JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
26 päivänä tammikuuta 2010[1]

1. Voidaanko jäsenvaltion säännöstö, jonka mukaan urheiluvedonlyönteihin sovelletaan yksinoikeusjärjestelmää kuluttajien suojaamiseksi peliriippuvuudelta mutta jolla ei voida saavuttaa tätä päämäärää, minkä vuoksi se on ristiriidassa palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa, pitää voimassa siirtymäajan ja jos voidaan, millä edellytyksin ja miten kauan?

2. Näillä kysymyksillä Verwaltungsgericht Köln (Saksa) tiedustelee näin ollen, voidaanko asiassa Simmenthal annetussa tuomiossa[2] vahvistetusta velvoitteesta, joka on pysytetty vakiintuneessa oikeuskäytännössä ja jonka mukaan kansallisen tuomioistuimen on tilanteessa, jossa kansallisen oikeuden säännös on ristiriidassa välittömästi sovellettavan yhteisön oikeussäännön kanssa, yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaatteen mukaisesti varmistettava tämän oikeussäännön soveltaminen ja oltava soveltamatta kansallista oikeuttaan, poiketa, ja jos voidaan, millä edellytyksin.

3. Tässä ratkaisuehdotuksessa ehdotan ensiksi, että unionin tuomioistuin antaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle ohjeita, joiden perusteella kyseinen tuomioistuin voi varmistaa, onko sen lähtökohta, jonka mukaan asianomainen säännöstö on ristiriidassa palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa, perusteltu.

4. Katson, että tämä lähtökohta on perusteltu, ja esitän seuraavaksi syyt, jotka estävät periaatteessa välittömästi sovellettavan yhteisön oikeussäännön vastaisen kansallisen oikeuden säännön soveltamisen ja voimassa pitämisen edes siirtymäajan. Jos oletetaan, että edellä mainittuun Simmenthal-oikeuskäytäntöön perustuvista velvoitteista voidaan poiketa, esitän lopuksi syyt, joiden vuoksi tällainen mahdollisuus on suljettava pois kyseessä olevan säännöstön osalta.

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.
2 – Asia 106/77, tuomio 9.3.1978 (Kok., s. 629).

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

5. Perustuslain (Grundgesetz) 12 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kaikilla saksalaisilla on oikeus valita vapaasti ammattinsa, työpaikkansa ja koulutuspaikkansa. Ammatin harjoittamista voidaan säännellä lailla tai lain perusteella.”

6. Liittovaltion perustuslakituomioistuimesta annetun lain (Bundesverfassungsgerichtsgesetz) 31 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1) Bundesverfassungsgerichtin ratkaisut sitovat perustuslaissa tarkoitettuja liittovaltion ja osavaltioiden elimiä sekä kaikkia tuomioistuimia ja viranomaisia.

2) – – Bundesverfassungsgerichtin ratkaisu on yleisesti sitova – – kun Bundesverfassungsgericht toteaa, että laki on perustuslain mukainen tai että se on perustuslain vastainen tai mitätön – – tuomion tuomiolauselma on julkaistava Bundesgesetzblattissa – –”

7. Rikoslain (Strafgesetzbuch) 284 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”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.”

8. Arpajaisia Saksassa koskevalla osavaltioiden välisellä sopimuksella (Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland), joka tuli voimaan 1.7.2004, osavaltiot loivat yhtenäiset puitteet onnenpelien järjestämiselle ja välittämiselle. Tämän sopimuksen 5 artiklan mukaan osavaltioiden on varmistettava onnenpelien riittävä tarjonta, ja ne voivat täyttää tämän tehtävän julkisoikeudellisen oikeushenkilön tai yksityisoikeudellisten yhtiöiden, joiden enemmistö on julkisessa omistuksessa, välityksellä. Saman määräyksen mukaan kunkin osavaltion toiminta rajoittuu sen omalle alueelle, jollei toisen osavaltion kanssa muuta sovita.

9. Nordrhein-Westfalenin urheiluvedonlyöntiä koskevan lain (Sportwettengesetz Nordrhein-Westfalen), joka annettiin 3.5.1955, 1 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Osavaltion hallitus voi antaa vedonlyöntiyrityksille luvan urheiluvedonlyöntitoiminnan harjoittamiseen. Kyseisen

vedonlyöntiyritystoiminnan harjoittajan on oltava julkisoikeudellinen oikeushenkilö tai yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, jonka enemmistön omistavat julkisoikeudelliset oikeushenkilöt – –”

10. Euroopan komission kirjallisissa huomautuksissaan toimittamien tietojen mukaan pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikana ainoastaan Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG [3] oli saanut luvan urheiluvedonlyöntien järjestämiseen Nordrhein-Westfalenin osavaltiossa. [4]

11. Poliisiviranomaisiin sovellettavan Nordrhein-Westfalenin lain (Ordnungsbehördengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen) 14 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Poliisiviranomaiset voivat toteuttaa yksittäistapauksissa tarvittavat toimenpiteet yleiselle turvallisuudelle tai järjestykselle aiheutuvan uhan torjumiseksi.”

3 – Jäljempänä WestLotto.

4 – Jäljempänä NRW:n osavaltio.

II Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisupyyntö

12. Winner Wetten GmbH:lla, [5] joka on sijoittautunut Saksaan, on ollut 1.6.2005 lähtien Bergheimissa NRW:n osavaltiossa liiketila, jossa se suorittaa muun muassa Oddset-nimellä kutsuttuja urheiluvedonlyöntejä (veto ottelun tuloksesta) Tipico Co. Ltd -nimisen yhtiön lukuun. [6] Tipico on sijoittautunut Maltalle, se on rekisteröity siellä ja sillä on siellä kansallinen toimilupa urheiluvedonlyöntien järjestämiseen.

13. Bürgermeisterin der Stadt Bergheim (Bergheimin kaupungin kaupunginjohtaja) kielsi 28.6.2005 tekemällään päätöksellä WW:tä harjoittamasta urheiluvedonlyöntitoimintaa, jonka järjestäjällä ei ole NRW:n osavaltion myöntämää lupaa, ja varoitti tätä yhtiötä siitä, että tämän kiellon noudattamatta jättäminen saattaisi merkitä sen liiketilan sulkemista.

14. WW teki tästä päätöksestä oikaisuvaatimuksen, jonka Landrat des Rhein-Erft-Kreises (Rhein-Erftin piirikunnan piirineuvos) hylkäsi 22.9.2005. Se nosti tämän jälkeen Verwaltungsgericht Kölnissä kanteen tästä päätöksestä sekä päätöksestä hylätä sen oikaisuvaatimus.

5 – Jäljempänä WW.

6 – Jäljempänä Tipico.

15. Tässä kanteessa WW väitti, että NRW:n osavaltiossa voimassa oleva urheiluvedonlyöntimonopoli on ristiriidassa EY 49 artiklassa määrätyn palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa, sellaisena kuin tätä vapautta tulkittiin asiassa Gambelli ym. 6.11.2003 annetussa tuomiossa.[7] Kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin vahvisti WW:n mukaan, että jäsenvaltion alueelle sijoittautunut toimija, joka tarjoaa vedonlyöntejä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen vedonlyöntien tarjoajan välittäjänä, voi vedota palvelujen tarjoamisen vapauteen. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi WW:n mukaan myös, että jäsenvaltion vedonlyöntimonopoli on yhteisön oikeuden mukainen ainoastaan siinä tapauksessa, että sillä rajoitetaan tätä toimintaa johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. WW:n mukaan tästä ei ole kyse Saksassa urheiluvedonlyöntien kansallisten järjestäjien harjoittaman mainonnan vuoksi.

16. Ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tekemässään päätöksessä Verwaltungsgericht Köln toteaa ensinnäkin, että WW on todellakin rikkonut NRW:n osavaltion säännöstöä tarjoamalla urheiluvedonlyöntejä Tipicon välittäjänä, vaikka näillä kahdella yhtiöllä ei ole eivätkä ne voi saada tätä koskevaa lupaa.

17. Se toteaa toiseksi, että kun otetaan huomioon vaatimukset, jotka yhteisöjen tuomioistuin asetti edellä mainitussa asiassa Gambelli ym. antamassaan tuomiossa, NRW:n osavaltion urheiluvedonlyöntimonopoli on EY:n perustamissopimuksen sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien määräysten vastainen.

