Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

24. jaanuar 2013 *

EÜ artiklid 43 ja 49 — Siseriiklikud õigusnormid, mis annavad hasartmängude läbiviimise, haldamise, korraldamise ja käitamise ainuõiguse ühele ettevõtjale, mis on asutatud aktsiaseltsina ja börsil noteeritud — Hasartmängude reklaamimine ja oma tegevuse laiendamine teistesse Euroopa Liidu liikmesriikidesse — Riiklik kontroll

Liidetud kohtuasjades C-186/11 ja C-209/11,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Symvoulio tis Epikrateias'e (Kreeka) 21. jaanuari 2011. aasta otsustega esitatud eelotsusetaotlused, mis saabusid Euroopa Kohtusse vastavalt 20. aprillil 2011 ja 4. mail 2011, menetlustes

Stanleybet International Ltd (C-186/11),

William Hill Organization Ltd (C-186/11),

William Hill plc (C-186/11),

Sportingbet plc (C-209/11)

versus

Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,

Ypourgos Politismou,

menetluses osales:

Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP),

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

koosseisus: L. Bay Larsen neljanda koja presidendi ülesannetes, kohtunikud J.-C. Bonichot, C. Toader (ettekandja), A. Prechal ja E. Jarašiūnas,

kohtujurist: J. Mazák,

kohtusekretär: vanemametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikus menetluses ja 13. juuni 2012. aasta kohtuistungil esitatut,

* Kohtumenetluse keel: kreeka.

arvestades seisukohti, mille esitasid:

— Stanleybet International Ltd, esindajad: *dikigoros* G. Dellis, *dikigoros* P. Kakouris, *dikigoros* G. Troufakos ning *avvocato* R. A. Jacchia, *avvocato* I. Picciano, *avvocato* A. Terranova ja *avvocato* D. Agnello,

— William Hill Organization Ltd ja William Hill plc, esindaja: *dikigoros* G. A. Antonakopoulos,

— Sportingbet plc, esindajad: *dikigoros* S. Alexandris ja *dikigoros* P. Anestis,

— Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon ja Ypourgos Politismou, esindaja: õigusnõuniku abi S. Detsis,

— Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP), esindajad: *dikigoros* G. Gerapetritis ja *dikigoros* G. Ganotis,

— Kreeka valitsus, esindajad: G. Papadaki, E.-M. Mamouna, E. Synoikis ja I. Bakopoulos,

— Belgia valitsus, esindajad: M. Jacobs ja L. Van den Broeck, keda abistas *advocaat* P. Vlaemminck,

— Poola valitsus, esindajad: D. Lutostańska, P. Kucharski ja M. Szpunar,

— Portugali valitsus, esindaja: A. Silva Coelho,

— Euroopa Komisjon, esindajad: M. Patakia ja I. Rogalski,

olles 20. septembri 2012. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlused puudutavad EÜ artiklite 43 ja 49 tõlgendamist.

2 Need taotlused esitati kahe kohtuvaidluse raames, ühelt poolt esiteks (C-186/11) Stanleybet International Ltd (edaspidi „Stanleybet”), William Hill Organization Ltd ja William Hill plc (edaspidi koos „William Hill”) ning teiseks (C-209/11) Sportingbet plc (edaspidi „Sportingbet”) ning teiselt poolt Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikoni (majandus- ja rahandusminister) ja Ypourgos Politismou (kultuuriminister) vahel, mille ese on see, et Kreeka ametiasutused jätsid vaikimisi rahuldamata vastavalt Stanleybeti, William Hilli ja Sportingbeti esitatud loataotlused kihlvedude sõlmimise teenuste osutamiseks Kreekas, kusjuures Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP) (edaspidi „OPAP”) osales nendes mõlemas kohtuvaidluses menetlusse astujana.

Õiguslik raamistik

Kreeka õigus

Seadus 2433/1996

3 Seaduse 2433/1996 (*Filo Efimeridas tis Kiverniseos*, edaspidi „*FEK*") A' 180), mis kehtestab hasartmängude korraldamise sektoris riigimonopoli, seletuskirjast nähtub, et selle õigusakti peamine eesmärk on tõkestada ebaseaduslikke kihlvedusid, mis „viimastel aastatel on [Kreekas] muutunud epideemiliseks", samas kui täiendav eesmärk on vajadus suurendada spordi rahastamist. Lisaks rõhutatakse seletuskirjas, et „vajalikuks peetakse kehtestada lipiku kasutamise nõue igat liiki kihlvedude suhtes […], et tõhustada [Kreekas] ebaseaduslike kihlvedude tõkestamist, millel on muu hulgas otsene raha riigist välja viiv mõju, kuna ettevõtjad, kes korraldavad käesoleval ajal Kreekas ebaseaduslikke hasartmänge, teevad koostööd välismaiste ettevõtjatega ning sõlmivad selliseid kihlvedusid ka nende huvides".

