YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

21 päivänä lokakuuta 1999 *

Asiassa C-67/98,

jonka Consiglio di Stato (Italia) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Questore di Verona

vastaan

Diego Zenatti

ennakkoratkaisun palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien EY:n perustamissopimuksen määräysten tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward ja R. Schintgen sekä tuo-

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

marit P. J. G. Kapteyn, J.-P. Puissochet (esittelevä tuomari), G. Hirsch, P. Jann ja H. Ragnemalm,

julkisasiamies: N. Fennelly,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Italian hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön diplomaattisten riita-asioiden osaston osastopäällikkö, professori U. Leanza, jota avustaa valtionasiamies D. Del Gaizo,

— Zenatti, edustajinaan asianajajat R. Torrisi Rigano, Catania, ja A. Pascerini, Bologna,

— Saksan hallitus, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön ministerineuvos E. Röder ja saman ministeriön ylijohtaja C.-D. Quassowski,

— Espanjan hallitus, asiamiehenään valtionasiamies N. Díaz Abad,

— Portugalin hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön Euroopan yhteisöihin liittyvistä asioista vastaavan osaston oikeudellisen yksikön päällikkö L. I. Fernandes ja saman osaston oikeudellinen neuvonantaja M. L. Duarte sekä Lissabonin Santa Casa da Misericórdian peliyksikön oikeudellinen koordinaattori A. P. Barros,

— Suomen hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston osastopäällikkö, suurlähettiläs H. Rotkirch ja saman ministeriön lainsäädäntöneuvos T. Pynnä,

— Ruotsin hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön ulkoasiainneuvos E. Brattgård,

— Norjan hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön apulaisjohtaja J. Bugge-Mahrt,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet M. Patakia ja L. Pignataro,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Italian hallituksen, asiamiehenään D. Del Gaizo, Zenattin, edustajinaan R. Torrisi Rigano ja A. Pascerini, Belgian hallituksen, asiamiehenään asianajaja P. Vlaemminck, Gent, Espanjan hallituksen, asiamiehenään N. Díaz Abad, Ranskan hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston lähetystöneuvos F. Million, Portugalin hallituksen, asiamiehenään M. L. Duarte, Suomen hallituksen, asiamiehinään H. Rotkirch ja T. Pynnä, Ruotsin hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön ulkoasiainneuvos A. Kruse, ja komission, asiamiehinään M. Patakia ja L. Pignataro, 10.3.1999 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 20.5.1999 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Consiglio di Stato on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 20.1.1998 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 13.3.1998, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla ennakkoratkaisukysymyksen palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien EY:n perustamissopimuksen määräysten tulkinnasta arvioidakseen sellaisen kansallisen lainsäädännön yhteensopivuutta näiden määräysten kanssa, jolla kielletään vedonlyöntien kerääminen poikkeustapauksia lukuun ottamatta ja jolla annetaan tietyille elimille yksinoikeus luvallisten vedonlyöntien järjestämiseen.

2 Tämä kysymys on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Questore di Verona (Veronan maakunnan poliisiviranomainen) ja Zenatti ja jossa on kyse siitä, että Zenattia on kielletty harjoittamasta Italiassa toimintaansa välittäjänä sellaisen yhtiön lukuun, jonka kotipaikka on Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja joka on erikoistunut vedonlyöntiin urheilukilpailuissa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3 Italiassa yleistä turvallisuutta koskevien lakien kodifikaation hyväksymisestä 18.6.1931 annetun kuninkaan asetuksen nro 773 (GURI nro 146, 26.6.1931, jäljempänä kuninkaan asetus) 88 §:n mukaan "vedonlyöntien keräämiseen ei myönnetä lupaa, ellei kyse ole juoksukilpailujen, purjehduskilpailujen, pallopelien tai muiden vastaavanlaisten kilpailujen vedonlyönnistä siinä tapauksessa, että vedonlyöntien kerääminen on tarpeen kilpailun järjestämiseksi".

