EUROOPA KOHTU OTSUS (kaheksas koda)

30. juuni 2011 *

Kohtuasjas C-212/08,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel Conseil d'État (Prantsusmaa) 9. mai 2008. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 21. mail 2008, menetluses

Zeturf Ltd

versus

Prantsusmaa peaminister,

EUROOPA KOHUS (kaheksas koda),

koosseisus: koja esimees K. Schiemann (ettekandja), kohtunikud C. Toader ja A. Prechal,

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

kohtujurist: N. Jääskinen,
kohtusekretär: ametnik R. Şereş,

arvestades 8. detsembril 2010 toimunud kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– Zeturf Ltd, esindajad: *avocat* O. Delgrange ja *avocat* M. Riedel,

– Majandushuviühing Pari Mutuel Urbain, esindajad: *avocat* P. de Montalembert, *avocat* P. Pagès ja C.-L. Saumon,

– Prantsusmaa valitsus, esindajad: E. Belliard ja N. Rouam ning G. de Bergues ja B. Messmer,

– Belgia valitsus, esindajad: C. Pochet ja L. Van den Broeck, keda abistas *advocaat* P. Vlæmminck,

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

– Kreeka valitsus, esindajad: E.-M. Mamouna, M. Tassopoulou ja G. Papadaki,

– Malta valitsus, esindajad: A. Buhagiar, S. Camilleri ja J. Borg,

– Portugali valitsus, esindajad: L. Inez Fernandes ja P. Mateus Calado,

– Euroopa Komisjon, esindajad: C. Vrignon ja E. Traversa,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab EÜ artiklite 49 ja 50 tõlgendamist.

2 See taotlus on esitatud Malta õiguse alusel asutatud äriühingu Zeturf Ltd (edaspidi „Zeturf") ja Prantsusmaa peaministri vahelises kohtuvaidluses, mis käsitleb vaikimisi tehtud otsust jätta rahuldamata Zeturfi kaebus, millega ta taotles niisuguste siseriiklike meetmete kehtetuks tunnistamist, mis annavad majandushuviühingule Pari Mutuel Urbain (edaspidi „PMU") monopoolse õiguse hallata Prantsusmaal hipodroomiväliseid totalisaatoreid.

Õiguslik raamistik

Liidu õigusnormid

3 Nõukogu 26. juuni 1990. aasta direktiivi 90/428/EMÜ võistlushobustega kauplemise ja võistlustel osalemise tingimuste kohta (EÜT L 224, lk 60; ELT eriväljaanne 03/10, lk 170) põhjenduse 2 kohaselt on selle direktiivi eesmärk sätestada ühenduse tasandil ühendusesisese võistlushobustega kauplemise eeskirjad.

4 Kõnealuse direktiivi põhjendus 5 on sõnastatud järgmiselt:

„võistlushobustega kauplemist ja sellistel võistlustel osalemist võivad ohustada erinevused eeskirjades, mis käsitlevad auhinnarahast või tuludest teatava osa eraldamist tõuaretuse tagamiseks, arendamiseks ja parandamiseks liikmesriikides; […]"

5 Sama direktiivi artikli 1 kohaselt „[sätestab see direktiiv] võistlushobustega kauplemise ja nende võistlustel osalemise tingimused."

6 Direktiivi 90/428 artikli 2 teise lõigu sõnastuse kohaselt „tähendab „võistlus" mis tahes ratsavõistlust".

7 Nimetatud direktiivi artikkel 3 keelab teha võistluseeskirjades vahet võistlust korraldavas liikmesriigis registreeritud hobuste ja mõnes teises liikmesriigis registreeritud hobuste vahel.

8 Sama direktiivi artikkel 4 sätestab:

„1. Artiklis 3 sätestatud kohustused käsitlevad eriti:

[...]

c) võistlusel laekuvat võimalikku auhinnaraha või tulusid:

2. Siiski:

[...]

– iga võistluse või võistluse liigi puhul on liikmesriigil lubatud eraldada selleks ametlikult heakskiidetud või tunnustatud asutuste vahendusel lõike 1 punktis c nimetatud auhinnarahast või tuludest teatav osa tõuaretuse tagamiseks, arendamiseks ja parandamiseks.

[...]”.

Siseriiklik õigus

Hobuste võiduajamise korraldus

9 Prantsusmaa 2. juuni 1891. aasta seaduse hobuste võiduajamise lubade ja korralduse kohta (loi ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux) (*Bulletin des lois* 1891, nr 23707) (edaspidi „1891. aasta seadus") artikkel 1 sätestab põhikohtuasja asjaoludele kohaldatavas redaktsioonis:

„Hipodroomi ei tohi avada ilma põllumajandusministri eelneva loata."

10 1891. aasta seaduse artikkel 2 sätestab:

„Lubatud on üksnes sellised hobuste võiduajamised, mille ainus eesmärk on hobuste tõuaretus ning mida korraldavad ühingud, kelle põhikirja on heaks kiitnud põllumajandusminister hobusekasvatajate kõrgema nõukogu (conseil supérieur des haras) arvamuse alusel."

11 5. mai 1997. aasta dekreedi nr 97-456 hobuste võiduajamise ja totalisaatoriettevõtjate kohta (décret relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel) (*Journal officiel de la République française*, edaspidi *„JORF"*, 8.5.1997, lk 7012) (edaspidi 1997. aasta dekreet) artikkel 1, põhikohtuasja asjaoludele kohaldatavas redaktsioonis, on sõnastatud järgmiselt:

„Hobuste võiduajamisega tegelevad ühingud alluvad 1. juuli 1901. aasta ühingulepingu seaduse (loi relative au contrat d'association) sätetele niivõrd, kui need sätted ei ole vastuolus [1891.] aasta seaduse ja selle rakendusaktide sätetega.

Võiduajamistega tegelevate ühingute eesmärk on korraldada hobuste võiduajamisi ja tegeleda selle eesmärgiga otseselt seotud tegevustega või tegevustega, millega tegelemiseks nad on õigustatud seaduse alusel.

Ühingute põhikirjad kiidab heaks põllumajandusminister ning need peavad muu hulgas vastama käesolevas jaotises ettenähtud tingimustele. […] võiduajamistega tegelevate ühingute põhikirjad peavad vastama ministri määrusega kehtestatud näidispõhikirjale."

12 Põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajajärgul olid võiduajamistega tegelevad ühingud kohustatud esitama põllumajandusministrile põhikirjad, mis pidid vastama 26. detsembri 1997. aasta määruse hobuste võiduajamistega tegelevate ühingute põhikirjade kohta (arrêté relatif aux statuts types des sociétés de courses de chevaux) (*JORF*, 14.2.1998, lk 2344) lisas olevale näidispõhikirjale.

