Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

12 päivänä syyskuuta 2013 *

Sijoittautumisvapaus — Palvelujen tarjoamisen vapaus — EY 43 ja EY 49 artikla — Onnenpelit — Vedonlyöntien kerääminen — Lupaedellytykset — Poliisin myöntämää lupaa ja toimilupaa koskeva vaatimus — Kansallinen säännöstö — Pakolliset vähimmäisetäisyydet vetojen keräämispisteiden välillä — Rajatylittävät toiminnot, jotka ovat rinnastettavissa toimiluvan kohteena oleviin toimintoihin — Kielto — Onnenpelialan lupien vastavuoroinen tunnustaminen

Yhdistetyissä asioissa C-660/11 ja C-8/12,

joissa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Italia) on esittänyt 5.12.2011 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 27.12.2011 ja 2.1.2012, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

Daniele Biasci,

Alessandro Pasquini,

Andrea Milianti,

Gabriele Maggini,

Elena Secenti ja

Gabriele Livi

vastaan

Ministero dell'Interno ja

Questura di Livorno,

SNAI – Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA:n

osallistuessa asian käsittelyyn (C-660/11),

sekä

Cristian Rainone,

Orentino Viviani ja

Miriam Befani

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

vastaan

Ministero dell'Interno,

Questura di Prato ja

Questura di Firenze,

SNAI – Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA:n,

Stanley International Betting Ltd:n ja

Stanleybet Malta ltd:n

osallistuessa asian käsittelyyn (C-8/12),

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Ilešič sekä tuomarit E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh, C. Toader (esittelevä tuomari) ja C. G. Fernlund,

julkisasiamies: P. Cruz Villalón,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 18.4.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Daniele Biasci, Alessandro Pasquini, Andrea Milianti, Gabriele Maggini, Elena Secenti, Gabriele Livi, Cristian Rainone, Orentino Viviani ja Miriam Befani, edustajinaan avvocato A. Dossena ja avvocato F. Donati,

— SNAI – Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA, edustajinaan avvocato G. Viciconte, avvocato C. Sambaldi, avvocato A. Fratini ja avvocato F. Filpo,

— Stanley International Betting Ltd, edustajinaan avvocato D. Agnello, avvocato A. Piccinini ja avvocato M. Mura,

— Stanleybet Malta ltd, edustajinaan avvocato R. Jacchia, avvocato A. Terranova, avvocato F. Ferraro, avvocato Agnello ja avvocato Piccinini,

— Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato S. Fiorentino ja esperto A. Bizzarai,

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

— Maltan hallitus, asiamiehenään A. Buhagiar, avustajanaan avukat G. Kimberley,

— Portugalin hallitus, asiamiehinään L. Inez Fernandes, A. P. Barros ja A. Silva Coelho,

— Euroopan komissio, asiamiehinään E. Traversa, D. Nardi ja I. V. Rogalski,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat EY 43 ja EY 49 artiklan tulkintaa.

2 Pyynnöt on esitetty asioissa, joissa valittajina ovat Daniele Biasci, Alessandro Pasquini, Andrea Milianti, Gabriele Maggini, Elena Secenti ja Gabriele Livi ja vastapuolina Ministero dell'Interno (sisäministeriö) ja Questura di Livorno (Livornon poliisiviranomainen) (asia C-660/11), ja asioissa, joissa valittajina ovat Cristian Rainone, Orentino Viviani ja Miriam Befani ja vastapuolina Ministero dell'Interno, Questura di Prato (Praton poliisiviranomainen) ja Questura di Firenze (Firenzen poliisiviranomainen) (asia C-8/12).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3 Italian lainsäädännön mukaan vetojen kerääminen ja hallinnoiminen edellyttää tarjouskilpailun perusteella saatua toimilupaa ja poliisin myöntämää lupaa. Tämän lainsäädännön rikkomisesta voidaan määrätä rikosoikeudellinen seuraamus.

Toimiluvat

4 Siihen saakka, kun sovellettavaa lainsäädäntöä muutettiin vuonna 2002, sellaisille toimijoille, jotka olivat pääomayhtiöitä, joiden osakkeet noteerattiin säännellyillä markkinoilla, ei voitu myöntää toimilupaa onnenpelejä varten. Kyseiset toimijat oli siis suljettu pois toimilupien myöntämiseksi vuonna 1999 järjestetyistä tarjouskilpailuista. Tämän poissulkemisen laittomuus EY 43 ja EY 49 artiklan kannalta on todettu muun muassa yhdistetyissä asioissa C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Placanica ym., 6.3.2007 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-1891).

5 Pelialaa uudistettiin Italiassa unionin oikeuteen perustuvien vaatimusten mukaiseksi talouden ja yhteiskunnan elvyttämistä ja julkisten menojen hillitsemistä ja järkeistämistä koskevista kiireellisistä säännöksistä sekä verotuloja ja veronkierron estämistä koskevista toimenpiteistä 4.7.2006 annetulla asetuksella nro 223 (decreto legge n. 233, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), sellaisena kuin se on laiksi muunnettuna 4.8.2006 annetulla lailla nro 248 (GURI nro 18, 11.8.2006; jäljempänä Bersani-asetus).