4 Selle seaduse artiklid 2 ja 3 on sõnastatud järgmiselt:

„Artikkel 2

1. Presidendi dekreediga […] antakse luba välja anda kindlasummalise või varieeruva võiduga kihlveo lipikud ükskõik missuguste individuaalsete või meeskondlike spordivõistluste ja ürituste kohta, mille puhul on nende laadi tõttu võimalik sõlmida kihlvedusid […]. [OPAP] nimetatakse vastavate lipikute halduriks […].

2. Isikut, kes korraldab kihlvedusid ilma, et tal oleks selleks luba, karistatakse vangistusega [...].

Artikkel 3

1. OPAP korraldatud või korraldatavate hasartmängude […] reklaami iga-aastane maksumus jagatakse proportsionaalselt OPAP ja teiste üksuste vahel, kellel on OPAP mängudest tulenevad õigused [...].

5. OPAP-l on õigus kasutada kuni 10% reklaampinnast riiklikel ja kohalike omavalitsusüksuste staadionidel ja võimlates oma toodete reklaamtahvlite jaoks ilma, et tekiks tasu maksmise kohustus […]."

Presidendi dekreet 228/1999

5 Presidendi dekreedi 228/1999 (*FEK* A' 193) artiklites 1 ja 2 on ette nähtud:

„Artikkel 1

Asutatakse aktsiaselts nimega [OPAP]. […] Aktsiaselts tegutseb avalikes huvides eraettevõtluse põhimõtete järgi. […]

Artikkel 2

1. [OPAP] tegevusalaks on:

a) kihlvedude korraldamine, käitamine ja haldamine otse või koostöös kolmandate isikutega jalgpallivõistluste […] puhul ning kõik muud hasartmängud, mida nõukogu otsustab korraldada tulevikus kogu riigis ja välismaal Kreeka riigi huvides [...];

b) eespool nimetatud ja tulevikus korraldatavate mängude haldamine on Kreeka riigi huvides tegutseva äriühingu OPAP ainupädevuses […].”

Seadus 2843/2000

6 Seaduse 2843/2000 (*FEK* A’ 219), mida on muudetud seadusega 2912/2001 (*FEK* A’ 94), (edaspidi „seadus 2843/2000”) artiklis 27 on sätestatud:

„1. Riik võib lasta investoritel omandada Ateena börsi kaudu kuni 49% [OPAP] aktsiakapitalist.

2.

a) Lepinguga, mille sõlmivad Kreeka riik, keda esindavad spordi valdkonnas pädevad rahandusminister ja kultuuriminister [...], ning OPAP, antakse OPAP-le ainuõigus viia läbi, hallata, korraldada ja käitada 20 aasta jooksul mänge, mida ta kehtivate õigusnormide kohaselt praegugi läbi viib, ning mänge „Bingo Lotto”, „Kino” [...].

b) OPAP nõukogu otsusega, mille kiidavad heaks spordi valdkonnas pädevad rahandusminister ja kultuuriminister, võetakse vastu iga OPAP mängu läbiviimise eeskiri, milles on reguleeritud mängude eset, nende üldist korraldamist ja käitamist, läbiviimise majanduslikke tingimusi ning eelkõige protsentuaalset osa, mis mängijatele võitudena välja makstakse, võitjate iga kategooria kohta eraldatavat protsentuaalset osa, hinda mänguvälja kohta ja vahendajatele makstavat protsentuaalset tasu. [...]

c) Lõike 2 punktis a sätestatud lepingus määratakse kindlaks tingimused, kuidas OPAP selles lõikes ette nähtud õigust kasutab, ja selle õiguse võimaliku pikendamise tingimused, tasu selle õiguse andmise eest, selle tasu maksmise kord, OPAP erikohustused ja eelkõige need, mis tulenevad läbipaistvuspõhimõtetest mängude korraldamisel ning ühiskondliku korra ja mängijate kaitsmise põhimõtetest [...].

9.

a) Juhtudel, mil seadus lubab korraldada mingit uut mängu, mida ei ole nimetatud lõike 2 punktis a, moodustatakse […] erikomisjon, mille ülesanne on määrata kindlaks mängu korraldamise õiguse OPAP-le andmise tähtajad ja tingimused ning vastav vastutasu. […] Kui OPAP keeldub mängu läbiviimise enda peale võtmisest, võib selle läbiviimise enda peale võtta riik ise. Juhul kui nõustutakse, et teatava mängu läbiviimise õigus antakse kolmandale isikule, ei tohi vastutasu olla madalam OPAP-le pakutust. Eelkõige tohib iga spordiüritustega seotud mängu tulevikus korraldada ainult OPAP.”