4 Yhteisöjen tuomioistuin esitti Italian hallitukselle kysymyksen tässä säännöksessä tarkoitetun poikkeuksen soveltamisesta, ja annetusta vastauksesta ilmenee, että vedonlyönti voi koskea joko Comitato olimpico nazionale italianon (kansallinen olympiakomitea, jäljempänä CONI) valvomien urheilutapahtumien tuloksia tai Unione nazionale incremento razze equinen (kansallinen hevosjalostusyhdistys, jäljempänä UNIRE) välityksellä järjestettyjen hevoskilpailujen tuloksia. Vedonlyönnistä saatujen, näille kahdelle järjestölle tilitettävien varojen käyttö on säädeltyä ja sillä on voitava muun muassa edistää urheilutoiminnan kehitystä urheilualan infrastruktuuriin etenkin kaikkein köyhimmillä alueilla ja suurten kaupunkien reuna-alueilla tehtävillä sijoituksilla sekä tukea hevosurheilua ja hevosten kasvattamista. Vuosina 1995—1997 annetun lainsäädännön mukaan CONI:lle ja UNIRE:lle annettu vedonlyöntiä ja sen järjestämistä koskeva yksinoikeus voidaan tarjouskilpailun perusteella ja säädettyä maksua vastaan luovuttaa asianmukaiset takeet tarjoaville henkilöille tai elimille.

5 Italian rikoslain 718 §:n mukaan onnenpelien toimeenpaneminen tai edistäminen on rangaistavaa, ja 13.12.1989 annetun lain nro 401 mukaan (GURI nro 401, 18.12.1989) on rangaistavaa järjestää lainvastaisesti lottoarvontoja tai vedonlyöntiä, joita saavat järjestää ainoastaan valtio tai luvan saaneet yritykset. Peleihin ja vedonlyönteihin, joita varten ei ole myönnetty lupaa, sovelletaan lisäksi siviililain 1933 §:ää, jonka mukaan peli- tai vedonlyöntivelan perimiseksi ei voida nostaa kannetta. Sitä vastoin vapaaehtoisesti maksettua velkaa ei ole mahdollista vaatia takaisin, ellei kyse ole petoksesta.

Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä oleva asia

6 Zenatti on harjoittanut 29.3.1997 lähtien Italiassa välitystoimintaa SSP Overseas Betting Ltd:n (jäljempänä Overseas) lukuun, joka on Lontooseen sijoittautunut, hyväksyttynä, vedonlyöntiin erikoistuneena välittäjänä toimiva yhtiö. Zenattin tehtävänä on hallinnoida keskusta, joka välittää Overseasin italialaisten asiakkaiden lukuun tietoja ulkomaisia urheilukilpailuja koskevista vedonlyönneistä.

Zenatti lähettää faksilla tai internetin välityksellä Lontooseen asiakkaiden täyttämiä lomakkeita, joissa on liitteenä jäljennös pankkisiirtolomakkeista, ja vastaanottaa Overseasin telekopioita, jotka hän toimittaa näille asiakkaille.

7 Questore di Verona määräsi 16.4.1997 tekemällään päätöksellä, että Zenattin on lopetettava toimintansa, koska sille ei voida myöntää kuninkaan asetuksen 88 §:ssä tarkoitettua lupaa, joka voidaan myöntää vedonlyöntien keräämistä varten ainoastaan, jos vedonlyönti on tarpeen kilpailun järjestämiseksi.

8 Zenatti valitti tästä päätöksestä Tribunale amministrativo regionale del Venetoon ja vaati päätöksen kumoamista sekä päätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä koskevan turvaamistoimen määräämistä. Tribunale amministrativo regionale määräsi 9.7.1997 antamallaan määräyksellä turvaamistoimesta, jolla riidanalaisen päätöksen täytäntöönpano kiellettiin.

