UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

19 päivänä heinäkuuta 2012*

EY 49 artikla — Palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset — Yhdenvertainen kohtelu — Avoimuusvelvoite — Onnenpelit — Pelikasinot, pelisalit ja bingohallit — Velvollisuus ennakollisen luvan hankkimiseen sijoituspaikan kunnalliselta viranomaiselta — Harkintavalta — Olennainen haitta valtion ja kyseisen hallinnollisen alueen asukkaiden eduille — Oikeuttamisperusteet — Oikeasuhteisuus

Asiassa C-470/11,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Augstākās tiesas Senāts (Latvia) on esittänyt 6.12.2010 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 14.9.2011, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

SIA Garkalns

vastaan

Rīgas dome,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot sekä tuomarit K. Schiemann, L. Bay Larsen, C. Toader (esittelevä tuomari) ja E. Jarašiūnas,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Latvian hallitus, asiamiehenään I. Kalniņš,

— Portugalin hallitus, asiamiehenään L. Inez Fernandes,

— Euroopan komissio, asiamiehinään E. Kalniņš ja I. Rogalski,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: latvia.

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee EY 49 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat SIA Garkalns (jäljempänä Garkalns), jonka kotipaikka on Latviassa, ja Rīgas dome (Riian kaupunginvaltuusto), joka edustaa Rīgas pilsētas pašvaldībasia (Riian kaupungin autonominen yhteisö, jäljempänä Riian kaupunki), ja joka koskee viimeksi mainitun päätöstä olla myöntämättä Garkalnsille lupaa avata onnenpeleille tarkoitettua pelisalia Riiassa sijaitsevaan kauppakeskukseen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Latvian oikeus

3 Latvian onnenpeli- ja arpajaislain (azartspēļu un izložu likums, jäljempänä arpajaislaki) 26 §:n 1 momentissa säädetään, että pelikasinon, pelisalin tai bingohallin avaaminen edellyttää erityistä lupaa. Lupia myönnetään pääomayhtiöille, jotka ovat saaneet yleisen luvan järjestää pelejä peliautomaattien, ruletin, korttipelien ja nopanheiton tai bingon muodossa.

4 Arpajaislain 26 §:n 2 momentin mukaan pelikasinon, pelisalin tai bingohallin avaamista koskevan erityisen luvan saaminen edellyttää, että onnenpelien järjestäjä esittää arpajaisten ja onnenpelien tarkastus- ja valvontayksikölle (Izložu un azartspēļu uzraudzības inspekcija) hakemuksen, johon on liitettävä erinäisiä asiakirjoja, mukaan luettuna toimivaltaisen julkisyhteisön myöntämä lupa tällaisen paikan avaamiseksi ja onnenpelien järjestämiseksi kyseisissä tiloissa.

5 Arpajaislain 41 §:n 2 momentissa kielletään onnenpelien järjestäminen

”1) julkisissa laitoksissa,

2) kirkoissa ja uskonnolliseen käyttöön tarkoitetuissa tiloissa,

3) rakennuksissa, jotka on tarkoitettu terveydenhoitoa ja koulutusta varten,

4) apteekeissa, postitoimistoissa tai luottolaitoksissa,

5) paikoissa, joissa vietetään julkisia tapahtumia, niiden keston ajan, lukuun ottamatta vedonlyönnin järjestämistä,

6) alueilla, jotka on säädetyssä menettelyssä osoitettu torikäyttöön,

7) myymälöissä, kulttuurilaitoksissa, rautatieasemilla, linja-autoasemilla, lentokentillä ja satamissa, lukuun ottamatta pelisaleja ja vedonlyöntisaleja, joita varten on perustettu suljettu alue, johon on mahdollista päästä vain rakennuksen ulkopuolelta erillisen sisäänkäynnin kautta,

8) baareissa ja kahviloissa, lukuun ottamatta vedonlyönnin järjestämistä,

9) opiskelija- ja henkilöstöasuntoloissa ja vastaavissa paikoissa,

10) asuinrakennuksissa, joiden ulko-ovi on sama kuin sen huoneiston ulko-ovi, jossa järjestetään onnenpelejä”.