18. Verwaltungsgericht Köln viittaa tämän osalta Bundesverfassungsgerichtin Baijerin osavaltion säännöstöstä 28.3.2006 antamaan tuomioon ja sen NRW:n osavaltion säännöstöstä 2.8.2006 tekemään päätökseen. Näissä ratkaisuissa Bundesverfassungsgericht katsoi, että näiden kahden osavaltion urheiluvedonlyöntimonopoleilla rajoitetaan suhteettomasti ammatillista vapautta, joka taataan perustuslain 12 §:n 1 momentissa, koska niillä ei taata peliriippuvuuden tehokasta torjuntaa. Se totesi myös, että perustuslain säännöksillä ja päämäärillä pyritään samaan lopputulokseen kuin yhteisön oikeuden määräyksillä ja päämäärillä, jotka esitetään edellä mainitussa asiassa Gambelli ym. annetussa tuomiossa.

19. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa seuraavaksi, että Bundesverfassungsgericht pysytti vallitsevan oikeudellisen tilanteen 31.12.2007 saakka edellyttäen, että tämän siirtymäajan kuluessa urheiluvedonlyönteihin sovellettavaa oikeutta muutetaan siten, että se on perustuslain mukainen. Perustuslakituomioistuin katsoi näin ollen, että vedonlyönnin järjestämisestä vastaavan yksikön oli viipymättä saatava aikaan tiettyä johdonmukaisuutta monopolinsa tehokkaan käytön ja pelihimon ja -riippuvuuden torjunnan päämäärien välille.

7 – Asia C-243/01 (Kok., s. I-13031).

20. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa kuitenkin, että kansallisen urheiluvedonlyöntimonopolitoiminnan harjoittamisen aineellisten edellytysten muuttaminen Bundesverfassungsgerichtin vaatimusten mukaan ei riitä poistamaan sitä, että se on ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. Tämän yhteisön oikeuden vastaisuuden poistaminen edellyttää kyseisen tuomioistuimen mukaan tämän monopolitoiminnan harjoittamista koskevien oikeudellisten edellytysten muuttamista. Se muistuttaa myös, että välittömästi sovellettavan yhteisön oikeuden määräyksen ensisijaisuus velvoittaa sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen oikeuden huomiotta jättämiseen.

21. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa kuitenkin, että Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (NRW:n osavaltion ylempi hallintotuomioistuin) päätti 28.6.2006 tekemässään päätöksessä pitää voimassa tämän osavaltion vedonlyöntisäännöstön samoin ajallisin ja aineellisin edellytyksin, jotka Bundesverfassungsgericht vahvisti Baijerin lain osalta, ollakseen luomatta ”oikeudellista aukkoa, jota ei voida hyväksyä”.

22. Edellä esitetyn perusteella Verwaltunsgericht Köln päätti näin ollen 21.9.2006 tekemällään päätöksellä lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko EY 43 ja EY 49 artiklaa tulkittava siten, että valtion urheiluvedonlyöntimonopolia koskevaa kansallista lainsäädäntöä, joka sisältää lainvastaisia rajoituksia EY 43 artiklassa vahvistettuun sijoittautumisvapauteen ja EY 49 artiklassa vahvistettuun palvelujen tarjoamisen vapauteen, koska sillä ei edistetä johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla vedonlyöntitoiminnan rajoittamista yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön (em. asia Gambelli ym.) mukaisesti, voidaan edelleen poikkeuksellisesti soveltaa siirtymäajan välittömästi sovellettavan yhteisön lainsäädännön lähtökohtaisesta ensisijaisuudesta huolimatta?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, minkä edellytysten on täytyttävä, jotta tästä ensisijaisuuden periaatteesta voidaan poiketa, ja miten siirtymäaika on määritettävä?”

III Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kanssa käyty kirjeenvaihto

23. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lähetti spontaanisti yhteisöjen tuomioistuimelle 11.5.2007 päivätyn kirjeen, jossa se totesi seuraavaa: ”Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan – – ratkaiseva tekijä kanteen, jonka perusteella ennakkoratkaisupyyntö

esitettiin, tarkastelemiseksi on se oikeudellinen ja tosiasiallinen tilanne, joka vallitsi tehtäessä päätöstä oikaisuvaatimuksesta (tässä tapauksessa 22.9.2005).” Se totesi, että ”jos vedonlyöntikäytännössä tehdään myöhemmin muutoksia – esimerkiksi Bundesverfassungsgerichtin 28.3.2006 ja 2.8.2006 antamien ratkaisujen johdosta –, niillä ei ole mitään vaikutusta pääasian tarkasteluun”.

24. Vuoden 2008 heinäkuussa yhteisöjen tuomioistuin lähetti ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle työjärjestyksensä 104 artiklan 5 kohdan perusteella selvennyspyynnön, jossa se kehotti tätä ilmoittamaan, olivatko ennakkoratkaisukysymykset edelleen tarpeen asian ratkaisemiseksi Bundesverfassungsgerichtin 22.11.2007 antaman tuomion valossa.

26. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin totesi 8.8.2008 päivätyssä kirjeessään, että vastaus sen ennakkoratkaisukysymyksiin oli edelleen tarpeen asian ratkaisemiseksi. Sen mukaan Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen oli katsonut 18.4.2007 tekemässään päätöksessä, että päätösten, joilla kielletään tarjoamasta urheiluvedonlyöntejä, laillisuutta on arvioitava pitäen lähtökohtana päivää, jona tuomioistuin antaa lopullisen ratkaisunsa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selitti myös, että koska voimassa oleva oikeudellinen tilanne 1.1.2008 lähtien poikkesi suuresti aikaisemmasta tilanteesta, se tarkastelisi pääasian kohteena olevan 28.6.2005 tehdyn päätöksen ja pääasian kohteena olevan 22.9.2005 tehdyn päätöksen laillisuutta pitäen lähtökohtana päivämäärää 31.12.2007 eli ajankohtana, jona aikaisempaa lainsäädäntöä, joka oli yhteisön oikeuden vastainen, oli edelleen sovellettava.

IV Asian tarkastelu

25. Kyseisessä tuomiossa Bundesverfassungsgericht katsoi, että sen 28.3.2006 antamassa tuomiossa mainituilla siirtymätoimenpiteillä, jotka mahdollistavat Baijerin osavaltiossa sovellettavan vedonlyöntisäännöstön voimassa pitämisen tietyin edellytyksin, ei voida poistaa ennen kyseisen tuomion antamista tehtyjen kieltävien hallinnollisten päätösten lainvastaisuutta, joten nämä päätökset on kumottava.

27. Ennen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien ennakkoratkaisukysymysten tarkastelua näyttää tarpeelliselta esittää seuraavat huomiot yhtäältä näiden kysymysten tutkittavaksi ottamisesta ja toisaalta lähtökohdasta, johon ne perustuvat.

A *Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen*

28. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen voitaisiin asettaa kyseenalaiseksi Bundesverfassungsgerichtin 22.11.2007 antaman tuomion valossa. Myös Norjan hallitus on katsonut, että ennakkoratkaisukysymyksiä ei voida ottaa tutkittavaksi, koska nämä kysymykset ovat hypoteettisia, sillä sitä, että NRW:n osavaltion säännöstö on ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, ei Norjan hallituksen mukaan ole osoitettu.

29. Ensimmäisen kohdan osalta voidaan pohtia, onko pääasiassa riitautetut toimet kumottava Bundesverfassungsgerichtin antaman tuomion perusteella, jolloin tältä ennakkoratkaisupyynnöltä puuttuisi kohde.

30. On kuitenkin todettava, että 8.8.2008 päivätyssä vastauksessaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin totesi, että sen ennakkoratkaisukysymyksillä oli edelleen merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Se selitti, että pääsian kanteen ratkaisemiseksi sen oli tarkasteltava asiaa pitäen lähtökohtana päivämäärää 31.12.2007 eli hetkeä, jolloin Bundesverfassungsgerichtin ja Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalenin vahvistamien siirtymätoimenpiteiden perusteella säännöstöä, jossa WW:tä kiellettiin tarjoamasta urheiluvedonlyöntejä Tipicon lukuun, sovellettiin edelleen.

31. Kysymys siitä, mitä päivämäärää Verwaltungsgericht Kölnin on pidettävä lähtökohtana sen käsiteltäväksi saatetun kumoamiskanteen ratkaisemiseksi, sekä niiden päätelmien määrittäminen, jotka on tehtävä Bundesverfassungsgerichtin 22.11.2007 antamasta tuomiosta pääasiassa kyseessä olevien toimien osalta, riippuvat kansallisen oikeuden aineellisista säännöistä ja menettelysäännöistä, minkä vuoksi ne kuuluvat ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen harkintavaltaan.

32. Kun otetaan huomioon kansallisen tuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen välinen tehtävänjako ennakkoratkaisumenettelyssä sekä tätä menettelyä ohjaava yhteistyön henki, on todettava, että Verwaltungsgericht Köln katsoo, että pääasia on edelleen vireillä kyseisessä tuomioistuimessa, ja että se pysyttää kysymyksensä.