9 Questore di Verona valitti tästä määräyksestä Consiglio di Statoon.

10 Consiglio di Staton mukaan asian ratkaisemiseksi on tarpeen tulkita palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä. Sen käsityksen mukaan vedonlyöntiä koskevaan Italian lainsäädäntöön voitaneen analogisesti soveltaa periaatteita, jotka on esitetty asiassa C-275/92, Schindler, 24.3.1994 annetussa tuomiossa (Kok. 1994, s. I-1039; jäljempänä Schindler-tuomio); tämän tuomion mukaan nämä määräykset eivät ole esteenä Yhdistyneen kuningaskunnan arpajaisia koskevan lainsäädännön kaltaiselle lainsäädännölle, kun otetaan huomioon lainsäädännön perusteena olevat sosiaalipolitiikkaan sekä petosten estämiseen liittyvät huolet.

11 Koska yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan ole antanut tuomiota tällaisesta lainsäädännöstä, Consiglio di Stato, jonka ratkaisuihin ei voida hakea muutosta,

katsoo, että sillä on perustamissopimuksen 177 artiklan perusteella velvollisuus saattaa asia yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tämän takia se on päättänyt lykätä asian käsittelyä esittääkseen yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Ovatko palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat perustamissopimuksen määräykset esteenä Italian vedonlyöntiä koskevan lainsäädännön kaltaiselle lainsäädännölle, kun otetaan huomioon lainsäädännön perusteena olevat sosiaalipolitiikkaan sekä petosten estämiseen liittyvät huolet?"

Ennakkoratkaisukysymys

12 Italian hallitus sekä kaikki muut huomautuksia esittäneet hallitukset ja komissio katsovat, että Schindler-tuomio sisältää kaikki olennaiset tekijät, joiden perusteella esitettyyn kysymykseen voidaan vastata kieltävästi.

13 Zenatti puolestaan väittää, että urheilukilpailuja koskevien vedonlyöntien keräämistä ei voida rinnastaa Schindler-tuomiossa kyseessä olleisiin arpajaisiin etenkään siitä syystä, että vedonlyönti ei ole varsinaista onnenpeliä, sillä vedonlyöjän on kykynsä mukaan arvioitava lopputulos. Lisäksi Zenatti väittää, että pääasiassa kyseessä olevaa lainsäädäntöä ei voida perustella pelkästään sillä, kuten kansallinen tuomioistuin on tehnyt, että viitataan sosiaalipolitiikkaan sekä petosten estämiseen liittyviin huoliin.

14 Tältä osin on todettava, että yhteisöjen tuomioistuin korosti Schindler-tuomion 60 kohdassa niitä moraalisia, uskonnollisia ja kulttuurisia näkökohtia, joita jokaisessa jäsenvaltiossa liittyy arpajaisiin ja muihin rahapeleihin. Kansallisessa lainsäädännössä pyritään yleensä rajoittamaan rahapelien pelaamista tai jopa kieltämään rahapelit sekä estämään se, että rahapeleistä tulee yksityisen voitontavoittelun keino. Yhteisöjen tuomioistuin korosti myös sitä, että kun otetaan huomioon niiden rahamäärien suuruus, joita on mahdollista koota arpajaisia

järjestämällä, sekä niiden voittojen suuruus, joita arpajaisiin osallistuvat henkilöt voivat saada, erityisesti kun kyse on suurista arpajaisista, arpajaisiin liittyy suuri rikosten ja petosten vaara. Lisäksi niillä yllytetään sellaiseen rahan käyttöön, jolla voi olla vahingollisia henkilökohtaisia ja yhteiskunnallisia seurauksia. Lopuksi yhteisöjen tuomioistuin totesi, ettei ole samantekevää, että arpajaistoiminnalla voidaan merkittävällä tavalla rahoittaa aatteellista tai yleisen edun mukaista toimintaa, kuten yhteiskunnallista toimintaa, hyväntekeväisyystyötä, urheilua tai kulttuuria, vaikkakaan tätä seikkaa ei sinänsä voida pitää objektiivisena oikeuttamisperusteena.