13 1997. aasta dekreedi artikkel 3 näeb ette:

„Minister annab pärast prefektilt arvamuse saamist loa hobuste võiduajamiste korraldamiseks üheks aastaks; luba võidakse enne tähtaja lõppu tagasi võtta ühingutelt, kes on rikkunud õigus- või haldusnorme või oma põhikirjast tulenevaid kohustusi.

Põhikirjas peab olema ette nähtud, et hobuste võiduajamiste korraldamisega tegelev ühing, kellele kolmel järjestikusel aastal ei ole luba antud, kuulub lõpetamisele seaduse alusel."

Totode korraldamine hobuste võiduajamiste tulemustele

14 Hobuste võiduajamiste tulemuste suhtes korraldatavatele totodele kehtib üldine keelupõhimõte, mis tuleneb 1891. aasta seaduse artiklist 4, mille kohaselt isikut, kes ükskõik kus ja ükskõik mis vormis pakub võimalust teha panuseid või on võtnud vastu panuseid hobuste võiduajamiste tulemuste peale kas otse või vahendaja kaudu, karistatakse vangistuse ja rahatrahviga.

15 Sellegipoolest lubab riik teatavatel hobuste võiduajamiste korraldamisega tegelevatel ühingutel korraldada totosid hobuste võiduajamiste tulemustele. Nii sätestab 1891. aasta seaduse artikli 5 esimene lõik:

„[...] ühingutel, kes vastavad artiklis 2 sätestatud tingimustele, on põllumajandusministri antava ja igal hetkel tagasi võtta võidava eriloa alusel ning kohalike heategevusorganisatsioonide ja tõuaretuse heaks kogutava maksu tasumise korral totalisaatori korraldamise õigus, ilma et see luba muudaks teisi artikli 4 sätteid."

16 Seoses võimalusega korraldada totosid võiduajamiste tulemustele, mis on hobuste võiduajamiste korraldamisega tegelevatel ühingutel, annab 1997. aasta dekreedi artikkel 27 allpool esitatud sõnastuses PMU-le monopoolse õiguse korraldada hipodroomiväliseid totosid:

„Hobuste võiduajamisega tegelevad ühingud, kellel on luba korraldada hipodroomivälist totalisaatorit [1891. aasta seaduse] artikli 5 kohaselt, annavad viimase haldamise üle majandushuviühingule, mille nad üheskoos asutavad eespool nimetatud 23. septembri 1967. aasta määruses kehtestatud tingimustel. Selle, Pari Mutuel Urbain'i (PMU) nimelise ühingu põhikirja peavad heaks kiitma põllumajandusminister ja riigieelarveminister.

Artiklis 2 määratletud emaühingud võivad teha sellele majandushuviühingule ülesandeks ka nende nimel totalisaatorite korraldamise hobuste võiduajamiste tulemustele nende hipodroomidel.

Kui see majandushuviühing volitab eraisikuid haldama panuste registreerimise kohti, siis on see volitus kehtiv alles pärast siseministri läbiviidud uurimist ja tema antud positiivset arvamust."

17 13. septembri 1985. aasta otsus totalisaatoreid käsitleva määruse kohta (arrêté portant règlement du pari mutuel) (*JORF*, 18.9.1985, lk 10714), mida on muudetud 29. augusti 2001. aasta otsusega (*JORF*, 28.9.2001, lk 15333, edaspidi „1985. aasta otsus") lisab võimaluse teha panuseid Interneti teel. PMU veebisait on üks viiest suuremast kaubanduslikust veebisaidist Prantsusmaal.

PMU ülesehitus ja tema tegevuse raamistik

18 PMU põhikirja artikkel 3 näeb ette:

„[PMU] eesmärk on rakendada kõikide [PMU] liikmeteks olevate, võiduajamistega tegelevate ühingute kasuks tehnilised, halduslikud ja õiguslikud vahendid ja personal, mis on vajalikud totalisaatoriteenuse alaliseks ja pidevaks osutamiseks emaühingu poolt korraldatavate kõikide või osade võiduajamiste jaoks nii hipodroomiväliselt kui ka emaettevõtjate hipodroomidel.

Ta võib omada ja hallata igasugust osalust Prantsusmaa või välismaa ühingutes, organisatsioonides või õiguslikes üksustes, kes osalevad kas Prantsusmaal või välismaal kas otseselt või kaudselt totalisaatorite korraldamises ning selle tegevusega seotud teenuste osutamises.

Ta võib viljeleda igasugust täiendavat tegevust, mis otseselt toetab tema peamise ülesande täitmist.

Sarnaselt kõigi tema liikmeks olevate ühingutega ei tohi [PMU] juhid saada tema tegevusest majanduslikku kasu, tema eesmärk ei ole tulu teenida ning tema puhul on tegemist eraõigusliku ühinguga."

19 1997. aasta dekreedi artikkel 29 sätestab seoses PMU juhatuse koosseisuga järgmist:

„[PMU-d] juhib kümneliikmeline juhatus, kelle liikmed nimetab üldkoosolek:

[PMU] president-peadirektor, kelle kandidaadi esitavad liikmeks olevad ühingud, ei pea kuuluma üldkoosolekul osalejate hulka ning kelle kandidatuuri peavad heaks kiitma põllumajandus- ja eelarveministrid;

asedirektor, kelle kandidaadi esitab president ning kelle kandidatuuri peavad heaks kiitma põllumajandus- ja eelarveministrid;

neli [PMU] liikmeks olevate ühingute esindajat;

neli riigi esindajat, kellest kahe kandidaadid esitab põllumajandusminister ja kahe kandidaadid eelarveminister.

[PMU] president-peadirektori ametivolituste kestus on neli aastat ning neid volitusi võib pikendada samaks tähtajaks. Asedirektori volitused lõpevad samal ajal kui tema kandidatuuri üles seadnud president-peadirektori omad.

Juhatuse nõupidamistel on igal liikmel üks hääl, kuid kui hääled jagunevad võrdselt, on otsustav hääl president-direktoril. Juhatuse koosolekutel osalevad riigikontrolör ja valitsuse komissar, kellel ei ole hääleõigust."

20 1997. aasta dekreedi artikkel 40 näeb ette, et hobuste võiduajamisi ja nende tulemuste suhtes korraldatavaid totosid kontrollitakse järgmiselt:

„Kontrolli ja järelevalvet hobuste võiduajamiste ja totalisaatorite üle teostavad ühiselt põllumajandusministeeriumi maa- ja metsapiirkondade osakonna ametnikud, võiduajamiste kontrollimisega tegelevad politseiametnikud siseministeeriumi juures ja riigikassa kõrgemad arveametnikud või nende esindajad.

Hobuste võiduajamiste ja totalisaatorite üle kontrolli ja järelevalvet teostavad ametnikud võivad nõuda kõikide kontrollitava tegevusega seotud dokumentide ja tõendite esitamist. Neil on enne ja pärast võiduajamist ning võiduajamise ajal juurdepääsuõigus kõikidele hipodroomidel ja väljaspool hipodroome asuvatele ruumidele ja seadmetele, kus toimub panuste registreerimine ja tsentraliseerimine. [...]"

