Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (neljas koda)

12. juuli 2012*

ELTL artikkel 56 — Teenuste osutamise vabaduse piirang — Hasartmängud — Liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt on teistes liikmesriikides asuvate kasiinode reklaamimine asjaomases liikmesriigis keelatud, kui nende riikide seadusega tagatud mängijate kaitse ei ole samaväärne asjaomases liikmesriigis kehtiva kaitsetasemega — Põhjendatus — Ülekaalukas üldine huvi — Proportsionaalsus

Kohtuasjas C-176/11,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Verwaltungsgerichtshof'i (Austria) 28. märtsi 2011. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 14. aprillil 2011, menetluses

HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica,

HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd

versus

Bundesminister für Finanzen,

EUROOPA KOHUS (neljas koda),

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

kohtujurist: J. Mazák,

kohtusekretär: ametnik K. Malacek,

arvestades kirjalikus menetluses ja 9. veebruari 2012. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

— HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica ja HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd, esindaja: *Rechtsanwalt* R. Vouk,

— Austria valitsus, esindajad: C. Pesendorfer ja J. Bauer,

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

— Kreeka valitsus, esindaja: E.-M. Mamouna,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

— Hispaania valitsus, esindaja: S. Centeno Huerta,

— Portugali valitsus, esindajad: L. Inez Fernandes, A. Barros, A. Silva Coelho ja P. I. Valente,

— Euroopa Komisjon, esindajad: G. Braun ja I. Rogalski,

olles 17. aprilli 2012. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab ELTL artikli 56 tõlgendamist.

2 See küsimus tõstatati ühelt poolt HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica ja HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd (edaspidi koos „HIT ja HIT LARIX") ning teiselt poolt Bundesminister für Finanzen'i (Austria föderaalne rahandusminister, edaspidi „minister") vahelises vaidluses seoses sellega, et viimane jättis rahuldamata taotlused, millega paluti väljastada luba reklaamida Austrias kasiinosid, mida kaebajad Sloveenias käitavad.

Õiguslik raamistik

Siseriiklikud õigusnormid

3 28. novembri 1989. aasta föderaalse hasartmänguseaduse (Glücksspielgesetz, *Bundesgesetzblatt I*, edaspidi „*BGBl.*", nr 620/1989; *BGBl. I*, nr 54/2010 avaldatud versioonis (Glücksspielgesetz-Novelle 2008), edaspidi „GSpG") § 21 „Kasiinod, kontsessioon" määratleb Austrias kasiinode käitamise kontsessioonide andmise tingimused. See sätestab eelkõige, et kontsessionäär peab olema nõukoguga kapitaliühing, kelle asukoht on Austrias ja kellel on sisse makstud vähemalt 22 miljoni euro suurune põhikapital ning kelle puhul võib asjaoludest lähtuvalt oodata, et ta GSpG-s sisalduvaid mängijate kaitset reguleerivaid ja rahapesu välistavaid sätteid järgides teostab kontsessioonikohast tegevust parimal viisil.

4 GSpG § 25 „Kasiino külastajad" näeb põhimõtteliselt ette terve rea meetmeid, mille eesmärk on kaitsta mängijaid selliste mänguga seotud ohtude eest nagu mängusõltuvuse tekkimine või liigsele kulutamisele õhutamine (sealhulgas on kasiinodesse sisenemine lubatud üksnes täiskasvanutele; kasiino juhatuse kohustus hankida mängusõltuvusega isiku puhul teavet tema maksevõime kohta selle kohta teavet andvalt sõltumatult organisatsioonilt; kohustus viia vajaduse korral läbi vestlus mängijaga, et määrata kindlaks, kas tema osalemine hasartmängudes ohustab kõnealuse mängija toimetulekuks vajalike miinimumvahendite olemasolu; ajutise või alatise sisenemiskeelu kehtestamine).

5 Juhul kui kasiino juhatus ei ole täitnud talle pandud mängijate kaitsega seotud kohustusi, annab see paragrahv ka kasiino külastajatele võimaluse esitada kolme aasta jooksul alates hetkest, mil külastajad kahju kandsid, kasiino juhatuse vastu kohtusse vahetult tsiviilhagi. Kasiino juhatuse vastutus seoses mängulepingu kehtivuse või mängimisest tingitud kahjudega on täielikult selle paragrahviga reguleeritud ning piiratud summaga, mis võrdub toimetulekumiinimumiga.

