EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

8. september 2010 *

Kohtuasjas C-46/08,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgerichti (Saksamaa) 30. jaanuari 2008. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 8. veebruaril 2008, menetluses

Carmen Media Group Ltd

versus

Land Schleswig-Holstein,

Innenminister des Landes Schleswig-Holstein,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president V. Skouris, kodade esimehed A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot ja P. Lindh, kohtunikud K. Schiemann (ettekandja), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh, ja L. Bay Larsen,

kohtujurist: P. Mengozzi,
kohtusekretär: ametnik B. Fülöp,

arvestades kirjalikus menetluses ja 8. detsembri 2009. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– Carmen Media Group Ltd, esindajad: *Rechtsanwalt* W. Hambach, *Rechtsanwalt* M. Hettich ja *Rechtsanwalt* S. Münstermann ning professor C. Koenig,

– Land Schleswig-Holstein ja Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, esindajad: L.-E. Liedke ja D. Kock, keda abistasid *Rechtsanwalt* M. Hecker ja *Rechtsanwalt* M. Ruttig,

– Saksamaa valitsus, esindajad: M. Lumma, J. Möller ja B. Klein,

– Belgia valitsus, esindaja: L. Van den Broeck, keda abistasid *advocat* P. Vlaemminck ja *advocat* A. Hubert,

– Kreeka valitsus, esindajad: A. Samoni-Rantou, M. Tassopoulou ja O. Patsopoulou,

– Hispaania valitsus, esindaja: F. Díez Moreno,

– Madalmaade valitsus, esindajad: C. Wissels ja M. de Grave,

– Austria valitsus, esindaja: C. Pesendorfer,

– Norra valitsus, esindaja: K. Moen,

– Euroopa Komisjon, esindajad: E. Traversa, P. Dejmek ja H. Krämer,

olles 4. märtsi 2010. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab EÜ artikli 49 tõlgendamist.

2 See eelotsusetaotlus on esitatud ühelt poolt Carmen Media Group Ltd (edaspidi „Carmen Media") ja teiselt poolt Schleswig-Holsteini liidumaa ning Schleswig-Holsteini liidumaa siseministri vahelises kohtuvaidluses, mis puudutab kahe viimati mainitu keeldumist rahuldada Carmen Media taotlus, milles ta soovib, et tunnustataks tema õigust pakkuda nimetatud liidumaal spordikihlvedusid internetis.

Siseriiklik õiguslik raamistik

Liitvabariigi õigus

3 Strafgesetzbuch'i (Saksamaa karistusseadustik) § 284 sätestab:

„(1) Isikut, kes ilma haldusloata korraldab või pakub avalikult hasartmänge või võimaldab selleks vajalikele seadmetele juurdepääsu, karistatakse kuni kaheaastase vangistuse või rahatrahviga.

[...]

(3) Isikut, kes tegutseb lõikes 1 nimetatud juhtudel

1. kutsetegevuse raames […],

[...]

karistatakse kolmekuulise kuni viieaastase vangistusega.

[...]”.

4 Välja arvatud kihlvedude osas, mis puudutavad ametlikke ratsavõistlusi, mida reguleerib eelkõige Rennwett- und Lotteriegesetz (seadus võistlusi puudutavate kihlvedude ja loteriide kohta, edaspidi „RWLG”), ja võiduvõimalusega mänguautomaatide paigaldamise ning käitamise osas muudes kohtades peale kasiino (mängusaalid, kohvikud, restoranid, majutusasutused), mida reguleerivad eelkõige Gewerbeordnung (kaubandus- ja tööstusseadustik) ja Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (määrus mänguautomaatide ja muude võiduvõimalusega mängude kohta), määratakse viidatud karistusseadustiku § 284 lõike 1 tähenduses hasartmängulubade väljastamise tingimused kindlaks erinevate liidumaade tasandil.

5 RWGL § 1 lõige 1 sätestab:

„Ühing, kes soovib käitada vastastikuste kihlvedude ettevõtet avalikel hobuste võiduajamistel või muudel avalikel hobustega seotud võistlustel, peab pädevatelt ametivõimudelt olema saanud loa vastavalt liidumaa õigusele.”

6 RWGL § 2 lõige 1 sätestab:

„Isik, kes ärieesmärgil soovib sõlmida kihlvedusid avalikel hobustega seotud võistlustel või olla selliste kihlvedude vahendaja (*bookmaker*), peab pädevatelt ametivõimudelt olema saanud loa vastavalt liidumaa õigusele."

GlüStV

7 Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland'iga (Saksamaal loteriide korraldamist käsitlev liidumaade kokkulepe, edaspidi „LottStV"), mis jõustus 1. juulil 2004, kehtestasid liidumaad hasartmängude, välja arvatud kasiinod, korraldamist, läbiviimist ja ärieesmärgil vahendamist reguleeriva ühtse raamistiku.

8 Bundesverfassungsgericht leidis 28. märtsi 2006. aasta otsuses seoses õigusnormidega, millega tagatakse LottStV ülevõtmine Baieri liidumaal, et sellel liidumaal asuv spordikihlvedude avalik-õiguslik monopol rikub põhiseaduse § 12 lõiget 1, mis tagab kutsevabaduse. Nimetatud kohus leidis eelkõige, et välistades kihlvedude korraldamise eraõiguslike ettevõtjate poolt, ilma et samas oleks kehtestatud õiguslik raamistik, mis oleks sobiv vormiliselt ja sisuliselt ning nii õiguslikult kui ka faktiliselt tagama, et mängukire vähendamise ja mängusõltuvuse vastu võitlemise eesmärgid oleks tõhusalt järgitud, riivab nimetatud monopol tagatud kutsevabadust ebaproportsionaalselt.

9 Nagu nähtub eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitustest, kehtestati liidumaade vahel sõlmitud ja 1. jaanuaril 2008 jõustunud Glücksspielstaatsvertragiga (hasartmänge puudutav kokkulepe, edaspidi „GlüStV") hasartmängude korraldamiseks, käitamiseks ja vahendamiseks uus ühtne raamistik, et täita Bundesverfassungsgerichti 28. märtsi 2006. aasta otsuses esitatud nõudeid.

10 Eelotsusetaotluse esitanud kohus toob muu hulgas välja, et GlüStV eelnõu seletuskirjast (edaspidi „seletuskiri") tuleneb, et selle peamine eesmärk on hasartmängusõltuvuse ennetamine ja selle vastu võitlemine. Seletuskirja kohaselt näitab 2006. aasta aprillikuu uuring, mille viis Euroopa Ühenduste Komisjoni taotlusel läbi Šveitsi võrdleva õiguse instituut ja mis käsitleb hasartmänguturgu Euroopa Liidus, selgelt tõhusust, mis selles osas võib õigusnormidest ja asjaomaste tegevuste rangest suunamisest tuleneda.

11 Spordikihlvedude spetsiifilise valdkonna osas nähtub seletuskirjast, et isegi kui enamiku mängijate jaoks võivad sellised kihlveod tähendada üksnes lõõgastust ja meelelahutust, on siiski väga võimalik, et nende kihlvedude pakkumise märkimisväärsel laienemisel suureneb neist tulenev sõltuvuse tekkimise oht olulisel määral, nagu annab alust arvata teaduslikes uuringutes ja ekspertarvamustes sisalduv teave. Niisiis oli vaja võtta sellist sõltuvust ennetavad meetmed, kehtestades selliste hasartmängude korraldamisele, turustamisele ja käitamisele piirangud. Mainitud hasartmänguturu suunamine ja piiramine GlüStV-ga pidi toimuma eelkõige spordikihlvedude ja konkreetset ohtu sisaldavate loteriide korraldamise valdkonnas olemasoleva monopoli säilitamise teel.

12 GlüStV § 1 kohaselt on selle eesmärgid järgmised:

„1. Takistada hasartmängu- ja kihlveosõltuvuse tekkimist ja luua tingimused sõltuvusega tõhusaks võitlemiseks;

2. Piirata hasartmängude pakkumist ning organiseeritult ja kontrollitult suunata elanikkonna mängukirge, takistades eelkõige keelatud hasartmängude kasutuselevõttu;

3. Tagada alaealiste ja mängijate kaitse;

4. Kindlustada hasartmängude nõuetekohane korraldus ja mängijate kaitse pettuste vastu ning ennetada hasartmängudega seotud ja sellega kaasnevat kuritegevust."

13 GlüStV § 2 täpsustab, et kasiinode suhtes kohaldatakse üksnes § 1, 3–8, 20 ja 23.

14 GlüStV § 4 sätestab:

„1. Avalike hasartmängude korraldamine või vahendamine võib toimuda vaid asjaomase liidumaa pädeva asutuse loal. Ilma nimetatud loata on hasartmängude korraldamine ja vahendamine keelatud (ebaseaduslik hasartmäng).