6 Arpajaislain 42 §:n 3 momentissa täsmennetään, että jos onnenpelien järjestämistä suunnitellaan tiloissa, johon ei sovelleta lain 41 §:n 2 momentissa vahvistettuja rajoituksia, toimivaltaisen julkisyhteisön valtuusto ratkaisee tapauskohtaisesti, myöntääkö se luvan onnenpelien järjestämiseen, ja tutkii, aiheuttaako onnenpelien järjestäminen suunnitelluissa tiloissa ”olennaista haittaa valtion ja kyseisen hallinnollisen alueen asukkaiden eduille”.

Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

7 Garkalns haki Riian kaupungilta lupaa onnenpeleille tarkoitetun pelisalin avaamiseen Riian kaupungin alueella sijaitsevaan kauppakeskukseen. Rīgas dome epäsi luvan 12.10.2006 tekemällään päätöksellä, koska pelisalin avaamisella aiheutettaisiin olennaista haittaa kaupungin asukkaille.

8 Garkalns teki hallintovalituksen Administratīvā rajona tiesaan (hallintoasioita alimmassa oikeusasteessa käsittelevä tuomioistuin). Mainittu tuomioistuin hylkäsi valituksen 29.10.2008 antamallaan tuomiolla.

9 Edellisessä kohdassa mainitusta tuomiosta valitettiin Administratīvā apgabaltiesaan (alueellinen muutoksenhakuasteen hallintotuomioistuin), joka hylkäsi valituksen 13.4.2010 antamallaan tuomiolla.

10 Viimeksi mainittu tuomioistuin katsoi, että onnenpelien järjestäminen suunnitellussa paikassa aiheuttaisi olennaista haittaa tämän kaupunginosan asukkaiden lisäksi myös muiden kaupunginosien asukkaille, koska erittäin vilkas kauppakeskus sijaitsee pääkadun läheisyydessä. Suunniteltu sijoituspaikka oli asuinalueen välittömässä läheisyydessä ja noin 500 metrin päässä toisen asteen oppilaitoksesta. Kaupungin kielteinen päätös oli näin ollen perusteltu pyrkimyksellä estää se, että ihmiset osallistuvat onnenpeleihin muiden vapaa-ajanviettomahdollisuuksien sijaan.

11 Garkalns on tehnyt Administratīvā apgabaltiesan antamasta tuomiosta kassaatiovalituksen ennakkoratkaisupyynnön esittäneeseen tuomioistuimeen. Se väittää muun muassa, että ensin mainittu tuomioistuin tulkitsi virheellisesti arpajaislain 42 §:n 3 momenttia.

12 Garkalns vetoaa valituksensa tueksi unionin tuomioistuimen asiassa C-203/08, Sporting Exchange, 3.6.2010 antamaan tuomioon (Kok., s. I-4695, 50 ja 51 kohta) ja väittää muun muassa, että vaikka jäsenvaltio voikin määritellä onnenpelien yhteydessä tavoitellun suojan tason, se ei kuitenkaan voi harkintavaltaansa käyttäessään loukata palvelujen tarjoamisen vapautta. Onnenpelien järjestämisen sallimisen olisi näin ollen perustuttava objektiivisiin perusteisiin, jotka eivät ole syrjiviä ja jotka ovat etukäteen tiedossa.

13 Rīgas dome vaatii valituksen hylkäämistä ja huomauttaa, että riidanalainen päätös vastasi Riian kaupungin noudattamaa käytäntöä olla myöntämättä lupia onnenpelien pelaamiseen tarkoitettujen tilojen määrän vähentämiseksi Riiassa.

14 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että arpajaislain 42 §:n 3 momentin epätäsmällinen sanamuoto saattaa olla yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja siitä johtuvan avoimuusvelvoitteen vastainen, mutta pohtii kuitenkin, onko tällainen säännös tarpeen, jotta alueellisille viranomaisille myönnetään tietynasteinen toimintavapaus onnenpelien järjestämistä koskevan järjestelmän soveltamisessa ja kaupungin alueellisen ja sosiaalisen kehityksen suunnittelussa, mikä ei olisi mahdollista, jos lakiin kirjattaisiin täsmällisemmät arviointiperusteet.