33. Koska nämä kysymykset koskevat yhteisön oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimen on mielestäni annettava ratkaisu asiassa, koska vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 234 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 yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. [8]

34. Toisen kohdan, joka koskee Norjan hallituksen esittämää väitettä, osalta on totta, että kuten sekä komissio että Saksan hallitus korostivat, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kysymykset nousevat esiin vain siinä tapauksessa, että NRW:n osavaltion urheiluvedonlyöntisäännöstö on todella yhteisön oikeuden vastainen. Olen myös sitä mieltä näiden väliintulijoiden tavoin, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien selvitysten valossa se, onko kyseisen tuomioistuimen tätä seikkaa koskeva arviointi perusteltu, voidaan asettaa kyseenalaiseksi.

35. Tämän vuoksi on mielestäni perusteltua, että ennakkoratkaisumenettelyä ohjaavan yhteistyön hengen mukaisesti ja jotta ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella olisi käytössään kaikki seikat, jotka liittyvät yhteisön oikeuden tulkintaan ja jotka voivat olla sille hyödyksi asian ratkaisemiseksi, unionin tuomioistuin antaa tälle tuomioistuimelle ohjeita, joiden perusteella se voi tutkia uudelleen, onko sen lähtökohta perusteltu.

36. Mahdollisuus siitä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näiden ohjeiden valossa muuttaa tätä lähtökohtaa, ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että unionin tuomioistuin toteaa, että tämän tuomioistuimen esittämiä ennakkoratkaisukysymyksiä ei voida ottaa tutkittaviksi, ja kieltäytyy vastaamasta niihin. Vaikka kyseinen lähtökohta on asiakirja-aineiston perusteella edelleen kiistanalainen, on myös mahdollista, että kansallinen tuomioistuin vahvistaa sen, koska kysymys siitä, onko NRW:n osavaltion säännöstö laadittu ja täytäntöönpantu konkreettisesti siten, että sillä saavutetaan sen suojelupäämäärät johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, perustuu loppujen lopuksi sen toimivaltaan kuuluvaan arviointiin. [9]

37. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuin voi kieltäytyä vastaamasta ennakkoratkaisukysymykseen, joka koskee yhteisön oikeuden tulkintaa, vain poikkeuksellisissa olosuhteissa, jos on ilmeistä, että pyydetyllä tulkinnalla ei ole mitään yhteyttä pääasian ratkaisuun, jos ongelma on luonteeltaan hypoteettinen tai jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa tämän asian ratkaisun kannalta hyödyllisen vastauksen ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle. [10]

38. Tällaisia perusteita vastaamisesta kieltäytymiseen ei esillä olevassa asiassa ole.

8 – Ks. äskettäinen esimerkki: asia C-314/08, Filipiak, tuomio 19.11.2009 (Kok., s. I-11049, 40 kohta).

9 – Asia C-67/98, Zenatti, tuomio 21.10.1999 (Kok., s. I-7289, 37 kohta) sekä em. asia Gambelli ym., tuomion 66 kohta.

10 – Em. asia Filipiak, tuomion 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

39. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, joka katsoo, että urheiluvedonlyöntialan säännöstö, jonka perusteella kyseisessä tuomioistuimessa riitautetut toimet annettiin, on ristiriidassa sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa, pyrkii nimittäin selvittämään, voidaanko velvoitteesta, joka aiheutuu yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaatteesta ja jonka mukaan tätä säännöstöä ei voida soveltaa ja kyseiset toimet on kumottava, poiketa ja jos voidaan, millä edellytyksin. Se esittää tämän kysymyksen, koska sen liittovaltion perustuslakituomioistuin ja sittemmin sen muutoksenhakutuomioistuin ovat katsoneet, että vaikka kyseinen säännöstö on perustuslain vastainen, se on pidettävä voimassa.

40. Mielestäni unionin tuomioistuimella on tiedossaan riittävät tosiseikat ja oikeudelliset seikat tähän kysymykseen vastaamiseksi. Lisäksi se, että tämän kysymyksen taustalla oleva lähtökohta perustuu kansallisen tuomioistuimen arviointiin ja että tämä tuomioistuin voi pysyttää sen, osoittaa, että tätä kysymystä ei esitetä puhtaasti hypoteettisen ongelman yhteydessä ja että ei ole ilmeistä, että sillä ei ole mitään yhteyttä pääasian ratkaisuun.

41. Katson siis, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät ennakkoratkaisukysymykset on otettava tutkittavaksi.

B *Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen lähtökohta, jonka mukaan NRW:n osavaltion säännöstö on yhteisön oikeuden vastainen*

42. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että NRW:n osavaltion urheiluvedonlyöntien alan säännöstö on ristiriidassa palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa, sellaisena kuin tätä vapautta tulkittiin edellä mainitussa asiassa Gambelli ym. annetussa tuomiossa, koska luvan saaneet kansalliset elimet rohkaisevat tällaisiin vedonlyönteihin osallistumista, joten tällä säännöstöllä ei taata peliriippuvuuden tehokasta torjuntaa. Se esittää seuraavaksi, että WestLotton toteuttamat muutokset toimintansa harjoittamiseen Bundesverfassungsgerichtin ohjeiden mukaisesti eivät poista tätä yhteisön oikeuden vastaisuutta, koska yhteisön oikeuden mukaisuus edellyttää myös muutoksia monopolitoiminnan harjoittamisen oikeudellisiin edellytyksiin.

43. Oikeudellisen päättelyn vaiheet, joiden päätteeksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoi, että asianomainen säännöstö ei ole yhteisön oikeuden mukainen, vaikuttavat kiistattomilta.

44. Edellä mainitussa asiassa Gambelli ym. annetusta tuomiosta on nimittäin pääteltävissä, että WW, joka tarjoaa urheiluvedonlyöntejä Maltalle sijoittautuneen yhtiön

välittäjänä, voi vedota EY 49 artiklan määräyksiin. [11] Yhdyn myös komission analyysiin, jonka mukaan WW voi vedota yksinomaan perustamissopimuksen palvelujen tarjoamisen vapautta koskeviin määräyksiin muttei sen sijoittautumisvapautta koskeviin määräyksiin, koska kyseessä on Saksan oikeuden mukaan perustettu yhtiö, joka harjoittaa toimintaansa Saksassa.

45. On lisäksi kiistatonta, että NRW:n osavaltion säännöstön kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jolla kielletään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen yhtiön järjestämien urheiluvedonlyöntien tarjoaminen kyseisessä osavaltiossa, on rajoitus palvelujen tarjoamisen vapauteen.

46. Vaikka tällainen rajoitus voidaan perustella yleisen järjestyksen turvaamisella tai yleisen edun mukaisella pakottavalla syyllä, jollainen on esimerkiksi kuluttajien suojaaminen siltä, että heitä houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, sen on myös oltava oikeassa suhteessa tähän päämäärään nähden, mikä merkitsee sitä, että tähän päämäärään pyritään johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. [12] Edellä mainitussa asiassa Gambelli ym. antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että tämä edellytys ei täyty, kun jäsenvaltio on ottanut käyttöön rajoittavan säännöstön rahapelien alalla ainoana tarkoituksena kuluttajien suojaaminen liiallisen pelitoimintaan tuhlaamisen aiheuttamilta vaaroilta, vaikka tosiasiassa se pyrkii vahvasti houkuttelemaan näitä samoja kuluttajia osallistumaan kyseisiin peleihin. [13]

47. Lopuksi on todettava, kuten olen jo muistuttanut, että kansallisen tuomioistuimen on arvioitava, onko kyseessä oleva säännöstö pantu konkreettisesti täytäntöön sillä tavoiteltujen päämäärien mukaisesti.

48. Päätelmä, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on päätynyt, voidaan puolestaan asettaa kyseenalaiseksi kahden seuraavan näkemyksen valossa.

49. Ensinnäkin – kuten Norjan hallitus on todennut – ei voida sulkea pois sitä, että perustuslain vaatimukset ovat tiukempia kuin yhteisön oikeuden vaatimukset, ainakin edellä mainitussa asiassa Gambelli ym. annettua tuomiota seuranneessa oikeuskäytännössä vahvistettujen täsmennysten valossa.

