7 Selle seaduse § 37 punktis 30 on sätestatud järgmist:

„Usaldusväärne hasartmängukorraldaja“: selline hasartmängukorraldaja, kes on nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (seadus nr CXCVI riigivara kohta) § 3 lõike 1 punkti 1 kohaselt läbipaistvalt tegutsev kehand ja

- a) on täitnud kõikide riikliku maksuhalduri poolt registreeritud maksukohustuste suhtes, mis ületavad 500 000 Ungari forintit, kehtivad deklareerimise ja tasumise kohustused ning ei ole sellise kohustuse täitmisea hilinenud kunagi rohkem kui 90 päeva,
- b) maksuhaldur ei ole ühegi tema pangaarve kohta teinud maksekäsu korraldust, mis ületab 500 000 Ungari forintit, ning tema tegutsemise ajal ei ole tema vastu alustatud täitemenetlust summa suhtes, mis ületaks 500 000 Ungari forintit,
- c) oma tegutsemise ajal ja sellega seoses ei ole ta toime pannud sellist õigusrikkumist, mille eest oleks talle võinud määrata suurema kui 5 miljoni Ungari forintit [...] 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.“

1991. aasta seadus nr XVI kontsessioonide kohta

- 8 1991. aasta seaduse nr XVI kontsessioonide kohta põhikohtuasja asjaolude toimumise ajal jõus olnud redaktsiooni (edaspidi „kontsessiooniseadus“) § 10/C lõiked 1 ja 2 on sõnastatud järgmiselt:

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

2. Valdkonnas pädev minister võib jätta avaliku pakkumismenetluse kontsessioonilepingu sõlmimiseks välja kuulutamata, kui kontsessioonilepingu võib sõlmida ka usaldusväärse hasartmängukorraldajaga.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 9 Sporting Odds on Ühendkuningriigi äriühing, kellel on luba Ühendkuningriigis *online* hasartmänge korraldada. See äriühing pakub Ungaris *online* kasiinoteenust, ilma et tal oleks selles liikmesriigis samas kontsessiooni või luba niisuguste mängude korraldamiseks.
- 10 Maksuhaldur tuvastas pärast veebisaidi „hu.sportingbeteuro.com“ kontrollimist ajavahemikul 6. jaanuarist kuni 12. jaanuarini 2016, et Sporting Odds tegeles sporditotode korraldamisega, ilma et tal oleks selleks Ungari seaduse alusel nõutud kontsessiooni ega luba. Maksuhaldur leidis, et Sporting Odds ei tulnud teavitada eelnevalt ei kontrollist ega menetlusest ja järeldas üksnes Sporting Odds veebisaidil tehtud kontrolli käigus tehtud tuvastuste alusel, et oli rikutud õigusnorme. Sellest tulenevalt määras maksuhaldur Sporting Oddsile trahvi summas 3 500 000 Ungari forintit.
- 11 Sporting Odds leidis, et hasartmänguvaldkonda reguleerivad Ungari õigusnormid on vastuolus liidu õigusega, ja otsustas esitada vaidlusaluse otsuse peale kaebuse Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnak (Budapesti haldus- ja töökohus, Ungari).
- 12 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on esiteks kahtlusi, kas pakkumismenetlus kontsessioonilepingu sõlmimiseks oli korraldatud viisil, mis võimaldas Sporting Oddsil pakkumuse esitada, ja teiseks kahtleb see kohus, kas niisuguste kontsessioonilepingute sõlmimise menetluse üle oli tagatud tõhus kohtulik kontroll. Sellega seoses märgib nimetatud kohus, et majandusministeerium ei korraldanud mingit pakkumismenetlust ja et Sporting Odds ei saanud esitada hasartmängude korraldamiseks kontsessiooni saamise eesmärgil spontaanset pakkumust, milline õigus on „usaldusväärseks“ peetavatel hasartmängukorraldajatel, sest viimati nimetatud kategooria hõlmab üksnes ettevõtjaid, kes on viimase kümne aasta jooksul tegelnud Ungaris hasartmänguteenuse pakkumisega.
- 13 Lisaks toonitab nimetatud kohus, et riigisisestes normides ei ole märgitud, kas majandusminister on kohustatud spontaanse pakkumusega nõustuma, ja tõdeb, et selle ministri otsus ei pruugi alluda riigisiseste kohtute kontrollile, sest tegemist ei ole haldusaktiga, mis on antud avalikku võimu teostades.
- 14 Lisaks käsitleb eelotsusetaotluse esitanud kohus võrdlusaluseid, mida tuleb arvestada ELTL artikli 56 piirangute ühtluse ja süsteemsuse analüüsil nii osas, mis puudutab riigimonopoli teatavat tüüpi hasartmängude vallas, kui ka selles osas, mis puudutab kontsessioonide korda. Sellega seoses märgib nimetatud kohus, et kasiinos ja *online* kasiinos korraldatavate hasartmängude puhul toimus – vastupidi asjakohastes õigusnormides sätestatud tarbijakaitse ja rahvatervise kaitse eesmärkidele – tarbijate innustamine seda tüüpi hasartmängudega tegelema.