15 Tässä tilanteessa Augstākās tiesas Senāts on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko EY 49 artiklaa ja siihen liittyvää avoimuusvelvoitetta tulkittava siten, että palvelujen tarjoamisen vapauden sallittujen rajoitusten mukaista on, että laissa, joka on annettu julkisesti etukäteen, käytetään määrittelemätöntä oikeudellista käsitettä, kuten käsitettä ’valtion ja kyseisen hallinnollisen alueen

asukkaiden eduille aiheutuva olennainen haitta', jota on konkretisoitava jokaisessa soveltamistilanteessa erikseen tulkintasääntöjen avulla mutta joka samaan aikaan sallii tiettyä joustavuutta arvioitaessa vapaudelle aiheutuvaa haittaa?"

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

16 Latvian hallitus väittää, ettei ennakkoratkaisukysymystä voida ottaa tutkittavaksi, koska pääasian kaikki seikat rajoittuvat yhden jäsenvaltion sisälle. Sen mukaan rajat ylittävän tekijän puuttuessa esitetty kysymys on hypoteettinen eikä sillä ole mitään yhteyttä unionin oikeuteen.

17 Tältä osin on palautettava mieleen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Kun esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimen on tämän vuoksi lähtökohtaisesti ratkaistava ne (asia C-169/07, Hartlauer, tuomio 10.3.2009, Kok., s. I-1721, 24 kohta).

18 Tästä seuraa, että olettamana on, että unionin oikeuteen liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi siis jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisukysymyksen ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeussäännön tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (ks. mm. yhdistetyt asiat C-570/07 ja C-571/07, Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomio 1.6.2010, Kok., s. I-4629, 36 kohta).

19 Tilanne ei kuitenkaan ole näin nyt esillä olevassa asiassa. Ennakkoratkaisupäätöksessä kuvataan riittävällä tavalla pääasiaa koskevat oikeussäännöt ja tosiseikat, ja kansallisen tuomioistuimen esittämien seikkojen perusteella voidaan määrittää esitetyn kysymyksen laajuus.

20 Esillä olevassa asiassa on kiistatonta, että Garkalns on latvialainen yritys, joka on perustettu Latviassa, ja että kaikki pääasiaa koskevat seikat rajoittuvat yhteen jäsenvaltioon. Kuten oikeuskäytännöstä kuitenkin ilmenee, unionin tuomioistuimen vastaus voi olla ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle tuomioistuimelle hyödyllinen tällaisissakin olosuhteissa, erityisesti tilanteessa, jossa sen on kansallisen oikeuden nojalla myönnettävä oman maansa kansalaiselle samat oikeudet kuin jonkin muun jäsenvaltion kansalaisella olisi unionin oikeuden perusteella samanlaisessa tilanteessa (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 39 kohta ja yhdistetyt asiat C-357/10–C-359/10, Duomo Gpa ym., tuomio 10.5.2012, 28 kohta).

21 Lisäksi on huomattava, että vaikka pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännöstö, jota sovelletaan erotuksetta Latvian kansalaisiin ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, voi lähtökohtaisesti kuulua EUT-sopimuksessa taattuja perusvapauksia koskevien määräysten soveltamisalaan ainoastaan siltä osin kuin sitä sovelletaan tilanteisiin, jotka liittyvät jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, ei voida mitenkään sulkea pois sitä, että muihin jäsenvaltioihin kuin Latvian tasavaltaan sijoittautuneet toimijat olisivat olleet tai olisivat kiinnostuneita avaamaan onnenpelejä varten tarkoitettuja pelisaleja Latvian alueella (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Blanco Pérez ja Chao Gómez, tuomion 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22 Tässä tilanteessa ennakkoratkaisupyyntö on otettava tutkittavaksi.

Unionin oikeuden niiden määräysten yksilöinti, joita asiassa on tulkittava

23 Latvian hallitus epäilee, onko ennakkoratkaisukysymyksen viittaus EY 49 artiklaan merkityksellinen, ja väittää, että ainoastaan EY 43 artiklaa voidaan soveltaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen tilanteeseen.

