

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse instituut

Vladimir Dratšjov

**SPORDIKIHLVEDUDELE ASUTAMISVABADUSE JA TEENUSTE VABA
LIIKUMISE KOHALDAMINE**

Magistritöö

Juhendaja
PhD Carri Ginter

Tallinn
2014

Olen koostanud magistritöö iseseisvalt.

Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, olulised seisukohad, kirjandusallikad ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Autor: Vladimir Dratšjov

/allkiri/

.....

/kuupäev/

Töö vastab magistritööle esitatud nõuetele.

Juhendaja: PhD Carri Ginter

/allkiri/

.....

/kuupäev/

Kaitsmisele lubatud

Kaitsmiskomisjoni esimees

/allkiri/

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1 SPORDIKIHLVEDUDE SEKTORI ARENGU ETAPID EUROOPAS	11
1.1 Spordikihlvedudele teenuste vaba liikumise kohaldamise esimene katse	11
1.2 Hall ja must turg spordikihlvedude sektoris	13
1.3 Rahvuslike regulatsioonide kitsaskohad ning halli turu kasv	17
2 PROPORTSIONAALSUSE PRINTSIIBI KOHALDAMINE EUROOPA KOHTU POOLT ASUTAMISVABADUSE JA TEENUSTE VABA LIIKUMISE KAITSEKS	22
2.1 Proportsionaalsuse printsiibi sisuline eiramine.....	23
2.2 Mitmetasandilise proportsionaalsuse testi rakendamine.....	27
2.3 Pettuste ärahoidmine riive õigustusena.....	36
2.4 Monopolide erikohtlemine proportsionaalsuse testi rakendamisel.....	40
2.5 Spordikihlvedude võrdsustamine tavateenustega riive hindamisel	51
3 ASUTAMISVABADUSE JA TEENUSTE VABA LIIKUMISE REALISEERIMISE TAKISTUSED NING NENDE ÜLETAMINE.....	57
3.1 Spordikihlvedude pakkumise majanduslikud eeltingimused.....	58
3.2 Euroopa Komisjoni kohanematus ja tegevuse kaasajastamise vältimatus.....	64
KOKKUVÕTE	71
KASUTATUD LÜHENDID	76
THE APPLICATION OF FREEDOM OF ESTABLISHMENT AND PROVIDING OF SERVICES TO SPORTS BETTING	77
ALLIKATE LOETELU	84
LISAD	92
Lisa 1. Joonised	92
Lisa 2. Valemid	94
Lisa 3. Autori arvutused	94

SISSEJUHATUS

Käesoleva magistritöö teemaks on spordikihlvedudele asutamisvabaduse ja teenuste vaba liikumise kohaldamine. Olukorras, kus reegleid on väga palju ning nad erinevad üksteisest oluliselt, tekivad sektoris tegutsevatel üleeuroopalistel ettevõtetel opereerimiskeskkused. Sellistel puhkudel on vaidluste lahendajaks EK ning viimase otsuste põhjal riigisisised kohtud. Sealt edasi tuleb märkida ka Euroopa Komisjoni rolli, kes EL õiguse valvurina peab liidu õigust rikkuvaid liikmesriike korrale kutsuma.

Viimase kümnendi jooksul ongi spordikihlvedude leviku ja osalt ühiskonna hoiakute muutuste tõttu EK oma lahenditega muutnud liidus kehtivaid arusaamu ning asetanud kogu sektori uude olukorda. Muutuste taustal peavad liikmesriigid tegema valiku, kas allutada spordikihlvedude sektor järelevalve tingimustes vabaturumajanduse põhimõtetele või sulgeda see monopoli kehtestamise kaudu sootuks. EK viimaste lahendite taustal muutub nende valikute edasilükkamine üha keerulisemaks, samal ajal kui probleeme liidu õiguse rakendamisega on siiani rohkelt. Magistritööga analüüsitakse sektori probleeme ning antakse hinnang sellele, kas regulatsioonide ühtlustamise aeg on käes või tuleks liidu tasemel harmoneerimisega oodata. Magistritöö peab leidma vastuse küsimusele, milliste vahenditega on võimalik saavutada sektori efektiivne toimimine ning tagada õnnemängudest tulenevate negatiivsete tagajärgede vähendamine.

Hasartmängu aktuaalsus on aastate jooksul näidanud tõusvat trendi, peamiselt oma majandusliku tähtsuse kasvu tõttu. Euroopa Komisjon avaldas oma hasartmängu puudutavas teatises, et tegemist on EL'is kõige kiiremini kasvava teenusega ehk 15% a, brutotulude kogusummaks oodatakse 2015. a lõpuks 13 miljardit eurot.¹ Hasartmängu sektori kõige tähtsam segment on omakorda spordikihlvedude sektor, seda mitte niivõrd oma suure majandusliku tähtsuse pärast, vaid üleüldiselt talle osutatava meedia ja reklaami tähelepanu tõttu. On üldteada fakt, et spordikihlvedude suurkorporatsioonid üle kogu Euroopa sponsoreerivad aktiivselt suuremaid ja prestiižsemaid spordialasid ning klubisid. Ent vahest veelgi olulisem asjaolu, et hasartmängusektoris on suurem osa juriidilistest vaidlustest ja kohtupraktika konkretiseerimisest algatatud just spordikihlvedude firmade poolt. EK praktikas on hästi tuntud sellised nimed nagu Stanleybet, Unibet, Bwin jt, kes on saanud rea olulisi võite ning

¹ Euroopa Komisjon. The EU Single Market. Gambling. – Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/index_en.htm (21.03.2014).

muutnud meie arusaama hasartmängusektoris lubatud ja keelatud juriidilistest võtetest, mida liikmesriigid eelnevalt olid kasutanud. Euroopa Komisjoni avaldatud roheline raamat „Interneti hasartmängude kohta siseturul“ tõi välja, et spordikihlveod on suurim hasartmänguteenuste segment 32% brutotuluga.² Vaadates Ühendkuningriikide turgu on näha, et suurimad tegijad teenivad kõige enam raha just spordiennustusest.³ Näiteks Unibeti aasta aruandest selgub, et spordiennustuse osakaal tulust on koguni 45%. Viimase puhul on tegemist ühe Euroopa suurima ettevõttega.

Väga aktuaalseks on tänapäeval muutunud seetõttu küsimus sellest, kas näiteks Prantsusmaal kahjumi piiril tegutsev Unibet on õigustatult Saksamaal nimetatud illegaalseks operaatoriks ning jäetud ilma võimalusest oma klientidele seal riigis teenust pakkuda. Siinkohal ei ole kahtlust, et kliente on Unibetil Saksamaal piisavalt ning võimaluse korral teeks ettevõtte kõik endast oleneva, et Saksamaal tegevuslitsentsi saada. Paralleelselt eeltoodud küsimusega muutuvad vaidlused ühiskonna erinevate huvigruppide vahel üha sagedasemaks. Praktika on näidanud, et nii suurt rahvusvaheliselt hästituntud spordikihlvedude pakkujat, nagu seda on Unibet, ei pea kasutajad isiklikult illegaalseks või mingis mõttes lubamatuks ettevõtteks.

EK on ajalooliselt hasartmängu erilist staatust oma lahendites korduvalt käsitleanud ning selgitanud, miks on piirangud liikmesriikide seisukohalt õigustatud. Üks esimesi hasartmängu teemat käsitlevaid EK lahendeid pärineb 1994. a ning on tuntud *Schindler*'i kaasuse nime all. Selles öeldi, et hasartmäng on “veidra iseloomuga” ning kätkeb endas riske, mistõttu on liikmesriikidele jäetud suur diskretsiooniõigus piirangute kehtestamisel.⁴ Kohtuasjas väljaöeldud seisukoht jäi pea kaheks aastakümneks kandvaks aluseks ning sama seisukohta on hilisemates lahendites ka korratud. Ühiskonna hoiakute muutust peegeldavad EK järjepidev hasartmängu piirangute konkretiseerimine ning raamistamine, sisustades selgemalt seda, millal ja millistel alustel võib riik piiranguid kehtestada. Seisukohtade evolutsiooni kinnitab EK 24. jaanuari 2013. a tehtud otsus asjas *Stanleybet* jt, millega kohus sisuliselt tunnistas Kreeka spordikihlvedude turul riigi poolt eraõigusliku aktsiaseltsi vormis asutatud ja laienevat tegevust viljelenud monopoolses seisundis ettevõtte hoidmist mitteõigustatuks, öeldes, et piirang ei ole kooskõlas asutamisevabaduse ja teenuste vaba liikumise põhimõtetega.⁵

² Euroopa Komisjon. Roheline Raamat Interneti hasartmängude kohta siseturul, lk 9. – Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0128:FIN:ET:PDF> (21.03.2014).

³ Regulated European Online Markets Data Report – Summer 2012. GamblingCompliance Ltd 2012, lk 4-11.

⁴ EK 24.03.1994, C-275/92, *Schindler*, eelotsustustaotlus.

⁵ EK 24.01.2013, C-186/11, *Stanleybet* jt, eelotsustustaotlus.

Paralleelselt EK otsustega on muutunud ka ühiskonna hoiakud hasartmängude suhtes. Viimasel kümnendil on mitmekesisistunud ja liberaliseerunud liidu riikide sellealased seadused. Järjest vähem seostatakse hasartmänge ühiskonnas kuritegevuse ja pettustega ning üha rohkem nähakse seda ühiskonnas aktsepteeritud meelelahutuse viisina.⁶ Vaatamata mainitud muudatustele, eksisteerib EL'is rida riike, kes ei ole astunud samme oma seaduste kaasajastamiseks, rakendades selle asemel proteksionismi *status quo* hoidmise läbi. Sellise tegevuse parimaks näiteks on Rootsi, kus spordiennustust võib pakkuda üksnes riiklik monopolettvõtte Svenska Spel. Viimase suhtes on Euroopa Komisjon alustanud juba 2006. a aprillis rikkumismenetlust, kuid pole seni asja EK viinud⁷. Olukord tekitab küsitavusi komisjoni järjepidevuse suhtes peamiselt seetõttu, et käesolevaks ajaks on EK praktika andnud konkreetsed tõlgendused lubatud ning mittelubatud meetmetele, mida liikmesriigid võivad hasartmängudest tulenevate ohtude eest oma siseturul rakendada. Viimase väite kasuks räägivad ka Euroopa Komisjoni poolt välja antud dokumendid, mis sisaldavad endas ekspertkomisjonide hinnanguid ja ettepanekuid, mida võiks EL tasemel ette võtta selleks, et paremini kaitsta tarbijaid illegaalselt turult tulenevate ohtude eest, vähendada mängusõltuvust, kaitsta ühiskonna nõrgemaid liikmeid, tõkestada kokkuleppemängude levikut spordis jpm.⁸

HasMS § 2 lg 1 alusel on hasartmänguga tegemist siis, kui see vastab järgmistele tunnustele: 1) mängus osalemise tingimuseks on mängija poolt panuse tegemine; 2) mängu tulemusel võib mängija saada võidu; 3) mängu tulemus määratakse osaliselt või täielikult juhuslikkusele põhineva tegevusega või see sõltub eelnevalt mitteteadaoleva sündmuse toimumisest. Lisaks määratleb sama seadus neli erinevat hasartmängude alaliiki § 3 lg 1 punktide 1-4 alusel, nendeks on: 1) õnnemängud; 2) loteriid; 3) totod; 4) osavusmängud.⁹

Ilmselt on kõigile hästi teada, et kasiino- ja loteriimängude mängimisel on negatiivsete tagajärgede saabumise oht kardinaalselt erinev ning sellest tulenevalt erinevad õiguslikult neid piiravad meetmed. Viimatimainitud asjaolu annab liikmesriikidele võimalused piirata enam kasiino ja pokkeri mängu, mis kannavad endas suuremat sõltuvusohtu. Eelpoolmainitud põhjenduste tõttu on käesoleva magistr töö teemana käsitletav peamiselt HasMS mõistes toto ehk spordiennustuse alaliik. Praktikast on ühtlasi teada, et kasiino-, bingo-, pokkeri ning spordikihlvedude kliendid on täiesti erinevate huvide ning harjumustega inimestüübid, seetõttu

⁶ V. Dratšjov. Erinevate kihlveomeetodite analüüs 2009. ja 2010. aasta andmete põhjal. Lõputöö. TTÜ Tallinn 2011, lk 9-10.

⁷ Market Barriers: A European Online Gambling Study 2012. Part 1: Topics. Infringement Proceedings. Gambling Compliance 2012, lk 18-19.

⁸ Euroopa Komisjoni Roheline Raamat (vt viide 2), lk 14.

⁹ Hasartmänguseadus 15.10.2008 – RT I 2008, 47, 261; RT I, 29.06.2012, 62.

oleks ebaõige neid samastada. Lisaks on ka empiirilised uuringud näidanud, et mänguautomaatide mängijad omavad suurimat sõltuvusriski ning osalejate ootused erinevad oluliselt teiste liikide mängijatest.¹⁰

Eelnevat on rõhutanud ka EK asjas *Markus Stoß*, öeldes, et on selge, et eri liiki hasartmängud on märkimisväärselt erinevad, eelkõige osas, mis puudutab korraldusviise, panuste ja võitude mahte, potentsiaalsete mängijate arvu, nende esitlust, sagedust, lühidust või korduvat laadi ja reaktsioone, mida nad mängijates tekitavad.¹¹ Kohtujurist lisas oma ettepanekus, et erinevus seisneb mh selles, kas need eeldavad mängija füüsilist kohalolekut või mitte, nagu näiteks kasiinodes pakutavate mängude puhul või internetis analoogseid mängu mängides.¹² Lisaks leidis kohus Schindler'i kohtuasjas veel, et kuigi teised hasartmänguliigid võivad hõlmata loteriidega võrreldavaid panuseid ja sisaldada märkimisväärset osa õnne, on muud rahamängud, nagu näiteks jalgpallivõistlustel ennustamine, nii oma eseme, reeglite kui ka korraldusliku külje poolest erinevad ning neid ei saa samastada.¹³ Seetõttu on oluline piiritleda käesoleva magistritöö teema konkreetse hasartmängu alaliigiga, jättes välja asjasse mittepuutuva kohtupraktika käsitlemise.

Empiirilised uuringud näitavad, et kõige suurem on oht sattuda sõltuvusse mänguautomaatide mängimisel. Samuti on Euroopa Komisjon ja hasartmängusõltuvuse ekspertgrupp leidnud, et hobuvõistluste panustamise puhul tekib sõltuvus kergemini, kui spordipanuste puhul. Kasiinomängudel ja pokkeril on tugev korduvuse iseloom, mis kinnistab sõltuvust märksa kiiremini. Eeltoodust tulenevalt on kasiinomängude, pokkeri ja hobuvõistluste totalisaatori mängude piiramist seadusandjal tunduvalt lihtsam põhjendada, andes seega ühtlasi põhjuse kohelda neid erinevalt tavalisest vabaturu tingimustele allutatud teenusest.¹⁴ Spordikihlvedude puhul on korduvuse iseloom väiksem ning mängija emotsionaalne side spordimängu endaga oluliselt tugevam. Spordikihlvedudest tulenev hasart on väiksem ja panuseid tehakse reeglina arvuliselt tunduvalt vähem, kui näiteks kasiinos. Samuti kasvab ajas erinevate spordialade populaarsus ning rahastamine¹⁵. Üsna oluline osa sellest rahast tuleb spordikihlvedudest, läbi

¹⁰ G. Mayer. T. Hayer. M. Griffiths. *Problem Gambling in Europe: Challenges, Prevention, and Interventions*. New York: Springer 2009, lk 27-28.

¹¹ EK 8.09.2010, C-316/07, Markus Stoß jt, eelotsusetaotlused.

¹² EK 8.09.2010, C-316/07, Markus Stoß jt, kohtujurist P.Mengozzi ettepanek, p 61.

¹³ EK 24.03.1994, C-275/92, Schindler, eelotsustustaotlus.

¹⁴ G. Spindler. W. Hambach. B.Berberich. *The Carmen Media Case - The Expected Catalyst from Brussels for a New Approach to German Gambling Law?* Heinonline 2011, lk 137-138.

¹⁵ T.V.Riper. *Thanks To Media, Sports Industry Growth Set To Accelerate*. Forbes 13.11.2013. – Arvutivõrgus: <http://www.forbes.com/sites/tomvanriper/2013/11/13/thanks-to-mediasports-industry-growth-set-to-accelerate/> (21.03.2014).

klubide ja liigade sponsoreerimise. Seetõttu võib eeldada, et tulevikus on need kaks ala veelgi tihedamalt seotud. Viimast ei saa öelda kasiinomängude kohta.

HasMS eelnõu seletuskirja kohaselt on sõna „toto” totalisaatori algkeelne vorm ning eelnõu koostajad on arvamusel, et sõnale „totalisaator” võiks jätta tema tavapärase tähenduse. Totalisaatori jt ennustumängude üldnimetusena võiks kasutusele võtta uue termini „toto”, millel ei ole välja kujunenud nimetatud alaliikidest kitsamat tähendust. Eelnõu kohaselt on oluliseks praktilist tähendust omavaks muudatuseks kihlvedude, ennustumängude ja totalisaatorite „toto” mõiste alla ühendamine, tänases redaktsioonis hõlmab see enda alla mh ka laulukonkursside või valimiste tulemustele ennustumängu korraldamise.¹⁶ Probleem on aga selles, et sõna „toto” algne päritolu tuleneb kõige tõenäolisemalt Suurbritanniast pärit hobu- ja traavivõistlusi korraldavast tuntud ettevõttest „The Tote”.¹⁷ Nii ettevõtte Tote kui ka totalisaator tähistavad tegevust, mis seisneb isikute panuste vastuvõtmist ja võidusummade proportsionaalset jaotamist¹⁸. HasMS „toto” mõistega on silmas peetud fikseeritud koefitsientidele panuste vastuvõtmist.¹⁹ Viimased kaks omavad põhimõttelist teoreetilist erinevust ning on terminoloogiliselt vastandid, mitte sünonüümid, nagu eelnõu seletuskirja põhjal järeldada võiks. Sellest tulenevalt on käesolevas magistritöös kasutatud läbivalt terminit „spordiennustus” ning hoidutud seaduse terminist „toto”, et vältida eksliku seose tekkimist totalisaator tüüpi ennustusega. Spordiennustuse all on silmas peetud lisaks spordisündmuste panustamisele ka muid mittespordi pakkumisi, millele koefitsiente pakutakse. Seetõttu on nimetus „spordiennustus” jäigemalt seotud just fikseeritud koefitsientidele panuse tegemisega, mille vastandiks, nagu eelnevalt öeldud, on totalisaatori võidusummade proportsionaalse jaotamise meetod. Lisaks on kõigis EK otsustes kasutatud eestikeelset terminit „spordikihlveod”²⁰ ning sellele vastandina „hobuste võiduajamise korraldus”²¹, mis spetsiifilisemalt tähendab totalisaatorit.

Täiendavalt tuleks märkida, et uue terminina on HasMS § 5 lg 1 kasutusele võetud mõiste „kaughasartmängud”, mis hõlmab kõikide kommunikatsioonivahendite liikide vahendusel läbiiviidavaid hasartmänge. Uus mõiste viitab paremini asjaolule, et reguleeritakse igasugust kaughasartmängu - Interneti, mobiilside jt vahendusel korraldatavat, kusjuures mängimisel

¹⁶ Hasartmänguseaduse seletuskiri 2008. 216 SE III, lk 41. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=262129> (21.03.2014).

¹⁷ Vt lähemalt Betfred Corporate. – Arvutivõrgus: <http://www.betfredcorporate.com/?s=tote> (21.03.2014).

¹⁸ V. Dratšjov lõputöö (vt viide 6), lk 7.

¹⁹ Seletuskiri 216 SE III (vt viide 16), lk 41.

²⁰ EK 8.09-2010, C-409/06, Winner Wetten, eelotsusetaotlus.

²¹ EK 30.06.2011, C-212/08, Zeturf, eelotsusetaotlus.

vajaliku info edastamise viis ei oma tähtsust²². Nagu eelnevalt kirjeldatud, on Euroopa suurettevõtete näol valdavalt tegemist spordiennustusekesksete ettevõtetega. Seda kinnitab nende turundusstrateegia ning asjaolu, et kõigi mainitud portaalide menüüs on esivalikus just sport. Nimetatud asjaolu on oluline seetõttu, et spordiennustus on mitmekesine ning võimaldab ettevõtetel üksteisest eristuda. Põhjus peitub selles, et erinevaid spordi koefitsiente peavad ettevõtted ise koostama, samal ajal kui kasiinomängud ja pokkerivõrgud on ettevõtetel ühised ning ostetakse teenusena sisse.²³ Sellisel juhul on erinevus üksnes turunduslikes võtetes. Samuti on viimatimainitud tooted oma tehniliste piirangute tõttu märksa ühekülgsemad ning võidud on sõltuvad juhusliku numbriga generaatori valikutest.²⁴

Taolist lähenemist, mille puhul on ettevõtete jaoks keskseks tooteks spordiennustus, võib põhjendada asjaoluga, et näiteks Eestis on 2012. a sügisel korraldatud uuringu kohaselt kõige enam spordiennustustele panustanud mängijaid vanuses 20-39 a ehk umbes kolm neljandikku kõigist kihlveo ja spordiennustuse mängijatest.²⁵ Sisuliselt tähendab see seda, et enim on spordipanustamisest huvitatud nooremad mängijad, kes ise tegelevad aktiivselt spordiga ning on enim kaasa haaratud. Sellest tulenevalt üritatakse spordiennustuse näol müüa niiöelda eluaegset toodet. Spordiennustus on seega hasartmänguportaalidel peamine klientide meelitamise viis ehk nn *acquisition tool*.

Eelnevast tõusetub käesoleva magistr töö uurimisprobleem, milleks on asutamisvabaduse ja teenuste vaba liikumise kohaldamise küsimus spordikihlvedude sektoris. Töö eesmärgiks on vastata küsimusele, kuidas tagada asutamisvabaduse ja teenuste vaba liikumise toimimine EL'is spordikihlvedude sektoris. Jälgides sektoris asetleidnud arutelusid on magistr töö hüpoteesiks väide, et spordikihlvedude sektoris kriitilise tähtsusega teenuse aspekte tuleks EL'i tasemel harmoneerida. Operaatorite seisukohalt on kriitilise tähtsusega eelkõige mõistlik maksukoormus ning reaalne liikmesriigilt litsentsi saamise võimalus.

Magistr töö esimene peatükk käsitleb sektori ajaloolist arengut, mis on probleemide sisu avamiseks ja mõistmiseks möödapääsmatu ning kaardistab olemasolevaid spordikihlvedude sektoris eksisteerivaid probleeme. Ajaloolises ülevaates analüüsib töö Euroopa Komisjoni 23

²² Euroopa Komisjoni Roheline Raamat (vt viide 2), lk 14.

²³ Triobet. Live-diileriga Kasiino reeglid. – Arvutivõrgus https://www.triobet.ee/est/docs?content=live_dealer_help_video_rule&content_only (21.03.2014).

²⁴ Poker Stars. Juhusliku numbriga generaator. – Arvutivõrgus: <http://www.pokerstars.ee/poker/rng/> (21.03.2014).

²⁵ Eesti elanike kokkupuuted hasartmängudega 2012. TNS Emor. Hasartmängusõltuvuse Nõustamiskeskus 2012. – Arvutivõrgus: <http://www.slideshare.net/rahamin/eesti-elanike-kokkupuuted-hasartmngudega-2012-tns-emor> (21.03.2014).

a tagust ettepanekut reguleerida sektor ning selles sisalduvaid põhilisi komponente. Samuti tutvustab töö esimene osa liikmesriikides hetkel kehtivaid regulatsioone, sh neid, millega sektori ettevõtetele ja regulaatoritele kõige rohkem probleeme esineb. Töö teine peatükk annab konkreetsema ülevaate sellest, millised on olnud liikmesriikide erinevad põhjendused, et õigustada asutamisvabaduse ja teenuste vaba liikumise piiranguid spordikihlvedude sektoris. Lähemalt on käsitletud nende põhjenduste paikapidavust ning erialateadlaste sellealast kriitikat. Peatükk annab analüüsist tulenevalt ülevaate sellest, miks ei ole liikmesriikide põhjendused EK ja teiste huvipoolte kriitikale suutnud vastu seista. Järgnev analüüs peab näitama, kas taotletavaid eesmärke oleks võimalik saavutada vähem piiravate vahenditega. Magistritöö kolmas peatükk uurib lähemalt eraettevõtluse seisukohalt kriitilise tähtsusega aspekte teenuste efektiivsel osutamisel, tuues esile nende reguleerimise vajalikkuse. Reguleerimisvajadust on peamiselt käsitletud läbi maksustamise põhimõtete ning nende ühtlustamise võimalikkuse. Töö viimane peatükk analüüsib sellise reguleerimise võimalikkust ning selle tulemusel sõnastab eesmärkide saavutamiseks vajalikud tegevused ja vahendid.

Käesolevas töös on kasutatud peaaesjalikult võõrkeelset erialakirjandust, nagu näiteks Gianmaria Ajani, Antonio Gambaro jt raamat *Studi in onore di Aldo Frignani : nuovi orizzonti del diritto comparato europeo e transnazionale*. Lisaks on kasutatud erinevate teadlaste rahvusvahelisi erialaseid publikatsioone, nagu näiteks *European Law Review's* Gerald Spindler'i, Wulf Hambach'i ja Bernd Berberich'i artikkel. Magistritöös kasutatakse ajaloolist ja võrdlevat uurimismeetodit. Aluseks on valdavalt võetud erinevate liikmesriikide õigusaktid. Kohtupraktika osas on peamine fookus pööratud EK otsustele, kui liikmesriikide ülesele praktika kujundajale, kuid käsitletud on ka Eesti jt liikmesriikide kohtuotsuseid.

1 SPORDIKIHLVEDUDE SEKTORI ARENGU ETAPID EUROOPAS

1.1 Spordikihlvedudele teenuste vaba liikumise kohaldamise esimene katse

Euroopa Komisjon üritas esmakordselt ühtlustada hasartmängu turgu juba üsna ammu. 1991. a soovitas Komisjon uurimustööle „Gambling in the single market - A study of the current legal and market situation“²⁶ toetudes, et hasartmängusektor peaks olema samuti ühtse turu tingimustele allutatud. Ent toona kukkus algatus läbi mõjuvõimsate liikmesriikide vastuseisu tõttu ning edaspidi jätkati rahvuslikul tasemel reguleerimise teed.²⁷ Juba toona leidis Euroopa Komisjon oma uuringus, et sektor on tugevalt reguleeritud. Lisaks nenditi, et riigisiseste regulatsioonide erinevused olid juba siis märkimisväärsed, vastavalt liikmesriikide ajaloolis-sotsiaalsele arengule. Eraldi rõhutati analüüsis, et hasartmängusektor kogumis on väga arvestatav rahvuslike tulude allikas kogu Euroopa kogukonnas. Seetõttu väitis Komisjon, et hasartmängud omavad riigikassa seisukohalt väärtuslikku sotsiaalset rolli.²⁸ Antud analüüsi lugedes ei ole sugugi üllatav, et põhiargumendina toodi juba siis välja hasartmängude suur majanduslik olulisus, vaatamata sellele, et 1989. a andmete põhjal oli kogu hasartmängusektori käive 46.5 miljardit eküüd²⁹, võrreldes näiteks 2011. a 84.9 miljardise brutotuluga³⁰. Viidatud andmete põhjal oli sektor olnud 1989. a andmete põhjal suuruselt 13. kohal arvuti ning kontoritarvete tööstuse ees.³¹

Vahest veelgi olulisem oli Komisjoni rõhuasetus, et toimumas on suur murrang, mis väljendus ülepiirilise panustamise suurenemises. See omakorda oli tingitud inimeste suuremast liikumisest liikmesriikide vahel, aga eriti telekommunikatsiooni tehnoloogia arengu tõttu. Komisjon nägi muutustes nii negatiivseid kui ka positiivseid aspekte, mis riigiti erinesid. Eriti üllatava aspektina toodi välja, et pea igas liikmesriigis tuleks eraoperaatorite arusaama kohaselt hasartmänge kasvatada ja arendada läbi erasektori ettevõtete, samal ajal kui liikmesriikide valitsusorganid nägid hasartmängu arengu eeltingimuseks selle mingil moel

²⁶ Gambling in the single market - A study of the current legal and market situation. Volume III. Official Publications of the European Communities, BrussEL'is · Luxembourg, 1991.

²⁷ Conclusions of the Presidency. Subsidiarity - Examples of the Review of Pending Proposals and Existing Legislation, lk 24. European Council in Edinburgh 1992.

²⁸ Gambling in the single market. Volume III (vt viide 26), lk 3.

²⁹ Euroopa ühtse rahühiku Euro eelkäija vastavalt allikale: Gambling in the single market - A study of the current legal and market situation. Volume I. Official Publications of the European Communities, BrussEL'is · Luxembourg, 1991, lk 2.

³⁰ *Ibid*, lk 2.

³¹ *Ibid*.

seadusega piiramist (kas täielikult või osaliselt).³² Juba see vaatepunkti erinevus viitas, et liikmesriigid on valmis oma hasartmängusektori tulused aktiivselt kaitsma. Toona, erinevalt tänapäevast, rõhutati kogu raportis korduvalt ka asjaolu, et hasartmängudelt saavad kõik riigid väga arvestatavat tulu ning turu kiire kasvu juures on oodata ka maksutulude edasist suurenemist. Seetõttu võib öelda, et olukord on paljuski sarnane tänasele päevale, kuigi rõhuasetus on vahepeal oluliselt muutunud. Seda paljuski tänu EK otsustele, mis välistasid mitmel korral täielikult legitiimse argumendina liikmesriikide maksude kogumise vajaduse, kuid seda analüüsib käesolev töö juba järgnevas peatükis.

Euroopa Komisjoni 1991. a analüüs „Gambling in the Single Market“ tõi välja tänapäeva seisukohalt teisi olulisi aspekte. Nimelt öeldi seal *expressis verbis*, et mõnel puhul on legislatiivse kontrolli tõeline tulemus olnud see, et sellega välistatakse koduturul kogu mitterahvuslik konkureerimine. Lisakommentaarina on öeldud, et näiteid sellest võib leida üle kogu liidu ja kõigis segmentides, näiteks loteriide ning hobuvõistluste puhul, eriti aga kasiinonduse alal. Lisaks toodi segmentide vahena välja, et põhimõtteliselt jaotub hasartmängu turg kahe liigi vahel – *soft* ning *hard gambling* ehk pehmem ja kõvem hasartmäng³³. Viimasesse kuulusid jaotuse järgi kasiino ning spordikihlveod.³⁴

Uuring leidis, et operaatorite ning reguleerijate vahel on tugev konsensus selles, et esmane hasartmängude reguleerimine peaks toimuma rahvuslikul tasemel. See peegeldab eelkõige muret rahvuslike eelistuste ja maksude üle. Reguleerijad said enamasti garanteeritud fiskaaltulude näol ning operaatorid läbi ainulitsentsi omamise otsesest kasu. Rahvusvahelised eraõiguslikud operaatorid avaldasid seevastu soovi saada võrdsetel tingimustel ligipääs liikmesriikide siseturgudele ehk teisisõnu regulatsiooni EL tasandil.

1991. a dokumentide põhjal tulevad selgelt välja liikmesriikide huvid. Spordikihlvedude ning loteriide sektoris on selleks otseselt riikide poolt soovitatav rahaline tulu, uuringus on seda nimetatud maksutulude veduriks.³⁵ Teise aspektina võib välja tuua ka riigipiiriülese mängimise võimaluste keelamise (eriti loteriide korraldamise puhul), mida riigid juba siis üritasid ennetada ning turult välja juurida.³⁶ Seda tõendab ka 1992. a asetleidnud *Schindler*'i kohtuvaidlus, mida käesolev töö analüüsib lähemalt teises peatükis. Vaatamata eelnevale

³² *Ibid*, lk 4.

³³ Kuigi siinkohal on tegelikult silmas peetud tõsisemate (*hard*) ja vähemtõsiste (*soft*) tagajärgedega hasartmängu.

³⁴ *Ibid*, lk 4.

³⁵ *Ibid*, lk 16.

³⁶ *Ibid*, lk 18

toodi uuringus välja, et totalisaatorite ning hobuvõistluste sektoris on riigipiiriülene panustamine laialt levinud ning ka aktsepteeritud. Põhjendusena toodi näiteks asjaolu, et Prantsusmaal pidi miinimumpanus olema suurem, kui näiteks Belgias³⁷. Tolleaegne olukord oli mängija jaoks sarnane praegusega, kui siis oli kasulik panustada mujal väiksema miinimumpanuse tõttu totalisaatoril, siis praegu on vahe näiteks selles, kui suur on maksutase erinevates riikides ehk see kui palju mängija peab pikas perspektiivis emotsiooni saamiseks raha kulutama.

Kokkuvõtteks võib öelda, et tehtud uuringud keskendusid peaaesjalikult maksutaseme ning tulude uurimisele, seega üleeuroopalise reguleerimise ideena nähti nii üldiselt seaduste reguleerimist kui ka maksude ühtlustamist. Viimast just seetõttu, et riigiti olid erinevused väga suured ning oluliselt erines ka see, kuhu ja kuidas maksutulu suunati. Siiski ei saa jätta tähelepanuta, et Euroopa Komisjon pidas turgude ühtlustamise plaani puhul silmas, et ühtlustada tuleks täielikult kõik asjassepuutuvad aspektid, sealhulgas maksustamine, reklaam, turule sisenemise tingimused jpm.

Tänapäeva seisukohalt vaadates tundub tollane plaan ülimalt ambitsioonikas. Paljuski seetõttu, et hasartmängude areng oli 23 a tagasi riikliku reguleerimise seisukohalt väga varajases staadiumis ning selle ühtlustamisel tulnuks liikmesriikidel teha palju olulisi kompromisse. Vahest seetõttu loobuti plaanist juba 1992. a, pärast kolme põhjaliku analüüsi koostamist. Suur osa probleeme oli kaardistatud, kuid lahendusi ning konsensust oli liikmesriikide vahel sel hetkel vähe. Probleem oli ka selles, et toleaeagsed maksustamise alused ning määrad on niivõrd erinevad tänapäevastest, et näiteks internetihasartmängu tulekuga oleks tulnud kõike veelkord väga põhjalikult muuta juba kümnekond aastat hiljem või veelgi tõenäolisemalt protsessi käigus, isegi kui liikmesriigid oleks selle heaks kiitnud.

1.2 Hall ja must turg spordikihlvedude sektoris

Suurt revolutsiooni hasartmängude sektoris laiemalt võib seostada interneti tulekuga. Esimene internetis opereeriv spordikihlvedude pakkuja oli Intertops.com, kes alustas tegevust 1996. a. Kiirem arenguetapp hakkas peale umbes millenniumi paiku, kui olid asutatud enamus Euroopa suurtest ettevõtetest nagu Unibet, Expekt, Bwin jt³⁸. Interneti kasutuselevõtt ja

³⁷ *Ibid*, lk 20.