- 15 Lisaks ilmneb selle kohtu sõnul Szerencsejárték Zrt. (100% Ungari riigi osalusega äriühing, kes vastutab hasartmängukorralduse eest) registritest, et kasiino kontsessioon on üksnes ettevõtjatel, kes on Ungaris registreeritud ja kelle asukoht on Ungaris. Sellega seoses tõstatatakse kohus küsimuse, kas norm, mille kohaselt võivad *online* hasartmänge korraldada ainult need ettevõtjad, kellel on Ungari territooriumil kasiino käitamiseks kontsessioon, kujutab endast põhjendamatu takistust.
- 16 Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib ka, milliste normide alusel tuleb analüüsida teenuste osutamise vabadust piiravate meetmete ühtsust ja süstemaatilisust. Sellega seoses küsib nimetatud kohus, kas tal tuleb hankida tõendeid omal algatusel või tuleb tal jaotada tõendamiskoormis menetluse poolte või isegi muude isikute vahel.
- 17 Veel küsib see kohus, kas riigisisene norm, mille kohaselt menetluse pool ei saa tõstatada küsimust riigisisese õiguse kooskõlast liidu õigusega kuni kohtumenetluse etapini, rikub hartaga tagatud õigust heale haldusele ja konkreetsemalt õigust olla ära kuulatud ja põhjendamiskohustust.
- 18 Neil asjaoludel otsustas Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Budapesti haldus- ja töökohus, Ungari) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas ELTL artiklit 56, diskrimineerimiskeelu põhimõtet ning hasartmängutegevusele kehtestatud liikmesriigi piirangute seostatuse ja süstemaatilisuse kohustust, kusjuures seda seadusandluse eesmärki põhjendab liikmesriik peamiselt hasartmängusõltuvuse vastase võitluse ja tarbijakaitsega, tuleb tõlgendada selliselt, et nendega on vastuolus *online* ja *offline* sporditotode ja hobuvõidusõitudega seotud liikmesriigi riiklik monopol, kui erateenuseosutajad võivad liikmesriigis alates liikmesriigi otsustatud turu ümberkorraldusest korraldada mitte *online* mängukasiinodes kontsessioonisüsteemi raames muid *online* ja *offline* hasartmänge (kasiinomängud, kaardimängud, mänguautomaadid, *online* kasiinomängud, *online* kaardimängud), millega kaasneb olulisel määral sõltuvuse tekkimise oht?
2. Kas ELTL artiklit 56, diskrimineerimiskeelu põhimõtet ning hasartmängutegevusele kehtestatud liikmesriigi piirangute seostatuse ja süstemaatilisuse kohustust tuleb tõlgendada selliselt, et seda artiklit on rikutud ja seda kohustust ei ole täidetud, kui on võimalik kindlaks teha, et hasartmängusõltuvuse vastase võitluse ja tarbijakaitse eesmärgiga põhjendatud turukorralduse muutmise tegelikul tagajärjel või muul põhjusel on alates liikmesriigi otsustatud turukorralduse muutmisest püsivalt tõusnud kasiinode arv ning kasvanud kasiinode kontsessioonitasudest tulenev kavandatud riigieelarve tulude summa, mängijate poolt ostetud žetoonidega seotud ja mänguautomaatidel mänguõiguse andvad rahasummad?
3. Kas ELTL artiklit 56, diskrimineerimiskeelu põhimõtet ning hasartmängutegevusele kehtestatud liikmesriigi piirangute seostatuse ja süstemaatilisuse kohustust tuleb tõlgendada selliselt, et seda artiklit on rikutud ja see kohustus ei ole täidetud, kui on võimalik kindlaks teha, et lisaks hasartmängusõltuvuse vastase võitluse ja tarbijakaitse eesmärgiga põhjendatud riikliku monopoli kehtestamisele ning erateenuseosutajate jaoks lubatud hasartmängu korraldamisele esineb majanduspoliitiline eesmärk saada tulu puhtast hasartmängutegevusest ning saavutada kasiinoturul võimalikult lühikese aja jooksul erakordselt kõrge tulu teenimise tase, selleks et rahastada muid riigieelarve kulusid ja üldhuvi teenuseid?
4. Kas ELTL artiklit 56, diskrimineerimiskeelu põhimõtet ning hasartmängutegevusele kehtestatud liikmesriigi piirangute seostatuse ja süstemaatilisuse kohustust tuleb tõlgendada selliselt, et seda artiklit on rikutud ja see kohustus ei ole täidetud ning teenuseosutajaid on põhjendamata erinevalt koheldud, kui on võimalik kindlaks teha, et liikmesriik annab teatavate *online* hasartmänguteenuste osutamise ainuõiguse riiklikule monopolile, samas kui ta teeb teised *online* hasartmänguteenused ikkagi kättesaadavaks nii, et antakse välja järjest rohkem kontsessioonilubasid?