24 Tässä yhteydessä on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toiminta, jossa käyttäjien annetaan vastiketta vastaan osallistua rahapeliin, merkitsee EY 49 artiklassa tarkoitettua palvelujen tarjoamista (yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoß ym., tuomio 8.9.2010, Kok., s. I-8069, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

25 Näin ollen pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset palvelut voivat kuulua EY 49 artiklan soveltamisalaan, paitsi jos EY 43 artiklaa voidaan soveltaa.

26 Kun tarkastellaan palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden periaatteiden soveltamisalojen rajaamista, on määritettävä, onko taloudellinen toimija sijoittautunut siihen jäsenvaltioon, jossa se tarjoaa kyseistä palvelua (ks. vastaavasti asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995, Kok., s. I-4165, 22 kohta). Kun toimija on sijoittautunut jäsenvaltioon, jossa se tarjoaa palveluaan, se tulee sijoittautumisvapauden periaatteen soveltamisalueelle, sellaisena kuin se on määritelty EY 43 artiklassa. Kun taloudellinen toimija sitä vastoin ei ole sijoittautunut määränpääjäsenvaltioon, se on EY 49 artiklassa säädetyn palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen mukainen rajat ylittävien palvelujen tarjoaja (ks. em. yhdistetyt asiat Duomo Gpa ym., tuomion 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

27 Tässä yhteydessä sijoittautumisen käsite sisältää sen, että toimija tarjoaa palveluitaan pysyvästi ja jatkuvasti määränpääjäsenvaltiossa sijaitsevasta toimipaikasta käsin. Sitä vastoin EY 49 artiklassa tarkoitettua ”palvelujen tarjoamista” ovat kaikki suoritukset, joita ei tarjota pysyvästi ja jatkuvasti määränpääjäsenvaltiossa sijaitsevasta toimipaikasta käsin (ks. em. yhdistetyt asiat Duomo Gpa ym., tuomion 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

28 Oikeuskäytännöstä käy samoin ilmi, ettei yhdenkään EY:n perustamissopimuksen määräyksen perusteella voida määrittää abstraktisti sitä kestoa tai toistuvuutta, jonka perusteella palvelujen tai tietynkaltaisten palvelujen tarjoamista ei voida enää pitää palvelujen suorittamisena, joten perustamissopimuksessa tarkoitettu ”palvelujen” käsite voi kattaa hyvinkin erilaisia palveluja, mukaan lukien palvelut, joiden suorittaminen kestää pidemmän ajanjakson ajan, jopa useiden vuosien ajan (ks. em. yhdistetyt asiat Duomo Gpa ym., tuomion 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29 Edellä esitetystä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen säännös voi lähtökohtaisesti kuulua sekä EY 43 että EY 49 artiklan soveltamisalaan.

30 Joka tapauksessa on muistutettava, että SEUT 267 artiklassa tarkoitetussa menettelyssä, joka perustuu kansallisten tuomioistuimien ja unionin tuomioistuimen tehtävien selkeään jakoon, oikeusriidan tosiseikaston arvioiminen kuuluu yksinomaan kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan (em. yhdistetyt asiat Stoß ym., tuomion 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 Näin ollen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on määritettävä esillä olevan asian olosuhteiden valossa, kuuluuko pääasiassa kyseessä oleva tilanne EY 43 vai EY 49 artiklan soveltamisalaan.

32 Koska kansallinen tuomioistuin on muotoillut ennakkoratkaisukysymyksensä EY 49 artiklan perusteella, kysymystä on tarkasteltava kyseisen artiklan kannalta.

Asiakysymys

33 Kansallinen tuomioistuin pyrkii ennakkoratkaisukysymyksellään selvittämään, onko EY 49 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa myönnetään paikallisviranomaisille laaja harkintavalta sallimalla niiden evätä pelikasinon, pelisalin tai bingohallin avaamista koskeva lupa ”valtion ja kyseisen hallinnollisen alueen asukkaiden eduille aiheutuvan olennaisen haitan” johdosta.