Seadus 3336/2005

7 Seaduse 2843/2000 artiklit 27 muudeti seaduse 3336/2005 (*FEK* A’ 96) artikli 14 lõikega 1, milles on praegu sätestatud järgnev:

„[R]iik võib lasta investoritel omandada Ateena börsi kaudu kuni 66% [OPAP] aktsiakapitalist. Riigi osaluse määr ei või OPAP aktsiakapitalis olla alla 34%.”

Seadus 3429/2005

8 Seaduse 3429/2005 (*FEK* A’ 314) artiklist 20 nähtub, et riigi õigus nimetada enamik nõukogu liikmetest kaotati.

Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

9 Stanleybet, William Hill ja Sportingbet on äriühingud, kelle registrijärgne asukoht on Ühendkuningriigis, kus neil on luba hasartmängude korraldamiseks.

10 Nagu nähtub eelotsusetaotlustest, anti seadustega 2433/1996 ja 2843/2000 ning OPAP ja Kreeka riigi vahel 2000. aastal sõlmitud lepinguga hasartmängude ja kindlasummalise või varieeruva võiduga kihlvedude läbiviimise, haldamise, korraldamise ja käitamise ainuõigus Kreekas 20 aastaks OPAP-le, st kuni aastani 2020.

11 OPAP, mis oli algselt 100-protsendilise Kreeka riigi osalusega ettevõtja, kujundati 1999. aastal ümber aktsiaseltsiks ja noteeriti 2001. aastal Ateena börsil, kusjuures börsil noteerimisel jäi riigile OPAP aktsiakapitalis 51% suurune osalus.

12 2005. aastal otsustas riik jääda vähemusaktsionäriks, jättes endale vaid 34% OPAP aktsiatest. Isegi kui Kreeka riigile kuulus alates seaduse 3336/2005 jõustumisest OPAP kapitalis üksnes vähemusosalus, oli tal siiski õigus nimetada enamik selle äriühingu nõukogu liikmetest. Seaduse 3429/2005 artikliga 20 jäeti Kreeka riik sellest õigusest ilma, kuna see privileeg oli vastuolus kodifitseeritud seadusega 2190/1920 aktsiaseltside kohta (*FEK* A' 37), milles on sätestatud, et aktsiaseltsi nõukogu liikmed valitakse eranditult üldkoosolekul.

13 Kreeka riik jätkas siiski järelevalve teostamist OPAP üle, eelkõige kiites heaks tema tegevust käsitlevad eeskirjad ja teostades järelevalvet mängude läbiviimise üle. Sellegipoolest on eelotsusetaotlused esitanud kohtu kohtunike enamus arvamusel, et riik teostab OPAP üle üksnes pealiskaudset järelevalvet.

14 OPAP laiendas oma tegevust nii Kreekas kui välismaale. OPAP oli 31. märtsil 2005 Kreeka ja Küprose vahelise sellekohase lepingu alusel loonud juba 206 kontorit Küprosel. Lisaks asutas OPAP oma tegevuse edendamiseks Küprosel 2003. aastal äriühingu OPAP Kyprou ja 2004. aastal äriühingu OPAP International.

15 On selge, et maksimaalse panustatava summa ja maksimaalse võidusumma määrab lipiku kohta kindlaks OPAP ja mitte mängija ning et ta reklaamib tema poolt korraldatavaid hasartmänge soodustingimustel, kuna tal on õigus tasuta kasutada kuni 10% reklaampinnast riiklikel ja kohalike omavalitsusüksuste staadionidel ja võimlates.

16 Stanleybet esitas 25. novembril 2004 eelotsusetaotlused esitanud kohtule kaebuse, milles nõudis oma taotluse, mis puudutas spordikihlvedude korraldamise luba Kreeka territooriumil, Kreeka ametiasutuste poolt vaikimisi rahuldamata jätmise tühistamist. Ülejäänud kaks sarnase esemega kaebust esitasid eelotsusetaotlused esitanud kohtule vastavalt William Hill 18. juulil 2007 ja Sportingbet 5. jaanuaril 2007, kusjuures viimane äriühing taotles ka luba Kreeka turul juba toimuvate hasartmängude korraldamiseks. OPAP-l lubati nendes menetlustes osaleda menetlusse astujana.