³⁸ OnlineGambling.com. The History of Online Gambling From the '90s to today... – Arvutivõrgus: <http://www.onlinegambling.com/online-gambling-history.htm> (22.03.2014).

kaughasartmängu võimaluste kiire kasv koos erinevate riiklike õigusnormidega ei ole mitte üksnes suurendanud hasartmänguteenuste seaduslikku pakkumist teatavates liikmesriikides, vaid on toonud kaasa ka ulatusliku loata tegutseva piiriülese turu. See hõlmab halli ning musta turgu. Esimene on kolmandas liikmesriigis litsentseerimata, kuid oma litsentsiriigis seaduslikult tegutsev operaator. Teine on ebaseaduslikke kihlvedusid ning mängu pakuvad isikute ühendused. Viimased ei ole operaatorid legaalses mõttes, pigem on tegemist organiseeritud kuritegevuse ühe alaliigiga. Teisisõnu puuduvad nende tegevusel igasugused legaalselt väljastatud litsentsid või load.³⁹ Probleem seisneb selles, et halli turu ettevõtted reklaamivad ja pakuvad hasartmänguteenuseid teiste liikmesriikide kodanikele. Kõnealune loata tegutsev piiriülene turg jääb tarbijatele kättesaadavaks, valdavalt seetõttu, et puudub tulemuslik ligipääsu piiramise vahend. Sel viisil konkureerivad nad liikmesriikides seaduslike pakkumistega, mis on tarbijatele riigisiselt vabalt kättesaadavad.

Varem oli suurem osa ärist registreeritud *offshore* piirkondadesse ning tegutseti pigem näilise litsentsi alusel, kui reaalse legaalse õigusega. Taolised ettevõtjad kujutasid endast midagi halli ja musta turu vahepealset, sõltuvalt konkreetsest *offshore* piirkonnast. Näiteks Betsson Group'i⁴⁰ kuuluva ettevõtte, varasemalt iseseisva operaatorina tuntud, Nordicbet.com'i (NGG Group)⁴¹ hetkel kehtiv spordiennustuse litsents omab numbrit CL2/355/2007⁴², seejuures on litsents kehtiv alates 15. detsembrist 2009. a. Litsentsi numbri viimased neli järjekohta viitavad aastale, mil Nordicbet litsentsi taotlema hakkas. Enne Malta litsentsi saamist omas firma juriidilist aadressi ning tegevusluba Costa Rical. Viimane on hea näide eelpoolmainitud olematust litsentsist ning sisuliselt seisnes juriidilise aadressi registreeringus kohalikus äriregistris. Ettevõtte on asutatud 2002. a ning seega tegutses viis aastat *offshore* litsentsi alusel, võttes vastu panuseid pea eranditult Euroopa klientidelt.⁴³

Analoogsetest piirkondadest pärit litsentse omasid aastatel 1996-2004. a mitmed turu suurettevõtted, kes aegamisi enda likviidsuse ja usaldusvääruse tõstmiseks vahetasid need Euroopa litsentside vastu välja. Nende uued litsentsid ei olnud endiselt tõsiseltvõetavad suurriikide tegevusload, kust pärinesid ka näiteks vastavate ettevõtete kliendid, vaid Euroopa sisesed *offshore* load, näiteks Jersey ja Küpros. Siinkohal on asjakohane meenutada, et kuni

³⁹ Euroopa Komisjoni Roheline Raamat (vt viide 2), lk 6.

⁴⁰ Betsson AB - Interim Report for the period 01.01.2012 – 30. 06.2012. Stockholm 2012, lk 1. Arvutivõrgus: <http://files.shareholder.com/downloads/AMDA-1D21B7/3037053953x0x699017/8939EC27-BC2F-4181-8FBD-17345ED01338/062012.pdf> (22.03.2014)

⁴¹ *Ibid*, lk 6.

⁴² Nordic Odds Ltd operating under License CL2/355/2007 effective date 15.12.2009. Info kättesaadav: Nordic Gaming Ltd kodulehel. – Arvutivõrgus: https://www.nordicbet.com/eng/home_page/ (23.03.2014).

⁴³ Nordic Gaming Group Shareholders Newsletter May 2007 (Avaldamata allikas, materjal kättesaadav autorile).

tänase päevani on üks populaarsemaid riike Malta, kus juriidilist aadressi omab suur hulk sektori ettevõtteid, liitus EL'iga 2004. a.⁴⁴ Seega on Malta puhul tänasel päeval tegemist riigiga, kes on oma *offshore*'i staatusest teatud mõttes välja kasvanud, kuid vaatamata kõigele, ei oma piisavalt usaldusväärset suurriikide silmis. Teisalt on Costa Rica taolisi saareriike Euroopa mandril küllaldaselt tänase päevani ning osa neist EL'ist väljas. Nad väljastavad jätkuvalt enda teiste poolt tunnustamata litsentse. Üheks selliseks näiteks on Jersey, mis ei ole EL liige, kuid kellel on viimasega niinimetatud eriline suhe, mille alusel võib lihtsamalt öeldes saareriiki pidada liikmeks kaupade vaba liikumise mõttes, kuid muus mõttes ei ole tegemist liidu liikmega.⁴⁵

Vahest kõige markantsem ning kurvem näide *offshore* litsentside alusel opereerinud ettevõttest on Pointbet. See firma pakkus valdavalt tol ajal populaarseid Aasia koefitsiente, mis on oma olemuselt spordikihlvedude tasapanused.⁴⁶ Ettevõtte pakkus tundmatu litsentsi alusel Euroopa klientidele teenust aastatel 2004-2007. Kinnitamata andmetel oli tegemist Indoneesias Batami saarel registreeritud ettevõttega, kes omas ka antud riigis väljastatud litsentsi kaughasartmänguturul tegutsemiseks. Vaatamata oma juriidilisele aadressile, turundas Pointbet end valdavalt Euroopa turul läbi mitmete hüpikreklaamide ning foorumite⁴⁷. Pointbeti klientide näol oli tegemist professionaalsete või vähemasti teadlike panustajatega, kes hoidsid kontodel suhteliselt suurt hulka raha. 2006. a viimastel kuudel hakkasid rahulolematud foorumi kasutajad kurtma, et firma on jäänud hiljaks mitmete väljamaksete teostamisega ning juba 17.märtsi.2007.a raporteeris spordiennustusportaalide hindamise sait Sportsbook Review oma lehel, et Pointbet'i koduleht on maas, seega sellest võis järeldada, et ettevõtte on tegevuse lõpetanud.⁴⁸

Sportsbook Review hinnangul oli firma mängijatelt varastanud miljoneid ning teadaolevalt ei eksisteerinud ühtegi juriidilist vahendit, mis tagaks mängijate vara tagastamist või seda, et Indoneesia riigorganid oleksid asjasse kuidagiviisi sekkunud. Antud näites realiseerus

⁴⁴ European Union. How EU works. History 2000 – 2009. – Arvutivõrgus: http://europa.eu/about-eu/eu-history/2000-2009/index_en.htm (22.03.2014).

⁴⁵ States of Jersey. Jersey's relationship with the UK and EU. – Arvutivõrgus: <http://www.gov.je/Government/JerseyWorld/InternationalAffairs/Pages/RelationshipEUandUK.aspx> (21.03.2014).

⁴⁶ Olybet. Juhised, punkt 2.5.7.2 jyv. – Arvutivõrgus: <https://ee.olybet.com/et/Sports/Static.bet?Page=SportsPreMatch-Instructions> (22.03.2014).

⁴⁷ Autorile teadaolevalt on Betting advice kasutajafoorumis Pointbet viinud läbi turunduskampaaniat, näiteks võib tuua foorumi teema, mis on arvutivõrgus: <http://forum.bettingadvice.com/showthread.php?t=5027> (22.03.2014).

⁴⁸ Sportsbook Review. SBR Review: Pointbet. – Arvutivõrgus: <http://www.sportsbookreview.com/pointbet/> (22.03.2014).

offshore'i risk täielikult ning Euroopa ja teiste piirkondade mängijad ei omanud ka ühtegi kabeinstantssi, mis oleks nende õigusi mingilgi viisil kaitsnud. Pointbet'i tekitatud kahju ei toonud suure tõenäosusega endaga kaasa kiiret ja otsustavat tegutsemist Euroopa riikide seadusandjate poolt, kuid on tänase päevani üks eredamaid näiteid selle kohta, milliseid negatiivseid tagajärgi võib reguleerimata turg endas kätkeada. Selles osas tuleks kahtlemata nõustuda nendega, kes ei poolda teenuste vaba liikumise erandite eemaldamist hasartmängu turult ning ühtse liidu tasandil regulatsiooni vastuvõtmist paindlikkuse saavutamiseks.

Suurem õitseng internetis tegutsevatele hasartmängu ettevõtetele järgnes dot.com buumi ajal vahetult enne aastatuhande vahetust ning peale seda. Eestis ja Euroopas hästi tuntud spordiennustuse operaatorid nagu Expekt.com, Nordicbet.com, Triobet ning Betway.com asutati kõik aastatel 1999-2006. Just aastad 1998-2006 olid ilmselt antud sektoris kõige kiirema kasvuga, mil turule sisenes enim uustulnukaid. Enamasti suutis iga uustulija sel perioodil kasumit teenida ka väga kesise teenusega tulenevalt asjaolust, et nõudlus ületas mitmekordselt pakkumise.⁴⁹ Ülikiire kasvuperioodi lõpuks võib lugeda USA Senati poolt vastu võetud *Unlawful Internet Gambling Enforcement Act*'i vastuvõtmist, mis pidurdas mõneks ajaks sfääri kasvu, sest keelas illegaalseid operaatoreid, ehk neid, kes ei omanud USA poolt väljastatud litsentsi, vastu võtmast panuseid USA kodanikelt. Peamine USA Senati põhjendus seaduse vastuvõtmiseks oli asjaolu, et läbiviidud uuringu alusel oli kaughasartmängu populaarsuse kasv pankade ja krediitiasutuste jaoks suurenev probleem.⁵⁰

Mõned sfääri suuretegevõtted nagu Sportingbet, OnGame, Betandwin kaotasid päeva pealt suure osa oma väärtusest, tulenevalt asjaolust, et panustas kõige enam kasvule USA turul. Sellele ajastule järgnevat etappi võib kirjeldada kui valdkonna küpsemise ajajärku. Tegemist ei olnud enam reguleerimata kõrge tootlikkusega äriideega. Omanikel tuli arvestada riikide tahtega ning väga hästi planeerida oma tegevust ja turundust tulevasteks perioodideks.⁵¹ Kuigi otsese seose väljatoomiseks napib teaduslikku materjali, on USA Senati poolt vastuvõetud otsus litsentseerimata ettevõtete suhtes USA kodanikelt panuste vastuvõtmise keelustamine otseseks suunanäitajaks Euroopa riikidele. Sisuliselt tähendas see, et iga riik annab täna välja oma litsentsi ning ettevõttel peab rahvusvahelistumise korral olema mitukümmend kehtivat

⁴⁹ V. Dratšjov lõputöö (vt viide 6), lk 10.

⁵⁰ N. Rose. Viewpoint: The Unlawful Internet gambling Enforcement Act of 2006 Analyzed. Gaming Law Review Volume 10, Number 6, 2006, lk 537.

⁵¹ V. Dratšjov lõputöö (vt viide 6), lk 11.

litsentsi üle Euroopa, et opereerida nõnda, nagu seni oli kombeks.⁵² Selle suunaga on kaasa läinud ka üks Euroopa spordipanustamise suurettevõtetest Unibet, kes muuhulgas tühistas oma Malta litsentsi⁵³, mille alusel opereeris varasematel perioodidel üle Euroopa ning omab hetkel mitmeid riiklikke litsentse liidu liikmesriikides sh Taanis, Itaalias, Belgias, Prantsusmaal ja Eestis. Unibet on vähemalt neli oma litsentsidest saanud viimase kahe aasta jooksul ehk vahetult peale erinevate liikmesriikide seaduste jõustumist.⁵⁴

1.3 Rahvuslike regulatsioonide kitsaskohad ning halli turu kasv

Prantsusmaal jõustus hasartmänge reguleeriv õigusakt 2010. a. Selle alusel ei saa spordiennustuse ettevõtted pakkuda koefitsiente, mille teoreetiline kasumimarginaal on alla 15%. Teoorias tundub see sektori ettevõtjatele atraktiivseks, sest garanteerib vähemalt 15% bruto kasumimarginaali, kuid reaalsus on Prantsusmaal osutunud vastupidiseks – alates seaduse jõustumisest on mitmed ettevõtted loobunud turul opereerimisest. Põhjus on selles, et esiteks on seaduse alusel spordiennustuse efektiivne maksukoorem väga kõrge, see moodustub mitmetest komponentidest ning selle absoluutväärtus ulatub 9% käibest. Teiseks oli enne seaduse jõustumist musta turu hinnanguline maht käibe alusel ca 35 miljardit eurot.⁵⁵ Unibet PLC märgib oma 2012. a aruandes, et nende spordiennustuse segmendi pealt makstud maks moodustas aasta peale kokku 9,3% käibest ehk pisut enam, kui seadusejärgne arvutus näidata võiks⁵⁶.

ARJEL⁵⁷ ehk Prantsusmaa kaughasartmängude reguleerimisorgan, tegi oma 2011. a septembri ametlikus pöördumises riigi valitsusele ettepaneku muuta maksustamist. Soovituse kohaselt tuleks regulatsiooni muuta Taani, Eesti jt liikmesriikide sarnaseks, sel juhul maksustatakse mitte pandud panuste summat, vaid müügi brutotulu. Prantsusmaa toonane valitsus jättis märkuse tähelepanuta. ARJEL'i soovitus seisnes minimaalse teoreetilise marginaali määra tõstmises kehtivalt 85%-lt 95%-le.⁵⁸ Gambling Data koostatud Prantsusmaa turu 2011. a analüüsi kokkuvõtte andis samuti värsketele õigusaktile negatiivse hinnangu, öeldes et

⁵² Study of gambling services in the internal market of the European Union. Final Report. 14 June 2006. European Commission 2006. – Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/docs/study1_en.pdf (22.03.2014).

⁵³ Lotteries & Gaming Authority Malta. Cancelled Licenses. – Arvutivõrgus: <http://www.lga.org.mt/content.aspx?id=121763> (22.03.2014).

⁵⁴ Unibet PLC Annual Report 2012. Unibet Group PLC, lk 20. – Arvutivõrgus: <http://www.unibetgroupplc.com/pages/951/Unibet%20Annual%20Report%202012.pdf> (21.03.2014).

⁵⁵ *Ibid*, lk 91-92.

⁵⁶ *Ibid*, lk 36.

⁵⁷ Autorité de Regulation des Jeux en Ligne (Autori selgitus: Prantsusmaa hasartmängu järelevalveorgan).

⁵⁸ Market Barriers (vt viide 7), lk 24-25.

litsentseeritud internetipõhised spordipanustamise, hobuvõidusõidu totalisaatorite või pokkeri operaatorid, kes tegutsevad Prantsuse turul, vaevlevad kõik kahjumi piiril. Turgu iseloomustavad kõrged maksumäärad, piiratud tootevalik ja seaduslik raamistik. Viimase mitteametlik eesmärk on kaitsta eelnevalt monopoliseisus olnud riiklikke operaatoreid.⁵⁹

Sama raporti spordiennustuse kokkuvõte märgib, et just see segment on olnud uue seaduse järgi suurim kaotaja. Raport kannab seadus sisuliselt maksukoorma üle panustajatele, sest väiksemad väljamaksud tähendavad seda, et meelelahutusse investeeritud raha kulutatakse märksa kiiremini ning see põhjustab omakorda kiire huvi kaotuse toote vastu. Kuna spordiennustuses tegutsevate ettevõtete minimaalne teoreetiline kasumimarginaal ei tohi ületada 85%, siis sisuliselt tähendab see 60% müügi brutotulu maksutaset, mis on 30 korda enam, kui näiteks Eesti HasMS alusel makstav summa.⁶⁰ Joonis 1 illustreerib Prantsusmaa ja Eesti kliendile pakutavaid sama mängu koefitsiente⁶¹. Nagu näha, on sisuline erinevus märkimisväärne.

Prantsuse kaughasartmängu turu ülevaade lõpeb tõdemusega, et suur osa mängijatest, kes on enne mänginud niinimetatud illegaalsel lehtedel, kuna nende IP-aadresse enne 2010. a seaduse jõustumist ei blokeeritud, on praeguseks õppinud taolistest piirangutest mööduma, kasutades selleks virtuaalseid privaatseid võrgustikke ehk VPN ühendusi. Ka maksete blokeerimist, mida kehtiv seadus samuti ette näeb, saab neutraliseerida, kasutades internetipõhist rahakotti⁶², kuhu raha kandmine on igati lubatud ning kust omakorda kantakse raha edasi spetsiifilisele mängukontole. Operaatorid kinnitavad, et mitmed nende suurmängijad on lõpetanud mängimise ning üldine aktiivsus on märgatavalt vähenenud.⁶³ Kokkuvõttes on Prantsuse turu operaatorid kurnud järelvalve organitele seda, et illegaalse turu ehk riigi litsentsi mitteomavate ettevõtete juures panustamine on väga kõrge ning kasvav trend. ARJEL vaidleb vastu, et ligi 80% Prantsusmaa kaughasartmängu turust toimub legaalsete operaatorite kaudu. Litsentseeritud operaatorid viitavad samas asjaolule, et ligi 2/3 internetipõhisest spordipanustamisest toimub illegaalselt⁶⁴.

⁵⁹ French Gaming Market Report. GamblingCompliance Ltd July 2011, lk 7. – Arvutivõrgus: http://www.gamblingdata.com/files/French%20Gaming%20Market%20Report%20FINAL%20July2011_0.pdf (23.03.2014).

⁶⁰ *Ibid*, lk 10.

⁶¹ Vt Lisa 1, joonis 1.

⁶² nt Skrill ja PayPal.

⁶³ French Gaming Market Report (vt viide 59), lk 7.

⁶⁴ Market Barriers (vt viide 7), lk 92-93.

Nagu eelnevast analüüsist nähtub, on Prantsuse uus seadus äärmiselt konservatiivne ning soosib turul eelnevalt monopoli rollis olnud riigiettevõtteid FDJ ja PMU. Esimene neist pakub loterii teenuseid ning teine hobuvõidusõidu totalisaatorit ning pokkerimänge. FDJ omanikuks on Prantsuse riik 72% aktsiate kontrollpakiga⁶⁵ ning PMU on majandushuvi ühing (eestipäraselt MTÜ). Viimase erilist sidet riigiga on keeruline alahinnata, vastavale asjaolule viitab ka Euroopa Esimese Astme Kohtu 1989. a otsus T-67/94, kus leiti, et Prantsusmaa on PMU'le andnud ebaõiglast riigiabi mitmetes episoodides⁶⁶. Seega on antud seadust hinnates lihtne märgata ühe huvigrupi kaitsmist ning teiste, eraettevõtete, huvide ignoreerimist. Võib üksnes eeldada, et taoline seadustega manipuleerimine maksab pikas perspektiivis kätte, sest sektori areng on pärsitud ning välisinvesteeringute pidurdumine ja kapitali väljavool halvendavad veelgi tavaklientide olukorda. Arvestades asjaolu, et juba praegu, kõigest 3 aastat peale seaduse jõustumist, on selgelt märgata illegaalse turu osakaalu kasvu, on vaid aja küsimus, mil riik oma seadusi jälle muutma asub.

Kuigi Prantsusmaal veel märke seaduse reformimisest ei ole, on värsked uudised Itaaliast, kes uuendas hasartmängualaseid seadusi varem, viidates sellele, et riik on otsustanud kiirelt ja resoluutselt tegutseda. Nimelt esitas Itaalia Maksupolitsei Senatile aruande 2013. a kohta, mis kinnitas kartusi selle kohta, et illegaalne turg on kiirelt kasvamas ning hinnangud näitasid, et saamata jäänud maksutulu kasv 2012. a võrreldes moodustas 240%. Seejuures oli illegaalsete operaatorite käive 2013. a 23 miljardit eurot ning legaalsete oma 80 miljardit. Itaalia seadusandja otsustas kiirelt tegutseda ning võttis RaM nõuande maksustamise muutmise kohta kuulda. Järgmisest aastast rakendub Itaalias spordikihlvedude, loto ning superenalotto hasartmänguliikidele brutotulu põhine maks, senise käibepõhise maksu asemel. Selleks muudeti jaanuari lõpus Senati poolt kiirkorras ka seadust, et anda valitsusele muudatuste sisseviimiseks vajalikud 12 kuud. Kuigi antud töö kirjutamise hetkel on veel teadmata, kui palju efektiivne maksumäär väheneb, on siiski tegemist reguleeritud ettevõtete jaoks positiivse uudisega ning oodata võib märksa väiksemat maksukoormust.⁶⁷ Üks markantne näide on Rootsi, kus kohalik hobuste võidusõite korraldav totalisaator ATG kaalus mõtet kolida oma internetiteenused *offshore* riiki, nagu näiteks Malta, sest oli väga rahulolematu ühelt poolt ebaausa konkurentsiga ning teiselt poolt ülikõrge maksukoormusega. ATG nõudis Rootsi riigilt kiiret seaduse muutmist, kuid viimane oli pigem äraootaval seisukohal, et

⁶⁵ Hayat Gazzane. Jackpot pour La Française des jeux en 2012. *le Figaro*, 02.01.2013. – Arvutivõrgus: <http://www.lefigaro.fr/societes/2013/01/03/20005-20130103ARTFIG00280-jackpot-pour-la-francaise-des-jeux-en-2012.php> (21.03.2014).

⁶⁶ EK 12.08.1998, C-51/90, Comos Tank jt vs. komisjon.

⁶⁷ G. Wood. Tax Changes Step Closer As Italy's Finance Police Claim Illegal Gambling Is Growing. Gambling Compliance 2014. – Arvutivõrgus: <http://www.gamblingcompliance.com/node/53246> (23.03.2014).

vaadata, mis saab teistes liikmesriikides (nagu ülal kirjeldatud Itaalia ja Prantsusmaa).⁶⁸ ATG on töö kirjutamise ajaks siiski loobunud *offshore* piirkonda kolimise mõttest, sest jõudis Rootsi valitsusega maksukoorma vähendamise osas kokkuleppele⁶⁹.

Prantsusmaa ja Itaalia värske õppetund on kaughasartmängude turu arengut silmas pidades väga oluline, sest tuletab selgelt seaduseandjatele meelde, et loomulikku ja evolutsioonilist rada pidi arenenud vabaturumajandust on ülimalt keeruline ja vahest isegi mõttetu allutada totaalsele kontrollile. Seejuures eriti kaudse või otsese eesmärgiga inimestelt rohkem maksuraha saada. Ajaloolisi eesmärki mittetäitvaid näiteid on olnud selleks liiga palju. Võtame näiteks kasvõi USA niinimetatud kuiva seaduse. Ajaloolased on välja toonud, et toona oli eesmärgiks vähendada tarbimist, elavdada majandust ning vähendada riiklike kulutusi seoses alkoholist põhjustatud kuritegevusega, kuid tulem oli risti vastupidine – kuritegevus ja korrupsioon tõusis, tarbimine jäi samaks. Seatud eesmärgid jäid saavutamata, kuid see eest toodeti kõrvalproduktina juurde uusi, märksa hullemaid.⁷⁰ Prantsuse ja Itaalia võrdlemisi uued kaughasartmänguseadused viitavad täpselt samale: tarbimine on jäänud hinnanguliselt samaks, ent legaalse operaatorite tulud kahanevad ning kõrvalproduktina on teenuse kvaliteet oluliselt kehvem, kui teistes riikides, kus hasartmängud on mõistlikult reguleeritud. Juriidiliselt on riigid seega teelahkmed, kas jääda kindlaks oma senistele seadustele, või leppida kokku teatud raamides, mille piires suudaks neil teenust pakkuvad ettevõtted legitiimsel teel halli ja musta nimekirja ettevõtetega võidelda.

Tasub lisada, et mõnes mõttes oli halli turu vaba tegutsemine parem, sest sinnamaani arenes turg pigem loomulikku teed ning puudus otsene vastuolu. Paljud ettevõtted, kelle meetodid ja litsentsid äratasid esialgu kahtlust, kasvasid hiljem välja spordikihlvedude tippbrändideks. Viimased üritavad igal võimalikul moel tõsta oma usaldusväärsust ja täita kõiki vastavusnõudeid. Mõistagi on siinkohal kriitiliseks küsimuseks, kas reguleeritud turul suudetakse mh kasumlikult opereerida. Kui vastus eelnevale küsimusele on eitav, saavad sellistest operaatoritest automaatselt halli turu liikmed. Ent mängijate jaoks on endiselt tegemist usaldusväärsete firmadega ning teiseks on suhteliselt lihtne mööda minna riiklikest IP-aadresside blokeerimise meetoditest. Käitumist soodustab inimeste arusaam, et varem oli blokeeritud ettevõtte lubatud ning usaldusväärne, kuid nüüd piiratakse sellele ligipääs

⁶⁸ ATG's plight highlights need for "structural solution" in Sweden. World Online Gambling Law Report. Volume: 12 Issue: 8 (August 2013), lk 5.

⁶⁹ L. Sennevall. Swedish Monopolies Embrace Regulatory Changes. Gambling Compliance 2014. – Arvutivõrgus: <http://www.gamblingcompliance.com/node/53237> (23.03.2014).

⁷⁰ M. Thornton. Cato Institute Policy Analysis No. 157:Alcohol Prohibition Was a Failure. CATO Institute 1991.

meevaldselt ja suunatakse operaatorite juurde, kelle juures mängimine seondub kehvema teenusega. Teisisõnu tekib mängijal kognitiivne dissonants, mille tulemusel sildistatakse riiklik reguleerija halvaks, kuid siiani kasutatud brändi kuvand jääb samaks või isegi paraneb. Seega võib järeldada, et liikmesriigid on endale loonud kunstliku vastuolu. Operaatoritel ei jää midagi muud üle, kui jääda oma endistelt turgudelt kõrvale ning mängijatel omakorda leppida kehvema teenusega. Üheselt on selge, et rahvuslikult range reguleerimise teed läinud liikmesriikide rohkus suurendab eeltoodu vastasseisu, mitte ei too sellele leevendust.

Töö esimene peatükk on näidanud, et liikmesriikide 20 aasta tagused valikud on osutunud problemaatiliseks turu efektiivse toimimise seisukohalt ning tänaseks päevaks toonud endaga kaasa ulatusliku halli turu. Viimase vastu on liikmesriigid rakendanud erinevaid meetmeid, mis kriitikute arvates ei õigusta asutamisvabaduse ja teenuste vaba liikumise piirangute kehtestamist. Magistritöö järgnev peatükk käsitlebki lähemalt taoliste meetmete rakendamist ja nende õigustatust kohtupraktika seisukohalt. Samuti analüüsib töö teine peatükk seda, kas kõiki spordikihlvedude ettevõtteid on mõistlik *a priori* halli turu liikmeteks nimetada ning miks võib taoline lahterdamine olla ebaõiglane.

2 PROPORTSIONAALSUSE PRINTSIIBI KOHALDAMINE EUROOPA KOHTU POOLT ASUTAMISVABADUSE JA TEENUSTE VABA LIIKUMISE KAITSEKS

Kuigi kaughasartmängu turu algusperioodiks võib lugeda millenniumi saabumist⁷¹, ulatub EK sellealane praktika isegi kaugemale, kui saabus esimene lahend Schindler'i kohtuasjas, mille olulisust on ka tänapäeval raske alahinnata. Seega saab käesoleval aastal 20 a esimese lahendi ilmumisest ning sektori reguleeritud arengust⁷². Vaatamata sellele, et kohtud ei ole otseselt liikmesriikidele või Komisjonile tegevuskava ette andnud, on nad siiski selle aja jooksul vastanud reale väga olulistele küsimustele, mis otseselt mõjutavad EL seadusandjate tegevust. Lisaks on EK läbi mitmete eelotsustusmenetluste aidanud riigisisestel kohtutel lahendada kaughasartmängualaseid probleeme ja kui mitte ühtlustada, siis vähemalt liikuda koherentsete põhimõtete poole, mis loodetavasti aitavad tulevikus luua ka kaughasartmängu turul ühtse ja kontrollitud, mängijate huve primaarseks pidava õigusaktide kogumiku, mis ei pärsiks liigselt sektori arengut.

Alates komisjoni esimesest katses luua supranatsionaalne õigusakt 1991. a, on põhjendused, miks mitte lubada üksikutele riigisisestele turgudele rahvusvahelisi ettevõtteid, liikunud üha kaugemale esialgsetest nähtavatest asjaoludest ja läinud juriidiliselt üha keerulisemaks. Selle algpõhjuseks võib lugeda Schindler'i otsust, mis lubas liidu õiguse eranditena üksnes ülekaalukat avalikku huvi ning eitas kõikvõimalike muid, sh rahalisi motive. Võib ennatlikult öelda, et kõik järgnev on olnud osa ühest suurest juriidilisest strateegiamängust, kus üheks pooleks on liikmesriigid ja nende esindajad ning teiseks pooleks tõusva mõjuvõimuga eraettevõtted. Suures plaanis on esimeste huviks kaitsta oma õigust otsustada iseseisvalt selle üle, kuidas spordikihlvedude sektorit riigisisestelt reguleerida ning teiste huviks laiendada uutele turgudele ja maksimeerida oma kasumid. Seega on vaatamata juriidilistele põhjendustele üheks keskseks komponendiks ikkagi sektorist teenitav raha.

Töö teine peatükk toob välja peamised liikmesriikide põhjendused, mida on aastate jooksul kasutatud selleks, et säilitada autonoomset otsustamisõigust hasartmängusektori laiema reguleerimise üle. EK on oma lahendites püüdnud leida tasakaalu liikmesriikide diskretsiooniõiguse ja EL'i õiguse ülimuslike põhimõtete kaitsmise vahel. Kohus on

⁷¹ V. Dratšjov lõputöö (vt viide 6), lk 4.

⁷² EK 24.03.1994, C-275/92, Schindler, eelotsustustaotlus.

sekkunud seal, kus rahvuslike huvide kaitsmisel on mindud piiravate meetmetega liiga kaugele. Kohtuotsustega seotud põhimõtteliste probleemide kohta on rohkelt avaldanud arvamusi ka erinevad huvigrupid, sh erialateadlased. Järgnev peatükk käsitlebki üksikasjalikult viimatimainitute põhjendusi ja sektori arengu seisukohalt olulisi arvamusi.

2.1 Proportsionaalsuse printsiibi sisuline eiramine

Esimeseks oluliseks verstepostiks üleeuroopalise hasartmänguturu reguleerimisel tuleb pidada Schindler'i kaasust ning sellel perioodil valitsenud hoiakuid. Schindler'i kaasuse puhul on tegemist esimese kohtuotsusega, mis puudutab üleeuroopalist hasartmängu. Tänapäevaks on antud otsusest möödunud pea 20 a, kuid selles välja öeldud põhimõtted ei ole mingil moel aegunud, EK on lahendis öeldut tihti korranud.

3. aprillil 1992.a alustas *High Court of Justice of England and Wales* eelotsustusmenetlust, küsides EK'lt seisukohta asjas, mis puudutas loteriipiletite reklaami ja levitamist Suurbritannia territooriumil. Vastustajad Gerhard ja Jörg Schindler, kes tegutsesid tollal iseseisvate agentidena Saksamaa loto korraldaja kasuks, saatsid Inglismaal asuvatele adressaatidele laiali kirju, mis sisaldasid üleskutset osalemaks Saksamaal korraldatavas loteriis. Süüdistavate poolt laiali saadetud kirjad konfiskeeriti Suurbritannia Tolliameti poolt, kuna olid vastuolus sealkehtinud seadusega. Selle järgi oli loterii reklaamimine ning üleskutse selles osalemiseks keelatud. Vastustajad vaidlesid vastu, et müüvad kaupu, mis on teises riigis seaduslikult korraldatud ning seetõttu piiratakse ebaõiglaselt liidu õigusega tagatud asutamisevabadust ning teenuste vaba liikumist.⁷³ Tolliamet ei nõustunud vastustajatega, kuna nende arvates ei kohaldunud kumbki mainitud vabadustest. Nad leidsid, et keeld reklaamida puudutas loteriide päritolust sõltumata kõiki korraldatavaid loteriisid. Samuti olid nad seisukohal, et seaduses kehtestatud piirangud on õiguspärased loteriide mõju tõttu ühiskonnale ja pettuste tõkestamiseks. Siseriigi kohus küsis EK'lt selgitust selle kohta, kas loteriipiletid või piletite reklaam on kaup ehk *goods* ELTL mõttes ning kas art 49 ja 56 mainitud vabaduste piirangud on Suurbritannia seaduste eesmärkidest lähtudes õigustatud.⁷⁴

EK ei nõustunud seisukohaga, et lendlehtede ja muude materiaalsete objektide importimine ning jaotamine, mille eesmärgiks on inimeste üleskutsumine loteriis osalemiseks, on seotud

⁷³ EL TOIMIMISE LEPINGU KONSOLIDEERITUD VERSIOON. EL Teataja C 326 , 26.10.2012. – Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/et/treaties/new-2-47.htm> (23.03.2014).

⁷⁴ EK 24.03.1994, C-275/92, Schindler, eelotsustustaotlus.

kaupade vaba liikumisega. Kohtu arvates oli selline tegevus vaadeldav teenusena, mis on otseselt seotud loterii organiseerimise ja opereerimisega.⁷⁵ Otsus toonitas õnnemängude küsitavat moraalset loomu ning tõdedes, et loteriide puhul on taolised tegevused *de facto* lubatud, kuigi tugevalt reguleeritud, enamikes liikmesriikides.⁷⁶

Täiendavalt oli vaja hinnata, kas keeld on ülekaalukat avalikku huvi arvestades õigustatud. Ühendkuningriigi seaduse eesmärkideks olid kuritegevuse ärahoidmine, mängijate aus kohtlemine ja nõudluse liigse stimuleerimise vältimine, mis omakorda tooks endaga kaasa mängusõltuvuse kasvu. Lisaks oli välja toodud heategevus-, spordi- ja kultuurisündmuste toetamine. EK nõustus, et kirjeldatud abinõud teenivad kokkuvõtlikult tarbijate kaitse ja ühiskonna heaolu eesmärgi ning seetõttu õigustavad legitiimselt piirangut, mis kehtestatud teenuste ja kaupade vabale liikumisele. Kohus lisas, et moraalset, religioosset ning kultuurilist aspekti ei ole võimalik eitada, rõhutades sellega, et tegemist ei ole tavapärase teenuste müügiga.⁷⁷ Otsuses tõi kohus välja, et üldiselt kalduvad liikmesriigid piirama või takistama hasartmängudel olemast eraettevõtluse tulu allikas. Kohus märkis, et arvestades summasid, mida saab loterii mängudele panustada ning võite, mida mängijatele välja makstakse, hõlmavad loteriid endas suurt pettuste riski. Samuti soosivad sellised mängud liigset kulutamist, mis võib üksikisikule kaasa tuua negatiivseid tagajärgi. Viimase asjaoluna tõi kohus välja, et loteriid on heategevus-, spordi- ja kultuuriürituste rahastamise allikaks, kuigi see ei saa olla nende õigustamise allikaks. Kokkuvõttes järeldas kohus, et eelnevad põhjendused annavad liikmesriikidele laia diskretsiooni, et ühiskonna heaolu eesmärgid oleks tagatud.⁷⁸

Enne kui otsuse mõju lähemalt analüüsida, tuleks välja tuua 1994. a valitsenud ühiskonna hoiakud, mida nii kaebaja kui ka kohus ise korduvalt ja detailselt rõhutavad. Esiteks tuuakse välja õnnemängude veidrat iseloomu (ingl. k. *peculiar*) ning rõhutatakse otsesõnu, et hasartmängud on ohtlikud ja sõltuvust tekitavad. Tänapäeval on keeruline nii resoluutse ja karmi hinnanguna nõustuda. Loteriisid propageerivaid telesaateid, mida nimetatakse ka kogupere saadeteks, on mitmeid ning Eestis on HasMS'is § 34 lg 4 sisalduv loteriisid puudutav vanusepiirang toodud allapoole täiskasvanuks saamise iga ehk 16 a peale. Tänapäeval on mitmekesistunud sellealaste toodete nomenklatuur ning Euroopas ei ole ühtegi riiki, kus loteriide mängimine oleks keelatud. Hasartmängusektor on tänapäeval muutunud

⁷⁵ *Ibid*, p 23-26.