5. Kas ELTL artiklit 56 ja diskrimineerimiskeelu põhimõtet tuleb tõlgendada selliselt, et nendega ei ole kooskõlas, kui *online* kasiino kaudu hasartmängude korraldamise loa saamise võimalus tehakse kättesaadavaks ainult neile teenuseosutajatele, kellel on Ungari territooriumil kasiino (kontsessioon), mistõttu need teenuseosutajad, kellel ei ole Ungari territooriumil kasiinot, kaasa arvatud muudes liikmesriikides kasiinot omavad teenuseosutajad, ei või saada kasiinomängu korraldamise luba?
6. Kas ELTL artiklit 56 ja diskrimineerimiskeelu põhimõtet tuleb tõlgendada selliselt, et nendega ei ole kooskõlas, kui liikmesriik annab kas kasiino kontsessioonilepingu sõlmimiseks pakkumismenetluse väljakuulutamise või siis võimaldades usaldusväärset hasartmänguettevõtjal esitada spontaanse pakkumuse kasiino kontsessiooni saamiseks teoreetiliselt mis tahes teenusepakkujale – sh muu liikmesriigi territooriumil asuvale teenusepakkujale –, kes vastab seaduses sätestatud tingimustele, et käitada Ungari territooriumil asuvat kasiinot, hetkel, mil neil on niisugune kasiino käitamise õigus juba olemas, loa käitada *online* kasiinot, ent seda nii, et ta ei avalda avalikku ja läbipaistvat kontsessioonilepingu sõlmimise menetluse teadet, ja nii, et praktikas ei ole teenuseosutajal ka võimalust esitada spontaanse pakkumust, kusjuures niisuguses olukorras tuvastab liikmesriigi asutus siiski loata tegutsenud teenuseosutaja poolse rikkumise ja määrab talle karistuse, mida saab käsitada väärteokaristusena?
7. Kas ELTL artiklit 56, diskrimineerimiskeelu põhimõtet ning läbipaistvuse, objektiivsuse ja avalikkuse kohustust loa andmisel tuleb tõlgendada selliselt, et nendega on vastuolus, kui liikmesriik kehtestab teatavate hasartmänguteenuste suhtes kontsessioonisüsteemi, samas kui kontsessioonilepingu sõlmimise otsust tegev haldusorgan võib sõlmida ka kontsessioonilepingu sõlmimise menetluse väljakuulutamise asemel teatavate isikutega, kes on tunnistatud usaldusväärseks hasartmängukorraldajaks, kontsessioonilepingud, selle asemel, et võimaldada sama kontsessioonilepingu sõlmimise menetluse väljakuulutamise, et kõik teenuseosutajad saaksid samadel tingimustel menetluses osaleda?
8. Kui vastus seitsmendale küsimusele on eitav ning sama kontsessioonilepingu saamiseks võib antud liikmesriigis kehtestada mitut liiki menetlusi, siis kas liikmesriik peab ELTL artikli 56 kohaldamisel tagama, et need menetlused on võrdväärsed, võttes arvesse läbipaistvuse, objektiivse ja avaliku loa andmise ning võrdse kohtlemise nõudeid, selleks et põhivabadusi käsitlevad Euroopa Liidu sätted tõhusalt realiseeruksid?
9. Kas vastust kuuendale kuni kaheksandale küsimusele mõjutab see asjaolu, kui ei ühel ega teisel juhul ei ole tagatud kontsessioonilepingu sõlmimist käsitleva otsuse kohtus vaidlustamise võimalus ega ükski muu tõhus õiguskaitsevahend?
10. Kas ELTL artiklit 56, Euroopa Liidu lepingu artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalsuse põhimõtet ning liikmesriigi institutsioonilist ja menetlusautonoomiat koos põhiõiguste harta artiklitega 47 ja 48 ning neist tulenevaid õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile ja kaitseõiguse tagamise kohustusi tuleb tõlgendada selliselt, et Euroopa Kohtu praktikast tulenevate kohustuste ja asjaomase liikmesriigi poolt ette nähtud piirangute vajalikkuse ja proportsionaalsuse kontrollimise käigus võib põhikohtuasja menetlev liikmesriigi kohus omal algatusel määrata ja läbi viia uurimise ja teha korralduse tõendite esitamiseks ka siis, kui liikmesriigi kohtumenetlusõiguse normid ei anna selleks muidu seaduslikku volitust?
11. Kas ELTL artiklit 56 koos harta artiklitega 47 ja 48 ning neist tulenevaid õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile ja kaitseõiguse tagamise kohustusi tuleb tõlgendada selliselt, et põhikohtuasja menetlev liikmesriigi kohus ei saa Euroopa Kohtu praktikast tulenevate liidu õiguse nõuete ning asjaomase liikmesriigi poolt ette nähtud piirangute vajalikkuse ja proportsionaalsuse kontrollimise käigus panna tõendamiskohustust piirangu subjektiks olevale teenuseosutajale, vaid liidu õigusele vastavuse ning liikmesriigi õigusnormide vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhjendamine ja

tõendamine on liikmesriigi ning konkreetselt põhikohtuasjas vaidlustatud otsuse teinud liikmesriigi haldusorgani ülesanne, ning kas selle puudumine tähendab iseenesest, et liikmesriigi õigusnormid on liidu õigusega vastuolus?

12. Kas ELTL artiklit 56 koos harta artikli 41 lõikes 1 sätestatud õiguse õiglasele menetlusele, artikli 41 lõike 2 punktis a sätestatud õiguse olla ära kuulatud ja artikli 41 lõike 2 punktis c sätestatud põhjendamiskohustuse tagamise kohustusega ning ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalsuse kohustusega, samuti liikmesriigi institutsioonilist ja menetlusautonoomiat silmas pidades tuleb tõlgendada selliselt, et need kohustused ei ole täidetud, kui asja menetlev liikmesriigi haldusorgan ei teata hasartmänguteenust pakkuvale teenuseosutajale liikmesriigi õigusest tuleneva menetluse alustamisest haldustrahvi määramiseks, ei küsi haldusmenetluse käigus ka hiljem tema seisukohta liikmesriigi sätete liidu õigusega kooskõla kohta ning määrab üheastmelises menetluses liikmesriigi õiguses haldusõiguslikku laadi sanktsiooniks loetava sanktsiooni ilma, et ta esitaks oma otsuse põhjendustes üksikasjalikke põhjendusi selle kooskõla ning selle tõendamiseks esitatavate tõendite kohta?
13. Kas ELTL artiklit 56 ja harta artikli 41 lõiget 1, artikli 41 lõike 2 punkte a ja c, artikleid 47–48 ning neist tulenevaid õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile ja kaitseõiguse tagamise kohustusi arvesse võttes on täidetud neis artiklites sätestatud tingimused, kui hasartmängukorraldaja saab vaidlustada liikmesriigi õigusnormide kooskõla liidu õigusega esimest korda ja ainult liikmesriigi kohtus?
14. Kas ELTL artiklit 56 ja teenuseosutamise vabaduse piiranguid käsitlevat liikmesriigi kohustust neid põhjendada saab tõlgendada selliselt, et liikmesriik ei ole seda kohustust täitnud, kui piirangute avaliku huvi eesmärgi tõendav asjassepuutuv mõjuhindamine ei olnud kättesaadav kontrolli ja piirangute kehtestamise ajal ega ole seda endiselt?
15. Kas selle haldustrahvi, mida võidakse määrata, seaduses kehtestatud piire, karistatava tegevuse laadi, eelkõige selle avalikku korda ja avalikku julgeolekut mõjutavat laadi, ning trahvi karistavat eesmärki arvesse võttes on harta artiklite 47–48 alusel võimalik kindlaks teha, kas vaadeldav haldustrahv on „karistuslikku laadi“ ning kas see asjaolu mõjutab üheteistkümnendale kuni neljateistkümnendale küsimusele antavat vastust?
16. Kas ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada selliselt, et kui põhikohtuasjas otsust tegev kohus teeb ülaltoodud küsimustele antud vastuste põhjal kindlaks, et õigusnormid ja nende kohaldamine on ebaseaduslikud, peab ta samuti tuvastama, et ELTL artikliga 56 vastuolus olevatel liikmesriigi õigusnormidel põhinevad sanktsioonid on liidu õigusega vastuolus?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene kuni neljas küsimus