17 Eelotsusetaotlused esitanud kohtu kohtunike enamus on seisukohal, et põhikohtuasjades kõne all olevaid siseriiklikke õigusnorme, mis annavad OPAP-le monopoolse seisundi, ei saa pidada EÜ artiklite 43 ja 49 seisukohast õigustatuks. Nad leiavad, et siseriiklikud õigusnormid, mis sellise olukorra tingivad, ei ole õigustatud seoses vajadusega vähendada ühtselt ja tõhusalt hasartmängude pakkumist ning piirata sellega seotud tegevusi. Sellist piirangut ei saa õigustada ka esile toodud eesmärgiga edendada hasartmängudega seotud kuritegevuse tõkestamist, kuna eelotsusetaotlused esitanud kohtu kohtunike enamuse arvamuse kohaselt ei saa hasartmängusektori laienemist Kreekas pidada kontrollituks.

18 Eelotsusetaotlused esitanud kohtu kohtunike vähemuse arvates on põhikohtuasjades kõne all olevate siseriiklike õigusnormidega kehtestatud monopoolne seisund EÜ artiklite 43 ja 49 seisukohast õigustatud, kuna nende õigusnormidega taotletav peamine eesmärk ei ole vajadus vähendada hasartmängude pakkumist, vaid tõkestada nendega seotud kuritegevust, kusjuures seda eesmärki taotletakse hasartmängusektori kontrollitud laienemise poliitika kaudu.

19 Neil asjaoludel otsustas Symvoulio tis Epikrateias menetlused peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas EÜ artiklitega 43 ja 49 on kooskõlas siseriiklikud õigusnormid, millega hasartmängude pakkumise piiramiseks antakse hasartmängude läbiviimise, haldamise, korraldamise ja käitamise ainuõigus ühele ettevõtjale, mis on asutatud aktsiaseltsina ja börsil noteeritud, eriti kui see ettevõtja reklaamib lisaks hasartmänge, mida ta korraldab, laiendab oma tegevust teistesse riikidesse, mängijad osalevad nendes mängudes vabalt ning maksimaalne panustatav summa ja maksimaalne võidusumma on määratud kindlaks lipiku, mitte mängija kohta?

2. Kas juhul, kui vastus esimesele küsimusele on eitav, on EÜ artiklitega 43 ja 49 kooskõlas siseriiklikud õigusnormid, mille eesmärk on üksnes võidelda kuritegevuse vastu selles sektoris tegutsevate ettevõtjate kontrollimise abil, et tagada selle tegevusega tegelemine eranditult kontrollitud kanaleid pidi, ning millega antakse hasartmängude läbiviimise, haldamise, korraldamise ja käitamise ainuõigus ühele ettevõtjale, ka siis, kui see õiguse andmine toob paralleelselt kaasa vastava pakkumise piiramatu suurenemise? Või tuleb igal juhul ja selleks, et seda piirangut võiks pidada kuritegevuse vastu võitlemise eesmärgi seisukohast sobivaks, pakkumise suurenemist siiski kontrollida ning tagada, et see jääks niisuguseks, nagu on vaja selle eesmärgi saavutamiseks? Kas juhul, kui seda suurenemist tuleb siiski kontrollida, võib seda pidada kontrollituks, kui selles sektoris antakse ainuõigus majandusüksusele, millel on esimeses eelotsuse küsimuses loetletud omadused? Kas lõpuks juhul, kui leitakse, et kõnesoleva ainuõiguse andmine tekitab hasartmängude pakkumise kontrollitud suurenemise, ületatakse selle õiguse andmisega ainult ühele ettevõtjale see, mis on vajalik, selles mõttes, et sama eesmärki on võimalik saavutada ka siis, kui see õigus antakse mitmele ettevõtjale?

3. Kas juhul, kui kahe esimese eelotsuse küsimuse puhul võtab Euroopa Kohus seisukoha, et see, kui kõnesolevate siseriiklike õigusnormidega antakse ühele ettevõtjale hasartmängude läbiviimise, haldamise, korraldamise ja käitamise ainuõigus, ei ole kooskõlas EÜ artiklitega 43 ja 49:

a) on asutamislepingu nendest artiklitest lähtudes lubatud, et siseriiklikud ametiasutused ei aruta üleminekuperioodil, mis on vajalik EÜ asutamislepinguga kooskõlas olevate õigusnormide vastuvõtmiseks, taotlusi, mis on selle tegevusega tegelema hakkamiseks esitanud teistes liikmesriikides asutatud isikud;

b) kui vastus punktile a on jaatav, siis missuguste kriteeriumide põhjal määratakse kindlaks selle üleminekuperioodi kestus;

c) kui üleminekuperiood ei ole lubatud, siis missuguste kriteeriumide põhjal peavad siseriiklikud ametiasutused vastavaid taotlusi hindama?”

