Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (neljäs jaosto)

24 päivänä tammikuuta 2013*

EY 43 ja EY 49 artikla — Kansallinen säännöstö, jolla onnenpelien toteuttamista, hallinnointia, järjestämistä ja toimintaa koskeva yksinoikeus annetaan yhdelle ainoalle yritykselle, joka toimii pörssinoteeratun osakeyhtiön muodossa — Onnenpelien mainonta ja toiminnan laajentaminen Euroopan unionin muihin jäsenvaltioihin — Valtion harjoittama valvonta

Yhdistetyissä asioissa C-186/11 ja C-209/11,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Symvoulio tis Epikrateias (Kreikka) on esittänyt 21.1.2011 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 20.4.2011 (C-186/11) ja 4.5.2011 (C-209/11), saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Stanleybet International Ltd (C-186/11),

William Hill Organization Ltd (C-186/11),

William Hill plc (C-186/11) ja

Sportingbet plc (C-209/11)

vastaan

Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon ja

Ypourgos Politismou,

Organismos prognostikon agonon podosfairou AE:n (**OPAP**)

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (neljäs jaosto),

toimien kokoonpanossa: tuomarit L. Bay Larsen, joka hoitaa neljännen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, J.-C. Bonichot, C. Toader (esittelevä tuomari), A. Prechal ja E. Jarašiūnas,

julkisasiamies: J. Mazák,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 13.6.2012 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

* Oikeudenkäyntikieli: kreikka.

— Stanleybet International Ltd, edustajinaan dikigoros G. Dellis, dikigoros P. Kakouris, dikigoros G. Troufakos, avvocato R. A. Jacchia, avvocato I. Picciano, avvocato A. Terranova ja avvocato D. Agnello,

— William Hill Organization Ltd ja William Hill plc, edustajanaan dikigoros G. A. Antonakopoulos,

— Sportingbet plc, edustajinaan dikigoros S. Alexandris ja dikigoros P. Anestis,

— Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon ja Ypourgos Politismou, asiamiehenään S. Detsis,

— Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP), edustajinaan dikigoros G. Gerapetritis ja dikigoros G. Ganotis,

— Kreikan hallitus, asiamiehinään G. Papadaki, E.-M. Mamouna, E. Synoikis ja I. Bakopoulos,

— Belgian hallitus, asiamiehinään M. Jacobs ja L. Van den Broeck, avustajanaan advocaat P. Vlaemminck,

— Puolan hallitus, asiamiehinään D. Lutostańska, P. Kucharski ja M. Szpunar,

— Portugalin hallitus, asiamiehenään A. Silva Coelho,

— Euroopan komissio, asiamiehinään M. Patakia ja I. Rogalski,

kuultuaan julkisasiamiehen 20.9.2012 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat EY 43 ja EY 49 artiklan tulkintaa.

2 Nämä pyynnöt on esitetty kahdessa oikeudenkäynnissä, joista ensimmäisessä (C-186/11) yhtenä osapuolena ovat Stanleybet International Ltd (jäljempänä Stanleybet) sekä William Hill Organization Ltd ja William Hill plc (jäljempänä yhdessä William Hill) ja toisessa (C-209/11) yhtenä osapuolena on Sportingbet plc (jäljempänä Sportingbet) ja molemmissa niiden vastapuolena ovat Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (talous- ja valtiovarainministeri) ja Ypourgos Politismou (kulttuuriministeri) ja jotka koskevat sitä, että Kreikan viranomaiset ovat hylänneet implisiittisesti Stanleybetin, William Hillin ja Sportingbetin vedonlyöntien järjestämistä Kreikassa koskevat hakemukset. Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP) (jäljempänä OPAP) on väliintulijana molemmissa oikeudenkäynneissä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kreikan oikeus

Laki 2433/1996

3 Laissa 2433/1996 (FEK A’ 180) vahvistetaan valtion monopoli onnenpelien järjestämisessä, ja sen perusteluista käy ilmi, että lainsäädännön ensisijaisena tavoitteena on estää laiton vedonlyönti, joka ”on viime vuosina laajentunut [Kreikassa] epidemiaksi”, ja että sen toissijaisena tavoitteena on lisätä

urheiluun osoitettavia tuloja. Perusteluissa korostetaan lisäksi, että ”on välttämätöntä määrätä kaikenlaisissa onnenpeleissä käytettävistä kupongeista – – jotta tehostetaan laittomien onnenpelien kitkentää [Kreikassa], sillä niiden välittömänä seurauksena on muun muassa se, että maasta viedään valuuttaa, sillä Kreikassa laittomia onnenpelejä järjestävät yritykset tekevät yhteistyötä ulkomaisten yritysten kanssa ja ottavat vastaan tällaisia vetoja niiden puolesta”.