19. Esimese kuni neljanda küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus hasartmänguturu korralduse kaheosaline süsteem, mille raames kuuluvad teatavat tüüpi hasartmängud riigimonopoli süsteemi, samas kui teised hasartmängud kuuluvad jällegi hasartmängude korraldamiseks antavate kontsessioonide ja lubade süsteemi.
20. Esmalt tuleb meelde tuletada, et hasartmängualased õigusnormid kuuluvad sellisesse valdkonda, kus liikmesriikide vahel esinevad märkimisväärsed moraalsed, usulised ja kultuurilised erinevused. Kui antud valdkonda ei ole Euroopa Liidu tasandil ühtlustatud, siis on iga liikmesriigi ülesanne määratleda

selles valdkonnas vastavalt oma väärtuste skaalale nõuded, mis tagavad asjaomaste huvide kaitse (8. septembri 2009. aasta kohtuotsus Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, punkt 57 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 21 Järgmiseks on selge, et EL toimimise lepinguga kooskõlas olevate õigusnormide raamistikus kuulub liikmesriikide ametivõimude kaalutluspädevuse alla see, milliseid vahendeid hasart- või rahamängude käitamise ja mängimise korraldamiseks ning kontrollimiseks kasutatakse (vt selle kohta 8. septembri 2010. aasta kohtuotsus Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punkt 59).
- 22 Viimaks on Euroopa Kohus täpsustanud, et hasartmängude valdkonnas tuleb põhimõtteliselt iga riigisiseste õigusnormidega kehtestatud piirangut analüüsida eraldi ja teha kindlaks, kas see on asjaomase liikmesriigi seatud eesmärgi või eesmärkide saavutamiseks sobiv ega lähe kaugemale, kui on selle eesmärgi saavutamiseks vajalik (8. septembri 2010. aasta kohtuotsus Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punkt 60).
- 23 Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et asjaolu, et eri liiki hasartmängudest ühed on allutatud riigi monopolile ja teiste suhtes kehtib eraõiguslikele ettevõtjatele väljastatavate lubade kord, ei muuda iseenesest põhjendamatuks – nende õiguspäraseid eemärke arvesse võttes – meetmeid, mis sarnaselt riigi monopolile tunduvad esmapilgul kõige piiravamad ja mõjusamad. Niisugune õiguskordade erinevus iseenesest ei mõjuta sellise riigi monopoli sobivust, saavutamaks eesmärki ennetada hasartmängudega seotud liigsele kulutamisele õhutamist ja võidelda mängusõltuvuse vastu, milleks ta on kehtestatud (8. septembri 2010. aasta kohtuotsus Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punkt 63).
- 24 Hasartmänguturu kaheosaline korraldus võib aga osutada ELTL artikliga 56 vastuolus olevaks, kui on tuvastatud, et pädevad ametiasutused teostavad muude hasartmängude osas kui need, mis kuuluvad põhikohtuasjas kõne all oleva riigi monopoli alla, poliitikat, mille eesmärk on pigem julgustada nendes muudes hasartmängudes osalema, kui vähendada mängimisvõimalusi ja piirata selle valdkonna tegevusi ühtselt ja süstemaatiliselt, nii et eesmärki ennetada hasartmängudega seotud liigsele kulutamisele õhutamist ja võidelda mängusõltuvuse vastu, mis oli mainitud monopoli kehtestamise alus, ei saa enam selle monopoli kaudu tõhusalt täita (vt selle kohta 8. septembri 2010. aasta kohtuotsus Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, punkt 68).
- 25 Kõnesoleval juhul põhjendab Ungari valitsus hasartmängualase normistikuga kehtestatud kaheosalist süsteemi kaalutlustega, mis on seotud avaliku korra, rahvatervise ja avaliku julgeolekuga ning järgmiste ülekaalukate üldiste huvidega: tarbijakaitse, mängusõltuvuse ja pettuste ennetamine.
- 26 Olgu märgitud, et niisuguste alustega võib põhjendada hasartmängutegevuse piiranguid osas, mis puudutab teatavat tüüpi mängude riigimonopoli ja mis puudutab hasartmängude korraldamise suhtes kehtivat kontsessioonide ja lubade korda.
- 27 Sporting Odds väidab Ungari hasartmängukorraldussüsteemi ebaühtluse äranäitamiseks siiski, et tegelikkuses on riigisiseste normide peamine eesmärk suurendada riigieelarve tulusid kasiinodelt võetava maksu arvel, kusjuures tulu suurenemine on planeeritud kontsessioonide ja kasiinode pealt saadavate tasude arvel ning samuti mängijate ostetud žetoonide pealt. Sporting Odds lisab, et teatavat tüüpi hasartmängude liberaliseerimismeetmed on soodustanud kasiinodes toimuva hasartmängutegevuse kasvu, mis on vastuolus tarbijakaitse eesmärgiga ning ka mängusõltuvuse ennetamise eesmärgiga.
- 28 Kuigi on selge, et riigieelarve tulude maksimeerimise eesmärk ei saa õigustada teenuste osutamise vabaduse piirangut, ei välista hasartmängusektori piirangu positiivne kõrvalmõju asjaomase liikmesriigi eelarvele siiski seda, et piirang võib olla õigustatud, kuivõrd selle esmane eesmärk seondub tegelikult

ülekaaluka üldise huviga; viimase asjaolu paikapidavust peab kontrollima liikmesriigi kohus (vt selle kohta 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus *Berlington Hungary* jt, C-98/14, EU:C:2015:386, punktid 60–61).