⁷⁶ *Ibid*, p 59-61.

⁷⁷ *Ibid*.

⁷⁸ *Ibid*, p 62-63.

arvestatavaks äriks ja meelelahutuseks. Viiteid sellele leiab ka mainekast ajakirjast *European Law Review*, kus kritiseerides nenditakse, et liikmesriigid näevad end mitte ainult avalikkuse kaitsjatena, vaid arvestatava tulu saajatena, näiteks loteriidelt laekuvate maksude näol.⁷⁹ See viitab sellele, et viimase 20 a jooksul on ühiskonna hoiakud muutunud ning selgelt on välja kujunenud trend reguleerimise poole. Vaatamata eeltoodule, on pea kõigis edasistes lahendites EK järginud Schindler'is väljaõeldut ning rõhutanud korduvalt, et liikmesriikide poliitika võib olla ühtaegu kokkusobiv eesmärgiga välistada hasartmängude ärakasutamine kuritegelikel või pettuslikel ajenditel kui ka eesmärgiga ennetada hasartmängudega seotud liigsele kulutamisele õhutamist ja võidelda mängusõltuvuse vastu⁸⁰. Seejuures on oluline välja tuua, et Schindleri's väljaõeldu kehtib spordiennustuse jt liikide puhul⁸¹.

Schindler'i kohtuotsus on problemaatiline seetõttu, et selles puudub igasugune viide rakendatava piirangu proportsionaalsusele. Kohus ütles *expressis verbis*, et piirangud on õigustatud ning kooskõlas ELTL art 56, kuid ei põhjendanud seda ega hinnanud, kas meede on eesmärkide saavutamiseks vajalik, sobiv ja mõõdukas. Antud juhul oli eesmärgiks ühiskonna heaolu saavutamine ja loteriide levikuga seotud negatiivsete mõjude piiramine. Hilisemates ja ka mõnedes varasemates lahendites on EK pea alati rakendanud proportsionaalsuse testi.⁸² Küsitavusi tekitas ka asjaolu, et Suurbritanniast ei nõutud loteriide levikust tingitud kahjulike mõjude olemasolu tõestamiseks mingeid tõendeid, vaid nõustuti üheselt, et nad eksisteerivad ja prevaleerivad positiivsete omaduste üle, mida nende levik kaasa toob.⁸³

Schindler'i kaasuse tulemina tekkis liikmesriikidel riigisiseste piirangute õigustamiseks tugev alus. Piirangute olemasolu ei olnud vajalik õigustada ning piisas kui toodi välja umbmäärased viited õnnemängude halvale iseloomule. Lahendis öeldud põhimõte jäi kehtivaks pikaks ajaks ning teenis edukalt liikmesriikide huve riigisisestele turgudele ligipääsu piiramisel.

Kuna internetieelsel ajal oli hasartmängudega seotud vaidlusi vähem, siis järgmine täpsustav lahend tuli alles 1999. a, kui EK pidi täpsustama Schindler'is öeldut. Kohtuasjas *Läära vs Soome* oli põhiküsimusteks see, kas mänguautomaadid (ingl k *slot machines*) on analoogselt Schindler'ile käsitletavad teenusena ELTL mõttes ning kas Soomes kehtestatud monopol on

⁷⁹ A. Dawes, K. Struckmann. Rien ne va plus? Mutual recognition and the free movement of services in the gambling sector after the Santa Casa judgment. *European Law Review* 2010, 35(2), 236-262, lk 236.

⁸⁰ EK 30.06.2011, C-212/08, Zeturf, eelotsustustaotlus, p 67.

⁸¹ EK 21.09.1999, C-124/97, Läära jt, eelotsustustaotlus, p 15.

⁸² Näiteks EK 6.03.2007, C-338/04, Placanica jt, eelotsustustaotlus.

⁸³ EK 24.03.1994, C-275/92, Schindler, eelotsustustaotlus, p 61.

õigustatud. Probleem seisnes selles, et kodanik Läära oli ettevõtjana ebaseaduslikult avanud oma mänguautomaatide saali. Soome seadused lubasid taolist tegevust läbi viia üksnes riiklikul mittetulundusühingul RAY (Raha-automaattiyhdistys). Sisuliselt vaieldi selle üle, kas riik omab monopoli kehtestamise õigust või mitte.⁸⁴

Oma vastuses toetus kohus Schindler'is öeldule ning lisas, et riiklikel organitel on suur diskretsiooniruum, tagamaks mängijaid kaitsvad vajalikud meetmed, mis üldisemalt tagavad, liikmesriigi kindlate sotsiaalsete ja kultuuriliste aspektide taustal, korra ühiskonnas. Selliste aspektide alla kuuluvad panuste suurused ning operaatori marginaalid ja kasumimäärad. Neil asjaoludel on liikmesriigi otsustada, mitte ainult hasartmängu piiramise vajalikkus, vaid ka täielik keelustamine, kui on tagatud, et sellised piirangud ei ole diskrimineerivad. Samuti pidas kohus mänguautomaadis mängitavat mängu õnnemänguks, kuna vastutasuks väiksele mängija poolt fikseeritud rahasummale on võimalik võita rahalisi auhindu ning mängu lühike kestusaeg soodustab selle korduvat mängimist. Üldistatult võib öelda, et Schindler'i kaasusega kaetakse kogu hasartmängude sektor ning edaspidi kuulub sellesse kategooriasse nii loto, kasiinomängud, spordipanused jmt⁸⁵.

Vahest kõige tähtsama järelduse, mis on ajale vastu pidanud ka kõigis järgnevais EK lahendites, tegi kohus siis, kui ütles, et liikmesriigi organid peavad ise hindama, kas seatud eesmärgi saavutamiseks on vajalik hasartmängude tegevusi keelata osaliselt või täielikult, aga ka seda, milliseid kontrollmehhanisme rakendada.⁸⁶ Eelnevalt kirjeldatud lähenemist EK poolt võib vaadelda, kui ülimalt laia diskretsiooni, mida hilisemalt on üheselt kritiseeritud. Nii kirjutab King's College'i professor Andrea Biondi oma hasartmängualast kohtupraktikat puudutavas artiklis, et sisuliselt on kohus taolise otsusega andnud „Verepanga Dracula järelevalve alla“⁸⁷. Sellega autor asjaolule, et liikmesriikide huvi on teenida hasartmängudelt võimalikult suurt tulu ning lai diskretsioon suunab neid monopoli kehtestamisele. Näiteks Rootsis, kus riigimonopol Svenska Spel, opereerib spordipanuste, pokkeri ning bingo sfääris, ei ole riigisiseses õigusaktis maksumäära sätestatud, ettevõtte on maksust vabastatud. Kogu saadud tulu kantakse dividendituluna otse riigikassasse.⁸⁸ 2008. a ulatusid Rootsi interneti hasartmängutulud 575 miljoni euroni, olles sellega EL'is viiendal kohal.⁸⁹ Eelmises näites

⁸⁴ EK 21.09.1999, C-124/97, Läära jt, eelotsustustaotlus, p 9.

⁸⁵ EK 6.11.2003, C-243/01, Gambelli jt, eelotsustustaotlus, p 18.

⁸⁶ *Ibid*, p 14-35.

⁸⁷ A. Biondi. Against the odds: a critique of the Court of Justice acquis on gambling. Jovene 2011, lk 111-122.

⁸⁸ Market Barriers (vt viide 7), lk 210.

⁸⁹ Euroopa Komisjoni Roheline Raamat (vt viide 2), lk 9.

toodud rahasummast on isegi suurriigil vabatahtlikult raske loobuda. Seetõttu on naiivne arvata, et liikmesriigid jätaks neile antud laia diskretsiooni kasutamata.

Täiendavalt tasub märkida, et nii Schindler'i kui ka Läära lahendid tulid internetieelsel ajastul, mil hasartmängude levik ühiskonnas oli märksa väiksem ning sektori plahvatusliku kasvu aastad alles ees. Selle taustal olid teistsugune ka ühiskonna hoiak hasartmängudesse, aga samuti liikmesriikide õigusaktid. Millenniumi eelsel ajal eksisteerisid mitmel pool Euroopas riigimonopolid spordipanuste ja loto sektoris. Tegemist oli tavalise nähtusega, kuna enamus neist monopolidest olid tekkinud 20. sajandi esimestel kümnenditel. Tihtipeale puudus neil konkurents, sest eraettevõtluse kiirem areng nimetatud sfääris sai alguse alles kaughasartmängu tulekuga. Üldjoontes panid need kaks kesket lahendit paika üldised aluspiirid, millest edaspidi pidid kõik turule siseneda soovivad ettevõtted lähtuma ning mida järgnevatel etappidel konkretiseeriti. Schindler'i ja Läära otsustes öeldu andis liikmesriikidele vaidlustamatu õiguse sulgeda riigisisised turud rahvusvaheliste ettevõtete eest. Tähtis on asjaolu, et kohus ei rakendanud hasartmängude puhul tavapärasest mõõdukuse testi, vaid liigitas sektori tugevalt erandite nimekirja.

2.2 Mitmetasandilise proportsionaalsuse testi rakendamine

Vabaturu tingimustes tekkis millenniumi järgselt ohtralt omavahel konkureerivaid ettevõtteid, kes nagu töö esimeses peatükis lähemalt välja toodud, tegutsesid valdavalt *offshore* litsentside alusel maksuparadiisides või näiteks Malta suguses EL'i väikeriigis. Viimases oli 2009. a seisuga kõige rohkem litsentseeritud hasartmänguettevõtteid, ligikaudu 500.⁹⁰

Olukorras, kus turg kasvas väga kiiresti ning ettevõtted soovisid pidevalt laieneda uutele turgudele legaalselt, tekkis ridamisi õiguslikke vaidlusi selle üle, kas ja millistel tingimustel võivad liikmesriigid oma riigisiseseid turge taoliste ettevõtete leviku eest kaitsta. Rahvusvaheliste firmade majanduslik mõjuvõim peegeldus kohtuvaidluste pidamiseks tehtud märkimisväärsetes kulutustes. Seejuures olid tihtipeale kaebajateks omavahel konkureerivad ettevõtjad, et õigusvaidlustes liikmesriikidele paremini vastu seista, sama tegid ka viimased. Tulemuseks oli suur hulk kohtuvaidlusi. Järgnevalt võib juba rääkida põhimõttelisest vastasseisust, kus osapoolteks on ühelt poolt rahvusvahelised eraettevõtted ja teiselt poolt liikmesriikide valitsused ning viimaste allorganid. Ettevõtted hakkasid küsima üha

⁹⁰ *Ibid*, lk 16.

keerulisemaid küsimusi, millele liikmesriikide kohtud iseseisvalt ei suutnud enam iseseisvalt vastata. Järgnevalt kerkis esile proportsionaalsuse küsimus, ehk see kas liikmesriikide kasutatavad meetmed õnnemängude leviku tõkestamiseks olid sobivad, vajalikud ja mõõdukad.

Gambelli kohtuasjas hindas kohus Itaalia riigi meetmete proportsionaalsust, andes sellele esmakordselt detailsemad mõõtmised, mistõttu on nimetatud kohtulahend leidnud laialdast tsiteerimist ja analüüsimist.⁹¹ *Gambelli* oli Stanleybeti agent, kes tegeles Itaalias inimestelt panuste vastuvõtmisega ning Stanleybetile edastamisega. Viimane oli Suurbritannias legaalselt tegutsev ja litsentseeritud ettevõtte. Kuna Itaalias kuulus spordiennustuse valdkond riiklikule monopolile, ähvardati agenti kriminaalsüüdistusega. Kohtuasja vastaspool, Itaalia, selgitas kaebust Schindler'ist tuttavate põhjendustega – kuritegevuse ennetamine, mängijate kaitse ning lisaks monopoli kasumite kindlustamine. Eelotsustuse esitanud kohus kahtles, kas proportsionaalsuse põhimõtet oli järgitud. Kohus võttis esiteks arvesse kehtestatud keelu rangust, millega kaasnes kriminaalkaristus, mis võib seaduslikult asutatud ettevõtjate või EL'i ettevõtjate jaoks Itaalias mängu- ja kihlveosektoris majandustegevuse teostamise praktikas võimatuks muuta. Teiseks arvestas kohus riigisisest kaitstud avaliku huvi olulisust, millele tuuakse ohvriks liidu vabadused. Eraldi tõi liikmesriigi kohus välja, et tähelepanuta ei saa jätta ulatuslikku ja ilmset lahknevust, ühelt poolt riigisiseste õigusnormide, mis rangelt piiravad välismaiste ühenduse ettevõtjate tegevust spordikihlvedude vastuvõtmisel, ja teiselt poolt mängude ning kihlvedude suure leviku vahel, mida Itaalia riiklikul tasandil maksutulu kogumise eesmärgil propageerib.⁹²

Oma vastuses rõhutas EK, et hasartmängude ja kihlvedude piirangute õigustusena esitatud maksutulude vähenemise argumendid ei ole liidu aluslepingutes ettenähtud põhjuste hulgas ning see ei ole ka ülekaalukaks üldiseks huviks, millele võib asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse piirangu õigustamisel tugineda.⁹³ Proportsionaalsuse küsimuses nentis kohus, et piiranguid peavad õigustama ülekaalukad üldised huvid, need peavad olema taotletava eesmärgi saavutamiseks sobivad ning ei tohi minna kaugemale sellest, mis on eesmärkide saavutamiseks vajalik. Igal juhul tuleb neid kohaldada mittediskrimineerivalt. Väga olulise täiendusena märkis kohus, et mängudealase tegevuse piiramist võib õigustada selline ülekaalukas üldine huvi, nagu tarbijate kaitse ja mängudest tulenev pettuste oht, samuti

⁹¹ EK 6.11.2003, C-243/01, *Gambelli* jt, eelotsustustaotlus.

⁹² *Ibid*, p 20-22.

⁹³ *Ibid*, p 61.

kodanike mängimisega seonduvale liigsele kulutamisele õhutamise ennetamine. Kohus selgitas, et ühiskondliku korra rikkumisele tuginevad piirangud peaksid olema nende eesmärkide saavutamiseks sobivad selles tähenduses, et need piirangud peavad aitama piirata kihlveoalast tegevust ühtselt ja süstemaatiliselt. Eelotsustusmenetluse alustanud kohtu kahtlusi analüüsides nentis EK, et kuna liikmesriigi ametiasutused õhutavad ja julgustavad tarbijaid osalema loteriides, hasartmängudes või kihlvedudes riigikassa rahalise kasu nimel, ei saa selle riigi ametivõimud tugineda ühiskonna avaliku korra kaitseks mänguvõimaluste vähendamise vajaduse põhjendusele, et õigustada riigi poolt rakendatavaid meetmeid.⁹⁴

Eelnevat kokkuvõttes võib öelda, et Gambelli kohtuasi oli tähtis proportsionaalsuse hindamise seisukohalt. Kuigi seda teemat oli puudutatud ka mõnes varasemas, antud töö seisukohalt vähemtähtsas lahendis⁹⁵, andis kohus sellele esmakordselt konkreetse mõõtmega näidates ära meetmed, mis ei olnud eesmärgi saavutamiseks proportsionaalsed. Võib etteruttavalt öelda, et Gambelli lahend on edasise kohtupraktika ja komisjoni poliitika väljatöötamise seisukohalt keskse tähtsusega.

Gambelli kaasuses väljaöeldud tõed on olulised suunanäitajad Euroopa Komisjonile oma poliitikate rakendamiseks, kuna nendes läks kohus palju kaugemale liikmesriikide suva võrdlemisel, mida professor Biondi oma tsiteeritud teoses võrdles verepanga usaldamisega Dracula'le. Nagu eelnevalt öeldud, ei saa liikmesriigid tugineda piirangute kehtestamisel maksutulude vähenemisele, kuid Gambelli asjas kirjutas kohtujurist Albers oma arvamuses, et liikmesriikide seisukohtadest nähtub selgelt, et asjaolu, mida nad kardavad enim, on hasartmänguturu muudatustega kaasnevad majanduslikud tagajärjed. Seejuures on tehtud väga vähe viiteid sellele, milliseid ohtlikke mõjusid hasartmängud võivad mängus osalejatele ja nende sotsiaalsele keskkonnale kaasa tuua. Sellest tulenevalt järeldas kohtujurist, et liikmesriikide hirmud ei saa olla vaadeldavad kui tarbijate kaitse huvi, mis õigustaks ülekaaluka avaliku huvi tõttu piirangu kehtestamist. Sotsiaalsete eesmärkide eeltingimustena oli kohus sellega omaks võtnud jäiga lähenemise vajalikkuse ja proportsionaalsuse suhtes.⁹⁶ Kohtujuristi hinnang andis selle ilmumise ajal lootust rangematele ja põhjalikumatele proportsionaalsuse hinnangutele, mis aitaks Gambelli kaasuse järelalusena liikmesriikide positsioonide kuritarvitamise vastu. Ent juba järgmised analoogsed kaasused näitasid, et kohus võib vaatamata eelnevatele otsustele, anda ka teistsuguseid hinnanguid. Antud teemat

⁹⁴ *Ibid*, p 61-69.

⁹⁵ EK 21.10.1999, C-67/98, Zenatti, eelotsustustaotlus.

⁹⁶ A. Dawes jt (vt viide 79), lk 236.

on kommenteerinud Jacqueline Dutheil de la Rochère oma teoses „Betting, Monopolies and the Protection of Public Order“. Ta kritiseerib järjepidevuse puudumist, märkides, et EK on tihti „kuumade kartulite“ nende kätte sattumisel kippunud lõpliku otsustamise õiguse jätma riigisisestele kohtutele.

Hilisemad kaasused näitavad, et EK annab üha enam järele liikmesriikide survele ning kaitseb liidu õiguse põhitõdesid antud alal vähem⁹⁷. Nii kõlas *Placanica* kaasuses kohtu seisukoht, et siiski on võimalik, et kontrollitud laienemise poliitika võib olla kooskõlas eesmärgiga suunata keelatud salajastes mängudes ja kihlvedudes osalevad mängijad lubatud ja seaduslike tegevuste juurde. Selle eesmärgi saavutamiseks peavad legaalsed ettevõtjad pakkuma usaldusväärset ja samal ajal atraktiivset alternatiivi keelatud tegevusele, mis võib omakorda tekitada vajaduse erinevate mängude suurema pakkumise, mahukama reklaami ja uute levitusvõtete järele.⁹⁸ Taoline seisukoht ei ole otsene kohtupraktika muutmine, kuid tekitab küsimusi. Näiteks, kui liikmesriik õigustab kontrollitud monopolisüsteemi ülevõtmist, nagu seda on tehtud Rootsis või Ungaris, siis kohtu varasemate seisukohtade alusel on sellise süsteemi eesmärk tagada klientide kõrge kaitstuse tase, takistada kuritegevuse levikut ning hasartmängudele raha raiskamist.

Teisalt aga teenib igasugune reklaam otseselt isiku teadvuses peamiselt järgmisi eesmärke:

1. Tarbimise stimuleerimine ehk tõstmine, kuna isikud reageerivad reklaamidele;
2. Toodete järele nõudluse tekitamine ehk teisisõnu inimesed saavad teada, et on olemas toode ning jõuavad järeldusele, et seda on neile tarvis (vastasel juhul isikud sellest teadlikud ei oleks ning ei peaks seda vajalikuks);
3. Konkurentsi edendamine ettevõtete vahel (olgu need siis illegaalsed või legaalsed), toetades sellega vastureaktsiooni teiselt poolt;
4. Reklaamiga seotud töökohtade ning sellega seotud majandusliku aktiivsuse loomine.⁹⁹

Viimati väljatoodud seisukohad on laialdaselt leidnud kinnitust ning neile on keeruline vastu vaielda. Lisaks on EK oma taolise mittejärgpeideva praktika tõttu saanud suure kriitika osaliseks. Probleemaatiliseks on muutunud ka Euroopa Komisjoni poolt liikmesriikide korrale kutsumine, sest ebajärjepidevate kohtuotsuste põhjal on neil keeruline teha ettekirjutusi,

⁹⁷ Jacqueline Dutheil de la Rochère. From Single Market to Economic Union. Betting, Monopolies and the Protection of Public Order. Oxford Scholarship Online: September 2012, lk 105.

⁹⁸ EK 6.03.2007, C-338/04, *Placanica* jt, eelotsustustaotlus, p 55.

⁹⁹ B. Johnson. More Ad Spend, Better Economy. Study: Bigger Outlays Correspond to Faster GDP Growth, Especially in U.S. Advertising Age 2007. – Arvutivõrgus: <http://adage.com/article/news/ad-spend-economy/120966/> (24.03.2014).

setõttu on vaidlused praktika loomulik osa. Ebakindla käitumise tõttu on Euroopa Komisjon pälvinud ekspertide ja ettevõtete kriitika, parimaks näiteks on Kreeka endise monopolettevõtte OPAP'i¹⁰⁰ ekspansiivne tegevus, mille EK lõpuks keelas¹⁰¹. Viimatimainitud kaasuses oli monopoli tegevuse vaidlustajaks Stanleybet, viimase panus kohtupraktika kujundamisel on olnud märkimisväärne, mida aga ei saa sugugi öelda Euroopa Komisjoni kohta.

Professor Andrea Biondi on nimetanud proportsionaalsuse käsitlemist EK poolt Franzen'i kummituseks.¹⁰² Tema arvates on EK seni kasutanud proportsionaalsuse testi muudel aladel tööriistana üsna agressiivselt. Seni on kohtu jaoks olnud tegemist liiniga, mis näitab, mis on ühenduse seisukohalt õiguspärane ja mis mitte. Tihtipeale on see instrument selleks, et näidata alternatiivseid turu reguleerimise mudeleid. Veelgi enam, selle kaudu määrati riigisisestele kohtutele selged ja mõnikord väga jäigad käitumiseeskirjad. Täpsemalt on EK majandusliku sfääri sekkumisi puudutavas osas üldjuhul rakendanud globaalset testi. Testi kohaselt tohivad liikmesriikidelt teenuste vaba liikumist piirata üksnes siis, kui see baseerub objektiivsetel, mittediskrimineerivatel ja varem teada olevatel kriteeriumidel, need tagavad siseriiklike ametiasutuste diskretsiooni piirangud. Selliselt on õigustatud eelneva loa andmise kord isegi juhul, kui see näeb ette erandi kõnealust laadi põhivabadusest. Igasugused piirangud peavad samuti põhinema menetlussüsteemil, mis on hõlpsasti arusaadav ning suudab tagada loataotluse objektiivse ja erapooletu menetlemise mõistliku aja jooksul. Lisaks peab loa andmisest keeldumist olema võimalik kohtus vaidlustada.¹⁰³ Professori hinnangul, põhineb aga hasartmängualane kohtupraktika hoopis teistsugusel proportsionaalsuse testil, mida illustreerivad eelnevate lõikude näited.¹⁰⁴

Teine proportsionaalsuse testi puudutav aspekt mida EK kriitikud välja toovad, on EK poolt monopoli kasulikkusele *ex ante* hinnangu andmine. Nii on näiteks kohus asjas Bwin öelnud järgmist: „on ilmne, et riiklike organisatsioonide poolt asutatud monopolid on juhitud avalike huvide saavutamise eesmärgi ja vajadusi silmas pidades“. Veelgi enam rõhutas kohus, et enne vabaturu teenuste piirangute võimalike õigustuste analüüsimist tuleb tõdeda, et hasartmängualane regulatsioon on üks neist aladest, milles eksisteerivad märkimisväärsed moraalsed, religioossed ja kultuurilised erinevused, mistõttu on liikmesriikide enda otsustada,

¹⁰⁰ Kreeka keeles: Οργανισμός Προγινωστικών Αγώνων Ποδοσφαίρου Α.Ε (ΟΠΑΠ). – Arvutivõrgus: <http://www.opap.gr/web/corporate.opap.gr/10> (24.03.2014).

¹⁰¹ EK 24.01.2013, C-186/11, Stanleybet jt, eelotsustustaotlus.

¹⁰² EK 23.10.1997, C-189/95, Franzen, eelotsustustaotlus.

¹⁰³ EK, 12.07.2001, C-157/99, Smits ja Peerbooms, eelotsustustaotlus.

¹⁰⁴ A. Biondi (vt viide 87), lk 111-122.

mis on vajalik nende huvide kaitse tagamiseks. *Placanica*¹⁰⁵ ja *Betfair*'i¹⁰⁶ kohtuasjades kordas kohus oma seisukohta: „Selles kontekstis võivad kõlblusest tulenevad, usulised ja kultuurilised eripärad ning üksikisikule ja ühiskonnale moraalselt ja rahaliselt kahjulikud tagajärjed, mis mängude ja kihlvedudega kaasnevad, õigustada riigisiseste ametivõimude kaalutlusõigust, mis on piisav, et määratleda tarbijakaitse ja avaliku korra tagamise nõuded”. Kriitika on siinkohal seotud asjaoluga, et Kohus ühendab kaks erinevat küsimust ühte, jättes kaasustes täielikult käsitlemata asjaolu, kas monopoli eesmärk on ka tegelikult ja sisuliselt avaliku huvi kaitse, mis tegelikult õigustaks eksklusiivse loa andmist.¹⁰⁷

Eelnevalt viidatud kohtuasjas *Bwin*'i kohtuasjas leidis kohus taaskord, et riiklik monopol on õigustatud.¹⁰⁸ Nimetatud otsus oli hasartmängusektoris eriti oodatud ning osutus üheks suurimaks pettumuseks, seda mitme erineva asjaolu tõttu, mida on järgnevalt üksikasjalikumalt analüüsitud. Kohtuasja vaidlus oli ajendatud sellest, et Portugali monopolile Santa Casa'le oli antud loterii ja spordiennustuse vallas eksklusiivne õigus korraldada ja reklaamida vastavaid hasartmänge, mida Bwin ning Liga Portuguesa de Futebol Profissional (kohalik jalgpalliliiga kontrollorgan) oma tegevusega rikkusid. Bwin reklaamis end ühe suurima kontinentaalse spordiennustusettevõttena aktiivselt üle kogu Euroopa, olles ka samaaegselt riiklikke jalgpalliföderatsioonide ning suurklubide peaspensor. Seejuures omas ettevõtte Gibraltaril vastavat tegevusluba ning pakkus spordiennustust ning loteriimänge portugali keelsel veebilehel. Bwin'i ja Portugali jalgpalliliiga vahel oli sõlmitud sponsorlusleping, mis andis ettevõttele staadionil ja muudes kanalites reklaamimise võimaluse. Portugali seadused aga omakorda andsid 15. sajandil asutatud ühingule Santa Casa eksklusiivse õiguse korraldada hasartmänge, mis põhinevad numbriloosil või spordivõistlustel. Taolise toodete promotsiooni ning pakkumise eest said Liga Portuguesa de Futebol Profissional ning Bwin halduskorras trahvi.¹⁰⁹ Riiklik kohus küsis eelotsustusmenetluse raames EK't hinnangut, kas ühenduse õigusega ja eeskätt nende põhimõtetega on vastuolus selline põhikohtuasjas käsitletav siseriiklik kord, mis ühest küljest kehtestab ühe üksuse kasuks ainuõiguskorra loteriide ja vastastikuste kihlvedude korraldamiseks ja teisest küljest laiendab selle korra tervele riigi territooriumile, sealhulgas internetile. Samuti küsis riigisisene kohus, kas Santa Casa kasuks kehtestatud õiguskord kujutab endast teenuste osutamise vabaduse takistust, mis rikub teenuste osutamise vabaduse, asutamisevabaduse ja

¹⁰⁵ EK 6.03.2007, C-338/04, *Placanica* jt, eelotsustustaotlus.

¹⁰⁶ EK 3.06.2010, C-203/08, *Sporting Exchange*, eelotsustustaotlus.

¹⁰⁷ *Ibid*, lk 8.

¹⁰⁸ EK 8.09.2009, C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International*, eelotsustustaotlus.

¹⁰⁹ *Ibid*, p 3-25.

maksete vabaduse põhimõtteid, mis on sätestatud vastavalt ELTL art 49 ja 56¹¹⁰. Just need eelotsustuse küsimused tekitasid kõigis huvipooltes õigustatud ootuse, et EK käsitleb kohtuasjas mh seda osa, mis puudutab monopolile eksklusiivse loa andmise õigustusi.

Paraku viimati viidatud küsimusele EK vastust ei andnud, jättes sellise nurga alt teema käsitlemata. Selle asemel kontrolliti Portugali valitsuse põhjendusi eksklusiivõiguse andmisel. Portugali valitsus väitis, et Santa Casa'le hasartmängude korraldamiseks ainuõiguse andmine võimaldab tagada kontrollitud ja kindla süsteemi toimimise. Esiteks kinnitab Santa Casa üle viie sajandi pikkune olemasolu selle organisatsiooni usaldusväarsust. Teiseks rõhutab Portugali valitsus, et Santa Casa tegutseb valitsuse ranges alluvuses. Hasartmängude õiguslik raamistik, Santa Casa põhikiri ja valitsuse osalemine Santa Casa juhtorganite liikmete nimetamisel annab riigile võimaluse teostada Santa Casa üle tõhusat järelevalvet. See õiguslik ja põhikirjaline süsteem annab riigile piisavalt tagatise, et järgitaks eeskirju, mille eesmärk on kaitsta Santa Casa korraldatud hasartmängude ausust. Kohus möönis, et internetis hasartmängude käitamiseks ainuõiguse andmine Santa Casa sarnasele ühele ettevõtjale, kes on otseselt avaliku võimu järelevalve all, võib võimaldada juhtida nende mängude käitamise kontrollitud ringi. Seda võis kohtu hinnangul pidada sobivaks, et kaitsta tarbijaid ettevõtjate toimepandud pettuste eest.¹¹¹ Seega kontrolliti kohtuasjas pigem Santa Casa usaldusväarsust, jättes täielikult esitamata põhjendused, kas taoline meede aitab mingil moel vähendada kuritegevust ning võidelda hasartmängule liigse kulutamise, sõltuvusega isikute piiramise ühiskonnas jmt. Nagu eelnevalt korduvalt väljatoodud, on nii laia diskretsiooni jätmine liikmesriikidele kahtlust äratav, sest monopolsete riigiosalusega ettevõtete aastased tulud on riigikassa seisukohalt olulised.

Vaatamata sellele käsitles kohus usaldusväarsuse teemat jällegi teise nurga alt, nentis järgmist: "Põhikohtuasjas kõne all oleva korra vajalikkuse osas väidab Portugali valitsus, et liikmesriigi ametivõimudel ei ole väljaspool riigi territooriumi asuvate ja internetis teenuseid pakkuvate ettevõtjate kontrollimiseks samasuguseid võimalusi, kui neil on sellise ettevõtja puhul nagu Santa Casa. Selle osas tuleb märkida, et internetis pakutavate hasartmängude sektorit ei ole ühenduse tasandil ühtlustatud. Seega võib liikmesriik asuda seisukohale, et üksnes asjaolu, et selline ettevõtja nagu Bwin pakub sellesse sektorisse kuuluvaid teenuseid interneti kaudu seaduslikult teises liikmesriigis, kus on tema asukoht ja kus ta peab täitma seadusest tulenevaid nõudeid ning alluma selle riigi pädevate ametivõimude kontrollile, ei ole

¹¹⁰ *Ibid*, p 28.

¹¹¹ *Ibid*, p 67 ja 69.

piisav tagatis, et kaitsta liikmesriigi tarbijaid pettuste ja kuritegevuse ohtude eest, võttes arvesse raskusi, mis võivad asukohaliikmesriigi ametivõimudel sellistel asjaoludel ettevõtjate kvaliteeti ja ausust hinnates tekkida. Kuna tarbija ja ettevõtja vahel puudub otsene kontakt, hõlmavad internetis pakutavad hasartmängud lisaks eelnevale erinevat laadi ja traditsioonilise selliste mängude turuga võrreldes oluliselt suuremaid pettuste ohte, mida ettevõtjad võivad tarbijate suhtes toime panna.” Viimasest järeldas kohus, et asutamisvabaduse ja teenuste vaba liikumisega ei ole vastuolus sellised liikmesriigi kõne alla oleva põhikohtuasja õigusnormid, mis keelavad ettevõtjatel, kes asuvad teistes liikmesriikides ja osutavad seal seaduslikult analoogseid teenuseid, pakkuda nimetatud liikmesriigi territooriumil hasartmänge internetis.¹¹² Taoline järeldus illustreerib veel ühte diskretsiooniõigust, mis on jäetud liikmesriigile ehk tõde, et vastastikuse tunnustamise printsiip hasartmängude vallas ei rakendu. Sellega oli EK taaskord loonud pretsedendi, mille osas eelnevalt olid liikmesriikidel teatud kahtlused, kui kaugele taolise printsiibi rakendamine üldse minna võib.¹¹³

Kohtu järeldused on kriitikat pälvinud ka selle osas, et liikmesriigil puudub võimalus kontrollida välisriigi teenusepakkujat, kui teenust osutatakse üle interneti. Taolist hirmu internetiteenuste vastu on teistest valdkondadest keeruline leida. Kohus ei ole mitte ainult varasemalt tunnustanud, et internet võibolla iseäranis efektiivne tööriist siseturu tingimustes, vaid hasartmänguvälistes kaasustes on ta hea meelega seda ka detailselt analüüsinud. Nii on kohtuasjas Hotell Alpenhof'i ja härra Helleri vahel Kohus algatanud detailse analüüsi, mida täpselt on veebilehel vajalik näidata ning tõendada vahendaja üleüldist aktiivsust, et kindlaks teha, kas vahendaja oli kujutanud ette oma äritegevust klientidega ühest või mitmest liikmesriigist. Siin on järjekordselt näha harjumatu kontrasti kohtupraktika osas: ühelt poolt uurib Kohus detailselt küsimusi, mis puudutavad interneti kasutamist kommertstegevuses, kuid teisalt nõustub interneti keelustamisega (Bwin'i kaasus), kuna kaughasartmängu valdkond ei ole Ühenduses harmoneeritud.¹¹⁴

Teiseks tasub märkida, et Bwin.Party Digital Entertainment PLC on avalikult Londoni börsil noteeritud ettevõtte, kes on kaughasartmängu segmendis üks suurimaid ja usaldusväärsemaid ettevõtteid, mh üldise brändituntuse poolest.¹¹⁵ Finantsjärelevalve seisukohalt on väärtpaberite emiteerimisel vajalik tagada teabe täius ehk infosümmeetria selleks, et teabe alusel teostatud

¹¹² *Ibid*, p 68-74.

