UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

8 päivänä syyskuuta 2010 *

Yhdistetyissä asioissa C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07,

joissa on kyse EY 234 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka ovat esittäneet Verwaltungsgericht Gießen (Saksa) (C-316/07, C-409/07 ja C-410/07) ja Verwaltungsgericht Stuttgart (Saksa) (C-358/07, C-359/07 ja C-360/07) 7.5.2007 (C-316/07), 24.7.2007 (C-358/07, C-359/07 ja C-360/07) ja 28.8.2007 (C-409/07 ja C-410/07) tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 9.7., 2.8. ja 3.9.2007, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Markus Stoß (C-316/07),

Avalon Service-Online-Dienste GmbH (C-409/07) ja

Olaf Amadeus Wilhelm Happel (C-410/07)

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

vastaan

Wetteraukreis

sekä

Kulpa Automatenservice Asperg GmbH (C-358/07),

SOBO Sport & Entertainment GmbH (C-359/07) ja

Andreas Kunert (C-360/07)

vastaan

Land Baden-Württemberg,

I - 8100

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot ja P. Lindh sekä tuomarit K. Schiemann (esittelevä tuomari), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh ja L. Bay Larsen,

julkisasiamies: P. Mengozzi,
kirjaaja: hallintovirkamies B. Fülöp,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 8.12.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Markus Stoß ja Andreas Kunert sekä Avalon Service-Online-Dienste GmbH, edustajinaan Rechtsanwalt R. Reichert ja Rechtsanwalt M. Winkelmüller,

– Olaf Happel, edustajanaan Rechtsanwalt R. Reichert,

– Kulpa Automatenservice Asperg GmbH, edustajinaan Rechtsanwalt M. Maul ja avvocato R. Jacchia,

– SOBO Sport & Entertainment GmbH, edustajinaan Rechtsanwalt J. Kartal ja Rechtsanwalt M. Winkelmüller,

– Wetteraukreis, asiamiehinään E. Meiß ja J. Dietlein,

– Land Baden-Württemberg, asiamiehenään Rechtsanwalt M. Ruttig,

– Saksan hallitus, asiamiehinään M. Lumma, B. Klein ja J. Möller,

– Belgian hallitus, asiamiehinään L. Van den Broeck ja A. Hubert, avustajanaan advocaat P. Vlaemminck,

– Tanskan hallitus, asiamiehenään J. Bering Liisberg,

– Espanjan hallitus, asiamiehenään F. Díez Moreno,

– Ranskan hallitus, asiamiehenään G. de Bergues,

– Italian hallitus, asiamiehinään I. M. Braguglia, I. Bruni ja G. Palmieri, avustajinaan avvocato dello Stato P. Gentili ja avvocato dello Stato F. Arena,

– Liettuan hallitus, asiamiehenään D. Kriaučiūnas,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. Wissels ja M. de Grave,

– Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,

– Portugalin hallitus, asiamiehenään L. Inez Fernandes, avustajanaan advogada A. Barros,

– Slovenian hallitus, asiamiehenään N. Pintar Gosenca,

– Suomen hallitus, asiamiehenään J. Heliskoski,

– Norjan hallitus, asiamiehinään P. Wennerås ja K. B. Moen,

– Euroopan komissio, asiamiehinään E. Traversa, P. Dejmek ja H. Krämer,

kuultuaan julkisasiamiehen 4.3.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat EY 43 ja EY 49 artiklan tulkintaa.

2 Nämä ennakkoratkaisupyynnöt on esitetty yhtäältä asioissa, joissa kantajina ovat Markus Stoß, Avalon Service-Online-Dienste GmbH (jäljempänä Avalon) ja Olaf Happel ja vastaajana on Wetteraukreis, ja toisaalta asioissa, joissa kantajina ovat Kulpa Automatenservice Asperg GmbH (jäljempänä Kulpa), SOBO Sport & Entertainment GmbH (jäljempänä SOBO) ja Andreas Kunert ja vastaajana on Land Baden-Württemberg; asioissa on kyse mainittujen kahden viranomaisen tekemistä päätöksistä, joilla kantajia kiellettiin sakon uhalla jatkamasta toimintaa, jolla mahdollistetaan tai

helpotetaan urheilukilpailuihin liittyvää vedonlyöntiä, jota tarjoavat muihin jäsenvaltioihin kuin Saksan liittotasavaltaan sijoittautuneet palveluntarjoajat.

Asiaa koskevat kansalliset oikeussäännöt

Liittovaltion oikeus

3 Saksan rikoslain (Strafgesetzbuch, jäljempänä StGB) 284 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Joka järjestää tai ylläpitää julkisesti onnenpeliä ilman viranomaisten myöntämää lupaa tai toimittaa tätä tarkoitusta varten tarvittavia laitteita, on tuomittava vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi tai sakkoon.

– –

(3) Joka toimii 1 momentissa mainituissa tapauksissa

1. ammattimaisesti – –

– –

on tuomittava vankeuteen vähintään kolmeksi kuukaudeksi ja enintään viideksi vuodeksi.

– –”

4 Osavaltioilla on toimivalta määrittää edellytykset, joilla StGB:n 284 §:n 1 momentissa tarkoitetut luvat voidaan myöntää onnenpeleille, lukuun ottamatta julkisiin hevoskilpailuihin liittyvää vedonlyöntiä, joka kuuluu ravikilpailuihin liittyvää vedonlyöntiä ja arpajaisia koskevan lain (Rennwett- und Lotteriegesetz, jäljempänä RWLG) alaan, ja muissa laitoksissa kuin kasinoissa (pelisalit, kahvilat, ravintolat, majoituslaitokset) tehtävää raha-automaattien asentamista ja pelattavana pitämistä, jotka kuuluvat erityisesti elinkeinolain (Gewerbeordnung) sekä raha-automaatteja ja muita rahapelejä koskevan asetuksen (Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit) alaan.

5 RWLG:n 1 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Yhdistyksellä, joka aikoo liiketoimintanaan järjestää totalisaattoripelejä julkisissa ravikilpailuissa tai muissa julkisissa hevoskilpailuissa, on oltava siihen osavaltion lainsäädännön mukaan toimivaltaisen viranomaisen myöntämä lupa.”

6 RWLG:n 2 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Sillä, joka aikoo liiketoimintanaan järjestää kaupallista vedonlyöntiä julkisissa hevoskilpailuissa tai toimia välittäjänä tällaisille vedoille (Bookmaker), on oltava siihen osavaltion lainsäädännön mukaan toimivaltaisen viranomaisen myöntämä lupa.”

LottStV

7 Arpajaisia Saksassa koskeva osavaltiosopimus (Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, jäljempänä LottStV) tuli voimaan 1.7.2004, ja sillä osavaltiot loivat yhtenäiset puitteet onnenpelien kaupalliselle järjestämiselle, pelattavana pitämiselle ja välittämiselle kasinoja lukuun ottamatta.

8 LottStV:n 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Osavaltiosopimuksen tarkoituksena on

1. suunnata väestön luonnollista peliviettiä säänneltyihin ja valvottuihin pelimuotoihin ja erityisesti välttää sen suuntautuminen onnenpeleihin, joille ei ole myönnetty lupaa

2. estää liiallinen houkuttelu pelaamiseen

3. sulkea pois pelivietin hyödyntäminen yksityisessä tai kaupallisessa ansaitsemistarkoituksessa

4. taata, että onnenpelit järjestetään sääntöjen mukaisesti ja ymmärrettävällä tavalla, sekä

5. taata, että merkittävä osa onnenpelien tuotosta käytetään julkisten tavoitteiden edistämiseen tai sellaisiin tarkoituksiin, jotka ovat verotuksellisesti etuoikeutetussa asemassa yleisistä verosäännöksistä annetussa laissa (Abgabenordnung) tarkoitetulla tavalla."

9 LottStV:n 5 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

"1. Edellä 1 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden yhteydessä osavaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseen liittyvä velvollisuus varmistaa onnenpelien riittävä tarjonta.

2. Lain nojalla osavaltiot voivat täyttää tämän tehtävän itse tai julkisoikeudellisen oikeushenkilöiden välityksellä tai sellaisten yksityisoikeudellisten yhtiöiden välityksellä, jotka ovat suoraan tai välillisesti julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden määräysvallassa."

Hessenin osavaltion lainsäädäntö

10 3.11.1998 annetun Hessenin osavaltion valtiollisia urheiluvedonlyöntejä, numeroarpajaisia ja lisäarpajaisia koskevan lain (Gesetz über staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen; GVBl. 1998 I, s. 406), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 13.12.2002 annetulla lailla (GVBl. 2002 I, s. 797; jäljempänä GSZZ H), 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Ainoastaan Hessenin osavaltio on toimivaltainen järjestämään alueellaan urheiluvedonlyöntejä – –

(2) Hessenin osavaltio järjestää numeroarpajaisia.

– –

(4) Hessenin osavaltion järjestämien urheiluvedonlyöntien ja arpajaisten toteuttaminen voidaan antaa yksityisoikeudellisen oikeushenkilön tehtäväksi.

– –”

11 GSZZ H:n 1 §:n 1 ja 4 momentin mukaan urheiluvedonlyöntejä järjestää ja pitää pelattavana Hessenin osavaltion nimissä Hessische Lotterieverwaltung (Hessenin osavaltion arpajaisvirasto), kun taas niiden tekninen toteuttaminen on annettu Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen -nimisen yhtiön tehtäväksi.

12 GSZZ H:n 5 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Joka Hessenin osavaltiossa ilman osavaltion lupaa

1. mainostaa

2. kehottaa tai tarjoutuu tekemään tai välittämään pelisopimuksia

3. ottaa vastaan pelisopimusten tekemistä tai välittämistä koskevia tarjouksia

urheiluvedonlyönnin tai numeroarpajaisten osalta, on tuomittava vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi tai sakkoon, mikäli teosta ei ole määrättävä rangaistusta rikoslain 287 §:n nojalla.”

Baden-Württembergin osavaltion lainsäädäntö

13 14.12.2004 annetun Baden-Württembergin osavaltion arpajaisia, vedonlyöntejä ja arvontoja koskevan lain (Gesetz über staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen, jäljempänä StLG BW; GBl. 2004, s. 894) 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Osavaltio järjestää seuraavia onnenpelejä:

1. numeroarpajaisia

2. tulosvetoa

3. arpakuponkiarpajaisia.