15 Kuten saman tuomion 61 kohdasta ilmenee, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että näiden erityispiirteiden vuoksi on perusteltua, että kullakin jäsenvaltiolla on riittävästi harkintavaltaa päättää, mitä vaatimuksia arpajaisten järjestämistapojen, pelipanosten suuruuden ja arpajaisista saatavien tulojen käytön osalta on asetettava pelaajien suojaamiseksi ja kunkin jäsenvaltion yhteiskunnalliset ja kulttuuriset erityispiirteet huomioon ottaen yleisemmin jäsenvaltion yhteiskuntajärjestyksen suojaamiseksi. Tämän vuoksi kullekin jäsenvaltiolle kuuluu paitsi sen arvioiminen, onko arpajaistoiminnan rajoittaminen tarpeen, myös sen arvioiminen, onko tällainen toiminta kiellettävä kokonaan, kunhan tällaiset rajoitukset eivät ole syrjiviä.

16 Vaikka Schindler-tuomio koskee arpajaisten järjestämistä, nämä perustelut soveltuvat myös muihin rahapeleihin, jotka ovat ominaispiirteiltään arpajaisia vastaavia, kuten Schindler-tuomion 60 kohdan sanamuodostakin ilmenee.

17 Yhteisöjen tuomioistuin on tosin asiassa C-368/95, Familiapress, 26.6.1997 antamassaan tuomiossa (Kok. 1997, s. I-3689) katsonut, ettei arpajaisiin voida rinnastaa tiettyjä pelimuotoja, jotka ovat ominaispiirteiltään Schindler-tuomiossa tarkoitetun kaltaisia. Kyse oli kuitenkin peleistä, joita aikakauslehdet järjestivät sanaristikoiden tai kilpailutehtävien muodossa ja joissa oikein vastanneet lukijat saattoivat arvonnan perusteella voittaa palkintoja. Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi kyseisen tuomion 23 kohdassa, tällaiset pelit, jotka ovat pienimuotoisia ja joissa panokset ovat pieniä, eivät ole itsenäistä taloudellista toimintaa vaan ainoastaan osa aikakauslehden toimituksellista sisältöä.

18 Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa on sitä vastoin niin, että vaikka urheilukilpailujen vedonlyöntejä ei voitaisi pitää varsinaisena onnenpelinä, niissäkin kuitenkin tarjotaan mahdollisuus voittaa rahaa panosta vastaan, joka on maksu tästä mahdollisuudesta. Kun otetaan huomioon niiden rahamäärien suuruus, joita on mahdollista koota, sekä niiden voittojen suuruus, joita vedonlyöntiin osallistuvat henkilöt voivat saada, niihin liittyy samanlainen rikosten ja petosten vaara ja niillä voi olla samanlaisia vahingollisia henkilökohtaisia ja yhteiskunnallisia seurauksia.

19 Näin ollen kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevaa vedonlyöntiä on pidettävä Schindler-tuomiossa kyseessä olleisiin arpajaisiin rinnastettavana rahapelinä.

20 Nyt käsiteltävänä oleva asia kuitenkin poikkeaa asiasta Schindler ainakin kahden seikan osalta.

21 Ensinnäkin siitä huolimatta, että kummassakin asiassa kyseessä oleva lainsäädäntö sisältää tiettyjä toimintoja koskevan kiellon, josta voidaan myöntää poikkeus, säännösten soveltamisala ei ole sama. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 24 kohdassa, Schindler-tuomiossa tarkasteltavana olleessa kansallisessa lainsäädännössä kiellettiin täysin kyseessä olleet pelit eli suuret arpajaiset, mutta pääasiassa kyseessä olevassa lainsäädännössä ei kielletä ehdottomasti vedonlyöntien keräämistä vaan annetaan yksinoikeus vedonlyöntien järjestämiseen tietyille elimille tietyillä edellytyksillä.