¹¹³ Jacqueline Dutheil de la Rochère (vt viide 97), lk 109.

¹¹⁴ A. Biondi (vt viide 87), lk 111-122.

¹¹⁵ London stock exchange. BPTY BWIN.PARTY DIGITAL ENTERTAINMENT PLC ORD 0.015P 2014. – Arvutivõrgus: <http://www.londonstockexchange.com/exchange/prices-and-markets/stocks/summary/company-summary.html?fourWayKey=GI000A0MV757JEGBXSTMM>. (24.03.2014).

analüüs ja vastu võetud otsus oleks õige. See omakorda tõhustab oluliselt riikliku järelevalvet börsil noteeritud ettevõtete vastu, kelle suhtes avalikkusel peab tekkima suurem usaldusväärsus¹¹⁶. Teiseks peavad börsile sisenevad ettevõtted korraldama prospekti, mis sisaldab kogu ülevaadet ettevõttega seotud dokumentatsioonist, seotud osapoolte tehingutest, keskkonnast, varadest, intellektuaalsest omandist, töötajatest, regulatiivsest keskkonnast, olulistest lepingutest jmt¹¹⁷.

Eelnevast tulenevalt võib öelda, et Bwin.Party näol on tegemist kõrgendatud usaldusväärusega ettevõttega, mida EK ei olnud nõus tunnistama. Lisada võib, et antud teemat ei ole kohus käsitletud ka üheski teises analoogses hasartmänguga seotud kaasuses. Lisaks tasub märkida, et Londoni börs on Euroopa suurima kapitaliseeritusega börs, mis on asutatud juba 1801.a. Ühtlasi on tegemist ühe vanima ja prestiižikama börsiga kogu maailmas, kus tegutsevad Euroopa suurimad ja usaldusväärsemad, kõrge rahvusvahelise mainega ettevõtted.¹¹⁸ Selles kontekstis on äärmiselt küsitav kuritegevuse, pettuse jmt oht, mis võiks tuleneda nii suurest ja laitmatu mainega ettevõttest, nagu seda on Bwin.Party. Seetõttu tuleks nõustuda nende kriitikutega, kes ütlevad, et nii suure profiiliga operaatorite puhul, nagu Bwin, ei ole see lihtsalt usutav, et asukohaliikmesriigi ametivõimud ei suuda ettevõtjate kvaliteeti ja ausust adekvaatselt hinnata, tulenevalt interneti riigipiiriülesest iseloomust. Liikmesriigid võivad, mõned on seda ka teinud, sisse viia detailseid ja täpseid tehnilisi standardeid ning turvalisuse nõudeid, mida litsentseeritud ja kaugoperaatorid, aga samuti hasartmängu tarkvara arendajad peavad täitma. Näiteks Eesti ja Läti praktika näitab, et liikmesriikide taolised meetmed toimivad paremini, kui absoluutsed keelud. Seetõttu jääb arusaamatuks, miks EK on otsustanud teha ainsa erandi, mis võimaldab liikmesriikidel vastastikuse tunnustamise täielikult tähelepanuta jätta, just spordikihlvedude vallas.¹¹⁹

Bwin'i kaasuse *ex ante* hinnangu andmist järgib ka kohtujurist Bot oma arvamuses, kus ta ütleb, et tema arvates ei ole Ühenduse õiguse eesmärk kehtestada hasart- ja rahamängude valdkonnas turuseaduseid. Võimalikult avatuma turu ülesehitamist soovisid liikmesriigid Euroopa Majandusühenduse alusena sellepärast, et konkurents, kui see on aus, tagab üldiselt tehnoloogia arengu ja parandab teenuse või toote kvaliteeti, tagades samas kulude vähenemise. See on kasulik tarbijatele, sest nad saavad kasu parima kvaliteedi ja hinnaga

¹¹⁶ K. Kessler. Finantsturud 1. Sissejuhatus. Loeng 2013, lk 1-2.

¹¹⁷ K. Kessler. Finantsturud 1. Väärtpaberite pakkumine ja investeerimispank. Loeng 2013, lk 9.

¹¹⁸ London stock exchange. About London Stock Exchange Group. – Arvutivõrgus: <http://www.lseg.com/about-london-stock-exchange-group> (24.03.2014).

¹¹⁹ A. Biondi (vt viide 87), lk 111-122.

toodetest või teenustest. Konkurents on selle poolest edu ja arengu allikas.¹²⁰ Taolise arvamusega ei näi nõustuvat mitmed Euroopa õiguse eksperdid, kes väidavad, et selline niinimetatud eelhindang võibolla kergelt üle kantud ka teistesse valdkondadesse. Kuigi, näiteks Josemans'i kaasuses, mis puudutas rahvuslike reeglite tutvustamist *coffee shop*'ide litsentseerimisel, kus kergete narkootiliste ainete müük ja tarvitamine on lubatud, ütles Kohus otse välja, et aluslepingu sätted vaba liikumise ja mittediskrimineerimise kohta siin lihtsalt ei kohaldu. Sellega rõhutas Kohus, et pehmed narkootilised ained on lepingu ulatusest väljas. Näiteks professor Biondi peab seda erakordseks, sest ütleb, et Kohus ise rõhutab, kui tõeline narkootikumide turism on: 14 Maastrichti *coffee shop*'i meelitavad 3.9 miljonit turisti aastas, kellest 70% on Hollandis mitteresidendid. Professor kahtleb, kas valdkonnad, millel on nii suur majanduslik mõju, peaks kuidagiviisi kasu saama oma privilegeeritud positsioonist siseturu õiguses.¹²¹

Kokkuvõtvalt võib öelda, et interneti tuleku perioodil spordikihlvedude alaste vaidluste ägenedes, andis EK oma lahenditega vasturääkivaid selgitusi. Proportsionaalsuse testi rakendamine piirangute kehtestamisel muutus küll tavapäraseks, ent sisuliselt see selgust ei toonud. Põhjuseks oli asjaolu, et testi rakendati ebaühtlaselt ja spordikihlvedusid hinnati kahjulikeks ühiskonna seisukohalt juba *ex ante*. Seejuures ei analüüsitud kordagi, kas näiteks monopolide kehtestamine oli ka sisuliselt vajalik ning kui jah, siis milliseid tulemusi see täpsemalt liikmesriikidele andis. Vabaturu toimimise seisukohalt võib oluliseks võiduks pidada aga EK seisukohta, et eelarve tuluallikate kaitse ei saa olla argumendiks, mis lubaks liikmesriikidel riigisisest turgu kaitsta. Järjepidevuse puudumine proportsionaalsuse testi rakendamisel põhjustas aga probleeme nii Euroopa Komisjonile kui ka õiguse rakendajatele. Euroopa Komisjon ei saanud õiguse vasturääkiva sisustamise tõttu minna edasi juba avatud rikkumismenetlustega.

2.3 Pettuste ärahoidmine riive õigustusena

Spordiennustuse seisukohalt on Bwin'i kohtuotsus kummaline ka selle poolest, mis puudutab spordivõistluste erapooletust, öeldes punktis 71 järgmist: „Peale selle ei saa välistada võimalust, et ettevõtja, kes sponsoreerib teatud spordivõistlusi, mille osas ta kihlvedusid

¹²⁰ EK 14.10.2008, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, kohtujurist Y. Bot ettepanek, p 245.

¹²¹ A. Biondi (vt viide 87), lk 111-122.

korraldab, ning nendel võistlustel osalevaid teatud võistkondi, satub olukorda, mis võimaldab tal võistluste tulemust otseselt või kaudselt mõjutada ja sel viisil oma tulu suurendada”¹²².

EK poolt avaldatud kahtlus on kaalukas juriidiline hinnang kõigi erakapitali baasil asutatud ettevõtete aadressil, sest sisuliselt vastandatakse sellega esimestele riigimonopolid, kes justkui sellist ohtu ei saa enda tegevusega kaasa tuua. Kohtu seisukoht on ilmselt ajendatud kohtujurist Bot'i arvamusest, kus viimane tõdeb, et Bwin sponsoreerib spordivõistlusi, mille peale see äriühing pakub kihlvedusid, mis võimaldavad teenida märkimisväärseid summasid. Ta lisab, et nagu Portugali valitsus, on ka tema arvamusele, et seda asjaolu arvestades võib liikmesriik õiguspäraselt leida, et mängu ausus on paremini tagatud ainuõiguse andmisega ühele üksusele, kes tegutseb riigi kontrolli all ja kes on nagu Santa Casa mittetulunduslik¹²³. Seega on antud kaasuse põhjal eraldusjoon tõmmatud just ühingu eesmärgist lähtuvalt – tulunduslik ja mittetulunduslik, mingeid muid kriteeriume kohtu ega kohtujuristi põhjendustest ei leidu.

Tegelikkuses ei toeta sellist seisukohta empiirilised tõendid, pigem tuleb neist välja see, et riskid, kui neid on, on minimaalsed¹²⁴. Prantsusmaa uue spordikihlvedusid puudutava õigusakti artiklist 23 võib leida näite sellest, kuidas on võimalik taolisi ohte suunata ning elimineerida legaalsel viisil. Selle näitel on tegemist eraldi sättega, mis reguleerib operaatorite raporteerimise kohustust ametivõimudele sponsoreerimise juhtudel¹²⁵. Lisaks tasub mainida, et EK sisukoht on pigem vastuolus viimasel aastakümnel meedias ja kriminaalmenetlustes asetleidnud reaalse praktikaga. Teadaolevalt ei ole ühtegi EL'is registreeritud eraettevõtet süüdistatud kokkuleppemängude korraldamises (ingl k *game fixing*) ning vastupidiselt on sektori ettevõtted väga aktiivsed sellise tegevuse väljajuurijad, kuna kokkuleppemängude tagajärjel kannatavad kahju just nemad. Viimase aja suurim skandaal puudutab näiteks Saksamaa jalgpalli karikavõistlusi, kus teise divisjoni kohtunik Robert Hoyzer mõisteti süüdi kuritegeliku rühmituse heaks töötamises ja mängu tulemuste mõjutamises. Ka selles asjas oli tegemist inimeste ühendusega, kes teadsid mängu tulemusi ette, sest korrumppeerunud kohtunik määras valepenalteid ning punaseid kaarte vastastele ja tema kaasosalised panustasid mängudele suuri summasid. Hoyzer'i põhjustatud hinnanguliseks kahjuks peetakse 2 miljonit

¹²² EK 8.09.2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, eelotsustustaotlus, p 71.

¹²³ EK 14.10.2008, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, kohtujurist Y. Bot ettepanek, p 310-311.

¹²⁴ J.Foley. Sports Betting: Legal, Commercial and Integrity issues. The Remote Gambling Association (RGA) 2010, lk 10-12. – Arvutivõrgus: http://www.rga.eu.com/data/files/Pressrelease/sports_betting_web.pdf (28.03.2014).

¹²⁵ Jacqueline Duthheil de la Rochère (vt viide 97), lk 245.

eurot ning selles juhtumis olid kahju kannatajaks peamiselt eraettevõtjad, kuigi oma osa sai sellest ka Saksamaa riiklik monopolettvõtte Oddset, kes esimesena märkas ka ebaregulaarseid panustamise mustreid.¹²⁶

Väga hea näite klassikalisest *game fixing'u* süsteemist võib leida Eesti jalgpalliliigadest. Sellest on põhjalikult kirjutatud erinevates meediaväljaannetes. Eesti Jalgpalliliit on võtnud oma südameasjaks selle probleemi lahendamise, olles hästi kursis grupeeriinguga, kes Balti regioonis kokkuleppemänge korraldab. Samuti on teada vahendajad ja kaudselt otseseid tellijad. Kohalike näite puhul on skeem selline, et kohapeal olevad endised professionaalsed ja harrastussportlased, kes tunnevad hästi tegev mängijaid, värbavad neile sobivast meeskonnast 2-3 mängijat, kes oma tegevusega saavutavad vajaliku tulemuse¹²⁷. Kohapealsetele organiseerijatele makstakse Venemaa grupeeriingu poolt 10 000 eurot mängu eest, mis jaguneb tasuks mängijatele vajaliku tulemuse tegemise eest ning palkadeks kokkuleppijatele. Tellija Venemaa on enamasti organiseeritud kurjategijate grupeeriing, kes suhtleb otse Aasia grupeeriingutega, kes jagavad omavahel oluliselt suuremaid summasid. Tihtipeale on Aasia tellijad seotud sealsete kihlveokontoritega, mis on analoogselt likvideeritud Pointbet'ile. Taoliste ettevõtete probleemiks on läbivalt kahtlase päritoluga asutamiskapital ning läbipaistmatu tegevus. Neil ei ole mingit seost ega puutumust kohalike tuntud ja avalikult noteeritud kihlveokontoritega, samuti ei sponsoreeri nad kunagi ametlikult Euroopa klubisid.

Üheks olulisemaks nüansiks on see, et Euroopa ettevõtetele on rakendatud üsna karmid riskihaldamise meetmed, mis välistavad ülisuurte panuste vastuvõtmise kaheldava väärtusega spordiliigadele, nagu näiteks Läti Meistriliiga jalgpallis. Viimaste maine kujunevad üldjuhul ajapikku. Seetõttu ei ole neil võimalik ühe taolise jalgpalliliiga mänguga kaotada miljoneid. Viimane tekitab olukorra, kus mõnetuhandesed kahjud kahtlaste mängude pealt ei too kaasa otsest tegutsemist ning kahju saaja ehk koefitsiente pakkuv kihlveokontor, kes väljamakse lõpuks sooritab, ei pöördu jõustruktuuride poole. Ent kui vaadata turgu kumulatiivselt, tekib aktsiaturgudega analoogne mastaabiefekt¹²⁸. Nii on näiteks viie kihlveokontori peale kokku kurjategijate põhjustatud kahju oluline ning kriminaalmenetluse algatamine põhjendatud.

¹²⁶ J. K. Biehl. Betting Scandal: Is German Soccer Rigged? Spiegel Online International 2005. – Arvutivõrgus: <http://www.spiegel.de/international/betting-scandal-is-german-soccer-rigged-a-339640.html> (24.03.2014).

¹²⁷ A.Vaher. Mis toimub kihlveomängude raudse eesriide taga. Õhtuleht Online 15.08.2013. – Arvutivõrgus: <http://www.oh tuleht.ee/537190/mis-toimub-kihlveomangude-raudse-eesriide-taga> (24.03.2014).

¹²⁸ K.Kessler. Finantsturud 1 Sissejuhatus. Loengud 2013, lk 3.

Näiteks Aasias on panuste vastuvõtmise metoodika teine ning klientide monitoorimist nii efektiivselt ei tehta, samuti lubatakse ühele mängijale oluliselt suuremate summadega panustamist, vastukaaluks rakendatakse agressiivset koefitsientide muutmist, viimast aga ei rakendada Euroopas. Kuna sektori ettevõtetel puuduvad tihti tõsikindlad tõendid ning konkurentidega eraldi koostöö tegemine on väga erandlik, siis piirdatakse panustajate kihlveo limiitide piiramisega. Eesti jalgpalliliit on enim mures sellepärast, et kuigi Eesti puhul on tegemist väikese riigiga ja kõik osapooled teavad vastasleeri tegevusest, ei soovi keegi lõpuni asja menetleda, pigem sõlmitakse kelmidega omavahelised kokkulepped, mille tulemusena kahjusaajalt (kihlveokontor) raha väljamaksmist kahju tekitajale ei toimu (*status quo*)¹²⁹.

Eesti Jalgpalliliidule ei ole samuti teada ühtegi juhtumit Euroopas, kus kokkuleppemängude taga võinuks olla kihlveokontor ise ning seda ohtu reaalseks ei peeta. Tänapäeval üritab jalgpalliliit ise aktiivset suhtlust üleval hoida kohalike kihlveokontorite esindajatega ning monitoorib pidevalt kohalike kahtlase väärtusega mängu tehes päringuid kihlveokontoritele, kui mõni väga ootamatu mängu tulemus saabub. Lisaks on liit ühendatud Euroopa jalgpalli katuseorganisatsiooni UEFA hoiatussüsteemiga, mis annab infot ka muudest riikidest tulnud kahtlaste sündmuste kohta. Täiendavalt tasub märkida, et Eestis on Narva Transi mängijate juhtum esimene, mis lõppes hiljuti reaalse kohtulahendiga, seetõttu on sellealane praktika puudulik ning näiteks EK'sse pole taolisi teemasid puudutavaid kaasuseid jõudnud.¹³⁰

Lisaks tasuks siinkohal välja tuua kõige uuemad arengud Euroopa tasemel ning täpsemalt Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse dokumendi kohta "Interneti hasartmängusid käsitleva tervikliku Euroopa raamistiku suunas". Nimelt öeldakse seal kokkuleppemängudest tuleneva probleemi kohta, et Komisjon nõustub komitee ettepanekuga, et tuleb määratleda raamistik kõikide sidusrühmade jõupingutuste koordineerimiseks selleks, et lahendada probleemi globaalselt ja vältida ressursside dubleerimist, ning vaja on tihedamat koostööd kihlvedude korraldajate, spordiorganisatsioonide ja pädevate asutuste, sealhulgas hasartmänguvaldkonda reguleerivate asutuste vahel nii liikmesriikide kui ka rahvusvahelisel tasandil. Komitee kordab taas ettepanekut luua süsteem, mis ei piirduks ainult konkreetse spordiürituse kohta tehtud kahtlusavalduste tuvastamisega, vaid mis sisaldaks ka ennetus-,

¹²⁹ Informatsioon pärineb 2013. aastal toimunud kohtumiselt Eesti Jalgpalliliidu avalike ja koostöösuhete osakonna juhataja Mihkel Uibolehega ning esindab Eesti Jalgpalliliidu ametlikku seisukohta. Avaldamata tööalaseks kasutamiseks mõeldud allikas (kohtumise memo), autori käsutuses.

¹³⁰ *Ibid.*

teavitus- ja sunnimeetmeid, millega saaks selle nähtuse vastu tõhusalt võidelda.¹³¹ Seega rõhutatakse siin pigem koostöö tegemist, kuivõrd otsest ühe või teise osaleja sildistamist. Eelnevates lõikudes analüüsi põhjal tuleks igati nõustuda Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamusega ning tõdeda, et probleemiks on pigem koostöö puudumine, kui sektori ettevõtete rahahimu või ebaväärikad võtted ning seda on selgelt tajutud ka Euroopa ja spordi alaliitude tasandil. Teisalt puuduvad otsesed empiirilised tõendid selle kohta, et eraettevõtete poolt spordimeeskondade sponsoreerimine oleks kuidagiviisi suurendanud pettuste ohtu. Seni teadaolevad pettuse juhtumid on valdavalt olnud seotud organiseeritud kuritegevuse poolt kokkuleppemängude korraldamisega ning tippспорт, mida sponsoreerivad Bwin jmt, on jäänud puutumata.

2.4 Monopolide erikohtlemine proportsionaalsuse testi rakendamisel

Enne 2010. a vastu võetud EK otsused on leidnud Euroopa õigusruumis suurt vastukaja ning ka omajagu kriitikat, mida töö eelnev alapeatükk ka lähemalt tutvustas¹³². Kas tingituna eelnevalt öeldust või hasartmänguturu järjepideva liikmesriikidevahelise lähenemise tõttu, on EK praktika viimasel ajal, eriti peale Bwin'i¹³³ otsust, rakendanud konstruktiivsemat ning kriitilisemat joont riiklike hasartmängumonopolide suhtes. See on omakorda aktiveerinud nii Euroopa Komisjoni tegevust liikmesriikide suhtes rikkumismenetluste algatamise läbi ning teisalt tõstnud kontinendi suurettevõtete pöördumisi kohtutesse õiguse saamiseks.

Märkida tasuks ka seda, et üks taolise stsenaariumi põhjustest on kindlasti asjaolu, et riiklike monopolide tegevus nõuab üha suuremaid pingutusi erasfääri ja litsentseerimata ettevõtetega konkureerimisel. Viimased on aga populaarsed tarbijate suhtes, sest pakuvad paremaid tooteid ja laiemat nomenklatuuri. See omakorda sunnib monopole analoogsele vastutegevusele, mis aga tihtipeale ei pruugi enam olla kooskõlas sellega, mida varasem EK praktika neile expressis verbis ette on kirjutanud. Mõneti irooniline on asjaolu, et siinkohal käituvad järelevalve ning kaebajate rollis just liikmesriikides illegaalide nimekirjas olevad erasektori ettevõtted, nagu näiteks Stanleybet'i¹³⁴ kaasuses näha võib. Osalt on see arusaadav, sest majandussurutise perioodidel on liikmesriigid eriti huvitatud riigikassa täitmisest, kui

¹³¹ EL Teataja COM(2012) 596 final. 2013/C 271/09, 19/09/2013. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Interneti hasartmängusid käsitleva tervikliku Euroopa raamistiku suunas”, p 4.5.2. – Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:271:0048:0054:ET:PDF> (25.03.2014).

¹³² Vaata EK otsuseid asjades Läära (C-124/97), Gambelli (C-243/01), Bwin (C-42/07) jt, viidatud eelpool.

¹³³ EK 8.09.2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, eelotsustustaotlus.

¹³⁴ EK 24.01.2013, C-186/11, Stanleybet jt, eelotsustustaotlus.

monopolide tulude vähenemisest ning rangete piirangute kehtestamisest. Järgnev alapeatükk toob välja seonduva kohtupraktika ning sellest tulenevad juhised, mis viitavad riiklike monopolide kahjuks, peamiselt seetõttu, et viimased, mõningate eranditega, ei õigusta neile seatud eesmärke.

Üldistatult võib öelda, et alates 2007 a on EK'sse jõudnud spordikihlvedude teemalised vaidlused valdavalt suunatud monopolsete kordade lõpetamisele. Vaidlusi algatavad pea eranditult sektori Euroopa suurettevõtted. Pikas perspektiivis soovivad sellised ettevõtted kohtuvaidluste abil taoliste suletud turgudele laieneda. Taolise tegevuse edukust illustreerib ka statistika, kui näiteks 2004. a oli riiklikud monopolid laialdaselt levinud, siis 2012. a, oli neid alles vaid 8¹³⁵. Viimasel ajal on monopolide kehtestamisest loobunud rida riike eesotsas Hispaania, Belgia, Bulgaaria, Prantsusmaa, Taani jt¹³⁶. Juhtivate hasartmänguettevõtete vabakutseline organ *European Gaming & Betting Association* (EGBA) on väitnud koguni, et liikmesriigid on ebaõnnestunud esitamaks tõendeid, et monopolid garanteerivad mängijate eriti kõrge kaitstuse taseme, mis on nii piirava meetme, kui seda on monopol, kehtestamise vajalikuks eeltingimuseks¹³⁷. Iseasi, kas eelneva väitega saab täielikult nõustuda, aga kahtlemata on EGBA väidetele vähemalt teatud osas õigus. Viimaste kohtulahendite valguses peavad liikmesriigid väga selgelt järgima EK ja Komisjoni poolt kehtestatud reegleid ning iseseisvalt kontrollima, kas nende riigis kehtestatud monopolid vastavad kriteeriumidele. Tinglikult öeldes on raamid, mille sees, tänaseks päevaks liikmesriigid tegutseda võivad, väga selged ja jäigad ning selles ruumis on kaalutlusruumi jäänud oluliselt vähemaks võrreldes Schindler'i¹³⁸ aegadega. Järgnevalt analüüsib töö mainitud ilminguid lähemalt, tuues välja kaasnevad argumendid.

Esimene suurem löök spordiennustuse monopolide pihta Bwin'i järgsel perioodil saabus EK otsusega asjas Markus Stoß jt vs Land Baden-Württemberg¹³⁹. Stoßil, Avalonil ja Happelil olid Saksamaal Hesseni liidumaal äriruumid, kus nad tegelesid äritegevusega, mis seisneb spordikihlvedude sõlmimises (kihlvedude vastuvõtmine, panuste kogumine ja võitude maksmine). Vastavalt 11. veebruari 2005. a ja 18. ning 21. augusti 2006. a määrustega keelas Wetteraukreisi halduspolitsei amet M. Stoßil oma äriruumides spordikihlvedude edendamise

¹³⁵ Vt Lisa 1, joonis 3.

¹³⁶ Market Barriers (vt viide 7), lk 8.

¹³⁷ CJEU: Online gambling ruling reconfirms the urgent need for an EU framework: European judges considerably tightens requirements on monopolies. EGBA - European Gaming and Betting Association 2013. – Arvutivõrgus: <http://pr.euractiv.com/pr/cjeu-online-gambling-ruling-reconfirms-urgent-need-eu-framework-91407> (28.03.2014).

¹³⁸ EK 24.03.1994, C-275/92, Schindler, eelotsustustaotlus.

¹³⁹ EK 8.09.2010, C-316/07, Markus Stoß jt, eelotsusetaotlus.

ja sõlmimise muude korraldajate kui Hessische Lotterieverwaltungi nimel ning selliste kihlvedude edendamiseks või sõlmimiseks vajalikele seadmetele juurdepääsu võimaldamise. Nimetatud määruste kohaselt tuli vastav keelatud tegevus lõpetada seitsme päeva jooksul, mille järgimata jätmise eest oli ette nähtud rahatrahv 10 000 eurot. Stoß ja teised pöördusid Saksamaal kohtusse, viimane esitas omakorda EKle eelotsustusmenetluse raames küsimused selle kohta, kas spordikihlvedude valdkonna piirkondlikud monopolid on vastuolus asutamisevabaduse ja teenuste vaba liikumise põhimõtetega olukorras, kus liikmesriigi ametivõimud ei suuda tõendada, et on olemas mingi empiiriline uuring, mis õigustaks monopolide kehtestamise vajalikkust olukorras, kus eesmärki saab saavutada teiste, vähem piiravate meetmetega, mh järelevalve teostamisega.¹⁴⁰

Oma vastuses jätkas Kohus oma varasemat praktikat ning kordas suuremas osas varasemalt välja öeldud asjassepuutuvaid seisukohti, sh magistritöös eelnevalt väljatoodud kaasuste seisukohad¹⁴¹, kuid lisas ka rea täiendusi. Esiteks selleks, et oleks võimalik õigustada avalik-õiguslikku monopoli, eesmärgiga ennetada hasartmängudega seotud liigsele kulutamisele õhutamist ja võidelda mängusõltuvuse vastu, ei pea asjaomased riigisisised ametivõimud tingimata esitama nimetatud meetme proportsionaalsust kinnitavat uuringut, mis oleks läbi viidud enne selle meetme võtmist. EK möönis, et tõendeid, mis näitaks, et meetmete eesmärk on mängusõltuvusega võitlemine, tuleks siiski esitada.¹⁴²

Teiseks asjaolu, et liikmesriik eelistab monopoli korrale, milles on lubatud eraettevõtjate tegevus, kes võiksid tegutseda õigusnormide raamistikus, mis ei anna ainuõigusi, saab vastata proportsionaalsuse nõudele niivõrd, kui võrd osas, mis puudutab kõrge tarbijakaitse taseme tagamise eesmärki, kaasneb nimetatud monopoli kehtestamisega sellise õigusliku raamistiku loomine, mis tagaks, et mainitud monopoli omanik oleks tegelikult suuteline ühtselt ja süstemaatiliselt järgima sellist eesmärki pakkumise kaudu, mis on koguseliselt mõõdetud ja kvalitatiivselt kavandatud selle eesmärgi järgi ning mille üle avalikud ametivõimud teostavad ranget kontrolli.¹⁴³ Kolmandaks asjaolu, et liikmesriigi pädevatel ametivõimudel võivad tekkida teatud raskused, tagamaks, et välisriigis asuvad hasartmängu- ja kihlveokorraldajad, kes sõlmivad interneti teel ja nimetatud monopoliga vastuollu minnes kihlvedusid mainitud

¹⁴⁰ *Ibid*, p-d 14-18 ja 66.

¹⁴¹ Vt Schindler (C-275/92), Läära (C-124/97), Bwin (C-42/07) jt EK asjad.

¹⁴² EK 8.09.2010, C-316/07, Markus Stoß jt, eelotsusetaotlus, p 107.

¹⁴³ *Ibid*, p 83.

ametivõimude territooriumil asuvate isikutega, seda monopoli arvestaks, ei mõjuta iseenesest sellise monopoli võimalikku kooskõla asutamislepingu viidatud sätetega.¹⁴⁴

Väga oluline on antud kohtuasjas kohtujurist Paolo Mengozzi seisukoht, milles ta ütleb, et monopolide või riiklikku luba omavate korraldajate olemasolu toetamine, ilma et neil oleks võimalust oma teenuseid propageerida, ei oleks tema meelest eriti reaalne. Seetõttu tegi ta EK'le ettepaneku laiendada seisukohta, mida ta juba toetas kohtuasjas Placanica jt, eesmärgile piirata mänguvõimalusi, kuid ainult eespool määratletud kitsas raamistikus¹⁴⁵. Kohus nõustus kohtujuristi seisukohaga. Kuid samas täiendas oma varasemat praktikat öeldes, et olukorras, kus liikmesriigi ametiasutused õhutavad ja julgustavad tarbijaid osalema loteriides, hasartmängudes või spordikihlvedudes selleks, et riigikassa saaks sellest rahalist kasu, ei saa selle riigi ametivõimud tugineda ühiskonna avaliku korra kaitsele, põhjendades seda vajadusega mänguvõimalusi vähendada, et õigustada piiravaid meetmeid, isegi kui need meetmed puudutavad üksnes kihlveoalast tegevust¹⁴⁶.

Järgnevalt leidis kohus, et kasiinomängude ja mänguautomaatide osas, mis sisaldavad endas kõrgemat võimaliku sõltuvuse ohtu kui spordikihlveod, edendavad või lubavad pädevad ametivõimud pakkumise laiendamise poliitikat. Mainitud ametivõimud lubavad uusi võimalusi kasiinomängude pakkumiseks internetis, samas kui tingimusi, mille kohaselt võib mänguautomaate käitada muudes kohtades kui kasiino, nagu mängusaalid, restoranid, kohvikud ja majutusasutused, on hiljuti märkimisväärselt leevendatud. Eelnevast johtuvalt leidis kohus, et ametivõimud ei saa sellisel juhul põhjendada monopoli sisseviimist spordikihlvedude segmendis avalikkuse hasartmängude alase ohu vähendamise ettekäändel, kuna teisalt on nad juurutanud hasartmängude laiendamise poliitikat.¹⁴⁷

Järgmine probleem, mis spordiennustuse monopolide puhul tihti eksisteerib, on keeruline ning mitmetasandiline õigusaktide kogum, mis on reguleeritud liikmesriigi siseselt ning mis võib oma keerukuse, vasturääkivuse või osaluse puudulikkuse tõttu põhjustada olukorra, kus erakapitali ettevõtetal ei tekigi litsentsi taotlemisel reaalselt võimalust seda saada. Analoogselt on võimalik ka see, et taotlusmenetlus venib väga pikaks ning riigid põhjendavad liigset ajakulu näiteks üleminekuperioodi vajalikkusega, mille kehtestamise diskretsiooniõigus neil

¹⁴⁴ *Ibid*, p-d 91-107.

¹⁴⁵ EK 8.09.2010, C-316/07, Markus Stoß jt, kohtujurist P. Mengozzi ettepanek, p 61.

¹⁴⁶ EK 8.09.2010, C-316/07, Markus Stoß jt, eelotsusetaotlus, p 99.

¹⁴⁷ M. Papaloukas. From Selected Works of Marios Papaloukas: Comments on the ECJ's Markus Stoss Decision. January 2011. – Arvutivõrgus: http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1030&context=sports_law (24.03.2014).

kahtlemata on. Sellisel juhul tekib küsimus, mis on mõistlik üleminekuperiood ning kui kiiresti peab liikmesriik vasturääkivused eemaldama, et võimaldada normaalset turu toimimist. Mõistagi on siin problemaatilisemad föderaalne korruga suuremad riigid, nagu näiteks Saksamaa. Eesti seisukohalt on probleem juba lahendatud ning eksisteeris enne uue HasMS'i jõustumist 1. jaanuaril 2010. a, toona pidi Tallinna Halduskohus tõdema, et lünklik regulatsioon ei võimalda eraettevõtetele internetipõhiseks opereerimiseks hasartmängu litsentsi väljaandmist¹⁴⁸. Teistes liikmesriikides probleemid jätkuvad ning lünkasid on täidetud valdavalt läbi kohtupraktika. Järgnevalt analüüsib magistritöö sellealast problemaatikat ning sõlmküsimusi läbi internetiajastu ühe olulisema lahendi *Carmen Media vs Land Schleswig-Holstein*¹⁴⁹

Otsuse tegemise ajal oli Saksamaa hasartmänguturg reguleeritud föderaalset ja liidumaade tasandil erinevalt, sõltuvalt konkreetsest segmendist. Mõnel alal oli föderaalvalitsusel reguleerimise kompetents, teistes segmentides, lasus reguleerimise kohustus jälle individuaalsel liidumaal (*laender*). Viimane pidi ka reguleerima spordipanuste ning loteriide korraldust, kus eksisteeris regionaalne liidumaapõhine monopol. Paralleelselt sellele lubab föderaalvalitsuse seadus korraldada eraettevõtetele hobuvõistlusi, pidada mänguautomaatide saale ning kasiinosid. Liidumaade vahelise lepinguga „Loteriid Saksamaal“ ehk LottStV, mis jõustus 1. juulil 2004. a, löid *Laender'id* ühetaolise juriidilise raamistiku korraldamaks ja reguleerimaks õnnemänge (erandina ei puudutanud see kasiinosid). Ent juba 28. märtsil 2006. a otsustas Föderaalne Konstitutsioonikohus, et selliselt reguleeritud monopol rikub tegevusvabadust, mis on tagatud Saksa konstitutsiooniakti (*Grundgesetz*) artikliga 12. Selle tagajärjel asendasid liidumaad LottStV uue eelnevale analoogse kokkuleppega GlüStV, mis jõustus 1. jaanuaril 2008. a, mis samuti jättis jõusse riikliku monopoli, just spordiennustuse segmendis. Lisaks keelas GlüStV 4. jaotise 4. alajaotis õnnemängude korraldamise internetis. Sellele vaidles vastu ettevõtte Carmen Media, kes lõpuks läbi eelotsustusmenetluse (Saksa riigisisese kohtu) küsis EKlt, kas tal on õigus pakkuda spordiennustust Saksamaal toetudes oma olemasolevale Gibraltaril litsentsile (niinimetatud *offshore bookmaking*). Eelotsustusmenetluse alustanud kohus avaldas oma järelepärimises kahtlust, kas ala reguleeriv akt oma ühtsuse ja süstemaatilise puudumise seisukohalt ei riku ELTL art 56 teenuse osutamise vabaduse piiranguid.¹⁵⁰ Toetudes Gambelli¹⁵¹ otsusele jätkas EK oma eelnevat praktikat ning tunnistas, et Saksamaa piirang ei ole proportsionaalne, sest võimaldab

¹⁴⁸ TlnHKo 28.07.2007, 3-06-1582.

