YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

21 päivänä syyskuuta 1999 *

Asiassa C-124/97,

jonka Vaasan hovioikeus (Suomi) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Markku Juhani Läärä,

Cotswold Microsystems Ltd ja

Oy Transatlantic Software Ltd

vastaan

kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylä) ja

Suomen valtio

ennakkoratkaisun yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-275/92, Schindler, 24.3.1994 antaman tuomion (Kok. 1994, s. I-1039) sekä EY:n perustamissopimuksen 30, 36, 56 ja 59 artiklan (joista on muutettuina tullut EY 28, EY 30, EY 46 ja EY 49 artikla) sekä EY:n perustamissopimuksen 60 artiklan (josta on tullut EY 50 artikla) tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: suomi.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: neljännen ja kuudennen jaoston puheenjohtaja P. J. G. Kapteyn, joka hoitaa presidentin tehtäviä, jaostojen puheenjohtajat J.-P. Puissochet (esittelevä tuomari) ja P. Jann sekä tuomarit C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón ja M. Wathelet,

julkisasiamies: A. La Pergola,

kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Läärä ja Oy Transatlantic Software Ltd, edustajanaan asianajaja P. Kiviluoto, Jyväskylä,

— Cotswold Microsystems Ltd, edustajanaan professori H. T. Klami, Helsingin yliopisto,

— Suomen hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön lainsäädäntöneuvos T. Pynnä,

— Belgian hallitus, asiamiehenään ulkoasiain-, ulkomaankauppa- ja kehitysyhteistyöministeriön hallintopäällikkö J. Devadder, avustajinaan asianajajat P. Vlaemminck ja L. Van Den Hende, Gent,

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

— Espanjan hallitus, asiamiehenään valtionasiamies L. Pérez de Ayala Becerril,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen neuvonantaja A. Bos,

— Itävallan hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön suurlähettiläs F. Cede,

— Portugalin hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön Euroopan yhteisöihin liittyvistä asioista vastaavan osaston oikeudellisen yksikön päällikkö L. Fernandes, saman yksikön virkamies A. Cortesão Seiça Neves ja talousministeriön peliasiain ylitarkastaja J. Ramos Alexandre,

— Ruotsin hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön ulkomaankauppaosaston ulkoasiainneuvos E. Brattgård,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Assistant Treasury Solicitor J. E. Collins, avustajanaan barrister M. Brealey,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja A. Caeiro ja oikeudellisen yksikön virkamies K. Leivo,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Läärän ja Oy Transatlantic Software Ltd:n, edustajanaan P. Kiviluoto; Cotswold Microsystems Ltd:n, edustajanaan H. T. Klami; Suomen hallituksen, asiamiehenään T. Pynnä; Belgian hallituksen, asiamiehinään P. Vlaemminck ja L. Van Den Hende; Saksan hallituksen, asiamiehenään E. Röder; Espanjan hallituksen, asiamiehenään valtionasiamies M. López-Monís Gallego; Irlannin hallituksen, asiamiehenään M. Finlay, SC; Luxemburgin hallituksen, asiamiehenään asianajaja K. Manhaeve, Luxemburg; Alankomaiden hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen apulaisneuvonantaja M. A. Fierstra; Portugalin hallituksen, asiamiehinään L. Fernandes ja A. Cortesão Seiça Neves; Ruotsin hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön EU-asioita hoitavan oikeudellisen yksikön päällikkö L. Nordling; Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, asiamiehenään J. E. Collins, avustajanaan M. Brealey; ja komission, asiamiehinään A. Caeiro ja K. Leivo, 30.6.1998 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 4.3.1999 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Vaasan hovioikeus on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 21.3.1997 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 25.3.1997, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan (josta on tullut EY 234 artikla) nojalla kolme ennakkoratkaisukysymystä yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-275/92, Schindler, 24.3.1994 antaman tuomion (Kok. 1994, s. I-1039; jäljempänä Schindler-tuomio) sekä EY:n perustamissopimuksen 30, 36, 56 ja 59 artiklan (joista on muutettuina tullut EY 28, EY 30, EY 46 ja EY 49 artikla) sekä EY:n perustamissopimuksen 60 artiklan (josta on tullut EY 50 artikla) tulkinnasta, jotta se voisi arvioida, onko sellainen kansallinen lainsäädäntö, jossa julkisoikeudelliselle yhdistykselle annetaan yksinoikeus raha-automaattitoiminnan harjoittamiseen asianomaisen jäsenvaltion alueella, sopusoinnussa näiden perustamissopimuksen määräysten kanssa.