Eelotsuse küsimused

Esimene ja teine küsimus

20 Esimese ja teise küsimusega, mida tuleb käsitleda koos, palub eelotsusetaotlused esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas EÜ artikleid 43 ja 49 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjades, mis annavad hasartmängude läbiviimise, haldamise, korraldamise ja käitamise ainuõiguse ühele üksusele, arvestades sellega, et ehkki siseriiklike õigusnormide eesmärk on piirata hasartmängude pakkumist või aidata kaasa hasartmängudega seotud kuritegevuse vastu võitlemisele, järgib ainuõiguse saanud ettevõtja ekspansiivset kaubanduspoliitikat.

21 On selge, et sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu eelotsusetaotlused esitanud kohus kirjeldas, kujutavad endast EÜ artikliga 49 tagatud teenuste osutamise vabaduse piirangut või EÜ artikliga 43 tagatud asutamisvabaduse piirangut, sest need annavad OPAP-le monopoli ja keelavad sellistel teises liikmesriigis asutatud teenuste osutajatel nagu Stanleybet, William Hill ja Sportingbet hasartmängude pakkumise Kreeka territooriumil (vt selle kohta 8. septembri 2010. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 ja C-410/07: Stoß jt, EKL 2010, lk I-8069, punkt 68 ja seal viidatud kohtupraktika).

22 Siiski tuleb hinnata, kas selline piirang võib olla lubatud sõnaselgelt EÜ artiklites 45 ja 46 avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise huvides sätestatud erandite alusel, mida teenuste osutamise vabaduse valdkonnas kohaldatakse vastavalt EÜ artiklile 55, või põhjendatud Euroopa Kohtu praktika kohaselt ülekaaluka üldise huvi tõttu (19. juuli 2012. aasta otsus kohtuasjas C-470/11: Garkalns, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).

23 Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võib hasartmängudealase tegevuse piiranguid õigustada selline ülekaalukas üldine huvi nagu tarbijate kaitse ja pettuste ning kodanike mängimisega seonduvale liigsele kulutamisele õhutamise ennetamine (eespool viidatud kohtuotsus Garkalns, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika).

24 Selles osas on Euroopa Kohus korduvalt leidnud, et hasartmängualased õigusnormid kuuluvad valdkonda, kus liikmesriikide vahel esinevad märkimisväärsed kõlblusest tulenevad, usulised ja kultuurilised erinevused. Kui antud valdkonda ei ole ühenduse tasandil ühtlustatud, siis on iga liikmesriigi ülesanne määratleda selles valdkonnas vastavalt oma väärtuste skaalale nõuded, mis tagavad asjaomaste huvide kaitse (8. septembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-42/07: Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, EKL 2009, lk I-7633, punkt 57 ja seal viidatud kohtupraktika).

25 Käesoleval juhul tuleb meenutada seoses eesmärkidega, mida põhikohtuasjades kõne all olevate õigusnormidega väidetavalt taotletakse, nimelt hasartmängude pakkumise piiramine ja nende mängudega seotud kuritegevuse vastu võitlemine, mis saavutatakse nende kontrollitud suurenemise kaudu, et need kuuluvad eesmärkide hulka, mida on kohtupraktikas tunnustatud sellistena, mis õigustavad põhivabaduste piiramist hasartmängusektoris (vt selle kohta 16. veebruari 2012. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-72/10 ja C-77/10: Costa ja Cifone, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika).

26 Siiski kuulub siseriiklike õigusnormidega tegelikult taotletavate eesmärkide tuvastamine ELTL artikli 267 alusel Euroopa Kohtu lahendada oleva kohtuasja raames eelotsusetaotlused esitanud kohtu pädevusse (vt selle kohta 15. septembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-347/09: Dickinger ja Ömer, EKL 2011, lk I-8185, punkt 51).

27 Lisaks tuleb meenutada, et liikmesriikide kehtestatud piirangud peavad vastama nende suhtes kehtivatele proportsionaalsuse ja mittediskrimineerimise tingimustele, nagu need ilmnevad Euroopa Kohtu praktikast. Siseriiklikud õigusnormid on viidatud eesmärgi saavutamise tagamiseks sobivad

üksnes juhul, kui need vastavad tõepoolest huvile saavutada see eesmärk ühtselt ja süstemaatiliselt (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, punktid 59–61 ja seal viidatud kohtupraktika).

28 Asjaomases valdkonnas vastu võetud õigusnormide proportsionaalsuse hindamist ei mõjuta pelgalt asjaolu, et ühe liikmesriigi valitud kaitsesüsteem erineb teises liikmesriigis rakendatud süsteemist. Nende hindamisel tuleb silmas pidada vaid huvitatud liikmesriigi pädevate asutuste seatud eesmärke ning kaitsetaset, mida nendega soovitakse tagada (12. juuli 2012. aasta otsus kohtuasjas C-176/11: HIT ja HIT LARIX, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika).

