

Kohtuasi C-695/21

Eelotsusetaotlus

Saabumise kuupäev:

19. november 2021

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Brüsseli hollandikeelne esimese astme kohus, Belgia)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

8. november 2021

Kaebajad:

Recreatieprojecten Zeeland BV

Casino Admiral Zeeland BV

Supergame BV

Vastustaja:

Belgische Staat (Belgia riik)

[...]

**NEDERLANDSTALIGE
RECHTBANK VAN EERSTE
AANLEG BRUSSEL (Brüsseli
hollandikeelne esimese astme
kohus, Belgia)**

[...]

[...]

Kohtuasjas [...]

äriühing BV RECREATIEPROJECTEN ZEELAND [...]

kaebaja,

[...]

versus

BELGISCHE STAAT (Belgia riik) [...]

vastustaja,

[...]

Kohtuasjas [...]

CASINO ADMIRAL ZEELAND BV [...]

kaebaja,

[...]

versus

BELGISCHE STAAT [...]

vastustaja,

[...]

Kohtuasjas [...]

BV SUPERGAME [...]

kaebaja,

[...]

versus

BELGISCHE STAAT [...]

vastustaja,

[...]

** ** *

[...] [riigisisese menetluse käik]

1. Asjaolud, vaidluse taust ja poolte nõuded

1.1.

[...] *Kaebaja 1* [...] käitab hasartmänguettevõtet „*Casino Admiral Sluis*“.

[...] *Kaebaja 2* [...] käitab hasartmänguettevõtet „*Casino Admiral Hulst*“.

[...] *Kaebaja 3* [...] käitab hasartmänguettevõtet „*Casino Admiral Heerle*“.

[...]

1.2.

Kõik need hasartmänguettevõtted asuvad Madalmaades.

Ajavahemikul 3. detsembrist 2018 kuni 25. juunini 2019 reklaamiti Belgia territooriumil füüsiliste reklaamikandjatega kaebaja 1 ettevõtet.

Samamoodi tehti reklaami kaebaja 2 ja kaebaja 3 ettevõtetele 20. märtsist 2019 kuni 2. aprillini 2019.

Kansspelcommissie (edaspidi „hasartmängukomisjon“, Belgia) määras 11. detsembri 2020. aasta otsustega Kansspelweti (hasartmänguseadus) artikli 15/3 alusel kaebajale 1 rahatrahvi summas 6500 eurot, kaebajale 2 summas 3000 eurot ja kaebajale 3 summas 2800 eurot, iga kord 7. mai 1999. aasta seaduse hasartmängude, kihlvedude, hasartmänguettevõtte ja mängijate kaitse kohta (Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers; edaspidi „Kansspelwet“) artikli 4 § 2 vastava rikkumise eest.

1.3.

Kaebajad esitasid vastavate 15. jaanuari 2021. aasta dokumentidega nende 11. detsembri 2020. aasta otsuste peale kaebused.

[...]

Peamiselt paluvad nad langetada otsus sisulises küsimuses ja nende põhinõue on vaidlustatud otsuste tühistamine.

1.4.

[...]

[Vastustaja] väidab sisuliselt ja põhinõudena, et kaebajate kaebused ei ole põhjendatud.

2. Kohtuasjade liitmine

[Kohtuasjad liideti] [...]

3. Vastuvõetavus

[Kaebused on vastuvõetavad] [...]

4. Põhjendus

4.1.

Vaidlustatud 11. detsembri 2020. aasta otsustega määras vastustaja organ, hasartmängukomisjon Kansspelweti artikli 15/3 alusel kaebajatele rahatrahvi Kansspelweti artikli 4 § 2 väidetava rikkumise eest.

Kansspelweti artikli 4 § 2 asjassepuutuv sõnastus on järgmine:

„Keegi ei tohi [...] hasartmänguettevõtet reklaamida, kui ta teab, et tegemist on hasartmängu korraldamise või hasartmänguettevõttega, millel puudub käesoleva seaduse kohane tegevusluba.“

Teisisõnu on selle sättega kehtestatud üldine keeld – välja arvatud juhul, kui rikkumise toimepanija ei ole sellest teadlik – reklaamida hasartmänguettevõtteid, kusjuures selle keelu kohaldamisalast jäävad välja üksnes need hasartmänguettevõtted, millele hasartmängukomisjon on andnud tegevusloa.

Iseenesest ei ole vaidlust selles, et kaebajad tegid kõnealustel ajavahemikel Belgia territooriumil reklaami Madalmaades käitatavatele hasartmänguettevõtetele.