6 GSpG §-s 56 „Lubatud reklaam” on sätestatud:

„(1) Käesoleva seaduse tähenduses kontsessiooni või loa saanud isikud peavad reklaamsõnumite levitamisel tegutsema vastutustundlikult. Vastutustundliku tegutsemise üle teostab järelevalvet üksnes föderaalne rahandusminister ja selles osas ei saa esitada hagi kõlvatu konkurentsi vastase föderaalseaduse § 1 ja sellele järgnevate paragrahvide alusel. Käesoleva lõike esimene lause ei ole kaitsenorm tsiviilseadustiku § 1311 tähenduses.

(2) Euroopa Liidu liikmesriikides või Euroopa Majanduspiirkonna riikides asuvad kasiinod võivad Austrias reklaamida oma välismaiseid mängukohti, mis asuvad […] liidu liikmesriikides või Euroopa Majanduspiirkonna riikides, kooskõlas lõike 1 põhimõtetega tingimusel, et […] rahandusminister on andnud kasiino käitajale selleks loa. Selline luba tuleb väljastada juhul, kui kasiino käitaja on […] rahandusministrile tõendanud, et:

1. kasiino käitamiseks antud kontsessioon vastab käesoleva seaduse § 21 tingimustele ja selle kontsessiooni kohane tegevus toimub kontsessiooni andnud riigis, mis on […] liidu liikmesriik või Euroopa Majanduspiirkonna riik, ning

2. kõnealuses Euroopa Liidu liikmesriigis või Euroopa Majanduspiirkonna riigis on mängijate kaitset reguleerivad õigusnormid vähemalt samaväärsed Austria õigusnormidega.

Kui reklaamimeetmed ei vasta lõike 1 nõuetele, võib föderaalne rahandusminister välismaise kasiino käitajal reklaamimise keelata.”

Põhikohtuasja asjaolud ja eelotsuse küsimus

7 HIT ja HIT LARIX on kaks Sloveenias asuvat aktsiaseltsi. Neile kuuluvad Sloveenias hasartmängude korraldamise kontsessioonid ning nad pakuvad neid teenuseid tõepoolest mitmes selles samas liikmesriigis asuvas mängusaalis.

8 HIT ja HIT LARIX esitasid GSpG § 56 alusel taotluse loa saamiseks, et teha Austrias reklaami oma Sloveenias asuvatele mängusaalidele, eelkõige kasiinodele. Minister jättis need taotlused kahe 14. juuli 2009. aasta otsusega rahuldamata põhjendusel, et HIT ja HIT LARIX ei ole tõendanud, et Sloveenia hasartmängualased õigusnormid (edaspidi „Sloveenia õigusnormid”) tagavad samaväärse mängijate kaitse, kui on sätestatud Austrias, kuna GSpG § 56 lõike 2 punkti 2 kohaselt on taotletud lubade andmiseks sellise tingimuse täitmine vajalik.

9 HIT ja HIT LARIX esitasid nende rahuldamata jätmise otsuste peale kaebuse, väites põhiliselt, et nimetatud otsuste tegemisel on rikutud teenuste osutamise vabadust, mis on nendel äriühingutel tulenevalt liidu õigusest.

10 Minister väitis eelotsusetaotluse esitanud kohtus, et HIT ja HIT LARIX ei tõendanud, et Sloveenia õigusnormid näevad kasiino juhatusele ette seadusest tuleneva hoiatuskohustuse ja juurdepääsu keelamise kohustuse või järelevalvesüsteemi, mis oleks samaväärne Austria õiguskorras ettenähtuga. Samuti ei ole tõendatud, et Sloveenia õigusnormid sisaldavad üksikasjalikke eeskirju alaealiste kaitseks mängusaalides, ega seda, et kasiinode külastajatel on õigus kontsessionääripoolsete kohustuste rikkumise korral vahetult Sloveenia tsiviilkohtutesse pöörduda.

