YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

13 päivänä marraskuuta 2003 *

Asiassa C-42/02,

jonka Ahvenanmaan hallintotuomioistuin (Suomi) on saattanut EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa, jonka on pannut vireille

Diana Elisabeth Lindman,

ennakkoratkaisun EY 49 artiklan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: neljännen jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans, joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit D. A. O. Edward (esittelevä tuomari) ja P. Jann,

julkisasiamies: C. Stix-Hackl,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

* Oikeudenkäyntikieli: ruotsi.

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Diana Lindman henkilökohtaisesti,

— Suomen hallitus, asiamiehenään E. Bygglin,

— Belgian hallitus, asiamiehenään A. Snoecx, avustajanaan avocat P. Vlaemminck,

— Tanskan hallitus, asiamiehenään J. Molde,

— Norjan hallitus, asiamiehinään G. Hansson Bull ja H. Klem,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään R. Lyal ja K. Simonsson,

— EFTAn valvontaviranomainen, asiamiehinään E. Wright ja V. Kronenberg,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Suomen hallituksen, asiamiehenään E. Bygglin, Belgian hallituksen, asiamiehenään P. De Wael, komission, asiamiehenään K. Simonsson, ja EFTAn valvontaviranomaisen, asiamiehenään E. Wright, 23.1.2003 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.4.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ahvenanmaan hallintotuomioistuin on esittänyt 5.2.2002 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 15.2.2002, EY 234 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksen EY 49 artiklan tulkinnasta.

2 Tämä kysymys on esitetty asiassa, jossa Diana Lindman on valittanut siitä, että verotuksen oikaisulautakunta hylkäsi Lindmanin oikaisuvaatimuksen, jonka tämä oli tehnyt saadakseen alennettua sitä verotusta, joka kohdistettiin summaan, jonka hän oli voittanut osallistuessaan Ruotsissa toimeenpantuihin arpajaisiin.

Asiaa koskeva lainsäädäntö

A *Yhteisön lainsäädäntö*

3 EY:n 49 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa:

"Jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun yhteisön valtioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja yhteisössä."

B *Kansallinen lainsäädäntö*

4 Arpajaisverolain (552/1992) 1 §:n mukaan arpajaisveroa suoritetaan valtiolle Suomessa toimeenpannuista arpajaisista. Arpajaisilla tarkoitetaan kyseisen lain 2 §:n mukaan muun muassa tavara- ja raha-arpajaisia. Arpajaisverolain 3 §:n mukaan verovelvollinen on arpajaisten toimeenpanija.

5 Tuloverolain (1535/1992) 85 §:n mukaan "arpajaisverolain 2 §:ssä tarkoitetuista arpajaisista saatu voitto ei ole veronalaista tuloa — — ". Esitetyistä asiakirjoista ilmenee, että verovapaus koskee vain arpajaisverolain 2 §:ssä tarkoitettuja arpajaisia, joita ovat vain Suomessa toimeenpannut arpajaiset.

C *Ahvenanmaan erityissäännöt*

6 Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan arpajaisista ja muista rahapeleistä säätäminen kuuluu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Arpajaisten toimeenpano edellyttää maakuntahallituksen lupaa, jonka yksityiskohdista säädetään landskapslagen om lotterier -nimisessä laissa (maakunnan arpajaislaki; Ålands författningssamling 10/1966). Rahapelien toimeenpanosta säädetään tässä viimeksi mainitussa laissa. Maakunnan arpajaislain 3 §:ssä tarkoitettujen arpajaisten ja rahapelien toimeenpanoa koskeva lupa voidaan myöntää maakunnan asetuksella perustetulle julkisoikeudelliselle yhteisölle. Yhteisön toiminnan tuotto on tuloutettava Ahvenanmaan maakunnan talousarvioon ja sillä on edistettävä ja tuettava yleishyödyllisiä tai julkisen edun mukaisia hankkeita sekä hankkeita, joiden voidaan katsoa edistävän kyseisen yhteisön toimintaa ja päämääriä.

Kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä oleva asia ja ennakkoratkaisukysymys

7 Diana Lindman, joka on Suomen kansalainen, asuu Saltvikin kunnassa Ahvenanmaalla (Suomi). Hän voitti 7.1.1998 AB Svenska Spel -nimisen yhtiön arpajaisissa, jotka toimeenpantiin Tukholmassa (Ruotsi), 1 000 000 Ruotsin kruunua. Lindman oli ostanut voittoarpansa Ruotsissa käydessään.

8 Arpajaisvoittoa pidettiin veronalaisena ansiotulona verovuodelta 1998 toimitetussa tuloverotuksessa ja siitä kannettiin valtionveroa Suomen valtiolle, kunnallisveroa Saltvikin kunnalle, kirkollisveroa seurakunnalle sekä sairausvakuutusmaksu, joka on tilitettävä sairausvakuutuslain mukaan.

9 Lindman esitti Ahvenanmaan verotuksen oikaisulautakunnalle oikaisuvaatimuksen arpajaisvoiton verotuksen osalta. Oikaisuvaatimus hylättiin 22.5.2000 sillä perusteella, että tuloverolain 85 §:ssä ei kielletä verottamasta Suomessa ulkomailla toimeenpannuista arpajaisista saatuja voittoja.

10 Lindman valitti tämän jälkeen Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen, jossa hän vaati verotuksen oikaisulautakunnan hylkäävän päätöksen muuttamista ja esitti, että Ruotsissa voitetun summan verotus on kumottava ja toissijaisesti että voitettua summaa ei pidä verottaa ansiotulona vaan pääomatulona eli lievemmän verokannan mukaisesti.

11 Ahvenanmaan hallintotuomioistuin katsoo, että ulkomailla toimeenpantavista arpajaisista saatavien voittojen verotus ansiotulona tai pääomatulona voi mahdollisesti merkitä palvelujen suorituspaikkaan perustuvaa erityissääntöä.

12 Ahvenanmaan hallintotuomioistuin, joka katsoo yhteisön oikeuden tulkinnan olevan tarpeen tämän kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi, on päättänyt lykännyt asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko EY 49 artikla esteenä sille, että jäsenvaltio soveltaa säännöksiä, joiden mukaan muissa jäsenvaltioissa toimeenpantavista arpajaisista saatavia arpajaisvoittoja pidetään tuloverotuksessa arpajaisvoiton saajan veronalaisena tulona, kun taas kyseisessä jäsenvaltiossa toimeenpantavista arpajaisista saatavat arpajaisvoitot ovat tuloverotuksessa verovapaita?"

Pääasia

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

13 Lindman esittää, että Suomen lainsäädäntö on syrjivää, koska jos hän olisi asunut Ruotsissa tai jos pääasiassa kyseessä oleva summa olisi voitettu suomalaisissa arpajaisissa, siihen ei olisi kohdistettu tuloverotusta.

14 Suomen, Belgian, Tanskan ja Norjan hallitukset katsovat, että Suomen lainsäädäntö on sopusoinnussa EY 49 artiklan kanssa. Tältä osin kyseiset hallitukset yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (asia C-275/92, Schindler, tuomio 24.3.1994, Kok. 1994, s. I-1039, Kok. Ep. XV, s. I-79; asia C-124/97, Läärä ym., tuomio 21.9.1999, Kok. 1999, s. I-6067 ja asia C-67/98, Zenatti, tuomio 21.10.1999, Kok. 1999, s. I-7289) tukeutuen esittävät, että rahapelien verottaminen on vain eräs erityisaspekti rahapelien yleisessä sääntelyssä, jonka osalta jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta. Näiden hallitusten mukaan mahdolliset rajoitukset ovat oikeutettuja sellaisten yleisen edun mukaisten pakottavien syiden takia, jotka liittyvät rahapelien haitallisten seurausten estämiseen, koska ulkomaisista arpajaisista saatujen voittojen verovapaus kannustaisi yleisöä osallistumaan tällaisiin arpajaisiin.