Samuti ei ole vaidlust selles, et Belgia hasartmängukomisjon ei ole neile Madalmaade ettevõtetele andnud tegevusluba.

Seega on iseenesest tehtud ka kindlaks, et iga kaebaja rikkus Kansspelweti artikli 4 § 2.

Käesolevas kaebuses väidavad kaebajad siiski, et Kansspelweti artikli 4 §-s 2 sätestatud reklaamikeeld on vastuolus teenuste osutamise vabadusega Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikli 56 tähenduses, mistõttu tuleb see riigisisene õigusnorm jätta kohaldamata.

4.2.

On selge, et Kansspelweti territoriaalne kohaldamisala piirdub Belgia riigi territooriumiga.

See ei tähenda ainult seda, et kõnealune reklaamikeeld kehtib üksnes Belgia territooriumil.

Pigem toob see kaasa ka selle, et hasartmängukomisjon võib anda tegevuslube ainult Belgia territooriumil asuvatele hasartmänguettevõtetele.

Lisaks ei ole Kansspelwetis ette nähtud võimalust, et välismaine hasartmängukorraldaja saaks Belgia ametiasutustelt tegevusluba saada, et erandina üldisest reklaamikeelust reklaamida hasartmänge Belgias.

4.3.

Eeltoodust tuleneb, et kaebajatel puudub tegelikult igasugune võimalus reklaamida oma Madalmaades asuvaid hasartmänguettevõtteid Belgia territooriumil.

Esiteks ei asu nende ettevõtted Belgias, nii et Belgia hasartmängukomisjon ei saa neile tegevusluba anda. Seetõttu on välistatud, et nende ettevõtete suhtes saaks kohaldada niisugust erandit reklaamikeelust, mis on ette nähtud reklaamimise keeldu kehtestava Kansspelweti artikli 4 §-s 2.

Teiseks ei ole Belgia õiguses ette nähtud võimalust anda välismaal asuvatele hasartmänguettevõtetele Belgias reklaami tegemiseks tegevusluba, mida kaebajad võiksid taotleda.

Teisisõnu: üldisemalt väljendudes tähendavad Belgia riigisisised õigusnormid seda, et põhimõtteliselt on hasartmängude reklaamimisele Belgias kehtestatud üldine keeld. Belgias asuvate ja tegevusloa saanud ettevõtete suhtes kehtib sellest keelust seadusega ette nähtud erand. Niisugustel ettevõtetel on lubatud end Belgias reklaamida. Seevastu väljaspool Belgiat asuvate hasartmänguettevõtete suhtes kehtib – olenemata näiteks sellest, milline on tegevusloaga ettevõtte staatus asukohariigis – Belgias reklaamikeeld ja jääb nende suhtes igal juhul kehtima. Nende ettevõtete jaoks ei ole võimalik teha erandit üldisest reklaamikeelust.

Küsimus, kas niisugused õigusnormid on muudes liikmesriikides kui Belgias asuvate hasartmängukorraldajate puhul kooskõlas teenuste osutamise vabaduse põhimõttega, on vähemalt legitiimne küsimus, mis vajab lähemat uurimist.

4.4.

Vaidlust ei ole selles, et Kansspelweti artikli 4 §-s 2 sätestatud hasartmänguettevõtete reklaamimise keeld kujutab endast teenuste osutamise vabaduse piirangut ELTLi artikli 56 tähenduses. Reaalselt kujutab teises liikmesriigis asuva hasartmänguettevõtte Belgia territooriumil reklaamimise keeld nii hasartmängukorraldajate kui ka võimalike klientide seisukohast endast takistust, mis väljendub selles, et Belgia elanikele pakutavaid teenuseid ei ole võimalik osutada.¹

Järelikult tuleb kontrollida, kas see piirav meede on põhjendatud ülekaaluka üldise huviga, kusjuures meede peab sobima taotletava õiguspärase eesmärgi saavutamiseks ega ei tohi ulatuda kaugemale selle eesmärgi saavutamiseks vajalikust.²

7. mai 1999. aasta Kansspelweti artikli 4 § 2 kohane reklaamimise keeld kehtestati 10. jaanuari 2010. aasta seaduse hasartmänge käsitlevate sätete muutmise kohta (Wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen) artikliga 6.

Seadusandlikest materjalidest selle seadusemuudatuse kohta nähtub, et Belgia seadusandja soovis enda sõnade kohaselt järgida üldjuhul niisugust hasartmängupoliitikat, mis on kantud järgmistest eesmärkidest:

- kaitsta mängijaid,
- luua finantsiline läbipaistvus ja kontrollida rahavoogusid,
- kontrollida mängu ning
- teha kindlaks hasartmängukorraldajad ja neid kontrollida.³

¹ Vt mh 8. septembri 2009. aasta otsus kohtuasjas Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja [Bwin] International (C-42/07, <http://curia.europa.eu/>).