- 29 Mis puudutab teatavat tüüpi hasartmängude liberaliseerimise poliitikat, mis võib moodustada osa hasartmängutegevuse kontrollitud laiendamise poliitikast, siis on Euroopa Kohus otsustanud, et see poliitika võib olla kooskõlas nii eesmärgiga takistada hasartmängude ärakasutamist kuritegelikel või pettuslikel ajenditel kui ka eesmärgiga ennetada hasartmängudega seotud liigsele kulutamisele õhutamist ja võidelda mängusõltuvuse vastu, juhtides tarbijad loa alusel tegutseva ettevõtja pakkumiste juurde, mis peaks olema kaitstud kriminaalse elemendi eest ning ühtlasi olema välja töötatud nii, et kaitsta tarbijaid parimal võimalikul viisil liigse kulutamise ja mängusõltuvuse eest (vt selle kohta 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus *Berlington Hungary* jt, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 69 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 30 Selleks et saavutada eesmärk suunata mängijad kontrollitud mängutegevuse juurde, peavad loa alusel tegutsevad ettevõtjad pakkuma usaldusväärse ja samal ajal ligitõmbava alternatiivi keelatud tegevusele, mis võib omakorda tingida vajaduse uute levitusvõtete järele (11. juuni 2015. aasta kohtuotsus *Berlington Hungary* jt, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 70 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 31 Siiski saab hasartmängutegevuse kontrollitud laiendamise poliitikat pidada järjekindlaks üksnes siis, kui esiteks mängudega seotud kriminaalsed ja pettuslikud tegevused ning teiseks mängusõltuvus võisid põhikohtuasja asjaolude toimumise ajal põhjustada Ungaris probleeme ning lubatud ja reguleeritud tegevuse laiendamisega oli võimalik neid lahendada (11. juuni 2015. aasta kohtuotsus *Berlington Hungary* jt, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 71 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 32 Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab tema menetluses oleva kohtuvaidluse lahendamisel kontrollima, kas need tingimused on täidetud ja vajaduse korral kindlaks tegema, kas asjaomase laiendamispoliitika ulatus võinuks muuta selle kokkusobimatuks Ungari valitsuse väljatoodud eesmärkidega (vt selle kohta 11. juuni 2015. aasta kohtuotsus *Berlington Hungary* jt, C-98/14, EU:C:2015:386, punkt 72 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 33 Eelnevalt esitatud kaalutlusi arvestades tuleb esimesele kuni neljandale küsimusele vastata, et ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole põhimõtteliselt vastuolus hasartmänguturu korralduse kaheosaline süsteem, mille raames kuuluvad teatavat tüüpi hasartmängud riigimonopoli süsteemi, samas kui teised hasartmängud kuuluvad jällegi hasartmängude korraldamiseks antavate kontsessioonide ja lubade süsteemi, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus tuvastab, et teenuste osutamise vabadust piiravad normid järgivad tõhusalt, ühtselt ja süstemaatiliselt neid eesmärke, millele asjassepuutuv liikmesriik tugines.

Viies küsimus

- 34 Viienda küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune riigisisene õigusnorm, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mille kohaselt *online* hasartmängude korraldusloa saamise võimalus on ainult neil ettevõtjatel, kes juba kontsessiooni alusel käitavad vastava riigi territooriumil asuvat kasiinot.
- 35 Sellele küsimusele vastamiseks on oluline meelde tuletada, et teenuste osutamise vabadus eeldab eelkõige igasuguse diskrimineerimise kõrvaldamist, mis põhineb teenuseosutaja riikkondsusel või asjaolul, et ta on asutatud teises liikmesriigis kui see, kus teenust tuleb osutada. Tingimus, mille kohaselt ettevõtja peab asutama püsiva tegevuskoha või filiaali liikmesriigis, kus teenuseid osutatakse, on otseses vastuolus teenuste osutamise vabaduse põhimõttega tingimuse selles osas, millega tehakse