2. Loa andmisest keeldutakse, kui hasartmängude korraldamine või vahendamine on vastuolus lõike 1 eesmärkidega. Luba ei anta käesoleva kokkuleppe tähenduses ebaseaduslike hasartmängude vahendamiseks. Loa saamine ei ole vaieldamatu õigus.

[...]

4. Avalike hasartmängude korraldamine ja vahendamine internetis on keelatud."

15 GlüStV § 10 sätestab:

„1. Paragrahvis 1 loetletud eesmärkide saavutamiseks on liidumaadel seadusest tulenev kohustus tagada piisav hasartmängude pakkumine. Neid abistab tehniline komitee, mis koosneb hasartmängusõltuvuse vastasele võitlusele spetsialiseerunud ekspertidest.

2. Seaduse alusel võivad liidumaad seda ülesannet täita kas ise või avalik-õiguslike juriidiliste isikute või eraõiguslike ühingute kaudu, milles avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel on otsene või kaudne kontrolli andev osalus.

[...]

5. Lõikes 2 nimetamata isikutel on õigus korraldada loteriisid ning õnneloose üksnes kolmanda jao sätete kohaselt.”

16 GlüStV kolmas jagu käsitleb väikest ohu võimalikkust sisaldavaid loteriisid, mida võib lubada väga rangetel tingimustel ja üksnes korraldajate puhul, kes tegutsevad üldise huvi või heategevuslikel eesmärkidel.

17 GlüStV § 25 lõige 6 sätestab:

„Liidumaad võivad erandina § 4 lõikest 4 lubada kuni ühe aasta jooksul alates GlüStV jõustumisest loteriide korraldamist või vahendamist internetis, kui puuduvad põhjused keeldumiseks § 4 lõike 2 alusel ning täidetud on järgnevad tingimused:

– alaealiste ja mängukeelu saanud isikute eemalehoidmine, mida tagatakse tuvastamis- ja kontrollimismeetmega, järgides komisjoni direktiive alaealiste kui kinnise meediatarbijate grupi kaitse kohta;

– loas kindlaks määratud panuste piiramine 1 000 euroni kuus, mis on tagatud krediidi keelustamisega;

– kiirlotoga sõltuvusele õhutamise ja sellise interaktiivse osalemise keelustamine, mille puhul tulemused avaldatakse reaalajas; loteriide puhul piiramine kahe võidupiletiga nädalas;

– lokaliseerimine tänu kõige kaasaegsematele meetoditele, tagamaks, et üksnes loa kohaldamisalasse jäävad isikud saavad osaleda;

– interneti spetsiifiliste tingimustega kohandatud sotsiaalmeetmete programmi loomine ja rakendamine, mille tõhustust hinnatakse teaduslikul tasandil."

18 Eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab, et seletuskirja kohaselt on GlüStV § 25 lõikes 6 sisalduva üleminekusätte eesmärk pakkuda õiglast hüvitist kahele hasartmänguettevõtjale, kes tegutsevad peaaegu ainult internetis ja kelle juures töötavad vastavalt 140 ja 151 isikut, andes neile piisavalt aega, et viia oma tegevus GlüStV-ga lubatud turustamiskanalitega kooskõlla.

Schleswig-Holsteini liidumaa õigusnormid

19 Schleswig-Holsteini liidumaa võttis GlüStV üle Schleswig-Holsteini 13. detsembri 2007. aasta Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland'iga (seadus GlüStV rakendamise kohta, *GVOBl* 2007, lk 524, edaspidi „GlüStV AG").

20 GlüStV AG § 4 sätestab:

„1. GlüStV § 1 loetletud eesmärkide saavutamiseks teostab Schleswig-Holsteini liidumaa hasartmängude üle kontrolli ja tagab hasartmängude piisava pakkumise ja teadusliku uurimise, selleks et vältida ja ennetada hasartmängudega seotud sõltuvuse ohte.

2. Vastavalt GlüStV § 10 lõikele 1 täidab Schleswig-Holsteini liidumaa seda ülesannet NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG. (NordwestLotto Schleswig-Holstein) kaudu, mille osalust otse või kaudselt, täielikult või peamiselt omab liidumaa. […]

3. NordwestLotto Schleswig-Holstein võib korraldada loteriisid, kiirloteriisid ja spordikihlvedusid ning vastava valdkonna täiendavaid loteriisid ja mänge.

[…]".

21 GlüStV AG § 5 lõige 1 sätestab:

„Loa andmine GlüStV § 4 lõike 1 alusel hasartmängudele, mis ei ole väikest ohu võimalikkust sisaldavad loteriid (§ 6) eeldab

(1) et ei esine GlüStV § 4 lõike 2 esimeses ja teises lauses ette nähtud keeldumise aluseid,

(2) et järgitakse

(a) alaealiste kaitsega seonduvaid nõudeid vastavalt GlüStV § 4 lõikele 3,

(b) GlüStV § 4 lõikes 4 sisalduvat internetikeeldu,

(c) GlüStV § 5 sisalduvaid reklaamipiiranguid,

(d) GlüStV § 6 sisalduvaid sotsiaalmeetmete programmi alaseid nõudeid, ja

(e) sõltuvusohtu puudutavatest selgitustest tulenevaid nõudeid vastavalt GlüStV §-le 7,

(3) korraldaja või vahendaja usaldusväärsust, kes peavad eelkõige tagama, et korraldamine ja vahendamine oleks läbi viidud vastavalt eeskirjadele ja nii, et mängudes osalejad ja pädevad ametiasutused saaks seda hõlpsalt kontrollida,

(4) tehnilise komitee osalemist vastavalt GlüStV § 9 lõikele 5 uute hasartmängude ja uute levitamisviiside tutvustamisel või olemasolevate levitamisviiside märkimisväärsel laiendamisel ning tagatist, et oleks koostatud uute mängupakkumiste või pakkumise laiendamise sotsiaalseid tagajärgi käsitlev aruanne,

(5) tagatist, et korraldajad GlüStV § 10 lõike 2 tähenduses osalevad teatud mängijate ranges keelamise süsteemis vastavalt GlüStV §-dele 8 ja 23,

(6) tagatist, et välistatakse isikud, kellel on keelatud mängida vastavalt GlüStV § 21 lõike 3 esimesele lausele ja § 22 lõike 2 esimesele lausele, ning

(7) et kaubanduslike mängude vahendajad järgivad GlüStV § 19 nõudeid.

Luba antakse juhul, kui esimeses lauses loetletud tingimused on täidetud."

22 GlüStV AG § 9 sätestab:

„Erandina GlüStV § 4 lõikest 4 võib kuni 31. detsembrini 2008 lubada loteriide korraldamist või vahendamist internetis, kui GlüStV § 25 lõikes 6 viidatud tingimuste täitmine on tagatud. […]"

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

23 Carmen Media asub Gibraltaril, kus ta on saanud litsentsi, mis lubab tal turustada spordikihlvedusid. Maksudega seotud põhjustel on see luba siiski piiratud selliste kihlvedude turustamisega välisriigis (*offshore bookmaking*).

24 Soovides pakkuda selliseid kihlvedusid interneti teel Saksamaal, esitas Carmen Media 2006. aasta veebruaris Schleswig-Holsteini liidumaale taotluse, et viimane tunnistaks selle tegevuse seaduslikkust, arvestades talle Gibraltaril väljastatud luba. Teise võimalusena taotles ta, et talle väljastataks tegevusluba või, kui seda ei tehta, et tal lubataks selle tegevusega tegeleda, kuni kehtestatakse ühenduse õigusega kooskõlas olev loasaamismenetlus eraõiguslikele teenuseosutajatele.

25 Kuna need taotlused jäeti 29. mail 2006 rahuldamata, esitas Carmen Media 30. juunil 2006 kaebuse Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgerichtile (Schleswig-Holsteini halduskohus). Mainitud kaebuse toetuseks väitis ta eelkõige, et Schleswig-Holsteini liidumaal valitsev spordikihlvedude avalik-õiguslik monopol rikub EÜ artiklit 49. Vastupidi nõuetele, mida Euroopa Kohus on kindlaks määranud eelkõige 6. novembri

2003. aasta otsuses kohtuasjas C-243/01: Gambelli jt (EKL 2003, lk I-13031), ei võimalda spordikihlvedude ja loteriide avaliku monopoli, nagu see tuleneb LottStV-st, juriidiline ja praktiline ülesehitus tagada ühtset ja süstemaatilist võitlust mängusõltuvuse vastu. Carmen Media väidab, et muud liiki mängude ja kihlvedude suhtes, nagu näiteks mündiautomaadid, ratsavõistluste kihlveod või mängusaalide poolt pakutavad mängud, ei ole sellist avalik-õiguslikku monopoli kehtestatud ja muu hulgas laieneb nende pakkumine üha enam, olgugi et sellised mängud sisaldavad suuremat võimaliku sõltuvuse ohtu kui spordikihlveod ja loteriid. Kohtuistungil väitis Carmen Media, et selline ebaühtsus on säilinud ka pärast GlüStV ja GlüStV AG jõustumist.