¹⁴⁹ EK 8.09.2010, C-46/08, Carmen Media Group, eelotsustustaotlus.

¹⁵⁰ G. Spindler jt (vt viide 13), lk 136.

¹⁵¹ EK 6.11.2003, C-243/01, Gambelli jt, eelotsustustaotlus.

ohtlikumate õnnemängude, nagu näiteks kasiino, ekspansiivset laienemist ning piirab vähemohtlike, nagu spordiennustus. Selline piirang ei saa teenida õnnemängudest tulenevate ühiskonnale kahjulike mõjude vähendamist ning seetõttu on vastuolus oma väidetava eesmärgiga. Kuid hoopis olulisem on kohtu järgnev seisukoht, mis ütleb järgnevat: „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 keskviimu, piirkondliku või kohaliku ametivõimu vahel ei vabasta nimetatud liikmesriiki muu hulgas kohustusest neid kohustusi täita.“¹⁵²

Eelnevast järeldas kohus omakorda, 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 ELTL'i art 49. Sellest järeldub, et niivõrd kuivõrd selle sätte järgimine seda nõuab, peavad need erinevad ametiasutused sel eesmärgil oma vastavaid pädevusi teostama koordineeritult. Asjaolu, et monopolile allutatud hasartmängud ja muud liiki hasartmängud kuuluvad vastavalt piirkondlike ametiasutuste ja liitvabariigi ametiasutuste pädevusse, ei oma selles osas tähtsust.¹⁵³ Kohus lisas veel järgmist: „Selleks, et haldusloa kord oleks õigustatud isegi juhul, kui see näeb ette erandi ELTL art 49 sätestatud põhivabadusest, peab see põhinema objektiivsetel, mittediskrimineerivatel ja varem teada olevatel kriteeriumidel, nii et riigisiseste ametiasutuste kaalutusõiguse teostamine oleks piiritletud ja seda ei saaks meelevaldselt kasutada“.¹⁵⁴ Eelnevaga sõnastab EK ebatavalise selguse astmega liidu õiguse rikkumise eeldused, millega peavad edaspidi arvestama kõik liikmesriigid, kes soovivad oma turul mistahes õnnemänge piirata riikliku monopoliga. Ühtlasi oli see selgeks äratuskõneks Brüsselilt Saksamaale ja teistele liikmesriikidele, et lõpetada jääkade ning segaste hasartmängualaste regulatsioonide struktuuride kohaldamine.¹⁵⁵

Eelnevalt väljatoodud aspektid võiks tinglikult lugeda piirangute kogumikuks, mida liikmesriigid kasutavad selleks, et kaitsta oma monopoolseid režiime. Lisaks käsitletud otsustele, tuleks lähemalt selgitada magistratöö seisukohalt vähem tähtsates lahendites

¹⁵² EKO, 13.09.2001, C-417/99, Komisjon vs. Hispaania, p 37.

¹⁵³ EK 8.09.2010, C-46/08, Carmen Media Group, eelotsustustaotlus, p-d 70-71.

¹⁵⁴ *Ibid*, p 89.

¹⁵⁵ G. Spindler jt (vt viide 13), lk 137.

juuriidiliste tõkendite piiramiseks paika pandud põhimõtteid. Näiteks *Winner Wetten*¹⁵⁶ kaasuses, mille otsuse luges EK ette samaaegselt Carmen Media otsusega 8. septembril 2010, üritas Saksamaa kehtestada üleminekuperioodi spordikihlvedude valdkonnas, mille vältel oleks sisuliselt kehtima jäänud vana kord ning alles peale selle lõppu oleks eraettevõtete aplikatsioonide hasartmängulitsentsi saamiseks kaalutud.

Saksamaa valitsus esitles sellist perioodi kui aega, mis on neile vajalik selleks, et viia liidu õigusega vastuolus olevad õigusnormid kooskõlla, kuid samal ajal soovis kõne all olevad õigusnormid üleminekuperioodiks jõusse jätta. EK eitas sellise perioodi kehtestamist kategooriliselt, öeldes, et ükskõik milline üleminekuperiood nõuete kohaldamiseks, et viia vastuolud kooskõlla, saab olla tagatud üksnes erandkorras EK loal.¹⁵⁷ Eraldi rõhutati liidu õiguse ülimuslikkust viitega *Simmenthal*'i¹⁵⁸ ja *Factortame*'i¹⁵⁹ kohtuotsustele. Samuti lisati, et iga riigisisene kohus peab oma pädevuse piires liikmesriigi organina koostöö põhimõtte alusel kohaldama vahetult kohaldatavat liidu õigust tervikuna ja kaitsma õigusi, mida see annab üksikisikutele, ning jätma kohaldamata iga riigisisest õigusnormi, mis on sellega vastuolus, olgu kõnealune õigusnorm siis vastu võetud enne liidu normi või pärast seda¹⁶⁰.

Samasse kategooriasse kuulub ka liikmesriikide katse kaitsta oma riigisisest turgu välisriigi ettevõtjate poolt kasutades selleks väidet, et võõral maal asutatud firma üle ei ole võimalik kontrollorganil piisavalt tõhusat järelevalvet teostada. *Ernst Engelmann vs Austria*¹⁶¹ küsis riigisisene kohus eelotsustusmenetluse raames EK'lt, kas taoline kehtestatud meede on kooskõlas ELTEL art 49 ja 56.

EK ütles oma otsuses, et kontsessioone ehk tegutsemislubasid andvad ametiasutused peavad siiski järgima asutamislepingu aluspõhimõtteid, eeskätt ELTL art 49 ja 56, ning neist tulenevat läbipaistvuse tagamise kohustust. Kontsessiooni ilma igasuguse läbipaistvuseta andmine ettevõtjale, kes asub kontsessioonilepingut sõlmiva ametiasutuse liikmesriigis, kujutab endast teistes liikmesriikides asuvate ettevõtjate suhtes, kellel ei ole mingit tegelikku võimalust asjaomase kontsessiooni saamiseks huvi üles näidata, kahjulikku erinevat kohtlemist. Selline erinev kohtlemine on vastuolus võrdse kohtlemise ja kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelu põhimõtetega ning see kujutab endast kaudset diskrimineerimist kodakondsuse alusel, mis on ELTL art 49 ja 56 keelatud, välja arvatud juhul, kui seda ei

¹⁵⁶ EK 8.09-2010, C-409/06, *Winner Wetten*, eelotsusetaotlus.

¹⁵⁷ G. Spindler jt (vt viide 13), lk 138.

¹⁵⁸ EKO, 5.03.1980, C-243/78, *Simmenthal vs Komisjon*.

¹⁵⁹ EK, 5.03.1996, C-46/93, *Factortame* jt, eelotsusetaotlus.

¹⁶⁰ EK 8.09-2010, C-409/06, *Winner Wetten*, eelotsusetaotlus, p 55.

¹⁶¹ EK 9.092010, C-64/08, *Engelmann*, eelotsusetaotlus.

õigusta objektiivsed asjaolud. Põhikohtuasjas tõdeti, et läbipaistvuse täielik puudumine mänguasutuste käitamise kontsessioonide andmisel, mis jõustusid 1. jaanuaril 1998 ja 1. jaanuaril 2001, ei ole kooskõlas ELTL art 49 ja 56 ning on seetõttu keelatud.¹⁶²

Winner Wetten'i ning Engelmann'i kohtukaasustes öeldud põhimõtted viitavad spordikihlvedude sektori järk-järgulisele erandite alla liigitamise praktikast irdumisele ning selle taustal ei tundu enam tõesena väide, et "Draculale on usaldatud järelevalve õigus Verepanga üle"¹⁶³. Üha enam eelistatakse asutamisevabaduse ja teenuste vaba liikumise prioritseerimisele vastandina erandite kohaldamisele.

Kolmas oluline küsimus, mis tõusetus Carmen Media kaasusest ning mida tuleks käsitleda ühiselt monopolide küsimusega, on mõnede liikmesriikide püüe takistada konkurentsi läbi internetis spordiennustuse pakkumise keelamise. Tegelikult on internetikihlvedusid puudutav debatt üsna vana ning Eesti üks kuulsamaid hasartmängualaseid kohtulahendeid käsitles teemat üsna põhjalikult¹⁶⁴. Näiteks tol ajal leidis kohus järgmist: "Arvestades, et hasartmängu korraldamisel interneti vahendusel on fikseeritavad nii mängija isik kui raha päritolu, on interneti vahendusel toimuv hasartmäng rahapesuks vähesobiv ning järelevalve teostamiseks sobivam, kui nn. tavahasartmäng."¹⁶⁵ Kohtu seisukoht interneti suhtes oli põhjendatav sellega, et tol hetkel kehtinud HasMS'i järgi ei pidanud kasiinos inimesi tuvastama ning seetõttu oli rahapesu oht suurem just maapealsetes hasartmängukohtades. Taoline tuvastamise vaba regulatsioon on üsna levinud ka tänapäeval, seevastu internetis ei saa kuskil mängida isikut tuvastamata.

Oluline aspekt, mida Tallinna Halduskohus oma kaasuses internetis pakutavate mängude kohta ütles, oli see, et interneti hasartmäng ei ole hasartmängu iseseisev liik ega alaliik, vaid vahend, mille kaudu saaks hasartmänge korraldada. Tol ajal kehtinud HasMS ei näinud ette kasiino tüüpi mängude korraldamist interneti kui vahendi kaudu. Kehtinud seaduses olid ainsate vahenditena ettenähtud kasiino tüüpi mängude korraldamisel mängulauad ja mänguautomaadid. Kuid mitte vahendi nimetuse puudumine ei takistanud korralduslubade väljaandmist internetis õnnemängude korraldamiseks, vaid oluliseks takistuseks oli seaduses sätestatud mängukoha mõiste. Varem kehtinud HasMS nägi võimaliku mängukohana ette

¹⁶² *Ibid*, p-d 49-56.

¹⁶³ Vt viide nr 87.

¹⁶⁴ Tallinna Halduskohtu 28. juuni 2007. a otsus haldusasjas 3-06-1582.

¹⁶⁵ *Ibid*, p 5.5.

üksnes füüsilist hoonet või hoones asuvat ruumi ehitusseaduse tähenduses. Muus tähenduses Halduskohus internetti, kui hasartmängu mängimise võimalust, ei käsitlenud.¹⁶⁶

Carmen Media kaasus ning Saksa riigisisene eelpoolviidatud asjakohane seadus GlüStV keelas § 4 lg 4 avalike hasartmängude korraldamise ja vahendamise internetis, niinimetatud *online ban*¹⁶⁷. Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtles, kas sellist meetet saab pidada sobivaks, et saavutada kavandatud alaealiste kaitse ja mängusõltuvuse ohu vastu võitlemise eesmärgid¹⁶⁸. Seega nägi Saksa seadusandja internetis spordikihlvedude pakkumist hoopiski ohtlikumana, mitte turvalisemana, erinevalt näiteks Eesti Halduskohtust. Siiski tuleks küsimust, kas Saksa GlüStV sätestatud internetis spordikihlvedude pakkumise keeld on kehtiv, vaadelda eraldi GlüStV enda kehtivusest. Ühelt poolt võib väita, et *online ban* muutus kehtetuks *ex tunc* koos GlüStV endaga.

Teisalt võib vaielda, et *online ban* kui selline ei ole vastuolus liidu õigusega ning seetõttu on kehtiv, nagu ka EK Carmen Media kaasuses ütles. Põhimõtteliselt, on see teenuste vaba liikumisega kooskõlas, kui riigisisene regulatsioon keelab internetipõhiste õnnemängude organiseerimise ja vahendamise. Ent tähele tuleks panna asjaolu, et Carmen Media kaasuses ei vaadeldud EK *online ban*'i vastavust GlüStV § 4 lg 4 liidu õigusele üksikasjalikult ning selle faktilist rakendamist. Pigem vaatles EK üldisemalt, kas selline meede, nagu *online ban* võiks olla sobiv võitlemaks mängusõltuvusega ning toimida alaealiste kaitseks. See omakorda tähendab, et nüüd on riigisiseste kohtute kord detailsemalt analüüsida, arvestades EK poolt öeldud, kas näiteks GlüStV § 4 lg 4 internetis pakkumise keeld on õiguspärane. Internetipõhiste hasartmängude pakkumise keeld peaks samuti aitama ühtselt ja süstemaatiliselt saavutada püstitatud eesmärke, vastasel juhul rikuks see teenuste osutamise vabaduse õigust ning oleks rakendamiskõlbmatu.¹⁶⁹

Nagu eelnevalt väljatoodud on näiteks Eestis sellealane kohtupraktika olemas ning sellele on ka keeruline vastu vaielda ainuüksi seetõttu, et Halduskohtu seisukohta kinnitavad läbiviidud uuringud. Näiteks on RaM'i poolt 2012. a läbiviidud uuringust näha, et vaatamata internetis pakutavate hasartmängude populaarsuse kiirele kasvule aastatel 2004-2012, on hasartmängusõltuvuse risk elanikkonnas ja mängijate seas alates 2004. a langenud 8%-lt kogu

¹⁶⁶ *Ibid*, p-d 6.2 ja 6.3.

¹⁶⁷ G. Spindler jt (vt viide 13), lk 137-139.

¹⁶⁸ EK 9.092010, C-64/08, Engelmänn, eelotsusetaotlus, p 37.

¹⁶⁹ G. Spindler jt (vt viide 13), lk 139.

elanikkonnast 5% peale (kuigi aastatel 2004-2006 probleemsete mängijate osakaal kasvas)¹⁷⁰. Uuringus on välja toodud, et hasartmängust tuleneva sõltuvuse risk on langenud nii patoloogiliste kui ka mõningaste probleemidega mängijate seas. Teadaolevalt on kõige suuremat positiivset mõju Eestis avaldanud probleemsete mängijate vähendamiseks HasMS'i §55, mis sätestab mängijate kaitse taseme kaughasartmängudes, aga täpsemalt mängija õiguse kehtestada endale teatud perioodi jooksul tehtavate panuste kogusumma ülempiir ning keeld osaleda mängus kuue kuu kuni kolme aasta pikkusel perioodil.

Tegelikkuses eksisteerib ka teine võimalus, mis võtab hasartmängusektorilt võimaluse pakkuda spordikihlvedusid internetis ja ei ole seotud *expressis verbis* keeluga, vaid kehtiva regulatsiooni puudulikkusega. Enamasti oli see probleemiks varasematel perioodidel, tavahasartmängu ülemineku ajal internetihasartmänguks, kuid vaatamata asjaolule, et internetis on selliseid mängu pakutud juba pea 20 a, ei ole need teemad täielikult vaibunud. Näiteks Eestis tuli nimetatud seaduselünk ilmsiks Tallinna Halduskohtu analüüsi põhjal, kus, nagu varem välja toodud, ütles kohus esiteks, et interneti hasartmäng ei ole hasartmängu iseseisev liik ega alaliik, vaid vahend, mille kaudu saaks hasartmänge korraldada ning teiseks, et tollal kehtinud HasMS peab mängukohana silmas hoonet või hoones asuvat ruumi ehitusseaduse tähenduses¹⁷¹.

Eestis see siiski probleemiks ei osutunud, sest lünklik regulatsioon asendati kaasaegsega ning seejuures anti eraettevõtetele vaba ligipääs turule, kui viimased täidavad seadusest tulenevad nõuded. Kuid näiteks Leedus oli probleem aktuaalne ka töö kirjutamise ajal. Seal kehtiv hasartmänguseaduse nime kandev õigusakt pärineb 2001. a¹⁷². Hasartmänguliike on seaduse järgi erinevaid, kuid internetis mängude pakkumist ei ole mainitud. Lisaks peab kohalik lubasid väljastav kontrollorgan heaks kiitma mängukohta, kus operaator tegutseb. Õigusakti artikkel 10 keelab opereerida mängu, mida seaduses ei ole nimetatud või opereerida mängu nii, et see ei oleks seadusega vastuolus. Seega on keelatud opereerida õnnemänge väljaspool seaduses kirjeldatud füüsilisi mängukohti. Siinkohal on tegemist ammendava loeteluga.

Eelnevast võib järeldada, et kaughasartmängud on Leedu seaduse järgi keelatud. Keerukaks muudab probleemi asjaolu, et Leedu mängijatel ei ole mingilgi viisil keelatud mängida

¹⁷⁰ Eesti elanike kokkupuuted hasartmängudega 2012. TNS Emor. Hasartmängusõltuvuse Nõustamiskeskus 2012. – Arvutivõrgus: <http://www.slideshare.net/rahamin/eesti-elanike-kokkupuuted-hasartmngudega-2012-tns-emor> (21.03.2014).

¹⁷¹ TlnHKo 28.06.2007, 3-06-1582, p-d 6.2-6.3.

¹⁷² Gaming Law of the Republic of Lithuania. Official Gazette - 2001, No. 43-1495.

internetis.¹⁷³ Kuna spordiennustus on Leedus äärmiselt populaarne algatas Leedu prokuratuur kohtuvaidluse, mis sai kõrgeima kohtu lahendi 2013. a lõpus. Vaidluse kese seisnes selles, kas hasartmängu litsentse väljastaval kontrollorganil on õigus täita seaduselünka tõlgendamise läbi. Samuti küsimus sellest, kas Leedus kehtiva regulatsiooni alusel on õigus internetis hasartmänge pakkuda. Ülemkohus ütles oma otsuses, et kuna seadus ei reguleeri expressis verbis sellist mängimise viisi ning keelab ka kõik muud seaduses sõnaselgelt mittesätetatud liigid ja võimalused, siis on selline õnnemängu pakkumise viis keelatud. Üheks põhjenduseks oli kohtu arvates asjaolu, et hasartmängu regulatsioon kuulub avaliku, mitte aga eraõiguse valdkonda ja seetõttu läheb kõik, mis ei ole seaduses lubatud, keelatud tegevuse alla. Lisaks keelas kohus litsentse väljastaval kontrollorganil seaduselünkade täitmise, kuna see ei kuulu sellise organisatsiooni pädevusse¹⁷⁴.

Seega jäeti kohtuotsusega päevapealt Leedus tegutsevad operaatorid ilma õigusest pakkuda hasartmänge internetis. Kuna aga Leedu ei blokeeri muudest riikidest pärit operaatorite tegevust mingil viisil ning lubab ka oma kodanikel vabalt võõrettevõtete juures mängida, on teadaolevalt, kodumaised firmad hakanud kliente ümber tõstma teiste, näiteks Malta või Eesti, riikide litsentside alla. Leedu riigile on otseseks tulemuseks maksutulu vähenemine ja tuntav kontrolli kaotus hasartmänguoperaatorite tegevuse üle, mis on seni olnud üks peamisi argumente EKsse jõudnud vaidlustest, miks riigisisese turu sulgemine võiks olla põhjendatud.

Leedu näide on markantne seetõttu, et seal on hasartmängud tõeliselt populaarsed ning ühiskonna seisukohalt hästi tolereeritud, samuti on erialakirjanduses arutelud asjassepuutuva seaduslünka üle kestnud aastaid, veelgi kauem on aga pakutud hasartmänge internetis. Paralleelselt nende sündmustega on Leedu parlamendini jõudnud mitmeid eelnõusid, mis sisaldasid endas ettepanekuid, kuidas paremini reguleerida internetipõhist hasartmängu. Ükski taolistest eelnõudest parlamenti ametlike lugemisteni pole käesoleva ajani jõudnud ning rahulolematuse ühiskonna erinevate huvigruppide hulgas on seetõttu vägagi põhjendatud¹⁷⁵.

Veel enne, kui Leedu ülemkohus jõudis HasMS vaidluses otsuse välja kuulutada, saatis Euroopa Komisjon riigile järelepärimise, et saada ametlikku selgitust selle kohta, kuidas riigi

¹⁷³ A. Pasvenskienė. Online gambling regulation problems in lithuania and the European Union. Mykolo Romerio universitetas, 2010, lk 297. – Arvutivõrgus:

https://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/sms/archyvas/dwn.php?id=269295 (25.03.2014).

¹⁷⁴ Lietuvos Vyriausiasis Administracinis Teismas otsus 2.05.2013, 3-61-3-01825-2011-3.

¹⁷⁵ Market Barriers (vt viide 7), lk 144-145.

seadused piiravad hasartmängude levikut¹⁷⁶. Siinkohal on asjakohane meenutada, et EK otsus Carmen Media kaasuses kutsus liikmesriike selgelt ette valmistama ja vastu võtma õigusakte, mis oleks arusaadavad, üheselt selged ning liidu õigusega kooskõlas¹⁷⁷

Kokkuvõtteks tuleb tõdeda, et proportsionaalsuse testi kasutamise laiendamine EK poolt on võimaldanud erasektori ettevõtetel esmakordselt oma huvisid kaitsta liikmesriikide liiga laia diskretsiooniõiguse vastu. Järgneva perioodi rõhuasetus kohtuvaidluste algatamise mõttes on liikunud „liikmesriik vs eraettevõte“ pealt „eraettevõte vs liikmesriik“ peale. Carmen Media kaasuses andis EK juba selgelt liikmesriikidele märku, et kätte on jõudnud aeg riigisiseste õigusaktide kaasajastamiseks ning selle protsessi kiirendamiseks, tagamaks liidu õiguse ülimuslikku kehtivust. Viimasest võib aga üheselt järeldada seda, et spordikihlvedude sektor liigub üha lähemale asutamisevabaduse ja teenuste vaba liikumise põhimõtete laialdasele kohaldamisele. Vaatamata asjaolule, et mitmel liikmesriigil on ka tänasel päeval lünklikud õigusaktid, on nüüd Euroopa Komisjonil üheselt mõistetavad juhised liidu õiguse rakendamiseks läbi rikkumismenetluste ning kohtuvaidluste algatamise võimaluste.

2.5 Spordikihlvedude võrdsustamine tavateenustega riive hindamisel

Viimastel aastatel on korduvalt tõusetunud küsimus selle üle, kas liikmesriik suudab teostada efektiivset kontrolli hasartmängude sektori üle. Probleem kipub olema seda aktuaalsem, mida kiiremini hasartmängude sektor kasvab. Teisalt on erasektori kasvava mõjuvõimuga ettevõtetel, kellest rääkisid lähemalt antud töö eelnevad alapeatükid, huvi siseneda üha uutele turgudele endiselt kasvav. Viimast asjaolu illustreerib hästi EKsse jõudnud vaidluste rohkus aastatel 2007-2013. Seetõttu on EK korduvalt ja järjest põhjalikumalt analüüsinud liikmesriikide meetmete proportsionaalsust, lisades sellele järk-järgult üha uusi aspekte, mida riigisiseseid kohtude küsimuste tõusetudes peaksid kontrollima. Üheks selliseks küsimuseks on viimastel aastatel osutunud liikmesriikides sektori monopolettvõtete asutamise, juhtimise ning järelevalve vormid.

Esimene sellealane vaidlus jõudis EKsse vaidluses *Zeturf vs Prantsusmaa Peaminister*¹⁷⁸. Prantsusmaa tolleaegsete seaduste järgi oli PMU¹⁷⁹ majandushuviühing (eestipäraselt MTÜ),

¹⁷⁶ Commission requests Member States to comply with EU law when regulating gambling services. European Commission 2013. – Arvutivõrgus: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1101_en.htm (25.03.2014).

¹⁷⁷ G. Spindler jt (vt viide 13), lk 141.

¹⁷⁸ EK 30.06.2011, C-212/08, *Zeturf*, eelotsustustaotlus.

¹⁷⁹ Pari-Mutuel Urbain (PMU).

kellel oli monopoolne õigus hallata Prantsusmaal hipodroomiväliseid totalisaatoreid. Zeturf ehk kaebaja, oli ühing, mis osutas internetis tototeenuseid hobuste võiduajamiste tulemuste suhtes. Ühingul oli Malta hasartmänge reguleeriva ametiasutuse väljastatud luba ning ta pakkus oma veebisaidi kaudu muu hulgas totosid Prantsusmaal korraldatavatele hobuste võiduajamiste tulemustele. Zeturf taotles põllumajandusministrilt dekreediga artikli 27 tühistamist, paludes eelkõige, et tühistataks selle artikli esimene lõik, mis annab PMU'le monopoli hipodroomiväliste totode haldamiseks. Põhiküsimuseks osutus kohtuasjas see, kas liikmesriigil on paremad võimalused kontrollida sektorist tulenevat ohtu rahva tervisele, kui opereerimisluba on väljastatud üksnes ühele ettevõttele, kelle tegevus on mittetulunduslik või on selline piirang liidu õiguse seisukohalt põhjendamatu.

Oma otsuses analüüsis Kohus PMU üle teostatavat kontrolli ning jõudis järeldusele, et riigi kontroll hobuste võiduajamiste tulemustele korraldatavate totode üle on iseäranis vahetu. Kohus tõi välja, et PMU juhatus koosneb eraldi määratud liikmetest, kus on erinevate riiklike organite esindajaid, lisaks teostab selle üle kontrolli ja järelevalvet põllumajandus- ning eelarveminister¹⁸⁰. Kuid selle väitega EK oma analüüsi ei lõpetanud ning jätkas analüüsiga öeldes, et kõikide ettevõtjate, sealhulgas avalik-õiguslike organisatsioonide puhul esineb teatav huvide konflikt ühelt poolt vajaduse vahel suurendada oma sissetulekut ja teisalt mängimise võimaluste vähendamise eesmärgi vahel. Avalik-õiguslik ettevõtja võib samuti nagu eraõiguslik ettevõtjagi soovida maksimeerida oma tulu ning arendada hasartmänguturгу, töötades niiviisi vastu eesmärgile vähendada mängimisvõimalusi. Nii on see juhul, kui teenitud tulu kasutatakse selliste eesmärkide saavutamiseks, mida peetakse üldisi huve teenivaiks. Sellisel juhul on ettevõtja kannustatud hasartmängudest saadavat tulu suurendama, et neid eesmärke paremini täita. Samuti võib tulu niisugune kasutamine viia olukorrani, kus hasartmängudest saadavatest summadest on raske lahti öelda ning sellega kaasneb loomulik reaktsioon suurendada mängude pakkumust ja tõmmata ligi uusi mängijaid¹⁸¹.

Kuigi EK jättis lõpliku otsustamise riigisisesele kohtule, oli lähenemine Zeturf'i kaasuses uudne ning tõestas järjekordselt seda, et liikmesriigid ei saa peituda juriidiliselt pealtnäha korrektsete, kuid sisutühjade põhjenduste taha. EK andis riigisisesele kohtule väga konkreetse ülesande hinnata, kas riiklik kontroll, millele PMU tegevus Prantsusmaal oli põhimõtteliselt allutatud, toimus tõesti selleks, et ühtselt ja süstemaatiliselt järgida neid eesmärke, mille tõttu

¹⁸⁰ EK 30.06.2011, C-212/08, Zeturf, eelotsustustaotlus, p-d 19-22.

¹⁸¹ *Ibid*, p-d 59-60.

ainuõiguslik süsteem PMU kasuks algselt kehtestatud oli¹⁸². Ilmselge oli ka kohtu vihje sellele, et PMU ületas oma tegevusega tegevuspiire, mis olid vajalikud selleks, et juhtida osalejaid illegaalsetest pakkumistest eemale. Sellele viitab punktis 65 öeldu: “Nii eelotsusetaotlusest kui ka EK’le esitatud märkustest ilmneb, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu mainitud dünaamilist turunduspoliitikat iseloomustab mitu asjaolu. Eelkõige on selge, et PMU kasutab järjest enam toodete tasulist reklaami, sealhulgas internetis, ning suurendab toodete müügikohti ning mängijatele pakutavate toodete ringi. Lisaks on ta turundusstrateegia selge eesmärk püüda pakutavatele mängudele uusi sihtgrupe”¹⁸³. Seega ilmnes PMU tegevusest kasumi maksimiseerimisele suunatud käitumine, mis ei erine tavapärase äriühingu käitumisest ning seejuures ei ole vahet, mis on sellise äriühingu juriidiline nimi. Taolise otsusega ütles EK taas selgelt välja, et pooldab liikmesriikide juriidilisi meetmeid, mis seavad piiranguid hasartmänguturule läbi avaliku monopoli või litsentsisüsteemi kehtestamise, kuid eeldusel, et täidetud on väga ranged proportsionaalsuse tingimused.

Veelgi markantsem näide liikmesriikides kehtivast monopolist, tuleb aga Kreekast ning sellega seotud EK lahendist asjas *Stanleybet*¹⁸⁴. Peamine erinevus *Stanleybet*’i ning *Zeturf*’i kohtuasjade vahel seisneb selles, et Prantsusmaal oli hobuste totalisaatori alal sisse viidud riiklik monopol, mille üle teostas otsest järelevalvet põllumajandus- ja eelarveminister. Kreekas seevastu oli monopolettevõtte OPAP¹⁸⁵ eraõigusliku aktsiaseltsina asutatud ning noteeritud ka kohalikul börsil. Selle põhikirja järgi ei olnud OPAP’i eesmärkideks tarbijate kaitse hasartmängust tulenevate riskide vastu. Viimane asjaolu on ka arusaadav, sest selline eesmärk oleks vastuolus aktsiaseltsi põhieesmärgi ehk omanikele tulu teenimisega. Raha investeerimine ettevõttesse, mille eesmärk on kaitsta avalikkust hasartmängudega seotud riskide eest, oleks pigem vaadeldav avaliku funktsiooni täitmise, mitte erainvesteeringuna. Sel juhul oleks tegemist oksüümoroniga, kui selline eraettevõtte üritaks maksimiseerida oma kasumit ning samaaegselt kaitsta tarbijaid riskide eest, mis on seotud liigse kulutamisega.¹⁸⁶

Kohtujurist Jan Mazak ütles oma arvamuses, et tulenevalt EKle esitatud teisest eelotsuse küsimusest ja esitatud märkustest, näis talle, et OPAP järgis ekspansiivset kaubanduspoliitikat ning temale antud ainuõigus toob pigem kaasa hasartmängude pakkumise suurenemise. Need asjaolud, mille kontrollimine oli riigisisese kohtu ülesanne, olid tema arvates ilmselgelt

¹⁸² EK 3.06.2010, C-258/08, *Ladbrokes Betting & Gaming and Ladbrokes International*, eelotsustustaotlus, p 37.

¹⁸³ *Ibid*, p 65.

¹⁸⁴ EK 24.01.2013, C-186/11, *Stanleybet jt*, eelotsustustaotlus.

¹⁸⁵ Vt viide nr 117.

¹⁸⁶ M. Papaloukas. *Sports Betting Monopolies Reaching a Critical Point*. *Sport Law* 2012, lk 152-153.

vastuolus taotletava eesmärgiga vähendada kihlvedude sõlmimise ja hasartmängude võimalusi Kreekas¹⁸⁷. Seega oli Stanleybet'i kohtuasjas keskseks küsimuseks see, kas sinnamaani täielikult õiguse saanud riiklikud monopolid saavad esmakordselt EK keelava otsuse. Lisaks kaeti kohtuasja küsimustega kõik võimalikud spordikihlvedusid puudutavad stsenaariumid.¹⁸⁸ Kohtuasja seisukohalt oli oluline OPAP'i õiguslik staatus, mis kontrollimise võimaluste mõttes riigil ettevõtte üle eksisteerisid. Markantne oli see, et Kreeka riigi osalus monopolis, mis oli olnud asutamise hetkel 100%, oli 2005. a vähenenud 34%-le, riigist oli saanud vähemusaktsionär. Kreeka jätkas siiski järelevalvet firma üle, kiites heaks tema tegevust käsitlevaid eeskirju ja teostades järelevalvet mängude läbiviimise üle. Eelotsustust küsinud kohtu arvates oli järelevalve pealiskaudne. Teine OPAP'iga seotud probleem, mida kohus analüüsis ning mis on kontrolli seisukohalt asjassepuutuv, oli asjaolu, et OPAP olid esindused ka Küprosel. Lisaks omas OPAP eksklusiivset võimalust korraldada hasartmänge ning kasutada kuni 10% reklaampinnast riiklikel staadionitel ja võimlates, ilma tasu maksmiseta.¹⁸⁹

Oma otsuses ei välistanud EK võimalust, et kehtestatud monopolettevõtte peaks olema asutatud avalik-õiguslikus vormis või olema mittetulunduslik, kuid kordas Zeturf'is öeldut, et niivõrd piirava meetme puhul nagu monopol, peavad riigi ametiasutused mh teostama selle üle ranget kontrolli. Pigem jaatades eelotsustuskohtu seisukohti ütles EK, et eelotsuse-taotlustes kajastatud teatud asjaolusid, eelkõige asjaolu, et OPAP on börsil noteeritud aktsiaselts, ning hinnang, mille kohaselt teostab Kreeka riik OPAP üle järelevalvet üksnes pealiskaudselt, näivad viitavat sellele, et vajalikud nõuded ei ole võib olla täidetud, on siiski eelotsusetaotlused esitanud kohtu ülesanne hinnata, kas see on nii. Arvesse peaks seejuures võtma nimetatud asjaolusid ja kõiki muid asjaolusid, mis sellest seisukohast asjakohaseks osutuvad. Nendest kaalutlustest lähtuvalt arvas EK, et esimesele ja teisele eelotsuse küsimusele tuleks vastata nii, et ELTL art 49 ja 56 tuleks tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised riigisisised õigusnormid, nagu ka Stanleybet'i kohtuasjas, mis annavad hasartmängude läbiviimise, haldamise, korraldamise ja käitamise ainuõiguse ühele üksusele, esiteks kui need õigusnormid ei vasta tegelikult soovile vähendada mängimisvõimalusi ja piirata selle valdkonna tegevust ühtselt ja süstemaatiliselt ning teiseks, kui ei ole tagatud ametiasutuste range kontroll hasartmängusektori laienemise üle, mis peab toimuma üksnes ulatuses, mis on vajalik nende mängudega seotud kuritegevuse vastu võitlemiseks.¹⁹⁰

¹⁸⁷ EK 24.01.2013, C-186/11, Stanleybet jt, kohtujurist J.Mazaki ettepanek, p-d 50-51.

¹⁸⁸ M. Papaloukas (vt viide 186), lk 154.

¹⁸⁹ EK 24.01.2013, C-186/11, Stanleybet jt, eelotsustustaotlus, p-d 9-15.

¹⁹⁰ *Ibid*, p-d 34-36.