11 Minister väidab, et Austria Vabariigi kohustus kaitsta oma territooriumil olevaid tarbijaid ei kao, kui neid õhutatakse reklaami kaudu külastama kasiinosid, mis asuvad teises liikmesriigis, kus kohaldatakse märksa leebemaid kaitsenõuded kui Austrias, kuna nii nimetatud reklaamil kui ka sellisest reklaamist tingitud Austria elanike tegelikel kasiinokülastustel võivad olla nii üksikisikule kui ühiskonnale

moraalselt ja rahaliselt kahjulikud tagajärjed ning seega võivad need oluliselt kahjustada Austrias elavaid isikuid ja perekondi ning rahvatervist. Lisaks tuleneb vajadus kontrollida samaväärsete kaitsemeetmete olemasolu ka liidu õiguses sätestatud ühtsuse nõudest.

12 Eelotsusetaotluse esitanud kohus osutab Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale ja märgib, et sellest lähtuvalt kujutab GSpG § 56 lõige 2 endast põhimõtteliselt teenuste osutamise vabaduse piirangut ELTL artikli 56 tähenduses. Selline piirang võib olla põhjendatud ülekaaluka üldise huvi tõttu tingimusel, et piirang on proportsionaalne.

13 Eelotsusetaotluse esitanud kohus meenutab, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt kuuluvad üldise huviga seonduvate kaalukate põhjuste hulka, mis võivad õigustada piirangut teenuste osutamise vabadusele, hasartmängude ja kihlvedude valdkonnas vastu võetud siseriiklike õigusnormide eesmärgid, mis on seotud teenusesaajate kaitsega ja üldisemalt tarbijate kaitsega ning üldise avaliku korra kaitsega. Ta lisab, et liidu tasandil hasartmänge käsitlevate ühtlustatud õigusnormide puudumise korral peab iga liikmesriik ise määratlema, milline on mängijate kaitse tase, mida ta soovib tagada.

14 Käesoleval juhul ei välista eelotsusetaotluse esitanud kohus, et arvestades otsustusõigust, mis on liikmesriikidele seda valdkonda käsitleva Euroopa Kohtu praktikaga seoses antud, võiksid kõne all olevate siseriiklike õigusnormidega seotud põhjendused õigustada teenuste osutamise vabaduse piirangut.

15 Neil asjaoludel otsustas Verwaltungsgerichtshof menetluse peatada ning esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas teenuste osutamise vabadusega on kooskõlas liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt on välisriikides asuvate kasiinode reklaamimine asjaomases liikmesriigis lubatud üksnes siis, kui kasiinode asukohariikides mängijate kaitset reguleerivad õigusnormid on samaväärsed liikmesriigis kehtivate õigusnormidega?”

Eelotsuse küsimus

Teenuste osutamise vabaduse piirangute olemasolu

16 ELTL artikkel 56 nõuab teenuste osutamise vabaduse kõigi piirangute kaotamist, isegi kui need laienevad samaväärselt nii asjaomase riigi kui ka teiste liikmesriikide teenuseosutajatele, kui need võivad keelata, takistada või muuta vähem soodsaks selle teenuseosutaja tegevuse, kelle asukoht on mõnes teises liikmesriigis, kus ta osutab seaduslikult sarnaseid teenuseid. Lisaks sellele on teenuste osutamise vabadus ette nähtud nii teenuste osutaja kui ka nende saaja jaoks (vt eelkõige 4. oktoobri 2011. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-403/08 ja C-429/08: Football Association Premier League jt, EKL 2011, lk I-9083, punkt 85 ja seal viidatud kohtupraktika).

17 Täpsemalt on Euroopa Kohus hasartmängude reklaami valdkonnas juba otsustanud, et siseriiklike õigusnormide näol, mille eesmärk on keelata seaduslikult teistes liikmesriikides korraldatud hasartmängude propageerimine, on tegemist teenuste osutamise vabaduse piiranguga (vt selle kohta 8. juuli 2010. aasta otsus liidetud kohtuasjades: C-447/08 ja C-448/08: Sjöberg ja Gerdin, EKL 2010, lk I-6921, punktid 33 ja 34).

18 Samamoodi kujutavad sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, teenuste osutamise vabaduse piirangut seetõttu, et need takistavad Austrias elavate tarbijate juurdepääsu teises liikmesriigis asuvates kasiinodes pakutavatele teenustele, seades nende tegevuste reklaamimise Austrias

sõltuvusse loasüsteemist, mis nõuab eelkõige, et asjaomane kasiino käitaja tõendab, et mängijate kaitset käsitlevad õigusnormid liikmesriigis, kus ta nimetatud kasiinot käitab, on vähemalt samaväärsed Austria antud valdkonna õigusnormidega (edaspidi „vaidlusalune tingimus”).