26 Schleswig-Holsteini liidumaa väidab omalt poolt, et asjaolu, et Carmen Media litsents on piiratud *offshore bookmaking*'uga, takistab tal tugineda teenuste osutamise vabadust käsitlevatele ühenduse õiguse sätetele, kuna nimetatud ettevõtja ei saa liikmesriigis, kus ta asub, selliseid teenuseid seaduslikult osutada. Lisaks väidab ta, et ühenduse õiguses ei ole hasartmängu valdkonna kõikide õigusnormide vahelise üleüldise ühtsuse nõuet. Erinevad mängusektorid ei ole võrreldavad ja võimalikud puudused ühes neist sektoritest ei mõjuta teistes kohaldatavate kordade seaduslikkust. Avalik-õigusliku monopoli kooskõla ühenduse õigusega tuleb seega hinnata üksnes asjaomasest mängusektorist lähtuvalt. Käesoleval juhul on see kooskõla kindel eelkõige alates GlüStV ja GlüStV AG jõustumisest.

27 Eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab, et Carmen Media taotluse – omada õigust pakkuda eraettevõtjana Schleswig-Holsteini liidumaal interneti teel spordikihlvedusid – lahendus sõltub eelkõige vastusest, mis antakse Schleswig-Holsteini liidumaa esitatud kahele argumendile.

28 Nendest argumentidest esimese suhtes on eelotsusetaotluse esitanud kohus seisukohal, et selleks, et interneti teel teenuseid pakkuda sooviva teenuseosutaja suhtes saaks kohaldada teenuste osutamise vabadust käsitlevaid õigusnorme, piisab, kui asjaomane tegevus ei ole nimetatud teenuseosutaja asukohaliikmesriigis ebaseaduslik. Küsimus, kas see teenuseosutaja tegelikult sellist teenust seal osutab või mitte, ei oma tähtsust. Kihlvedude pakkumine ei ole Gibraltaril keelatud ja antud juhul hõlmab Carmen Mediale väljastatud luba kihlvedusid vaid välisriigis üksnes maksustamist puudutavatel kaalutlustel.

29 Eelotsusetaotluse esitanud kohus, kes täpsustab, et arvesse tuleb võtta neid siseriiklikke õigusnorme, mis tulenevad GlüStV-st ja GlüStV AG-st, kahtleb teise argumendi osas küsimuses, kas avalik-õiguslik monopol ja vastav eraõiguslike ettevõtjate välistamine, mis puudutab spordikihlvedusid ja väikest ohu võimalikkust sisaldavaid loteriisid, ning mis tuleneb GlüStV § 10 lõigetest 1, 2 ja 5 koostoimes GlüStV AG § 4 lõikega 2, rikub EÜ artiklit 49.

30 Mainitud kohus märgib, et nagu tuleneb eelkõige seletuskirjast, on GlüStV peamine eesmärk hasartmängusõltuvuse ennetamine ja selle vastu võitlemine. Ta leiab selles osas, et Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et kuigi liikmesriikide kaalutlusõigus, mis neil on seoses hasartmängupoliitika eesmärkide kindlaksmääramisega eelkõige osas, mis puudutab kodanike liigsele kulutamisele õhutamise ennetuspoliitika teostamist, määratledes täpselt soovitud kaitsetaseme, lubab neil põhimõtteliselt luua monopoli, on see siiski nii tingimusel, et selles osas vastu võetud õigusnormid vastaksid proportsionaalsuse põhimõttele; eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab eelkõige 21. septembri 1999. aasta otsusele kohtuasjas C-124/97: Läärä jt (EKL 1999, lk I-6067, punkt 39). Nimetatud kohus kahtleb, kas põhikohtuasjas kõne all olev spordikihlvedude avalik-õiguslik monopol vastab eespool viidatud kohtuotsuse Gambelli jt punktist 67 tulenevale ühtsuse ja süstemaatilisuse nõudele mängusõltuvuse vastases võitluses.

31 Nimetatud kohus märgib selles osas esiteks, et seoses mänguautomaatidega, mille osas on samas tuvastatud – teaduslike andmete hetkeseisuga ja nagu nähtub seletuskirjast –, et need sisaldavad hasartmängudest kõige suuremat sõltuvuse võimalikkuse ohtu, leevendas liitvabariigi majandusminister hiljuti nende mängude kaubandusliku käitamise tingimusi, muutes mänguautomaate ja muid võiduvõimalusega mänge käsitlevat määrust (*BGBl* 2006 I, lk 280). 1. jaanuaril 2006 jõustunud muudatustega suurendati kohvikutes lubatud mänguautomaatide arvu kahelt kolmele, vähendati mängusaalides minimaalset pinda iga aparaadi kohta 15 ruutmeetrilt 12 ruutmeetrini ja suurendati neis saalides maksimaalset masinate arvu 10-lt 12-le. Samuti vähendati mängu minimaalset kestust aparaadi kohta 12-lt sekundilt 5-le ning kaotuse piiriks kehtestati 60 euro asemel 80 eurot.

32 Teiseks esineb vastuolu ühelt poolt spordikihlvedude avalik-õigusliku monopoli õigustavate eesmärkide ja teiselt poolt Saksamaa ametivõimude laiendamispoliitika vahel kasiinomängude valdkonnas, milles sisalduv mängusõltuvuse ohu võimalikkus on siiski suurem kui spordikihlvedudel. Aastatel 2000–2006 on lubatud kasiinode arv kasvanud 66-lt 81-ni.

33 Kolmandaks, avalike ratsavõistluste või muude hobustega seotud võistluste kihlveod GlüStV kohaldamisalasse ei kuulu ja neid reguleerib eelkõige RWLG, mis lubab kaubanduslikke kihlvedusid korraldada eraõiguslikel ettevõtjail.

34 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et hasartmänge puudutavate õigusnormide ühtsust tuleb hinnata lubatud hasartmängude pakkumise üldise plaani raames, mis ainukesena võimaldab seadusandjal mängusõltuvuse ohte tõhusalt leevendada.

35 Mainitud kohtu arvamuse kohaselt ei saa seda asjaolu, et need erinevad mängude ja kihlvedude liigid kuuluvad osalt liidumaade, osalt liitvabariigi pädevusse, võtta selles osas arvesse, et hinnata põhikohtuasjas kõne all oleva monopoli kooskõla ühenduse õigusega.

36 Kui Euroopa Kohus peaks eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahele esimesele küsimusele vastama, et EÜ artikkel 49 on kohaldatav sellisele olukorrale, nagu on põhikohtuasja hagejal, ja et nimetatud monopol rikub seda artiklit, tõusetub seega küsimus, millises vormis peab siseriiklik õigus vastama kohustusele tagada viidatud artiklist ettevõtjatele tulenevate õiguste kaitse ja täpsemalt küsimus, kas selle artikliga on kooskõlas GlüStV § 4 lõige 2, allutades loa saamise võimaluse tingimustele, mis on viimati mainitud sättes loetletud.

37 Samuti tõusetub küsimus selle kohta, kas EÜ artikliga 49 on kooskõlas GlüStV § 4 lõikes 4 kehtestatud keeld, mille kohaselt ei tohi korraldada ja vahendada avalikke hasartmänge internetis. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb selles osas, kas sellist meedet saab pidada sobivaks, et saavutada siinkohal kavandatud alaealiste kaitse ja mängusõltuvuse ohu vastu võitlemise eemärke.

38 Neil asjaoludel otsustas Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas EÜ artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et teenuste osutamise vabadusele tuginemine eeldab, et teenuseosutaja võib teenust osutada ka oma asukohaliikmesriigis viimase õigusnormide kohaselt (siin: Gibraltari hasartmängulitsentsi piiramine *offshore bookmaking*'uga)?

2. Kas EÜ artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus eelkõige mängusõltuvuse tekkimise ohuga võitlemiseks loodud siseriiklik spordikihlvedude ja (mitte üksnes väikese sõltuvuse tekkimise ohuga) loteriide korraldamise avalik-õiguslik monopol, kui selles liikmesriigis võivad eraõiguslikud teenuseosutajad korraldada muid suure sõltuvuse tekkimise ohuga hasartmänge ning et ühelt poolt spordikihlvedusid ning loteriisid ja teiselt poolt muid hasartmänge käsitlevad erinevad õigusnormid rajanevad liidumaade ja liidu erineval seadusandlikul pädevusel?