15 Suomen hallitus esittää erityisesti, että Suomen ulkopuolella toimeenpannuista arpajaisista saatujen voittojen verottaminen selittyy sillä, että Suomessa on mahdotonta verottaa ulkomaisia yrityksiä, jotka tarjoavat rahapelejä ulkomailta käsin. Jos asia olisi toisin, Suomessa verovelvolliset henkilöt ja rahapelien toimeenpanijat saisivat saman veroedun siitä riippumatta, onko kyseisten rahapelien tuotot tarkoitettu alkuperävaltion yleishyödyllisten päämäärien saavuttamiseen tai yritetäänkö tämän valtion lainsäädännössä ottaa huomioon kuluttajansuojan ja sosiaalisten vahinkojen estämisen päämäärät.

16 Komissio ja EFTAn valvontaviranomainen katsovat, että arpajaisvoittojen verottaminen jossain jäsenvaltiossa ainoastaan silloin, kun kyse on joissain muissa jäsenvaltioissa toimeenpannuista arpajaisista, on ristiriidassa EY 49 artiklan kanssa ja että kyseisten arpajaisvoittojen verottamista ei voida perustella yleistä etua koskevilla perusteilla.

17 Komissio väittää asiassa C-283/95, Fischer, 11.6.1998 annettuun tuomioon (Kok. 1998, s. I-3369) nojautuen, että verotuksen neutraalisuuden periaatteen nojalla jäsenvaltio ei voi kohdella jossain toisessa jäsenvaltiossa laillisesti toimeenpantujen arpajaisten voittajaa epäedullisemmin kuin sitä, joka on voittanut kyseisessä jäsenvaltiossa toimeenpannuissa arpajaisissa.

Yhteisöjen tuomioistuimen vastaus

18 Aluksi on muistettava, että vaikka välitön verotus kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, jäsenvaltioiden on kuitenkin tätä toimivaltaansa käyttäessään noudatettava yhteisön oikeutta (asia C-80/94, Wielockx, tuomio 11.8.1995, Kok. 1995, s. I-2493, 16 kohta; asia C-264/96, ICI, tuomio 16.7.1998, Kok. 1998, s. I-4695, 19 kohta; asia C-311/97, Royal Bank of Scotland, tuomio 29.4.1999, Kok. 1999, s. I-2651, 19 kohta; asia C-35/98, Verkooijen, tuomio 6.6.2000, Kok. 2000, s. I-4071, 32 kohta ja asia C-136/00, Danner, tuomio 3.10.2002, Kok. 2002, s. I-8147, 28 kohta).

19 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo arpajaisten toimeenpanon osalta todennut, palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat EY:n perustamissopimuksen määräykset soveltuvat toimintaan, jossa käyttäjien annetaan vastiketta vastaan osallistua rahapeliin (ks. em. asia Schindler, tuomion 19 kohta). Niinpä tällainen toiminta kuuluu EY 49 artiklan soveltamisalaan, kun ainakin yksi palvelujentarjoajista on sijoittautunut johonkin muuhun jäsenvaltioon kuin siihen, missä palvelu tarjotaan. Tapausta on siis syytä tarkastella palvelujen tarjoamisen vapauden näkökulmasta.

20 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 49 artiklassa ei ainoastaan kielletä kaikkea toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää vaan myös kaikki palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset ja esteet, vaikka niitä sovellettaisiin erotuksetta sekä kotimaisiin palvelujen tarjoajiin että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palvelujen tarjoajiin (ks. asia C-131/01, komissio v. Italia, tuomio 13.2.2003, Kok. 2003, s. I-1659, 26 kohta).

21 On selvää, että kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa ulkomaisia arpajaisia kohdellaan verotuksessa eri tavalla kuin suomalaisia arpajaisia ja että ne ovat epäedullisemmassa asemassa kuin suomalaiset arpajaiset. Arpajaisverolain mukaan vain sellaisia voittoja, jotka ovat peräisin arpajaisista, joille ei ole Suomessa annettu lupaa, pidetään veronalaisina tuloina, kun taas tässä jäsenvaltiossa toimeenpannuista arpajaisista saadut voitot eivät ole veronalaista tuloa. Suomen hallitus on sitä paitsi myöntänyt, että tällaisen lainsäädännön olemassaolon seurauksena suomalainen verovelvollinen mieluummin osallistuu Suomessa toimeenpantaviin arpajaisiin kuin jossain toisessa jäsenvaltiossa toimeenpantaviin arpajaisiin.