– –

(4) Talousministeriö päättää osavaltion onnenpelien järjestämisestä. Talousministeriön päätös uusien onnenpelien järjestämisestä edellyttää Landtagin hyväksyntää. Talousministeriö voi antaa osavaltion järjestämien onnenpelien toteuttamisen sellaisen yksityisoikeudellisen oikeushenkilön tehtäväksi, joka on suoraan tai välillisesti osavaltion määräysvallassa.

– –”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

Asiat C-316/07, C-409/07 ja C-410/07

14 Stoß, Avalon ja Happel omistavat kukin Wetteraukreisissa (Hessenin osavaltio) Saksassa sijaitsevan liikehuoneiston harjoittaakseen toimintaa, johon sisältyy urheilukilpailuja koskevien vedonlyöntisopimusten välittämistä (vedonlyöntitarjousten vastaanottaminen, pelipanosten vastaanottaminen ja voittojen maksaminen). Kaksi ensimmäistä pääasioiden kantajaa harjoittavat toimintaansa Happybet Sportwetten GmbH -nimisen yhtiön lukuun (jäljempänä Happybet Itävalta), jonka kotipaikka on Klagenfurtissa (Itävalta), ja kolmas Happy Bet Ltd -nimisen yhtiön lukuun (jäljempänä Happy Bet UK), jonka kotipaikka on Lontoossa (Yhdistynyt kuningaskunta).

15 Kärntenin osavaltion aluehallitus on antanut Happybet Itävallalle luvan tehdä urheilutapahtumia koskevia vedonlyöntisopimuksia Klagenfurtin alueella. Myös Happy Bet UK:lla on lupa, jonka ovat myöntäneet Yhdistyneen kuningaskunnan toimivaltaiset viranomaiset.

16 Wetteraukreisin järjestysviranomainen kielsi 11.2.2005, 18.8.2006 ja 21.8.2006 tekemillään päätöksillä Happelia, Stoßia ja Avalonia mainostamasta ja tekemästä liikehuoneistoissaan urheilukilpailuja koskevia vedonlyöntisopimuksia muiden järjestäjien kuin Hessischer Lotterieverwaltungin lukuun tai järjestämästä tiloja tällaisten vedonlyöntisopimusten mainostamista tai tekemistä varten. Kyseiset päätökset perustuvat siihen, ettei asianosaisilla eikä niillä vedonlyöntien järjestäjillä, joiden lukuun he toimivat, ole toiminnalleen Hessenin osavaltion myöntämää lupaa. He eivät myöskään ole hakeneet tällaista lupaa eivätkä nostaneet kannetta, jossa he olisivat

vaatineet oikeutensa toteamista. Kielletty toiminta piti kyseisten päätösten mukaan lopettaa seitsemän päivän kuluessa, tai muuten tuomittaisiin 10 000 euron uhkasakko.

17 Happel teki oikaisuvaatimuksen 11.2.2005 tehdystä päätöksestä, ja se hylättiin 20.2.2007. Stoßin ja Avalonin 18. ja 21.8.2006 tehdyistä päätöksistä tekemät oikaisuvaatimukset hylättiin 8.12.2006.

18 Stoß, Happel ja Avalon nostivat kanteen Verwaltungsgericht Gießenissä (Gießenin hallintotuomioistuin) näin vahvistetuista päätöksistä sillä perusteella, että ne rikkovat yhteisön oikeussääntöjä, joissa vahvistetaan sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus. Kantajien mukaan urheiluvedonlyöntejä koskeva monopoli, johon pääasioissa kyseessä olevat päätökset tukeutuvat, on EY 43 ja EY 49 artiklan vastainen. Happybet Itävallalla ja Happy Bet UK:lla on lisäksi niissä jäsenvaltioissa, joiden toimivallan piiriin ne kuuluvat, urheilukilpailuja koskevien vedonlyöntien järjestämiseksi vaaditut luvat, jotka Saksan viranomaisten pitäisi siis tunnustaa.

19 Verwaltungsgericht Gießen toteaa, ettei Stoßilla, Happelilla ja Avalonilla eikä myöskään Happybet Itävallalla ja Happy Bet UK:lla ole StGB:n 284 §:ssä ja GSZZ H:n 5 §:n 1 momentissa vedonlyöntien pelattavana pitämiseksi vaadittua lupaa. Kyseinen tuomioistuin toteaa lisäksi, että kun huomioon otetaan monopoli, joka Hessenin osavaltiolla on urheilukilpailuja koskevien vedonlyöntien järjestämiseen GSZZ H:n 1 §:n 1 momentin nojalla, sekä se, ettei siitä ole olemassa lainkaan säännöksiä, millä edellytyksillä lupa voitaisiin mahdollisesti myöntää yksityiselle toimijalle, asianosaisten esittämät hakemukset tällaisen luvan saamiseksi hylättäisiin.

20 Kyseinen tuomioistuin epäilee, ettei tilanteesta johtuvia sijoittautumisvapauden ja palveluiden tarjoamisen vapauden rajoituksia voida oikeuttaa yleisen edun mukaisilla intresseillä, kuten sen ehkäisemisellä, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, tai peliriippuvuuden torjunnalla, koska pääasioissa kyseessä oleva monopoli ei täytä suhteellisuusperiaatteesta johtuvia vaatimuksia. Ellei tällaista oikeutusta ole, sekä StGB:n 284 §:ssä ja GSZZ H:n 5 §:n 1 momentissa säädettyjen seuraamusten soveltaminen että riitautetut kieltopäätökset ovat EY 43 ja EY 49 artiklan vastaisia, kuten asiassa C-243/01, Gambelli ym., 6.11.2003 annetusta tuomiosta (Kok., s. I-13031) ja yhdistetyissä asioissa C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Placanica ym., 6.3.2007 annetusta tuomiosta (Kok., s. I-1891) ilmenee.

21 Kyseisellä tuomioistuimella on kolmenlaisia epäilyjä siitä, ettei pääasioissa kyseessä oleva monopoli ole unionin oikeuden mukainen.

22 Verwaltungsgericht Gießen viittaa asiassa C-42/02, Lindman, 13.11.2003 annettuun tuomioon (Kok., s. I-13519) ja pohtii ensiksi, voiko jäsenvaltio laillisesti vedota ilmoitettuun tavoitteeseen torjua peliriippuvuutta ja ehkäistä kansalaisten houkuttelemista tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan oikeuttaakseen rajoittavan toimenpiteen, kun kyseinen jäsenvaltio ei kykene esittämään perusteluna ennen kyseisen toimenpiteen antamista toteutettua ja sen suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta koskevaa tutkimusta. Tällainen tutkimus edellyttää pelimarkkinoiden, niiden vaarojen ja näiden ehkäisemismahdollisuuksien sekä suunniteltujen rajoitusten vaikutusten selvittämistä, eikä sitä ole nyt käsiteltävässä asiassa toteutettu ennen LottStV:n tekemistä ja GSZZ H:n antamista.

23 Toiseksi kyseinen tuomioistuin epäilee, ettei pääasioissa kyseessä oleva lainsäädäntö rajoitu aivan välttämättömään, koska sillä tavoiteltu päämäärä voitaisiin saavuttaa myös ottamalla käyttöön valvonta, jolla pyritään takaamaan se, että yksityiset vedonlyöntien järjestäjät noudattavat sallittuja tarjoustyyppejä ja -menetelmiä sekä

mainontaa koskevia sääntöjä, ja jolla rajoitetaan näin vähemmän EY:n perustamissopimuksessa vahvistettuja vapauksia.

24 Kolmanneksi saattaa olla tarpeen huomioida tyhjentävästi edellytykset, joiden täyttyessä kaikki pelimuodot hyväksytään, rajoittamatta tutkintaa pelkästään yhteen pelisektoriin, jolla pääasioissa kyseessä oleva monopoli toimii, jotta voitaisiin taata, että viranomaisten politiikkaa, jolla pyritään torjumaan peliriippuvuutta ja ehkäisemään kansalaisten houkuttelemista tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, harjoitetaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti, kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja erityisesti edellä mainitussa asiassa Gambelli ym. annetussa tuomiossa edellytetään.

25 Kyseisen tuomioistuimen mukaan Hessenin osavaltiossa ei ole johdonmukaista ja järjestelmällistä onnenpelien rajoittamista koskevaa politiikkaa ennen kaikkea siksi, että urheiluvedonlyönteihin liittyvän julkisen monopolin haltija kannustaa kuluttajia osallistumaan muihin onnenpeleihin, että Hessenin osavaltio avaa uusia kasinopelimahdollisuuksia etenkin internetissä ja että osavaltion lainsäädännössä sallitaan se, että yksityiset toimijat pitävät pelattavana muita onnenpelejä.

26 Kun otetaan huomioon se, että Happybet Itävallalla ja Happy Bet UK:lla on lupa tarjota urheiluvedonlyöntejä käyttäen nykyaikaisia teknisiä välineitä ja että ne ovat todennäköisesti valvonta- ja seuraamusjärjestelmän alaisia jäsenvaltiossa, johon ne ovat sijoittautuneet, ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pohtii, eikö EY 43 ja EY 49 artiklasta seuraa, että Saksan viranomaisten on tunnustettava nämä luvat.

27 Näin ollen Verwaltungsgericht Gießen on päättänyt lykätä kunkin kolmen asian ratkaisemista ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko EY 43 ja EY 49 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat tiettyjä onnenpelejä, kuten urheiluvedonlyöntiä, koskevan kansallisen monopolin esteenä, jos asianomaisesta jäsenvaltiosta puuttuu kokonaisuutena tarkasteltuna johdonmukainen ja järjestelmällinen onnenpelien rajoittamista koskeva politiikka erityisesti siksi, että kansallisen luvan saaneet vedonlyönnin järjestäjät kannustavat osallistumaan muihin onnenpeleihin – kuten valtiollisiin arpajaisiin ja kasinopeleihin – minkä lisäksi yksityiset palveluntarjoajat saavat tarjota muita pelejä, joihin liittyy samanlainen tai suurempi riippuvuusvaara, kuten tiettyjä urheilutapahtumia (ravikilpailuja) koskevaa vedonlyöntiä ja automaattipelejä?

2) Onko EY 43 ja EY 49 artiklaa tulkittava siten, että jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten myöntämät urheiluvedonlyönnin järjestämistä koskevat luvat, joita ei ole rajattu koskemaan yksinomaan asianomaisen valtion aluetta, antavat luvan haltijalle ja tämän valtuuttamille kolmansille osapuolille oikeuden tarjota ja tehdä vedonlyöntisopimuksia myös muiden jäsenvaltioiden alueella ilman, että ne tarvitsisivat kansallisia lisälupia?”