50. Näin ollen yhdistetyissä asioissa Placanica ym. 6.3.2007 annetussa tuomiossa katsottiin, [14] että jos jäsenvaltion rahapelien alan säännöstön tavoitteena on kanavoida tämä toiminta valvottavissa oleviin piireihin, jotta voidaan estää tämän toiminnan hyväksikäyttö rikollisiin päämääriin, luvan saaneiden

11 – Em. asia Gambelli ym., tuomion 58 kohta.
12 – Ibidem, tuomion 67 kohta.
13 – Ibidem, tuomion 69 kohta.
14 – Yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04 (Kok., s. I-1891).

toimijoiden on muodostettava luotettava mutta samanaikaisesti houkutteleva vaihtoehto kielletylle toiminnalle, mikä itsessään voi merkitä laajan pelivalikoiman tarjoamista, tietynlaajuista mainontaa ja turvautumista uusiin jakelutekniikoihin. [15]

51. Tällä hetkellä vireillä olevissa asioissa C-203/08, Sporting Exchange, ja C-258/08, Ladbrokes Betting & Gaming ja Ladbrokes International, unionin tuomioistuimen tarkasteltavana on jäsenvaltion säännöstö, jossa rahapeleihin sovelletaan monopolijärjestelmää kuluttajien suojaamiseksi peliriippuvuudelta ja rikollisuuden torjumiseksi.

52. Olen ehdottanut, että unionin tuomioistuin katsoo, että se, että rahapelitoiminnan harjoittamisen yksinoikeuden haltijat tässä jäsenvaltiossa voivat tehdä tarjonnastaan houkuttelevan kehittämällä uusia pelejä ja turvautumalla mainontaan, ei sellaisenaan ole ristiriidassa tämän jäsenvaltion tavoittelemien päämäärien kanssa kokonaisuutena tarkasteltuina. Tässä esimerkkitapauksessa merkitystä on sillä, että jäsenvaltio valvoo tiukasti uusien pelien kehittämistä ja mainontaa ja että sitä rajoitetaan, jotta se on myös kuluttajien suojaamista peliriippuvuudelta koskevan päämäärän mukaista.

53. Koska käytännössä tasapainoa näiden kahden päämäärän välille on vaikea löytää, olen ehdottanut unionin tuomioistuimelle, että tämä myöntää jäsenvaltioille laajan harkintavallan. Sen, pyritäänkö kyseessä olevalla säännöstöllä saavuttamaan nämä päämäärät johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, kun toimivaltaiset viranomaiset ja rahapelitoiminnan harjoittamisen yksinoikeuden haltija tai haltijat soveltavat sitä käytännössä, on perustuttava kansallisen tuomioistuimen suorittamaan tämän säännöstön konkreettisten vaikutusten analyysiin.

54. Toisin sanoen se, että rahapelitoiminnan harjoittamisen yksinoikeuden haltija tai haltijat mainostavat jäsenvaltiossa, joka on rajoittanut tämän toiminnan harjoittamista kuluttajien suojaamiseksi liialliseen tuhlaamiseen houkuttelemiselta ja peliriippuvuudelta, ei välttämättä osoita sen edellytyksen huomiotta jättämistä, jonka mukaan näihin päämääriin on pyrittävä johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, eikä näin ollen sitä, että tämä säännöstö on yhteisön oikeuden vastainen. Kansallisen tuomioistuimen on otettava huomioon asianomaisen säännöstön kaikki päämäärät ja arvioitava sen konkreettisia vaikutuksia kuluttajiin sen laajan harkintavallan valossa, joka jäsenvaltioilla tällä alalla on.

55. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei toiseksi ole selittänyt, miksi oikeudelliset edellytykset, joilla rajataan oikeudenhaltijan

15 – Tuomion 55 kohta.

toimintaa, joka koskee urheiluvedonlyöntien tarjoamista, ovat yhteisön oikeuden vastaisia sillä tavalla, että kyseisen tuomioistuimen mukaan WestLotton toteuttamat muutokset toimintansa harjoittamiseen Bundesverfassungsgerichtin ohjeiden mukaisesti eivät voi poistaa tätä yhteisön oikeuden vastaisuutta.

56. Lopuksi on korostettava, että yhdistetyissä asioissa Stoß ym.[16] unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi on tällä hetkellä saatettu useita ennakkoratkaisukysymyksiä, joilla pyritään nimenomaisesti siihen, että voitaisiin arvioida, onko Baden-Württembergin ja Hessen osavaltioissa urheiluvedonlyöntien alalla sovellettava säännöstö, joka on hyvin samankaltainen kuin NRW:n osavaltiossa voimassa oleva säännöstö, yhteisön oikeuden mukainen.

57. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi siis myös joutua tarkastelemaan uudelleen lähtökohtaansa näissä asioissa, joita unionin tuomioistuin käsittelee rinnakkain tämän asian kanssa, annettavien tuomioiden seurauksena.

58. Katson näin ollen, että ennen ennakkoratkaisukysymysten analysoimista on hyödyllistä antaa ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle seuraavat ohjeet lähtökohdasta, jolle sen kysymykset perustuvat:

– Jäsenvaltion säännöstöllä, jolla rajoitetaan urheiluvedonlyöntien tarjoamista perustamissopimuksessa tarkoitettujen tai oikeuskäytännössä oikeutettuina pidettyjen etujen puolustamiseksi, on pyrittävä näihin päämääriin johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, jotta se on yhteisön oikeuden mukainen.

– Kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä, täyttyykö tämä edellytys, ja sen on otettava huomioon asianomaisen säännöstön kaikki päämäärät ja arvioitava sen konkreettisia vaikutuksia kuluttajiin sen laajan harkintavallan valossa, joka jäsenvaltioilla tällä alalla on.

– Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi myös tarvittaessa ottaa huomioon ohjeet, jotka perustuvat edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Stoß ym. annettavaan tuomioon.

C *Pääasian tarkastelu*

59. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämien ennakkoratkaisukysymysten tarkastelussa on lähdettävä liikkeelle siitä,

16 – Yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07.

että asianomainen säännöstö on rajoitus, joka ei ole perusteltavissa, palvelujen tarjoamisen vapauteen, koska sillä ei myötävaikuteta vedonlyöntitoiminnan rajoittamiseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.

60. Kyseinen tuomioistuin katsoo perustellusti, että koska sen kansallinen säännöstö on tällä tavoin ristiriidassa välittömästi sovellettavan yhteisön oikeuden määräyksen kanssa,[17] sen on oltava soveltamatta tätä säännöstöä.

61. Yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Simmenthal antamassaan tuomiossa omaksuman kannan, joka on sittemmin pysytetty vakiintuneessa oikeuskäytännössä, mukaisesti tilanteessa, jossa kansallisen oikeuden säännöksen ja välittömästi sovellettavan yhteisön oikeuden oikeussäännön välillä on ristiriita, kansallinen tuomioistuin on velvollinen varmistamaan tämän oikeussäännön täyden vaikutuksen niin, että se tarvittaessa jättää omasta aloitteestaan soveltamatta kyseistä sääntöä, vaikka se olisi annettu myöhemmin kuin kyseinen yhteisön oikeussääntö, eikä sen tarvitse pyytää tai odottaa tämän kansallisen oikeussäännön poistamista lainsäädäntöteitse tai jollakin muulla perustuslain mukaisella tavalla.[18]

62. Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää, voidaanko tästä velvoitteesta poiketa.

63. Se tiedustelee näin ollen lähinnä, voiko jäsenvaltion tuomioistuin soveltaa edelleen poikkeuksellisesti ja tilapäisesti kansallista säännöstöään urheiluvedonlyöntien alalla, vaikka tällä säännöstöllä rajoitetaan perusteettomasti palvelujen tarjoamisen vapautta, koska sillä ei myötävaikuteta vedonlyöntitoiminnan rajoittamiseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.

64. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa esittävänsä tämän kysymyksen, koska 28.6.2006 tekemässään päätöksessä Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen jätti tilapäisesti huomiotta yhteisön oikeuden ensisijaisuuden, jotta ei syntyisi ”oikeudellista aukkoa, jota ei voida hyväksyä”. Tämän päätöksen perusteella urheiluvedonlyöntiä koskevan lain riidanalaisia säännöksiä sovelletaan siis edelleen tilapäisesti, vaikka ne ovat EY 49 artiklan vastaisia, ja niihin sovelletaan samoja ajallisia ja aineellisia edellytyksiä, jotka Bundesverfassungsgericht hyväksyi Baijerin säännöstön osalta perustuslain 12 §:ssä säädetyn ammatinharjoittamisen vapauden valossa.

65. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen selvityksistä ilmenee myös, että 2.8.2006 tekemässään päätöksessä Bundesverfassungsgericht hyväksyi samat siirtymätoimenpiteet NRW:n osavaltion säännöstön osalta.

17 – Perustamissopimusten määräysten, joilla otetaan käyttöön palvelujen tarjoamisen vapaus, välitön sovellettavuus vahvistettiin asiassa 33/74, Binsbergen, 3.12.1974 annetussa tuomiossa (Kok., s. 1299, Kok., Ep. II, s. 385).