6 Bersani-asetuksen 38 §:n, jonka otsikko on ”Toimenpiteet laittoman pelaamisen torjumiseksi”, 1 momentin mukaan ennen 31.12.2006 annetaan joukko säännöksiä ”sääntöjenvastaisen ja laittoman pelaamisen leviämisen ehkäisemiseksi, veronkierron ja veropetosten torjumiseksi pelialalla sekä pelaajien suojan varmistamiseksi”.

7 Bersani-asetuksen 38 §:n 2 ja 4 momentissa otetaan käyttöön uudet yhtäältä muihin tapahtumiin kuin hevoskilpailuihin ja toisaalta hevoskilpailuihin liittyvien onnenpelien jakelua koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Niiden mukaan

— muihin tapahtumiin kuin hevoskilpailuihin liittyviä onnenpelejä varten avataan vähintään 7 000 uutta myyntipistettä ja hevoskilpailuihin liittyviä onnenpelejä varten vähintään 10 000 uutta myyntipistettä

— myyntipisteiden enimmäismäärä kuntaa kohden vahvistetaan asukasluvun perusteella ja ottamalla huomioon myyntipisteet, joille on jo myönnetty toimilupa vuoden 1999 tarjouskilpailun johdosta

— uusien myyntipisteiden on oltava tietyn vähimmäisetäisyyden päässä niistä myyntipisteistä, joille on jo myönnetty toimilupa vuoden 1999 tarjouskilpailun johdosta

— Amministrazione autonoma dei monopoli di Staton (valtion monopolien itsenäinen hallintoelin, jäljempänä AAMS), joka toimii Italian talous- ja valtiovarainministeriön alaisuudessa, tehtävänä on vuoden 1999 tarjouskilpailun johdosta myönnettyjen toimilupien haltijoiden ”suojaa koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen määrittäminen”.

Poliisin myöntämät luvat

8 Toimilupajärjestelmä liittyy kiinteästi poliisin lupajärjestelmään, josta säädetään yleisen turvallisuuden alan lainsäädännön yhtenäisen tekstin hyväksymisestä 18.6.1931 annetussa kuninkaan asetuksessa nro 773 (Regio decreto n. 773 – Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza; GURI nro 146, 26.6.1931), sellaisena kuin se on muutettuna 23.12.2000 annetun lain nro 388 (GURI nro 302, 29.12.2000, Supplemento ordinario) 37 §:n 4 momentilla (jäljempänä kuninkaan asetus).

9 Kuninkaan asetuksen 88 §:n mukaan poliisin lupa, joka edellyttää hakijan henkilökohtaisen ja ammatillisen kelpoisuuden selvittämiseksi järjestettävien tutkimusten suorittamista, voidaan myöntää onnenpelialalla yksinomaan niille, joilla on toimilupa. Italian lainsäädännössä säädetään lisäksi jopa vuoden mittaiseen vankeusrangaistukseen yltävistä rikosoikeudellisista seuraamuksista henkilölle, joka tarjoaa yleisölle onnenpelejä ilman toimilupaa tai poliisin myöntämää lupaa.

Bersani-asetuksen mukaisesti järjestetyt tarjouspyyntömenettelyt

10 Bersani-asetuksen säännökset pantiin täytäntöön AAMS:n vuonna 2006 käynnistämillä tarjouskilpailuilla. Tarjouskilpailuja koskevassa asiakirja-aineistossa oli muun muassa kahdeksan liitettä sisältävät sopimusasiakirjat sekä AAMS:n ja toimiluvan saajan välistä sopimusta koskeva luonnos muihin tapahtumiin kuin hevoskilpailuihin liittyvien onnenpelin osalta (jäljempänä sopimusluonnos).

11 Sopimusluonnoksen 23 kohdan 3 alakohdan mukaan AAMS määrää toimiluvan menetetyksi, jos toimiluvan haltija markkinoi suoraan tai välillisesti Italian alueella tai Italian alueen ulkopuolella sijaitsevien televiestimien välityksellä pelejä, jotka voidaan rinnastaa yleisölle tarjottaviin peleihin tai muihin AAMS:n hoitamiin peleihin tai Italian oikeusjärjestyksessä kiellettyihin peleihin.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

12 Pääasian valittajat hoitavat tiedonsiirtokeskuksia (jäljempänä TSK) itävaltalaisen yhtiön Goldbet Sportwetten GmbH:n (jäljempänä Goldbet) lukuun. Viimeksi mainitulla on Tirolin hallituksen myöntämä toimilupa vedonlyönnin toimeenpanoon (bookmaker).

13 Pääasian valittajat ovat esittäneet Tribunale amministrativo regionale per la Toscanassa, että Goldbet-yhtiöllä on kotipaikka Innsbruckissa (Itävalta), että se toimii vedonlyönnin toimeenpanijana (bookmaker), että sillä on toimilupa useissa eri maissa ja että toimivaltaiset viranomaiset valvovat tarkasti sen toiminnan sääntöjenmukaisuutta.