Winner Wetten'i¹⁹¹ kohtuasjale toetudes vastas EK eitavalt võimalusele rakendada üleminekuperioodi selleks, et kehtestada monopoli asemel mõni muu reguleerimise kord. Siiski jättis kohus Kreekale võimaluse jätkata monopoliga, kui on täidetud vastavad tingimused. Nimelt ütles Kohus, et üleminekuperioodi kohaldamise keeld ei too tingimata kaasa asjaomase liikmesriigi kohustust liberaliseerida hasartmängude turg, kui ta leiab, et selline liberaliseerimine ei ole kooskõlas tarbijate ja avaliku korra kaitse tasemega, mida see liikmesriik soovib tagada. Liidu õiguse kohaselt võivad liikmesriigid asutamislepingu sätetega kooskõlla viimiseks olemasoleva monopoli reformida, kehtestades selle üle eelkõige tegelikku ja ranget kontrolli.¹⁹² Reaalsus näitab seda, et riikide huvi monopolide säilitamise vastu on madal. Samuti on EK otsuste põhjal riikidel üha keerulisem õigustada monopolide pidamist, sest see eeldab väga põhjalikku ning läbimõeldud spordikihlvedude poliitikat, mis peab taotlema kindlaid eesmärke, aga samuti pidevat ja süstemaatilist kontrolli monopolide tegevuse üle. Kui välja jätta mõned erandid, tundub taoline ülesanne riikide jaoks liiga problemaatiline ning niinimetatud ajapikendus, mida kasutati kohtuvaidlusteks, hakkab Stanleybet'i kohtuotsuse põhjal järeldades, läbi saama. Vaadates tagasi antud peatükis käsitletud probleemidele, võib öelda, et enamjaolt on liikmesriikide põhjendused turu sulgemiseks ümber lükatud, kas vahetult Kohtu otsuste põhjal või ka hiljem seetõttu, et nii rangetesse raamidesse jäämine tähendab osapooltele tõsist järelevalvet ja pingutusi, mida nad ei ole nõus endale lisakohustusena võtma. Seetõttu on mitmed liikmesriigid vahetult kohtuotsuse järgselt või juba vaidluse tekkimisel, oma turge avanud¹⁹³.

Eelnevat kokkuvõttes võib öelda, et kohtupraktika on hästi esile toonud ebaõiglaste meetmete rakendamise spordikihlvedude, aga ka hasartmängu sektoris üldisemalt. Seetõttu tuleks ka nentida seda, et edaspidi oleks sarnaste probleemide vältimiseks vajalik ühiselt kokku leppida reeglites, mis kehtiks ühtemoodi kõigile ning lõpetada ebaõiglane venitamine, mida on seni läbi kohtuvaidluste tehtud. Tänapäeval on venitamistaktikat üha raskem kasutada, sest EK seisukohad on käsitletud viimase 20 a jooksul märkimisväärse arvu teemasid ning 15 a tagasi liikmesriigi seisukohti kaitsev otsus ei anna suure tõenäosusega tänapäeval enam sama tulemust. Kohtuotsuste pinnalt kerkib aga korduvalt esile liikmesriikide soov kaitsta oma spordikihlvedude sektorist saadavaid maksutuluseid, seda on taaskord selgelt näha Zeturf'i ja Stanleybet'i kohtuasjadest. Tegelikult võib teise peatüki pinnalt järeldades öelda, et

¹⁹¹ EK 8.09-2010, C-409/06, Winner Wetten, eelotsusetaotlus.

¹⁹² *Ibid*, p-d 38 ja 46.

¹⁹³ Market Barriers (vt viide 7), lk 18-19.

spordikihlvedudest teenitava kasumi teema, kas otseselt või varjatud, on alati olnud kohtuvaidluste üheks peamiseks objektiks.

Eelneva taustal kerkib jällegi üles küsimus, kas EL on spordikihlvedude ja laiemalt hasartmänguturu supranatsionaalse reguleerimise lävel? Võib kahtlusteta öelda, et kui liikmesriikidel kaob ära initsiatiiv juriidiliste skeemide kaudu turuga manipuleerida, kaob ka vastuseis EL tasemel reguleerimisele. Viimases alapeatükis analüüsi põhjal võib öelda, et EK proportsionaalsuse testi rakendamine on viimaste lahendite põhjal muutunud märksa laiapõhjalisemaks ning kinnitanud kahtlust, et liikmesriikide poolt rakendatavad meetmed on valdavalt õigusvastased. Enamjaolt on kohtupraktika tulemuseks olnud liikmesriikide poolt monopoolsest süsteemist loobumine vahetult pärast kohtuvaidluste lõppu. Teisalt illustreerivad teise peatüki järeldused selgelt, et õiguste kaitse kohtuvaidluste läbi on oma aegluse tõttu ebaefektiivne ning võimaldabki *a priori* ühe osapoole põhjendamatu õiguste riivet. Seetõttu tuleks taolise viisi edaspidisest laiapõhjalisest kasutamisest hoiduda ning otsida liidu õiguse kaitseks efektiivsemaid vahendeid.

Järgnevalt tuleks anda vastus sellele, mis olukorras on EL tänasel päeval spordiennustuse turu reguleerimise seisukohalt ning mida oleks võimalik käesolevas peatükis käsitletud kohtupraktika põhjal realselt teha selleks, et olukorda parandada ning lõpetada ühe osapoole õiguste riive. Ühtlasi on tarvis analüüsida seda, millised õiguslikud komponendid on puudu turu efektiivsest toimimisest. Liidu õiguse jõustamisel mängib olulist rolli Euroopa Komisjon. Viimane on seni spordikihlvedude sektori ettevõtete olukorra parandamiseks teinud suhteliselt vähe, ent viimaste aastate kohtupraktika annab komisjonile suurema otsustusõiguse ning selged tegevuspiirid. Töö kolmas peatükk käsitleb lähemalt seda, mida ja kuidas peaks komisjon tegema selleks, et tagada liidu õiguse efektiivne toimimine spordikihlvedude sektoris. Samuti analüüsib töö viimane peatükk seda, millised on erasektori ettevõtete ootused selles osas ning kas turu efektiivne toimimine on antud olukorras ja olemasolevate meetmetega saavutatav.

3 ASUTAMISVABADUSE JA TEENUSTE VABA LIIKUMISE REALISEERIMISE TAKISTUSED NING NENDE ÜLETAMINE

Euroopa Parlamendile peetud kõnes 2012. a juunis ütles siseturu ja teenuste volinik Michel Barnier, et Euroopa Komisjoni eesmärk on aidata liikmesriikidel efektiivselt reguleerida kaughasartmängu selliselt, et oleks täidetud nii rahvuslike traditsioonide kui ka vabaturu toimimise põhimõtted. Barnier rõhutas, et tulevikus tuleb pöörata suuremat tähelepanu illegaalsetele, eriti maksuparadiisidest juhitud operaatoritele ning vajadusel tõkestada nende tegevus. Teisalt tuleb parendada legaalsete operaatorite pakkumist selliselt, et illegaalsete operaatorite eelis esimeste ees kaoks. Seejuures peavad regulaatorid pidurdama litsentseerimata kaughasartmängu arengut.¹⁹⁴ Komisjoni hoiak pole midagi uut, kuid uus on sedapuhku lähenemine, et nüüd toetutakse liikmesriikide seadustike lõimimisele läbi kohtulahendite. Viimased on tänaseks piisavalt mitmekesised ning põhjalikud, võimaldamaks kontrollorganitel täpsete ettekirjutiste tegemist.

Komisjoni tegevus lähtub otseselt EK poolt antud suunitlustest ning alates 2006. a on ta omal algatusel alustanud mitmeid rikkumismenetlusi, millest suurem osa puudutab spordiennustuse valdkonda¹⁹⁵. Kuigi käesolevaks hetkeks ei ole teadaolevalt ühegi kohtuvaidluseni jõutud, on mitme riigi hoiakud Komisjoni tegevuse järel muutunud ning võiks öelda, et ühtse turu reegleid arvestatakse nüüd ka kaughasartmängu sektoris, „minu enda“ asjast on saanud „meie ühine“ asi. Komisjoni tegevuse ja EK lahendite vahel eksisteerib kergestimärgatav seos, mida rohkem tuleb lahendeid, seda aktiivsemaks muutub ka komisjoni tegevus, mis on suunatud nendele liikmesriikidele, kes lähevad hasartmängusektori piiramisel liiga kaugele. Just lahendite rohkus võimaldab konkretiseerida ja rakendada poliitikaid, mida on Komisjonil nüüd võimalik ka ühtseks raamistikuks vormida. Käesoleval hetkel on selgelt näha, et ka kõige konservatiivsemate liikmesriikide sellealased seadused muutuvad ajapikku üha sarnasemaks kõige liberaalsemate liikmesriikide omadele, eranditult tänu EK ja komisjoni aktiivsele tegevusele.

¹⁹⁴ Michel Barnier. Online Betting and Gambling in Europe: from Consultation to Action. European Commission - SPEECH/12/502 27/06/2012. – Arvutivõrgus: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-502_en.htm?locale=en (25.03.2014).

¹⁹⁵ Market Barriers (vt viide 7), lk 18-19.

3.1 Spordikihlvedude pakkumise majanduslikud eeltingimused

Kuigi järgnevalt kirjeldatud, peamiselt maksundusega seotud probleemid, jäävad liidu õiguse reguleerimisala alt välja, on need ettevõtete seisukohalt eelduseks, et mingile turule üldse siseneda. Siinkohal on selge, et EK ei ole maksualastes küsimustes sõnaõigust ja Komisjon võib piirduda üksnes ettepanekute tegemisega liikmesriikidele. Ent suures plaanis on tegemist juriidikaga otseselt seotud probleemiga, mida tuleks vaadata supranatsionaalsel tasemel. Nii on Euroopa Komisjoni Rohelises raamatus seatud eesmärgidena uurida tulemusliku ja ausa reguleerimisega seotud võtmeküsimusi ning kõnealustest küsimustest eraldi ühe kategooriana väljatoodud majanduslik/heategevuslik hasartmängude aspekt¹⁹⁶. Liigselt koormavad maksuregulatsioonid ühendatakse spordikihlvedudega seotud probleemide hulka alles pärast pakilisemate ja konstruktiivsemate probleemide ületamist. Viimane on juba otseselt EK ning Komisjoni koostöö küsimus, mida magistritöö teine peatükk eelnevalt analüüsis. Antud alapeatükk keskendub peamiselt maksundusega seotud probleemidele.

Üleeuroopaliste ettevõtete seisukohalt on alati olnud kesksed kaks peamist küsimust: 1) kas neil on võimalik liikmesriigis taotleda tegevusluba, mis võimaldaks seal seaduslikult tegutseda; 2) millistel tingimustel loa saab ehk milline on efektiivne maksumäär (kas ka tegelikult on võimalik kasumlikult opereerida).

Esimene küsimus puudutab peamiselt seda, kas liikmesriigis saab üldse tegevusluba taotleda. Kui liikmesriigis on tegevus täielikult keelatud, siis reeglina tegutseb seal üks riigi omandis olev ettevõtte ehk kehtestatud on riigimonopol. Taolisi riike on tänaseks päevaks tänu Euroopa Komisjoni tegevusele jäänud järjest vähemaks, kuid magistritöö kirjutamise seisuga olid sellisteks veel näiteks Rootsi, kus vastavaks operaatoriks on Svenska Spel¹⁹⁷.

Teine küsimus on eriti teravalt esile kerkinud valdavalt neis riikides, kus varasemalt on kehtinud riigimonopol. Kuna viimane toimib üldjuhul ebaefektiivsemalt, kui aastate jooksul absoluutse, reguleerimata vabaturumajanduse tingimustes toimunud kontinentaalsed ettevõtted, siis on ka sellistes riikides vastu võetud seaduse aktid üldjuhul monopolide järgi tehtud ning enamjaolt kõrgema maksumääraga. Mõistagi tekib koheselt ka nende kahe leeri vahel otsene ebakõla ning praktika näitab, et kannatajaks on lõpptarbija. Kuigi EL aluslepingud ei puuduta liikmesriikide maksustamise temaatikat, on siiski sellest asjakohane

¹⁹⁶ Euroopa Komisjoni Roheline Raamat (vt viide 2), lk 13.

¹⁹⁷ Market Barriers (vt viide 7), lk 210-213.

käesolevas magistritöös rääkida, sest Euroopa Komisjoni interneti hasartmängude õigusraamistik aitab ühtlustada muuhulgas ka liikmesriikide maksumäärasid. Sellele viitab asjaolu, et raamistiku eesmärgiks on tihendada liikmesriikide vahelist koostööd ja vahetada omavahel teavet, edendada tarbijakaitset ja vähendada ebaseaduslike operaatorite juures mängimist¹⁹⁸. Siinkohal toodi eraldi välja, et reguleeritud teenusepakkujad peavad suutma pakkuda atraktiivset toodet vähemalt sellisel tasemel, et tarbijad ei oleks motiveeritud mängima illegaalsete operaatorite juures, sest selline tegevus võib olla potentsiaalselt ohtlik nii tarbijatele kui ka majandusharule tervikult¹⁹⁹. Kuigi eelnev expressis verbis maksustamise probleemidele ei viita, ei ole eelpoolkirjeldatud Prantsusmaa näitel võimalik seatud eesmärged saavutada ja ka röövellik maksustamise mudel ei saa olla jätkusuutlik ning viib varem või hiljem selleni, et reaalse elu asjaolud ise tingivad seaduste muutmist. Järgnevalt analüüsib magistritöö lühidalt maksustamisega seotud probleeme eelkõige turul toimivate operaatorite seisukohalt ja ka liikmesriikide vahel eksisteerivaid erinevusi.

Ajalooliselt kujunesid esimesed spordipanustamise võimalused hobuste võidusõidu ovaalide äärde, kus sai panustada erinevate sõitude võitjatele. Taolise panustamise viisi puhul said võitjad võidusumma proportsionaalse jagamise meetodi alusel ehk teisisõnu koefitsient ühe või teise hobuse võidule kujunes alles pärast panustamise lõppu. Seejuures võttis korraldaja ligikaudu kolmandiku kõigist pandud panustest endale korralduskulude katteks ning ülejäänud kaks kolmandikku jagati võitjatele.²⁰⁰ Tänapäeval on sarnane väljamaksemeetod kasutusel kõigi loto auhinnafondide puhul, kus võidufond moodustab vähemalt 80% loteriipiletite tiraaži realiseerimishinnast²⁰¹.

Nagu maksustamise aluste jooniselt 2 nähtub²⁰², on suurtel riikidel, nagu Saksamaa, Poola ja Prantsusmaa, endiselt kasutusel käibepõhine maksustamine ning neist eristuvad valdavalt väiksemad riigid, kus kasutatakse bruto müügitulu maksustamist. Valdavalt on viimaste näol tegemist riikidega, kus seadust on muudetud alles hiljuti, nii on näiteks Taani uus hasartmängu reguleeriv seadus jõustunud 1. jaanuaril 2012²⁰³, Itaalias 2011²⁰⁴, Eestis 2009²⁰⁵

¹⁹⁸ Euroopa Komisjoni Roheline Raamat (vt viide 2), lk 35-36.

¹⁹⁹ A. Cox, r. Corbet, C. Bollard, C. O'Brien. European Commission communication - towards a comprehensive framework for online gambling. Lexicology 02.05.2013. – Arvutivõrgus: <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=e41fab6-b54f-4930-a9a9-b37eb90a1e45> (25.03.2014).

²⁰⁰ V. Dratšjov lõputöö (vt viide 6), lk 8-9.

²⁰¹ Vt näiteks HasMS § 3 lg 1 p 2.

²⁰² Vt Lisa 1, joonis 2.

²⁰³ Market Barriers (vt viide 7), lk 75.

²⁰⁴ *Ibid*, lk 128.

²⁰⁵ Hasartmänguseadus 15.10.2008 – RT I 2008, 47, 261; RT I, 01.01.2009, 47, 261.

jne. Lisaks on mitmetes riikides käesoleval hetkel käimas seaduse uuendamise protsess ning üsna pea on oodata uusi sellealaseid õigusakte.

Eelmises alapeatükis Unibet PLC näitel oli näha, et keskmise internetipõhise spordiennustuse portaali puhul on bruto kasumimarginaal 7% regioonis, varieerudes sõltuvalt aastast, turust ning operaatorist. Nii on näiteks Suurbritannia ettevõtetal tavapäraselt madalamad marginaalid ning ettevõtetal, kellel on suurem kasiinoklientide osakaal, kasumimarginaal jällegi suurem. Põhjus peitub selles, et viimastel on vähem teadmisi spordi vallas ning rohkem niiöelda puhtale õnnele orienteeritud kliente. Üldiselt võib tõdeda, et kaughasartmängu korraldajate põhisissetulek, milleks on spordiennustus, on märkimisväärselt madalama marginaalsusega, kui näiteks loterii või traditsiooniline hobuste võidusõidu totalisaator, kus see näitaja küündib sõltuvalt mängutuübist kuni 35% piletite realiseerimishinnast. Seetõttu tuleb selgelt eristada ka operaatoreid ning nende poolt pakutavaid teenuseid.

Järgnevalt on asjakohane välja tuua peamised maksustamise alased lähenemised, mida EL liikmesriikides spordiennustuse sektoris leida võib. Nii on Jersey kaughasartmängualane seadus eriti sõbralik võrreldes liidu täisliikmetega, ettevõtete maksumäär on 0% ning täiendavaid mängupõhiseid makse ei lisandu, maksustatakse üksnes füüsilise isiku tulumaksu 20% ulatuses ning aastapõhised litsentsitasud, näiteks esimese aasta opereerimise tasu £35 000 ehk ca 41 908 eurot, eelnevalt on vajalik maksta litsentsi taotlemise tasu £5 000 (ca 5 987 eurot).²⁰⁶ Võrdluseks on Eesti HasMS seaduse alusel toto pealt makstava maksu suurus 5% tehtud panustest laekunud summalt, millest on maha arvatud võidud. Teisisõnu on maksumäär 5% bruto müügitulust, millele lisandub tegevusloa taotluse läbivaatamise eest makstav riigilõiv summas 31 955 eurot ja samuti hasartmängu korraldusloa taotluse läbivaatamise eest makstav lõiv summas 3 195 eurot.²⁰⁷ Vaatamata asjaolule, et Eestis makstavad summad on Jersey taustal märksa suuremad, on meie HasMS äärmisel liberaalne ning ettevõtjasõbralik, vastandina võiks tuua Slovakkia, kus hasartmängumaksu suurus on 6% käibest ehk vastu võetud panustest, millele lisandub tegevusloa riigilõiv summas 3 319 eurot.²⁰⁸

²⁰⁶ Jurisdictions Directory 2012. Igamng Business. UK Benson Press 2012, lk 43-44.

²⁰⁷ Eesti Maksu- ja Tolliamet. Hasartmängude korraldamisest. Kasulik teave. – Arvutivõrgus: <http://www.emta.ee/?id=2725> (25.03.2014).

²⁰⁸ Ministry of Finance of the Slovak Republic – Gambling – The Act No. 171/2005. – Arvutivõrgus: <https://www.finance.gov.sk/en/Default.aspx?CatID=389> (29.03.2014).

Illustreerimaks eelnevas lõigus esitletud numbreid võtame eesti eelmise aasta hasartmängu maksu laekumise Eestis. Nii laekus eelmine aasta toto mänguliigist 102 539 eurot²⁰⁹, mis tähendab, et kõigi spordiennustusettevõtete kasum oli 2 050 785 eurot. Kui võtta aluseks kättesaadavad andmed, siis näiteks Unibet PLC spordiennustuse brutomarginaal (pandud panused miinus võidud) oli 2012. a 7,0%²¹⁰. Seega oleks Eesti toto sektori kogukäive 2012. a 29 296 940 eurot. Näiteks Slovakkia seaduste alusel oleks sektori ettevõtted pidanud tasuma toto maksu kogusummas 1 757 811 eurot. Sellise hüpoteetilise arvutuse alusel jääks ettevõtetele kasumina alles 292 969 eurot kulude katmiseks ja kasumi teenimiseks, kokku 1% bruto müügitulust. Eesti seaduse alusel jääks ettevõtetele kulude katteks ja kasumi teenimiseks 1 948 241 eurot.²¹¹ Jersey puhul oleks tasutav summa olnud iga ettevõtte puhul £35 000, seega vähese arvu ettevõtete puhul, mis on suuremad, on ka kogu maksusumma väiksem, suure arvu väikeste ettevõtete puhul aga oleks Eesti mudel kõige soodsam.

Eelneva lõigu näites on ära toodud Eesti ja Slovakkia, kelle põhimõtteline lähenemine spordiennustuse tootesegmendi maksustamisel erineb kardinaalselt. Eesti näitel on tegemist riigiga, kes maksustab sektori ettevõtete bruto müügitulu ning Slovakkia näitel tegemist riigiga, kes maksustab sektori firmade käivet. Joonis 3 illustreerib EL riikide jaotust vastavalt maksustamise põhimõttele (käibe või brutokasumi põhimõttel).²¹² Joonisel on punasega märgitud riigid, kes kasutavad maksustamisel bruto müügitulu meetodit ning tumepunasega riigid, kes kasutavad käibepõhist lähenemist. Seejuures on hallina märgitud riigid, kus kaughasartmängu ei reguleerita üldse või seadus neid ei käsitle. Viimase alla kuulub ka Slovakkia, kuna loa saamise eeltingimuseks on füüsilise mängukoha, nagu näiteks kasiino või *bettingshop*'i olemasolu, mille eestipäraseks vasteks oleks näiteks Olybet'i poolt opereeritav spordibaar.

Tulenevalt sellest, et maksumäärade vahe on Euroopa riikide lõikes mitmekordne, on sama erinev ka neis riikides opereerivate ettevõtete kasumimarginaalid. Nagu eelnevalt välja toodud, on suuremad Euroopa ettevõtted läbi aastate näidanud tulukust 7% ümber, mis tähendab, et Slovakkia seaduste alusel jääks neil samadel tingimustel opereerides kasumiks ja kulude katmiseks alles üksnes 1%, mis ratsionaalsest mõtlemisest lähtuvalt ei ole piisav, et

²⁰⁹ Maksu- ja Tolliameti poolt Eesti hasartmängukorraldajate liidule edastatud "Kaughasartmängude käibe aruanded 2012. aasta kohta". (Avaldamata allikas, materjal kättesaadav autorile Olympic Casino Eesti AS kaudu).

²¹⁰ Unibet PLC Annual Report (vt viide 54), lk 36.

²¹¹ Autori arvutused. Vt Lisa 3, Arvutus 1.

²¹² Vt Lisa 1, joonis 3.

kasumit teenida. Näiteks Poola seaduste järgi on maksumäär 12% käibest²¹³, mis tähendab, et Unibet PLC näite alusel oleks ettevõtte enne igasuguste kulude kandmist 5% brutokahjumis. Ent mida see tähendab Poolas tegutsevate ettevõtete jaoks ehk teisisõnu, kuidas nad opereerivad, et turul püsida? Vastuse leidmiseks tuleb lähemalt vaadelda neis riikides opereeritavate portaalide koefitsiente ning alustuseks selgitada põhimõtet, mille alusel üks või teine portaal spordiennustuse pealt raha teenib. Mahu piiresse jäämiseks kasutab autor siinkohal lühendatud versiooni varasemates teadustöodes esitatud valemitest.

Iga kord, kui tavamängija panustab kihlveokontori vastu, panustab ta koefitsientidele, millele on niiõelda sisse ehitatud teoreetiline kasumimarginaal. Sellega on tavamängijad pikas perspektiivis määratud kaotama. Kihlveokontoritel on erinev kasumimarginaal, mis on küll teoreetiline, kuid mõjutab otseselt ainult koefitsiendi suurst. Mida väiksem on maja teoreetiline kasumimarginaal, seda väärtuslikum (kõrgem) on pakutav koefitsient kliendile. Kontorite kasumimarginaal on tavaliselt 5-11%, väiksemate liigade puhul isegi kuni 20%. 0%-se teoreetilise kasumimarginaaliga oleksid koefitsiendid palju suuremad: 3,0-3,0-3,0.²¹⁴

Joonisel 4²¹⁵ on näha Türgi jalgpalliliiga mängu koefitsientide võrdlust kahe kihlveokontori vahel, millest üheks on Rootsi riigimonopol Svenska Spel²¹⁶ ning teine Eesti ettevõtte Olybet²¹⁷. Valemid 1. ja 2. illustreerivad vastavate koefitsientidesse niiõelda sisseehitatud teoreetilist kasumimarginaali, mis pikas perspektiivis garanteerivad teenusepakkujale kasumi²¹⁸. Esimesel juhul, valemis 1. ja joonis 4 (lisa 2) ülemisel real illustreerib arvutus Svenska Spel'i koefitsiente, mille puhul ilmneb, et teoreetilise kasumimarginaali suurus antud mängu pakkumises on 12,8% ehk sisuliselt tähendab see seda, et sadade ja tuhandete analoogsete mängude pakkumisel oleks kihlveokontori väljamakse klientidele 87,2%. Teisel juhul, valemist 2. ning joonis 4 (lisa 2), kui arvutatakse Olybet'i koefitsiente, tuleb teoreetilise kasumimarginaali suurseks üksnes 5,5% ehk pika perspektiivi väljamakse klientidele oleks 94,5%.

Nagu näha eelnevast näitest, võib suvalisel kihlveokontorite võrdlemisel olla tulemuseks mitmekordne vahe. Antud näites oli kasumimarginaali vahe koguni 2,3 kordne. Kliendi vaatenurgast on tegemist väga lihtsa arvutusega. Nimelt kui spordiennustuse huviline peaks

²¹³ *Ibid*, lk 175.

²¹⁴ V. Vunn. Arbitraažpanustamise mudel ja iivendsüsteemi loomine. Diplomitöö TTÜ Tallinn 2007, lk 16.

²¹⁵ Vt Lisa 1, Joonis 4.

²¹⁶ Arvutivõrgus: <https://svenskaspel.se/> (27.04.2014).

²¹⁷ Arvutivõrgus: <https://ee.olybet.com/> (27.04.2014).

²¹⁸ Vt Lisa 2, valemid 1 ja 2.

soovima panustada antud näites Besiktas'e meeskonnale 100 eurot, siis esimesel juhul saaks ta võidu korral 195 eurot tagasi ning teisel juhul 209. Sellest tulenevalt võidaks eesti klient Olybet'is panustades ühe analoogse panuse pealt 14 eurot enam, kui samale mängule panustav Rootsis panustav Svenska Spel'i klient. Selle näite puhul tekib koheselt küsimus, millest tuleneb kihlveokontorite kasumimarginaalide 2,3 kordne vahe? Esmane ja kõige olulisem vahe tulenebki riikide maksustamise mudelist. Eelnevalt analüüsis magistritöö lähemalt seda, millised bruto marginaalid on suurtel kontinentaalsetel ettevõtetel, kes tegutsevad erinevates riikides. Selliste hulka võib tinglikult lugeda ka Eesti ettevõtte Olybet, kes käesolevaks hetkeks omab tegevuslubasid kõigis kolmes Balti riigis. Kasumimarginaali näite teine osapool ehk Svenska Spel on monopol, mis kuulub täielikult Rootsi riigile. Viimane ei maksusta spordiennustusettevõtet, vaid kannab kasumi otse riigi tuludesse²¹⁹.

Seega on esimesel juhul Olybet maksustatav 5%-ga bruto müügitulust ning teisel juhul otsene maks puudub. Rootsi sellealane seadus on Euroopa mõistes vana ning pärineb 1994. aastast²²⁰, Eesti oma samal ajal värske ning vastu võetud kõiki kaasaegseid arenguid arvestades. Ent sisuliselt on erinevuse peamine põhjus selles, et üks riik on blokeerinud siseturu igasuguse konkurentsi vastu, teises konkureerivad ettevõtted vabaturumajanduse mudeli alusel teiste, samu tingimusi täitvate, ettevõtetega. Ajalooliselt on ka Unibet'i taoliste ettevõtete koefitsientide teoreetiline kasumimarginaal olnud suurem, ent aegamisi on konkurentsi tihenedes ja teenuse kvaliteedi tõustes (kihlveokontorid on hoolsamad ja täpsemad koefitsientide tegemisel) langenud teoreetilised kasumimarginaalid keskeltläbi 10%-lt umbes 6,5%-le. Näiteks oli 2004. a tüüpiline Unibet'i mängu võitja koefitsient Euroliiga korvpallis 1,85 – 1,85 (teoreetiline kasumimarginaal 8%), ent tänasel päeval pakub sama ettevõtte koefitsiente 1,9 – 1,9, teoreetiline kasumimarginaal sellisel juhul 5%²²¹.

Üheselt selge on see, et lõputult ei saa teoreetilised kasumimarginaalid langeda, kuid teisalt ei tohiks välised määrarjad, nagu maksukeskkond tekitada olulisi vahesid teenuse kvaliteedis, nagu eelneva näite puhul näha oli. Teisalt ei saa ka väga kõrge maksukohustusega riikides tõsta koefitsientide teoreetilist kasumimarginaali liiga kõrgeks, sest see toob endaga kaasa illegaalse äri turuosa kasvu, analoogselt sellele, kuidas näiteks maksukoormuse tõustes kasvab ka ümbrikupalkade maksmise osakaal. Viimase näite puhul on tegemist üldtuntud tõega, mida on väljendanud erinevates riikides ja erinevatel aegadel mitmed majandusteadlased, mh ka

²¹⁹ Market Barriers (vt viide 7), lk 211.

²²⁰ *Ibid*, lk 211.

²²¹ Euroleague Overview. Unibet Sportsbook. – Arvutivõrgus:
<https://www.unibet.com/betting#/group/1000093451/category/0> (28.03.2014).

Eesti Maksumaksjate Liidu juhatuse liige ja Tartu Ülikooli finantsõiguse dotsent Lasse Lehis²²².

Eelnevat kokku võttes võib öelda, et EL õiguse *de facto* rakendamiseks ei piisa üksnes asutamisevabaduse ja teenuste vaba liikumise põhimõtete kohaldamisest, lisaks tuleb õigusaktide andmisel tähelepanu pöörata sektori eripäradele ning ajalooliselt vabaturu tingimustes kujunenud olukorrale. Vastasel juhul ei saa ettevõtteid kasumlikult opereerida ning jäävad riigisisestelt turgudelt kõrvale, muutudes niiviisi halli ja musta turu operaatoriteks. Samuti ei ole kliendid nõus mängima madala väljamaksega litsentseeritud operaatorite juures ning pöörduvad illegaalsete ettevõtete poole. Taolises olukorras muutub Euroopa Komisjoni poolt püstitatud eesmärkide saavutamine ebareaalseks.

3.2 Euroopa Komisjoni kohanematus ja tegevuse kaasajastamise vältimatus

Magistritöö seisukohalt on lõpetuseks tähtis välja tuua Euroopa Komisjoni tegevuspiirid, mis on talle EK praktika põhjal ette antud ning lähemalt analüüsitud töö eelnevates alapeatükkides. Peamised EK praktika järeldused sisalduvad Komisjoni poolt ettevalmistatud Rohelises Raamatus²²³ ning sellele järgnenud ettepanekutes ja aruteludes. Kuna rohelistes raamatus loetletud eesmärgid klapiivad EK poolt öeldu ja teises peatükis analüüsituga, ei hakka käesolev alapeatükk neid kordama, vaid toob välja olulisemad Komisjoni tegevused, üritades vastata küsimusele, kas Komisjoni tegevus oli seatud eesmärkidega kooskõlas.

Esiteks tuleks ära märkida, et Komisjoni poolt avaldatud Rohelise Raamatu fookuses on rahvuslik lähenemine, mitte aga Euroopa ülene. Nii öeldakse raamatus, et hiljutisi suundumusi arvestades on tõenäoline, et interneti hasartmängude suhtes riigiti kehtestatavad piirangud jäävad üksteisest märkimisväärselt erineva, nii et seda, mida ühes liikmesriigis peetakse seaduslikuks pakkumiseks, loetakse teise liikmesriigi territooriumil ka edaspidi „ebaseaduslikuks”²²⁴. Sektori ettevõtete jaoks oli tegemist selge pettumusega, kuna loodeti, kui mitte otsest üleeuroopalist reguleerimisettepanekut, siis vähemasti liikumist selles

²²² L. Lehis. EML Hoiatab: Käed eemale Käibemaksust! EML Pressiteade 29.05.2009. – Arvutivõrgus: <http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=921> (29.03.2014).

²²³ Euroopa Komisjoni Roheline Raamat (vt viide 2).

²²⁴ *Ibid*, lk 7.

suunas²²⁵. Tuleks hinnata riikide poliitika sidusust ELi õigusnormide ja kohtupraktikaga ning litsentsisüsteemi läbipaistvust ja mittediskrimineerimist. Mittevastavuse korral tuleks sekkuda rikkumismenetlustega.

Rohelisest Raamatust järgmine olulisem dokument ilmus EL Teatajas ning selleks oli Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal "Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele "Interneti hasartmänge käsitleva tervikliku Euroopa raamistiku suunas". Viimases avaldas komitee arvamust, et EL peab tugevdama kontrolli, halduskoostööd ja interneti hasartmänge reguleerivate seaduste tegelikku kohaldamist ning liikmesriigid peavad tegema selle tulemuse saavutamiseks koostööd, aga samuti ka seda, et tuleks hinnata riikide poliitika sidusust EL'i õigusnormide ja kohtupraktikaga ning litsentsisüsteemi läbipaistvust ja mittediskrimineerimist. Mittevastavuse korral tuleks sekkuda rikkumismenetlustega. Komitee oli seisukohal, et ennetus- ja karistusmeetmed, mida liikmesriigid olid seni võtnud ilma litsentsita ettevõtjate pakutavate interneti hasartmängude vastu võitlemiseks, ei olnud piisavad. Seepärast soovitas komitee määrata riiklikul tasandil kindlaks põhimõtete õigusraamistik, mis tagaks veebilehtede seaduslikkuse ja läbipaistvuse. Samuti peaks see nägema ette ebaseaduslike saitide tuvastamise ja nende kandmise "musta nimekirja" ning analoogselt eelnevale lubatud saitide tuvastamise ja nende kandmise "valgesse nimekirja". Ebaseaduslikud saidid tuleks blokeerida sulgeda, arestida või kõrvaldada. Täiendavalt peaks blokeerima sellistele saitidele laekuvad ja nendelt väljuvad rahavood ning ühtlasi keelustada ebaseaduslike hasartmängude kommertsteadaanded ja reklaam. Komitee hindas kõrgelt teatises tähelepanu pööramist tarbijakaitsele ja nõrgemate inimeste kaitsele, ka seoses reklaami ja mängusõltuvusega. Selles suhtes rõhutas komitee vajadust võtta kõrgetasemelise kaitse meetmed ja märkis, et ettenähtud õigusaktid on liiga nõrgad, ning tegi seega ettepaneku võtta vastu siduvamad õigusaktid. Nimelt kujutab saadaolev ebaseadusliku hasartmängu pakkumine, mis on juba oma olemuselt kontrollimatu ja ohtlik, suuremat tarbijaid ähvardavat ohtu. Komitee nõuab, et igas liikmesriigis määrataks kindlaks kindlad meetmed selliste ebaseaduslike ettevõtjate vastu võitlemiseks, kes ei täida riiklikke õigusakte, mis on tarbijakaitse esmane ja parim tagatis.²²⁶

²²⁵ EGBA concerned at EC Green Paper on online gambling. EGBA - European Gaming and Betting Association 2011. – Arvutivõrgus: <http://pr.euractiv.com/pr/egba-concerned-ec-green-paper-online-gambling-9093> (19.02.2014).