22 Päinvastoin kuin kyseinen hallitus väittää, se, että Suomeen sijoittautuneita arpajaisten tarjoajia verotetaan rahapelien toimeenpanijoina, ei vaikuta siihen päätelmään, että Suomen lainsäädäntö on selvästi syrjivää, sillä kyseinen vero ei vastaa tuloveroa, jota kannetaan niistä voitoista, joita verovelvolliset saavat osallistuessaan muissa jäsenvaltioissa toimeenpantuihin arpajaisiin.

23 Suomen hallituksen mukaan on niin, että vaikka kansallinen lainsäädäntö olisi syrjivää, se on oikeutettua sellaisten yleistä etua koskevien pakottavien syiden vuoksi kuten väärinkäytösten ja rikosten ehkäisemisen, pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämisen, yleishyödyllisen toiminnan rahoittamisen tai oikeusvarmuuden turvaamisen vuoksi.

24 Norjan hallitus vetoaa oikeuttamisperusteena myös tarpeeseen torjua kansanterveyden piiriin kuuluvia peliriippuvuuden haitallisia seurauksia. Niinpä on olemassa kuntoutuskeskuksia ja muita peliriippuvuudesta kärsivien henkilöiden hoitoon liittyviä infrastruktuureja. Pelaaminen aiheuttaa myös sosiaalisia ongelmia, kuten peliriippuvuudesta kärsivän henkilön perheen taloudellisen tilanteen huononemista, avioeroja ja itsemurhia.

25 Tältä osin on tärkeää palauttaa mieliin, että niiden oikeuttamisperusteiden tueksi, joihin jäsenvaltio voi vedota, on esitettävä kyseisen jäsenvaltion toteuttaman rajoittavan toimenpiteen tarkoituksenmukaisuutta ja oikeasuhteisuutta koskeva analyysi (ks. vastaavasti asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995, Kok. 1995, s. I-4165 ja asia C-100/01, Oteiza Olazabal, tuomio 26.11.2002, Kok. 2002, s. I-10981).

26 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen yhteisöjen tuomioistuimelle pääasiassa toimittamista asiakirjoista ei ilmene mitään tilastotietoa tai muuta tietoa, jonka perusteella voitaisiin päätellä, että arpajaistoimintaan liittyvät riskit ovat vakavia, tai varsinkaan, että näiden riskien ja sen välillä, että asianomaisen jäsenvaltion kansalaiset osallistuvat toisissa jäsenvaltioissa toimeenpantaviin arpajaisiin, olisi erityinen yhteys.

27 Esitettyyn kysymykseen on näin ollen vastattava, että EY 49 artiklan kanssa on ristiriidassa jäsenvaltion lainsäädäntö, jonka mukaan muissa jäsenvaltioissa toimeenpannuista arpajaisista saatuja voittoja pidetään voittajan tuloverotuksessa veronalaisina tuloina, kun taas kyseisessä jäsenvaltiossa toimeenpannuista arpajaisista saadut voitot eivät ole veronalaisia.

Oikeudenkäyntikulut

28 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Suomen, Belgian, Tanskan ja Norjan hallituksille, komissiolle ja EFTAn valvontaviranomaiselle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen 5.2.2002 tekemällään päätöksellä esittämän kysymyksen seuraavasti:

EY 49 artiklan kanssa on ristiriidassa jäsenvaltion lainsäädäntö, jonka mukaan muissa jäsenvaltioissa toimeenpannuista arpajaisista saatuja voittoja pidetään voittajan tuloverotuksessa veronalaisina tuloina, kun taas kyseisessä jäsenvaltiossa toimeenpannuista arpajaisista saadut voitot eivät ole veronalaisia.

Timmermans Edward Jann

Julistettiin Luxemburgissa 13 päivänä marraskuuta 2003.

R. Grass — kirjaaja

V. Skouris — presidentti