21 Seoses PMU pakutavate totode üksikasjaliku korra ja totode liikidega sätestab 1997. aasta dekreedi artikkel 39:

„Totalisaatoreid reguleeriva määruse võtavad [PMU] ettepaneku põhjal ja pärast siseministrilt arvamuse saamist vastu põllumajandusminister ja eelarveminister. See avaldatakse Prantsuse Vabariigi ametlikus väljaandes (*Journal officiel de la République française*)."

22 Vastavalt 1985. aasta otsuse artiklile 1:

„Käesoleva otsuse esemeks olevad totod seisnevad tegevusluba omavatel hipodroomidel põllumajandusministeeriumi poolt selleks volitatud ühingute poolt korraldatava ühe või mitme võiduajamise, mille kulg on reguleeritud erinevate võiduajamiskoodeksitega, tulemusest sõltuva sündmuse toimumise etteennustamises.

Põllumajandusministri määrusega täpsustatakse, mis liiki totosid on ühingul lubatud korraldada."

23 1985. aasta otsuse artikli 2 esimene lõik sätestab:

„Totalisaator toimub põhimõttel, et panused, mille mängijad on konkreetset liiki mängus teinud, jagatakse sama liiki mängu võitjate vahel pärast kehtivate õigusaktidega ettenähtud maksude mahaarvamist."

24 1985. aasta otsuse artikli 8 esimene lõik kordab hobuste võiduajamiste tulemuste suhtes korraldatavate totode üldist keeldu järgmiste sõnadega:

„Keelatud on teha või vastu võtta panuseid Prantsusmaal korraldatavate võiduajamiste tulemustele, kasutamata selleks Prantsusmaa totalisaatorikorraldajate teenuseid."

25 Ligikaudu 74% PMU kaudu tehtud panustest jaotatakse mängijate vahel. Umbes 12% võtab riik, ligikaudu 8% läheb hobumajandusele ning umbes 5% panuste PMU poolt vastuvõtmise ja töötlemise katteks.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

26 Zeturf on ühing, mis osutab Internetis tototeenuseid hobuste võiduajamiste tulemuste suhtes. Tal on Malta hasartmänge reguleeriva ametiasutuse väljastatud luba ning ta pakub oma veebisaidi kaudu muu hulgas totosid Prantsusmaal korraldatavatele hobuste võiduajamiste tulemustele.

27 Zeturf taotles 18. juulil 2005 põllumajandusministrilt 1997. aasta dekreedi artikli 27 tühistamist, paludes eelkõige, et tühistataks selle artikli esimene lõik, mis annab PMU-le monopoli hipodroomiväliste totode haldamiseks.

28 Kuna nimetatud minister sellele taotlusele ei vastanud, tekkis vaikimisi rahuldamata jätmise otsus, mille peale Zeturf esitas kaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule. Zeturf taotles eelotsusetaotluse esitanud kohtult ka seda, et peaministrit ja põllumajandusministrit kohustataks tasuma karistusmaksena 150 eurot päevas alates kohtuotsuse väljakuulutamisest, kuni nad on vaidlusaluse artikli 27 esimese lõigu kehtetuks tunnistanud.

29 Zeturfi poolt Conseil d'État'le esitatud kaebus rajaneb eelkõige EÜ artikliga 49 tagatud teenuste osutamise vabaduse rikkumisel.

30 Eelotsusetaotluse esitanud kohus sedastab selles osas, et 1997. aasta dekreedi artikli 27 esimene lõik piirab teenuste osutamise vabadust, sest see takistab teistes liikmesriikides kui Prantsuse Vabariik asutatud teenuseosutajate võimalust hallata hobuste võiduajamiste tulemustele korraldatavaid totosid väljaspool Prantsusmaa hipodroome.

31 Samas möönab see kohus, et niisugused piirangud võivad siiski olla lubatud EÜ asutamislepingus sätestatud erandite alusel või õigustatud ülekaaluka üldise huvi tõttu, kui need piirangud vastavad liidu õiguses ette nähtud proportsionaalsusnõuetele.

32 Eelotsusetaotluse esitanud kohtus väidab Zeturf eelkõige, et liikmesriigi pädevad ametiasutused ei ole tõendanud seda piirangut õigustava ülekaaluka üldise huvi olemasolu, ning et isegi kui leiaks tõendamist, et see esineb, siis ei ole see piirang taotletavate eesmärkidega proportsionaalne; ka väidab Zeturf, et PMU teostab mängima ja kulutama õhutamisel rajanevat ekspansiivset kaubanduspoliitikat, mis ei ole kooskõlas kohaldatavate siseriiklike õigusnormide eesmärkidega.

33 Asjaomased ametiasutused seevastu väidavad eelotsusetaotluse esitanud kohtus esiteks, et PMU-le antud monopoli eesmärk on kaitsta ühiskondlikku korda, võttes arvesse hasartmängude mõju isikutele ja ühiskonnale ning avalikule korrale; teiseks, et selle eesmärk on kaitsta avalikku korda, võideldes hasartmängude kuritegelikel või pettuslikel ajenditel kasutamise vastu ning kolmandaks, et niisugune monopol panustab hobumajanduse rahastamise läbi lisaks maapiirkondade arengusse. PMU laienemispoliitika on õigustatud eesmärgiga tõhusalt võidelda mänguhasardi vastu sel teel, et säilitatakse ligitõmbav seaduslik pakkumine selleks, et mängijad valiksid lubatud ja reguleeritud tegevuse.

34 Neil asjaoludel otsustas Conseil d'État menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas [EÜ] artikleid 49 ja 50 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus siseriiklik normistik, mis kehtestab hobuste võiduajamiste tulemustele korraldatavate hipodroomiväliste totode haldamiseks ainuõigusliku korra üheainsa mittetulundusliku ühingu kasuks ja mis sellele vaatamata, et see näib olevat sobilik kuritegevusega võitlemise eesmärgi saavutamiseks ja seega avaliku korra tagamiseks tõhusamalt, kui seda oleks võimalik teha vähem piiravate meetmetega, hõlmab ka – eesmärgiga välistada ohtu, et tekivad mängukeskkonnad, millel puudub luba,

ja selleks, et suunata mängijaid seadusliku pakkumise juurde – kõnealuse organisatsiooni dünaamilist turunduspoliitikat, ning mis seetõttu ei taga täielikult mänguvõimaluste vähendamise eesmärgi saavutamist?

2. Kas selle hindamiseks, kas Prantsusmaal kehtivate õigusnormide sarnane siseriiklik normistik, mis kehtestab hobuste võiduajamiste tulemustele korraldatavate hipodroomiväliste totode haldamiseks ainuõigusliku korra üheainsa mittetulundusliku ühingu kasuks, rikub [EÜ] artikleid 49 ja 50, tuleb teenuste osutamise vabaduse riivet hinnata üksnes lähtuvalt piirangutest, mis tekivad hobuste võiduajamise tulemustele korraldatavate totode pakkumisele Internetis, või kas tuleb ka arvesse võtta kogu hobuste võiduajamise tulemustele korraldatavate totode sektorit, sõltumata sellest, mis kujul neid pakutakse ja kuidas need on mängijatele kättesaadavad?"