võimatuks teistes liikmesriikides asuvaltel ettevõtjatel kõnealuses liikmesriigis teenuste osutamine (21. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa, C-546/07, EU:C:2010:25, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 36 Kuigi Euroopa Kohus on otsustanud, et ELTL artikliga 56 ei ole vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, mis keelavad ettevõtjatel, kes asuvad teistes liikmesriikides, kus nad seaduslikult osutavad analoogseid teenuseid, pakkuda nimetatud liikmesriigi territooriumil hasartmänge internetis (vt selle kohta 8. septembri 2009. aasta kohtuotsus Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, punkt 73), tuleb meelde tuletada, et selle kohtuotsuse aluseks olnud kohtuasjas käsitletud normid kehtestasid hasartmängumonopoli, mille raames anti nende mängude korraldamise ainuõigus riigi tegeliku kontrolli all olevale kehandile.
- 37 Põhikohtuasjas kõne all olevad õigusnormid lubavad veebis hasartmänge korraldada üksnes neil ettevõtjatel, kes käitavad vastava riigi territooriumil kasiinot ja kellel on selleks olemas kontsessioon või luba.
- 38 Sellega seoses tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, 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 (22. juuni 2017. aasta kohtuotsus Unibet International, C-49/16, EU:C:2017:491, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 39 Niisugune piirang nagu see, mis on tuvastatud põhikohtuasjas, on diskrimineeriv. Selline piirang on liidu õigusega kooskõlas üksnes siis, kui see on hõlmatud sõnaselge erandsättega nagu ELTL artikkel 52, st kui see on avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise huvides (9. septembri 2010. aasta kohtuotsus Engelmann, C-64/08, EU:C:2010:506, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 40 Ungari valitsus viitab avaliku korra ja rahvatervise kaalutustele, väites, et riigi kontroll *online* hasartmängude üle on piiratud ning et riigisisese normiga on tagatud, et *online* hasartmängude korraldamine, millega seonduvad suuremad ohud kui traditsiooniliste hasartmängudega, on lubatud üksnes usaldusväärsel ettevõtjatel, kes käitavad vastava riigi territooriumil kasiinot ja vastavad tarbijakaitse ja avaliku korra nõuetele.
- 41 Kuigi on selge, et internetis pakutavad hasartmängud – kuivõrd seal puudub otsene kontakt tarbija ja ettevõtja vahel – hõlmavad seoses pettustega, mida ettevõtjad tarbijate suhtes toime võivad panna, ohte, mis on hasartmängude traditsioonilise turuga võrreldes erinevat laadi ja oluliselt suuremad (8. septembri 2009. aasta kohtuotsus Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, punkt 70), peab kõnesolev õigusnorm siiski vastama Euroopa Kohtu praktikast proportsionaalsusega seoses tulenevatele tingimustele (vt selle kohta 6. märtsi 2007. aasta kohtuotsus Placanica jt, C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133, punkt 48).
- 42 Konkreetsemalt on selleks, et niisugune piirang, nagu on kõne all põhikohtuasjas ja mille kohaselt hasartmängude korraldamisega tegelev ettevõtja peab *online* hasartmängude korraldamiseks saama Ungari territooriumil asuva kasiino jaoks kontsessiooni, oleks lubatav, peab olema tõendatud, et see piirang on taotletud eesmärgi saavutamise hädavajalik eeltingimus (vt selle kohta 9. juuli 1997. aasta kohtuotsus Parodi, C-222/95, EU:C:1997:345, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 43 On aga ilmselge, et niisugune piirang, mis annab *online* hasartmängude turule ligipääsu üksnes neile, kes juba käitavad kasiinot siseriiklikul territooriumil, läheb kaugemale sellest, mida võib pidada proportsionaalseks, sest on olemas vähem piiravaid vahendeid, mis võimaldavad saavutada eesmärgi, millele Ungari valitsus tugines.

- 44 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb viiendale küsimusele vastata, et ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune riigisisene norm, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mille kohaselt *online* hasartmängude korraldusloa saamise võimalus on ainult neil ettevõtjatel, kes juba kontsessiooni alusel käitavad vastava riigi territooriumil asuvat kasiinot, sest niisugune norm ei ole taotletud eesmärkide saavutamiseks hädavajalik eeltingimus ja nende eesmärkide saavutamiseks on olemas muid vähem piiravaid meetmeid.

Kuuenda kuni kaheksas küsimus

- 45 Kuuenda kuni kaheksanda küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugused õigusnormid nagu põhikohtuasjas, mis kehtestavad *online* hasartmängude korraldamiseks kontsessioonide ja lubade korra, mille kohaselt ettevõtjad võivad sõlmida kasiino kontsessioonilepingu ja saada selle alusel loa *online* hasartmängude korraldamiseks, kusjuures selleks tuleb neil osaleda kas majandusministri korraldatud pakkumismenetluses kontsessioonilepingu sõlmimiseks või esitada sellele ministrile spontaanne pakkumus kontsessioonilepingu sõlmimiseks, kusjuures viimati nimetatud võimalus on avatud ettevõtjatele, kes kvalifitseeruvad riigisiseste õigusnormide mõttes „usaldusväärseks“.
- 46 Esmalt olgu meenutatud, et Euroopa Kohus on juba vastanud Ungaris kontsessioonide ja lubade andmise korda käsitlevatele küsimustele 22. juuni 2017. aasta kohtuotsuses Unibet International (C-49/16, EU:C:2017:491). Ainus erinevus kuuenda eelotsuse küsimuse ja nende küsimuste vahel, millele Euroopa Kohus on juba vastanud, puudutab selle kontsessiooni tüüpi, mis tuleb saada, et ettevõtjale saaks anda *online* hasartmängude korraldamise loa.
- 47 Eelotsusetaotlusest ilmneb, et kontsessiooni saamise menetlus, nimelt majandusministri korraldatav pakkumismenetlus kontsessioonilepingu sõlmimiseks ja üksnes „usaldusväärseks“ kvalifitseeritud hasartmänguettevõtjatel olev võimalus esitada sellele ministrile spontaanne pakkumus kontsessioonilepingu sõlmimiseks, ei ole muutunud. Veel tuleneb eelotsusetaotlusest, et majandusministri pädevusalasse kuuluvat pakkumismenetlust ei ole seni korraldatud ja et tingimus, mille kohaselt „usaldusväärseks“ kvalifitseeritav hasartmänguettevõtja peab olema Ungari territooriumil kümne aasta jooksul tegelnud hasartmängude korraldamisega, on endiselt ette nähtud riigisiseste õigusnormide põhikohtuasja suhtes kohaldamisele kuulavas redaktsioonis.
- 48 Seega, ilma et oleks vaja analüüsida põhikohtuasjas vaidluse all olevat korda, tuleneb 22. juuni 2017. aasta kohtuotsuse Unibet International (C-49/16, EU:C:2017:491) punktist 48, et see kord on ELTL artikliga 56 vastuolus.
- 49 Eelnevalt esitatud kaalutlusi arvestades tuleb kuuendale kuni kaheksandale küsimusele vastata, et ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugused õigusnormid nagu põhikohtuasjas, mis kehtestavad *online* hasartmängude korraldamiseks kontsessioonide ja lubade korra, kui need normid sisaldavad reegleid, mis on teistes liikmesriikides asutatud hasartmängukorraldajate suhtes diskrimineerivad, või kui need normid sisaldavad mittediskrimineerivaid reegleid, mida ei kohaldata läbipaistvalt või mida rakendatakse nii, et teatavatel teistes liikmesriikides asutatud pakkujatel on oma kandidatuuri esitamine takistatud või raskendatud.