14 Goldbetin ja pääasioiden valittajien välisen suhteen osalta viimeksi mainitut esittävät, että vedonlyönnin toimeenpanosta vastaa yksinomaan Goldbet. Saatuaan TSK:n välittämän tiedon vetotarjouksesta, Goldbetilla on valta vapaan harkintansa mukaan joko hyväksyä tai hylätä veto, kun taas TSK:n toiminnasta vastaavan henkilön tehtävänä on ainoastaan yhteyden luominen vedonlyöjän ja

vedonlyönnin ulkomaisen toimeenpanijan välille. Valittajien mukaan tarjottu palvelu muodostuu näin ainoastaan vedonlyöjille tarjottavasta yhteydestä ja tietojen siirrosta, joiden avulla yksittäiseltä vedonlyöjältä saatu veto saadaan toimitetuksi vedonlyönnin toimeenpanijalle.

15 Pääasioiden valittajat katsovat, ettei niiden harjoittamaa toimintaa voida pitää vetojen asettamisena toisen lukuun, mistä huolimatta ne ovat hakeneet toimivaltaisilta viranomaisilta kuninkaan asetuksen 88 §:ssä tarkoitettua poliisin lupaa. Hakemukset on hylätty sillä perusteella, ettei Goldbetillä ollut Italiassa AAMS:n myöntämää toimilupaa, jota poliisin luvan myöntäminen kuninkaan asetuksen 88 §:n mukaan edellyttää.

16 Pääasian valittajat ovat valittaneet kukin erikseen ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen ja vaatineet hakemustensa hylkäämisestä tehtyjen päätösten kumoamista ja edeltävää päätösten täytäntöönpanokieltoa vetoamalla muun muassa jäsenvaltioiden välistä vastavuoroista tunnustamista koskevan periaatteen loukkaamiseen. Valittajien mukaan Italian lainsäädännöllä loukataan tätä periaatetta, koska sen seurauksena muissa jäsenvaltioissa asianmukaisesti toimiluvan saaneet yhtiöt eivät voi toimia luvan myöntäneen jäsenvaltion rajojen ulkopuolella.

17 SNAI – Sindacato Nazionale Agenzie Ippiche SpA on kyseessä olevissa neljässä riita-asiassa, joista asia C-660/11 muodostuu, osallistunut asian käsittelyyn väliintulijana tukien vastapuolena olevan ministero dell'internon vaatimuksia vedonlyönnin ja yleisölle tarjottavien pelien toimeenpanosta sekä hevosurheilukilpailujen ja urheilukilpailujen vetojen ja tuloksiin liittyvän veikkauksen panosten keräämisessä ja välittämisessä käytettäviä teknologisia telepalveluja tarjoavana valtion toimiluvan haltijana. Stanley International Betting Ltd ja Stanleybet Malta ltd tukevat myös väliintulijoina vastapuolen vaatimuksia riita-asioissa, joista asia C-8/12 muodostuu.

18 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että pääasioissa kyseessä olevat oikeudelliset seikat ja tosiseikat ovat olennaisilta osiltaan samat kuin ne, joista oli kysymys yhdistetyissä asioissa C-72/10 ja C-77/10, Costa ja Cifone, 16.2.2012 annetussa tuomiossa, minkä vuoksi se on esittänyt unionin tuomioistuimelle kysymyksiä, jotka ovat olennaisilta osin samat kuin ne, jotka Corte suprema di cassazione oli esittänyt asioissa, joista oli kyse mainitussa tuomiossa, joka koski sellaisen kansallisen lainsäädännön, jolla oli pyritty suojelemaan ennen sääntelyn muuttamista myönnettyjä toimilupia, yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa. Lisäksi se kysyy unionin tuomioistuimelta, onko unionin oikeuden mukaisena pidettävä kuninkaan asetuksen 88 §:ssä säädettyä poliisin luvan myöntämismenettelyä sekä sitä, ettei Italian oikeudessa hyväksytä onnenpelialan lupien vastavuoroista tunnustamista.

19 Tribunale amministrativo regionale per la Toscana on tässä vaiheessa päättänyt lykätä asian ratkaisemista ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko EY 43 ja EY 49 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat lähtökohtaisesti esteenä sellaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle kuin [kuninkaan asetuksen] 88 §, jonka mukaan ’vedonlyönnin toimeenpanoon tarvittavan luvan voivat saada yksinomaan ne, joilla on toimilupa tai lupa, jonka on myöntänyt ministeriö tai muu sellainen elin, jolle on lain mukaan varattu oikeus vedonlyöntien järjestämiseen tai hallinnoimiseen, sekä toimiluvan haltijan tai luvan saaneen henkilön tämän saman toimiluvan tai luvan nojalla tähän valtuuttamat henkilöt’, ja 25.3.2010 annetun asetuksen nro 40, joka on muunnettu laiksi lailla nro 73/2010, 2 §:n 2 ter momentti, jonka perusteella yleistä turvallisuutta koskevien säädösten koonnoksen 88 §:ää, joka säädettiin [kuninkaan asetuksella], on tulkittava siten, että siinä tarkoitettu lupa, joka on myönnetty sellaiseen kaupalliseen toimintaan, jossa toimeenpannaan yleisölle tarjottavia rahapelejä ja kerätään vetoja, on pätevä vasta sen jälkeen, kun valtiovarainministeriön alaisuudessa toimiva [AAMS] on myöntänyt tällaisesta toiminnasta vastaaville toimijoille nimenomaisen toimiluvan tällaisten pelien toimeenpanoon ja niiden pelipanosten keräämiseen?