Eelotsuse küsimused

35 Nagu on märgitud käesoleva kohtuotsuse punktis 30, tõdeb eelotsusetaotluse esitanud kohus, et see, kuidas Prantsusmaal on reguleeritud hobuste võiduajamiste tulemustele korraldatavad totalisaatorid, kujutab endast teenuste osutamise vabaduse riivet. Esitatud küsimused puudutavad seega üksnes asjaolu, kas see riive on õigustatud või mitte.

Esimene küsimus

36 Esimesele küsimusele vastamiseks tuleb kõigepealt analüüsida tingimusi, millel EÜ artikkel 49 lubab kehtestada ainuõigusliku korra hipodroomiväliste totode korraldamiseks hobuste võiduajamiste tulemustele üheainsa, põhikohtuasjas vaidluse all oleva ühenduse sarnase ettevõtja kasuks, ja seejärel tuleb hinnata, millises ulatuses saab

selle ettevõtja poolt arendatav dünaamiline turunduspoliitika olla kooskõlas niisuguse ainuõigusliku korra eesmärkidega.

Hobuste võiduajamiste tulemustele korraldatavate hipodroomiväliste totode ainuõigusliku korra kehtestamise tingimused

37 Sissejuhatuseks olgu meenutatud, et niisugune teenuste vabaduse piirang, nagu on tuvastatud põhikohtuasjas, on lubatud ainult EÜ artiklites 45 ja 46 otseselt sätestatud erandite alusel, mida antud juhul kohaldatakse vastavalt EÜ artiklile 55, või on õigustatud Euroopa Kohtu praktika kohaselt ülekaaluka üldise huvi tõttu (8. septembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-42/07: Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, EKL 2009, lk I-7633, punkt 55).

38 Mis puudutab konkreetsemalt lubatud õigustusi, siis on Euroopa Kohus märkinud, et hasartmängude ja totode valdkonnas vastu võetud siseriiklike õigusnormide eesmärgid (kogumis) on tihti seotud teenusesaajate kaitsega ja üldisemalt tarbijakaitsega ning avaliku korra kaitsega. Euroopa Kohus on samuti rõhutanud, et sellised eesmärgid kuuluvad üldisest huvist tulenevate ülekaalukate põhjuste hulka, mis võivad õigustada teenuste osutamise vabaduse riivet (8. septembri 2010. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07: Stoß jt, EKL 2010, lk I-8069, punkt 74 ja seal viidatud kohtupraktika).

39 Euroopa Kohus on ka korduvalt toonitanud, et kõlblusest tulenevad, usulised ja kultuurilised eripärad ning üksikisikule ja ühiskonnale moraalselt ja rahaliselt kahjulikud tagajärjed, mis hasartmängude ja totodega kaasnevad, võivad õigustada siseriiklikele

ametiasutustele niisuguse kaalutlusõiguse andmist, mis on piisav nende enda väärtuste skaalal tarbijakaitse ja avaliku korra tagamise nõuete määramiseks (vt eespool viidatud kohtuotsus Stoß jt, punkt 76 ja seal viidatud kohtupraktika).

40 Liikmesriigid on seega reeglina vabad määrama kindlaks oma hasartmängupoliitika eesmärgid ja vajaduse korral täpselt määratlema soovitud kaitsetaseme (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, punkt 59).

41 Liikmesriik, kes soovib saavutada iseäranis kõrge kaitsetaseme, võib, nii nagu on möönnud ka Euroopa Kohus oma praktikas, põhjendatult olla seisukohal, et ainuõiguste andmine ühele ainsale organisatsioonile, mis on avaliku võimu otsese järelevalve all, võimaldab neil hasartmängusektoris valitsevaid ohte kontrolli all hoida ja tõhusalt saavutada hasartmängudega seotud liigsele kulutamisele õhutamise ennetamise ning mängusõltuvuse vastu võitlemise õiguspärase eesmärgi (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Stoß jt, punktid 81 ja 83).

42 Mainitud siseriiklikud ametiasutused võivad asuda seisukohale, et asjaolu, et neil kui monopoli üle järelevalve teostajail on lisavahendid, mis võimaldavad neil mõjutada monopoli tegevust väljaspool õigusliku reguleerimise mehhanisme ja seaduslikku järelevalvet, lubab neil hasartmängude pakkumist paremini kontrolli all hoida ja oma poliitika elluviimist tõhusamalt tagada kui olukorras, kus sellise tegevusega tegelevad konkureerivad eraõiguslikud ettevõtjad, isegi kui viimati nimetatute suhtes kohaldatakse loasüsteemi ning kontrolli- ja karistuste korda (eespool viidatud kohtuotsus Stoß jt, punkt 82).

43 Nõue, et kehtestatud piirangud peavad nende eesmärke arvestades oma proportsionaalsuselt vastama Euroopa Kohtu praktikas kirjeldatud tingimustele, jääb siiski kehtima ning selle täidetuse kontrollimine on siseriikliku kohtu ülesanne (eespool viidatud kohtuotsused Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, punktid 59 ja 60, ning Stoß jt, punktid 77 ja 78).

44 Põhikohtuasja kontekstis ning Euroopa Kohtule esitatud märkusi arvestades tuleb selles osas teha täpsustusi seoses esiteks siseriikliku normistikuga taotletavate eesmärkide kontrollimisega ning teiseks seoses kontrolliga, mida avalik võim PMU üle tegelikult teostab.

– Siseriikliku normistikuga taotletavad eesmärgid

45 Nii eelotsustaotluse esitanud kohtu poolt Euroopa Kohtule edastatud toimikust kui ka Prantsusmaa valitsuse märkustest Euroopa Kohtus ilmneb, et siseriiklikul normistikul on kolm eesmärki, millest kaks peamist on ühest küljest võidelda pettuse ja rahapesuga hobuste võiduajamiste tulemustele korraldatavate totode sektoris, ning teisest küljest kaitsta avalikku korda mõju eest, mida hasartmängud avaldavad üksikisikutele ja ühiskonnale. Kolmas eesmärk, millele PMU ja Prantsusmaa Vabariik viitavad üksnes teise võimalusena, on toetada maaelu arengut hobimajanduse rahastamise kaudu.

46 Nagu meenutatud eespool punktis 38, kuuluvad kaks esimest neist eesmärkidest nende hulka, mille kohta on leitud, et need võivad õigustada teenuste osutamise vabaduse riivet hasartmängude valdkonnas. Samas, nagu on meenutatud eespool punktis 41, võib niivõrd piirava meetme kehtestamine nagu monopol olla nende eesmärkide puhul õigustatud ainult iseäranis kõrge kaitsetaseme saavutamiseks.