4 Saman lain 2 ja 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”2 §

1. Presidentin asetuksella – – sallitaan mitä tahansa yksilö- tai joukkuelajin kilpailuja sekä luonteensa puolesta vedonlyöntiin soveltuvia tapahtumia koskevien kiinteäkertoimisten tai muunlaisten vedonlyöntikuponkien liikkeelle laskeminen. – – [OPAP] nimetään vedonlyöntikuponkien hallinnoijaksi – –.

2. Henkilö, joka järjestää vedonlyöntiä ilman lupaa, – – tuomitaan vankeusrangaistukseen – –.

3 §

1. OPAP:n järjestämien tai järjestämiksi suunnittelemien onnenpelien mainostamisen vuosikustannukset – – on jaettava suhteellisesti OPAP:n ja muiden OPAP:n jokaiseen peliin perustuviin oikeuksiin osallistuvien tahojen kesken – –.

– –

5. OPAP:llä on oikeus käyttää vastikkeetta enintään kymmentä prosenttia kansallisten ja kunnallisten stadionien ja liikuntasalien mainostilasta tuotteidensa mainostamiseen – –.”

Presidentin asetus 228/1999

5 Presidentin asetuksen 228/1999 (FEK A’ 193) 1 ja 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1 §

Perustetaan osakeyhtiö nimeltä [OPAP]. – – Yhtiö toimii yleisen edun nimissä liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti. – –

2 §

1. [OPAP:n] toiminnan tarkoituksena on

a) järjestää, hallinnoida ja toteuttaa suoraan tai yhteistyössä kolmansien osapuolten kanssa PRO PO – – vedonlyöntiä sekä mitä tahansa muita onnenpelejä, jotka yhtiön hallitus päättää tulevaisuudessa järjestää koko maan alueella ja ulkomailla Kreikan valtion lukuun – –

b) tällaisten pelien ja tulevaisuudessa järjestettävien pelien hallinnointi kuuluu Kreikan valtion lukuun toimivan [OPAP:n] yksinomaiseen toimivaltaan – –”

Laki 2843/2000

6 Lain 2843/2000 (FEK A’ 219), sellaisena kuin se on muutettuna lailla 2912/2001 (FEK A’ 94; jäljempänä laki 2843/2000), 27 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Valtio voi myydä sijoittajille Ateenan arvopaperipörssissä enintään 49 prosenttia [OPAP:n] osakepääomasta.

2.

a) Kreikan valtion, edustajinaan valtiovarainministeri ja urheilun alalla toimivaltainen kulttuuriministeri – –, ja OPAP:n välisen sopimuksen nojalla annetaan OPAP:lle kahdenkymmenen (20) vuoden ajaksi toteuttamista, hallinnointia, järjestämistä ja toimintaa koskeva yksinoikeus peleihin, joita se tällä hetkellä hallinnoi voimassa olevien säännösten nojalla, sekä peleihin BINGO LOTTO, KINO – –

b) OPAP:n hallituksen päätöksellä, jonka valtiovarainministeri ja urheilun alalla toimivaltainen kulttuuriministeri hyväksyvät, annetaan säännöt, jotka koskevat kunkin OPAP:n pelin toteuttamista ja joissa määrätään pelien kohteeseen, niiden järjestämiseen yleisesti sekä niiden toimintaan, toteuttamisen taloudellisiin edellytyksiin ja erityisesti voittajien voitto-osuuksiin, kunkin voittajaluokan voitto-osuuksiin, rivihintoihin ja edustajille palkkioina kuuluviin prosenttiosuuksiin liittyvistä seikoista. – –

c) Edellä 2 momentin a kohdassa tarkoitetussa sopimuksessa vahvistetaan yhtäältä edellytykset, joiden mukaisesti OPAP käyttää kyseisessä momentissa säädettyä oikeutta ja joiden mukaisesti se voidaan uusia, ja toisaalta tämän oikeuden antamisesta suoritettava vastike, sen suorittamistapa, OPAP:n erityiset velvoitteet ja varsinkin velvoitteet, jotka perustuvat pelien toteuttamisen yhteydessä noudatettujen menettelyjen avoimuuden sekä yleisen järjestyksen ja pelaajien suojelun periaatteisiin – –

9.