22 Toisaalta on niin, kuten eräissä yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyissä huomautuksissa on todettu, että sijoittautumisoikeutta koskevia perustamissopimuksen määräyksiä voitaisiin ehkä soveltaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen tilanteeseen, kun otetaan huomioon Zenattin ja Overseasin, jonka lukuun Zenatti toimii, väliset suhteet.

23 Tältä osin on kuitenkin todettava, ettei ole syytä pohtia perustamissopimuksen muiden määräysten mahdollista sovellettavuutta, koska kansallisen tuomioistuimen esittämä kysymys koskee ainoastaan palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia määräyksiä.

24 Palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien perustamissopimuksen määräysten osalta on todettava, että niitä sovelletaan toimintaan, jonka sisältönä on se, että yleisölle tarjotaan korvausta vastaan mahdollisuus osallistua rahapeliin, minkä yhteisöjen tuomioistuin on arpajaisten järjestämisen osalta todennut Schindler-tuomiossa. Näin ollen tällainen toiminta kuuluu EY:n perustamissopimuksen 59 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 49 artikla) soveltamisalaan, jos ainakin yksi palvelujen tarjoajista on sijoittautunut muuhun kuin siihen jäsenvaltioon, jossa palvelu tarjotaan.

25 Pääasiassa on kyse palveluista, joita vedonlyöntien järjestäjä ja sen asiamiehet tarjoavat, kun vedonlyöjät voivat osallistua rahapeliin, jossa heillä on mahdollisuus voittaa. Nämä palvelut tarjotaan tavallisesti korvausta vastaan. Korvauksen suuruus on määrä, josta vetoa lyödään, ja lisäksi palvelut suoritetaan rajojen yli.

26 Italian lainsäädäntöä, jolla kielletään vedonlyöntien kerääminen kaikilta muilta henkilöiltä tai elimiltä kuin niiltä, jotka voivat saada luvan tällaiseen toimintaan, sovelletaan erotuksetta kaikkiin elinkeinonharjoittajiin, joita tällaisen toiminnan harjoittaminen voisi kiinnostaa, riippumatta siitä, onko näiden kotipaikka Italiassa vai jossain muussa jäsenvaltiossa. Tätä seikkaa eivät kiistä pääasian asianosaiset, huomautuksia esittäneet hallitukset eikä komissio.

27 Koska tällaisella lainsäädännöllä suoraan tai välillisesti estetään elinkeinonharjoittajia, joiden kotipaikka on jossakin toisessa jäsenvaltiossa, itse keräämästä vedonlyöntejä Italian alueella, sillä kuitenkin rajoitetaan palvelujen tarjoamisen vapautta.

28 Näin ollen on tutkittava, onko tätä palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvaa rajoitusta pidettävä perustamissopimuksen nimenomaisten poikkeusmääräysten perusteella sallittuna tai voidaanko sitä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti pitää perusteltuna yleisen edun mukaisten pakottavien syiden vuoksi.

29 EY:n perustamissopimuksen 55 artiklassa (josta on tullut EY 45 artikla) ja EY:n perustamissopimuksen 56 artiklassa (josta on muutettuna tullut EY 46 artikla), joita EY:n perustamissopimuksen 66 artiklan (josta on tullut EY 55 artikla) mukaan sovelletaan palvelujen tarjoamisen vapauteen, sallitaan rajoitukset, jotka ovat perusteltuja siksi, että kyseiseen toimintaan liittyy jatkuvasti tai tilapäisesti julkisen vallan käyttöä, taikka yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden suojelemiseksi. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä (ks. vastaavasti asia C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, s. I-4007, 13—15 kohta) ilmenee, että erotuksetta sovellettavista kansallisista toimenpiteistä aiheutuvat palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvat rajoitukset voivat olla sallittuja ainoastaan, jos ne ovat perusteltavissa yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä, jos niillä voidaan saavuttaa niillä tavoiteltu päämäärä ja jos niillä ei rajoiteta tätä vapautta enempää kuin on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