Kui vastus teisele eelotsuse küsimusele on jaatav, siis:

3. Kas EÜ artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt on lubasid väljaandval ametiasutusel õigus otsustada hasartmängude korraldamiseks ja vahendamiseks loa andmise üle enda äranägemise järgi isegi juhul, kui on täidetud seaduses sätestatud loa saamise tingimused?

4. Kas EÜ artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis keelavad hasartmängude avaliku korraldamise ja vahendamise internetis, eriti kui samaaegselt – kuigi vaid üheaastase üleminekuperioodi jooksul – lubatakse hüvitisena proportsionaalsuse põhimõtte alusel nimeliselt kahel professionaalsel hasartmängude vahendajal, kes selle ajani üksnes internetis tegutsesid, internetis mänge korraldada ja vahendada tingimusel, et on täidetud alaealiste ja mängijate kaitset käsitlevad õigusnormid, andes neile võimaluse oma tegevuse ümberkorraldamiseks nii, et hakatakse kasutama [GlüStV-ga] lubatud turustamisviise?"

Eelotsuse küsimused

Esimene küsimus

39 Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib oma esimese küsimusega, kas ettevõtja, kes soovib pakkuda spordikihlvedusid muus liikmesriigis kui see, kus ta asub, võib tuginedа EÜ artikli 49 sätetele olukorras, kus tal ei ole luba pakkuda selliseid kihlvedusid isikutele, kes asuvad tema asukohaliikmesriigi territooriumil, vaid kus tal on üksnes luba pakkuda oma teenuseid nimetatud territooriumil mitteasuvatele isikutele.

40 Selles osas tuleb meenutada, et tegevus, mis võimaldab kasutajatel tasu eest osaleda hasartmängus, kujutab endast teenust EÜ artikli 49 tähenduses (vt eelkõige 24. märtsi 1994. aasta otsus kohtuasjas C-275/92: Schindler, EKL 1994, lk I-1039, punkt 25, ja 21. oktoobri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-67/98: Zenatti, EKL 1999, lk I-7289, punkt 24).

41 Seega kuuluvad sellised teenused, nagu tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, EÜ artikli 49 kohaldamisalasse, kui teenusepakkuja asub muus liikmesriigis kui see, kus teenust pakutakse (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Zenatti, punktid 24 ja 25). See on nii eelkõige teenuste puhul, mida teenuseosutaja pakub interneti teel potentsiaalsetele klientidele, kes asuvad mõnes teises liikmesriigis, ja mida ta osutab ümber paiknemata sellest liikmesriigist, kus ta ise asub (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Gambelli jt, punktid 53 ja 54).

42 Asjaolu, et liikmesriigis asuvale ettevõtjale väljastatud luba hõlmab üksnes kihlvedusid, mida pakutakse interneti teel isikutele, kes asuvad väljaspool nimetatud liikmesriigi territooriumi, ei välista iseenesest sellise kihlveopakkumise kuulumist EÜ artikliga 49 tagatud teenuste osutamise vabaduse kohaldamisalasse.

43 Liikmesriigis asuva ettevõtja õigus osutada teenuseid teises liikmesriigis, mida nimetatud säte hõlmab, ei ole allutatud tingimusele, et see ettevõtja osutaks selliseid teenuseid ka selles liikmesriigis, kus ta asub (vt 5. juuni 1997. aasta otsus kohtuasjas C-56/96: VT4, EKL 1997, lk I-3143, punkt 22). Selles osas nõuab EÜ artikkel 49 üksnes seda, et teenuseosutaja asuks muus liikmesriigis kui teenusesaaja.

44 See tõdemus ei kahjusta muu hulgas iga liikmesriigi, kelle territooriumil selline ettevõtja soovib interneti teel kihlvedusid pakkuda, õigust nõuda antud valdkonnas selle liikmesriigi õigusnormidega kehtestatud piirangute järgimist, arvestades et need piirangud vastavad Euroopa Liidu õigusest tulenevatele nõuetele eelkõige osas, mis puudutab nende mittediskrimineerivat laadi ja proportsionaalsust (vt 6. märtsi 2007. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-338/04, C-359/04 ja C-360/04: Placanica jt, EKL 2007, lk I-1891, punktid 48 ja 49).

45 Selles osas tuleb meenutada, et teenuste osutamise vabadust piiravate siseriiklike meetmete lubatud õigustuste osas on Euroopa Kohus korduvalt märkinud, et hasartmängude ja kihlvedude valdkonnas vastu võetud siseriiklike õigusnormide eesmärgid nende kogumis on tihti seotud teenusesaajate kaitsega ja üldisemalt tarbijate kaitsega ning üldise avaliku korra kaitsega. Kohus on samuti rõhutanud, et sellised eesmärgid kuuluvad üldisest huvist tulenevate ülekaalukate põhjuste hulka, mis võivad õigustada teenuste osutamise vabaduse riivet (vt selle kohta eelkõige eespool viidatud kohtuotsused Schindler, punkt 58; Läärä jt, punkt 33; Zenatti, punkt 31; 11. septembri

2003. aasta otsus kohtuasjas C-6/01: Anomar jt, EKL 2003, lk I-8621, punkt 73, ning eespool viidatud kohtuotsus Placanica jt, punkt 46).

46 Euroopa Kohtu praktikast tuleneb seega, et iga liikmesriigi ülesanne on hinnata, kas taotletavate õiguspäraste eesmärkide raames on vajalik keelata seda laadi tegevus täiesti või osaliselt või seda ainult piirata ja selles osas ette näha rohkem või vähem range kontrollikord, kusjuures selliselt võetud meetmete vajadust ja proportsionaalsust tuleb hinnata üksnes seoses kavandatud eesmärkidega ning kaitsetasemega, mida asjaomased liikmesriigi ametivõimud soovivad tagada (vt selle kohta eelkõige eespool viidatud kohtuotsused Läärä jt, punktid 35 ja 36; Zenatti, punktid 33 ja 34, ning 8. septembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-42/07: Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, EKL 2009, lk I-7633, punkt 58).

47 Viidates eelkõige 3. veebruari 1993. aasta otsusele kohtuasjas C-148/01: Veronica Omroep Organisatie (EKL 1993, lk I-487) ja 12. septembri 2006. aasta otsusele kohtuasjas C-196/04: Cadbury Schweppes ja Cadbury Schweppes Overseas (EKL 2006, lk I-7995), kahtlevad Belgia ja Austria valitsus omakorda, kas Carmen Media saab põhikohtuasja asjaoludel tugineda teenuste osutamise vabaduse sätetele, kuna mainitud ettevõtja asutati maksueelist silmas pidades Gibraltaril üksnes selleks, et vältida rangemaid eeskirju, mida oleks tema suhtes kohaldatud, kui ta oleks asutatud liikmesriigis, kuhu tema majandustegevus on suunatud.

48 Siinkohal tuleb siiski märkida, et sellised kaalutlused väljuvad käesoleva eelotsuse küsimuse piiridest.

49 Antud küsimus puudutab üksnes seda, kas Gibraltari ametivõimude poolt antud niisuguse loa puudumine, mis võimaldaks tal kihlvedusid pakkuda ka Gibraltari territooriumil, välistab sellise ettevõtja nagu Carmen Media kuulumise teenuste osutamise vabadust käsitlevate EÜ asutamislepingu sätete kohaldamisalasse. Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole esitanud täpset teavet või väljendanud erilisi kahtlusi seoses põhjustega, miks Carmen Media asutati Gibraltaril, ega küsinud Euroopa Kohtult, millised võivad olla sellest tulenevad tagajärjed.

50 Lisaks tuleb meenutada, et Euroopa Kohus on varem leidnud, et EÜ artikli 49 kohaldatavuse küsimus on erinev küsimusest, kas liikmesriik võib võtta meetmeid, et takistada teises liikmesriigis asuval teenuseosutajal oma siseriiklikest õigusnormidest kõrvale hiilida (vt selle kohta 5. oktoobri 1994. aasta otsus kohtuasjas C-23/93: TV10, EKL 1994, lk I-4795, punkt 15, ning analoogia alusel ja asutamisvabaduse osas 9. märtsi 1999. aasta otsus kohtuasjas C-212/97: Centros, lk I-1459, punkt 18).

51 Neil asjaoludel ei pea Euroopa Kohus käesoleva menetluse raames võtma seisukohta Belgia ja Austria valitsuse väljendatud kahtluste osas.

52 Kõike eeltoodut arvesse võttes tuleb esimesele küsimusele vastata, et EÜ artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et ettevõtja, kes soovib interneti teel pakkuda spordikihlvedusid muus liikmesriigis kui see, kus ta asub, ei välju nimetatud sätte kohaldamisalast üksnes selle tõttu, et mainitud ettevõtjal ei ole luba pakkuda selliseid kihlvedusid isikutele, kes asuvad tema asukohaliikmesriigi territooriumil, vaid tal on üksnes luba pakkuda oma teenuseid nimetatud territooriumilt väljaspool asuvatele isikutele.