34 Aluksi on muistutettava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella jäsenvaltion säännöstöllä, jolla kielletään onnenpelitoiminnan harjoittaminen ilman viranomaisten ennakkoon myöntämää lupaa, rajoitetaan EY 49 artiklassa taattua palvelujen tarjoamisen vapautta (ks. vastaavasti mm. yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Placanica ym., tuomio 6.3.2007, Kok., s. I-1891, 42 kohta).

35 Esillä olevassa asiassa on kuitenkin tutkittava, voiko tällainen rajoitus olla sallittu poikkeustoimenpiteinä EY 45 ja EY 46 artiklassa, joita sovelletaan asiaan EY 55 artiklan nojalla, nimenomaisesti määrättyjen yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella tai voiko se olla unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti oikeutettu yleistä etua koskevista pakottavista syistä (ks. vastaavasti asia C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomio 8.9.2009, Kok., s. I-7633, 55 kohta ja asia C-102/10, Bejan, määräys 28.10.2010, 44 kohta).

36 Oikeuskäytännössä on toistuvasti katsottu, että onnenpelejä koskeva säännöstö kuuluu alueisiin, joilla on huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä moraalisten, uskonnollisten ja kulttuuristen näkökohtien osalta. Koska alaa ei ole yhdenmukaistettu, jokaisen jäsenvaltion on arvioitava näillä alueilla omien arvojensa mukaisesti, mitä vaatimuksia on asetettava kyseisten intressien suojaamiseksi (em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Jäsenvaltioiden asettamien rajoitusten on kuitenkin täytettävä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut edellytykset niiden oikeasuhteisuuden osalta, eikä niiden soveltaminen saa olla syrjivää. Näin ollen kansallinen lainsäädäntö on omiaan takaamaan väitetyn tavoitteen toteutumisen vain, jos se tosiasiallisesti vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (ks. vastaavasti em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 59–61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 Kuten oikeuskäytännössä on jo todettu, tällä erityisellä alueella kansallisilla viranomaisilla on oltava riittävän laaja harkintavalta sen määrittämiseksi, mitä vaatimuksia on asetettava kuluttajien ja yhteiskuntajärjestyksen suojaamiseksi, ja kunhan oikeuskäytännössä asetettuja edellytyksiä muilta osin noudatetaan, kunkin jäsenvaltion on arvioitava, onko tavoiteltuihin laillisiin päämääriin nähden tarpeellista kieltää peleihin ja vedonlyöntiin liittyvä toiminta kokonaan tai osittain vai onko tällaista toimintaa ainoastaan rajoitettava ja säädettävä sen valvomiseksi enemmän tai vähemmän tiukkoja valvontajärjestelyjä (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Stoß ym., tuomion 76 kohta ja asia C-46/08, Carmen Media Group, tuomio 8.9.2010, Kok., s. I-8149, 46 kohta).

39 Tämän suhteen on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan onnenpelitoimintaan kohdistuvat rajoitukset voivat olla oikeutettuja yleistä etua koskevista pakottavista syistä, kuten kuluttajansuoja, petosten ehkäisy sekä sen torjunta, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan (ks. vastaavasti em. asia Carmen Media Group, tuomion 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 Esillä olevassa asiassa ei ole kiistetty sitä, että kyseessä olevalla kansallisella säännöstöllä tavoiteltu päämäärä, erityisesti lähialueen asukkaiden etujen suojelu ja mahdollisten kuluttajien suojaaminen onnenpeleihin liittyviltä vaaroilta, on sen luonteinen, että se voi muodostaa sellaisen yleistä etua koskevan pakottavan syyn, jolla kyseessä oleva palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus voidaan oikeuttaa.

41 Näissä olosuhteissa on varmistuttava siitä, että pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella säännöstöllä asetettu palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus on omiaan takaamaan sen tavoitteen toteutumisen, joka koskee kuluttajien suojelua onnenpeleihin liittyviltä vaaroilta, ja ettei sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.

42 Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja siihen perustuvan avoimuusvelvoitteen noudattamiseksi onnenpelejä koskevan lupajärjestelmän on perustuttava objektiivisiin arviointiperusteisiin, jotka eivät ole syrjiviä ja jotka ovat etukäteen tiedossa, jotta viranomaisten harkintavallan käytölle voidaan asettaa riittävät rajat, jotta sitä ei käytetä mielivaltaisesti (ks. vastaavasti em. asia Sporting Exchange, tuomion 50 kohta).