18 – Em. asia Simmenthal, tuomion 24 kohta ja em. asia Filipiak, tuomion 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

66. Nämä seikat voidaan ymmärtää siten, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, voidaanko edellä mainitussa Simmenthal-oikeuskäytännössä asetetusta velvoitteesta poiketa kahdesta erillisestä syystä eli yhtäältä siksi, että Bundesverfassungsgericht päätti pitää riidanalaisen säännöstön voimassa 31.12.2007 saakka, ja toisaalta siksi, että on tarpeen välttää oikeudellinen tyhjiö, joka voisi vahingoittaa NRW:n osavaltion kuluttajia.

67. Liittovaltion perustuslakituomioistuimen antamien ratkaisujen vaikutuksen osalta vastaus tutkittuun ennakkoratkaisukysymykseen voidaan johtaa hyvin selvästi edellä mainitussa asiassa Filipiak annetusta tuomiosta.

68. Kyseiseen tuomioon johtaneessa tapauksessa yhteisöjen tuomioistuimen arvioitavana oli tilanne, jossa jäsenvaltion perustuslakituomioistuin oli todennut tämän jäsenvaltion tuloverolainsäädännön, joka osoittautui sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden vastaiseksi, kyseisen jäsenvaltion perustuslain vastaiseksi. Kyseinen tuomioistuin oli kuitenkin lykännyt päivää, jona tämä lainsäädäntö menetti sitovan vaikutuksensa.

69. Kansallinen tuomioistuin, jonka käsiteltäväksi oli saatettu veroviranomaisen ja verovelvollisen, joka oli käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, välinen asia, tiedusteli yhteisöjen tuomioistuimelta, merkitsikö ensisijaisuuden periaate sitä, että sen oli oltava soveltamatta kyseistä lainsäädäntöä, vaikka sen perustuslakituomioistuin oli jatkanut tämän lainsäädännön vaikutuksia.

70. Yhteisöjen tuomioistuin muistutti, miten kansallisen tuomioistuimen on ratkaistava ristiriita kansallisen oikeuden säännöksen ja välittömästi sovellettavan yhteisön oikeuden oikeussäännön välillä. Edellä mainitun Simmenthal-oikeuskäytännön mukaisesti tämä ristiriita ratkeaa kansallisen tuomioistuimen osalta siten, että se soveltaa yhteisön oikeutta ja jättää tarvittaessa soveltamatta sille vastaista kansallista säännöstä, eikä siten, että se toteaa kansallisen säännöksen mitättömäksi, mikä kuuluu asianomaisen jäsenvaltion viranomaisten ja tuomioistuinten toimivaltaan. [19]

71. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että se, että perustuslakituomioistuin on lykännyt päivämäärää, jolloin riidanalaiset kansalliset säännökset menettävät sitovan vaikutuksensa, ei estä ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta olemaan yhteisön oikeuden ensisijaisuutta koskevan periaatteen mukaisesti soveltamatta mainittuja säännöksiä sen ratkaistavana olevassa oikeudenkäynnissä. [20]

72. Toisin sanoen perustuslainmukaisuuden valvonnalla ja yhteisön oikeuden mukaisuuden valvonnalla on voitava olla vaikutuksia ilman, että ne joutuvat ristiriitaan toistensa

19 – Em. asia Filipiak, tuomion 82 kohta.
20 – Ibidem, tuomion 84 kohta.

kanssa. Näin ollen samalla tavoin kuin kansallisen tuomioistuimen velvollisuudet edellä mainitun Simmenthal-oikeuskäytännön perusteella rajoittuvat ristiriitatilanteisiin yhteisön oikeussäännön ja kansallisen oikeuden säännöksen välillä, perustuslakituomioistuimen ratkaisu, jolla lykätään ajallisesti seurauksia, jotka perustuvat kansallisen lain ristiriitaan perustuslain kanssa, ei voi vaikuttaa kansallisen tuomioistuimen velvollisuuteen varmistaa yhteisön oikeuden ensisijaisuus aina, kun tällainen ristiriita ilmenee.

73. Tästä seuraa, että esillä olevassa asiassa se, että riidanalainen säännöstö on myös perustuslain vastainen ja että Bundesverfassungsgericht on päättänyt pitää tämän säännöstön voimassa siirtymäajan, ei voi mitenkään vähentää ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen velvollisuutta olla soveltamatta sitä käsiteltävänään olevassa asiassa, kun se katsoo, että kyseinen säännöstö on EY 49 artiklan vastainen.

74. Edellä mainitun Simmenthal-oikeuskäytännön mukaisesti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on siis oltava soveltamatta riidanalaista säännöstöä sikäli kuin se on vahingollinen WW:n kaltaiselle palvelujen tarjoajalle, joka voi vedota EY 49 artiklaan. Tämä oikeuskäytäntö ei sen sijaan mitenkään estä sitä, että kyseistä säännöstöä sovelletaan edelleen kolmansiin valtioihin sijoittautuneisiin urheiluvedonlyöntien tarjoajiin, jotka eivät voi vedota palvelujen tarjoamisen vapauteen eivätkä sijoittautumisvapauteen.

75. Tutkitun kysymyksen tarkastelu ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämän toisen perusteen valossa saa minut nyt arvioimaan, voidaanko riidanalainen säännöstö pitää siitä huolimatta, että se on palvelujen tarjoamisen vapauden vastainen, voimassa tarvittavan ajan, jotta toimivaltaiset viranomaiset voivat antaa uuden, yhteisön oikeuden mukaisen säännöstön.

76. Tällä voimassa pitämisellä pyritään kansallisen tuomioistuimen mukaan välttämään se, että tämän ajanjakson ajan on olemassa oikeudellinen tyhjiö, jonka ansiosta kaikki muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet urheiluvedonlyöntien tarjoajat voisivat tarjota vedonlyöntejään NRW:n osavaltioon sijoittautuneille kuluttajille ilman muuta sääntelyä kuin alkuperävaltiossa voimassa oleva sääntely.

77. Riidanalaisen säännöstön voimassa pitämisen seurauksena olisi siis paitsi se, että kansallinen tuomioistuin voisi soveltaa sitä käsiteltävänään olevassa asiassa, myös se, että kaikki kansalliset viranomaiset tuomioistuimet mukaan lukien voisivat edelleen soveltaa sitä koko tällä tavoin määritellyn siirtymäajan.

78. Tarkastellun problematiikan arvioimiseksi asianmukaisesti on myös muistutettava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen lähtökohdan mukaan asianomaisella säännöstöllä ei voida torjua tehokkaasti peliriippuvuutta. Toisin sanoen tämän lähtökohdan mukaan tämän säännöstön vaikutus on se, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita

palveluntarjoajia kielletään tarjoamasta urheiluvedonlyöntejä NRW:n osavaltiossa asuville kuluttajille, mutta sillä ei kyetä suojaamaan kyseisiä kuluttajia siltä, että luvan saanut toimija houkuttelee heitä tällaisten vedonlyöntien liialliseen harjoittamiseen.

79. Useat jäsenvaltiot, jotka ovat väliintulijoina tässä asiassa, ovat väittäneet, että NRW:n osavaltion riidanalaista säännöstöä on voitava soveltaa yhteisön oikeuden mukaisen lainsäädännön antamiseen saakka. Ne ovat perustaneet tämän näkemyksen useisiin perusteluihin, jotka voidaan tiivistää lyhyesti seuraavalla tavalla.

80. Yhtäältä yhteisön toimen, joka julistetaan lainvastaiseksi joko sen pätevyyttä koskevan ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä tai kumoamiskanteen yhteydessä, vaikutukset voidaan EY 231 artiklan toisen kohdan perusteella pysyttää oikeusvarmuuden säilyttämiseksi ja sellaisen lainsäädännöllisen tyhjiön välttämiseksi, jolla vahingoitetaan päämääriä, joihin tällä toimella pyritään.

81. Toisaalta siirtymäajan mahdollisuuden täydellinen poissulkeminen olisi näiden jäsenvaltioiden mukaan ristiriidassa sen harkintavallan kanssa, joka jäsenvaltioille on annettu yhteiskuntajärjestyksen suojaamiseksi ja niiden kansalaisten suojaamiseksi rahapeleihin liittyviltä vaaroilta.