2) Onko edellä mainittuja EY 43 ja EY 49 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat lähtökohtaisesti esteenä myös sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle kuin [Bersani-asetuksen] 38 §:n 2 momentti, jonka mukaan ’30.12.2004 annetun lain [(laki vuoden 2005 talousarviosta)] nro 311 1 §:n 287 momentti korvataan seuraavasti:

’287. Valtiovarainministeriön – [AAMS] – päätöksellä muissa kuin hevosurheilukilpailuissa toimeenpantavien pelien jakelua koskevat yksityiskohtaiset säännöt annetaan seuraavien kriteerien mukaisesti:

a) Muista kuin hevosurheilukilpailuista toimeenpantavina peleinä voidaan toimeenpanna muita kuin hevosurheilukilpailuja koskevia totalisaattorivetoja ja kiinteäkertoimisia vetoja, urheilutuloksiin liittyviä veikkauksia, totip-tyyppistä tulosveikkausta, 498 momentissa tarkoitettuja hevosurheilukilpailuja koskevia vetoja sekä kaikkia muita yleisölle tarjottavia pelejä, jotka kohdistuvat muihin kuin hevosurheilukilpailuihin.

b) Jossakin Euroopan unionin tai Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltiossa tai sellaisessa muussa valtiossa vedonlyöntitoimintaa harjoittavat toimijat, jotka täyttävät [AAMS]:n määrittelemät luotettavuusvaatimukset, voivat kerätä vetoja muista kuin hevosurheilukilpailuista.

c) Vetoja kerätään myyntipisteissä, joiden pääasiallisena toimialana on yleisölle tarjottavien pelituotteiden myynti, ja myyntipisteissä, jotka myyvät pelituotteita muun toimintansa ohessa; myyntipisteille, joiden pääasiallisena toimialana on yleisölle tarjottavien pelituotteiden myynti, voidaan antaa yksinoikeus tietyntyyppisten vetojen tarjoamiseen.

d) Toiminnallisiksi on tarkoitus saada vähintään 7 000 uutta myyntipistettä, joista ainakin 30 prosenttia myy yleisölle tarjottavia pelituotteita pääasiallisena toimialanaan.

e) Kussakin kunnassa toimivien myyntipisteiden enimmäismäärä vahvistetaan suhteessa kunnan asukasmäärään ja ottamalla huomioon niihin jo sijoitetut myyntipisteet.

f) Yli 200 000 asukkaan kunnissa yleisölle tarjottavien pelituotteiden myyntiä pääasiallisena toimialanaan harjoittavat myyntipisteet sijoitetaan vähintään 800 metrin etäisyydelle kunnassa jo olevista myyntipisteistä ja alle 200 000 asukkaan kunnissa vähintään 1 600 metrin etäisyydelle kuntaan jo sijoitetuista myyntipisteistä.

g) Yli 200 000 asukkaan kunnissa myyntipisteet, jotka myyvät yleisölle tarjottavia pelituotteita muun toimintansa ohessa, sijoitetaan vähintään 400 metrin etäisyydelle kunnassa jo olevista myyntipisteistä ja alle 200 000 asukkaan kunnissa vähintään 800 metrin etäisyydelle kuntaan jo sijoitetuista myyntipisteistä tämän vaikuttamatta niihin myyntipisteisiin, joissa 30.6.2006 kerätään urheilutuloksiin liittyviä veikkauksia.

h) Myyntipisteitä koskevat toimiluvat jaetaan yhden tai useamman kaikille toimijoille avoimen menettelyn perusteella, jossa vähimmäistarjous ei voi jäädä alle 25 000 euron kutakin sellaista myyntipistettä kohti, jonka pääasiallisena toimialana on yleisölle tarjottavien pelituotteiden myynti, eikä alle 7 500 euron kutakin sellaista myyntipistettä kohti, joka myy yleisölle tarjottavia pelituotteita muun toimintansa ohessa.

i) Myyntipisteillä on mahdollisuus järjestää etäpelejä, mukaan luettuina taitopelit, joissa on rahapalkinto, vähintään 200 000 euron maksun suorittamisen jälkeen.