a) Niissä tapauksissa, joissa laki antaa mahdollisuuden minkä tahansa uuden pelin järjestämiseen 2 momentin a kohdassa tarkoitettujen pelien lisäksi, perustetaan – – erityinen lautakunta, jonka tehtävänä on määritellä edellytykset ja vahvistaa vastike siitä, että pelin toteuttaminen annetaan OPAP:n tehtäväksi. – – Jos OPAP kieltäytyy ottamasta pelin toteuttamista tehtäväkseen, valtio voi ottaa sen omaksi tehtäväkseen. Jos sallitaan se, että tietyn pelin toteuttaminen annetaan jonkin kolmannen osapuolen tehtäväksi, vastike ei voi olla pienempi kuin OPAP:lle ehdotettu. Ainoastaan OPAP voi järjestää urheilutapahtumia koskevia pelejä tulevaisuudessa.”

Laki 3336/2005

7 Lain 3336/2005 (FEK A’ 96) 14 §:n 1 momentilla muutettiin lain 2843/2000 27 §:ää, jossa nykyään säädetään seuraavaa:

”Valtio voi myydä sijoittajille Ateenan arvopaperipörssissä enintään 66 prosenttia [OPAP:n] osakepääomasta. Valtion omistusosuus OPAP:n osakepääomasta ei saa olla pienempi kuin 34 prosenttia.”

Laki 3429/2005

8 Lain 3429/2005 (FEK A’ 314) 20 §:stä ilmenee, että valtion oikeus nimittää enemmistö hallituksen jäsenistä on kumottu.

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

9 Stanleybet, William Hill ja Sportingbet ovat yhtiöitä, joiden kotipaikka on Yhdistyneessä kuningaskunnassa, jossa niillä on lupa järjestää onnenpelejä.

10 Kuten ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee, onnenpelien ja kiinteäkertoimisten tai muunlaisten vedonlyöntikuponkien toteuttamista, hallinnointia, järjestämistä ja toimintaa koskeva yksinoikeus on lailla 2433/1996 ja lailla 2843/2000 sekä OPAP:n ja Kreikan valtion vuonna 2000 tekemällä sopimuksella myönnetty Kreikassa OPAP:lle 20 vuodeksi eli vuoteen 2020 asti.

11 OPAP, joka oli alun perin Kreikan valtion täysin omistama julkinen yritys, muutettiin osakeyhtiöksi 1999, ja kaupankäynti sen osakkeilla aloitettiin Ateenan arvopaperipörssissä vuonna 2001, mutta valtio säilytti pörssilistautumisen jälkeenkin itsellään 51 prosenttia OPAP:n osakepääomasta.

12 Valtio päätti vuonna 2005 ryhtyä vähemmistöosakkaaksi, ja se säilytti itsellään ainoastaan 34 prosenttia OPAP:n osakepääomasta. Lain 3336/2005 voimaantulon myötä Kreikan valtiolla oli enää ainoastaan vähemmistöosuus OPAP:n osakepääomasta, mutta sillä oli tästä huolimatta oikeus nimittää enemmistö OPAP:n hallituksen jäsenistä. Tämä oikeus poistettiin lain 3429/2005 20 §:llä, koska tällainen etuoikeus oli vastoin osakeyhtiöistä annettua kodifioitua lakia 2190/1920 (FEK A’ 37), jonka mukaan yhtiökokous valitsee osakeyhtiön hallituksen jäsenet.

13 Kreikan valtio valvoo kuitenkin edelleen OPAP:tä erityisesti hyväksymällä sen toimintaa koskevat säännöt ja valvomalla pelien järjestämismenettelyä. Enemmistö ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen jäsenistä on kuitenkin sitä mieltä, että valtio valvoo OPAP:tä vain pinnallisesti.

14 OPAP on laajentanut toimintaansa sekä Kreikassa että ulkomailla. Se oli jo 31.3.2005 mennessä avannut Kyproksella 206 toimistoa Kreikan ja Kyproksen tätä alaa koskevan sopimuksen perusteella. Kehittääkseen toimintaansa Kyproksella OPAP perusti vuonna 2003 OPAP Kyprou -nimisen yhtiön ja vuonna 2004 OPAP International -nimisen yhtiön.

15 On kiistatonta, että OPAP määrittää enimmäispanoksen ja -voiton kuponkikohtaisesti eikä pelaajakohtaisesti ja että sen järjestämien onnenpelien mainontaan sovelletaan erityisen edullisia sääntöjä, koska sillä on oikeus käyttää vastikkeetta enintään kymmentä prosenttia kansallisten ja kunnallisten stadionien ja liikuntasalien mainostilasta.