30 Ennakkoratkaisupyynnössä ja Italian hallituksen huomautuksissa esitettyjen tietojen perusteella pääasiassa kyseessä olevalla lainsäädännöllä tavoitellaan päämääriä, jollaisiin pyrittiin yhteisöjen tuomioistuimen mukaan Schindler-tuomiossa kyseessä olleella arpajaisia koskevalla Britannian lainsäädännöllä. Italian lainsäädännöllä nimittäin pyritään estämään se, että näistä peleistä tulee yksityisen voitontavoittelun keino, välttämään rikosten ja petosten vaaraa sekä vahingollisia henkilökohtaisia ja yhteiskunnallisia seurauksia, jotka aiheutuvat siitä, että peleillä yllytetään rahan käyttöön, minkä lisäksi tällä lainsäädännöllä pyritään sallimaan pelit ainoastaan, jos ne ovat sosiaalisluonteisesti tarpeen kilpailun järjestämiseksi.

31 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on Schindler-tuomion 58 kohdassa todennut, näitä syitä on tarkasteltava kokonaisuutena. Nämä syyt liittyvät palvelun vastaanottajien suojaamiseen sekä yleisemmin kuluttajansuojaan ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseen; nämä päämäärät ovat sellaisia, joita yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä on jo pidetty yleisen edun mukaisina pakottavina syinä (ks. yhdistetyt asiat 110/78 ja 111/78, Van Wesemael ym., tuomio 18.1.1979, Kok. 1979, s. 35, 28 kohta; Kok. Ep. IV, s. 285; asia 220/83, komissio v. Ranska, tuomio 4.12.1986, Kok. 1986, s. 3663, 20 kohta ja asia 15/78, Société générale

alsacienne de banque, tuomio 24.10.1978, Kok. 1978, s. 1971, 5 kohta). Lisäksi edellytyksenä on, kuten tämän tuomion 29 kohdassa on todettu, että tällaisiin syihin perustuvilla toimenpiteillä voidaan saavuttaa niillä tavoitellut päämäärät ja että niillä ei rajoiteta kyseistä vapautta enempää kuin on tarpeen tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi.

32 Kuten tämän tuomion 21 kohdassa on todettu, Italian lainsäädäntö poikkeaa Schindler-tuomiossa kyseessä olleesta lainsäädännöstä muun muassa siltä osin, ettei siinä kielletä ehdottomasti kyseessä olevaa toimintaa vaan annetaan oikeus sen järjestämiseen tietyille elimille tietyillä edellytyksillä.

33 Kuitenkin sen määrittäminen, minkä laajuista suojaa jäsenvaltio haluaa alueellaan antaa arpajaisten ja muiden rahapelien osalta, on osa sitä jäsenvaltioiden harkintavaltaa, jota yhteisöjen tuomioistuin on Schindler-tuomion 61 kohdassa katsonut jäsenvaltioilla olevan. Kullekin jäsenvaltiolle kuuluu nimittäin sen määrittäminen, onko tavoiteltuun päämäärään nähden tarpeellista, että tällainen toiminta kielletään kokonaan tai osittain, vai onko tätä toimintaa ainoastaan rajoitettava ja säädettävä toiminnan valvomiseksi tarpeellisista, enemmän tai vähemmän tiukoista valvontajärjestelyistä.

34 Näin ollen sillä seikalla, että tietty jäsenvaltio on ottanut käyttöön erilaisen suojajärjestelmän kuin jokin toinen jäsenvaltio, ei ole merkitystä arvioitaessa kyseisten säännösten tarpeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta. Niitä on arvioitava ottaen huomioon ainoastaan kyseisen jäsenvaltion tavoittelemat päämäärät ja se suojan taso, jonka nämä jäsenvaltiot haluavat turvata.