– –

l) Niistä muista urheilutapahtumista kuin hevosurheilukilpailuista, joista säädetään 1.3.2006 annetussa valtiovarainministeriön asetuksessa nro 111 tarkoitetulla asetuksella, toimeenpantavaa kiinteäkertoimista vedonlyöntiä varten myönnetyn toimiluvan haltijoiden oikeuksien turvaamisesta annetaan yksityiskohtaiset määräykset?'

Edellä mainittujen unionin oikeusperiaatteiden ja [Bersani-asetuksen] 38 §:n 2 momentin yhteensopivuutta koskevan kysymyksen kohteena ovat yksinomaan tämän kansallisen säännöksen ne kohdat, joissa a) vahvistetaan yleinen suuntaus suojata ennen muuttunutta lainsäädäntöä myönnettyjen toimilupien haltijoita ja b) säädetään velvollisuudesta perustaa uudet myyntipisteet määrätylle etäisyydelle jo olemassa olevista myyntipisteistä eli velvollisuudesta, jolla saatettaisiin tosiasiallisesti taata saavutetun kaupallisen aseman säilyminen. Kysymyksen kohteena on myös se yleinen näkemys, jonka [AAMS] on omaksunut [Bersanin asetuksen] 38 §:n 2 momentin tulkinnasta sisällyttämällä toimilupasopimuksiin (23 kohdan 3 alakohta) edellä kuvatun irtisanomislausekkeen niiden tapausten varalta, joissa harjoitetaan suoraan tai välillisesti tähän toimintaan rinnastettavaa rajatylittävää toimintaa?

3) Jos edellä esitettyyn kysymykseen vastataan myöntävästi eli jos edellisissä kohdissa kuvatut kansalliset säännökset katsotaan yhteisön oikeussääntöjen mukaisiksi, onko EY 49 artiklaa tulkittava siten, että rajoitettaessa palvelujen tarjoamisen vapautta yleistä etua koskevista syistä on ensin varmistuttava siitä, ettei tätä yleistä etua ole jo otettu riittävästi huomioon säännöksillä, valvonnalla ja tarkastuksilla, joita palvelun suorittajaan sovelletaan sen sijoittautumisvaltiossa?

4) Jos edellä esitettyyn kysymykseen vastataan myöntävästi edellisessä kohdassa tarkoitetulla tavalla, onko ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tällaisen rajoituksen oikeasuhteisuutta arvioidessaan otettava huomioon, että kyseessä olevat säännökset ovat palveluntarjoajan sijoittautumisvaltiossa valvonnan intensiivisyyden osalta yhtä tiukkoja tai jopa tiukempia kuin valtiossa, jossa palveluja tarjotaan?"

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

20 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäinen kysymys koskee pääasiallisesti sitä, onko EY 43 ja EY 49 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa velvoitetaan yhtiöt, jotka haluavat harjoittaa onnenpeleihin liittyvää toimintaa, hankkimaan valtion myöntämän toimiluvan lisäksi poliisin luvan toimintansa harjoittamiselle ja jonka mukaan poliisin lupa voidaan myöntää ainoastaan sellaisille hakijoille, joilla jo on mainittu toimilupa.

21 Oikeuskäytännössä on jo todettu, että pääasioissa kyseessä olevalla kansallisella lainsäädännöllä rajoitetaan sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta sikäli kuin siinä kielletään rangaistusseuraamusten uhalla onnenpelitoiminnan harjoittaminen ilman valtion myöntämää toimilupaa tai sen poliisin myöntämää lupaa (em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22 Tällaiset rajoitukset voivat kuitenkin olla sallittuja EY 45 ja EY 46 artiklassa nimenomaisesti määrättyinä poikkeustoimenpiteinä, joita voidaan soveltaa EY 55 artiklan nojalla myös palvelujen tarjoamisen vapauteen, tai ne voivat olla oikeutettuja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti yleistä etua koskevista pakottavista syistä (yhdistetyt asiat C-186/11 ja C-209/11, Stanleybet International ym., tuomio 24.1.2013, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 Unionin tuomioistuin on jo kuitenkin todennut pääasiassa kyseessä olevasta lainsäädännöstä, että vain onnenpeleihin liittyvän rikollisuuden torjuntaan tähtäävällä tavoitteella voidaan oikeuttaa tästä lainsäädännöstä johtuvat perusvapauksien rajoitukset edellyttäen, että tällaiset rajoitukset ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia, ja vain, jos käyttöön otetut keinot ovat johdonmukaisia ja järjestelmällisiä (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 52–55 kohta ja em. yhdistetyt asiat Costa ja Cifone, tuomion 61–63 kohta).

24 Tässä yhteydessä on muistettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan toimilupajärjestelmä voi olla tehokas tapa valvoa onnenpelitoiminnan harjoittajia, kun tarkoituksena on estää tämän toiminnan hyväksikäyttö rikollisiin tai vilpillisiin päämääriin (ks. em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 57 kohta).

25 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin selvitettävä, vastaako kansallisella lainsäädännöllä perustettu toimilupajärjestelmä, sikäli kuin sillä rajoitetaan onnenpelialan toimijoiden määrää, todella tavoitteeseen estää se, että tämän alan toimintaa hyväksikäytetään rikollisiin tai vilpillisiin päämääriin. Sen on niin ikään selvitettävä, täyttävätkö nämä rajoitukset unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvat edellytykset niiden oikeasuhteisuuden osalta (ks. em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 58 kohta).