Üheksas küsimus

- 50 Olgu märgitud, et kuivõrd eelotsusetaotlusest ilmneb, et Sporting Odds ei ole kontsessiooni taotlenud ega saanud, siis on küsimus, mis käsitleb kontsessioonide andmise otsuste vastu kasutatavaid õiguskaitsevahendeid, hüpoteetiline.
- 51 Järelikult tuleb tuvastada, et üheksas küsimus on vastuvõetamatu.

Kümnes küsimus

- 52 Käesoleva küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas ELTL artikliga 56 ja ELL artikli 4 lõikega 3 koostoimes harta artiklitega 47 ja 48 on vastuolus niisugused riigisisised õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, milles ei ole ette nähtud, et ELTL artikli 56 mõttes teenuste osutamise vabadust piiravate meetmete proportsionaalsust tuleb analüüsida omal algatusel ja mis asetab tõendamiskoormise menetluspooltele.
- 53 Sellega seoses on selge, et liikmesriigi kohus on kohustatud andma piiravate normide vastuvõtmist ja rakendamist ümbritsevatele asjaoludele igakülge hinnangu, lähtudes liikmesriigi pädevate asutuste esitatud tõenditest, millega on soovitud ära näidata niisuguste eesmärkide olemasolu, millega saab õigustada EL toimimise lepingus sätestatud põhivabaduse piirangut ja selle piirangu proportsionaalsust (vt selle kohta 14. juuni 2017. aasta kohtuotsus Online Games jt, C-685/15, EU:C:2017:452, punkt 65).
- 54 Kuigi need kohtud võivad olla riigisiseste menetlusnormide kohaselt kohustatud võtma meetmeid, mis on vajalikud, et lihtsustada niisuguste tõendite esitamist, ei või neid aga kohustada asendama neid ametiasutusi, et esitada põhjendusi, mida on kohustatud esitama need asutused. Kui niisuguseid põhjendusi ei esitata, sest needsamad asutused ei osale või jäävad tegevusetuks, siis peab liikmesriigi kohtutel olema võimalus kohaldada tagajärgi, mis niisugusest tegevusetusest tulenevad (14. juuni 2017. aasta kohtuotsus Online Games jt, C-685/15, EU:C:2017:452, punkt 66).
- 55 Euroopa Kohus otsustas, et liidu õigusega ei ole vastuolus riigisisised menetlusnormid, mille kohaselt kohus, kes peab tegema otsuse selle kohta, kas mõnda Euroopa Liidu põhivabadust piirav riigisisene norm on liidu õigusega vastuolus, on kohustatud omal algatusel välja selgitama talle lahendamiseks esitatud kohtuasja asjaolud; vastuolu puudub tingimusel, et niisuguste normide tagajärg ei ole olukord, kus kõnesolev kohus on sunnitud asendama liikmesriigi pädevaid ametiasutusi, kes on kohustatud esitama tõendid, mis on vajalikud, et see kohus saaks kontrollida, kas piirang on õigustatud (14. juuni 2017. aasta kohtuotsus Online Games jt, C-685/15, EU:C:2017:452, punkt 67).
- 56 Eelöeldust järeldub, et liidu õiguses ei ole nõutud, et liikmesriigid näeksid ette põhivabadusi piiravate meetmete omal algatusel analüüsi, ja sellest tulenevalt ei ole liidu õigusega vastuolus riigisisised õigusnormid, mis asetavad tõendamiskoormise pooltele.
- 57 Eelnevalt esitatud kaalutlusi arvestades tuleb kümnendale küsimusele vastata, et ELTL artikliga 56 ja ELL artikli 4 lõikega 3 koostoimes harta artiklitega 47 ja 48 ei ole vastuolus niisugused riigisisised õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, milles ei ole ette nähtud, et ELTL artikli 56 mõttes teenuste osutamise vabadust piiravate meetmete proportsionaalsust tuleb analüüsida omal algatusel, ja mis asetavad tõendamiskoormise menetluspooltele.

Üheteistkümnnes küsimus

- 58 Üheteistkümnenda küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas ELTL artiklit 56 koostoimes harta artiklitega 47 ja 48 tuleb tõlgendada nii, et piirava korra kehtestanud liikmesriigil tuleb esitada tõendid, mis näitavad, et olid olemas eesmärgid, millega saab õigustada EL toimimise lepinguga tagatud põhivabaduse piirangut ja tõendada, et see piirang oli proportsionaalne, või on lubatud asetada niisugune kohustus teisele menetluspoollele.
- 59 Esiteks tuleneb käesoleva kohtuotsuse punktidest 52 ja 53, et niisugused normid kehtestanud liikmesriigi pädeval asutusel tuleb esitada tõendid, mis näitavad, et olid olemas eesmärgid, millega saab õigustada EL toimimise lepingust tuleneva põhivabaduse piirangu legitiimsust ja proportsionaalsust. Teisalt, kui niisuguseid põhjendusi ei esitata, sest needsamad asutused ei osale või jäävad tegevusetuks, siis peab riigisisestel kohtutel olema võimalus kohaldada tagajärgi, mis niisugusest tegevusetusest tulenevad.

- 60 Arvestades eelnevalt esitatud kaalutlusi, tuleb ELTL artiklit 56 koostoimes harta artiklitega 47 ja 48 tõlgendada nii, et piirava korra kehtestanud liikmesriigil tuleb esitada tõendid, mis näitavad, et olid olemas eesmärgid, millega saab õigustada EL toimimise lepinguga tagatud põhivabaduse piirangut ja tõendada, et see piirang oli proportsionaalne; kui see riik seda ei tee, peab liikmesriigi kohtul olema võimalus kohaldada tagajärgi, mis sellest tegevusetusest tulenevad.