Teine küsimus

53 Võttes arvesse eelotsusetaotluses sisalduvat teavet, mis on välja toodud käesoleva kohtuotsuse punktides 29–35, tuleb asuda seisukohale, et oma teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas EÜ artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus spordikihlvedude ja loteriide korraldamise avalik-õiguslik monopoli kehtestamine piirkondliku üksuse poolt, põhjendades seda peamiselt hasartmängudega seotud liigsele kulutamisele õhutamise ennetamise ja mängusõltuvuse vastu võitlemisega niivõrd, kuivõrd antud juhul on kaheldav, kas seda eesmärki taotletakse ühtselt ja süstemaatiliselt, võttes arvesse:

– esiteks asjaolu, et muud liiki hasartmänge, nagu kihlveod ratsavõistlustel või mänguautomaadid, on lubatud korraldada eraõiguslikel ettevõtjatel, ja

– teiseks asjaolu, et muud liiki hasartmängudega seonduvate pakkumiste suhtes, nagu mängusaalidesse, kohvikutesse, restoranidesse ja majutusasutustesse paigutatud kasiinomängud või mänguautomaadid, kehtib laiendamispoliitika.

54 Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib muu hulgas, kas vastust sellele küsimusele võib mõjutada asjaolu, et nende muude hasartmängude reguleerimine kuulub vähemalt osaliselt liitvabariigi pädevusse.

55 Kõigepealt tuleb meenutada, et eespool viidatud kohtuotsuse Gambelli jt punktis 67 Euroopa Kohus – olles rõhutanud, et mängudealase tegevuse piiranguid võib õigustada selline ülekaalukas üldine huvi nagu tarbijate kaitse ja pettuste ning kodanike

mängimisega seonduvale liigsele kulutamisele õhutamise ennetamine – leidis, et see kehtib ainult juhul, kui sellistele põhjendustele ning vajadusele vältida ühiskondliku korra rikkumisi tuginevad piirangud on nende eesmärkide saavutamiseks sobivad selles tähenduses, et need piirangud peavad aitama piirata kihlveoalast tegevust ühtselt ja süstemaatiliselt.

56 Nagu nähtub eelkõige käesoleva kohtuotsuse punktist 53, kahtleb eelotsusetaotluse esitanud kohus selle viimase nõude ulatuses.

57 Mainitud kohtu seisukohalt on kaheldav, kas niisugune avalik-õiguslik monopol, nagu on kõne all põhikohtuasjas, mis puudutab spordivõistluste kihlvedusid ning mis on kehtestatud eesmärgiga ennetada hasartmängudega seotud liigsele kulutamisele õhutamist ja võidelda mängusõltuvuse vastu, aitab piirata kihlveoalast tegevust ühtselt ja süstemaatiliselt, võttes arvesse seda, mil viisil teisi hasartmänge turustatakse.

58 Nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktis 46 viidatud kohtupraktikast, on iga liikmesriigi ülesanne hinnata, kas taotletavate õiguspäraste eesmärkide raames on vajalik keelata seda laadi tegevus täiesti või osaliselt või seda ainult piirata ja selles osas ette näha rohkem või vähem range kontrollikord, kusjuures võetud meetmete vajadust ja proportsionaalsust tuleb hinnata üksnes seoses kavandatud eesmärkidega ning kaitsetasemega, mida asjaomased liikmesriigi ametivõimud soovivad tagada.

59 Euroopa Kohus on samuti leidnud, et asutamislepinguga kooskõlas olevate õigusnormide raames kuulub liikmesriikide ametivõimude kaalutluspädevuse alla see, milliseid vahendeid hasart- või rahamängude käitamise ja mängimise korraldamiseks ning kontrollimiseks kasutatakse, nagu näiteks riigiga halduslikku kontsessioonilepingu sõlmimine või teatud mängude käitamise ja mängimise piiramine selleks vastavalt lubatud kohtades (eespool viidatud kohtuotsus Anomar jt, punkt 88).

60 Euroopa Kohus on muu hulgas täpsustanud, et hasartmängude valdkonnas tuleb põhimõtteliselt iga siseriiklike õigusnormidega kehtestatud piirangut uurida eraldi ja teha kindlaks, kas see on asjaomase liikmesriigi seatud eesmärgi või eesmärkide saavutamiseks sobiv ja kas see ei lähe kaugemale kui selle eesmärgi saavutamiseks vajalik (eespool viidatud kohtuotsus Placanica jt, punkt 49).

61 Eespool viidatud kohtuotsuse Schindler, mis tehti seoses loteriisid keelavate liikmesriigi õigusnormidega, punktides 50–52 märkis Euroopa Kohus eelkõige, et kuigi need võivad hõlmata loteriidega võrreldavaid panuseid ja sisaldada märkimisväärset osa õnne, on muud rahamängud, nagu näiteks jalgpallivõistlustel ennustamine või mäng nimega „bingo", mis on selles liikmesriigis lubatud, nii oma eseme, reeglite kui korraldusliku külje poolest erinevad teistes liikmesriikides asuvatest suuremahulistest loteriidest. Kohus järeldas sellest, et need muud mängud ei olnud mainitud liikmesriigi õigusnormidega keelatud loteriidega võrreldavas olukorras ja neid ei saanud nendega samastada.

62 Nagu kõik Euroopa Kohtule märkusi esitanud valitsused rõhutasid, on selge, et eri liiki hasartmängud võivad olla märkimisväärselt erinevad, eelkõige osas, mis puudutab nende konkreetseid korraldusviise, neid iseloomustavaid panuste ja võitude mahtusid, potentsiaalsete mängijate arvu, nende esitlust, nende sagedust, nende lühidust või nende korduvat laadi ja reaktsioone, mida nad mängijates tekitavad, või lisaks seoses asjaoluga, kas – nagu kasiinodes pakutavate mängude ja kasiinodes või

muudes kohtades asuvate mündiautomaatide puhul – need eeldavad mängija füüsilist kohaolekut või mitte.

63 Asjaolu, et eri liiki hasartmängudest ühed on allutatud monopolile ja teiste suhtes kehtib eraõiguslikele ettevõtjatele väljastatavate lubade kord, ei muuda iseenesest põhjendamatuks, võttes arvesse nende õiguspäraseid eemärke, meetmeid, mis – nagu avalik-õiguslik monopol – esmapilgul tunduvad kõige piiravamad ja mõjusamad. Niisugune õiguskordade erinevus iseenesest ei mõjuta sellise avalik-õigusliku monopoli sobivust, saavutamaks eesmärki ennetada hasartmängudega seotud liigsele kulutamisele õhutamist ja võidelda mängusõltuvuse vastu, milleks ta on kehtestatud.

64 Siiski, nagu on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 55, tuleneb Euroopa Kohtu praktikast samuti, et kui liikmesriik kehtestab teenuste osutamise vabadusele ja asutamisvabadusele piirangu, mida ta põhjendab sellise eesmärgiga, siis see on õigustatud üksnes juhul, kui asjaomane piirav meede on mainitud eesmärgi saavutamise tagamiseks sobiv, aidates kaasa kihlveoalase tegevuse ühtsele ja süstemaatilisele piiramisele.

65 Euroopa Kohus on samamoodi täpsustanud, et siseriiklike kohtute ülesanne on veenduda, võttes eelkõige arvesse asjaomaste piiravate õigusnormide konkreetseid kohaldamiseeskirju, et need õigusnormid vastaks tegelikult soovile vähendada mängimisvõimalusi ja piirata selle valdkonna tegevust ühtselt ja süstemaatiliselt (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsused Zenatti, punktid 36 ja 37, ning Placanica jt, punktid 52 ja 53).

66 Nagu Euroopa Kohus on juba nende erinevate aspektide osas eespool viidatud kohtuotsuses Gambelli jt (punktid 7, 8 ja 69) leidnud, siis olukorras, kus liikmesriigi ametiasutused õhutavad ja julgustavad tarbijaid osalema loteriides, hasartmängudes või kihlvedudes selleks, et riigikassa saaks sellest rahalist kasu, ei saa asjaomase riigi ametivõimud tugineda ühiskonna avaliku korra kaitsele, põhjendades seda vajadusega mänguvõimalusi vähendada, et õigustada piiravaid meetmeid, isegi kui need meetmed puudutavad – nagu see oli mainitud kohtuasjas – üksnes kihlveoalast tegevust.