26 Sen poliisin lupaa koskevan vaatimuksen osalta, jonka nojalla alan toimijat ja näiden toimipaikat tarkastetaan aluksi ja näitä valvotaan sitten jatkuvasti, on oikeuskäytännössä jo todettu, että vaatimus myötävaikuttaa selvästi tavoitteeseen välttää se, että nämä toimijat ovat mukana rikollisessa tai vilpillisessä toiminnassa, ja se näyttää olevan täysin oikeasuhteinen toimenpide tämän tavoitteen saavuttamiseksi (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 65 kohta).

27 Se, että toimijalla on oltava sekä toimilupa että poliisin lupa voidakseen päästä kyseisille markkinoille, ei ole myöskään sellaisenaan suhteeton kansallisen lainsäätäjän tavoitteeseen eli onnenpeleihin liittyvän rikollisuuden torjuntaan nähden.

28 Koska poliisin lupia myönnetään ainoastaan toimiluvan haltijoille, toimilupien myöntämismenettelyssä tapahtuneet virheet rasittaisivat näin myös poliisin lupien myöntämismenettelyä. Poliisin myöntämän luvan puuttumisesta ei näin ollen missään tapauksessa voida moittia henkilöitä, joilla ei voinut olla tällaisia lupia siksi, että tällaisen luvan myöntäminen edellytti sellaisen toimiluvan myöntämistä, jota kyseiset henkilöt eivät unionin oikeuden vastaisesti ole voineet saada (ks. em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 67 kohta).

29 Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että EY 43 ja EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa velvoitetaan yhtiöt, jotka haluavat harjoittaa onnenpeleihin liittyvää toimintaa, hankkimaan valtion myöntämän toimiluvan lisäksi poliisin luvan toimintansa harjoittamiselle ja jonka mukaan tämä lupa voidaan myöntää ainoastaan sellaisille hakijoille, joilla jo on mainittu toimilupa.

Toinen kysymys

30 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toinen kysymys koskee pääasiallisesti sitä, onko EY 43 ja EY 49 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä Bersani-asetuksen 38 §:n 2 momentin ja sopimusluonnoksen 23 kohdan 3 alakohdan kaltaiselle kansalliselle sääntelylle, jolla suojataan olemassa olevien toimijoiden saavuttamia kaupallisia asemia määräämällä muun muassa uusien toimiluvanhaltijoiden ja olemassa olevien toimijoiden toimipaikkojen väliset vähimmäisetäisyydet ja säädetään vetojen keräämistä ja hallinnoimista koskevan toimiluvan menettämisestä siinä tapauksessa, että toimiluvan haltija harjoittaa suoraan tai välillisesti sellaista rajatylittävää pelitoimintaa, joka on rinnastettavissa AAMS:n hoitamiin onnenpeleihin, tai tarjoaa kansallisessa oikeusjärjestyksessä kiellettyjä onnenpelejä.

31 Tämä kysymys on sisällöltään pääosin sama kuin kysymykset, joihin unionin tuomioistuin on edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Costa ja Cifone antamassaan tuomiossa vastannut.

32 Kysymyksen ensimmäiseen osaan voidaan näin vastata, että edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Costa ja Cifone annetun tuomion 66 kohdassa on todettu, että EY 43 ja EY 49 artiklaa sekä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja tehokkuusperiaatetta on tulkittava siten, että ne estävät sellaista jäsenvaltiota, joka on unionin oikeutta rikkoen säätänyt, ettei tietylle toimijaryhmälle voida myöntää taloudellisen toiminnan harjoittamiseen tarvittavia toimilupia, ja joka pyrkii korjaamaan kyseisen rikkomisen kilpailuttamalla huomattavan määrän uusia toimilupia, suojaamasta olemassa olevien toimijoiden saavuttamia kaupallisia asemia vahvistamalla muun muassa uusien toimiluvan haltijoiden ja olemassa olevien toimijoiden toimipaikkojen väliset vähimmäisetäisyydet.

33 Kysymyksen toisen osan osalta edellä mainitun tuomion 89 ja 90 kohdassa todettiin sopimusluonnoksen 23 kohdan 3 alakohdasta, ettei määräystä ole muotoiltu selvästi, täsmällisesti ja yksiselitteisesti, minkä vuoksi toimijaa ei voida moittia siitä, että se on oikeusvarmuuden puuttuessa luopunut tekemästä toimilupaa koskevaa hakemusta siltä osin kuin ei vieläkään ollut varmaa, oliko kyseisen toimijan toimintatapa toimilupaa myönnettäessä allekirjoitettavan sopimuksen määräysten mukaista.