16 Stanleybet nosti 25.11.2004 ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kanteen, jossa vaadittiin kumottavaksi Kreikan viranomaisten implisiittistä kieltäytymistä hyväksyä Stanleybetin hakemusta urheiluvedonlyöntien järjestämiseksi Kreikan alueella. William Hill nosti 18.7. ja Sportingbet 5.1.2007 ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kohteeltaan samanlaisen kanteen, ja Sportingbet haki lisäksi lupaa Kreikan markkinoilla jo tarjottavien onnenpelien järjestämiseen. OPAP hyväksyttiin oikeudenkäynneissä väliintulijaksi.

17 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen jäsenten enemmistö on sitä mieltä, että pääasioissa kyseessä olevaa kansallista säännöstöä, jolla OPAP:lle myönnetään monopolistinen asema, ei voida pitää oikeutettuna EY 43 ja EY 49 artiklan suhteen. Jäsenten enemmistö katsoo, ettei tilanteen taustalla olevaa kansallista säännöstöä voida oikeuttaa tarpeella vähentää onnenpelien tarjontaa johdonmukaisesti ja tehokkaasti eikä tarpeella rajoittaa tähän liittyvää toimintaa. Esillä olevan kaltaista rajoitusta ei voida oikeuttaa myöskään onnenpeleihin liittyvän rikollisuuden torjumista koskevalla tavoitteella, koska ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen jäsenten enemmistön mukaan onnenpelialan laajenemista Kreikassa ei voida pitää kontrolloituna.

18 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen jäsenten vähemmistö on sitä mieltä, että pääasioissa kyseessä olevalla kansallisella säännöstöllä järjestetty monopoliasema on oikeutettu EY 43 ja EY 49 artiklan suhteen, koska säännöstön ensisijaisena tavoitteena ei ole tarve rajoittaa onnenpelien tarjontaa vaan torjua niihin liittyvää rikollisuutta, ja tähän tavoitteeseen pyritään onnenpelialan kontrolloidulla laajenemispolitiikalla.

19 Tässä tilanteessa Symvoulio tis Epikrateias on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan onnenpelien toteuttamista, hallinnointia, järjestämistä ja toimintaa koskeva yksinoikeus annetaan onnenpelien tarjonnan rajoittamiseksi yhdelle ainoalle yritykselle, joka on perustettu osakeyhtiön muotoon ja noteerattu pörssissä, EY 43 ja EY 49 artiklan määräysten mukainen etenkin silloin, kun tämä yritys lisäksi mainostaa järjestämiään onnenpelejä ja ulottaa toimintansa muihin valtioihin, pelaajat osallistuvat rajoituksitta peleihin ja vedon ja voiton enimmäismäärä määräytyy kuponki- eikä pelaajakohtaisesti?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko kansallinen lainsäädäntö, jolla pyritään yksinomaan torjumaan rikollisuutta valvomalla kyseisellä alalla toimivia yrityksiä sen varmistamiseksi, että tällaista toimintaa harjoitetaan yksinomaan valvotuissa olosuhteissa, EY 43 ja EY 49 artiklan mukainen, kun siinä annetaan onnenpelien toteuttamista, hallinnointia, järjestämistä ja toimintaa koskeva yksinoikeus yhdelle ainoalle yritykselle, myös silloin, kun yksinoikeuden antamisesta seuraa samanaikaisesti, että pelien tarjontaa laajennetaan rajattomasti, vai onko joka tapauksessa välttämätöntä, jotta tällaista rajoitusta olisi pidettävä asianmukaisena keinona rikollisuuden torjumista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi, että tarjonnan laajentamista ainakin valvotaan eli että siinä pitäydytään siinä, mikä on tämän tavoitteen saavuttamiseksi välttämätöntä, eikä ylitetä sitä? Siinä tapauksessa, että laajentamista on ainakin valvottava, voidaanko tässä yhteydessä katsoa, että sitä valvotaan, jos tällä alalla annetaan yksinoikeus yksikölle, jolla on ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä mainitut ominaisuudet? Jos katsotaan, että kyseisen yksinoikeuden antaminen johtaa onnenpelien tarjonnan valvottuun laajentamiseen, mennäänkö sillä, että yksinoikeus annetaan yhdelle ainoalle yritykselle, pidemmälle kuin on tarpeen, kun otetaan huomioon, että tämä tavoite voidaan asianmukaisesti saavuttaa myös antamalla tällainen oikeus useammalle kuin yhdelle yritykselle?