67 Antud asjas, olles rõhutanud, et kihlvedusid ratsavõistlustel ja mänguautomaate võivad käitada selleks luba omavad eraõiguslikud ettevõtjad, märkis eelotsusetaotluse esitanud kohus samuti, et kasiinomängude ja mänguautomaatide osas, mis sisaldavad endas kõrgemat võimaliku sõltuvuse ohtu kui spordikihlveod, edendavad pädevad ametivõimud pakkumise laiendamise poliitikat. Aastatel 2000–2006 on kasiinode arv tõusnud 66-lt 81-ni, samas kui tingimusi, mille kohaselt võib mänguautomaate käitada muudes kohtades kui kasiino, nagu näiteks mängusaalid, restoranid, kohvikud ja majutusasutused, on hiljuti märkimisväärselt leevendatud.

68 Siinkohal tuleb möönda, et selliste kaalutluste alusel võib eelotsusetaotluse esitanud kohus õiguspäraselt leida, et selle asjaolu tagajärjeks, et pädevad ametiasutused teostavad muude hasartmängude osas kui need, mis kuuluvad põhikohtuasjas kõne all oleva avalik-õigusliku monopoli alla, poliitikat, mille eesmärk on pigem julgustada nendes muudes hasartmängudes osalema, kui vähendada mängimisvõimalusi ja piirata selle valdkonna tegevusi ühtselt ja süstemaatiliselt, on see, 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, mistõttu ei ole see ka õigustatud seoses EÜ artikliga 49.

69 Seoses asjaoluga, et erinevad asjaomased hasartmängud kuuluvad osalt liidumaade, osalt liitvabariigi pädevusse, tuleb meenutada, et tulenevalt väljakujunenud kohtupraktikast ei saa liikmesriik toetuda oma õiguskorras eksisteerivatele sätetele, praktikale või olukorrale, et õigustada liidu õigusest tulenevate kohustuste järgimata jätmist. Liikmesriigisisene pädevuste jaotamine eelkõige keskvõimu, piirkondliku või kohaliku ametivõimu vahel ei vabasta nimetatud liikmesriiki muu hulgas kohustusest neid kohustusi täita (vt selle kohta eelkõige 13. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-417/99: komisjon *vs.* Hispaania, EKL 2001, lk I-6015, punkt 37).

70 Eeltoodust tuleneb, et kuigi liidu õigusega ei ole vastuolus pädevuste riigisisene jaotamine, vastavalt millele kuuluvad teatud hasartmängud liidumaade ja teised liitvabariigi pädevusse, peavad asjaomase liidumaa ja liitvabariigi ametiasutused sellisel juhul siiski ühiselt täitma Saksamaa Liitvabariigil lasuvat kohustust mitte rikkuda EÜ artiklit 49. Sellest järeldub, et niivõrd kuivõrd selle sätte järgimine seda nõuab, peavad need erinevad ametiasutused sel eesmärgil oma vastavaid pädevusi teostama koordineeritult.

71 Kõike eeltoodut arvestades tuleb teisele esitatud küsimusele vastata, et EÜ artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et kui spordikihlvedude ja loteriide valdkonnas on kehtestatud piirkondlik avalik-õiguslik monopol, mille eesmärk on ennetada hasartmängudega seotud liigsele kulutamisele õhutamist ja võidelda mängusõltuvuse vastu, ning kui siseriiklik kohus tuvastab samal ajal:

– et muud liiki hasartmänge võivad käitada selleks luba omavad eraõiguslikud ettevõtjad, ja

– et seoses muud liiki hasartmängudega, mis ei kuulu nimetatud monopoli alla ja mis lisaks sisaldavad endas suuremat võimalikku sõltuvusse sattumise ohtu kui monopolile kuuluvad mängud, teostavad pädevad ametivõimud pakkumise laienemise poliitikat, millega arendatakse või innustatakse mängudealast tegevust eelkõige sooviga maksimeerida mängimisest saadavat tulu,

võib nimetatud liikmesriigi kohus õiguspäraselt leida, et selline monopol ei ole sobiv, et tagada selle eesmärgi saavutamist, milleks see monopol kehtestati, aidates vähendada mängimisvõimalusi ja piirates selle valdkonna tegevusi ühtselt ja süstemaatiliselt. Asjaolu, et monopolile allutatud hasartmängud ja muud liiki hasartmängud kuuluvad vastavalt piirkondlike ametiasutuste ja liitvabariigi ametiasutuste pädevusse, ei oma selles osas tähtsust.

Kolmas küsimus

72 Oma kolmanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas EÜ artiklit 49 tuleb tõlgendada selliselt, et sellega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt on pädeval ametiasutusel õigus otsustada hasartmängude korraldamiseks ja vahendamiseks loa andmise üle enda äranägemise järgi isegi juhul, kui on täidetud seaduses sätestatud loa saamise tingimused.

73 See küsimus on esitatud üksnes teise võimalusena juhuks, kui vastus teisele küsimusele lubab järeldada, et põhikohtuasjas kõne all olev monopol rikub EÜ artiklit 49. Arvestades siiski, et see on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne teha teisele küsimusele Euroopa Kohtu poolt antud vastuse põhjal kindlaks, kas mainitud monopoli saab tema kehtestamise aluseks olevate üldise huvi õiguspäraste eemärkidega õigustada või mitte, tuleb Euroopa Kohtul kolmandale küsimusele vastata.

74 Schleswig Holsteini liidumaa on selle viimase küsimuse vastuvõetavuse siiski kahtluse alla seadnud, kuna seda ei ole eelotsusetaotluses piisavalt põhjendatud.

75 Sellega seoses tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ELTL artiklis 267 sätestatud menetluses üksnes asja menetleval ja selle lahendamise eest vastutaval siseriiklikul kohtul kohtuasja eripära arvesse võttes õigus hinnata eelotsuse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks ning Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste asjakohasust. Kui esitatud küsimused puudutavad liidu õiguse tõlgendamist, on Euroopa Kohus järelikult reeglina kohustatud otsuse langetama (vt eelkõige 13. märtsi 2001. aasta otsus kohtuasjas C-379/98: PreussenElektra, EKL 2001, lk I-2099, punkt 38, ja 10. märtsi 2009. aasta otsus kohtuasjas C-169/07: Hartlauer, EKL 2009, lk I-1721, punkt 24).

76 Siseriikliku kohtu esitatud eelotsusetaotlusele saab Euroopa Kohus vastamata jätta vaid siis, kui on ilmne, et taotletud liidu õiguse tõlgendamine ei ole mingil viisil seotud põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, või juhul kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (vt eespool viidatud kohtuotsused PreussenElektra, punkt 39, ja Hartlauer, punkt 25).

77 Antud asjas tuleb märkida, nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 24, et Carmen Media soovib oma kaebuses, eelkõige juhul, kui põhikohtuasjas kõne all olev monopol tunnistatakse liidu õigusega vastuolus olevaks, kohustada põhikohtuasja vastustajaid väljastama talle luba spordikihlvedude turustamiseks Schleswig-Holsteini liidumaal või teise võimalusena lubada sellist tegevust kuni liidu õigusega kooskõlas oleva loaandmismenetluse kehtestamiseni.

78 Lisaks sellele ilmneb põhikohtuasjas kohaldatavast siseriiklikust õiguslikust raamistikust, et GlüStV § 4 lõiked 1 ja 2 ning GlüStV AG § 5 lõige 1 kehtestavad erinevad tingimused, mida tuleb hasartmängude korraldamiseks ja vahendamiseks loa andmisel täita, samas kui viidatud GlüStV § 4 lõige 2 täpsustab eelkõige, et loa saamine ei ole vaieldamatu õigus.

79 Need viited võimaldavad mõista, miks eelotsusetaotluse esitanud kohus oma kolmanda küsimuse esitas ja hoomata olulisust, mida vastus sellele küsimusele sisaldab seoses põhikohtuasja lahendusega. Samuti on need piisavad, et Euroopa Kohus saaks esitatud küsimusele kasuliku vastuse anda.

80 Sellest järeldub, et kolmas eelotsuse küsimus on vastuvõetav.

81 Sisulise külje osas tuleb märkida, et kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud andmetest nähtub, et Schleswig-Holsteini liidumaa kehtestas loteriide ja spordikihlvedude suhtes avalik-õigusliku monopoli, mille omanik on NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG, tundub lubade väljastamise võimalus selles valdkonnas vähemalt teoreetiliselt olevat kaetud GlüStV § 4 lõigetega 1 ja 2, ning GlüStV AG § 5 lõikega 1.

82 Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib sisuliselt, kas selline loaandmiskord, nagu on nende sätetega kehtestatud, saab vastata EÜ artiklist 49 tulenevatele nõuetele, olgugi et see jätab pädevale ametiasutusele õiguse otsustada hasartmängude korraldamiseks ja vahendamiseks loa andmise üle enda äranägemise järgi isegi juhul, kui on täidetud seaduses sätestatud loa saamise tingimused.