82. Lopuksi on todettava, että siirtymäajan hyväksyminen perustuu kyseisten jäsenvaltioiden mukaan myös EY 228 artiklan 2 kohdan määräyksiin, joissa todetaan, että jos jäsenvaltio ei ole pannut täytäntöön yhteisöjen tuomioistuimen tuomiota, jonka mukaan jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä velvollisuutensa, tälle on annettava perusteltu lausunto ennen uuden jäsenyysvelvoitteiden noudattamista koskevan menettelyn aloittamista, minkä vaikutuksena on kyseisten jäsenvaltioiden mukaan viimeisen määräajan antaminen jäsenvaltiolle.

83. Toisin kuin nämä jäsenvaltiot katson, että ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle ei voida antaa lupaa soveltaa tällaista säännöstöä, kun se on todennut, että se on ristiriidassa EY 49 artiklan kanssa.

84. Perustan tämän kannan seuraaviin perusteluihin. Yhtäältä jo periaatteessa tämän säännöstön voimassa pitäminen edes siirtymäajan loukkaisi yhteisön oikeuden ensisijaisuutta ja oikeutta saada asiansa tosiasiallisesti tuomioistuimen käsiteltäväksi. Jos toisaalta edellä mainitussa Simmenthal-oikeuskäytännössä asetetusta velvoitteesta olisi mahdollista poiketa poikkeuksellisissa olosuhteissa, tätä poikkeusta ei voitaisi soveltaa, kun yhtäältä riidanalaisella säännöstöllä ei kyetä saavuttamaan sen päämääriä ja kun toisaalta syyt, joiden vuoksi se on yhteisön oikeuden vastainen, perustuvat tuomioon, joka annettiin ennakkoratkaisuasiassa 18 kuukautta ennen pääasiassa riitautettujen toimien antamista, kuten esillä olevassa asiassa.

1. Periaatteelliset esteet

85. Aluksi on todettava, että tähän päivään mennessä on hyväksytty yksinomaan se, että ajallisesti yhteisön oikeuden vaikutuksia jäsenvaltioiden oikeuteen voidaan muuttaa yksinomaan menneisyyden osalta.

86. Näin ollen asiassa Defrenne annetusta tuomiosta [21] lähtien yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että ennakkoratkaisuasiassa tulkintapyynnöstä annetun tuomion taannehtivan vaikutuksen periaatteesta voidaan poiketa poikkeuksellisissa olosuhteissa, kun tällä taannehtivalla vaikutuksella olisi vakavia taloudellisia seurauksia oikeudellisiin suhteisiin, joihin oli ryhdytty vilpittömässä mielessä, sellaisen epävarmuuden vuoksi, joka vallitsi yhteisön oikeuden tosiasiallisesta ulottuvuudesta. [22]

87. Niin ikään vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan oikeusvarmuuden periaatteen mukaan yhteisön oikeudessa ei velvoiteta jäsenvaltioita asettamaan kyseenalaisiksi hallinnollisia tai oikeudellisia toimia, jotka ovat lopullisia. [23]

88. Tähän saakka ainoa tilanne, jossa kansallinen tuomioistuin on voinut lykätä yhteisön oikeuden määräyksen tai säännöksen vaikutuksia tulevaisuudessa, on tilanne, jossa johdetun oikeuden säädös riitautetaan uskottavasti kyseisessä tuomioistuimessa ja unionin tuomioistuin tutkii tämän toimen pätevyyden. Kantajan on myös pitänyt esittää vakuuttavia seikkoja pätemättömyysväitteensä tueksi ja osoittaa kansalliselle tuomioistuimelle, että kyseisen toimen soveltamista on lykättävä unionin tuomioistuimen ratkaisuun saakka.

89. Tällä esimerkillä ei kuitenkaan ole merkitystä esillä olevassa asiassa tarkastellun kysymyksen kannalta, koska esimerkki liittyy yhteisön oikeuden säännökseen, jonka laillisuus on uskottavasti riitautettu ja jota unionin tuomioistuin tutkii.

90. Mahdollisuudesta pidentää ajallisesti oikeussäännön vaikutuksia sen yhteisön oikeuden vastaisuudesta huolimatta toki määrätään nimenomaisesti EY 231 artiklan toisessa kohdassa, kun asetus on julistettu mitättömäksi suoran kanteen yhteydessä.

91. On myös kiistatonta, että yhteisöjen tuomioistuimet ovat laajentaneet tämän määräyksen soveltamisalaa kaikkiin johdetun oikeuden toimiin ja että sitä sovelletaan myös pätevyyden valvontaa koskevissa ennakkoratkaisuasioissa. Näin ollen kun unionin tuomioistuimet toteavat suorassa kumoamiskanneasiassa tai pätevyyden valvontaa koskevassa ennakkoratkaisuasiassa, että yhteisön johdetun oikeuden toimi on lainvastainen ja että

21 – Asia 43/75, tuomio 8.4.1976 (Kok., s. 455, Kok. Ep. III, s. 63).

22 – Ks. mm. yhdistetyt asiat C-367/93–C-377/93, Roders ym., tuomio 11.8.1995 (Kok., s. I-2229, 43 kohta).

23 – Asia C-234/04, Kapferer, tuomio 16.3.2006 (Kok., s. I-2585, 24 kohta) ja yhdistetyt asiat C-392/04 ja C-422/04, i-21 Germany ja Arcor, tuomio 19.9.2006 (Kok., s. I-8559, 51 kohta).

se on kumottava, ne voivat katsoa, että tällä toimella on edelleen tiettyjä vaikutuksia joko sen toimen voimaan tuloon saakka, jolla tämä toimi on korvattava, tai näiden tuomioistuinten määrittämän ajanjakson. [24]

92. Kyseisen määräyksen soveltaminen perustuu oikeusvarmuuden suojaamisesta aiheutuviin syihin. On kyse siitä, että estetään sellaisten oikeudellisten tilanteiden asettaminen kyseenalaiseksi, jotka ovat syntyneet ennen tuomion julistamista, tai että vältetään se, että asianomaisen toimen kumoaminen aiheuttaa oikeudellisen tyhjiön, jolla voidaan vaarantaa tämän toimen päämäärät.

93. Näin ollen äskettäin yhdistetyissä asioissa Kadi ja Al Barakaat International Foundation vastaan neuvosto ja komissio 3.9.2008 antamassaan tuomiossa [25] yhteisöjen tuomioistuin totesi, että asetus, [26] jossa säädettiin muun muassa valittajan varojen jäädyttämisestä, oli annettu tämän osalta useiden perusoikeuksien vastaisesti ja se oli kumottava, ja päätti pitää sen vaikutukset voimassa kolmen kuukauden ajan tuomion julistamisesta, jotta Euroopan unionin neuvosto voisi korjata nämä loukkaukset. [27]

94. Toisin kuin jäsenvaltiot, jotka ovat väliintulijoina tässä asiassa, katson, että jos EY 231 artiklan toisessa kohdassa määrättyä mahdollisuutta sovelletaan kansallisen oikeuden sääntöihin, jotka ovat ristiriidassa välittömästi sovellettavan yhteisön oikeussäännön kanssa, törmätään vaikeasti ylitettävissä oleviin periaatteellisiin esteisiin.

95. Näin ollen on niin, että kun tarkastelen syitä, joiden perusteella yhteisöjen tuomioistuin on määritellyt kansallisen tuomioistuimen velvollisuudet, kun tämä joutuu ratkaisemaan ristiriidan näiden kahden oikeussääntötyypin välillä, totean, että se on katsonut seuraavaa.

96. Ensinnäkin välittömästi sovellettavan yhteisön oikeussäännön on saatava täydet vaikutuksensa yhdenmukaisella tavalla kaikissa jäsenvaltioissa tämän oikeussäännön voimaantulosta lähtien ja koko sen voimassaolon ajan, koska tämä oikeussääntö on välitön oikeuksien ja velvollisuuksien lähde kaikille, joita se koskee, olivatpa kyseessä jäsenvaltiot tai yksityiset oikeussubjektit. [28]

24 – Asia 4/79, Providence agricole de la Champagne, tuomio 15.10.1980 (Kok., s. 2823, 45 ja 46 kohta); asia C-21/94 parlamentti v. neuvosto, tuomio 5.7.1995 (Kok., s. I-1827, 29–32 kohta) ja asia C-166/07, parlamentti v. neuvosto, tuomio 3.9.2009 (Kok., s. I-7135, 72–75 kohta).

25 – Yhdistetyt asiat C-402/05 P ja C-415/05 P (Kok., s. I-6351).

26 – Kyseessä oli tiettyihin Osama bin Ladenia, al-Qaida-verkostoa ja Talebania lähellä oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvista erityisistä rajoittavista toimenpiteistä sekä Afganistaniin suuntautuvan tiettyjen tavaroiden ja palvelujen viennin kieltämisestä, Afganistanin Talebania koskevien lentokiellon ja varojen sekä muiden taloudellisten resurssien jäädyttämisen laajentamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 467/2001 kumoamisesta 27.5.2002 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 881/2002 (EYVL L 139, s. 9).