3) Jos kahden edellisen ennakkoratkaisukysymyksen perusteella katsotaan, ettei se, että kyseisillä kansallisilla oikeussäännöillä annetaan onnenpelien toteuttamista, hallinnointia, järjestämistä ja toimintaa koskeva yksinoikeus, ole EY 43 ja EY 49 artiklan mukaista

a) sallitaanko perustamissopimuksen edellä mainituissa määräyksissä, että kansalliset viranomaiset jättävät perustamissopimuksen kanssa yhteensopivien säännösten antamiseksi välttämättömän siirtymäkauden aikana tutkimatta muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden tahojen hakemukset, jotka koskevat tällaisen toiminnan aloittamista

b) jos tähän vastataan myöntävästi, millä perusteilla määritetään tämän siirtymäkauden kesto, ja

c) jos siirtymäkautta ei hyväksytä, millä perusteilla kansallisten viranomaisten on arvioitava näitä hakemuksia?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen ja toinen kysymys

20 Ensimmäisellä ja toisella kysymyksellään, joita on syytä tarkastella yhdessä, kansallinen tuomioistuin pyrkii selvittämään, onko EY 43 ja EY 49 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jolla onnenpelien toteuttamista, hallinnointia, järjestämistä ja toimintaa koskeva yksinoikeus annetaan yhdelle ainoalle yritykselle, kun yksinoikeuden haltijana olevan yrityksen liiketoimintastrategia perustuu toiminnan laajentamiseen siitä huolimatta, että kansallisen säännöstön päämääränä on joko onnenpelien tarjonnan rajoittaminen tai onnenpeleihin liittyvän rikollisuuden torjumisen helpottaminen.

21 On selvää, että ennakkoratkaisupyynnössä kuvatun kaltaisella jäsenvaltion säännöstöllä rajoitetaan EY 49 artiklassa taattua palvelujen tarjoamisen vapautta tai EY 43 artiklassa taattua sijoittautumisvapautta siltä osin kuin sillä ylläpidetään OPAP:n monopoliasema ja kielletään Stanleybetin, William Hillin ja Sportingbetin kaltaisia muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita palveluntarjoajia tarjoamasta onnenpelejä Kreikan alueella (ks. vastaavasti 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, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22 On kuitenkin tutkittava, voiko tällainen rajoitus olla sallittu poikkeustoimenpiteenä EY 45 ja EY 46 artiklassa, joita sovelletaan EY 55 artiklan nojalla myös palvelujen tarjoamisen vapauteen, nimenomaisesti määrättyjen yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella tai voiko se olla unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti oikeutettu yleistä etua koskevista pakottavista syistä (asia C-470/11, Garkalns, tuomio 19.7.2012, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan onnenpelitoimintaan kohdistuvat rajoitukset voivat olla oikeutettuja yleistä etua koskevista pakottavista syistä, joita ovat esimerkiksi kuluttajansuoja, petosten ehkäisy sekä sen torjunta, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan (em. asia Garkalns, tuomion 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

24 Oikeuskäytännössä on toistuvasti katsottu, että onnenpelejä koskeva säännöstö kuuluu alueisiin, joilla jäsenvaltioiden välillä on huomattavia moraalisia, uskonnollisia ja kulttuurillisia eroja. Koska alaa ei ole unionissa yhdenmukaistettu, jokaisen jäsenvaltion on arvioitava näillä alueilla omien arvojensa mukaisesti, mitä vaatimuksia on asetettava kyseisten intressien suojaamiseksi (asia C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomio 8.9.2009, Kok., s. I-7633, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

25 Pääasioissa kyseessä olevalla säännöstöllä on väitetty pyrittävän onnenpelien tarjonnan rajoittamiseen ja näihin peleihin liittyvän rikollisuuden torjumiseen kanavoimalla onnenpelitoimintaa valvotun laajenemisen puitteisiin, ja nämä tavoitteet kuuluvat niihin tavoitteisiin, joiden on oikeuskäytännössä katsottu voivan oikeuttaa perusvapauksia koskevat rajoitukset onnenpelialalla (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-72/10 ja C-77/10, Costa ja Cifone, tuomio 16.2.2012, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

26 Asiassa, joka on saatettu SEUT 267 artiklan nojalla unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, kansallisella lainsäädännöllä tosiasiallisesti tavoiteltujen päämäärien yksilöinti kuuluu kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimivaltaan (ks. vastaavasti asia C-347/09, Dickinger ja Ömer, tuomio 15.9.2011, Kok., s. I-8185, 51 kohta).