29 Liikmesriik, kes soovib tagada iseäranis kõrge kaitsetaseme, võib, nii nagu on möönnud Euroopa Kohus oma praktikas, seega olla põhjendatult seisukohal, et ainuõiguste andmine ühele ainsale üksusele, mis on avaliku võimu otsese järelevalve all, võimaldab neil hasartmängusektoriga seotud ohte kontrolli all hoida ja piisavalt tõhusalt taotleda hasartmängudega seotud liigsele kulutamisele õhutamise ennetamise ning mängusõltuvuse vastu võitlemise eesmärki (vt 30. juuni 2011. aasta otsus kohtuasjas C-212/08: Zeturf, EKL 2011, lk I-5633, punkt 41).

30 Niivõrd, kui eespool mainitud proportsionaalsuse nõudest on kinni peetud, võivad siseriiklikud ametiasutused asuda seisukohale, et asjaolu, et neil kui monopoliga üksuse üle järelevalve teostajail on lisavahendid, mis võimaldavad neil mõjutada selle tegevust väljaspool õigusliku reguleerimise mehhanisme ja seaduslikku järelevalvet, lubab neil hasartmängude pakkumist paremini kontrolli all hoida ja oma poliitika elluviimist tõhusamalt tagada kui olukorras, kus sellise tegevusega tegelevad konkureerivad eraõiguslikud ettevõtjad, isegi kui viimati nimetatute suhtes kohaldatakse loasüsteemi ning kontrolli- ja karistuste korda (eespool viidatud kohtuotsus Zeturf, punkt 42).

31 Seoses sellise hasartmängude pakkumise piiramise esimese eesmärgiga, nagu on mainitud käesoleva kohtuotsuse punktis 25, on eelkõige – võttes arvesse asjaomaste piiravate õigusnormide konkreetseid kohaldamiseeskirju – siseriiklike kohtute ülesanne veenduda, et need õigusnormid vastavad tegelikult soovile vähendada mängimisvõimalusi ja piirata selle valdkonna tegevust ühtselt ja süstemaatiliselt (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Garkalns, punkt 44 ja seal viidatud kohtupraktika).

32 Selles kontekstis peab eelotsusetaotlused esitanud kohus võtma arvesse eelkõige mitut asjaolu, mis iseloomustavad OPAP õiguslikku raamistikku ja selle toimimisviisi praktikas nii, kuidas need asjaolud on eelotsusetaotlustes esile toodud, nagu tõsiasi, et OPAP-l on seoses tema poolt korraldatavate hasartmängude reklaamimisega teatud õigused ja privileegid, või ka tõsiasi, et maksimaalne panus olevat kindlaks määratud lipiku ja mitte mängija kohta. Siiski on nimetatud kohtu ülesanne teha kindlaks, kas selliste ja kõikide muude asjaolude põhjal, mis sellest seisukohast asjakohaseks osutuvad, saab järeldada, et põhikohtuasjades kõne all olevad õigusnormid ei vasta käesoleva kohtuotsuse eelnevas punktis meenutatud nõuetele.

33 Seoses teise eesmärgiga, mis puudutab hasartmängudega seotud kuritegevuse vastu võitlemist, on samuti eelotsusetaotlused esitanud kohtu ülesanne eelkõige siseriiklikul tasandil hasartmänguturu arengut arvestades hinnata, kas riiklik kontroll, millele monopoolses seisundis ettevõtja tegevus on allutatud, toimub tõesti selleks, et ühtselt ja süstemaatiliselt taotleda neid eesmärke, mille tõttu ainuõiguslik süsteem selle ettevõtja kasuks kehtestati (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Zeturf, punkt 62 ja seal viidatud kohtupraktika).

34 Sellega seoses olgu meenutatud, et eelotsusetaotlused esitanud kohus peab hindama selle riikliku kontrolli tõhusust, võttes arvesse asjaolu, et niivõrd piirava meetme puhul nagu monopol peavad riigi ametiasutused muu hulgas selle üle ranget kontrolli teostama (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Zeturf, punkt 58).

35 Ehkki eelotsusetaotlustes kajastatud teatud asjaolud, eelkõige asjaolu, et OPAP on börsil noteeritud aktsiaselts, ning hinnang, mille kohaselt teostab Kreeka riik OPAP üle järelevalvet üksnes pealiskaudselt, näivad viitavat sellele, et käesoleva kohtuotsuse punktides 33 ja 34 meenutatud nõuded ei ole võib-olla täidetud, on siiski eelotsusetaotlused esitanud kohtu ülesanne hinnata, kas see on nii, võttes arvesse nimetatud asjaolusid ja kõiki muid asjaolusid, mis sellest seisukohast asjakohaseks osutuvad.