²²⁶ EL Teataja COM(2012) 596 final. 2013/C 271/09, 19/09/2013. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Interneti hasartmängusid käsitleva tervikliku Euroopa raamistiku suunas”. –

Eelnevas lõigus väljatoodud eesmärgid ei kujuta endast sisuliselt mitte midagi uut, kuid esile kerkib küsimus pigem selles osas, miks ei kutsuta antagonismi ületamiseks liikmesriike paindlikkusele ning regulatsioonide ühtlustamisele. Komitee ettepanekus on küll selgeid vihjeid sellele, et koostöö liikmesriikide vahel on puudulik ning samuti tuleks kohaldada litsentsisüsteemi läbipaistvust ning mittediskrimineerimist, siis tegelikkuses pole, ei Euroopa Komisjoni ega ka ühegi teise Liidu institutsiooni poolt, märgata sisulisi samme eesmärkide saavutamiseks. Sama kehtib ka komitee saitide „musta nimekirja“ lisamise ettepaneku kohta. Nagu eelnevalt kirjeldatud, pole näiteks Itaalias saitide ja maksemeetodite blokeerimine andnud selgeid tulemusi ning illegaalse turu osakaal jätkas kasvamist, analoogne probleem esineb ka Prantsusmaal. Seevastu on EK praktikast selgelt näha, et liikmesriigid ise diskrimineerivad nii sektori ettevõtteid kui ka lõpptarbijaid, kes oluliselt suurema maksukoorma kinni peaksid maksma. Selles osas jääb selgusetuks, miks ei tegeleta märksa tõsisemalt liikmesriikide rikkumistega ning miks on žargoon Euroopa tasemel nende suhtes niivõrd leebe. Hasartmängusektorile üldiselt võiks vastandiks tuua Euroopa Komisjoni otsustava sekkumise näiteks lennunduse riigiabi teemal, kus on liikmesriike ka expressis verbis märksa rohkem kritiseeritud. Seega võiks väita, et hasartmängusektoris on Euroopa tasemel kontrollorganite käitumine kõhklev ning ebajärjekindel.

Arvestades viimaste aastate kohtupraktika rohkust ning liikmesriikide Liidu õiguse pidevaid rikkumisi, võib öelda, et Euroopa Komisjoni tegevus on selgelt äraootav ning konservatiivne. Nii on 2006-2012. a jooksul alustatud kokku kümme rikkumismenetlust, kuid kohtusse ei ole neist jõudnud ühtegi. Täiendavalt saadeti 2013. a lõpus märgukirjad Belgia, Küprose, Tšehhi, Leedu, Poola ning Rumeenia valitsustele, et tagada mainitud liikmesriikide õigusaktide vastavus Liidu õigusele. Komisjon tõi välja, et vajakjäämisi on just teenuste vaba liikumise tagamisega sektoris, kuna nimetatud riigid ei rakenda ühtset ja süstemaatilist meetodit õnnemängude piiramisel.²²⁷ Komisjoni põhjendus toetub märgukirjade põhjendamisel Gambelli'st tuntud EK öeldule. Teisalt on märgukirjade saajad regulatsioonide kaasajastamisel selgelt ajast maha jäänud. Komisjoni tegevus on siinkohal pigem faktide nentimine. Seetõttu tuleb huvigruppide skeptilisusega nõustuda.

Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:271:0048:0054:ET:PDF> (25.03.2014).

²²⁷ Commission requests Member States to comply with EU law when regulating gambling services. European Commission 2013. – Arvutivõrgus: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1101_en.htm (25.03.2014).

Veelgi kriitilisem tasuks olla Komisjoni suhtes selles osas, et kuigi mitmed eksperdid on juba enne EK lahendite ilmumist juhtinud tähelepanu väga selgete rikkumiste suhtes, nagu seda olid Kreeka ja Rootsi näited, ei ole alates 2006. a komisjon ühtegi rikkumismenetlust ise EK viinud²²⁸. Tegelikuses on tänaseks päevaks kõik sellealased menetlused lõpetatud, välja arvatud Rootsi ning Hollandi vastu²²⁹. Rootsile anti täiendav võimalus selgitada oma seisukohti ning kaasajastada seadusi²³⁰. Seega võib öelda, et siseturu ja teenuste volinik Michel Barnier ei ole, vaatamata enda poolt öeldule, siiski otsustavamalt Liidu õiguse kaitseks välja astunud. Eriti selgelt oli seda näha Kreeka näitel, kus rikkumismenetlus algatati 2007. a juunis, kuid kohtusse pöördus lõpuks ettevõtte Stanleybet ja seda alles 2011. a. Näiteks Rootsi vastu alustas Komisjon rikkumismenetlusega veelgi varem, 2006. a aprillis ning viimati anti liikmesriigile ajapikendust 2013. a novembri lõpus, seda vaatamata selgetele rikkumistele EK otsuste taustal.²³¹ Siiski võib öelda Komisjoni kaitseks seda, et näiteks EK otsuse taustal Bwin'i asjas, oli raske liikmesriikidele siduvaid ja põhjendatud ettekirjutusi teha. Ent teisalt oli olukord juba kardinaalselt muutunud 2011. a lõpuks. Teine oluline aspekt, mida Euroopa Komisjon seni ei ole teemaks võtnud ning samuti ei ole see mingil moel EK'st läbi käinud, kuid mida erasektori spordikihlvedude ettevõtted on pikemat aega üritanud saavutada, on maksumäärade mõistlikule tasemele alandamine seal, kus seda veel tehtud ei ole. Nagu magistritöö eelmises alapeatükis käsitles, on maksumäärade vahed väga suured. Viimasel ajal on empiirilised andmed ja praktika selgelt näidanud, et neis liikmesriikides, kus maksumäärad on väga kõrged, kaotavad legaalsed ettevõtted ja monopolid, väga kiiresti turuosa halli ja musta nimekirja operaatoritele²³².

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee märkis oma 22. mai 2013. a arvamuses teemal "Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele "Interneti hasartmängusid käsitleva tervikliku Euroopa raamistiku suunas", et Komitee pooldab komisjoni otsust parandada halduskoostööd ja teabevahetust, kogemuste ja heade tavade jagamist liikmesriikide ja reguleerivate asutuste vahel. Samuti võttis komitee teadmiseks, et eraldi EL'i õigusnorm interneti hasartmängude sektori reguleerimiseks ei ole hetkel mõeldav, kuid avaldas siiski lootust, et mõnes jagatud pädevusse kuulavas valdkonnas sekkutakse tõhusamate normatiivsete vahenditega, eelistatavalt direktiividega, et kaitsta tarbijaid ja kaitsetumaid elanikerühmi, võidelda ebaseaduslike

²²⁸ Vt näiteks M.Papaloukase tööd „Sports Betting Monopolies Reaching a Critical Point“. Sport Law 2012.

²²⁹ Market Barriers (vt viide 7), lk 18-19.

²³⁰ Commission requests Member States to comply with EU law when regulating gambling services. European Commission 2013. – Arvutivõrgus: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1101_en.htm (25.03.2014).

²³¹ Market Barriers (vt viide 7), lk 18.

²³² Vt viide 44.

hasartmänguettevõtjate ja rahapesu vastu. Sel viisil loodaks miinimumnõuete kogum tarbijate kaitseks. Liikmesriikidel jääb edaspidigi võimalus rakendada rangemaid standardeid oma kodanike kaitseks või jätkata juba kehtivate soodsamate eeskirjade kohaldamisega. Komitee kutsus komisjoni, EP ja EN üles sekkuma subsidiaarsuse põhimõtet järgides tarbijakaitse ning alaealiste jt kaitsetumate inimrühmade kaitseks; vastutustundlikuks reklaamimiseks; spordialaste kihlveopettuste vastu võitlemise meetmete rakendamiseks; interneti hasartmängude seaduslikkuse ja läbipaistvuse tagatiste ning sanktsioonide kehtestamiseks, mis rikkumiste korral näeks ette ebaseaduslike saitide blokeerimise või sulgemise.²³³

Eelnevat kokku võttes võib öelda, et Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on eesmärgiks võtnud tarbijate kaitse ning halli ja musta nimekirja pakkujate väljajuurutamise turult. Nagu käesoleva peatüki esimeses alapeatükis kirjeldatud, on liikmesriigid probleemi ees, kas alandada spordikihlvedude ettevõtetel maksumäärasid või seista silmitsi langevate käivete ja illegaalse turu osakaalu kasvuga. Siinkohal tasuks meenutada, et Majandus- ja Sotsiaalkomitee on juba teinud ettepaneku sekkuda subsidiaarsuse põhimõtet järgides antud alal tarbijakaitse valdkonnas. Eelnevalt väljatoodud arvestades oleks mõistlik, järgides subsidiaarsuse põhimõtet, sekkuda ka otsese maksustamise osas. Nii on näiteks tehtud Ettevõtte tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi direktiivi ehk lühendina CCCTB puhul²³⁴. Õiguse annab komisjonile selleks ELTL art 115, mis sätestab järgmist: “Nõukogu annab komisjoni ettepaneku põhjal ning pärast konsulteerimist Euroopa Parlamendi ning majandus- ja sotsiaalkomiteega ühehäälselt direktiive liikmesriikide niisuguste õigus- ja haldusnormide ühtlustamiseks, mis otseselt mõjutavad siseturu rajamist või toimimist.”²³⁵

Mõistagi on siin küsimus ühehäälsusele jõudmises ning selles osas on oodata just nende liikmesriikide vastuseisu, kes eelistavad kõrget maksumäära, nagu näiteks Prantsusmaa. Kuid siiski kerkib siinkohal küsimus, kas ülekaalukas avalik huvi, nagu mängijate kaitsmise vajadus, ei või olla see asjaolu, mis taolist meedet õigustaks. Teisalt oleks ühtse maksumäära

²³³ EL Teataja COM(2012) 596 final. 2013/C 271/09, 19/09/2013. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Interneti hasartmängusid käsitleva tervikliku Euroopa raamistiku suunas”, p-d 1.5-1.9. – Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:271:0048:0054:ET:PDF> (25.03.2014).

²³⁴ Euroopa Nõukogu ettepanek äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi (CCCTB) direktiivi kohta. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. IMPACT ASSESSMENT. Accompanying document to the Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB). – Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/common_tax_base/com_sec_2_011_315_impact_assesment_en.pdf (25.03.2014).

²³⁵ EL TOIMIMISE LEPINGU KONSOLIDEERITUD VERSIOON. EL Teataja C 326, 26.10.2012. – Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/et/treaties/new-2-47.htm> (23.03.2014).

vahemiku rakendamine liikmesriikide vahel üks põhjustest, miks tarbijad lõpetaks illegaalsete operaatorite juures mängimise, sest nii kaoks seal mängimise eelis. Arusaadavalt nõuaks selline asjade käik komisjonilt suuremat initsiatiivi liidu huvide kaitsmisel, ent sellegipoolest on EK otsuste ning liikmesriikide õigusaktide uuendamise najal hetkel selleks parim aeg. Viimast tõendab ka asjaolu, et mitmel korral on liikmesriigid peale EK kahjuliku otsuse saamist väga kiirelt oma õigusaktid ümber teinud ning seejuures peaaegu eranditult loobunud riiklike monopolide säilitamisest. Nii juhtus viimati Kreekas, kus Stanleybet'i kohtuotsuse järgselt on turg avatud kõigile soovijatele ning maksumäär alandatud 30%-le bruto müügitulust. Võrreldes varasema OPAP'i monopoliga on tegemist olulise liberaliseerimisega. Sama juhtus ka mõned aastad varem Hispaania ja Itaaliaga.²³⁶

Vahest kõige olulisem kirjalik tõend selle kohta, et eelnevas lõigus kirjeldatud peab aset leidma, pärineb jällegi Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ettepanekust ning täpsemalt selle punktist 4.3.11, mis ütleb järgmist: “Vaja on leida õige tasakaal nõude vahel laiendada litsentsitud hasartmänge kontrollitud viisil, et muuta hasartmängupakkumine legaalsetes ringkondades publikule atraktiivseks ja vajaduse vahel vähendada võimalikult rohkem sõltuvust sellistest mängudest.”²³⁷ Antud seisukoht on üldjoontes lühikokkuvõtte sellest, mida EK ning sektori ettevõtted viimase 20 a jooksul on üritanud saavutada. See rahuldaks sektori tänaseks päevaks väga suurteks kasvanud ettevõtete, nagu näiteks Bwin ja Stanleybet, huve ning kaotaks teisalt illegaalsete pakkujate konkurentsieelise. Siinkohal tuleks ka meenutada, et liikmesriikides, kellest mitmed on rikkunud Liidu õigust, on illegaalseteks ettevõteteks just needsamad eelnevalt mainitud suurettvõtted, kes on väga huvitatud uutele turgudele sisenemisest. Teisalt tuleb silmas pidada, et kui neil ettevõtetel ei ole reaalselt võimalust kasumlikult tegutseda, siis ei teki neil ka huvi reguleeritud turgude vastu. Samas ei ole neil firmadel seni olnud kohustust blokeerida mängijaid, kes ise nende juurde tulevad, näiteks kasutades selleks ümbersuunavaid domeeniservereid ning elektroonilisi rahakotte.

Eelnevat kokku võttes tuleb tõdeda, et osaliselt on tekitatud kantslik vastasseisu olukord, kus kaotajateks on lõpptarbija ühelt poolt ning hasartmängusektor teiselt poolt, vahenditeks aga juriidilised vastuolud ja ebajärjepidev õigusloome liikmesriikide tasemel. Viimased 20 a on näidanud, et kohtupraktika areng on küll aidanud ettevõtetel saavutada oma eesmärgid ja lõppastmes siseneda näiteks Kreeka, Itaalia ja isegi Prantsusmaa turule, kuid selle hinnaks on väga aeglane ning keeruline kohtutee ning saamata jäänud tulu. Seetõttu on EL olukorras, kus

²³⁶ Market Barriers (vt viide 7), lk 102-103.

²³⁷ *Ibid.*

vähemalt osaline harmoneerimine on möödapääsmatu. Euroopa Komisjoni tegutsemine peab andma konkreetseid tulemusi, mis täidaksid püstitatud eesmärged.

Seega tuleks pöörduda tagasi 1991. a idee juurde ning jätkata poolelijäänud arutelusid kaasates ka vahepeal juurde tulnud liikmesriike. Kuigi ka sel korral on oodata põhimõttelisi vastasseise ja vaidlusi, on tänaseks päevaks olukord oluliselt muutunud. Kohtupraktika on näidanud, et ülekaalukas avalik huvi liidu õiguse erandina ei ole end õigustanud, vaid pigem olnud käepärane ettekääne turu sulgemiseks konkurentsi eest. Lisaks on viimase aastakümne spordi ja kihlvedude arengu põhjal küsitav nii piirava meetme, nagu seda on näiteks monopoli kehtestamise mõõdukus. Praktika näitab, et need, kes üritavad spordikihlvedude turgu reguleerida vähem piiravalt, on saavutanud märksa paremaid tulemusi illegaalse turu ning hasartmängust tulenevate negatiivsete tagajärgede ohjamisel. Hea näide on Eesti, kus läbiviidud uuringud kinnitavad, et tõhusa kontrollmehhanismi olemasolu spordikihlvedude ettevõtete üle on negatiivsete tagajärgede vähendamiseks efektiivseks meetmeks²³⁸.

²³⁸ Vt viide 170.

KOKKUVÕTE

Spordikihlveod on viimase 20 aasta jooksul teinud läbi suure arenguhüppe ning tõusnud tänapäeval hasartmängude sektorist kõige olulisemaks alaliigiks. Sellele on kaasa aidanud fikseeritud koefitsientide ning interneti tulek uue aastatuhande hakul. Ent sellega koos on esile kerkinud ka olulised probleemid, mis puudutavad nii operaatoreid kui ka nende kliente. Nimetatud probleemid on seotud valdavalt liikmesriikide valikutega sektori reguleerimisel. Ei ole harv juhus, kus üks või teine liikmesriik on otsustanud oma riigisisese turu sulgemise kasuks, et säilitada sektoris mängijate kaitse tagamise vajaduse klausli all riigimonopol, mis kokkuvõttes teenib üksnes riigieelarve täitmise huve ning kahjustab nii eraettevõtteid kui ka tarbijaid. Taolise käitumise õigustuseks on kuni viimase ajani hästi sobinud EK vanemad nimetatud teemat puudutavad lahendid, mis hoiatavad kategooriliselt kõigist hasartmängu liikidest tulenevate negatiivsete mõjude eest.

Ent tänapäeva olukord on oluliselt muutunud, sest ühelt poolt on 20 aasta pikkune kohtupraktika korduvalt näidanud, et liikmesriigid kasutavad neile antud võimalust, kaitsta mängijaid hasartmängudest tulenevate ohtude eest, tihtipeale ära muid eesmärke silmas pidades. Taolist olukorda on mitmed huvipooled pidanud diskrimineerivaks ning tulemuseks on olnud reeglite pidev konkretiseerimine kohtupraktika abil. Praeguseks hetkeks oleme olukorras, kus eksisteerib selge vajadus reguleerida spordikihlvedude sektoris kriitilise tähtsusega teenuse aspekte, milleks on maksukoormus ning eraettevõtetele tegevuslitsentside väljastamine. Käesolevas töös on analüüsitud antud küsimust tõestamaks hüpoteesi paikapidavust.

EK on korduvalt öelnud, et erinevad hasartmängude liigid on oma olemuselt erinevad, sest avaldavad mängijatele erinevat mõju ning kätkevad endas erinevaid sõltuvusriske. Sellest tulenevalt tekib vajadus rääkida spordikihlvedudest, kui eraldiseisvast hasartmängu liigist ning mitte samastada neid näiteks mänguautomaatide või kasiinomängudega.

Töö esimeses peatükis on analüüsitud Euroopa Komisjoni 1991. a ideed harmoneerida spordikihlvedude turg selgitamaks, millised olid toonased põhjendused ning millele protsessi ja uuringute käigus peamist tähelepanu osutati. Nagu viimastest selgus, oli juba toona harmoneerimise ettepanek tingitud spordikihlvedude riigipiiriülesest iseloomust ning kasvavast majanduslikust mõjust, eraldi oli välja toodud telekommunikatsiooni tehnoloogia

arenguga seotud aspekt. Rõhutamist vajab siinkohal aga uuringutest tulenev põhjendus, et enamikes liikmesriikides soovisid regulaatorid säilitada kehtivat olukorda ning pigem takistada piiriülest panustamist selleks, et tagada tulude järjekestvus. Seejuures oli hasartmängudest saadav tulu suures osas suunatud riigikassasse ning omas arvestatavat mõju liikmesriikide majandustele. Töös on eraldi analüüsitud tänapäeval Euroopa Komisjoni poolt kasutusele võetud terminoloogia hallist ja mustust turust, nende tekkepõhjused ning tänapäeva olukord. Samas on magistritöös analüüsitud sektori ettevõtete käitumist reguleerimata turu olukorras ning selle negatiivseid tagajärgi, mis on valdavalt seotud kuritahtliku tegevusega mõnede *offshore* ettevõtete poolt. Lähemalt on keskendutud sellele, miks said halli turu operaatoritest järk-järgult liikmesriikide vaatenurgast mittetunnustatud illegaalsed firmad.

Paralleelselt eelnevaga on oluline välja tuua põhjused, mis pidurdavad ettevõtetel reguleeritud turule sisenemisest. Kõige parem on seda teha Prantsusmaa näitel, kes vaatamata uuele hasartmänge reguleerivale õigusaktile ei võimalda spordikihlvedude sektori ettevõtetel kasumit teenida väga kõrge maksukoormuse tõttu. Samuti ei ole taoline turg atraktiivne uutele tulijatele. Viimane on omakorda kaasa toonud olukorra, kus litsentseeritud firmade aastased käibed vähenevad ning mängijad eelistavad mängida halli turu operaatorite juures, kus koefitsientide väljamaksed on tunduvalt kõrgemad. Halli turu kasv on liikmesriikide jaoks probleem, millega on raske võidelda, sest efektiivsed meetmed selleks puuduvad. Kohati on isegi riiklikud monopolid ähvardanud liikmesriikide valitsusi ümber kolimisega *offshore* piirkondadesse, et alandada enda maksukoormust.

Teises peatükis analüüsis magistritöö liikmesriikide peamisi põhjendusi, mida on kasutatud hasartmänguturu sulgemise ettekäändena läbi aastate. Peatükis tõi töö välja EK peamised sellekohased otsused ning toetudes erialakirjandusele ja juhtivate teadurite põhjendustele uuris, kas EK hasartmängude alane kartus on osutunud läbi aastate põhjendatuks. Kõige esimene ja olulisem sellealane lahend saabus 1994. a Schindler'i kohtuasjas, kus kohus mh ütles, et hasartmängude puhul on tegemist teenusega ning viimane on potentsiaalselt ohtlik ja seetõttu võib olla erandiks, mis õigustab asutamisvabaduse ja teenuste vaba liikumise piiranguid. Läära kohtuasjas läks kohus veelgi kaugemale ning andis liikmesriikidele õiguse ise määrata meetmed, mis on vajalikud hasartmängudest tulenevate riskide ohjamise vajadusest. Viimast on tugevalt kritiseerinud õigusteadlased, kes viitavad liikmesriikide omakasu püüdlustele.

Konkreetsemaks muutusid asjaolud osapoolte jaoks juba internetihasartmängu saabumisega, kui peamiselt spordikihlvedusid korraldavad ja vahendavad firmad pöördusid EK poole lootuses pääseda haldustrahvidest, mis olid nende illegaalse tegevuse eest määratud ning seeläbi saada vastavates liikmesriikides ka tegutsemisõigus. Nii otsustas EK Gambelli asjas, et hasartmängusektoris kohaldatavad piirangud peavad aitama limiteerida kihlveolast tegevust ühtselt ja süstemaatiliselt. Ametivõimud ei saa tugineda hasartmängutoodete reklaamimisel argumendile, et riigikassa peab saama suuremat tulu. Ühtlasi ei tohi liikmesriigid sel juhul konkurentsi piiramiseks sulgeda eraettevõtete ligipääs turule. Placanica kohtuasjas lubas EK siiski kontrollitud laienemise poliitikat, sest see võimaldab juhtida mängijaid eemale halli ja musta turu pakkujatest. Taoline proportsionaalsuse testi järkjärguline rakendamine sai samuti kriitika osaliseks, sest EK ei kasuta seda järjepidevalt ning selgelt, andes tihti peale lubamatut *ex ante* hinnangut kogu sektorile.

Eriti probleemne on EK otsus Bwin'i kohtuasjas, kus leiti, et Portugalis asuval monopolil on hasartmängualaselt reklaamimise ainuõigus ning teises liikmesriigis legaalselt asutatud ja opereeriva ettevõtte tunnustamise kohustust liikmesriigil ei ole. Otsus oli sektori ettevõtetele suur löök, sest EK keeldus täpsemast asjaolude analüüsist, kohaldades proportsionaalsuse testi pealiskaudselt ning öeldes ette, et Portugalil on õigus ise otsustada, mida ja kuidas piirata. Kohtu väitel oli monopol asutatud avalike huvide kaitsmiseks. Nimetatud vaidluse ajaks oli Euroopa Komisjon algatanud mitmeid rikkumismenetlusi ning taoline otsus tekitas rohkelt segadust. Tulemuseks oli komisjoni ebajärjepidev tegevus rikkumismenetluste lahendamisel. Kriitikute väitel näitas EK Bwin'i mittetunnustamisel põhjendamatu ja ainulaadset ebausku interneti suhtes, mida ta teistel aladel ei olnud eelnevalt kunagi teinud.

Kinnitust ei leidnud mh EK viide sellele, et spordisündmusi sponsoreeriv ettevõtte on mängijate seisukohalt ohtlik, sest võib omakasu eesmärgil mõjutada mängude tulemusi. Töö käigus läbiviidud analüüs ning empiirilised andmed lükkavad taolise seisukoha otsesõnu ümber. Analüüs näitas et *game fixing*'u taga on peamiselt organiseeritud kuritegevus ning rahvusvaheliselt suure usaldusega ettevõtted on enamasti ise petuskeemide ohvriteks.

Eeltoodud seisukohti arvestades võib murranguliseks perioodiks eraettevõtete seisukohalt lugeda 2010. a, kui EK kuulutas välja mitu olulist otsust, mis tugevalt piirasid riiklike monopolide tegevusvabadust ning kehtestamise õigustusi. Kohtuasjas Stoß jt leidis kohus, et kui liikmesriik reklaamib kasiinomänge, kuid kehtestab spordikihlvedude sektoris monopoli, on see piirang ebaõiglane ning sel juhul erandid ei kohaldu. Viimast seetõttu, et oluliselt

ohtlikuma hasartmänguliigi, nagu seda on kasiinomängud, ei saa vaadelda rahva huvide kaitsel spordikihlvedude valdkonnast eraldi. Ühtlasi tunnistas EK Carmen Media asjas ebaõiglaseks piirangud, mis tulenesid liikmesriikides kehtivate regulatsioonide ebaselgusest ning mis kogumis võtsid ettevõtetelt võimaluse litsentsi saamiseks. Samas lahendis kordas kohus Winner Wetten'ist tuntud seisukohta, et igasuguste ebaõiglaste üleminekuperioodide kehtestamine on keelatud. Õigusspetsialistide arvamusele toetudes võib tõdeda, et Carmen Media kohtuasi on üks olulisemaid monopolidevastaseid õiguslikke analüüse, mis aitas olulisel määral kaasa regulatsioonide muutmisele Saksamaal ning leevendas oluliselt erasektori ettevõtete olukorda. Viimast eriti edasist laienemist silmas pidades.

Järgnevalt on magistritöös käsitletud EL'is laialt levinud hasartmängualast probleemi, milleks on nn *online ban*. Laiapõhjalisem diskussioon selle üle tõusetus eelnevalt juba mainitud Carmen Media kaasuses, kus EK põhimõtteliselt nõustus sellega, et taoline piirang võib olla õigustatud üksnes teatud tingimustel. Ent analüüs näitas, et sellised tingimused on pigem erandlikud ning liikmesriikidel on taolise õigustuse toomiseks piiratud võimalused. Ühtlasi tuleb nõustuda TlnHK poolt öelduga, et interneti hasartmäng ei ole iseseisev alaliik, vaid vahend, mille kaudu saab õnnemänge korraldada. Samuti pidas TlnHK, erinevalt Carmen Media kohtuasja vastustajast, interneti turvalisemaks tavapärasest hasartmängust.

Liikmesriike puudutavate vaidluste viimases alapeatükis analüüsis töö spordikihlvedusid piiravate liikmesriikide järelevalvet sektori ettevõtete üle, millega on mh õigustatud monopolide kehtestamist. Zeturf'i lahendis ütles EK, et riigil peab olema vahetu kontroll monopoli tegevuse üle, vältimaks majandushuvidest tulenevat huvide konflikti. Puudujääke leidis EK Prantsuse monopoli reklaamialases tegevuses, pidades ekspansiivset turunduspoliitikat rahva tervise kaitse vajadusega vastuolus olevaks. Öeldu põhjal tuleks nõustuda EK ja erinevate autorite seisukohaga, et riigimonopoli kehtestamine eraõiguslikus, börsil noteeritud ettevõtte vormis, ei ole proportsionaalne meede õnnemängudest tuleneva ohu vältimiseks, näiteks nii, nagu see oli Kreekas opereeriva OPAP'i puhul. Olukorda analüüsis veidi hiljem EK eelotsustusmenetluse raames ning leidis, et ekspansiivset laienemispoliitikat rakendav monopol ei saa täita oma eesmärki, sest selliselt ei allu ta liikmesriigi kontrollile.

Teises peatükis analüüsis põhjal tuleks asuda seisukohale, et liikmesriigid on oma turgudele ligipääsu piiramisel kasutanud põhjendamatuks osutunud õigustusi, sest nende käitumine hasartmängu ohjeldamisel on olnud vasturääkiv. Seega, kui välja arvata EK varasemad lahendid, on kohtupraktika näidanud, et liikmesriikide huvi spordikihlvedude turu piiramisel,

on valdavalt ajendatud tulu teenimise soovist. Seetõttu võib väita, et EL'i esmatasandil on vajalik tagada erakapitali asutamisevabaduse ja teenuste vaba liikumise õiguste realiseerimine spordikihlvedude sektoris.

Töö kolmandas peatükis peatuti lähemalt maksustamisega seotud probleemidel ning analüüsiti spordikihlvedude sektoris toimivaid põhimõtteid. Analüüs näitas, et sektori ettevõtete keskmine brutokasum ulatub 7% lähedal ning põhjendas, miks kõrgem kasumimäär on lõpptarbijale liiga koormav. Samas tõi töö välja erinevates riikides kehtivad maksumäärad ning litsentside eest küsitavad tasude suurused. Samuti põhjendas magistritöö, et mitmetes riikides kehtestatud maksumäärad, mis ulatuvad kohati 15%-ni pandud panuste summast, ei võimalda sektori firmadel kasumit teenida ning ajendavad pigem turult lahkuma, mitte sellele sisenema. Viimane asjaolu on ka põhjus, miks kliendid eelistavad reguleeritud turgude asemel mängida halli nimekirja ettevõtete juures.

Viimases alapeatükis käsitles töö Euroopa Komisjoni eesmärges ja tegevusi. Uurides Komisjoni tegevust leiti, et nende senine tegevus ei ole olnud järjekindel ning seda tõestab rikkumismenetluste kestus ja fakt, et siiani ei ole ühtegi sellist menetlust kohtusse viidud. Siinkohal tuleks nõustuda eriala spetsialistidega, kelle arvates on selleks olnud korduvalt vajadust. Täiendavalt analüüsis töö Euroopa Komisjoni dokumenti "Interneti hasartmängusid käsitleva tervikliku Euroopa raamistiku suunas" ning leidis, et selles püstitatud eesmärkide saavutamiseks on vajalik Euroopas ühtlustada spordikihlvedude maksutaset ning võimaldada ettevõtetel liikmesriikide turgudele sisenemine läbi vastavate litsentside väljastamise. Kuigi Euroopa Komisjon nendib, et turu supranatsionaalne ühtlustamine ei ole lähitulevikus tõenäoline, tuleb asuda seisukohale, et see on ainus viis halli turu ohjamiseks, sest efektiivsemad meetmed selleks puuduvad. Hall turg koosneb tänapäeval valdavalt sektori ettevõtetest, kes ei soovi kahjumlikult ühes või teises riigis opereerida. Seetõttu on mõistlik sekkuda subsidiaarsuspõhimõtet järgides spordikihlvedude maksustamise vallas ELTL art 115 alusel liikmesriikide sellealaste normide ühtlustamiseks, nii nagu seda on varem tehtud Ettevõtte tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi ehk CCCTB direktiivi puhul.

Eelnevast tulenevalt võib öelda, et antud hetk on parim kokkuleppele jõudmiseks, sest liidu õiguse konkretiseerimine kohtupraktika abil on aidanud ületada mitmeid liikmesriikide vahel seni valitsenud eriarvamusi ning ühtlustada spordikihlvedude sektorit EL'is tervikuna. Antud seisukoht kinnitab üheselt töö hüpoteesi. Seetõttu on olemasoleva ning kunstlikult tekitatud vastasseisu ületamiseks tarvilik vähemalt osaline kokkulepe sektori reguleerimise kohta.

KASUTATUD LÜHENDID

art	artikkel
EK	Euroopa Kohus
EL	Euroopa Liit
ELTL	Euroopa Liidu Toimimise Leping
EN	Euroopa Nõukogu
EP	Euroopa Parlament
HasMS	Hasartmänguseadus
RaM	Rahandusministeerium
TlnHK	Tallinna Halduskohus

THE APPLICATION OF FREEDOM OF ESTABLISHMENT AND PROVIDING OF SERVICES TO SPORTS BETTING

Abstract

The modern day Europe poses many challenges for all the operators within the gambling industry. The modern day regulations across the member states differ a great deal and tend to hinder the free movement of goods within the EU's single market. In that situation companies find it difficult to expand their businesses operations. Under these circumstances the Court of Justice of the European Union is often the sole institution for solving the disputes between what's legal and what is not.

The past decades have seen significant changes take place in the society. The attitudes towards gambling have shifted and the activity is now becoming a casual form of entertainment. Just few decades ago the gambling industry was commonly associated with illegal activities and organized crime. The above mentioned changes have widely been expressed in the numerous decision of the CJEU. As a result the member states find themselves on the brink of a choice whether they should keep strict regulations in place, which often include state monopolies within the sector, or to allow the gambling industry to function as any other economic activity. The latter would constitute fundamental changes in many of the larger member states such as Germany or Sweden.

The latest CJEU decisions make it all the harder to postpone the decision making for the member states while the amount of unresolved issues within the sector is still large. The current master's thesis is trying to analyze the issues at hand as well as give an opinion if the time for supranational harmonization has arrived. The purpose of the thesis is not to conclude that new and better regulation is the answer to all of the problems, but rather it should give an answer to the question what needs to be done in order to achieve an effective functioning of the sector and at the same time bypass the negative aspects related to the games of chance.

The objective of this paper is to present an effective way of regulating the sector in a way that would allow free movement of services in sports betting. The resulting hypothesis of the paper is that European Union can not proceed without the supranational regulation of the sports betting industry.

The gambling industry has been one of the fastest growing industries within the EU in past decade. The European Commission's Green Paper on gambling states that the industry is showing an average growth of 15% a year and by the end of 2015 the gross gaming revenues should reach as much as 13 billion euros.

The most important segment of the internet gambling industry is the sportbetting. A very well known fact is that the largest conglomerates within the sector are actively sponsoring all of the main leagues and biggest sports teams in Europe. It is a well known fact that different segments of gambling pose different threats to persons who play them. The CJEU has stressed the above mentioned several times saying that it is undisputed that different types of gambling games can in their nature can exhibit significant differences, particularly as regards the actual way in which they are organized, the size of the stakes and winnings by which they are characterized, the number of potential players, their presentation, their frequency, their brevity or repetitive character and the reactions which they arouse in players. Therefore it is significantly easier for member states to justify the monopolisation of markets for instance in the segments of casino and poker games. For this reason the current thesis is focusing solely on sports betting segment as it remains by far the most popular and widespread type of gambling.

Most of the court trials have been originated by those companies in order to gain rights for operating in various member states. Companies in question such as Unibet, Bwin and Stanleybet have altered our understanding of legally correct and faulty behaviour exercised by the member states. The member states' inadequate behaviour has led to the situation where continental operators are unable to offer services legally to their clients in various member states. This has lead us to a situation where clients abandon state monopolies and moved to play with the above mentioned offshore companies. As a side product the percentage of illegal gambling in many of the member states is also on the rise. In order to tackle the growing problem the member states have advocated measures such as IP address and payment blocking, but so far have not succeeded in turning the the situation around.

Another problem that is hindering the sector's development is the problem of taxation in different member states. Currently there are two main options for taxing the industry. First option being used by the liberal member states is to tax the gross gaming revenue of the companies. The example of such a country is Estonia where companies are taxed 5% of gross gaming revenues. In contrast the larger member states tend to tax the turnover rather than the

revenues. The above mentioned model is used in France. The minimum allowed payout on the sports betting in France is 85% making it a guaranteed 15% turnover profit for the companies. The high tax rate has made it, contrary to anticipated profits, barely possible for the companies to earn any income as their turnover amounts have stagnated or decreased after acceptance of the French license. On the contrary the size of the illicit market has been steadily rising in such member states. Even though France is not planning to change the legislation many other member states have already done so or at least planning to in the near future, such is the example of Italy.