27 On myös muistutettava, että jäsenvaltioiden asettamien rajoitusten on täytettävä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevät oikeasuhteisuuden ja syrjimättömyyden edellytykset. 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).

28 Pelkästään sillä seikalla, että jäsenvaltio on ottanut käyttöön erilaisen suojajärjestelmän kuin jokin toinen jäsenvaltio, ei voi olla merkitystä arvioitaessa tällä alalla tehtyjen päätösten oikeasuhtaisuutta. Näitä on arvioitava ottaen ainoastaan huomioon kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten päämäärät ja se suojan taso, jonka ne haluavat turvata (asia C-176/11, HIT ja HIT LARIX, tuomio 12.7.2012, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29 Jäsenvaltio, joka pyrkii erityisen korkean suojan tason takaamiseen, voi näin ollen, kuten unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut, perustellusti katsoa, että pelkästään myöntämällä yksinoikeuksia yhdelle ainoalle elimelle, joka on julkisen vallan tiukassa valvonnassa, se pystyy riittävän tehokkaasti hallitsemaan onnenpelien alaan liittyviä vaaroja ja tavoittelemaan päämäärää ehkäistä kansalaisten houkuttelemista tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan ja torjua peliriippuvuutta (ks. asia C-212/08, Zeturf, tuomio 30.6.2011, Kok., s. I-5633, 41 kohta).

30 Kunhan kansalliset viranomaiset noudattavat edellä esitettyä oikeasuhteisuutta koskevaa vaatimusta, ne voivat 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 (em. asia Zeturf, tuomion 42 kohta).

31 Edellä 25 kohdassa mainitusta ensimmäisestä päämäärästä, joka koskee onnenpelien tarjonnan rajoittamista, on todettava, että kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on tarkistaa erityisesti kyseessä olevan rajoittavan lainsäädännön konkreettisiin soveltamistapoihin nähden, että tämä lainsäädäntö todella vastaa tavoitteeseen rajoittaa pelitilaisuuksia ja tämän alan toimintaa johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti (ks. vastaavasti em. asia Garkalns, tuomion 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Tällaisessa tilanteessa kansallinen tuomioistuin voi perustellusti ottaa huomioon OPAP:tä koskevalle säännöstölle ominaiset eri tekijät ja tavan, jolla kyseinen yhtiö käytännössä toimii, sellaisena kuin nämä tekijät on esitetty ennakkoratkaisupyynnössä, samoin kuin sen seikan, että OPAP:llä on eräitä oikeuksia ja etuoikeuksia järjestämiensä onnenpelien mainostamisessa, ja myös sen, että enimmäispanos määritetään kuponki- eikä pelaajakohtaisesti. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on kuitenkin ratkaista, ovatko nämä seikat tai jotkin muut asiassa merkityksellisiksi osoittautuvat tekijät sellaisia, että niiden perusteella voidaan katsoa, että pääasioissa kyseessä oleva säännöstö ei täytä tämän tuomion edellisessä kohdassa esitettyjä edellytyksiä.

33 Onnenpeleihin liittyvän rikollisuuden torjumista koskevasta toisesta päämäärästä on todettava, että kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa erityisesti kansallisten onnenpelimarkkinoiden kehityksen valossa, onko se valtion valvonta, jonka alaisuuteen monopoliasemassa olevan yhtiön toiminnat kuuluvat, todella toteutettu tavoiteltaessa tällaisen yrityksen eduksi käyttöön otetun yksinoikeusjärjestelmän päämääriä johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti (ks. vastaavasti em. asia Zeturf, tuomion 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

34 Tämän suhteen on muistutettava, että arvioidessaan valtion valvonnan todellista toteuttamista kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon se seikka, että yhtä rajoittavan toimenpiteen kuin monopolin on oltava viranomaisten tiukan valvonnan alainen (ks. vastaavasti em. asia Zeturf, tuomion 58 kohta).

35 Vaikka eräät ennakkoratkaisupyynnössä esitetyt seikat – kuten erityisesti se, että OPAP on pörssinoteerattu osakeyhtiö, ja arvio siitä, että Kreikan valtio valvoo OPAP:tä ainoastaan pinnallisesti – ovat luonteeltaan sellaisia, että niistä voitaisiin päätellä, etteivät edellä 33 ja 34 kohdassa esitetyt edellytykset täyty, kansallisen tuomioistuimen asiana on kuitenkin arvioida, onko tilanne tällainen, ottamalla huomioon kyseiset seikat samoin kuin kaikki muut tässä arvioinnissa merkitykselliset tekijät.