83 Nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 46, on iga liikmesriigi ülesanne hinnata, kas taotletavate õiguspäraste eesmärkide raames on vajalik keelata seda laadi tegevus täiesti või osaliselt või seda ainult piirata ja selles osas ette näha rohkem või vähem range kontrolli kord.

84 Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et kui liikmesriik taotleb eemärki vähendada mängimisvõimalusi, on tal eelkõige õigus reeglina kehtestada loaandmiskord ja näha selles osas ette piirangud seoses lubatud ettevõtjate arvuga (vt eespool viidatud kohtuotsus Placanica jt, punkt 53).

85 Liikmesriikide kaalutlusruum piirata hasartmängude pakkumist, ei vabasta neid siiski kohustusest tagada, et piirangud, mida nad kehtestavad, vastaksid Euroopa Kohtu praktikast tulenevatele tingimustele eriti osas, mis puudutab nende proportsionaalsust (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika).

86 Vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale tuleb eelkõige meeles pidada, et kui liikmesriigis on kehtestatud loaandmiskord, mis taotleb kohtupraktikas tunnustatud õiguspäraseid eemärke, ei saa selline kord siiski muuta õiguspäraseks siseriiklike ametivõimude diskretsioonilist käitumist, mis jätab liidu õigusnormid ja eeskätt sellise põhivabadusega, nagu on kõne all põhikohtuasjas, seonduvad sätted ilma nende kasulikust mõjust (vt eelkõige 3. juuni 2010. aasta otsus kohtuasjas C-203/08: Sporting Exchange, EKL 2010, lk I-4695, punkt 49).

87 Samuti, selleks et eelneva haldusloa kord oleks õigustatud isegi juhul, kui see näeb ette erandi sellisest põhivabadusest, peab see põhinema objektiivsetel, mittediskrimineerivatel ja varem teada olevatel kriteeriumidel, nii et siseriiklike ametiasutuste kaalutlusõiguse teostamine oleks piiritletud ja seda ei saaks meelevaldselt kasutada. Lisaks sellele peab iga niisuguse isiku käsutuses, kelle suhtes sellisel erandil tuginevat piiravat meedet kohaldatakse, olema tõhus kohtulik õiguskaitsevahend (vt eespool viidatud kohtuotsus Sporting Exchange, punkt 50 ja seal viidatud kohtupraktika).

88 Schleswig-Holsteini liidumaa väitis oma kirjalikes märkustes seoses GlüStV § 4 viidatud loaga eelkõige, et pädeva ametiasutuse kaalutlusõigus ei ole absoluutne, vaid seda piiravad taotletav õiguspärane eesmärk, proportsionaalsuse põhimõte ja põhiõigused. See välistab eelkõige igasuguse meelevaldse kohtlemise ja võimaldab teostada kohtulikku kontrolli, vastates õigusriigi nõuetele. Schleswig-Holsteini liidumaa väitel täpsustab GlüStV AG § 5 lõige 1 muu hulgas selle ametiasutuse kaalutlusruumi piirid, kehtestades erinevaid tingimusi ja täpsustades, et kui need tingimused on täidetud, tuleb asjaomane luba anda. Saksamaa valitsus väidab omalt poolt, et Saksamaa õiguskord pakub kohaseid kaebevõimalusi diskretsiooni alusel tehtud haldusotsuste peale, mis on meelevaldsed.

89 Siseriikliku kohtu, kes on ainsana pädev siseriiklikku õigust tõlgendama, ülesanne on vajadusel kontrollida, kas põhikohtuasjas kõne all olevad õigusnormid, eelkõige GlüStV § 4 lõiked 1 ja 2, ning GlüStV AG § 5 lõige 1, vastavad või mitte liidu õigusest tulenevatele nõuetele nagu need, mis on välja toodud käesoleva kohtuotsuse punktides 85–87.

90 Eeltoodut arvestades tuleb kolmandale küsimusele vastata, et EÜ artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et kui liikmesriigis on teatud liiki hasartmängude pakkumiseks kehtestatud eelneva haldusloa kord, saab see kord, mis teeb erandi nimetatud sättega tagatud

teenuste osutamise vabadusest, vastata sellest sättest tulenevatele nõuetele üksnes tingimusel, et see põhineb objektiivsetel, mittediskrimineerivatel ja varem teada olevatel kriteeriumidel, nii et siseriiklike ametiasutuste kaalutlusõiguse teostamine oleks piiritletud ja seda ei saaks meelevaldselt kasutada. Lisaks sellele peab iga niisuguse isiku käsutuses, kelle suhtes sellisel erandil tuginevat piiravat meedet kohaldatakse, olema tõhus kohtulik õiguskaitsevahend.

Neljas küsimus

91 Oma neljanda küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas EÜ artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis keelavad hasartmängude korraldamise ja vahendamise internetis, kui eelkõige ilmneb, et need tegevused on lubatud üheaastase üleminekuperioodi jooksul, et võimaldada ettevõtjail, kes tegutsesid selle ajani üksnes internetis, viia oma tegevus üle muudele lubatud turustamisviisidele, eeldusel et nimetatud üleminekuperioodil järgitakse erinevaid eeskirju seoses alaealiste ja mängijate kaitsega.

92 Schleswig-Holsteini liidumaa väidab, et käesoleva küsimuse sõnastust silmas pidades ei ole selge, kas see puudutab üksnes sellise üleminekuperioodi, nagu see on põhikohtuasjas õigusnormidega korraldatud, kooskõla liidu õigusega või puudutab see samuti hasartmängude internetis pakkumise põhimõttelist keeldu.

93 Need kahtlused ei ole siiski põhjendatud.

94 Kõigepealt tuleneb käesoleva eelotsuse küsimuse sõnastusest endast, et eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb üldiselt ja peamiselt hasartmängude internetis korraldamise ja vahendamise keelus kooskõlas liidu õigusega, samas kui eelmainitud üleminekusätetele viidatakse, nagu seda näitab sõna „eriti" kasutamine, üksnes kui iseärasusele, mida tuleb põhikohtuasjas samuti arvesse võtta.

95 Järgmiseks, nagu nähtub käesoleva kohtuotsuse punktist 37, puudutavad eelotsusetaotluses esitatud kahtlused väga üldises plaanis küsimust, kas sellist keeldu, mis sisaldub GlüStV § 4 lõikes 4, võib pidada sobivaks, et saavutada mängusõltuvuse ohu vastu võitlemise ja alaealiste kaitse eemärke, mis peaksid olema põhikohtuasjas kõne all olevate õigusnormide vastuvõtmise alus.

96 Selge on lõpuks see, et üksnes tingimusel, et hasartmängude internetis pakkumise põhimõttelist keeldu saab pidada kavandatud õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobivaks, saab küsida, kas sellise üleminekuperioodi kehtestamine, nagu on kõne all põhikohtuasjas, võib seda sobivust mõjutada või mitte.

97 Esiteks, mis puudutab hasartmängude internetis korraldamise ja vahendamise keeldu, tuleb märkida, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on selle keelu kooskõla liidu õigusega seadnud kahtluse alla väga üldises sõnastuses, mida on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 95.

98 Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole täpsustanud kahtluste laadi, mis tal antud küsimuses on tekkinud, piirdudes selles osas üksnes viitega komisjoni seisukohtadele, mille komisjon esitas Saksamaa Liitvabariigile adresseeritud põhjendatud arvamuses pärast seda, kui mainitud liikmesriik teavitas teda GlüStV eelnõust, jättes need siiski selgitamata, kontrollib Euroopa Kohus üksnes küsimust, kas internetis hasartmängude pakkumist keelavat meedet, nagu see, mis sisaldub GlüStV § 4 lõikes 4, saab põhimõtteliselt pidada sobivaks, et saavutada eesmärki ennetada hasartmängudega seotud liigsele kulutamisele õhutamist, võidelda mängusõltuvuse vastu ja kaitsta noorsugu.

99 Selles osas tuleb kõigepealt märkida, et Euroopa Kohus on varem möönnud, et meede, mis puhtalt ja lihtsalt keelab liikmesriigis tegeleda üht liiki hasartmänguga, antud juhul loteriiga, võib olla õigustatud selliste ülekaalukate üldiste huvide tõttu (vt eespool viidatud kohtuotsus Schindler).

100 Põhikohtuasjas ei puuduta vaidlusalune meede mitte konkreetset liiki hasartmängu turustamist, vaid hasartmängude pakkumise kanalit, st internetti.

101 Euroopa Kohtul on olnud juba võimalus rõhutada eripärasid, mis on seotud hasartmängude pakkumisega internetis (vt eespool viidatud kohtuotsus Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, punkt 72).

102 Kohus on seega märkinud, et kuna tarbija ja ettevõtja vahel puudub otsene kontakt, hõlmavad internetis pakutavad hasartmängud erinevat laadi ja selliste mängude traditsioonilise turuga võrreldes oluliselt suuremaid ohte seoses pettustega, mida

ettevõtjad tarbijate suhtes toime võivad panna (eespool viidatud kohtuotsus Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, punkt 70).