Asiat C-358/07, C-359/07 ja C-360/07

28 SOBO, Kunert ja Allegro GmbH (jäljempänä Allegro) omistavat kukin Stuttgartissa (Saksa) sijaitsevan liikehuoneiston. Allegron käyttämän huoneiston on sille vuokrannut Kulpa.

29 SOBO, Kunert ja Allegro harjoittavat toimintaa, joka sisältää urheiluvedonlyöntisopimusten välittämistä (vedonlyöntitarjousten vastaanottaminen ja niiden siirtäminen sähköisesti vedonlyönnin järjestäjälle). SOBO harjoittaa toimintaansa Web.coin GmbH -nimisen yhtiön (jäljempänä Web.coin) lukuun, jonka kotipaikka on Wienissä (Itävalta), Kunert Tipico Co. Ltd -nimisen yhtiön (jäljempänä Tipico) lukuun, jonka kotipaikka on Maltalla, ja Allegro Digibet Ltd -nimisen yhtiön (jäljempänä Digibet) lukuun, jonka kotipaikka on Gibraltarissa.

30 Digibetillä, Tipicolla ja Web.coinilla on kullakin viranomaisten, joiden toimivallan piiriin ne kuuluvat kotipaikkansa vuoksi, myöntämä lupa järjestää urheiluvedonlyöntejä.

31 Regierungspräsidium Karlsruhe kielsi 24.8.2006, 23.11.2006 ja 11.5.2007 tekemillään päätöksillä SOBOa, Kulpaa ja Kunertia järjestämästä, välittämästä ja mainostamasta urheiluvedonlyöntejä tai edistämästä tällaista toimintaa Baden-Württembergin osavaltiossa. Kielletty toiminta piti kyseisten päätösten mukaan lopettaa kahden viikon kuluessa, tai muuten tuomittaisiin 10 000 euron uhkasakko.

32 SOBO, Kulpa ja Kunert nostivat kyseisistä päätöksistä kanteen Verwaltungsgericht Stuttgartissa sillä perusteella, että urheiluvedonlyöntejä koskeva monopoli, johon pääasioissa kyseessä olevat päätökset tukeutuvat, on EY 43 ja EY 49 artiklan vastainen. Kantajien mukaan Saksan viranomaisten on lisäksi tunnustettava Digibetin, Web.coinin ja Tipicon saamat luvat.

33 Verwaltungsgericht Stuttgart katsoo, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan vedonlyöntitoiminnan monopolisointi saattaa olla EY 43 ja EY 49 artiklan mukaista ja että jäsenvaltioilla on tässä tiettyä harkintavaltaa, mutta epäilee, ettei näin ole Baden-Württembergin osavaltiossa voimassa olevan urheiluvedonlyöntejä

koskevan monopolin osalta, sellaisena kuin se ilmenee LottStV:n 5 §:n 2 momentista ja StLG BW:n 2 §:n 1 momentin 2 kohdasta.

34 Kyseisen tuomioistuimen epäilyt ovat suureksi osaksi samat kuin Verwaltungsgericht Gießenin ilmaisemat epäilyt.

35 Ensinnäkään ennen LottStV:n tekemistä ja StLG BW:n antamista ei ole tehty tutkimusta peliriippuvuuden vaaroista ja käytettävissä olevista eri ehkäisemismahdollisuuksista.

36 Toiseksi urheiluvedonlyönteihin liittyvään toimintaan näin tehdyt rajoitukset eivät täytä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuvaa vaatimusta peliriippuvuuden torjunnan johdonmukaisuudesta ja järjestelmällisyydestä. Kyseisen tuomioistuimen mukaan kaikkia onnenpelien aloja ei ole tarkasteltu kokonaisuutena eikä kuhunkin niistä liittyviä vaaroja ja mahdollisuutta riippuvuuden syntymiseen ole vertailtu keskenään.

37 Vaikka kasinoja säännellään yksityiskohtaisilla lupajärjestelmillä ja vaikka ravitsemusliikkeissä sallittuihin raha-automaatteihin sovelletaan elinkeinolain suojasäännöjä, kyseisen tuomioistuimen mukaan on silti huomattava, että yksityiset toimijat saavat tarjota näitä onnenpelejä siitä huolimatta, että raha-automaattien tapauksessa mahdollisuus riippuvuuden syntymiseen on suurempi kuin urheiluvedonlyönneissä.

38 Lisäksi raha-automaatteja ja muita rahapelejä koskevaa asetusta on kyseisen tuomioistuimen mukaan muutettu hiljattain, minkä tarkoituksena on ollut lisätä ravitsemusliikkeessä tai pelisalissa sallittujen automaattien määrää, lyhentää pelin vähimmäiskestoa ja korottaa sallittujen tappioiden enimmäismäärää.

39 Kyseisen tuomioistuimen mukaan johdonmukainen ja järjestelmällinen uhkapelien rajoittamispolitiikka puuttuu myös siksi, että julkisen monopolin haltija harjoittaa aggressiivista mainontaa. Arpajaistuotteiden massiivisissa mainoskampanjoissa, joita toteutetaan erityisesti internetissä ja julistein ja joissa kehotetaan osallistumaan peleihin, korostetaan voittojen sijoittamista sosiaaliseen toimintaan sekä kulttuuri- ja urheilutoimintaan sekä kyseisen toiminnan rahoitustarvetta. Voittojen, joista viranomaisen vahvistama enimmäismäärä osoitetaan tällaiseen toimintaan ja loput tuloutetaan valtion talousarvioon, maksimoinnista tulee näin ollen pelipolitiikan päätavoite eikä pelkästään liitännäisetu.

40 Verwaltungsgericht Stuttgart pohtii kolmanneksi, eikö arvioitaessa pääasioissa kyseessä olevan monopolin soveltumista sen väitettyihin tavoitteisiin olisi otettava huomioon sitä, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet vedonlyöntien järjestäjät toimivat yleensä internetissä, minkä ansiosta Saksassa asuvat vedonlyöjät voivat tehdä suoraan sähköisiä liiketoimia, ja sitä, että tällaisen rajat ylittävän ilmiön suhteen kansalliset viranomaiset ovat melko voimattomia ja vain yhteen jäsenvaltioon rajoittuvat toimenpiteet ovat tehottomia.

41 Lisäksi kyseinen tuomioistuin pohtii, eikö urheiluvedonlyöntien tarjoamista internetissä koskevia lupia, jotka Digibetillä, Web.coinilla ja Tipicolla on siinä jäsenvaltiossa, johon ne ovat sijoittautuneet, pitäisi tunnustaa vastavuoroisesti jäsenvaltioissa siten, ettei niiden haltijan tarvitsisi saada lupaa Saksassa.

42 Näin ollen Verwaltungsgericht Stuttgart on päättänyt lykätä asian ratkaisemista ja esittää unionin tuomioistuimelle kunkin käsittelemänsä kolmen asian yhteydessä seuraavat ennakkoratkaisukysymykset, joiden sanamuoto on lähellä Verwaltungsgericht Gießenin käyttämää sanamuotoa:

”1) Onko EY 43 ja EY 49 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat tiettyjä onnenpelejä, kuten urheiluvedonlyöntiä ja arpajaisia, koskevan monopolin esteenä, jos asianomaisesta jäsenvaltiosta puuttuu kokonaisuutena tarkasteltuna johdonmukainen ja järjestelmällinen onnenpelien rajoittamista koskeva politiikka erityisesti siksi, että kansallisen luvan saaneet vedonlyönnin järjestäjät kannustavat osallistumaan muihin onnenpeleihin – kuten urheilukilpailuja koskeviin kansallisiin vedonlyönteihin ja kansallisiin arpajaisiin – minkä lisäksi yksityiset palveluntarjoajat saavat tarjota muita pelejä, joihin liittyy samanlainen tai suurempi riippuvuusvaara, kuten tiettyjä urheilutapahtumia (ravikilpailuja) koskevaa vedonlyöntiä sekä automaatti- ja kasinopelejä?

2) Onko EY 43 ja EY 49 artiklaa tulkittava siten, että jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten myöntämät urheiluvedonlyönnin järjestämistä koskevat luvat, joita ei ole rajattu koskemaan yksinomaan asianomaisen valtion aluetta, antavat luvan haltijalle ja tämän valtuuttamille kolmansille osapuolille oikeuden tarjota ja tehdä vedonlyöntisopimuksia myös muiden jäsenvaltioiden alueella ilman, että ne tarvitsisivat kansallisia lisälupia?”

43 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 15.10.2007 antamalla määräyksellä asiat C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 ja C-410/07 yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

Vaatimus suullisen käsittelyn aloittamisesta uudelleen

44 Stoß, Happel, Kunert ja Avalon vaativat 21.6.2010 päivätyllä kirjelmällä suullisen käsittelyn aloittamista uudelleen väittäen lähinnä, että Saksan lehdissä on paljastettu hiljattain, että Saksan osavaltioiden tilaamaa ja vuodelta 2009 peräisin olevaa tutkimusta urheiluvedonlyöntien riippuvuusriskeistä ja tällaisten riskien asianmukaisista torjuntatoimenpiteistä on vääristelty. Kantajat viittaavat tässä yhteydessä ennakkoratkaisupyynnön esittäneiden tuomioistuinten epäilyihin edellä mainitussa asiassa Lindman annetun tuomion seurauksista, ja heidän mukaansa kyseiset osavaltiot eivät tällaisessa tilanteessa voi nojautua mainittuun tutkimukseen perustellakseen pääasioissa kyseessä olevien rajoittavien toimenpiteiden oikeasuhteisuutta.