36 Kaikkien näiden perusteiden valossa ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on vastattava, että EY 43 ja EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jolla onnenpelien toteuttamista, hallinnointia, järjestämistä ja toimintaa koskeva yksinoikeus annetaan yhdelle ainoalle yritykselle, jos säännöstö ei todella vastaa tavoitteeseen rajoittaa pelitilaisuuksia ja tämän alan toimintaa johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti ja jos onnenpelialan laajenemisen tiukkaa viranomaisvalvontaa ei ole toteutettu niin, että laajeneminen on sallittu vain siinä määrin kuin on tarpeen näihin peleihin liittyvän rikollisuuden torjumiseksi, minkä varmistaminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

Kolmannen kysymyksen ensimmäinen ja toinen osa

37 Kolmannen kysymyksensä ensimmäisellä osalla kansallinen tuomioistuin pyrkii selvittämään, voivatko kansalliset viranomaiset jättää tutkimatta siirtymäkauden aikana pääasioissa kyseessä olevan kaltaiset hakemukset, jotka liittyvät onnenpelejä koskevien lupien myöntämiseen, mikäli onnenpelien järjestämistä koskeva kansallinen säännöstö on ristiriidassa palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta koskevien perustamissopimuksen määräysten kanssa.

38 Unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä jo katsonut, että välittömästi sovellettavan unionin oikeuden ensisijaisuuden vuoksi kansallista säännöstöä, joka koskee julkista onnenpelimonopolia ja joka kansallisen tuomioistuimen toteamusten mukaan sisältää rajoituksia, jotka eivät ole sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden mukaisia siksi, että kyseiset rajoitukset eivät myötävaikuta vedonlyöntitoiminnan rajoittamiseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, ei voida soveltaa siirtymäkauden aikana (asia C-409/06, Winner Wetten, tuomio 8.9.2010, Kok., s. I-8015, 69 kohta).

39 Näin ollen kolmannen kysymyksen ensimmäiseen osaan on vastattava, että kansalliset viranomaiset eivät voi jättää tutkimatta siirtymäkauden aikana pääasioissa kyseessä olevan kaltaisia hakemuksia, jotka liittyvät onnenpelejä koskevien lupien myöntämiseen, mikäli onnenpelien järjestämistä koskeva kansallinen säännöstö on ristiriidassa palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta koskevien perustamissopimuksen määräysten kanssa.

40 Kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen ensimmäiseen osaan annetun vastauksen vuoksi kysymyksen toiseen osaan ei ole tarpeen vastata.

Kolmannen kysymyksen kolmas osa

41 Kolmannen kysymyksensä kolmannella osalla kansallinen tuomioistuin pyrkii edellisiin kysymyksiin annettujen vastausten pohjalta selvittämään, minkä kriteerien perusteella kansallisten viranomaisten on arvioitava pääasioissa kyseessä olevan kaltaisia lupahakemuksia ja mitä seurauksia siirtymäkauden mahdollisesta epäämisestä on aiheuduttava tällaisten lupahakemusten tutkintamenettelylle.

42 Edeltä tämän tuomion 38 kohdasta ilmenee, että välittömästi sovellettavan unionin oikeuden ensisijaisuuden periaate estää esillä olevassa asiassa soveltamasta siirtymäkautta.

43 Tästä huolimatta on kuitenkin vielä selvitettävä, onko kyseessä olevan kansallisen säännöstön mahdollinen toteaminen EY 43 ja EY 49 artiklan vastaiseksi yhdessä siirtymäkauden myöntämisen epäämisen kanssa sellainen seikka, että sen vuoksi kansallisten viranomaisten on myönnettävä tutkintamenettelyn päätteeksi pääasioissa kyseessä olevien kaltaiset haetut luvat.

44 Tässä yhteydessä on muistutettava, että onnenpelien järjestämisen 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 asiana on arvioida, 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. em. asia Garkalns, tuomion 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 On niin ikään selvää, että – toisin kuin silloin, kun mahdollistetaan vapaa ja vääristymätön kilpailu perinteisillä markkinoilla – siitä, että onnenpelien muodostamilla huomattavan erityislaatuisilla markkinoilla mahdollistettaisiin tällainen kilpailu eli kilpailu useiden sellaisten toimijoiden välillä, joilla olisi lupa harjoittaa samaa onnenpelitoimintaa, saattaisi aiheutua haitallinen vaikutus, joka liittyy siihen, että näiden toimijoiden pitäisi kilpailla kekseliäisyydessä, jotta niiden tarjonta olisi houkuttelevampaa kuin kilpailijoiden, ja näin ollen kasvattaa kuluttajien peliin liittyviä menoja sekä lisätä näiden peliriippuvuutta koskevaa riskiä (ks. vastaavasti asia C-203/08, Sporting Exchange, tuomio 3.6.2010, Kok., s. I-4695, 58 kohta).