36 Nendest kaalutlustest lähtuvalt tuleb esimesele ja teisele eelotsuse küsimusele vastata, et EÜ artikleid 43 ja 49 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjades, mis annavad hasartmängude läbiviimise, haldamise, korraldamise ja käitamise ainuõiguse ühele üksusele, esiteks kui need õigusnormid ei vasta tegelikult soovile vähendada mängimisvõimalusi ja piirata selle valdkonna tegevust ühtselt ja süstemaatiliselt ning teiseks, kui ei ole tagatud ametiasutuste range kontroll hasartmängusektori laienemise üle, mis peab toimuma üksnes ulatuses, mis on vajalik nende mängudega seotud kuritegevuse vastu võitlemiseks; nimetatud asjaolude esinemist peab hindama eelotsusetaotlused esitanud kohus.

Kolmanda eelotsuse küsimuse esimene ja teine osa

37 Kolmanda küsimuse esimese osaga soovib eelotsusetaotlused esitanud kohus sisuliselt teada, kas juhul, kui hasartmängude korraldamist käsitlevad siseriiklikud õigusnormid ei ole kooskõlas asutamislepingu teenuste osutamise vabadust ja asutamisvabadust käsitlevate sätetega, võivad siseriiklikud ametiasutused üleminekuperioodil jätta läbi vaatamata hasartmängusektoris sellised lubade andmise taotlused, nagu on kõne all põhikohtuasjades.

38 Euroopa Kohus on selles osas juba leidnud, et tulenevalt vahetult kohaldatava liidu õiguse ülimuslikkusest ei või üleminekuperioodil jätkata hasartmängude valdkonna avalik-õiguslikku monopoli käsitlevate siseriiklike õigusnormide kohaldamist, mis siseriikliku kohtu sedastuste kohaselt näevad ette piirangud, mis on vastuolus asutamisvabaduse ja teenuste osutamise vabadusega, kuna need piirangud ei aita kaasa kihlvedudega seotud tegevuse ühtsele ja süstemaatilisele piiramisele (8. septembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-409/06: Winner Wetten, EKL 2010, lk I-8015, punkt 69).

39 Seega tuleb kolmanda küsimuse esimesele osale vastata, et juhul kui hasartmängude korraldamist käsitlevad siseriiklikud õigusnormid ei ole kooskõlas asutamislepingu teenuste osutamise vabadust ja asutamisvabadust käsitlevate sätetega, ei või siseriiklikud ametiasutused üleminekuperioodil jätta läbi vaatamata selliseid hasartmängusektoris lubade andmise taotlusi, nagu on kõne all põhikohtuasjades.

40 Arvestades kolmanda küsimuse esimesele osale antud vastust, ei ole selle teist osa vaja analüüsida.

Kolmanda küsimuse kolmas osa

41 Kolmanda küsimuse kolmanda osaga soovib eelotsusetaotlused esitanud kohus sisuliselt eelnevatele küsimustele antud vastuseid arvesse võttes määrata kindlaks kriteeriumid, mille alusel peavad pädevad siseriiklikud ametiasutused sellised loataotlused, nagu on kõne all põhikohtuasjades, läbi vaatama, ning kui üleminekuperioodi kohaldamine ei ole lubatud, siis millised on selle tagajärjed selliste loataotluste läbivaatamise menetluse tulemustele.

42 Käesoleva kohtuotsuse punktist 38 johtub loomulikult selgelt, et kõnealusel juhul keelab üleminekuperioodi kohaldamise vahetult kohaldatava liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõte.

43 Siiski tuleb välja selgitada, kas võimalik tuvastamine, et kõnealused siseriiklikud õigusnormid ei ole kooskõlas EÜ artiklitega 43 ja 49, millega kaasneb keeld kohaldada üleminekuperioodi, kohustab siseriiklikke ametiasutusi väljastama läbivaatamise menetluse lõpus sellised taotletud load, nagu on kõne all põhikohtuasjades.

44 Sellega seoses tuleb meenutada, et siseriiklikel ametiasutustel on hasartmängude korraldamise konkreetses valdkonnas kaalutlusõigus, mis on piisav, et määratleda tarbijate ja avaliku korra kaitsest tulenevad nõuded, ning kui Euroopa Kohtu praktikast tulenevad tingimused on samuti täidetud, on iga liikmesriigi pädevuses hinnata, kas taotletavate õiguspäraste eesmärkide raames on vajalik keelata mängude ja kihlvedudega seotud tegevus täiesti või osaliselt või seda ainult piirata ja selles osas ette näha rohkem või vähem range kontrollimise kord (vt eespool viidatud kohtuotsus Garkalns, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).