103 Tuleb märkida, et internetis hasartmängude pakkumisele omased tunnused võivad samamoodi sisaldada selliste mängude traditsioonilise turuga võrreldes erinevat laadi ja oluliselt suuremaid ohte tarbijate kaitse valdkonnas ja eelkõige seoses noorte ning isikutega, kellel on eriline kalduvus mängida või kellel võib see kalduvus tekkida. Lisaks varem mainitud otsese kontakti puudumisele tarbija ja ettevõtja vahel, kujutavad internetis pakutavatele mängudele juurdepääsu lihtsus ja pidev kättesaadavus ning sellise rahvusvahelist laadi pakkumise potentsiaalselt suurem maht ja sagedus keskkonnas, mida muu hulgas iseloomustab mängija isoleeritus, anonüümsus ja ühiskondliku kontrolli puudumine, endast tegureid, mis võivad soodustada mängusõltuvuse arengut ja mängudega seotud liigset kulutamist ning seetõttu suurendada sellega seonduvaid negatiivseid ühiskondlikke ja moraalseid tagajärgi, nagu seda on rõhutanud väljakujunenud kohtupraktika.

104 Lisaks sellele tuleb märkida, et võttes arvesse kaalutlusõigust, mis liikmesriikidel on selleks, et määrata kindlaks tarbijakaitse ja avaliku korra kaitse tase hasartmängusektoris, ei ole tingimata nõutud, et seoses proportsionaalsuse kriteeriumiga vastaks liikmesriigi ametiasutuste kehtestatud piiravad meetmed kõigi liikmesriikide käsitlusele sellest, kuidas kõnesolevat õigustatud huvi kaitsta (vt analoogia alusel 28. aprilli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-158/06: komisjon *vs.* Itaalia, EKL 2009, lk I-3491, punktid 83 ja 84).

105 Kõike eeltoodut arvestades tuleb möönda, et internetis hasartmängude pakkumist keelavat meedet saab põhimõtteliselt pidada sobivaks, et saavutada õiguspärast eesmärki ennetada hasartmängudega seotud liigsele kulutamisele õhutamist, võidelda

mängusõltuvuse vastu ja kaitsta noorsugu, isegi kui selliste mängude pakkumine on lubatud traditsioonilisemate kanalite kaudu.

106 Teiseks, mis puudutab sellise üleminekuperioodi kehtestamist, nagu on kõne all põhikohtuasjas, tuleb konkreetsemalt kontrollida, kas see ei riku asjaomaste õigusnormide ühtsust, tuues kaasa kavandatud eesmärgiga vastuolus oleva tagajärje.

107 Selles osas tuleb kõigepealt tõdeda, et põhikohtuasjas kõne all olev üleminekumeede on kohaldatav üksnes loteriide suhtes, mitte aga muud liiki hasartmängude suhtes.

108 Järgmiseks tuleneb eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitustest, et selle meetmega soovitakse üksnes võimaldada teatud ettevõtjatel, kes seniajani pakkusid asjaomasel liidumaal interneti teel seaduslikult loteriisid, oma tegevus ümber korraldada pärast keelu jõustumist, mis puudutab nende algset tegevust, ja et see kehtib ühe aasta jooksul, mida ei saa mainitud eesmärki silmas pidades ebamõistlikuks pidada.

109 Lõpuks tuleb samuti rõhutada esiteks, et GlüStV § 25 lõikest 6, ning GlüStV AG §-st 9 tuleneb, et mainitud üleminekuperioodil on asjaomased ettevõtjad kohustatud täitma rea tingimusi, mis puudutavad alaealiste ja keelatud mängijate välistamist, panuste piiramist, mängude pakkumise viise ja sagedust ning sotsiaalsete meetmete rakendamist, ja teiseks, et Schleswig-Holsteini liidumaa väitis Euroopa Kohtus, et nimetatud üleminekumeetmest pidid ilma diskrimineerimata kasu saama kõik võimalikult puudutatud loteriiettevõtjad.

110 Seega ei ilmne, et selline üleminekuperiood, mida nähtavalt õigustavad õiguskindluse kaalutlused (vt analoogia põhjal 17. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-347/06: ASM Brescia, EKL 2008, lk I-5641, punktid 68–71), võiks kahjustada internetis

hasartmängude pakkumist keelava meetme ühtsust ja selle sobivust, et saavutada kavandatud õiguspäraseid eesmärke (vt analoogia alusel seoses ajutise erandiga apteekide pidamise keelust mitteapteekrite poolt, 19. mai 2009. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-171/07 ja C-172/07: Apothekerkammer des Saarlandes jt, EKL 2009, lk I-4171, punktid 45–50).

111 Kõike eeltoodut arvestades tuleb neljandale küsimusele vastata, et EÜ artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et siseriiklikke õigusnorme, mis keelavad hasartmängude korraldamise ja vahendamise internetis eesmärgiga ennetada hasartmängudega seotud liigset kulutamist, võidelda mängusõltuvuse vastu ja kaitsta noorsugu, võib pidada selliste õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobivaks, isegi kui selliste mängude pakkumine on lubatud traditsioonilisemate kanalite kaudu. Asjaolu, et sellise keeluga kaasneb niisugune üleminekumeede, nagu on kõne all põhikohtuasjas, ei muuda mainitud keeldu sobimatuks.

Kohtukulud

112 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 (suurkoda) otsustab:

1. EÜ artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et ettevõtja, kes soovib interneti teel pakkuda spordikihlvedusid muus liikmesriigis kui see, kus ta asub, ei välju nimetatud sätte kohaldamisalast üksnes selle tõttu, et mainitud ettevõtjal ei

ole luba pakkuda selliseid kihlvedusid isikutele, kes asuvad tema asukohaliikmesriigi territooriumil, vaid tal on üksnes luba pakkuda oma teenuseid nimetatud territooriumilt väljaspool asuvatele isikutele.

2. EÜ artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et kui spordikihlvedude ja loteriide valdkonnas on kehtestatud piirkondlik avalik-õiguslik monopol, mille eesmärk on ennetada hasartmängudega seotud liigsele kulutamisele õhutamist ja võidelda mängusõltuvuse vastu, ning kui siseriiklik kohus tuvastab samal ajal:

– **et muud liiki hasartmänge võivad käitada selleks luba omavad eraõiguslikud ettevõtjad, ja**

– **et seoses muud liiki hasartmängudega, mis ei kuulu nimetatud monopoli alla ja mis lisaks sisaldavad endas suuremat võimalikku sõltuvusse sattumise ohtu kui monopolile kuuluvad mängud, teostavad pädevad ametivõimud pakkumise laienemise poliitikat, millega arendatakse või innustatakse mängudealast tegevust eelkõige sooviga maksimeerida mängimisest saadavat tulu,**

võib nimetatud liikmesriigi kohus õiguspäraselt leida, et selline monopol ei ole sobiv, et tagada selle eesmärgi saavutamist, milleks see monopol kehtestati, aidates vähendada mängimisvõimalusi ja piirates selle valdkonna tegevusi ühtselt ja süstemaatiliselt.

Asjaolu, et monopolile allutatud hasartmängud ja muud liiki hasartmängud kuuluvad vastavalt piirkondlike ametiasutuste ja liitvabariigi ametiasutuste pädevusse, ei oma selles osas tähtsust.

3. EÜ artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et kui liikmesriigis on teatud liiki hasartmängude pakkumiseks kehtestatud eelneva haldusloa kord, saab see kord, mis teeb erandi nimetatud sättega tagatud teenuste osutamise vabadusest, vastata sellest sättest tulenevatele nõuetele üksnes tingimusel, et see põhineb objektiivsetel, mittediskrimineerivatel ja varem teada olevatel kriteeriumidel, nii et siseriiklike ametiasutuste kaalutlusõiguse teostamine oleks piiritletud ja seda ei saaks meelevaldselt kasutada. Lisaks sellele peab iga niisuguse isiku käsutuses, kelle suhtes sellisel erandil tuginevat piiravat meedet kohaldatakse, olema tõhus kohtulik õiguskaitsevahend.

4. EÜ artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et siseriiklikke õigusnorme, mis keelavad hasartmängude korraldamise ja vahendamise internetis eesmärgiga ennetada hasartmängudega seotud liigset kulutamist, võidelda mängusõltuvuse vastu ja kaitsta noorsugu, võib pidada selliste õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks sobivaks, isegi kui selliste mängude pakkumine on lubatud traditsioonilisemate kanalite kaudu. Asjaolu, et sellise keeluga kaasneb niisugune üleminekumeede, nagu on kõne all põhikohtuasjas, ei muuda mainitud keeldu sobimatuks.

Allkirjad