46 Näin ollen on todettava, että tilanteessa, jossa kansallinen säännöstö on ristiriidassa EY 43 ja EY 49 artiklan kanssa, siirtymäkauden epäämisestä ei väistämättä aiheudu kyseessä olevalle jäsenvaltiolle velvollisuutta vapauttaa onnenpelimarkkinat, mikäli se arvioi, ettei tällainen vapauttaminen ole yhteensoveltuva sen tavoitteleman kuluttajien ja yhteiskuntajärjestyksen suojaamisen tason kanssa. Unionin oikeuden nykytilassa jäsenvaltiot voivat järjestää olemassa olevan monopolin uudelleen saattaakseen sen perustamissopimuksen määräysten mukaiseksi esimerkiksi säätämällä monopolin viranomaisten tehokkaan ja tiukan valvonnan alaiseksi.

47 Jos kyseessä oleva jäsenvaltio katsoo, että olemassa olevan monopolin uudelleen järjestäminen sen saattamiseksi perustamissopimuksen määräysten mukaiseksi ei ole mahdollista ja että onnenpelimarkkinoiden vapauttaminen vastaa paremmin sen tavoittelemaa kuluttajien ja yhteiskuntajärjestyksen suojaamisen tasoa, sen on joka tapauksessa noudatettava perustamissopimusten perustavanlaatuisia sääntöjä, erityisesti EY 43 ja EY 49 artiklaa, yhdenvertaista kohtelua ja kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa koskevia periaatteita sekä niistä seuraavaa avoimuusvelvollisuutta (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Costa ja Cifone, tuomion 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Jos jäsenvaltio tällaisessa tilanteessa ottaa käyttöön ennakolliseen hallinnolliseen lupaan perustuvan järjestelmän tietyntyyppisten onnenpelien tarjontaa varten, lupien myöntämisen on perustuttava objektiivisiin arviointiperusteisiin, jotka eivät ole syrjiviä ja jotka ovat etukäteen tiedossa, siten, että kansallisten viranomaisten harkintavallan käytölle voidaan asettaa riittävät rajat, jottei sitä käytetä mielivaltaisesti (ks. vastaavasti asia C-46/08, Carmen Media Group, tuomio 8.9.2010, Kok., s. I-8149, 90 kohta ja em. yhdistetyt asiat Costa ja Cifone, tuomion 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48 Edellä esitetyn perusteella kolmannen kysymyksen kolmanteen osaan on vastattava, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat pääasioissa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa arvioida niille esitettyjä onnenpelien järjestämistä koskevia lupahakemuksia tavoittelemansa kuluttajien ja yhteiskuntajärjestyksen suojaamisen tason mukaan, kunhan arviointi perustuu objektiivisiin arviointiperusteisiin, jotka eivät ole syrjiviä.

Oikeudenkäyntikulut

49 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden 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 asiat seuraavasti:

1) EY 43 ja EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jolla onnenpelien toteuttamista, hallinnointia, järjestämistä ja toimintaa koskeva yksinoikeus annetaan yhdelle ainoalle yritykselle, jos säännöstö ei todella vastaa tavoitteeseen rajoittaa pelitilaisuuksia ja tämän alan toimintaa johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti ja jos onnenpelialan laajenemisen tiukkaa viranomaisvalvontaa ei ole toteutettu niin, että laajeneminen on sallittu vain siinä määrin kuin on tarpeen näihin peleihin liittyvän rikollisuuden torjumiseksi, minkä varmistaminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

2) Kansalliset viranomaiset eivät voi jättää tutkimatta siirtymäkauden aikana pääasioissa kyseessä olevan kaltaisia hakemuksia, jotka liittyvät onnenpelejä koskevien lupien myöntämiseen, mikäli onnenpelien järjestämistä koskeva kansallinen säännöstö on ristiriidassa palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta koskevien perustamissopimuksen määräysten kanssa.

3) Toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat pääasioissa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa arvioida niille esitettyjä onnenpelien järjestämistä koskevia lupahakemuksia tavoittelemansa kuluttajien ja yhteiskuntajärjestyksen suojaamisen tason mukaan, kunhan arviointi perustuu objektiivisiin arviointiperusteisiin, jotka eivät ole syrjiviä.

Allekirjoitukset