27 – Tuomion 373 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

28 – Em. asia Simmenthal, tuomion 14 ja 15 kohta.

97. Toiseksi ensisijaisuuden periaatteesta seuraa, että välittömästi sovellettavat yhteisön oikeussäännöt jo pelkällä voimaantullollaan estävät kaikkien niiden kanssa ristiriidassa olevien kansallisten säännösten soveltamisen. [29]

98. Kolmanneksi EY 234 artiklan tehokas vaikutus heikkenisi, jos kansallinen tuomioistuin ei voisi soveltaa välittömästi yhteisön oikeutta ennakkoratkaisuasiassa annetun tuomion mukaisesti.

99. Yhteisöjen tuomioistuin on päätellyt tästä, että yhteisöjen oikeuden luonteesta johtuvien vaatimusten kanssa ovat yhteensopimattomia kaikki sellaiset kansallisen oikeusjärjestyksen oikeussäännöt tai lainsäädännölliset, hallinnolliset taikka tuomioistuinten käytännöt, jotka heikentäisivät yhteisön oikeuden tehokkuutta estämällä sen, että yhteisön oikeuden soveltamiseen toimivaltainen tuomioistuin voi jo yhteisöjen oikeuden soveltamisajankohtana tehdä kaiken tarpeellisen sellaisten kansallisten säännösten syrjäyttämiseksi, jotka mahdollisesti estävät edes väliaikaisesti yhteisön normien täyden tehokkuuden. [30]

100. Lisäksi asiassa Factortame ym. antamassaan tuomiossa [31] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että yhteisön oikeuden tehokkuutta ja yhdenmukaista soveltamista koskevat vaatimukset antavat kansalliselle tuomioistuimelle toimivallan kieltää tai keskeyttää sellaisen kansallisen oikeuden säännöksen soveltaminen, jonka oletetaan olevan ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, perustamissopimuksessa myönnettyjen oikeuksien takaamiseksi tilapäisesti, vaikka sen kansallisessa lainsäädännössä ei tätä sallittaisi.

101. On ilmeistä, että sen hyväksyminen, että kansallisen oikeuden sääntöä, joka on ristiriidassa välittömästi sovellettavan yhteisön oikeussäännön kanssa, voitaisiin edelleen soveltaa, heikentää yhteisön oikeuden tehokasta ja yhdenmukaista soveltamista ja loukkaa näin ollen tämän oikeuden ensisijaisuuden periaatetta.

102. Tämän osalta on muistutettava, että asiassa Costa annetun tuomion [32] mukaan ”yhteisön oikeuden täytäntöönpanon tehokkuus ei voi olla erilainen eri jäsenvaltioissa myöhemmän kansallisen lainsäädännön vuoksi ilman, että tämä vaarantaisi perustamissopimuksen –– tavoitteiden saavuttamista ja aiheuttaisi [EY 12] artiklassa kiellettyä syrjintää”; kyseisessä artiklassa kielletään kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä perustamissopimuksen soveltamisalalla. [33]

103. Se, että kansallinen tuomioistuin soveltaa kansallisen oikeuden sääntöä, vaikka kantaja on perustellusti väittänyt, että se ei ole yhteisön oikeuden mukainen, merkitsee asian tosiasiallista saamista tuomioistuimen käsiteltäväksi koskevan oikeuden epäämistä ja heikentää EY 234 artiklan tehokasta vaikutusta.

29 – Ibidem, tuomion 17 kohta.

30 – Ibidem, tuomion 22 ja 23 kohta.

31 – Asia C-213/89, tuomio 19.6.1990 (Kok., s. I-2433, Kok. Ep. X, s. 453).

32 – Asia 6/64, tuomio 15.7.1964 (Kok., s. 1141).

33 – Ibidem., s 1159.

104. On muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tehokasta oikeussuojaa koskeva periaate on jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuva yhteisön oikeuden yleinen periaate, ja se on vahvistettu Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 ja 13 artiklassa; lisäksi tämä periaate on vahvistettu uudelleen Nizzassa 7.12.2000 julistetun Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa. [34]

105. EY 234 artiklan tehokkaan vaikutuksen ja vapaalla liikkuvuudella myönnettyjen oikeuksien välittömän vaikutuksen tavoitteena on nimenomaisesti se, että yksityinen oikeussubjekti voi riitauttaa jäsenvaltion lainsäädännön ja saada ratkaisun, jonka mukaan sitä ei sovelleta häneen, kun se on ristiriidassa liikkuvuutta koskevan perusvapauden kaltaisen yhteisön oikeuden määräyksen tai säännöksen kanssa.

106. Näin ollen kun tutkitaan ennakkoratkaisuasiassa annetun tuomion taannehtivan vaikutuksen rajoittamista koskevaa oikeuskäytäntöä, todetaan, että yhteisöjen tuomioistuin on pyrkinyt sovittamaan yhteen vilpittömässä mielessä luotujen aikaisempien tilanteiden oikeusvarmuuden suojelemisen ja asian tosiasiallista saamista tuomioistuimen käsiteltäväksi koskevan oikeuden vahvistamalla poikkeuksen siihen, että tuomiolla ei ole taannehtivaa vaikutusta, niiden henkilöiden hyväksi, jotka ovat saattaneet asian vireille tuomioistuimessa tai esittäneet vastaavan vaatimuksen ennen sen tuomion antamista.

107. Yhteisöjen tuomioistuin on soveltanut tätä oikeuskäytäntöä sekä tulkintatuomioissaan [35] että ennakkoratkaisupyyntöasioissa, joissa se on julistanut yhteisön oikeussäännön mitättömäksi. [36]

34 – (EYVL C 364, s. 1). Ks. em. yhdistetyt asiat Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, tuomion 335 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

35 – Ks. mm. asia C-262/96, Sürül, tuomio 4.5.1999 (Kok., s. I-2685), jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta turkkilaisiin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä tehdyn ETY–Turkki-assosiaationeuvoston päätöksen N:o 3/80 (EYVL 1983, L 110, s. 60) 3 artiklan 1 kohdan välittömään oikeusvaikutukseen ei voitu vedota tätä tuomiota edeltäneisiin ajanjaksoihin liittyviä etuuksia koskevien vaatimusten tueksi sen epävarmuuden, joka vallitsi tämän säännöksen soveltamisalan osalta, ja niiden vaarojen vuoksi, jotka koskivat jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien järkyttämistä, lukuun ottamatta henkilöitä, jotka ennen tätä päivää ovat saattaneet asian vireille tuomioistuimessa tai esittäneet vastaavan vaatimuksen (112 ja 113 kohta).

36 – Asiassa C-228/92, Roquette Frères, 26.4.1994 antamansa tuomion (Kok., s. I-1445) 25–27 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa:
”– – yhteisöjen tuomioistuimen on sen käyttäessä mahdollisuutta rajoittaa ajallisesti yhteisön asetuksen ennakkoratkaisupyynnön perusteella tapahtuvaa pätemättömäksi toteamista määriteltävä, voidaanko tästä rajoituksesta poiketa tuomiossa sen pääasian asianosaisen hyväksi, joka on nostanut kansallisessa tuomioistuimessa asetuksen kansallista täytäntöönpanotoimea koskevan kanteen, vai onko päinvastoin katsottava, että asetuksen pätemättömäksi toteaminen, jolla on vaikutuksia ainoastaan tulevaisuudessa, on riittävä korjaamiskeino tämän asianosaisen osalta (ks. asia 112/83, Société des produits de maïs, tuomio 27.2.1985, Kok., s. 719, Kok. Ep. VIII, s. 95, 18 kohta).
Kun on kyse asianosaisesta, joka on pääasian kantajan tavoin riitauttanut kansallisessa tuomioistuimessa pätemättömän yhteisön asetuksen perusteella tehdyn (valuutan tasausmaksujen) perintäilmoituksen, tällaisen ennakkoratkaisupyynnön perusteella tapahtuvan pätemättömäksi julistamisen vaikutusten ajallisella rajaamisella olisi se seuraus, että kansallinen tuomioistuin hylkäisi riidanalaisesta perintäilmoituksesta nostetun kanteen, vaikka yhteisöjen tuomioistuin olisi todennut asetuksen, jonka perusteella ilmoitus on annettu, pätemättömäksi samassa menettelyssä.
Pääasian kantajan kaltaiselta talouden toimijalta evättäisiin näin ollen oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan silloin, kun toimielimet syyllistyvät yhteisön oikeuden rikkomiseen, ja [EY 234 artiklan] tehokas vaikutus vaarannettaisiin.”