34 Unionin tuomioistuimessa nyt käytävän oikeudenkäynnin asianosaiset ovat kuitenkin erimielisiä siitä, ovatko pääasioissa kyseessä olevat tilanteet rinnastettavissa mainitussa tuomiossa kyseessä olleeseen tilanteeseen, ja erityisesti siitä, ovatko ne kansalliset säännökset, joiden katsottiin mainitussa tuomiossa olevan ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, vaikuttaneet Goldbetiin ja pääasioiden valittajiin.

35 Vaikka oikeuskäytännössä onkin jo tuotu esiin se, että Goldbetiin sidoksissa olevan TSK:n toiminnasta vastaavan henkilön tilanteessa oikeudelliset seikat ja tosiseikat ovat pääosin samat kuin ne, joista oli kyse edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Costa ja Cifone annetussa tuomiossa (asia C-413/10, Pulignani ym., määräys 16.2.2012, 3 kohta), näkemys perustui ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tekemään toteamukseen asiassa, jossa määräys annettiin. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on näin esillä olevissa asioissa arvioitava niiden tosiseikasto ja se, millä tavoin edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Costa ja Cifone annettu tuomio siihen vaikuttaa.

36 Siinä tapauksessa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Goldbet on ennen oikeuksiensa menettämistä osallistunut toimiluvan myöntämismenettelyyn ja saanut toimiluvan sellaisen Italian oikeuden mukaan perustetun yhtiön välityksellä, joka on sen määräysvallassa, sen on arvioitava, johtaako tämä toteamus siihen, että Goldbetiä on pidettävä yhtenä olemassa olevista toimijoista, jotka saivat todellisuudessa etua vedonlyöntipisteiden välillä noudatettavista vähimmäisetäisyyttä koskevista säännöistä, jotka koskivat ainoastaan uusien toimiluvanhaltijoiden myyntipisteiden perustamista. Jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tulee sitä vastoin siihen tulokseen, ettei Goldbet ole osallistunut mainittuihin menettelyihin, sen on selvitettävä erityisesti se, onko tämä toimija luopunut toimilupahakemuksen tekemisestä sopimusluonnoksen 23 kohdan 3 alakohdasta johtuvan oikeusvarmuuden puuttumisen vuoksi.

37 Lisäksi on niin, että jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin havaitsee, että Goldbet on menettänyt oikeutensa mainitun määräyksen nojalla, sen on selvitettävä, onko oikeuksien menettäminen perustunut siihen, että Goldbet on tarjonnut kiellettyjä pelejä, vai ainoastaan siihen, että se on harjoittanut rajatylittävää toimintaa. Viimeksi mainitun osalta on todettava, että EY 43 ja EY 49 artikla ovat esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jolla tosiasiallisesti estetään kaikenlainen rajatylittävä pelitoiminta sen harjoittamistavasta riippumatta, erityisesti niissä tapauksissa, joissa kuluttajan ja toimijan välillä on suora yhteys ja joissa asianomaisen valtion alueelle sijoittautuneet yrityksen välittäjät voidaan fyysisesti asettaa poliisin valvontaan.

38 Edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen toiseen kysymykseen on vastattava, että

— EY 43 ja EY 49 artiklaa sekä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja tehokkuusperiaatetta on tulkittava siten, että ne estävät sellaista jäsenvaltiota, joka on unionin oikeutta rikkoen säätänyt, ettei tietylle toimijaryhmälle voida myöntää taloudellisen toiminnan harjoittamiseen tarvittavia toimilupia, ja joka pyrkii korjaamaan kyseisen rikkomisen kilpailuttamalla huomattavan määrän uusia toimilupia, suojaamasta olemassa olevien toimijoiden saavuttamia kaupallisia asemia vahvistamalla muun muassa uusien toimiluvan haltijoiden ja olemassa olevien toimijoiden toimipaikkojen väliset vähimmäisetäisyydet.

— EY 43 ja EY 49 artiklasta, yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta, avoimuusvelvollisuudesta ja oikeusvarmuuden periaatteesta seuraa, että pääasioissa kyseessä olevan kaltaisen tarjouskilpailun ehdot ja yksityiskohtaiset säännöt ja etenkin sopimusluonnoksen 23 kohdan 3 alakohdassa olevien kaltaiset määräykset tällaisen tarjouskilpailun päätteeksi myönnettyjen toimilupien menettämisestä on esitettävä selvästi, täsmällisesti ja yksiselitteisesti, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava.

— EY 43 ja EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jolla tosiasiallisesti estetään kaikenlainen rajatylittävä pelitoiminta sen harjoittamistavasta riippumatta erityisesti niissä tapauksissa, joissa kuluttajan ja toimijan välillä on suora yhteys ja joissa asianomaisen valtion alueelle sijoittautuneet yrityksen välittäjät voidaan fyysisesti asettaa poliisin valvontaan. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, onko tilanne tämä sopimusluonnoksen 23 kohdan 3 alakohdan osalta.