47 Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab järelikult kontrollima, kas siseriiklikud ametiasutused soovisid põhikohtuasja asjaolude asetleidmise kuupäeval ka tegelikult saavutada iseäranis kõrget kaitsetaset ning kas monopoli kehtestamist võib seda kaitsetaset arvestades pidada tõepoolest vajalikuks.

48 Selles kontekstis tuleb meenutada, et pelk asjaolu, et teatavale arvule eraõiguslikele ettevõtjatele lubade andmine ja nende kontrollimine võib siseriiklike ametiasutuste jaoks osutuda koormavamaks kui üheainsa ettevõtja üle teostatav järelevalve, ei oma tähtsust. Euroopa Kohtu praktikas on nimelt öeldud, et võimalikud haldusalased ebamugavused ei ole piisavad, et õigustada liidu õigusega tagatud põhivabaduse riivet (14. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas: C-386/04: Centro di Musicologia Walter Stauffer, EKL 2006, lk I-8203, punkt 48, ja 27. jaanuari 2009. aasta otsus kohtuasjas C-318/07: Persche, EKL 2009, lk I-359, punkt 55).

49 Mis puudutab kaitsetaset, mida siseriiklikud ametiasutused soovivad taotletavate eesmärkide osas saavutada, siis märgib Zeturf eelkõige, et PMU võidupiletite abil toimub pidevalt rahapesu märkimisväärselt suurtes summades, mis on võimalik üksnes asjaolu tõttu, et PMU-s tehakse panuseid anonüümselt ning mängija isikut ei ole seega võimalik tuvastada. Zeturf lisab veel, et see rahapesu meetod on üldtuntud ning seda on kirjeldatud majandus-, rahandus- ja tööhõiveministrite ning samuti riigieelarve-, riigi raamatupidamise ja avaliku teenistuse ministri haldusalas oleva Prantsusmaa rahapesuga võitlemise üksuse „Tracfin" tegevusaruannetes.

50 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kontrollida, millises ulatuses need väited on tõendatud ning kas niisuguste teguviiside võimalik talumine on kooskõlas taotletava iseäranis kõrge kaitsetasemega.

51 Mis puudutab põhikohtuasjas vaidluse all oleva normistiku kolmandat eesmärki, mille Prantsusmaa valitsus teise võimalusena esile tõi, siis tuleb tõdeda, et maaelu arengu, millele see valitsus viitab, võib põhikohtuasja raames samastada niisuguse heategevusliku tegevuse või üldistes huvides tegutsemise rahastamisega, nagu see oli kontekstis, milles tehti 24. märtsi 1994. aasta otsus kohtuasjas C-275/92: Schindler (EKL 1994, lk I-1039).

52 Euroopa Kohus on selles osas korduvalt täpsustanud, et kuigi on oluline, et seaduslikult korraldatavatest hasartmängudest saadav maksutulu võib aidata märkimisväärses osas rahastada selliseid tegevusi, saab selle asjaolu näol olla tegemist ainult täiendava kasuliku tagajärjega, mitte kehtestatud piirava poliitika tegeliku õigustusega (vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus Schindler, punkt 60, ja 21. oktoobri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-67/98: Zenatti, EKL 1999, lk I-7289, punkt 36). Väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et majanduslikud kaalutlused ei kuulu EÜ artiklites 45 ja 46 nimetatud huvide hulka ning ei kujuta endast ülekaalukat üldist huvi, millele saab viidata asutamisvabaduse või teenuste osutamise vabaduse piirangu õigustamiseks (vt selle kohta 6. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-243/01: Gambelli jt, EKL 2003, lk I-13031, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 6. oktoobri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-153/08: komisjon *vs.* Hispaania, EKL 2009, lk I-9735, punkt 43).

53 Seda enam järeldub eelnevast, et selline eesmärk ei saa õigustada nii piirava meetme kehtestamist nagu monopol. Täiendav eesmärk, mille kohaselt hobuste võiduajamiste tulemustele korraldatavate hipodroomiväliste totode eesmärk on maaelu arengu toetamine, ei saa seega õigustada riivet, mille põhikohtuasjas vaidluse all olev siseriiklik normistik kehtestab teenuste osutamise vabadusele.

54 Lisaks tuleb tõdeda, et vastupidi Prantsuse valitsuse väidetele ei luba direktiivi 90/428 artikli 4 lõige 2 kaudselt ega otseselt hobuste võiduajamiste tulemustele korraldatavate totode tulu kasutamist hobuste tõuaretuse tagamiseks, arendamiseks ja parandamiseks. Hobuste võiduajamistega seotud hasartmängude reguleerimine ei ole selle

direktiivi eesmärk. Selle eesmärk ei ole täielikult kõrvaldada diskrimineerimist nende hobuste suhtes, kes on registreeritud mõnes teises liikmesriigis või pärit mõnest teisest liikmesriigist kui see, kus nad võistlustel osalevad. Võistluste määratlus on antud sama direktiivi artikli 2 teises lõigus, ning sellele sättele viitavad ka sama direktiivi artiklid 3 ja 4. Nimetatud artikliga 4 liikmesriigile antud võimalus eraldada teatav protsent nende võistluste auhinnarahast või tuludest, on sõnaselgelt seotud artiklis 3 loetletud kohustustega. Seega käsitleb nimetatud direktiivi artikli 4 lõige 2 nende hobuste võidetud auhinnarahasid või tulusid, mitte nende võistluste tulemustele korraldatavaid totosid.

– PMU tegevuse kontrollimine

55 Nagu on väitnud nii PMU kui ka Prantsusmaa ja Portugali valitsus, tunduvad eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt esitatud ja käesoleva kohtuotsuse punktides 19–22 kokku võetud asjaolud eelkõige esiteks osas, mis puudutab PMU juhatuse koosseisu ning kahe ministri poolt kontrolli ja järelevalve teostamist hobuste võiduajamiste ja totalisaatorite üle, ja teiseks osas, mis puudutab PMU poolt pakutavaid panuse tegemise viise ja totode liike, osutavat sellele, et põhikohtuasjas vaidluse all olev totode kontrollimise süsteem on analoogne süsteemidega, mida käsitleti kohtuasjas, milles tehti 21. septembri 1999. aasta otsus C-124/97: Läärä jt (EKL 1999, lk I-6067), ning eespool viidatud kohtuasjas Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International (seda peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus).

56 Kui see on tõesti nii, siis tundub, et riigi kontroll hobuste võiduajamiste tulemustele korraldatavate totode üle on iseäranis vahetu. Õigupoolest kontrollib riik vahetult nii ainsa ettevõtja tegevust, nende sündmuste korraldamist, millele panuseid tehakse, lubatud totode liike ja nende levituskanaleid, sealhulgas võitude suhet panustesse ning reguleeritud tegevuse kulgu ja selle üle teostatavat järelevalvet. Eelotsusetaotluse esitanud kohus võib seetõttu põhimõtteliselt jõuda järeldusele, et põhikohtuasjas

vaidluse all olev regulatsioon on sobiv nii hasartmängude kuritegelikel või pettuslikel ajenditel kasutamise vastu võitlemise eesmärgi saavutamiseks kui ka avaliku korra kaitsmiseks mõju eest, mida hasartmängud avaldavad üksikisikutele ja ühiskonnale.