² Samas.

³ Seaduseelnõu, et muuta 7. mai 1999. aasta seadust hasartmängude, kihlvedude, hasartmänguettevõtte ja mängijate kaitse kohta, tulumaksuga samaväärseks loetud maksude seadustikku, 26. juuni 1963. aasta seadust kehalise kasvatuse, spordi ja vabaõhutegevuste edendamise kohta ning spordikihlvedusid korraldavate ettevõtjate kontrollimise kohta ning 19. aprilli 2002. aasta seadust riikliku loterii töökorralduse ja haldamise ratsionaliseerimise kohta (Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, van de wet van 26 juni 1963 betreffende de aanmoediging van de lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens en het toezicht op de ondernemingen die wedstrijden van weddenschappen op sportuitslagen inrichten, van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij (*parlamendi dokumendid*; Kamer (Belgia esindajatekoda), 2008-09, nr 1992/001, 4).

Belgia seadusandja eeldab ilmselgelt, et inimestel on igal juhul vajadus mängida. Niinimetatud „kanaliseerimisest“ lähtudes reguleerib ta hasartmänge nii, et võideldakse ebaseaduslike hasartmängude pakkumise vastu ja mängija suunatakse kasutama seaduslikku hasartmängupakkumist, mida lubatakse kitsastes piirides.⁴

Belgia seadusandja hinnangul aitab piirang, mille puhul pakuvad hasartmänguteenuseid kindel arv pakkujaid konkreetse pakkumisega, kaasa hasartmängudes osalemise vähendamisele, mis omakorda aitab kaitsta mängijaid hasartmängusõltuvuse eest.⁵

Ei ole kahtlust, et tarbijate kaitsmine hasartmängude kahjulike tagajärgede, sealhulgas hasartmängusõltuvuse ohu eest kujutab endast ülekaalukat üldist huvi.⁶

Kaebajate väide, et kõnealuse reklaamimise keelu eesmärk oli tegelikult üksnes Belgia riigikassa huvide kaitsmine, suunates Belgia mängijaid võimalikult palju pigem Belgias asuvasse kui välismaistesse hasartmänguettevõttesse, ei ole vastustaja hinnangul käesoleval juhul mingilgi moel usutav ega tõendatud. See tuleb ilma pikemata ekslikuna tagasi lükata.

4.5.

Seega on jätkuvalt küsimus selles, kas kõnealune reklaamimise keeld Kansspelweti artikli 4 § 2 tähenduses on taotletavat eesmärki arvestades proportsionaalne.

Käesolevas kohtuasjas asjakohase Kansspelweti 2010. aasta muudatusega seotud seadusandlikest dokumentidest nähtub, et seadusandja soov seadust muuta oli suuresti ajendatud sellest, et reguleerida sel ajal esilekerkivat veebihasartmängude nähtust. Konkreetselt viidatakse kõnealuse seaduseelnõu seletuskirjas ka reklaamimise keelu puhul ainult veebisaitide ja *online*-kasiinode tegevusele.⁷ Välismaal asutatud hasartmänguettevõtteid ei ole selles kontekstis otsesõnu nimetatud.

⁴ Samas.

⁵ Samas.

⁶ Vt mh Euroopa Kohtu 6. märtsi 2007. aasta otsus liidetud kohtuasjades Placanica (C-338/04, C-359/04 ja C-360/04) ning 8. septembri 2009. aasta otsus kohtuasjas Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja [Bwin] International (C-42/07, <http://curia.europa.eu/>).

⁷ Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, van de wet van 26 juni 1963 betreffende de aanmoediging van de lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens en het toezicht op de ondernemingen die wedstrijden van weddenschappen op sportuitslagen inrichten, van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij (*parlamendi dokumendid*; Kamer (Belgia esindajatekoda), 2008-09, nr. 1992/001, 18).

Siiski võib väita, et praegune reklaamimise keeld aitab piirata hasartmängude kättesaadavust Belgias elavate tarbijate puhul. Formaalselt ei takista miski neid tarbijaid minemast välismaisesse hasartmänguettevõttesse ja osalemast seal pakutavates mängudes. Siiski võib põhjendatult eeldada, et kui sellistele ettevõtetele reklaami ei tehtud, avaldab see negatiivset mõju nende ettevõtete atraktiivsusele.