35 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa C-124/97, Läärä ym., 21.9.1999 antamansa tuomion, Kok. 1999, s. I-6067, 37 kohdassa raha-automaattien osalta, se, että vedonlyöntiä ei ole täysin kielletty, ei ole riittävä osoitus siitä, että kansallisella lainsäädännöllä ei todellisuudessa pyrittäisi niihin yleisen edun mukaisiin päämääriin, joilla tätä lainsäädäntöä on perusteltu ja joita on tarkasteltava kokonaisuutena. Nämä päämäärät voidaan nimittäin pyrkiä saavuttamaan myös niin, että rahapelitoimintaan annetaan erityis- tai yksinoikeuksia joillekin elimille, mistä on se etu, että pelihimo ja pelitoiminnan

harjoittaminen saadaan kanavoitua valvotun järjestelmän alaiseksi, että tällaiseen toimintaan liittyvä petosten ja rikosten vaara voidaan välttää ja että tästä toiminnasta saatava tuotto voidaan käyttää yleishyödyllisiin tarkoituksiin.

36 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 32 kohdassa, tällainen rajoitus voidaan kuitenkin hyväksyä ainoastaan, jos sillä tosiasiallisesti pyritään vähentämään mahdollisuuksia pelata ja jos sosiaalisluonteisten toimintojen rahoittaminen luvallisista peleistä saaduista tuloista kannettavalla maksulla on ainoastaan rajoittavan politiikan suotuisa liitännäisseuraus eikä sen todellinen syy. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut Schindler-tuomion 60 kohdassa, arpajais- ja muulla rahapelitoiminnalla voidaan merkittävällä tavalla rahoittaa aatteellista tai yleisen edun mukaista toimintaa, mutta tätä seikkaa ei sinänsä voida pitää palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien rajoitusten objektiivisena oikeuttamisperusteena.

37 Kansallisen tuomioistuimen asiana on tutkia, voidaanko kansallisella lainsäädännöllä sen konkreettiset soveltamistavat huomioon ottaen todella saavuttaa tavoitteet, joilla sitä perustellaan, ja ovatko sillä asetetut rajoitukset näihin tavoitteisiin nähden suhteettomia toimenpiteitä.

38 Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat perustamissopimuksen määräykset eivät ole esteenä Italian lainsäädännön kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jolla tietyille elimille annetaan yksinoikeus kerätä urheilukilpailujen vedonlyöntejä, jos tämä lainsäädäntö on tosiasiallisesti perusteltu niiden sosiaalipoliittisten tavoitteiden takia, joilla pyritään rajoittamaan tällaisen toiminnan vahingollisia vaikutuksia, ja jos sillä asetetut rajoitukset eivät ole näihin tavoitteisiin nähden suhteettomia toimenpiteitä.

Oikeudenkäyntikulut

39 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Italian, Belgian, Saksan, Espanjan, Ranskan, Portugalin, Suomen, Ruotsin ja Norjan hallituksille ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Consiglio di Staton 20.1.1998 tekemällään päätöksellä esittämän kysymyksen seuraavasti:

Palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat EY:n perustamissopimuksen määräykset eivät ole esteenä Italian lainsäädännön kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jolla tietyille elimille annetaan yksinoikeus kerätä urheilukilpailujen vedonlyöntejä, jos tämä lainsäädäntö on tosiasiallisesti perusteltu niiden sosiaalipoliittisten tavoitteiden takia, joilla pyritään rajoittamaan tällaisen toiminnan vahingollisia vaikutuksia, ja jos sillä asetetut rajoitukset eivät ole näihin tavoitteisiin nähden suhteettomia toimenpiteitä.

Rodríguez Iglesias Moitinho de Almeida

Edward Schintgen Kapteyn Puissochet

Hirsch Jann Ragnemalm

Julistettiin Luxemburgissa 21 päivänä lokakuuta 1999.

R. Grass

kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias

presidentti