57 Selles kontekstis tuleb siiski meenutada, et siseriiklikud õigusaktid on konkreetse eesmärgi saavutamiseks sobivad üksnes juhul, kui need vastavad tõepoolest huvile saavutada see eesmärk ühtselt ja süstemaatiliselt (vt selle kohta 10. märtsi 2009. aasta otsus kohtuasjas C-169/07: Hartlauer, EKL 2009, lk I-1721, punkt 55).

58 Euroopa Kohus on selles osas juba leidnud, et niivõrd piirava meetme nagu monopol kehtestamisega peab siiski kaasnema selline õiguslik raamistik, mis on sobiv tagama, et mainitud monopoli omanik oleks tegelikult suuteline ühtselt ja süstemaatiliselt järgima selliselt kindlaks määratud eesmärki pakkumise kaudu, mis on koguseliselt mõõdetud ja kvalitatiivselt kavandatud selle eesmärgi järgi ning mille üle teostavad riigi ametiasutused ranget kontrolli (eespool viidatud kohtuotsus Stoß jt, punkt 83).

59 Tegelikult võib tõdeda, et kõikide ettevõtjate, sealhulgas avalik-õiguslike või heategevuslike organisatsioonide puhul esineb teatav huvide konflikt ühelt poolt vajaduse vahel suurendada oma sissetulekut ja teiselt poolt mängimise võimaluste vähendamise eesmärgi vahel. Avalik-õiguslik või mittetulunduslik ettevõtja võib samamoodi nagu eraõiguslik ettevõtjagi soovida maksimeerida oma tulu ning arendada hasartmänguturgu, töötades niiviisi vastu eesmärgile vähendada mängimisvõimalusi.

60 Nii on see iseäranis juhul, kui teenitud tulu kasutatakse niisuguste eesmärkide saavutamiseks, mida peetakse üldisi huve teenivaiks; sellisel juhul on ettevõtja kannustatud hasartmängudest saadavat tulu suurendama, et neid eesmärke paremini täita. Samuti võib kõnealuse tulu niisugune kasutamine viia olukorrani, kus hasartmängudest saadavatest summadest on raske lahti öelda ning sellega kaasneb loomuldasa reaktsioon suurendada mängude pakkumust ja tõmmata ligi uusi mängijaid.

61 Seda enam peavad need kaalutlused paika juhul, kui ühel ainsal ettevõtjal on nii nagu põhikohtuasjas ühtaegu ainuõigus nii hobuste võiduajamiste kui ka nende võiduajamiste tulemustele peetavate totode korraldamiseks. See ettevõtja on niisiis eelisolukorras, kus ta saab totodega seotud tegevust laiendada, suurendades nende sündmuste arvu, kus saab panuseid teha.

62 Seetõttu on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne eelkõige Prantsusmaa hasartmänguturu arengut arvestades hinnata, kas riiklik kontroll, millele PMU tegevus on põhimõtteliselt allutatud, toimub tõesti selleks, et ühtselt ja süstemaatiliselt järgida neid eesmärke, mille tõttu ainuõiguslik süsteem PMU kasuks kehtestati (vt selle kohta 3. juuni 2010. aasta otsus kohtuasjas C-258/08: Ladbrokes Betting & Gaming ja Ladbrokes International, EKL 2010, lk I-4757, punkt 37).

63 Siinkohal tuleb märkida, et selles kontekstis on eelotsusetaotluse esitatud esimese küsimuse teise osaga eraldi esiletoodud asjaolul, mis puudutab PMU turunduspoliitikat, teatav tähtsus selle hindamisel, kuidas mainitud eesmärkide järgimine toimub.

Dünaamilise turunduspoliitika viljelemine

64 Esimese küsimuse teine osa puudutab ulatust, milles hasartmängude korraldamise ainuõigust omava ettevõtja poolt viljeletavat dünaamilist turunduspoliitikat saab pidada EÜ artikli 49 nõuetega kooskõlas olevaks.

65 Nii eelotsusetaotlusest kui ka Euroopa Kohtule 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 totode müügikohti ning mängijatele pakutavate toodete ringi. Lisaks viljeleb ta turundusstrateegiat, mille eesmärk on püüda pakutavatele mängudele uusi sihtgruppe.

66 Selles kontekstis tuleb esmalt meenutada, et olukorras, kus liikmesriigi ametiasutused õhutavad ja julgustavad tarbijaid osalema loteriides, hasartmängudes või kihlvedudes selleks, et riigikassa saaks sellest rahalist kasu, ei saa selle riigi ametiasutused kasutada teenuste osutamise vabaduse riive õigustamiseks väidet, et mänguvõimalusi on vaja vähendada ühiskonnas avaliku korra tagamiseks (eespool viidatud kohtuotsus Gambelli jt, punkt 69).

67 Euroopa Kohus on siiski leidnud, et hasartmängudega seotud tegevuse kontrollitud laienemise poliitika võib olla kooskõlas eesmärgiga suunata see tegevus kontrollitud kanalitesse ja meelitada keelatud salajastes mängudes ja kihlvedudes osalevad mängijad lubatud ja seaduslike tegevuste juurde. Niisugune poliitika võib olla ühtaegu kokkusobiv nii eesmärgiga välistada hasartmängude ärakasutamine kuritegelikel või pettuslikel ajenditel kui ka eesmärgiga ennetada hasartmängudega seotud liigsele kulutamisele õhutamist ja võidelda mängusõltuvuse vastu, juhtida tarbijad avalik-õigusliku monopoli omaniku pakkumiste juurde, mis peaks olema kaitstud kriminaalse elemendi eest ning ühtlasi olema välja töötatud nii, et kaitsta tarbijaid parimal võimalikul viisil liigse kulutamise ja mängusõltuvuse eest (eespool viidatud kohtuotsus Stoß jt, punktid 101 ja 102).

68 On selge, et selleks et saavutada eesmärk suunata mängijad kontrollitud tegevuste juurde, peavad loaomanikest ettevõtjad pakkuma usaldusväärset ja samal ajal atraktiivset alternatiivi keelatud tegevusele, mis võib omakorda tekitada vajaduse erinevate mängude suurema pakkumise, ulatuslikuma reklaami ja uute levitusvõtete järele

(vt 6. märtsi 2007. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-338/04, C-359/04 ja C-360/04: Placanica jt, EKL 2007, lk I-1891, punkt 55, ning eespool viidatud kohtuotsus Stoß jt, punkt 101).