108. Pääasiassa riidanalaisen säännöstön soveltaminen WW:hen, mikä johtaisi sen kanteen hylkäämiseen perusteettomana, merkitsisi sellaisia oikeuksia koskevan tehokkaan oikeussuojan epäämistä tältä kantajalta, jotka tälle on myönnetty suoraan palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevilla perustamissopimuksen määräyksillä.

109. Perusoikeus tehokkaaseen oikeussuojaan ja yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaate ovat siis mielestäni vaikeasti ylitettävissä olevia esteitä, kun on kyse mahdollisuudesta vahvistaa poikkeus edellä mainitussa Simmenthal-oikeuskäytännössä vahvistettuun periaatteeseen.

110. Toissijaisesti ja tilanteessa, jossa katsotaan, että sen jälkeen, kun kansallisen oikeuden säännöllä suojattua etua on vertailtu yhteisön määräyksellä myönnettyihin oikeuksiin, mikä olisi verrattavissa siihen, mitä yhteisöjen tuomioistuin teki edellä mainitussa asiassa Kadi ja Al Barakaat International Foundation vastaan neuvosto ja komissio perusoikeuksien ja terrorismin torjunnan välillä, tällainen poikkeus voisi olla kuviteltavissa, sitä ei mielestäni voida hyväksyä esillä olevan asian tilanteessa seuraavista syistä.

2. Esillä olevalle asialle ominaiset lisäesteet

111. Mielestäni on olemassa kaksi estettä sille, että asianomaisen säännöstön kaltainen kansallinen lainsäädäntö voitaisiin pitää voimassa, vaikka se on yhteisön oikeuden vastainen.

112. Ensimmäinen este liittyy siihen, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen lähtökohdan mukaan tällä säännöstöllä ei myötävaikuteta vedonlyöntitoiminnan rajoittamiseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. Toisin sanoen kyseisen säännöstön vaikutus on se, että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita vedonlyöntien järjestäjiä kielletään tarjoamasta pelejään NRW:n osavaltiossa asuville kuluttajille, mutta sillä ei suojata näitä kuluttajia siltä, että luvan saanut toimija houkuttelee näitä kuluttamaan liiallisesti peleihin.

113. Väitettä, jonka mukaan asianomaisen säännöstön voimassa pitäminen on tarpeen oikeudellisen tyhjiön estämiseksi, ei siis voida hyväksyä, koska kyseinen säännöstö itse ei ole omiaan kuluttajien suojaamiseen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen lähtökohdan mukaan se on tosiasiassa pelkkä syrjivä tai ainakin protektionistinen toimenpide.

114. Toinen este liittyy siihen, että saman lähtökohdan mukaan riidanalainen säännöstö on ristiriidassa palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa niiden kriteerien valossa, jotka yhteisöjen tuomioistuin vahvisti edellä mainitussa

asiassa Gambelli ym. antamassaan tuomiossa, joka annettiin yli 18 kuukautta ennen pääasiassa riitautettujen toimien hyväksymistä.

115. Kun unionin tuomioistuin rajoittaa ajallisesti tuomioidensa taannehtivaa soveltamista, se pyrkii sovittamaan yhteen tämän poikkeuksen yhteisön oikeuden tehokkaaseen soveltamiseen sen vaatimuksen kanssa, joka koskee tämän oikeuden yhdenmukaisen tulkinnan varmistamista kaikissa jäsenvaltioissa. Tämän osalta on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhtäältä vain unionin tuomioistuin itse voi päättää tästä rajaamisesta. [37]

116. Toisaalta – ja tällä toisella seikalla on merkityssä tässä – vaikutusten ajallinen rajaaminen voidaan tehdä ainoastaan samassa tuomiossa, jossa annetaan tulkinta yhteisön oikeussäännöstä. Näin ollen unionin tuomioistuimen mukaan tällainen rajoitus voidaan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti tehdä ainoastaan siinä samassa tuomiossa, jossa annetaan pyydetty tulkintaratkaisu. [38]

117. Tämä edellytyksen peruste on seuraava. Unionin tuomioistuimelta pyydetyn yhteisön oikeussäännön tulkinnan ajalliset vaikutukset on välttämättä määritettävä käyttäen lähtökohtana tiettyä yhtenäistä ajankohtaa. Tältä osin periaatteella, jonka mukaan tällainen rajoitus voidaan tehdä ainoastaan siinä samassa tuomiossa, jossa annetaan pyydetty tulkintaratkaisu, varmistetaan jäsenvaltioiden ja muiden oikeussubjektien yhdenvertainen kohtelu yhteisön oikeuteen nähden ja täytetään samalla oikeusvarmuuden periaatteesta johtuvat vaatimukset. [39]

118. Näin ollen on niin, että kun unionin tuomioistuin toteaa ennakkoratkaisuasiassa annetussa tuomiossa, että sen antama tulkinta yhteisön oikeudesta perustuu sen aikaisempaan tuomioon, jossa se ei ole rajoittanut ajallisesti tämän tuomion vaikutuksia, se katsoo, että jälkimmäisen tuomion ajallisia vaikutuksia ei voida rajoittaa. [40]

119. Näin ollen sen hyväksyminen, että edellä mainitusta Simmenthal-oikeuskäytännöstä voitaisiin poiketa esillä olevassa asiassa, olisi ristiriidassa edellä mainitun oikeuskäytännön kanssa. Lisäksi tämän vaikutuksesta jäsenvaltiot vapautettaisiin EY 10 artiklassa vahvistettuun lojaalisuusvelvollisuuteen perustuvasta velvoitteestaan mukauttaa jatkuvasti ja mahdollisimman nopeasti lainsäädäntöään yhteisön oikeuskäytännön mukaan tarvitsematta odottaa, että niiden lainsäädäntö itse asetetaan kyseenalaiseksi ennakkoratkaisupyynnössä tai jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä.

37 – Asia C-212/94, FMC ym., tuomio 8.2.1996 (Kok., s. I-389, 56 kohta). Näin ollen yhteisöjen tuomioistuimen mukaan yhteisön oikeuden yhdenmukaisen ja yleisen soveltamisen perusvaatimuksesta johtuu, että yksinomaan yhteisöjen tuomioistuimen asiana on päättää sen antaman tulkinnan ajallisesta rajoittamisesta (asia 61/79, Denkavit italiana, tuomio 27.3.1980, Kok., s. 1205, Kok. Ep. V, s. 149, 18 kohta).

38 – Asia C-292/04, Meilicke ym., tuomio 6.3.2007 (Kok., s. I-1835, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 – Ibidem, tuomion 37 kohta.

40 – Ibidem, tuomion 38–41 kohta.

120. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan siis, että ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle vastataan, että jäsenvaltion tuomioistuin ei voi jatkaa urheiluvedonlyöntien alan kansallisen säännöstönsä soveltamista poikkeuksellisesti ja siirtymäajan, jos tällä säännöstöllä rajoitetaan perusteettomasti palvelujen tarjoamisen vapautta, koska sillä ei myötävaikuteta vedonlyöntitoiminnan rajoittamiseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.

121. Koska ehdotan, että kysymykseen siitä, voidaanko edellä mainitussa Simmenthal-oikeuskäytännössä vahvistetusta velvoitteesta poiketa, vastataan kieltävästi, ei vaikuta tarpeelliselta tutkia toista ennakkoratkaisukysymystä, joka koskee tällaisen poikkeuksen edellytyksiä.

V Ratkaisuehdotus

122. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa seuraavasti Verwaltungsgericht Kölnin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin:

Jäsenvaltion säännöstöllä, jolla rajoitetaan urheiluvedonlyöntien tarjoamista EY:n perustamissopimuksessa tarkoitettujen tai oikeuskäytännössä oikeutettuina pidettyjen etujen puolustamiseksi, on pyrittävä näihin päämääriin johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, jotta se on yhteisön oikeuden mukainen.

Kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä, täyttyykö tämä edellytys, ja sen on otettava huomioon asianomaisen säännöstön kaikki päämäärät ja arvioitava sen konkreettisia vaikutuksia kuluttajiin sen laajan harkintavallan valossa, joka jäsenvaltioilla tällä alalla on.

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi myös tarvittaessa ottaa huomioon ohjeet, jotka perustuvat edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoß ym., annettavaan tuomioon.

Jäsenvaltion tuomioistuin ei voi jatkaa urheiluvedonlyöntien alan kansallisen säännöstönsä soveltamista poikkeuksellisesti ja siirtymäajan, jos tällä säännöstöllä rajoitetaan perusteettomasti palvelujen tarjoamisen vapautta, koska sillä ei myötävaikuteta vedonlyöntitoiminnan rajoittamiseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.