45 Tässä yhteydessä on muistutettava, että unionin tuomioistuin voi omasta aloitteestaan, julkisasiamiehen ehdotuksesta tai myös asianosaisten pyynnöstä määrätä työjärjestyksensä 61 artiklan mukaisesti suullisen käsittelyn aloitettavaksi uudestaan, jos se katsoo, että sillä ei ole riittävästi tietoa asiasta tai että asia olisi ratkaistava sellaisen argumentin perusteella, josta asianosaisilla ei ole ollut tilaisuutta lausua (ks. mm. asia C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomio 8.9.2009, Kok., s. I-7633, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

46 Lisäksi SEUT 267 artiklassa tarkoitetussa menettelyssä, joka perustuu kansallisten tuomioistuimien ja unionin tuomioistuimen tehtävien selkeään jakoon, oikeusriidan tosiseikaston arvioiminen kuuluu yksinomaan kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan. Erityisesti on huomattava, että unionin tuomioistuin on toimivaltainen lausumaan ainoastaan yhteisön säädöksen tulkinnasta tai pätevyydestä niiden tosiseikkojen perusteella, jotka kansallinen tuomioistuin sille ilmoittaa. Kansallisen tuomioistuimen asiana on näissä puitteissa selvittää oikeusriidan perustana olevat tosiseikat sekä tehdä niistä päätelmät, joita sen annettavana oleva ratkaisu edellyttää

(ks. mm. asia C-491/06, Danske Svineproducenter, tuomio 8.5.2008, Kok., s. I-3339, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

47 Nyt käsiteltävissä asioissa on riittävää todeta, että ennakkoratkaisupyynnön esittäneet tuomioistuimet eivät ole maininneet tutkimusta, johon Stoß, Happel, Kunert ja Avalon viittaavat vaatimuksessaan, eivätkä ne olisi voineetkaan tehdä niin, koska vuodelta 2009 peräisin oleva tutkimus on tehty paljon sen jälkeen, kun kyseiset tuomioistuimet ovat saattaneet asiat unionin tuomioistuimen käsiteltäviksi.

48 Edellä esitetyn perusteella unionin tuomioistuin katsoo julkisasiamiestä kuultuaan, että sillä on käytettävissään kaikki ennakkoratkaisupyyntöjen ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot ja että ennakkoratkaisupyyntöjä ei ole tutkittava sellaisen argumentin perusteella, josta asianosaisilla ei ole ollut tilaisuutta lausua unionin tuomioistuimessa.

49 Näin ollen vaatimus suullisen käsittelyn uudelleen aloittamisesta on hylättävä.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

50 Italian hallitus katsoo, että kussakin pääasiassa esitetty ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys on jätettävä tutkimatta. Ainoastaan ennakkoratkaisupyynnön esittäneillä tuomioistuimilla on toimivalta tutkia, täyttävätkö pääasioissa kyseessä olevat

monopolit edellytyksen peliriippuvuuden torjunnan johdonmukaisuudesta, eivätkä ennakkoratkaisupyynnöt sisällä sellaisia oikeudellisia seikkoja ja tosiseikkoja, joiden perusteella olisi mahdollista ymmärtää, miksi kyseiset tuomioistuimet epäilevät kyseessä olevien kansallisten järjestelmien yhteensoveltuvuutta unionin oikeuden kanssa.

51 Tästä on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklan mukaisessa menettelyssä 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 kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimen on siksi lähtökohtaisesti ratkaistava ne (ks. mm. asia C-379/98, PreussenElektra, tuomio 13.3.2001, Kok., s. I-2099, 38 kohta ja asia C-169/07, Hartlauer, tuomio 10.3.2009, Kok., s. I-1721, 24 kohta).

52 Kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vastaamisesta kieltäytyminen on mahdollista vain, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkinnalla ei ole mitään yhteyttä pääasian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos ongelma on luonteeltaan hypoteettinen tai jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (ks. em. asia PreussenElektra, tuomion 39 kohta ja em. asia Hartlauer, tuomion 25 kohta).

53 Näin ei kuitenkaan ole nyt käsiteltävissä asioissa. Ennakkoratkaisupyynnöissä esitetyillä tosiseikoilla ja oikeudellisilla seikoilla sekä epäilyillä, joita ennakkoratkaisupyynnön esittäneillä tuomioistuimilla on niiden tulkitessa unionin oikeutta pääasioiden ratkaisemiseksi, on nimittäin selvä yhteys pääasioiden kohteeseen, ja unionin tuomioistuin voi niiden perusteella käyttää toimivaltaansa.

54 Näin ollen ennakkoratkaisupyynnöt on otettava tutkittaviksi.

Tulkintaa edellyttävien unionin oikeussääntöjen yksilöinti

55 Alankomaiden hallitus sekä komissio ovat epäilleet, onko ennakkoratkaisukysymysten viittauksilla EY 43 artiklaan merkitystä pääasioissa, ja väittäneet, että ainoastaan EY 49 artiklaa voidaan soveltaa pääasioissa kyseessä oleviin tilanteisiin.

56 Tässä yhteydessä on huomautettava, kuten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että toiminta, jossa käyttäjien annetaan vastiketta vastaan osallistua rahapeliin, merkitsee EY 49 artiklassa tarkoitettua palvelujen tarjoamista (ks. mm. asia C-275/92, Schindler, tuomio 24.3.1994, Kok., s. I-1039, Kok. Ep. XV, s. I-79, 25 kohta ja asia C-67/98, Zenatti, tuomio 21.10.1999, Kok., s. I-7289, 24 kohta). Sama koskee rahapelien mainostamista ja välittämistä, koska tällainen toiminta on ainoastaan siihen yhteydessä olevien pelien järjestämiseen ja toimintaan liittyvä konkreettinen yksityiskohta (ks. mm. em. asia Schindler, tuomion 22 ja 23 kohta).

57 Pääasioissa kyseessä olevan kaltaiset palvelusuoritukset voivat näin ollen kuulua EY 49 artiklan soveltamisalaan, kun – kuten pääasioissa – ainakin yksi palvelujen tarjoajista on sijoittautunut muuhun kuin siihen jäsenvaltioon, jossa palvelu tarjotaan (ks. mm. em. asia Zenatti, tuomion 24 kohta), paitsi jos tilanteeseen voidaan soveltaa EY 43 artiklaa.

58 Oikeuskäytännön mukaan EY 43 artiklassa kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle, mukaan lukien rajoitukset, jotka estävät perustamasta kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä ja tytäryhtiöitä (ks. em. asia Gambelli ym., tuomion 45 kohta).

59 Tältä osin oikeuskäytännöstä ilmenee, että sijoittautumisen käsite on hyvin laaja ja merkitsee yhteisön kansalaisen mahdollisuutta osallistua pysyvästi ja jatkuvasti muun kuin sen jäsenvaltion taloudelliseen elämään, josta hän on lähtöisin, sekä hyötyä tällaisesta osallistumisesta, mikä näin edistää taloudellista ja sosiaalista vuorovaikutusta Euroopan yhteisössä itsenäisten ammattien harjoittamisen alalla (ks. mm. asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995, Kok., s. I-4165, 25 kohta). Tiettyyn jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen pysyvä läsnäolo toisessa jäsenvaltiossa voi kuulua sijoittautumisoikeutta koskevien perustamissopimuksen määräysten soveltamisalaan siinäkin tapauksessa, ettei kyseistä läsnäoloa ole toteutettu sivuliikkeen tai kauppaedustajan liikkeen muodossa vaan yksinkertaisesti toimistolla, jota mahdollisesti johtaa itsenäinen henkilö, jolla on kuitenkin valtuudet toimia pysyvästi yrityksen puolesta samalla tavoin kuin kauppaedustajan liike toimisi (ks. asia 205/84, komissio v. Saksa, tuomio 4.12.1986, Kok., s. 3755, Kok. Ep. VIII, s. 769, 21 kohta).

60 Pelien ja vedonlyöntien alalla todettiin edellä mainitussa asiassa Gambelli ym. annetussa tuomiossa, että EY 43 artiklaa sovelletaan tilanteessa, jossa tiettyyn jäsenvaltioon sijoittautuneen yrityksen läsnäolo toisessa jäsenvaltiossa perustuu kaupallisiin sopimuksiin, joita se on tehnyt talouden toimijoiden tai välittäjien kanssa sellaisten tiedonvälityskeskusten perustamisesta, joissa tarjotaan käyttäjien saataville televiestimiä sekä kerätään ja kirjataan lyötävät vedot ja välitetään ne kyseiselle yritykselle. Kun yritys kerää vedonlyöntitarjouksia tällaisen toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneista liikkeistä muodostuvan organisaation välityksellä, näiden liikkeiden toimintaa koskevat rajoitukset muodostavat sijoittautumisvapauden esteen (ks. em. asia Gambelli ym., tuomion 14 ja 46 kohta ja em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 43 kohta).

61 Pääasioissa ennakkoratkaisupyyntöjen sisältämien tietojen, jotka liittyvät muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden urheiluvedonlyöntien järjestäjien sekä pääasioiden asianosaisina olevien ja vedonlyöntipalveluja kahdessa kyseessä olevassa osavaltiossa myyvien toimijoiden välisiin suhteisiin, perusteella ei ole mahdollista vahvistaa eikä sulkea pois sitä, että jälkimmäisiä toimijoita olisi pidettävä EY 43 artiklassa tarkoitettuina ensin mainittujen perustamina tytäryhtiöinä, sivuliikkeinä tai kauppaedustajan liikkeinä.

62 Tässä tilanteessa on kuitenkin huomautettava, että SEUT 267 artiklassa tarkoitetussa menettelyssä, joka perustuu kansallisten tuomioistuimien ja unionin tuomioistuimen tehtävien selkeään jakoon, oikeusriidan tosiseikaston arvioiminen kuuluu yksinomaan kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan (ks. mm. asia C-326/00, IKA, tuomio 25.2.2003, Kok., s. I-1703, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

63 Kuten tämän tuomion 51 kohdassa huomautetaan, yksinomaan kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta.

64 Näin ollen ennakkoratkaisupyynnön esittäneiden tuomioistuinten on kunkin asian erityispiirteiden perusteella ratkaistava, kuuluvatko pääasioissa kyseessä olevat tilanteet EY 43 artiklan vai EY 49 artiklan alaan.

65 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisukysymyksiä on tarkasteltava sekä EY 43 että EY 49 artiklan valossa.