69 Siseriikliku kohtu ülesanne on tema menetluses oleva kohtuvaidluse asjaolusid arvestades hinnata, kas PMU turunduspoliitikat võib avaldatud reklaami hulka ning tema loodud uusi mänge arvestades käsitada nii, et see kuulub hasartmängusektori kontrollitud laienemise poliitika raamistikku, mille tegelik eesmärk on mängukihu suunamine seadusliku pakkumise juurde (eespool viidatud kohtuotsus Ladbrokes Betting & Gaming ja Ladbrokes International, punkt 37).

70 Selle hindamise raames peab eelotsusetaotluse esitanud kohus eeskätt välja selgitama, kas ühelt poolt mängudega seotud kriminaalsed ja pettuslikud tegevused ja teiselt poolt mängusõltuvus võisid põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal põhjustada Prantsusmaal probleeme ning kas lubatud ja reguleeritud tegevuse laienemine oleks võinud need lahendada (eespool viidatud kohtuotsus Ladbrokes Betting & Gaming ja Ladbrokes International, punkt 29). Muu hulgas on Euroopa Kohus rõhutanud, et kui liikmesriik soovib tugineda eesmärgile, millega saab siseriiklikust piiravast meetmest tuleneva asutamisvabaduse riive õiguspäraseks muuta, peab see liikmesriik esitama antud küsimust lahendavale kohtule kõik andmed, mis võimaldavad viimasel veenduda, et nimetatud meede vastab proportsionaalsuse põhimõtte nõuetele (eespool viidatud kohtuotsus Stoß jt, punkt 71). Komisjon märgib selles osas, et erinevalt eespool viidatud kohtuotsustest Placanica jt ning Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin ei ole liikmesriigi ametiasutused käesolevas kohtuasjas tõendanud, et eksisteerib hobuste võiduajamiste tulemustele korraldatavate totode must turg.

71 Igal juhul peab avalik-õigusliku monopoli omaniku võimalik reklaam olema mõõdukas ja rangelt piiratud sellega, mis on vajalik, et suunata tarbijad selle kaudu lubatud hasartmängude võrgustikesse. Seevastu kindlasti ei tohi see reklaam julgustada

tarbijate loomulikku kalduvust mängida, innustades neid mängudes aktiivselt osalema, muutes mängimise igapäevaseks või tekitades sellele positiivse maine seoses asjaoluga, et kogutud tulu kasutatakse üldistes huvides, või muutes mängud atraktiivsemaks haarava reklaami kaudu, milles heiastuvad märkimisväärsed võidud (eespool viidatud kohtuotsus Stoß jt, punkt 103).

72 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb esimesele küsimustele vastata, et EÜ artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et:

a) hasartmängude sektoris tarbijakaitse iseäranis kõrge taseme tagada sooviva liikmesriigi seisukoht, et selle sektoriga seotud riske saab hallata ja mängudega seotud liigse kulutamise ennetamise ning mängusõltuvuse tekke vältimise eesmärke saab piisavalt tõhusalt ennetada üksnes ainuõiguste andmisega ühele ainsale, avaliku võimu kontrollile vahetult alluvale ühingule, võib olla põhjendatud;

b) eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kontrollida, kas:

– siseriiklikud ametiasutused soovisid põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajajärgul ka tegelikult saavutada iseäranis kõrget kaitsetaset ja kas monopoli kehtestamist võib seda kaitsetaset arvestades pidada tõepoolest vajalikuks, ning kas

– riiklik kontroll, millele ainuõigusi omava ettevõtja tegevus on põhimõtteliselt allutatud, toimub tõesti selleks, et ühtselt ja süstemaatiliselt järgida sellele ühingule seatud eesmärke;

c) selleks et olla vastavuses eesmärgiga võidelda kuritegevuse vastu ning vähendada mängimisvõimalusi, peab hasartmängu valdkonnas monopoli kehtestav siseriiklik regulatsioon:

– rajanema tõdemusel, et mängudega seotud kriminaalsed ja pettuslikud tegevused ning mängusõltuvus kujutavad endast asjaomase liikmesriigi territooriumil probleemi, mille lahenduseks oleks lubatud ja reguleeritud mängutegevuse laienemine, ning

– lubama teha üksnes mõõdukat reklaami, mis on rangelt piiratud sellega, mis on vajalik, et suunata tarbijad selle kaudu lubatud hasartmängude võrgustikesse.

Teine küsimus

73 Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kuidas tuleb hinnata, millises ulatuses riivab süsteem, mis annab hobuste võiduajamiste tulemustega seotud totode korraldamise õiguse ühele ainsale ettevõtjale, teenuste osutamise vabadust, ning muu hulgas küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus ka seda, kas Interneti-hobutotode turgu võib pidada muust hobuste võiduajamiste tulemustele korraldatavate totode sektorist eraldiseisvaks.

74 Sissejuhatuseks tuleb nentida, et piirangud, mis puudutavad hasartmängude pakkumist Interneti vahendusel, on suuremaks takistuseks ettevõtjatele, kes asuvad väljaspool selle liikmesriigi piire, kus asuvad teenuste saajad; need ettevõtjad jäävad võrreldes mainitud liikmesriigis asuvate ettevõtjatega niisiis ilma iseäranis tõhusast otse turule pääsemise vahendist (vt selle kohta 11. detsembri 2003. aasta otsus

kohtuasjas C-322/01: Deutscher Apothekerverband, EKL 2003, lk I-14887, punkt 74, ja 2. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-108/09: Ker Optika, EKL 2010, lk I-12213, punkt 54).

75 Lisaks ilmneb Euroopa Kohtu praktikast, et Internet kujutab endast lihtsat hasartmängude pakkumise kanalit (8. septembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-46/08: Carmen Media Group, EKL 2010, lk I-8149, punkt 100).

76 Kuna põhikohtuasjas vaidluse all oleva siseriikliku regulatsiooni eesmärk on eelkõige kaitsta hasartmängude tarbijaid ja konkreetsemalt pakkuda kaitset ettevõtjate toimepandavate pettuste eest ning mängudega seotud liigsele kulutamisele õhutamise ja mängusõltuvuse eest, siis on teatava tähtsusega kaalutluseks ulatus, milles erinevad turustuskanalid on tarbija seisukohast vastastikku asendatavad. Näiteks, kui leiab tõendamist, et tarbijate jaoks asendab Interneti teel teatava panuse tegemine hobuste võiduajamiste tulemustele sama panuse tegemist traditsiooniliste kanalite kaudu, siis see räägib sektori tervikhindamise, mitte iga selle sektori levituskanali eraldi hindamise kasuks.

77 Hobuste võiduajamiste tulemustele korraldatavate totode turgu tuleb seega põhimõtteliselt käsitleda tervikuna, olenemata asjaolust, kas kõnealuseid panuseid tehakse traditsiooniliste kanalite kaudu, füüsiliste müügipunktide vahendusel või Interneti teel, ning panuste kogumise piirangut tuleks analüüsida olenemata vahendist, mille abil see tegevus toimub.