19 Eeltoodut arvestades tuleb sedastada, et põhikohtuasjas kõne all olevad liikmesriigi õigusnormid piiravad teenuste vaba liikumist ELTL artikli 56 mõttes.

Teenuste osutamise vabaduse piirangu põhjendatus

20 Tuleb kontrollida, mil määral võib põhikohtuasjas kõne all olev piirang olla lubatud ELTL artiklites 51 ja 52 sõnaselgelt sätestatud erandite alusel, mida antud juhul kohaldatakse vastavalt ELTL artiklile 62, või põhjendatud Euroopa Kohtu praktika kohaselt ülekaaluka üldise huvi tõttu.

21 Sellega seoses nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et hasartmängualase tegevuse piiranguid võib õigustada selline ülekaalukas üldine huvi nagu tarbijate kaitse ning pettuste ja kodanike mängimisega seonduvale liigsele kulutamisele õhutamise ennetamine (vt selle kohta 8. septembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-46/08: Carmen Media Group, EKL 2010, lk I-8149, punkt 55 ja seal viidatud kohtupraktika).

22 Liikmesriikide poolt kehtestatud piirangud peavad oma proportsionaalsuselt siiski vastama tingimustele, mis tulenevad Euroopa Kohtu praktikast, st olema taotletava eesmärgi täitmise tagamiseks piisavad ning ei tohi minna kaugemale sellest, mis on selle eesmärgi saavutamiseks vajalik. Lisaks tuleb selles kontekstis meenutada, et siseriiklikud õigusnormid on konkreetse eesmärgi saavutamiseks sobivad üksnes juhul, kui need vastavad tõepoolest huvile saavutada see eesmärk ühtselt ja süstemaatiliselt. Igal juhul tuleb neid piiranguid kohaldada mittediskrimineerivalt (vt selle kohta 8. septembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-42/07: Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, EKL 2009, lk I-7633, punktid 59–61 ja seal viidatud kohtupraktika).

23 Käesoleval juhul on selge, et kõne all olevate õigusnormidega taotletav eesmärk ja eelkõige vaidlusalune tingimus, mille eesmärk on kaitsta tarbijaid hasartmängudega seotud ohtude eest, võivad endast kujutada, nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 21, sellist ülekaalukat üldist huvi, mis õigustab teenuste osutamise vabaduse piiranguid.

24 Sellega seoses 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 ühtlustatud, siis on iga liikmesriigi ülesanne määratleda selles valdkonnas vastavalt oma väärtuste skaalale nõuded, mis tagavad asjaomaste huvide kaitse (eespool viidatud kohtuotsus Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, punkt 57 ja seal viidatud kohtupraktika).

25 Pelgalt asjaolu, et üks liikmesriik on valinud teistsuguse kaitsekorra kui teine liikmesriik, ei saa avaldada mõju asjaomaste sätete proportsionaalsuse hindamisele. Nende hindamisel tuleb silmas pidada vaid huvitatud liikmesriigi pädevate asutuste seatud eesmärke ning tagada soovitavat kaitsetaset (eespool viidatud kohtuotsus Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, punkt 58 ja seal viidatud kohtupraktika).

26 Käesoleval juhul leiab Austria valitsus, et põhikohtuasjas kõne all olev teenuste osutamise vabaduse piirang ei ole taotletavaid eesmärke silmas pidades ebaproportsionaalne. Kasiinode arv Austrias võib olla maksimaalselt 15 ning kasiinode käitajad peavad järgima selliseid mängijate kaitset käsitlevaid rangeid eeskirju nagu kohustus säilitada andmed mängijate kohta vähemalt viie aasta jooksul või kasiino juhatuse kohustus jälgida mängija käitumist, et määrata kindlaks, kas tema mängudes osalemise sagedus ja intensiivsus seab ohtu tema toimetulekuks vajalike miinimumvahendite olemasolu.