Kunkin asian ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

66 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 14–25 ja 28–40 kohdassa esitetyt ennakkoratkaisupyynnöistä saadut tiedot, on todettava, että ennakkoratkaisupyynnön esittäneet tuomioistuimet pyrkivät ensimmäisellä kysymyksellään selvittämään, onko EY 43 ja EY 49 artiklaa tulkittava siten, että niiden vastaisia ovat pääasioissa kyseessä olevien monopolien kaltaiset urheiluvedonlyöntialaan liittyvät alueelliset julkiset monopolit, joiden tavoitteena on torjua peliriippuvuutta tai ehkäistä kansalaisten houkuttelemista tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, jos

i) kyseessä olevan jäsenvaltion viranomaiset eivät kykene esittämään perusteluna ennen monopolien toteuttamista tehtyä tutkimusta niiden suhteellisuusperiaatteen mukaisuudesta

ii) tällainen tavoite voitaisiin saavuttaa myös valvonnalla, jolla pyritään takaamaan se, että asianmukaisen luvan saaneet yksityiset vedonlyöntien järjestäjät noudattavat vedonlyöntityyppejä, myyntimenetelmiä ja mainontaa koskevia sääntöjä, ja jolla rajoitetaan näin vähemmän EY:n perustamissopimuksessa vahvistettuja vapauksia

iii) on mahdollista, ettei kyseisillä monopoleilla kyetä saavuttamaan mainittua tavoitetta, koska kansallisten viranomaisten on vaikea valvoa monopolijärjestelmän tosiasiallista noudattamista internetin luomassa monikansallisessa ympäristössä

iv) nyt käsiteltävissä asioissa on epäilyjä siitä, ettei mainittuun tavoitteeseen pyritä johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti, kun otetaan huomioon

– ensinnäkin se, että yksityiset palveluntarjoajat saavat tarjota muuntyyppisiä pelejä, kuten hevoskilpailuja koskevaa vedonlyöntiä sekä automaatti- ja kasinopelejä

– toiseksi se, että kyseisten julkisten monopolien haltijat edistävät osallistumista niiden järjestämiin muuntyyppisiin onnenpeleihin eli arpajaisiin intensiivisillä mainoskampanjoilla, joilla pyritään maksimoimaan pelien tuotot, ja

– kolmanneksi se, että muuntyyppisten onnenpelien, kuten kasinopelien tai pelisaleihin, kahviloihin, ravintoloihin ja majoituslaitoksiin sijoitettujen peliautomaattien, tarjontaa laajennetaan.

67 Näitä kysymyksiä tarkastellaan jäljempänä perättäin.

68 Aluksi on huomautettava olevan kiistatonta, että pääasioissa kyseessä olevan kaltainen jäsenvaltion säännöstö rajoittaa EY 49 artiklassa taattua palvelujen tarjoamisen vapautta tai vaihtoehtoisesti EY 43 artiklassa taattua sijoittautumisvapautta (ks. vastaavasti em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 52 kohta).

69 Kun otetaan huomioon ennakkoratkaisupyynnön esittäneiden tuomioistuinten epäilykset, nyt käsiteltävissä asioissa on kuitenkin tutkittava, voiko tällainen rajoitus olla unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti oikeutettu yleistä etua koskevista pakottavista syistä (ks. vastaavasti em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 55 kohta).

Se, ettei pääasioissa kyseessä olevien kaltaisten julkisten monopolien suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta ole tutkittu ennen niiden toteuttamista

70 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneet tuomioistuimet tukeutuvat edellä mainitussa asiassa Lindman annettuun tuomioon ja pohtivat, onko kyseessä olevien kansallisten viranomaisten kyettävä – voidakseen oikeuttaa pääasioissa kyseessä olevien monopolien kaltaiset rajoittavat toimenpiteet tavoitteella torjua peliriippuvuutta ja ehkäistä kansalaisten houkuttelemista tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan – esittämään tutkimus, jolla tuetaan kyseisten toimenpiteiden suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta ja joka on tehty ennen niiden toteuttamista.

71 Kuten julkisasiamies on huomauttanut ratkaisuehdotuksensa 81 ja 82 kohdassa, kysymys johtuu kyseisen tuomion virheellisestä tulkinnasta. Kuten kyseisen tuomion 25 ja 26 kohdasta ja myöhemmästä siihen viittaavasta oikeuskäytännöstä (ks. mm. asia C-227/06, komissio v. Belgia, tuomio 13.3.2008, Kok., s. I-46, 62 ja 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ilmenee, unionin tuomioistuin on korostanut, että jos jäsenvaltio aikoo vedota tavoitteeseen, jolla voidaan oikeuttaa rajoittavasta kansallisesta toimenpiteestä johtuva palvelujen tarjoamisen vapauden este, sen on toimitettava tuomioistuimelle, jota on pyydetty lausumaan kysymyksestä, kaikki tiedot, joiden perusteella jälkimmäinen voi varmistaa, että toimenpide täyttää suhteellisuusperiaatteesta johtuvat edellytykset.

72 Mainitusta oikeuskäytännöstä ei sen sijaan voida päätellä, ettei jäsenvaltiolla olisi mahdollisuutta osoittaa rajoittavan sisäisen toimenpiteen täyttävän tällaiset edellytykset, pelkästään sillä perusteella, että kyseinen jäsenvaltio ei kykene toimittamaan tutkimuksia, jotka olisivat olleet kyseisen lainsäädännön antamisen perusteena.

Se, etteivät pääasioissa kyseessä olevien kaltaiset julkiset monopolit mahdollisesti ole suhteellisuusperiaatteen mukaisia, koska järjestelmä, jossa lupia myönnetään yksityisille toimijoille, voisi rajoittaa vähemmän unionin oikeudessa taattuja vapauksia

73 Kuten tämän tuomion 23 kohdasta ilmenee, Verwaltungsgericht Gießen pohtii, täyttääkö sen käsiteltävänä olevissa asioissa kyseessä olevan kaltainen julkinen monopoli suhteellisuusperiaatteen edellytykset, sikäli kuin tavoite torjua peliriippuvuutta ja ehkäistä kansalaisten houkuttelemista tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan voitaisiin saavuttaa myös valvonnalla, jolla pyritään takaamaan se, että asianmukaisen luvan saaneet yksityiset vedonlyöntien järjestäjät noudattavat vedonlyöntityyppejä, myyntimenetelmiä ja mainontaa koskevia sääntöjä ja jolla rajoitetaan näin vähemmän perustamissopimuksessa vahvistettuja vapauksia.

74 Tässä yhteydessä on aluksi huomautettava oikeuttamisperusteista, jotka voidaan hyväksyä palvelujen tarjoamisen vapautta tai sijoittautumisvapautta rajoittavien sisäisten toimenpiteiden osalta, jo todetun oikeuskäytännössä, että pelien ja vedonlyöntien alaa koskevien kansallisten lainsäädäntöjen tavoitteet kokonaisuutena tarkasteltuina liittyvät useimmiten palvelun vastaanottajien suojaamiseen sekä yleisemmin kuluttajansuojaan ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseen. Oikeuskäytännön mukaan nämä tavoitteet kuuluvat yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin, joilla palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset voidaan oikeuttaa (ks. mm. em. asia Schindler, tuomion 58 kohta; asia C-124/97, Läärä ym., tuomio 21.9.1999, Kok., s. I-6067, 33 kohta; em.

asia Zenatti, tuomion 31 kohta; asia C-6/01, Anomar ym., tuomio 11.9.2003, Kok., s. I-8621, 73 kohta ja em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 46 kohta).

75 Näin ollen oikeuskäytännössä on hyväksytty muun muassa se, että peli- ja vedonlyöntipalvelujen alalla, joiden liiallinen käyttäminen aiheuttaa vahingollisia yhteiskunnallisia seurauksia, kansalliset säännöstöt, joilla pyritään välttämään kysynnän edistämistä ja rajoittamaan ihmisten pelihimon hyväksikäyttöä, saattoivat olla oikeutettuja (ks. em. asia Schindler, tuomion 57 ja 58 kohta; em. asia Läärä ym., tuomion 32 ja 33 kohta ja em. asia Zenatti, tuomion 30 ja 31 kohta).

76 Tässä yhteydessä oikeuskäytännössä on lisäksi toistuvasti korostettu, että peleihin ja vedonlyöntiin liittyvien moraalisten, uskonnollisten tai kulttuuristen erityispiirteiden sekä yksilön tai yhteiskunnan kannalta moraalisesti ja taloudellisesti vahingollisten seurausten vuoksi voi olla perusteltua, että kansallisilla viranomaisilla on riittävästi harkintavaltaa päättää omien arvojensa mukaisesti, mitä vaatimuksia on asetettava kuluttajien ja yhteiskuntajärjestyksen suojaamiseksi (ks. mm. em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 57 kohta).

77 Jäsenvaltiot voivat siis vahvistaa vapaasti onnenpelialan politiikkansa tavoitteet ja tarvittaessa määrittää täsmällisesti tavoitellun suojan tason, mutta niiden asettamien rajoitusten on täytettävä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut oikeasuhteisuuden edellytykset (ks. em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

78 Näin ollen kansallisten tuomioistuinten on tutkittava, onko jäsenvaltion päättämä rajoitus omiaan takaamaan yhden tai useamman sillä tavoitellun, asianomaisen jäsenvaltion mainitseman päämäärän toteuttamisen ja ylittääkö se sen, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi (ks. vastaavasti em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 60 kohta).

79 Erityisesti julkisten monopolien perustamisesta on todettava, että edellä mainittuihin kuluttajien ja yhteiskuntajärjestyksen suojaamiseen liittyviin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin voidaan oikeuskäytännön mukaan pyrkiä myös kansallisella järjestelmällä, jossa rahapelitoimintaan annetaan rajoitettu lupa tietyille elimille myönnetyillä erityis- tai yksinoikeuksilla ja josta on se etu, että pelihimo ja pelitoiminnan harjoittaminen saadaan kanavoitua valvotun järjestelmän alaiseksi (ks. mm. em. asia Zenatti, tuomion 35 kohta ja em. asia Anomar ym., tuomion 74 kohta). Edelleen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden harkintavaltaan kuuluu sen ratkaiseminen, olisiko kyseisten tavoitteiden kannalta edullisinta se, että luvan saaneelle julkisoikeudelliselle elimelle ei myönnettäisi yksinoikeutta rahapelitoiminnan harjoittamiseen vaan annettaisiin lainsäädäntöä, jolla kyseisen alan toimijat velvoitettaisiin noudattamaan tarpeellisia ehtoja, kunhan jäsenvaltion omaksuma ratkaisu ei ole tavoiteltuun päämäärään nähden suhteeton toimenpide (ks. em. asia Läärä ym., tuomion 39 kohta).

80 Jälkimmäisessä tapauksessa on kuitenkin korostettava, että kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden harkintavalta niiden päättäessä onnenpelien alalla taattavan kuluttajien ja yhteiskuntajärjestyksen suojaamisen tasosta, oikeasuhteisuuden kriteeri ei edellytä, että jäsenvaltion viranomaisten säätämä rajoittava toimenpide vastaisi kaikkien jäsenvaltioiden yhteistä käsitystä kyseisen oikeutetun edun suojaamistavoista (ks. analogisesti asia C-518/06, komissio v. Italia, tuomio 28.4.2009, Kok., s. I-3491, 83 ja 84 kohta).