The idea of supranational regulation is however anything but new in the European Union. In 1991 the European Commission conducted a deep analysis in order to map the different gambling regulations across the member states. The analyses showed that the gambling industry was considered to have one of best growth prospects in the coming decades. Additionally the papers showed that gambling was a considerable object of income for most of the states. Last but not least the member states preferred to keep the industry under strong regulation in order to grant further revenues as well as protect the public from the negative effects related to such activities. For the above mentioned reasons and the obstruction by the influential member states the idea was abolished a year later and the union proceeded with national regulation of the industry.

The problem of such a choice showed itself some years later as the private companies started to be trialed by the member states for compromising latter's exclusive rights to advertise and operate in such sectors. The first and one of the most influential court cases Her Majesty's Customs and Excise vs Jörg Schindler. The CJEU stated that gambling as such is to be considered „services“ in the sense of the TFEU. Additionally the court held that restricting the access to such services is in line with the treaty's freedom of establishment and providing of services as games of chance possess a high risk for the society. As a result the overriding public interest is in line with the derogation of such principles of the TFEU. Schindler's case decision was a problematic result for the private industries as they were left without a chance to object the member states' discretion to forbid such companies from entering the markets. Additionally in the Läära case the Grand Chamber asked for no proof of overriding public interests which in it's essence meant that the member states could solely decide what level of protection was needed. Considering financial interests the member states had in the gambling industry this decision was heavily criticised by the leading experts of international law.

The considerable change in court's point of view arrived with the era of internet gambling when the sports betting industry became better known and more widespread through the TV advertising and sponsorship of European top football teams. In 2007 the Grand Chamber for the first time held that member states need to fight gambling in a systematic and non discriminatory manner in order for it to be in conjunction with the derogations of the articles 49 and 56 of the TFEU. Additionally the court held that the need for granting the tax revenues received from gambling does not fall under derogations of the treaty. The case of Gambelli was a promising victory for the private operators and provided hope for a more comprehensive liberalisation of the internal market. The ruling underlined member states' fundamental interests for revenues received from gambling and drew attention to the problem of exploitation of discretion given and conducted to the same member states. However, the national monopolies had to be careful from there on as the suppressed public sector companies finally gained a chance to oppose member states in court doubting the proportionality of measures taken.

The result of Gambelli was that many of the private operators began suing monopolistic regimes and asking additional questions about what falls under derogations of the treaty and what does not. But the following Grand Chamber's decisions were not favorable to the private operators as they would have hoped. In Placanica's case the court ruled that the state monopoly is justified, i.e. falls under derogation of the treaty, even if it's exercising a policy of controlled expansion. This was allowed, in the words of the court, in order to tackle the growing opposition from the illegal gambling which at the time of the ruling was common in Italy. The court again did not ask for specific data and neither did it question for which reasons did the illegal gambling kept growing.

The return to the Schindler era thinking took place when the CJEU published the decision in the Bwin case in which it found the Portuguese monopoly Santa Casa being in tact with the treaties articles 49 and 56. In addition it was stated that the mutual recognition does not apply in the sector of sports betting as the member states lack the possibility to conduct an adequate supervision needed to assure that the operator is safe to be allowed to operate in a member state. The Bwin ruling resulted in a lavine of constructive criticism by most of the experts on law as well as opposing parties. The experts said that the court was nearly paralyzed when addressed with such serious questions and did all the wrong decisions. The problem was that in both the Placanica and Bwin cases the court continued the bad practice of not applying the correct proportionality test as well as it did not separate the two different questions and

considered them one. Firstly it is the question if the monopoly pursues a general interest and secondly if the specific monopoly is operating within the allowed scope. Additionally the court gave the sports betting a sort of *ex ante* assessment stating that it was apparent that the monopolies set up by the governments were governed by considerations and requirements in relation to the pursuit of objectives in the public interests. This kind of assessment is extremely unusual and is not anyhow justified in the opinions of the experts as it can be easily carried over to other areas. The latter would result in a growth of state control and would endanger functioning of the TFEU. Last but not least the denial of cross-border recognition of such a large scale operators as Bwin for the reason of insufficient possibilities of supervision were simply unbelievable as an explanation.

Another unconfirmed prejudice the CJEU expressed in Bwin's case was concerning game fixing in the industry of sports betting. The court said that the possibility cannot be ruled out that an operator which sponsors some of the sporting competitions on which it accepts bets and some of the teams taking part in those competitions may be in a position to influence their outcome directly or indirectly, and thus increase its profits. The empiric data accompanied by European Commission's stride for tighter cooperation with private sector companies seems to be in direct opposition with that statement. The analyses showed that the main victims of game fixing are in fact the large scale private operators such as Bwin and the game fixing organizers normally tend to be the organized crime gangs.

The post Bwin era CJEU decision have shown that the court's approach to gambling has changed and poses a fundamental tilt in the society towards the free market regulation in the EU as a whole. The ruling in Markus Stoß and Carmen Media cases finally started applying the adequate proportionality test and as a result ruled the German fragmented law disproportionate for the targets pursued. As a whole it was a direct warning to all member states that that practiced contradicting expansion policies in one segment of the gambling, such as casino, in German case and were heavily limiting the operations in the other (sports betting) segment. The court held that the vague multilevel gambling regulations do not fall under derogations of the treaty and the member state may not impose a transitional period during which the existing regulation would be valid as this would be in direct breach of supremacy of the European Law.

The additional confirmation of the above mention tilt towards the free market movement came from the rulings of Zeturf and Stanleybet which can be viewed as the last straws for

European monopolies, which however did not work out. The above mentioned decisions stated that the national monopoly can only be justified if they were subject to a strict control imposed by the government and they by no circumstances could exercise expansive policies or function as a privately listed stock company.

The decisions meant that all of European monopolies either at some point of time or constantly were not in compliance with the rules set out by the CJEU and that the member states from now on needed a very strict and well planned policy to be in place if they wanted to proceed staying under the derogations of the articles 49 and 56 of the TFEU. The reality shows however that most of the states have abandoned the restriction of the market and imposed more liberal laws. This means that the sportsbetting industry has become a part of the free market services.

However, there is still one unsolved issue remaining. Namely the issue of taxation which does not directly fall under the provisions of the TFEU. Currently there are significant differences in the taxation policies of different member states. The calculations of the current thesis showed that the differences may be as big as 2.3 times. The result is that many of the private operators, even if they get an operating permit, will choose not to enter the market as it is not possible to be profitable in markets where the effective taxation rate can be as high as 15% of turnover. This means that these companies will keep operating without the license and as they are well known all over the continent, they will still have clients playing with them. From the free market point-of-view this is unacceptable situation and will flourish the growth of both the gray and the black markets.

Lastly the thesis analyzed the scope of actions declared by the European Commission in order to establish a functioning sports betting market and to tackle the negative effects brought on the society through the excessive gambling and the illegal markets. The analyses showed that the Commission has been extremely conservative in forcing the member states to respect the EU law according to what the CJEU had previously stated. In fact none of the pending and already closed infringement proceedings were ever taken into the court despite the fact that the Commission had more than what they needed in several cases, more explicitly in the case of Greek's monopoly who was at the end trialed by Stanleybet. In some sense it is accordance with the different stages of what the CJEU itself has said as the thesis showed earlier – first and foremost the lack of consistency by the court that in the end allowed monopolistic regimes being exercised till the decisions in cases of Carmen Media, Zeturf and Stanleybet.

On other hand the targets that the Commission has set in order to eradicate the grey and the black market in the document „Towards a comprehensive European framework on online gambling” can only be achieved, based on the analyses of the current thesis, if freedom of establishment and providing services would be practiced. For this to happen the single market needs two components – firstly the member states need to abolish the monopolies in the sports betting section and secondly the harmonization of the tax rates needs to be conducted so that the private equity companies could operate with profits in the markets such as France and Slovakia.

The first problem is, as stated above in the text, mostly resolved as member states have been briskly abandoning the monopolistic regimes following the latest CJEU decisions. However in order to avoid the unproductive and extremely slow problem solving through the European and national courts the union law needs a more effective tool. The second problem can be resolved by exercising the rights granted by the TFEU article 115 to harmonize the taxation level's as the Commission has done in the case of CCCTB directive. This would allow private enterprises to enter the inaccessible markets and eradicate illicit market effectively. As a result it would allow the Commission to achieve it's goals set in the comprehensive framework on online gambling.

ALLIKATE LOETELU

Kasutatud kirjandus

1. A. Biondi. Against the odds: a critique of the Court of Justice acquis on gambling. Jovene 2011.
2. A. Cox, R. Corbet, C. Bollard, C. O'Brien. European Commission communication - towards a comprehensive framework for online gambling. Lexicology 02.05.2013. – Arvutivõrgus: <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=e41fab6-b54f-4930-a9a9-b37eb90a1e45> (25.03.2014).
3. A. Dawes, K. Struckmann. Rien ne va plus? Mutual recognition and the free movement of services in the gambling sector after the Santa Casa judgment. European Law Review 2010, 35(2), 236-262
4. A. Pasvenskienė. Online gambling regulation problems in Lithuania and the European Union. Mykolo Romerio Universitetas, 2010. – Arvutivõrgus: https://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/sms/archyvas/dwn.php?id=269295 (25.03.2014).
5. ATG's plight highlights need for "structural solution" in Sweden. World Online Gambling Law Report. Volume: 12 Issue: 8 (August 2013).
6. Betsson AB - Interim Report for the period 01.01.2012 – 30. 06.2012. Stockholm 2012. – Arvutivõrgus: <http://files.shareholder.com/downloads/AMDA-1D21B7/3037053953x0x699017/8939EC27-BC2F-4181-8FBD-17345ED01338/062012.pdf> (22.03.2014).
7. Commission requests Member States to comply with EU law when regulating gambling services. European Commission 2013. – Arvutivõrgus: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1101_en.htm (25.03.2014).
8. Conclusions of the Presidency. Subsidiarity - Examples of the Review of Pending Proposals and Existing Legislation. European Council in Edinburgh 1992.
9. Eesti elanike kokkupuuted hasartmängudega 2012. TNS Emor. Hasartmängusõltuvuse Nõustamiskeskus 2012. – Arvutivõrgus: <http://www.slideshare.net/rahamin/eesti-elanike-kokkupuuted-hasartmngudega-2012-tns-emor> (21.03.2014).
10. EL Teataja COM(2012) 596 final. 2013/C 271/09, 19/09/2013. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Interneti hasartmängusid käsitleva tervikliku Euroopa raamistiku suunas”. – Arvutivõrgus: <http://eur->

- lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:271:0048:0054:ET:PDF
(25.03.2014).
11. Euroopa Komisjon. Roheline Raamat Interneti hasartmängude kohta siseturul. – Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0128:FIN:ET:PDF> (21.03.2014).
 12. Euroopa Komisjon. The EU Single Market. Gambling. – Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/index_en.htm (21.03.2014).
 13. Euroopa Nõukogu ettepanek äriühingu tulumaksu ühtse konsolideeritud maksubaasi (CCCTB) direktiivi kohta. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. IMPACT ASSESSMENT. Accompanying document to the Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB). – Arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/company_tax/common_tax_base/com_sec_2011_315_impact_assesment_en.pdf (25.03.2014).
 14. European Union. How EU works. History 2000 – 2009. – Arvutivõrgus: http://europa.eu/about-eu/eu-history/2000-2009/index_en.htm (22.03.2014).
 15. French Gaming Market Report. GamblingCompliance Ltd July 2011. Gambling Data koduleht. – Arvutivõrgus: http://www.gamblingdata.com/files/French%20Gaming%20Market%20Report%20FINAL%20July2011_0.pdf (23.03.2014).
 16. Gambling in the single market - A study of the current legal and market situation. Volume I. Official Publications of the European Communities, BrussEL'is · Luxembourg, 1991.
 17. Gambling in the single market - A study of the current legal and market situation. Volume III. Official Publications of the European Communities, BrussEL'is · Luxembourg, 1991.
 18. G. Mayer. T. Hayer. M. Griffiths. Problem Gambling in Europe: Challenges, Prevention, and Interventions. New York: Springer 2009.
 19. G. Spindler. W. Hambach. B. Berberich. *The Carmen Media Case - The Expected Catalyst from BrussEL'is for a New Approach to German Gambling Law?* Heinonline 2011.
 20. Dutheil de la Rochère. From Single Market to Economic Union. Betting, Monopolies and the Protection of Public Order. Oxford Scholarship Online: September 2012.
 21. Hasartmänguseaduse seletuskiri 2008. 216 SE III. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=262129&u=20140321195557> (21.03.2014).
 22. J. Bennet. Egaming Review June 2011 – Key Statistics. Gambling Capital May 2011.

23. J. Foley. Sports Betting: Legal, Commercial and Integrity issues. The Remote Gambling Association (RGA) 2010. – Arvutivõrgus:
http://www.rga.eu.com/data/files/Pressrelease/sports_betting_web.pdf (28.03.2014).
24. Jurisdictions Directory 2012. Igaming Business, lk 43-44. UK Benson Press 2012.
25. Market Barriers: A European Online Gambling Study 2012. Gambling Compliance 2012.
26. Michel Barnier. Online Betting and Gambling in Europe: from Consultation to Action. European Commission - SPEECH/12/502 27/06/2012. – Arvutivõrgus:
http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-502_en.htm?locale=en (25.03.2014).
27. Ministry of Finance of the Slovak Republic – Gambling – The Act No. 171/2005. – Arvutivõrgus: <https://www.finance.gov.sk/en/Default.aspx?CatID=389> (29.03.2014).
28. M. Papaloukas. From Selected Works of Marios Papaloukas: Comments on the ECJ's Markus Stoss Decision. January 2011. – Arvutivõrgus:
http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1030&context=sports_law (24.03.2014).
29. M. Papaloukas. Sports Betting Monopolies Reaching a Critical Point. Sport Law 2012.
30. M. Thornton. Cato Institute Policy Analysis No. 157: Alcohol Prohibition Was a Failure. CATO Institute 1991.
31. Lotteries & Gaming Authority Malta. Cancelled Licenses. – Arvutivõrgus:
<http://www.lga.org.mt/content.aspx?id=121763> (22.03.2014).
32. N. Rose. Viewpoint: The Unlawful Internet gambling Enforcement Act of 2006 Analyzed. Gaming Law Review Volume 10, Number 6, 2006.
33. Regulated European Online Markets Data Report – Summer 2012. Gambling Compliance Ltd 2012.
34. States of Jersey. Jersey's relationship with the UK and EU. – Arvutivõrgus:
<http://www.gov.je/Government/JerseyWorld/InternationalAffairs/Pages/RelationshipEUandUK.aspx> (21.03.2014).
35. Study of gambling services in the internal market of the European Union. Final Report. 14 June 2006. European Commission 2006. – Arvutivõrgus:
http://ec.europa.eu/internal_market/gambling/docs/study1_en.pdf (22.03.2014).
36. Unibet PLC Annual Report 2012. Unibet Group PLC. – Arvutivõrgus:
<http://www.unibetgroupplc.com/pages/951/Unibet%20Annual%20Report%202012.pdf> (21.03.2014).

37. V. Dratšjov. Erinevate kihlveomeetodite analüüs 2009. ja 2010. aasta andmete põhjal. Lõputöö. TTÜ Tallinn 2011.
38. V. Vunn. Arbitraažpanustamise mudel ja iivendsüsteemi loomine, lk 16. Diplomitöö TTÜ Tallinn 2007.

Muud allikad

39. 888 Holdings. Company History. – Arvutivõrgus: http://www.888holdingsplc.com/About_Us/Company_History.asp (21.03.2014).
40. A. Vaher. Mis toimub kihlveomängude raudse eesriide taga. Õhtuleht Online 15.08.2013. – Arvutivõrgus: <http://www.oh tuleht.ee/537190/mis-toimub-kihlveomängude-raudse-eesriide-taga> (24.03.2014).
41. Betfred Corporate. – Arvutivõrgus: <http://www.betfredcorporate.com/?s=tote> (21.03.2014).
42. B. Johnson. More Ad Spend, Better Economy. Study: Bigger Outlays Correspond to Faster GDP Growth, Especially in U.S. Advertising Age 2007. – Arvutivõrgus: <http://adage.com/article/news/ad-spend-economy/120966/> (24.03.2014).
43. CJEU: Online gambling ruling reconfirms the urgent need for an EU framework: European judges considerably tightens requirements on monopolies. EGBA - European Gaming and Betting Association 2013. – Arvutivõrgus: <http://pr.euractiv.com/pr/cjeu-online-gambling-ruling-reconfirms-urgent-need-eu-framework-91407> (28.03.2014).
44. EGBA concerned at EC Green Paper on online gambling. EGBA - European Gaming and Betting Association 2011. – Arvutivõrgus: <http://pr.euractiv.com/pr/egba-concerned-ec-green-paper-online-gambling-9093> (19.02.2014).
45. Eesti Maksu- ja Tolliamet. Eestis litsentsi omavad hasartmängu korraldajad. – Arvutivõrgus: <http://www.emta.ee/index.php?id=32822> (21.03.2014).
46. Euroleague Overview. Unibet Sportsbook. – Arvutivõrgus: <https://www.unibet.com/betting#/group/1000093451/category/0> (28.03.2014).
47. G. Wood. Tax Changes Step Closer As Italy's Finance Police Claim Illegal Gambling Is Growing. Gambling Compliance 2014. – Arvutivõrgus: <http://www.gamblingcompliance.com/node/53246> (23.03.2014).
48. Hayat Gazzane. Jackpot pour La Française des jeux en 2012. *le Figaro*, 02.01.2013. – Arvutivõrgus: <http://www.lefigaro.fr/societes/2013/01/03/20005-20130103ARTFIG00280-jackpot-pour-la-francaise-des-jeux-en-2012.php> (21.03.2014).

49. J. K. Biehl. Betting Scandal: Is German Soccer Rigged? Spiegel Online International 2005. – Arvutivõrgus: <http://www.spiegel.de/international/betting-scandal-is-german-soccer-rigged-a-339640.html> (24.03.2014).
50. L. Lehis. EML Hoiatab: Käed eemale Käibemaksust! EML Pressiteade 29.05.2009. – Arvutivõrgus: <http://www.maksumaksjad.ee/modules/smartsection/item.php?itemid=921> (29.03.2014).
51. London stock exchange. BPTY BWIN.PARTY DIGITAL ENTERTAINMENT PLC ORD 0.015P 2014. – Arvutivõrgus: <http://www.londonstockexchange.com/exchange/prices-and-markets/stocks/summary/company-summary.html?fourWayKey=GI000A0MV757JEGBXSTMM>. (24.03.2014).
52. L. Sennevall. Swedish Monopolies Embrace Regulatory Changes. Gambling Compliance 2014. – Arvutivõrgus: <http://www.gamblingcompliance.com/node/53237> (23.03.2014).
53. Majandustegevuse register. Triogames OÜ hasartmängu tegevusloa andmed. – Arvutivõrgus: <http://mtr.mkm.ee/?s=tegevusloavaata&id=385881&back=e4fedd403e1843d4a8b366a71d12250c> (21.03.2014).
54. M. Jaakson. Olympic avas spordiennustusportaali OlyBet. Äripäev 2013. – Arvutivõrgus: <http://www.aripaev.ee/?PublicationId=31503ED6-39D4-4163-9D98-74AA1E3959CE&paperarticleid=9394C3F0-DBA8-444E-B63E-46547497E8AF> (21.03.2014).
55. Nordic Odds Ltd operating under License CL2/355/2007 effective date 15.12.2009. Nordic Gaming Ltd koduleht. – Arvutivõrgus: https://www.nordicbet.com/eng/home_page/ (23.03.2014).
56. Olybet. Juhised. – Arvutivõrgus: <https://ee.olybet.com/et/Sports/Static.bet?Page=SportsPreMatch-Instructions> (22.03.2014).
57. OnlineGambling.com. From the '90s to today... – Arvutivõrgus: <http://www.onlinegambling.com/online-gambling-history.htm> (22.03.2014).
58. Οργανισμός Προγνωστικών Αγώνων Ποδοσφαίρου Α.Ε (ΟΠΑΠ). Arvutivõrgus: <http://www.opap.gr/web/corporate.opap.gr/10> (24.03.2014)
59. Poker Stars. Juhusliku numbri generaator (Random Number Generator ehk RNG). Arvutivõrgus: <http://www.pokerstars.ee/poker/rng/> (21.03.2014)
60. Sportsbook Review. SBR Review: Pointbet. Arvutivõrgus: <http://www.sportsbookreview.com/pointbet/> (22.03.1014)
61. Triobet. Live-diileriga Kasiino reeglid. Arvutivõrgus https://www.triobet.ee/est/docs?content=live_dealer_help_video_rule&content_only=false&ads=false (21.03.2014)

62. T.V.Riper. Thanks To Media, Sports Industry Growth Set To Accelerate. Forbes 13.11.2013. Arvutivõrgus:
<http://www.forbes.com/sites/tomvanriper/2013/11/13/thanks-to-mediasports-industry-growth-set-to-accelerate/> (21.03.2014)

Kohtulahendid

Euroopa Kohtu lahendid

63. EKo, 5.03.1980, C-243/78, Simmenthal vs Komisjon.
64. EK 24.03.1994, C-275/92, Schindler, eelotsustustaotlus.
65. EK 24.03.1994, C-275/92, Schindler, eelotsustustaotlus.
66. EK, 5.03.1996, C-46/93, Factortame jt, eelotsustustaotlus.
67. EK 23.10.1997, C-189/95, Franzen, eelotsustustaotlus.
68. EKo 12.08.1998, C-51/90, Comos Tank jt vs. Komisjon.
69. EK 21.09.1999, C-124/97, Läära jt, eelotsustustaotlus.
70. EK 21.10.1999, C-67/98, Zenatti, eelotsustustaotlus.
71. EK, 12.07.2001, C-157/99, Smits ja Peerbooms, eelotsustustaotlus.
72. EKo, 13.09.2001, C-417/99, Komisjon vs. Hispaania.
73. EK 06.11.2003, C-243/01, Gambelli jt, eelotsustustaotlus.
74. EK 06.03.2007, C-338/04, Placanica jt, eelotsustustaotlus.
75. EK 14.10.2008, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, kohtujurist Y. Bot ettepanek.
76. EK 08.09.2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, eelotsustustaotlus.
77. EK 03.06.2010, C-203/08, Sporting Exchange, eelotsustustaotlus.
78. EK 03.06.2010, C-258/08, Ladbrokes Betting & Gaming and Ladbrokes International, eelotsustustaotlus.
79. EK 08.09.2010, C-46/08, Carmen Media Group, eelotsustustaotlus.
80. EK 08.09.2010, C-316/07, Markus Stoß jt, eelotsustustaotlused.

81. EK 08.09.2010, C-316/07, Markus Stoß jt , kohtujurist P.Mengozzi ettepanek.
82. EK 08.09.2010, C-409/06, Winner Wetten, eelotsusetaotlus.
83. EK 09.09.2010, C-64/08, Engelmann, eelotsustustaotlus.
84. EK 30.06.2011, C-212/08, Zeturf, eelotsustustaotlus.
85. EK 24.01.2013, C 186/11, Stanleybet jt, eelotsustustaotlus.
86. EK 24.01.2013, C 186/11, Stanleybet jt, eelotsustustaotlus.
87. EK 24.01.2013, C 186/11, Stanleybet jt, kohtujurist J.Mazaki ettepanek.

Eesti kohtute lahendid

88. Tallinna Halduskohtu 28. juuni 2007. a otsus haldusasjas 3-06-1582.

Muude kohtute lahendid

89. Lietuvos Vyriausiasis Administracinis Teismas 2. mai 2013. aasta otsus asjas nr. 3-61-3-01825-2011-3.

Normatiivmaterjal

90. EL TOIMIMISE LEPINGU KONSOLIDEERITUD VERSIOON. EL Teataja C 326, 26.10.2012. – Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/et/treaties/new-2-47.htm> (23.03.2014).
91. Gaming Law of the Republic of Lithuania. Official Gazette - 2001, No. 43-1495.
92. Hasartmänguseadus 15.10.2008 – RT I 2008, 47, 261; RT I, 29.06.2012, 62

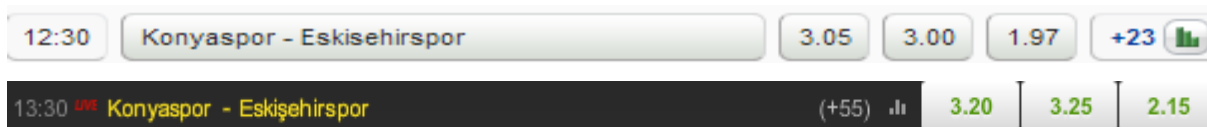
Avaldamata materjal

93. 2013. aastal toimunud kohtumine Eesti Jalgpalliliidu avalike ja koostöösuhete osakonna juhataja Mihkel Uibolehega. Avaldamata tööalaseks kasutamiseks mõeldud allikas (kohtumise memo), autori käsutuses.
94. K. Kessler. Finantsturud 1. Sissejuhatus. Loeng 2013.
95. K. Kessler. Finantsturud 1. Väärtpaberite pakkumine ja investeerimispank. Loeng 2013.

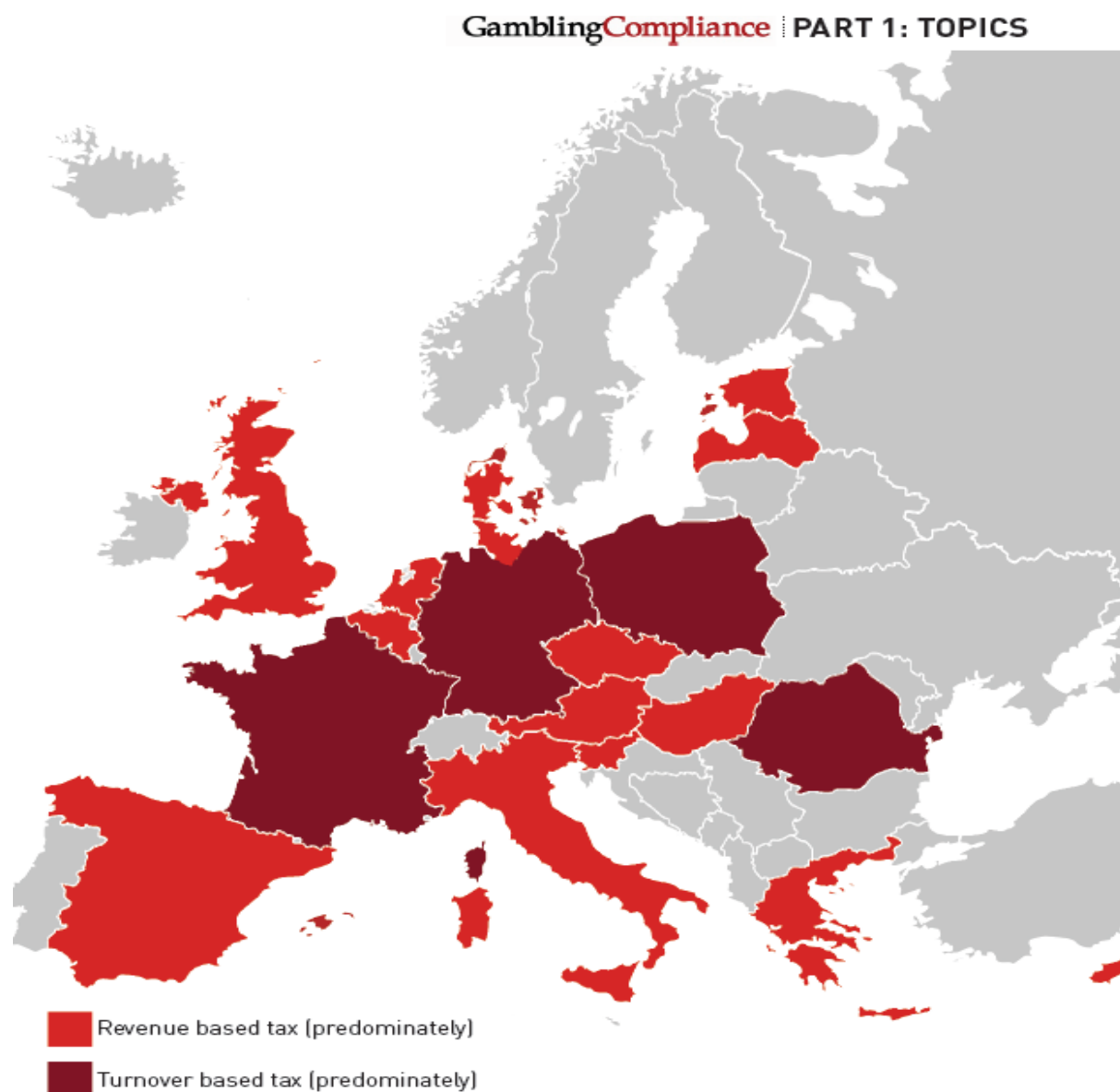
96. Maksu- ja Tolliameti poolt Eesti hasartmangukorraldajate liidule edastatud "Kaughasartmängude käibe aruanded 2012. ja 2013 aasta kohta". (Avaldamata allikas, materjal kättesaadav autorile Olympic Casino Eesti AS kaudu).
97. Nordic Gaming Group Shareholders Newsletter May 2007 (Avaldamata allikas, materjal kättesaadav autorile).

LISAD

Lisa 1. Joonised

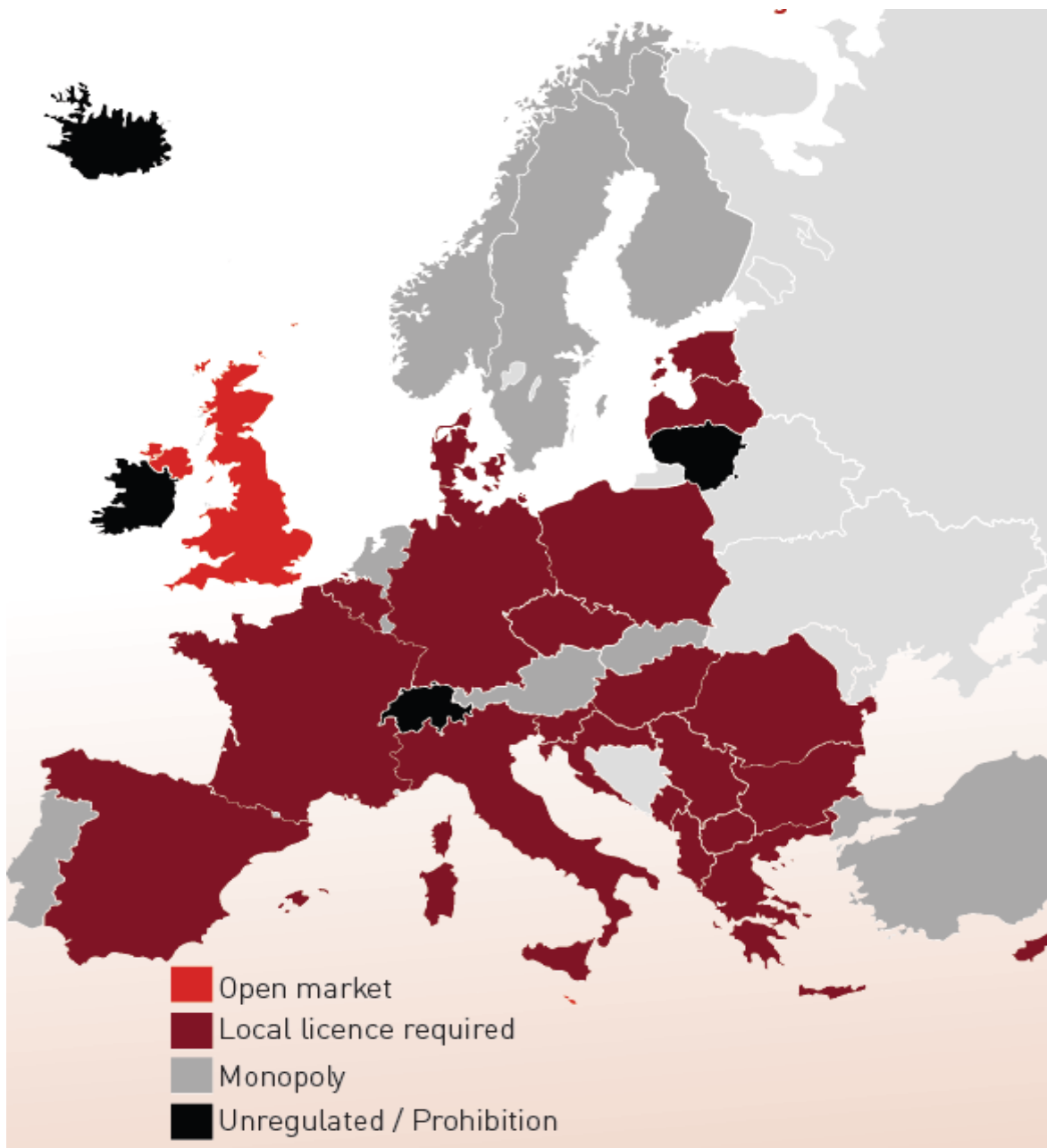


Joonis 1. Unibet.fr (ülemine joon) ja Unibet.com (alumine joon) koefitsientide erinevused.



Joonis 2. Euroopa riikide kaughasartmängu toto alaliigi maksustamise alused.²³⁹

²³⁹ Market Barriers, lk 24 (vt viide 7).



Joonis 3. Liikmesriikide hasartmängualaste turgude reguleerimise alused²⁴⁰

27/12 - 18:59	Genclerb.-Besiktas	1	3,15	x	3,35	2	1,95
(731) 20:00 27/12	Genclerbirligi - Besiktas				+140		3,47
							3,47
							2,09

Joonis 4. Svenska Spel ja Olybet.ee koefitsiendid Türki liiga mängule Genclerbirligi – Besiktas. 26.12.2013

²⁴⁰ Ibid, lk 8.

Lisa 2. Valemid

$$3,15^{-1} + 3,35^{-1} + 1,95^{-1} = 1,128$$

$$1,128 - 1,00 = 0,128 * 100\% = 12,8\%$$

Valem 1. Teoreetilise kasumimarginaali arvutus²⁴¹

$$3,47^{-1} + 3,47^{-1} + 2,09^{-1} = 1,055$$

$$1,055 - 1,00 = 0,055 * 100\% = 5,5\%$$

Valem 2. Teoreetilise kasumimarginaali arvutus²⁴²

Lisa 3. Autori arvutused

2012. aasta MTA andmed	€
Totolt laekunud maks Eestis 2012. a (5% bruto müügitulust)	102 539
Kõigi sektori ettevõtete bruto müügitulu Eestis	2050780
Sektori ettevõtete käive Eestis	29296857
Slovakkia maksustamise süsteemi alusel makstav maksusumma	1757811
Slovakkia maksusüsteemi alusel ettevõtetele jääv kasumi osa	292969
Eesti maksusüsteemi alusel ettevõtetele jääv kasumi osa	1 948 241

Arvutus 1. Maksustamise aluste erinevused Eurodes.²⁴³

²⁴¹ V. Vunn diplomitö (vt viide 214), lk 16-17.

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ Autori arvutus.

Lihlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, **Vladimir Dratšjov** (sünnikuupäev: 26.10.1985)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Spordikihlvedudele asutamisvabaduse ja teenuste vaba liikumise kohaldamine,
mille juhendaja on **Carri Ginter**,

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 5. mai 2014. a.