27 Sama valitsuse sõnul on selliste preventiivsete eeskirjade kohaldamine toonud praktikas kaasa olulise mängijate arvu piiramise, kuna enam kui 80 000 isikule määrati aastal 2011 Austria kasiinodesse sisenemise piirang või keeld. Seetõttu tekiks nimetatud vaidlusaluse tingimuse puudumise korral mängijatel soov piiri ületada ning seada ennast palju suuremasse ohtu kasiinodes, mis asuvad teistes liikmesriikides, kus ei ole samalaadset kaitset tagavaid õigusnorme kehtestatud.

28 Seoses sellega nähtub vaidlusalusest tingimusest, et välismaal asuvatele kasiinodele reklaami tegemiseks Austrias loa saamine sõltub asjaomastes erinevates õiguskordades kehtestatud mängijate kaitse taseme eelnevast võrdlemisest.

29 Selline loasüsteem vastab põhimõtteliselt proportsionaalsuse nõudele, kui see seab teises liikmesriigis asuvate mängusaalide reklaamimiseks loa andmise sõltuvusse tingimusest, et viimase õigusnormid pakuvad sisuliselt samaväärseid tagatisi kui need, mis on kehtestatud siseriiklike õigusnormidega, mille õiguspärane eesmärk on kaitsta oma elanikke hasartmängudega seotud riskide eest.

30 Võttes arvesse eesmärki kaitsta elanikkonda hasartmängudest tulenevate riskide eest, mida Euroopa Kohus on ülekaaluka üldise huvina tunnustanud, ei näi selline tingimus ettevõtjate liigse koormamisena.

31 Kuna liikmesriigid on vabad määrama kindlaks oma hasartmängualase poliitika eesmärgid ja täpselt määratlema soovitud kaitse taseme (vt eespool viidatud kohtuotsus Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika), siis tuleb märkida, et sellised õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, ei lähe kaugemale sellest, mis on vajalik, kui need nõuavad reklaamiloa andmiseks üksnes tõendamist, et teises liikmesriigis tagavad kohaldatavad õigusnormid hasartmänguga seotud ohtude vastu sisuliselt samaväärse kaitse taseme, nagu see liikmesriik ise tagab.

32 Juhul kui need õigusnormid nõuaksid, et teise liikmesriigi eeskirjad oleksid identsed, või kui need kehtestaksid eeskirjad, mis ei oleks otseselt seotud kaitsega mängudest tulenevate riskide vastu, siis oleks olukord siiski teistsugune ja selliseid õigusnorme tuleks pidada ebaproportsionaalseks.

33 ELTL artikli 267 kohases menetluses, mis põhineb siseriiklike kohtute ja Euroopa Kohtu ülesannete selgel eristamisel, on kohtuasja faktiliste asjaolude hindamine vaid siseriikliku kohtu pädevuses (vt 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 46 ja seal viidatud kohtupraktika).

34 Seega on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne tagada, et vaidlusalune tingimus seaks teises liikmesriigis asuvate mängusaalide reklaamimiseks loa andmise sõltuvusse tingimusest, et viimase õigusnormid pakuvad sisuliselt samaväärseid tagatisi kui need, mis on kehtestatud siseriiklike õigusnormidega, lähtudes õiguspärasest eesmärgist kaitsta üksikisikuid hasartmängudega seotud riskide eest.

35 Eelotsusetaotluse esitanud kohus võiks eelkõige uurida, kas §-le 21 tehtud viite kaudu ei esitata GSpG § 56 lõike 2 punktis 1 tervikuna nõudeid, mis lähevad kaugemale, kui tarbijakaitseks vajalik.

36 Eelnevast lähtudes tuleb esitatud küsimusele vastata, et ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada selliselt, et sellega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille alusel antakse luba reklaamida teises liikmesriigis asuvaid kasiinosid üksnes tingimusel, et selles teises liikmesriigis kehtestatud mängijate kaitset käsitlevad õigusnormid pakuvad sisuliselt samaväärseid tagatisi kui need, mis on kehtestatud esimese liikmesriigi vastavate õigusnormidega.

Kohtukulud

37 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse 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:

ELTL artiklit 56 tuleb tõlgendada selliselt, et sellega ei ole vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille alusel antakse luba reklaamida teises liikmesriigis asuvaid kasiinosid üksnes tingimusel, et selles teises liikmesriigis kehtestatud mängijate kaitset käsitlevad õigusnormid pakuvad sisuliselt samaväärseid tagatisi kui need, mis on kehtestatud esimese liikmesriigi vastavate õigusnormidega.

Allkirjad