81 Edellä esitetyn perusteella on todettava, että jäsenvaltion viranomaiset voivat perustellusti katsoa niiden tätä koskevan harkintavallan perusteella, että myöntämällä yksinoikeuksia julkiselle elimelle, jonka johtoa valtio valvoo suoraan, tai yksityiselle toimijalle, jonka toimintaa viranomaiset kykenevät valvomaan tiiviisti, ne pystyvät hallitsemaan onnenpelien alaan liittyviä vaaroja ja tavoittelemaan laillista päämäärää torjua peliriippuvuutta ja ehkäistä kansalaisten houkuttelemista tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan tehokkaammin kuin ne voisivat tehdä järjestelmässä, jossa toimijoiden sallittaisiin harjoittaa toimintaansa sellaisen lainsäädännön puitteissa, jossa ei myönnetä yksinoikeuksia (ks. vastaavasti em. asia Läärä ym., tuomion 40–42 kohta; em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 66 ja 67 kohta ja asia C-203/08, Sporting Exchange, tuomio 3.6.2010, Kok., s. I-4695, 59 kohta).

82 Kyseiset viranomaiset voivat nimittäin perustellusti katsoa voivansa sen avulla, että niillä on monopolin haltijan valvojana lakisääteisten sääntely- ja valvontamekanismien lisäksi muita keinoja vaikuttaa monopolin käyttäytymiseen, hallita paremmin onnenpelien tarjontaa ja toteuttaa tehokkaammin politiikkaansa kuin silloin, jos yksityiset toimijat harjoittaisivat kyseistä toimintaa kilpailutilanteessa, vaikka ne olisivat lupajärjestelmän sekä valvonta- ja seuraamusjärjestelmän alaisia.

83 On kuitenkin todettava, että jos toimenpide on niin rajoittava kuin monopoli, sen käyttöönottoon – joka voi olla perusteltua ainoastaan kuluttajansuojan erityisen korkean tason takaamiseksi – on liityttävä sellaisten oikeussääntöjen antaminen, joilla voidaan taata, että kyseisen monopolin haltija kykenee tosiasiallisesti tavoittelemaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti haluttua päämäärää siihen määrällisesti oikein mitoitetulla ja laadullisesti sitä varten muokatulla tarjonnalla, jota viranomaiset valvovat tiukasti.

Pääasioissa kyseessä olevien kaltaisten monopolien väitetty tehottomuus, kun otetaan huomioon internetin luoma monikansallinen ympäristö

84 Kuten tämän tuomion 40 kohdasta ilmenee, Verwaltungsgericht Stuttgartin tähän liittyvät epäilyt koskevat sitä, että internetin kaltaisessa monikansallisessa ympäristössä jäsenvaltion viranomaiset, jotka ovat luoneet pääasioissa kyseessä olevien kaltaisia julkisia monopoleja, saattavat kohdata tiettyjä vaikeuksia taatessaan sitä, että kyseisen jäsenvaltion ulkopuolelle sijoittautuneet pelien ja vedonlyöntien järjestäjät noudattavat kyseisiä monopolijärjestelmiä tehdessään internetissä niiden vastaisesti vedonlyöntisopimuksia sellaisten henkilöiden kanssa, jotka kuuluvat kyseisten viranomaisten alueellisen toimivallan piiriin.

85 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 79 kohdassa, tämä ei kuitenkaan voi riittää kyseenalaistamaan tällaisten monopolien yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa.

86 Yhtäältä on kyllä totta, että internetissä toteutettavia lainvastaisia oikeustoimia saattaa – erityisesti silloin, kun niillä on monikansallinen luonne – olla vaikeampi valvoa kuin muuntyyppisiä lainvastaisuuksia ja niistä saattaa olla vaikeampi määrätä seuraamuksia, mutta tällainen tilanne ei ole ominainen ainoastaan pelien ja vedonlyöntien alalle. Jäsenvaltiolta ei voida evätä oikeutta ulottaa internetiin sellaisten yksipuolisten rajoittavien normien soveltamista, joita se antaa yleisen edun mukaisessa laillisessa tarkoituksessa, pelkästään sillä perusteella, että internet on luonnostaan monikansallinen tekninen väline.

87 Toisaalta on kiistatonta, ettei jäsenvaltioilta puutu oikeudellisia keinoja taata mahdollisimman tehokkaasti sitä, että internetissä toimivat ja niiden oikeusjärjestyksen piiriin tavalla tai toisella kuuluvat toimijat noudattavat niiden tällä alalla antamia normeja.

Onnenpelien järjestelmällisen ja johdonmukaisen rajoittamisen vaatimus

88 Aluksi on huomautettava, että edellä mainitussa asiassa Gambelli ym. annetun tuomion 67 kohdassa on todettu, että pelitoimintaan kohdistuvat rajoitukset voivat olla perusteltuja yleistä etua koskevista pakottavista syistä – näitä ovat esimerkiksi kuluttajansuoja, petosten ehkäiseminen sekä sen torjuminen, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan – ja että tällaisiin syihin sekä tarpeeseen estää häiriöt yhteiskuntajärjestykselle perustuvien rajoitusten on oltava omiaan takaamaan kyseisten päämäärien toteuttaminen siinä mielessä, että niiden on edistettävä johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti vedonlyöntitoiminnan rajoittamista.

89 Kuten erityisesti tämän tuomion 66 kohdasta ilmenee, ennakkoratkaisupyynnön esittäneet tuomioistuimet pohtivat viimeksi mainitun vaatimuksen laajuutta.

90 Kyseiset tuomioistuimet epäilevät, voivatko pääasioissa kyseessä olevien kaltaiset julkiset monopolit, jotka liittyvät urheiluvedonlyönteihin ja jotka on luotu peliriippuvuuden torjumiseksi ja sen ehkäisemiseksi, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, edistää pelitoiminnan rajoittamista johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti, kun otetaan huomioon se, miten muuntyyppisiä onnenpelejä markkinoidaan.

91 Tässä yhteydessä on huomautettava, että oikeuskäytännön mukaan kunkin jäsenvaltion on arvioitava, onko tavoiteltuihin päämääriin nähden tarpeellista kieltää tällainen toiminta kokonaan tai osittain vai onko toimintaa ainoastaan rajoitettava ja säädettävä sen valvomiseksi enemmän tai vähemmän tiukkoja valvontajärjestelyjä, ja kyseisten toimenpiteiden tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta on arvioitava ottaen huomioon ainoastaan tavoitellut päämäärät ja se suojan taso, jonka kyseiset kansalliset viranomaiset haluavat turvata (ks. mm. em. asia Läärä ym., tuomion 35 ja 36 kohta; em. asia Zenatti, tuomion 33 ja 34 kohta ja em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 58 kohta).

92 Samoin oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen kanssa yhdenmukaisen lainsäädännön yhteydessä raha- tai onnenpelien pelattavana pitämisen sekä pelaamisen järjestämis- ja valvontatapojen, kuten hallinnollisen lupasopimuksen tekeminen valtion kanssa tai tiettyjen pelien pelattavana pitämisen ja pelaamisen rajoittaminen tätä varten asianomaisella tavalla sallittuihin paikkoihin, valinta kuuluu kansallisille viranomaisille näiden harkintavallan nojalla (ks. em. asia Anomar ym., tuomion 88 kohta).

93 Lisäksi onnenpeleistä on todettu oikeuskäytännössä, että lähtökohtaisesti on tarkasteltava erikseen kunkin kansallisessa lainsäädännössä asetetun rajoituksen osalta muun muassa sitä, onko rajoitus omiaan takaamaan sillä tavoitellun, asianomaisen jäsenvaltion mainitseman päämäärän toteuttamisen ja ylittääkö se sen, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi (ks. em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 49 kohta).

94 Edellä mainitussa asiassa Schindler annetun tuomion 50–52 kohta koskee jäsenvaltion lainsäädäntöä, jolla kielletään arpajaiset, ja siinä on todettu muun muassa, että vaikka muissa rahapeleissä, kuten jalkapalloveikkauksessa tai bingopelissä, jotka ovat kyseisessä jäsenvaltiossa sallittuja, pelipanokset voivat suuruudeltaan vastata arpajaisten pelipanoksia ja vaikka sattumalla on niissä huomattava merkitys, ne eroavat kuitenkin tavoitteeltaan, säännöiltään ja järjestämistavoiltaan suurimuotoisista

arpajaisista, joita on järjestetty muissa jäsenvaltioissa. Mainitussa tuomiossa pääteltiin tästä, että kyseiset muut pelit eivät olleet samanlaisia kuin kyseisen jäsenvaltion lainsäädännössä kielletyt arpajaiset eikä niitä voitu rinnastaa toisiinsa.

95 Kuten kaikki unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneet hallitukset ovat korostaneet, on todellakin kiistatonta, että erityyppiset onnenpelit voivat olla huomattavan erilaisia, erityisesti niiden konkreettisten järjestämistapojen, niille ominaisten panosten ja voittojen suuruuden, mahdollisten pelaajien määrän, niiden esitystavan, järjestämistiheyden, lyhytkestoisuuden tai toistuvuuden taikka niiden pelaajissa synnyttämien reaktioiden suhteen tai myös siltä osin, kuten julkisasiamies on korostanut ratkaisuehdotuksensa 75 kohdassa, edellyttävätkö ne pelaajan fyysistä läsnäoloa, kuten kasinopelien ja kasinoissa tai muissa tiloissa tarjottujen peliautomaattien tapauksessa.

96 Tällaisessa tilanteessa pelkästään se, että tietyntyyppiset onnenpelit ovat julkisen monopolin alaisia ja toisentyyppiset kuuluvat yksityisille toimijoille myönnettäviä lupia koskevaan järjestelmään, ei voi johtaa siihen, että toimenpiteillä, jotka julkisen monopolin tavoin vaikuttavat ensi näkemältä rajoittavimmilta ja tehokkaimmilta, ei olisi oikeutusta niillä tavoiteltuihin laillisiin tavoitteisiin nähden. Kuvattu oikeudellisten järjestelmien erilaisuus ei nimittäin sellaisenaan voi vaikuttaa tällaisen julkisen monopolin kykyyn saavuttaa sille asetettua tavoitetta torjua peliriippuvuutta ja ehkäistä kansalaisten houkuttelemista tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan.