Neljateistkümnes küsimus

- 61 Neljateistkümnenda küsimusega, mida tuleb käsitleda pärast üheteistkümnendat küsimust, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et liikmesriik ei ole täitnud oma kohustust piiravat meetet põhjendada, kui ta ei ole koostanud meetme mõju analüüsi selle kuupäeva seisuga, kui ta meetme riigisisises õiguses kehtestas või selle kuupäeva seisuga, mil liikmesriigi kohus seda meetet läbi vaatab.
- 62 Selles küsimuses olgu meenutatud, 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 (30. aprilli 2014. aasta kohtuotsus Pfleger jt, C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 50 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 63 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 (30. aprilli 2014. aasta kohtuotsus Pfleger jt, C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 64 Nimelt peab liikmesriigi kohus andma üldise hinnangu piiravate õigusnormide kehtestamise ja rakendamise seonduvatele asjaoludele (30. aprilli 2014. aasta kohtuotsus Pfleger jt, C-390/12, EU:C:2014:281, punkt 52), mitte lihtsalt tõdema, et õigusnormide mõju hinnangut ei ole eelnevalt koostatud.
- 65 Eelnevalt esitatud kaalutlusi arvesse võttes tuleb neljateistkümnendale küsimusele vastata, et ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et ei saa asuda seisukohale, et liikmesriik ei ole täitnud oma kohustust piiravat meetet põhjendada, kui ta ei ole koostanud meetme mõju analüüsi selle kuupäeva seisuga, kui ta meetme riigisisises õiguses kehtestas, või selle kuupäeva seisuga, mil liikmesriigi kohus seda meetet läbi vaatab.

Kuueteistkümnes küsimus

- 66 Kuueteistkümnenda küsimusega, mida tuleb käsitleda enne kaheteistkümnendat, kolmeteistkümnendat ja viieteistkümnendat küsimust, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune sanktsioon, nagu on kõne all põhikohtuasjas ning mis määrati hasartmängude korraldamise kontsessioonide ja lubade korra kehtestavate riigisiseste normide rikkumise tõttu, olukorras, kus nimetatud riigisisene kord on selle artikliga vastuolus.
- 67 Seoses sellega piisab, kui meenutada, 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 (22. juuni 2017. aasta kohtuotsus Unibet International, C-49/16, EU:C:2017:491, punkt 50 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 68 Eelnevalt esitatud kaalutlusi arvestades tuleb kuueteistkümnendale küsimusele vastata, et ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune sanktsioon, nagu on kõne all põhikohtuasjas ning mis määrati hasartmängude korraldamise kontsessioonide ja lubade korra kehtestavate riigisiseste normide rikkumise tõttu, olukorras, kus nimetatud riigisisene kord on selle artikliga vastuolus.
- 69 Sellele küsimusele antud vastust arvestades ei ole tarvis kaheteistkümnendale, kolmeteistkümnendale ega viieteistkümnendale küsimusele vastata.

Kohtukulud

- 70 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 (kuues koda) otsustab:

1. ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega ei ole põhimõtteliselt vastuolus hasartmänguturu korralduse kaheosaline süsteem, mille raames kuuluvad teatavat tüüpi hasartmängud riigimonopoli süsteemi, samas kui teised hasartmängud kuuluvad jällegi hasartmängude korraldamiseks antavate kontsessioonide ja lubade süsteemi, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus tuvastab, et teenuste osutamise vabadust piiravad normid järgivad tõhusalt, ühtselt ja süstemaatiliselt neid eesmärgi, millele asjassepuutuv liikmesriik tugines.
2. ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune riigisisene norm, nagu on kõne all põhikohtuasjas ning mille kohaselt *online* hasartmängude korraldusloa saamise võimalus on ainult neil ettevõtjatel, kes juba kontsessiooni alusel käitavad vastava riigi territooriumil asuvat kasiinot, sest niisugune norm ei ole taotletud eesmärkide saavutamiseks hädavajalik eeltingimus ja nende eesmärkide saavutamiseks on olemas muid vähem piiravaid meetmeid.
3. ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugused õigusnormid nagu põhikohtuasjas, mis kehtestavad *online* hasartmängude korraldamiseks kontsessioonide ja lubade korra, kui need normid sisaldavad eeskirju, mis on teistes liikmesriikides asutatud hasartmängukorraldajate suhtes diskrimineerivad, või kui need normid sisaldavad mittediskrimineerivaid eeskirju, mida ei kohaldata läbipaistvalt või mida rakendatakse nii, et teatavatel teistes liikmesriikides asutatud pakkujatel on oma kandidatuuri esitamine takistatud või raskendatud.
4. ELTL artikliga 56 ja ELL artikli 4 lõikega 3 koostoimes harta artiklitega 47 ja 48 ei ole vastuolus niisugused riigisisest õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas ning milles ei ole ette nähtud, et ELTL mõttes teenuste osutamise vabadust piiravate meetmete proportsionaalsust tuleb analüüsida omal algatusel, ja mis asetavad tõendamiskoormise menetluspooltele.
5. ELTL artiklit 56 koostoimes harta artiklitega 47 ja 48 tuleb tõlgendada nii, et piirava korra kehtestanud liikmesriigil tuleb esitada tõendid, mis näitavad, et olid olemas eesmärgid, millega saab õigustada EL toimimise lepinguga tagatud põhivabaduse piirangut ja tõendada, et see piirang oli proportsionaalne; kui see riik seda ei tee, peab liikmesriigi kohtul olema võimalus kohaldada tagajärgi, mis sellest tegevusetusest tulenevad.

6. ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et ei saa asuda seisukohale, et liikmesriik ei ole täitnud oma kohustust piiravat meetet põhjendada, kui ta ei ole koostanud meetme mõju analüüsi selle kuupäeva seisuga, kui ta meetme riigisiseses õiguses kehtestas, või selle kuupäeva seisuga, mil liikmesriigi kohus seda meetet läbi vaatab.
7. ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune sanktsioon, nagu on kõne all põhikohtuasjas ning mis määrati hasartmängude korraldamise kontsessioonide ja lubade korra kehtestavate riigisiseste normide rikkumise tõttu, olukorras, kus nimetatud riigisisene kord on selle artikliga vastuolus.

Allkirjad