43 Lupamenettelyjen puolueettomuuden takaamiseksi toimivaltaisten viranomaisten on lisäksi perustettava kaikki päätöksensä yleisön saatavissa oleville perusteluille, joissa ilmaistaan täsmällisesti ne syyt, joiden johdosta lupa mahdollisesti on evätty.

44 Oikeuskäytännössä on jo todettu, että kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on taata erityisesti kyseessä olevan rajoittavan lainsäädännön konkreettisiin soveltamistapoihin nähden, että tämä lainsäädäntö todella vastaa tavoitteeseen rajoittaa pelitilaisuuksia ja tämän alan toimintaa johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (ks. vastaavasti em. asia Carmen Media Group, tuomion 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 Esillä olevassa asiassa ei voida kiistää sitä, että – kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee – sallimalla onnenpeleille tarkoitetun pelisalin avaamista koskevan luvan epääminen sillä perusteella, että valtion ja kyseisen hallinnollisen alueen asukkaiden eduille aiheutuu olennaista haittaa, pääasiassa kyseessä olevalla lainsäädännöllä myönnetään hallintoviranomaisille laaja harkintavalta arvioida muun muassa suojelluiksi tarkoitettujen etujen luonnetta.

46 Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen harkintavalta voisi olla perusteltua, jos itse kansallisen säännöstön tarkoituksena todella on vastata tavoitteeseen rajoittaa pelitilaisuuksia ja tämän alan toimintaa johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla tai taata rauhallisuus lähialueen asukkaille taikka yleisemmin ilmaistuna yleinen järjestys myöntämällä tätä varten paikallisviranomaisille tietynasteinen toimintavapaus onnenpelien järjestämistä koskevan järjestelmän soveltamisessa.

47 Kyseessä olevan kansallisen säännöstön oikeasuhteisuuden arvioimiseksi ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tehtävänä on näin ollen varmistua muun muassa siitä, että valtio valvoo tarkasti onnenpeleihin liittyvää toimintaa, että paikallisviranomaisten päätöksellä kieltää tämäntyyppisen uuden tilan avaaminen todella pyritään väitettyyn kuluttajien suojelua koskevaan päämäärään ja että arviointiperusteen ”valtion ja kyseisen hallinnollisen alueen asukkaiden eduille aiheutuva olennainen haitta” soveltaminen on syrjimätöntä.

48 Edellä esitetyn perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava, että EY 49 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa myönnetään paikallisviranomaisille laaja harkintavalta sallimalla niiden evätä pelikasinon, pelisalin tai bingohallin avaamista koskeva lupa ”valtion ja kyseisen hallinnollisen alueen asukkaiden eduille aiheutuvan olennaisen haitan” johdosta, kunhan säännöstön tarkoituksena todella on rajoittaa pelitilaisuuksia ja tämän alan toimintaa johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla tai taata yleinen järjestys ja kunhan

toimivaltaisilla viranomaisilla olevaa harkintavaltaa käytetään sillä tavoin avoimesti, että lupamenettelyjen puolueettomuutta voidaan valvoa, mistä varmistuminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävänä.

Oikeudenkäyntikulut

49 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (neljäs jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

EY 49 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa myönnetään paikallisviranomaisille laaja harkintavalta sallimalla niiden evätä pelikasinon, pelisalin tai bingohallin avaamista koskeva lupa ”valtion ja kyseisen hallinnollisen alueen asukkaiden eduille aiheutuvan olennaisen haitan” johdosta, kunhan säännöstön tarkoituksena todella on rajoittaa pelitilaisuuksia ja tämän alan toimintaa johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla tai taata yleinen järjestys ja kunhan toimivaltaisilla viranomaisilla olevaa harkintavaltaa käytetään sillä tavoin avoimesti, että lupamenettelyjen puolueettomuutta voidaan valvoa, mistä varmistuminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävänä.

Allekirjoitukset