97 Kuten tämän tuomion 88 kohdassa huomautetaan, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kuitenkin myös se, että jäsenvaltio ottaa käyttöön tällaiseen päämäärään perustuvan palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden

rajoituksen, voi olla oikeutettua ainoastaan sillä edellytyksellä, että rajoitus on omiaan takaamaan kyseisen päämäärän toteuttamisen edistämällä johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti vedonlyöntitoiminnan rajoittamista.

98 Oikeuskäytännössä on myös täsmennetty, että kansallisten tuomioistuin tehtävänä on taata, että kun otetaan huomioon kyseisen rajoittavan lainsäädännön konkreettiset soveltamistavat, sen voidaan katsoa vastaavan tavoitteeseen rajoittaa pelitilaisuuksia ja alan toimintaa johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti (ks. vastaavasti mm. em. asia Zenatti, tuomion 36 ja 37 kohta ja em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 52 ja 53 kohta).

99 Kuten edellä mainitussa asiassa Gambelli ym. annetussa tuomiossa on useaan otteeseen todettu (7, 8 ja 69 kohta), sikäli kuin jäsenvaltion viranomaiset houkuttelevat ja rohkaisevat kuluttajia osallistumaan arpajaisiin, uhkapeleihin tai vedonlyönteihin kerätäkseen tuloja valtiolle, ne eivät voi rajoittavien toimenpiteiden perustelemiseksi vedota siihen, että pelimahdollisuuksia on vähennettävä yhteiskuntajärjestyksen vuoksi, vaikka kyseiset toimenpiteet liittyisivät yksinomaan vedonlyöntitoimintaan, kuten kyseisessä asiassa.

100 Nyt käsiteltävissä asioissa ennakkoratkaisupyynnön esittäneet tuomioistuimet ovat korostaneet, että luvan saaneet yksityiset toimijat saavat tarjota hevoskilpailuja koskevaa vedonlyöntiä sekä automaatti- ja kasinopelejä; lisäksi ne ovat todenneet ensinnäkin, että urheiluvedonlyönteihin liittyvän julkisen monopolin haltija toteuttaa arpajaispelien – jotka kyseinen monopoli myös kattaa – myynnin edistämiseksi intensiivisiä mainoskampanjoita, joissa korostetaan tarvetta rahoittaa sosiaalista toimintaa sekä kulttuuri- ja urheilutoimintaa, joihin peleistä saatavat voitot sijoitetaan, ja joista käy näin ollen ilmi, että tällaiseen toimintaan käytettävien voittojen maksimoinnista tulee kyseisten rajoittavien toimenpiteiden itsetarkoitus. Toiseksi kyseiset tuomioistuimet ovat todenneet, että toimivaltaiset viranomaiset kehittävät tai sietävät kasinopelien ja automaattipelien tarjonnan laajentamispolitiikkaa, vaikka nämä

pelit aiheuttavat riippuvuutta helpommin kuin urheiluvedonlyönti. Viranomaiset sallivat nimittäin uusien kasinopelimahdollisuuksien tarjoamisen internetissä, ja hiljattain on merkittävästi lievennetty edellytyksiä, joilla automaattipelejä voidaan pitää pelattavana muualla kuin kasinoissa, kuten pelisaleissa, kahviloissa, ravintoloissa ja majoituslaitoksissa.

101 Tässä yhteydessä on tosin huomautettava, että unionin tuomioistuin on ilmaissut kantansa kansallisen lainsäätäjän tavoitteesta estää onnenpelitoiminnan hyväksikäyttö rikollisiin tai vilpillisiin päämääriin ja todennut, että kyseisen toiminnan hallitun kasvattamisen politiikka voi olla täysin johdonmukainen sen tavoitteen kanssa, että toiminta pyritään kanavoimaan valvottavissa oleviin pelimuotoihin houkuttelemalla luvattomia eli kiellettyjä pelejä pelaavia ja vetoja lyöviä pelaajia luvallisen ja säännellyn toiminnan piiriin. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi luvan saaneiden toimijoiden on luotava luotettava mutta samalla houkutteleva vaihtoehto kielletylle toiminnalle, mikä itsessään voi merkitä laajan pelivalikoiman tarjoamista, tietynlaajuista mainontaa ja turvautumista uusiin jakelutekniikoihin (ks. em. yhdistetyt asiat Placanica, tuomion 55 kohta).

102 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 61 kohdassa, tällaisia päätelmiä voidaan lähtökohtaisesti soveltaa myös silloin, kun rajoittavien sisäisten toimenpiteiden tavoitteena on suojella kuluttajia, torjua peliriippuvuutta ja ehkäistä kansalaisten houkuttelemista tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, sikäli kuin tietty mainonta voi tämän tuomion 97–99 kohdassa mainittuja edellytyksiä vaarantamatta mahdollisesti edistää kuluttajien ohjaamista kohti julkisen monopolin haltijan tarjontaa, joka on ollut määrä luoda ja muokata nimenomaan sellaiseksi, että kyseinen tavoite saavutetaan sillä paremmin.

103 Kuten julkisasiamies on myös korostanut ratkaisuehdotuksensa 61 kohdassa, julkisen monopolin haltijan mahdollisesti toteuttaman mainonnan on kuitenkin oltava maltillista ja rajoituttava tiukasti siihen, mikä on tarpeen kuluttajien ohjaamiseksi sallittuihin peleihin. Mainonnalla ei sen sijaan saa pyrkiä lisäämään kuluttajien luonnollista peliviettiä kannustamalla heitä osallistumaan aktiivisesti peleihin muun muassa arkipäiväistämällä pelejä tai antamalla niistä myönteinen kuva sitä kautta, että saadut tulot käytetään yleisen edun mukaiseen toimintaan, tai lisäämällä pelien kiinnostavuutta huomiota herättävillä mainoksilla, joissa korostetaan mahdollisuutta suuriin voittoihin.

104 Kuten edellä on todettu, monopolin haltijan arpajaistuotteita koskevissa mainoskampanjoissa korostetaan sitä, että myynnistä saatavat tulot käytetään yleishyödyllisen tai yleisen edun mukaisen toiminnan rahoittamiseen; tästä on ensin huomautettava oikeuskäytännössä vakiintuneesti todetun, että vaikkei ole samantekevää, että rahapeleistä saatavat tulot voivat muodostaa olennaisen osan tällaisen toiminnan rahoituksesta, tätä ei sinänsä voida pitää palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien rajoitusten objektiivisena oikeuttamisperusteena. Kuvatun kaltaiset rajoitukset ovat nimittäin sallittuja ainoastaan sillä edellytyksellä, että tällaisen yhteiskunnallisen toiminnan rahoittaminen on ainoastaan rajoittavan politiikan suotuisa liitännäisseuraus eikä todellinen syy, mikä kansallisen tuomioistuimen on varmistettava (ks. vastaavasti em. asia Zenatti, tuomion 36 ja 37 kohta).

105 Verwaltungsgericht Stuttgart on lisäksi korostanut, että sen jälkeen, kun pääasioissa kyseessä olevassa lainsäädännössä tarkoitettu maksu yleishyödyllisen toiminnan hyväksi on suoritettu, tuottojen ylimäärä tuloutetaan valtion talousarvioon, ja toiseksi – koska ei voida sulkea pois sitä, että yleisen edun mukaiset laitokset voivat niille myönnetyn taloudellisen tuen avulla kehittää yleisen edun mukaista toimintaa, josta valtion on yleensä vastattava, mikä johtaa valtion kulujen alenemiseen – on huomautettava myös, ettei myöskään tarve estää verotulojen pienentyminen kuulu yleistä

etua koskeviin pakottaviin syihin, joilla voidaan oikeuttaa perustamissopimuksessa määrätyn vapauden rajoittaminen (ks. vastaavasti asia C-318/07, Persche, tuomio 27.1.2009, Kok., s. I-359, 45 ja 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

106 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että tämän tuomion 100 kohdassa mainittujen ennakkoratkaisupyynnön esittäneiden tuomioistuinten toteamusten perusteella kyseiset tuomioistuimet voivat laillisesti katsoa, että siitä, että toimivaltaiset viranomaiset harjoittavat tai sietävät muiden kuin pääasioissa kyseessä olevan julkisen monopolin alaan kuuluvien onnenpelien osalta politiikkaa, jolla pikemminkin kannustetaan osallistumista muihin peleihin kuin rajoitetaan pelitilaisuuksia ja kyseisen alan toimintaa johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti, seuraa, että monopolin perusteena olevaan tavoitteeseen torjua peliriippuvuutta ja ehkäistä kansalaisten houkuttelemista tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan ei voida enää pyrkiä tehokkaasti monopolin avulla, joten se ei ole enää oikeutettu EY 43 ja EY 49 artiklaan nähden.

107 Näin ollen kunkin asian ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että EY 43 ja EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että

i) jotta kyseiset kansalliset viranomaiset voisivat oikeuttaa pääasioissa kyseessä olevien kaltaiset urheiluvedonlyönteihin ja arpajaisiin liittyvät julkiset monopolit tavoitteella torjua peliriippuvuutta ja ehkäistä kansalaisten houkuttelemista tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, niiden ei tarvitse kyetä esittämään tutkimusta, jolla osoitetaan kyseisten toimenpiteiden oikeasuhteisuus ja joka on tehty ennen näiden toteuttamista

ii) se, että jäsenvaltio suosii tällaista monopolia verrattuna järjestelmään, jossa sallitaan sellaisten yksityisten toimijoiden toiminta, joilla on lupa harjoittaa toimintaansa sellaisen lainsäädännön mukaisesti, jolla ei myönnetä yksinoikeuksia, voi olla suhteellisuusperiaatteen mukaista, jos korkeatasoisen kuluttajansuojan tavoitteen saavuttamiseksi kyseisen monopolin käyttöönoton lisäksi annetaan oikeussääntöjä, joilla voidaan taata, että monopolin haltija kykenee tosiasiallisesti tavoittelemaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti tällaista päämäärää siihen määrällisesti oikein mitoitetulla ja laadullisesti sitä varten muokatulla tarjonnalla, jota viranomaiset valvovat tiukasti

iii) se, että jäsenvaltion viranomaiset saattavat kohdata tiettyjä vaikeuksia taatessaan, että kyseisen jäsenvaltion ulkopuolelle sijoittautuneet pelien ja vedonlyöntien järjestäjät noudattavat monopolijärjestelmää, kun ne tekevät internetissä sen vastaisesti vedonlyöntisopimuksia mainittujen viranomaisten alueellisen toimivallan piiriin kuuluvien henkilöiden kanssa, ei sellaisenaan vaikuta siihen, onko tällainen monopoli sopusoinnussa perustamissopimuksen kyseisten määräysten kanssa

iv) tilanteessa, jossa kansallinen tuomioistuin toteaa samanaikaisesti, että

– tällaisen monopolin haltijan mainontatoimet, jotka liittyvät monopolin haltijan tarjoamiin muuntyyppisiin onnenpeleihin, eivät rajoitu siihen, mikä on tarpeen kuluttajien kanavoimiseksi kyseisen haltijan pelitarjontaan ohjaamalla heitä pois muista peleistä, jotka eivät ole laillisia, vaan niillä pyritään lisäämään kuluttajien luonnollista peliviettiä ja kannustamaan heitä osallistumaan aktiivisesti peleihin pelitoiminnasta saatavien tuottojen maksimoimiseksi