Kolmas kysymys

39 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kolmas kysymys koskee pääasiallisesti sitä, onko EY 43 ja EY 49 artiklaa tulkittava siten, että unionin oikeuden nykytilassa se, että toimijalla on jäsenvaltiossa, johon se on sijoittautunut, lupa tarjota onnenpelejä, estää toista jäsenvaltiota asettamasta viranomaistensa myöntämän luvan saamista edellytykseksi sille, että kyseinen toimija voi tarjota tällaisia palveluja jälkimmäisen jäsenvaltion alueella oleville kuluttajille.

40 Unionin oikeuskäytännössä on tästä jo todettu, että kun otetaan huomioon jäsenvaltioille kuuluva laaja harkintavalta tavoittelemiensa päämäärien ja kuluttajan suojan tason osalta ja se, ettei onnenpelialaa ole miltään osin yhdenmukaistettu, eri jäsenvaltioissa myönnettyjen lupien vastavuoroista tunnustamista koskevaa velvollisuutta ei voi olla olemassa unionin oikeuden nykytilassa (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, 112 kohta ja asia C-347/09, Dickinger ja Ömer, tuomio 15.9.2011, Kok., s. I-8185, 96 ja 99 kohta).

41 Kullakin jäsenvaltiolla on näin yhä oikeus asettaa jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten myöntämän luvan saaminen sen edellytykseksi, että halukkaat toimijat saavat tarjota onnenpelejä jäsenvaltion alueella oleville kuluttajille, eikä tätä voi estää se, että tietyllä toimijalla on jo toisessa jäsenvaltiossa myönnetty lupa (ks. em. yhdistetyt asiat Stoß ym., tuomion 113 kohta).

42 Eri jäsenvaltioilla ei nimittäin välttämättä ole käytössään samoja keinoja onnenpelien valvontaan, eivätkä ne välttämättä tee samanlaisia valintoja tältä osin. Sen seikan perusteella, että jossakin jäsenvaltiossa voidaan pitkälle kehitettyjä tarkastus- ja valvontatekniikoita soveltamalla saavuttaa tietty kuluttajansuojan taso, ei voida päätellä, että sama suojan taso olisi saavutettavissa muissa jäsenvaltioissa, joilla ei ole käytössään näitä keinoja tai jotka eivät ole tehneet samoja valintoja. On sitä paitsi hyväksyttävää, että jäsenvaltio saattaa haluta valvoa alueellaan tapahtuvaa taloudellista toimintaa, mihin sillä ei olisi mahdollisuutta, jos sen olisi luotettava muiden jäsenvaltioiden viranomaisten sellaisten sääntelyjärjestelmien kautta toteuttamaan valvontaan, joka on tälle ensin mainitulle jäsenvaltiolle vieras (ks. vastaavasti em. asia Dickinger ja Ömer, tuomion 98 kohta).

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

Neljäs kysymys

44 Kolmanteen kysymykseen annetun vastauksen vuoksi muihin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

45 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 (kolmas jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

1) EY 43 ja EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa velvoitetaan yhtiöt, jotka haluavat harjoittaa onnenpeleihin liittyvää toimintaa, hankkimaan valtion myöntämän toimiluvan lisäksi poliisin luvan toimintansa harjoittamiselle ja jonka mukaan tämä lupa voidaan myöntää ainoastaan sellaisille hakijoille, joilla jo on mainittu toimilupa.

2) EY 43 ja EY 49 artiklaa sekä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja tehokkuusperiaatetta on tulkittava siten, että ne estävät sellaista jäsenvaltiota, joka on unionin oikeutta rikkoen säätänyt, ettei tietylle toimijaryhmälle voida myöntää taloudellisen toiminnan harjoittamiseen tarvittavia toimilupia, ja joka pyrkii korjaamaan kyseisen rikkomisen kilpailuttamalla huomattavan määrän uusia toimilupia, suojaamasta olemassa olevien toimijoiden saavuttamia kaupallisia asemia vahvistamalla muun muassa uusien toimiluvan haltijoiden ja olemassa olevien toimijoiden toimipaikkojen väliset vähimmäisetäisyydet.

EY 43 ja EY 49 artiklasta, yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta, avoimuusvelvollisuudesta ja oikeusvarmuuden periaatteesta seuraa, että pääasioissa kyseessä olevan kaltaisen tarjouskilpailun ehdot ja yksityiskohtaiset säännöt ja etenkin sopimusluonnoksen 23 kohdan 3 alakohdassa olevien kaltaiset määräykset tällaisen tarjouskilpailun päätteeksi myönnettyjen toimilupien menettämisestä on esitettävä selvästi, täsmällisesti ja yksiselitteisesti, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava.

EY 43 ja EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jolla tosiasiallisesti estetään kaikenlainen rajatylittävä pelitoiminta sen harjoittamistavasta riippumatta erityisesti niissä tapauksissa, joissa kuluttajan ja toimijan välillä on suora yhteys ja joissa asianomaisen valtion alueelle sijoittautuneet yrityksen välittäjät voidaan fyysisesti asettaa poliisin valvontaan. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, onko tilanne tämä sopimusluonnoksen 23 kohdan 3 alakohdan osalta.

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

Allekirjoitukset