45 Samuti on selge, et erinevalt vaba ja moonutamata konkurentsi tekitamisest traditsioonilisel turul võib sellise konkurentsi tekitamine hasartmängude äärmiselt spetsiifilisel turul, st paljude ettevõtjate vahel, kellel on luba käitada samu hasartmänge, tuua kaasa kahjuliku mõju, tulenevalt sellest, et need ettevõtjad kalduksid võistlema leidlikkuses, et muuta oma pakkumine atraktiivsemaks, kui on nende konkurentide oma, ning seeläbi suurendama tarbijate mängudele tehtavaid kulutusi ja nende sõltuvuse ohtu (vt selle kohta 3. juuni 2010. aasta otsus kohtuasjas C-203/08: Sporting Exchange, EKL 2010, lk I-4695, punkt 58).

46 Seetõttu tuleb sedastada, et siseriiklike õigusnormide vastuolu korral EÜ artiklitega 43 ja 49, ei too üleminekuperioodi kohaldamise keeld tingimata kaasa asjaomase liikmesriigi kohustust liberaliseerida hasartmängude turg, kui ta leiab, et selline liberaliseerimine ei ole kooskõlas tarbijate ja avaliku korra kaitse tasemega, mida see liikmesriik soovib tagada. Kehtiva liidu õiguse kohaselt võivad liikmesriigid asutamislepingu sätetega kooskõlla viimiseks olemasoleva monopoli reformida, kehtestades selle üle eelkõige tegeliku ja range kontrolli ametiasutuste poolt.

47 Igal juhul, kui asjaomane liikmesriik peaks leidma, et olemasoleva monopoli reformimine ei ole selle asutamislepingu sätetega kooskõlla viimiseks mõeldav ning tarbijate ja avaliku korra kaitse taotletavale tasemele vastab paremini hasartmängude turu liberaliseerimine, siis peab ta järgima asutamislepingute aluspõhimõtteid, eeskätt EÜ artikleid 43 ja 49, võrdse kohtlemise ja kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelu põhimõtet ning nendest tulenevat läbipaistvuse tagamise kohustust (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Costa ja Cifone, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika). Sellisel juhul peab selles liikmesriigis teatud tüüpi hasartmängude pakkumise suhtes eelneva halduslоa süsteemi kehtestamine põhinema objektiivsetel, mittediskrimineerivatel ja varem teada olevatel kriteeriumidel, nii et siseriiklike ametiasutuste kaalutlusõiguse teostamine oleks piiritletud, et seda ei saaks meelevaldselt kasutada (vt selle kohta 8. septembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-46/08 Carmen Media Group, EKL 2010, lk I-8149, punkt 90, ning eespool viidatud kohtuotsus Costa ja Cifone, punkt 56 ja seal viidatud kohtupraktika).

48 Nendest kaalutlustest lähtuvalt tuleb kolmanda küsimuse kolmandale osale vastata, et sellistel asjaoludel, nagu on kõne all põhikohtuasjades, võivad pädevad siseriiklikud ametiasutused hinnata neile esitatud hasartmängude korraldamise loataotlusi lähtuvalt tarbijate ja avaliku korra kaitse tasemest, mida nad soovivad tagada, kuid see peab toimuma objektiivsete ja mittediskrimineerivate kriteeriumide alusel.

Kohtukulud

49 Kuna põhikohtuasjade poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotlused esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (neljas koda) otsustab:

1. **EÜ artikleid 43 ja 49 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjades, mis annavad hasartmängude läbiviimise, haldamise, korraldamise ja käitamise ainuõiguse ühele üksusele, esiteks kui need**

õigusnormid ei vasta tegelikult soovile vähendada mängimisvõimalusi ja piirata selle valdkonna tegevust ühtselt ja süstemaatiliselt ning teiseks, kui ei ole tagatud ametiasutuste range kontroll hasartmängusektori laienemise üle, mis peab toimuma üksnes ulatuses, mis on vajalik nende mängudega seotud kuritegevuse vastu võitlemiseks; nimetatud asjaolude esinemist peab hindama eelotsusetaotlused esitanud kohus.

2. **Juhul kui hasartmängude korraldamist käsitlevad siseriiklikud õigusnormid ei ole kooskõlas asutamislepingu teenuste osutamise vabadust ja asutamisvabadust käsitlevate sätetega, ei või siseriiklikud ametiasutused üleminekuperioodil jätta läbi vaatamata selliseid hasartmängusektoris lubade andmise taotlusi, nagu on kõne all põhikohtuasjades.**

3. **Sellistel asjaoludel, nagu on kõne all põhikohtuasjades, võivad pädevad siseriiklikud ametiasutused hinnata neile esitatud hasartmängude korraldamise loataotlusi lähtuvalt tarbijate ja avaliku korra kaitse tasemest, mida nad soovivad tagada, kuid see peab toimuma objektiivsete ja mittediskrimineerivate kriteeriumide alusel.**

Allkirjad