– luvan saaneet yksityiset toimijat voivat tarjota muuntyyppisiä onnenpelejä ja

– toimivaltaiset viranomaiset harjoittavat tai sietävät muiden onnenpelityyppien, jotka eivät kuulu kyseisen monopolin alaan ja jotka voivat johtaa riippuvuuden syntymiseen helpommin kuin siihen kuuluvat pelit, osalta tarjonnan laajentamispolitiikkaa, joka kehittää ja edistää pelitoimintaa, erityisesti siitä saatavien tulojen maksimoimiseksi

kyseinen kansallinen tuomioistuin voi laillisesti katsoa, ettei tällainen monopoli ole omiaan takaamaan sen perusteena olevan päämäärän eli peliriippuvuuden torjumisen ja sen ehkäisemisen, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, toteuttamista rajoittamalla pelitilaisuuksia sekä kyseisen alan toimintaa johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti.

Kunkin asian toinen ennakkoratkaisukysymys

108 Kussakin asiassa esitetyllä toisella kysymyksellä ennakkoratkaisupyynnön esittänet tuomioistuimet pyrkivät selvittämään, onko EY 43 ja EY 49 artiklaa tulkittava siten, että kun yksityisellä toimijalla on jäsenvaltiossa, johon se on sijoittautunut, lupa tarjota onnenpelejä, se voi kyseisen luvan nojalla tarjota näitä pelejä muissa jäsenvaltioissa sillä perusteella, että muiden jäsenvaltioiden on mahdollisesti tunnustettava kyseinen lupa.

109 Tästä on aluksi todettava, kuten julkisasiamies on korostanut ratkaisuehdotuksensa 94 kohdassa, että kun jäsenvaltiossa on otettu käyttöön julkinen onnenpelimonopoli ja kun kyseinen toimenpide täyttää eri edellytykset, joilla se voi olla oikeutettu oikeuskäytännössä hyväksyttyjen laillisten ja yleisen edun mukaisten tavoitteiden perusteella, velvollisuus tunnustaa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille yksityisille toimijoille myönnetyt luvat on lähtökohtaisesti suljettu pois jo pelkästään tällaisen monopolin olemassaolon vuoksi.

110 Kysymyksellä, joka liittyy tällaisen muissa jäsenvaltioissa myönnettyjen lupien vastavuoroisen tunnustamisen velvollisuuden mahdolliseen olemassaoloon, on siis merkitystä pääasioiden oikeusriitojen ratkaisemiseksi ainoastaan tilanteessa, jossa pääasioissa kyseessä olevien monopolien katsottaisiin olevan EY 43 tai EY 49 artiklan vastaisia.

111 On kuitenkin korostettava, että kun otetaan huomioon tämän tuomion 76 kohdassa mainittu harkintavalta, joka jäsenvaltioilla on vahvistaessaan omien arvojensa mukaisesti sen suojan tason, jonka ne haluavat turvata, ja kyseisen suojaamisen edellyttämät vaatimukset, unionin tuomioistuin on säännöllisesti korostanut, ettei sen seikan, että jokin toinen jäsenvaltio on ottanut käyttöön erilaisen suojelujärjestelmän, pidä vaikuttaa jäsenvaltion käyttöön ottaman suojelujärjestelmän oikeasuhteisuuden arviointiin (ks. vastaavasti mm. em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 58 kohta).

112 Kun otetaan huomioon tämä harkintavalta sekä se, ettei alaa ole yhdenmukaistettu yhteisön lainsäädännöllä, eri jäsenvaltioissa myönnettyjen lupien vastavuoroista tunnustamista koskevaa velvollisuutta ei voi olla unionin oikeuden nykytilassa.

113 Tästä seuraa erityisesti, että kullakin jäsenvaltiolla on yhä oikeus asettaa jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten myöntämän luvan saaminen sen edellytykseksi, että halukkaat toimijat saavat tarjota onnenpelejä jäsenvaltion alueella sijaitseville kuluttajille, eikä tätä voi estää se, että tietyllä toimijalla on jo toisessa jäsenvaltiossa myönnetty lupa.

114 Kun otetaan huomion tällaisen lupajärjestelmän palvelujen tarjoamisen vapaudelle ja sijoittautumisvapaudelle aiheuttamat rajoitukset, sen on voidakseen olla oikeutettu EY 43 ja EY 49 artiklan valossa vielä täytettävä oikeuskäytännöstä johtuvat edellytykset erityisesti syrjimättömyyden ja oikeasuhteisuuden suhteen (ks. em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 48 ja 49 kohta).

115 Kun otetaan huomioon Verwaltungsgericht Gießenin täsmennykset, jotka on mainittu tämän tuomion 19 kohdassa, on myös huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltio ei voi soveltaa rangaistusseuraamusta sellaisen hallintomuodollisuuden osalta, jota ei ole noudatettu, kun asianomainen jäsenvaltio ei ole antanut tilaisuutta kyseisen muodollisuuden täyttämiseen tai on tehnyt sen täyttämisen mahdottomaksi unionin oikeuden vastaisesti (ks. em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 69 kohta).

116 Kaiken edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että EY 43 ja EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että unionin oikeuden nykytilassa se, että toimijalla on jäsenvaltiossa, johon se on sijoittautunut, lupa tarjota onnenpelejä, ei estä toista jäsenvaltiota asettamasta unionin oikeuden vaatimusten mukaisesti viranomaistensa myöntämän luvan saamista edellytykseksi sille, että kyseinen toimija voi tarjota tällaisia palveluja jälkimmäisen jäsenvaltion alueella sijaitseville kuluttajille.

Oikeudenkäyntikulut

117 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisissa tuomioistuimissa vireillä olevien asioiden käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisten tuomioistuinten 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 (suuri jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

1) EY 43 ja EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että

a) jotta kyseiset kansalliset viranomaiset voisivat oikeuttaa pääasioissa kyseessä olevien kaltaiset urheiluvedonlyönteihin ja arpajaisiin liittyvät julkiset monopolit tavoitteella torjua peliriippuvuutta ja ehkäistä kansalaisten houkuttelemista tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, niiden ei tarvitse kyetä esittämään tutkimusta, jolla osoitetaan kyseisten toimenpiteiden oikeasuhteisuus ja joka on tehty ennen näiden toteuttamista

b) se, että jäsenvaltio suosii tällaista monopolia verrattuna järjestelmään, jossa sallitaan sellaisten yksityisten toimijoiden toiminta, joilla on lupa harjoittaa toimintaansa sellaisen lainsäädännön mukaisesti, jolla ei myönnetä yksinoikeuksia, voi olla suhteellisuusperiaatteen mukaista, jos korkeatasoisen kuluttajansuojan tavoitteen saavuttamiseksi kyseisen monopolin käyttöönoton lisäksi annetaan oikeussääntöjä, joilla voidaan

taata, että kyseisen monopolin haltija kykenee tosiasiallisesti tavoittelemaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti tällaista päämäärää siihen määrällisesti oikein mitoitetulla ja laadullisesti sitä varten muokatulla tarjonnalla, jota viranomaiset valvovat tiukasti

c) se, että jäsenvaltion viranomaiset saattavat kohdata tiettyjä vaikeuksia taatessaan, että kyseisen jäsenvaltion ulkopuolelle sijoittautuneet pelien ja vedonlyöntien järjestäjät noudattavat monopolijärjestelmää, kun ne tekevät internetissä sen vastaisesti vedonlyöntisopimuksia mainittujen viranomaisten alueellisen toimivallan piiriin kuuluvien henkilöiden kanssa, ei sellaisenaan vaikuta siihen, onko tällainen monopoli sopusoinnussa perustamissopimuksen kyseisten määräysten kanssa

d) tilanteessa, jossa kansallinen tuomioistuin toteaa samanaikaisesti, että

– **tällaisen monopolin haltijan mainontatoimet, jotka liittyvät monopolin haltijan tarjoamiin muuntyyppisiin onnenpeleihin, eivät rajoitu siihen, mikä on tarpeen kuluttajien kanavoimiseksi kyseisen haltijan pelitarjontaan ohjaamalla heitä pois muista peleistä, jotka eivät ole laillisia, vaan niillä pyritään lisäämään kuluttajien luonnollista peliviettiä ja kannustamaan heitä osallistumaan aktiivisesti peleihin pelitoiminnasta saatavien tuottojen maksimoimiseksi**

– **luvan saaneet yksityiset toimijat voivat tarjota muuntyyppisiä onnenpelejä ja**

– **toimivaltaiset viranomaiset harjoittavat tai sietävät muiden onnenpelityyppien, jotka eivät kuulu kyseisen monopolin alaan ja jotka voivat johtaa riippuvuuden syntymiseen helpommin kuin siihen kuuluvat pelit, osalta tarjonnan laajentamispolitiikkaa, joka kehittää ja edistää pelitoimintaa, erityisesti siitä saatavien tulojen maksimoimiseksi,**

kyseinen kansallinen tuomioistuin voi laillisesti katsoa, ettei tällainen monopoli ole omiaan takaamaan monopolin perusteena olevan päämäärän eli peliriippuvuuden torjumisen ja sen ehkäisemisen, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, toteuttamista rajoittamalla pelitilaisuuksia sekä kyseisen alan toimintaa johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti.

2) **EY 43 ja EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että unionin oikeuden nykytilassa se, että toimijalla on jäsenvaltiossa, johon se on sijoittautunut, lupa tarjota onnenpelejä, ei estä toista jäsenvaltiota asettamasta unionin oikeuden vaatimusten mukaisesti viranomaistensa myöntämän luvan saamista edellytykseksi sille, että kyseinen toimija voi tarjota tällaisia palveluja jälkimmäisen jäsenvaltion alueella sijaitseville kuluttajille.**

Allekirjoitukset