Belgia seadusandja on selgelt otsustanud hasartmängupakkumisi piirava süsteemi kasuks, et vähendada sellistes mängudes osalemist, kusjuures tema eesmärk on ennetada liigset mängimist ja hasartmängusõltuvuse teket. On ilmselge, et mida rohkem puutub (potentsiaalselt) hasartmängusõltuvuses olev tarbija kokku hasartmängureklaamidega, seda rohkem tekib tal kiusatus selliseid mängu tegelikult mängida. Selles mõttes võib väita, et reklaami piiramine aitab saavutada taotletavat eesmärki.

Selle vastu võib väita, et saab ka argumenteerida nii, et sama kehtib ka üldise reklaamimise keelu kohta, mis kehtiks eranditult kõigi Belgias asutatud hasartmänguettevõtete suhtes. Ka selline meede piiraks ahvatusi, mis on (potentsiaalselt) hasartmängusõltuvuses oleval tarbijal.

Teisisõnu on küsimus selles, kas diskrimineeriv on niisugune riigisisene õigusnorm, milles on teatud piiratud ja kontrollitud arvule (eranditult Belgias asutatud) hasartmänguettevõtetele ette nähtud Belgia territooriumil erand niisuguste ettevõtete tegevuse suhtes kehtestatud üldisest reklaamimise keelust – isegi kui see on täiesti õiguspärase eesmärgi saavutamiseks –, ilma et kõigi muudes liikmesriikides asuvate hasartmänguettevõtete jaoks oleks võimalik sellist erandit saada.

Hasartmängualased õigusnormid kuuluvad küll sellisesse valdkonda, kus liikmesriikide vahel esinevad märkimisväärsed moraalsed, usulised ja kultuurilised erinevused, mis tähendab, et kui antud valdkonda ei ole liidu tasandil ühtlustatud, siis on iga liikmesriigi ülesanne määratleda vastavalt oma väärtuste skaalale ise niisugused nõuded selles valdkonnas, mis tagavad asjaomaste huvide kaitse.⁸ See liikmesriikide vabadus ei võimalda neil loomulikult siiski reguleerida seda valdkonda diskrimineerival viisil.⁹

Rechtbank (esimese astme kohus) leiab, et vastus küsimusele, kuidas tuleb ELTL artiklit 56 tõlgendada, on käesolevate kaebuste kohta otsuse tegemiseks vajalik. Kui riigisisene õigusnorm, mis keelab hasartmängude reklaamimise, osutub diskrimineerivaks, ei saa selle alusel määrata kaebajatele vaidlustatud rahatrahve.

⁸ Vt mh Euroopa Kohtu 8. juuli 2010. aasta otsus liidetud kohtuasjades Sjöberg (C-447/08 ja C-448/08, EU:C:2010:415) ning [8.] septembri 2009. aasta otsus kohtuasjas Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja [Bwin] International (C-42/07, <http://curia.europa.eu/>).

⁹ Vt mh Euroopa Kohtu 22. juuni 2017. aasta otsus kohtuasjas Unibet International (C-49/16, EU:C:2017:491) ja 4. veebruari 2016. aasta otsus Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, <http://curia.europa.eu/>).

Rechtbank ei tee asja otsust viimase astme kohtuna ELTL artikli 267 kolmanda lõigu tähenduses, sest tema poolt tehtava otsuse peale võib veel kassatsioonimenetluses edasi kaevata.¹⁰

Siiski peab Rechtbank käesolevas faktilises olukorras vajalikuks esitada Euroopa Liidu Kohtule ELTL artikli 267 teise lõigu alusel eelotsusetaotlus, mis käsitleb ELTL artikli 56 esimese lõigu tõlgendamist, enne kui ta teeb sisulise küsimuse kohta otsuse.

NEIL PÕHJUSTEL

RECHTBANK

[...]

viimase kohtuastme kohtuna otsustades [...] [küsimuse vastamise seisukohast puudub tähtsus]

esitab Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

Kas ELTL artikli 56 esimest lõiku tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi niisugune õigusnorm, milles on teatud piiratud ja kontrollitud arvule tegevusloaga hasartmänguettevõtete käitajatele selle liikmesriigi territooriumil ette nähtud erand niisuguste ettevõtete suhtes kehtestatud üldisest reklaamimise keelust, ilma et oleks samas ette nähtud võimalust, et muudes liikmesriikides asuvate hasartmänguettevõtete käitajatele saaks teha samasugust erandit üldisest reklaamikeelust selle liikmesriigi territooriumil?

[lõppvormel ja allkirjad] [...]

¹⁰ 7. mai 1999. aasta Kansspelweti artikli 15/7 § 3.