78 Euroopa Kohtul on olnud juba võimalus rõhutada teatavaid eripärasid, mis on seotud hasartmängude pakkumisega Internetis (vt eespool viidatud kohtuotsuseid Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, punkt 72, ja Carmen Media Group, punkt 101).

79 Nii on Euroopa Kohus muu hulgas märkinud, et kuna tarbija ja ettevõtja vahel puudub otsene kontakt, siis kaasnevad Internetis pakutavate hasartmängudega ohud pettuste näol, mida ettevõtjad tarbijate suhtes toime võivad panna, ning mis on erinevad ja oluliselt suuremad selliste mängude traditsioonilisel turul esinevatest ohtudest (eespool viidatud kohtuotsus Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, punkt 70, ning Carmen Media Group, punkt 102).

80 Lisaks on Euroopa Kohus märkinud, et Internetis hasartmängude pakkumisele omased tunnused võivad samamoodi sisaldada selliste mängude traditsioonilise turuga võrreldes erinevat laadi ja oluliselt suuremaid ohte tarbijakaitse valdkonnas ja eelkõige seoses noorte ning isikutega, kellel on eriline kalduvus mängida või kellel võib see kalduvus tekkida. Lisaks varem mainitud otsese kontakti puudumisele tarbija ja ettevõtja vahel kujutavad juurdepääsu lihtsus Internetis pakutavatele mängudele, nende mängude pidev kättesaadavus ning sellise rahvusvahelise pakkumise potentsiaalselt suurem maht ja sagedus keskkonnas, mida muu hulgas iseloomustab mängija isoleeritus, anonüümsus ja sotsiaalse kontrolli puudumine, endast tegureid, mis võivad soodustada mängusõltuvuse väljakujunemist ja mängudega seotud liigset kulutamist ning seetõttu suurendada nendega kaasnevaid niisuguseid negatiivseid ühiskondlikke ja moraalseid tagajärgi, millele on juhitud tähelepanu ka väljakujunenud kohtupraktikas (eespool viidatud kohtuotsus Carmen Media Group, punkt 103).

81 Järelikult tuleb arvestada kõiki omavahel asendatavaid turustuskanaleid vähemalt juhul, kui Interneti teel mängimise tagajärjeks ei ole hasartmängudega kaasnevate ohtude suurenemine võrreldes ohtudega, mis esinevad traditsiooniliste kanalite kaudu turustatavate mängude puhul.

82 Seetõttu tuleb niisuguse siseriikliku normistiku puhul, mille pinnalt esitati eelotsusetaotlus ja mis kehtib ühtviisi nii *online*-totode pakkumistele kui ka traditsiooniliste kanalite kaudu tehtavatele pakkumistele ning mille puhul liikmesriigi seadusandja ei

ole pidanud vajalikuks teha vahet erinevatel turustuskanalitel, hinnata teenuste osutamise vabaduse riivet lähtuvalt piirangutest, mis on kehtestatud kogu asjaomasele sektorile.

83 Järelikult tuleb teisele küsimusele vastata nii, et selleks et hinnata, millises ulatuses riivab süsteem, mis kehtestab ainuõigusliku korra hobuste võiduajamiste tulemustega seotud totode korraldamisel, teenuste osutamise vabadust, peab siseriiklik kohus arvestama kõiki omavahel asendatavaid turustuskanaleid vähemalt juhul, kui Interneti teel mängimise tagajärjeks ei ole hasartmängudega kaasnevate ohtude suurenemine võrreldes ohtudega, mis esinevad traditsiooniliste kanalite kaudu turustatavate mängude puhul. Niisuguse siseriikliku regulatsiooni puhul, mis kehtib ühtviisi nii hobuste võiduajamiste tulemustele korraldatavate *online*-totode pakkumistele kui ka traditsiooniliste kanalite kaudu tehtavatele pakkumistele, tuleb hinnata teenuste osutamise vabaduse riivet lähtuvalt piirangutest, mis on kehtestatud kogu asjaomasele sektorile.

Kohtukulud

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

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kaheksas koda) otsustab:

1. EÜ artiklit 49 tuleb tõlgendada nii, et:

a) hasartmängude sektoris tarbijakaitse iseäranis kõrge taseme tagada sooviva liikmesriigi seisukoht, et selle sektoriga seotud riske saab hallata ja mängudega seotud liigse kulutamise ennetamise ning mängusõltuvuse tekke vältimise eesmärke saab piisavalt tõhusalt ennetada üksnes ainuõiguste andmisega ühele ainsale, avaliku võimu kontrollile vahetult alluvale ühingule, võib olla põhjendatud;

b) eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on kontrollida, kas:

– **siseriiklikud ametiasutused soovisid põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajajärgul ka tegelikult saavutada iseäranis kõrget kaitsetaset ja kas monopoli kehtestamist võib seda kaitsetaset arvestades pidada tõepoolest vajalikuks, ning kas**

– **riiklik kontroll, millele ainuõigusi omava ettevõtja tegevus on põhimõtteliselt allutatud, toimub tõesti selleks, et ühtselt ja süstemaatiliselt järgida sellele ühingule seatud eesmärke;**

c) selleks et olla vastavuses eesmärgiga võidelda kuritegevuse vastu ning vähendada mängimisvõimalusi, peab hasartmängu valdkonnas monopoli kehtestav siseriiklik regulatsioon:

– **rajanema tõdemusel, et mängudega seotud kriminaalsed ja pettuslikud tegevused ning mängusõltuvus kujutavad endast asjaomase liikmesriigi territooriumil probleemi, mille lahenduseks oleks lubatud ja reguleeritud mängutegevuse laienemine; ning**

– **lubama teha üksnes mõõdukat reklaami, mis on rangelt piiratud sellega, mis on vajalik, et suunata tarbijad selle kaudu lubatud hasartmängude võrgustikesse.**

2. Selleks et hinnata, millises ulatuses riivab süsteem, mis kehtestab ainuõigusliku korra hobuste võiduajamiste tulemustega seotud totode korraldamisel, teenuste osutamise vabadust, peab siseriiklik kohus arvestama kõiki omavahel asendatavaid turustuskanaleid vähemalt juhul, kui Interneti teel mängimise tagajärjeks ei ole hasartmängudega kaasnevate ohtude suurenemine võrreldes ohtudega, mis esinevad traditsiooniliste kanalite kaudu turustatavate mängude puhul. Niisuguse siseriikliku regulatsiooni puhul, mis kehtib ühtviisi nii hobuste võiduajamiste tulemustele korraldatavate *online*-totode pakkumistele kui ka traditsiooniliste kanalite kaudu tehtavatele pakkumistele, tuleb hinnata teenuste osutamise vabaduse riivet lähtuvalt piirangutest, mis on kehtestatud kogu asjaomasele sektorile.

Allkirjad