2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa valittajina ovat Läärä, Suomen oikeuden mukaan perustettu yhtiö Oy Transatlantic Software Ltd (jäljempänä TAS) ja Englannin oikeuden mukaan perustettu yhtiö Cotswold Microsystems Ltd (jäljempänä CMS) ja vastaajina kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylä) ja Suomen valtio; asia koskee raha-automaattitoiminnan harjoittamista Suomessa.

Kansallinen lainsäädäntö

3 Suomen arpajaislain (1.9.1965/491) 1 §:n 1 momentin mukaan (sellaisena kuin arpajaislaki oli pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikana) arpajaiset saadaan toimeenpanna ainoastaan viranomaisen luvalla varojen hankkimiseksi hyväntekeväisyyttä varten tai muuhun aatteelliseen tarkoitukseen niin kuin tässä laissa säädetään. Arpajaislain 1 §:n 2 momentin mukaan se, mitä tässä laissa säädetään arpajaisista, koskee muun muassa pelikasinotoimintaa sekä peliautomaattien ja muiden pelilaitteiden tai pelien pitämistä maksua vastaan käytettävänä siten, että pelaaja voi saada voittona rahaa, tavaraa tai muun rahanarvoisen etuuden tai niihin vaihdettavissa olevia pelimerkkejä.

4 Arpajaislain 3 §:ssä säädetään muun muassa, että peliautomaattien ja muiden pelilaitteiden pitämiseen maksua vastaan käytettävänä sekä pelikasinotoimintaan voidaan antaa lupa julkisoikeudelliselle yhdistykselle; lupa voidaan antaa varojen hankkimiseksi tässä säännöksessä lueteltuja yleishyödyllisiä päämääriä varten. Kutakin tässä pykälässä mainittua toimintaa varten saadaan samaksi ajaksi myöntää ainoastaan yksi lupa.

5 Tämä lupa on annettu Raha-automaattiyhdistykselle (jäljempänä RAY) raha-automaattiasetuksen (29.12.1967/676) 1 §:n 3 momentin nojalla (sellaisena kuin tämä asetus oli pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikana). Raha-automaattiasetuksen 6 §:n mukaan RAY:n tarkoituksena on hankkia varoja arpajaislain 3 §:ssä

mainittuihin tarpeisiin, ja tämän tarkoituksensa toteuttamiseksi RAY pitää raha-automaatteja maksua vastaan käytettävinä, ja se voi harjoittaa pelikasinotoimintaa sekä valmistaa ja myydä raha-automaatteja ja viihdelaitteita. Raha-automaattiasetuksen 29 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä säädetään siitä, miten RAY:n toiminnastaan saama puhdas tuotto, joka on valtion tulo- ja menoarvioon kuuluva erä, on tilitettävä sosiaali- ja terveysministeriölle jaettavaksi sellaisille yhteisöille ja säätiöille, joiden toimialana on edellä tarkoitettujen tarpeiden tyydyttäminen.

6 Arpajaislain 6 §:n 1 momentin mukaan se, joka luvattomasti toimeenpanee arpajaiset, joiden järjestämiseen tarvitaan viranomaisen lupa, on tuomittava arpajaisrikoksesta sakkoon tai enintään kuudeksi kuukaudeksi vankeuteen. Lisäksi rikoslain 2 luvun 16 §:ssä (sellaisena kuin tämä pykälä on muutettuna lailla 13.5.1932/143) säädetään, että rikoksen tekijälle tai sille, jonka puolesta tai hyväksi hän on toiminut, kuuluva esine, jota on käytetty rikoksen tekemiseen taikka joka on yksinomaan rikoksen tekemistä varten valmistettu tai hankittu, voidaan tuomita valtiolle menetetyksi.

Kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä oleva asia

7 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee CMS:n ja TAS:n, jonka hallituksen puheenjohtaja Läärä on, tehneen sopimuksen siitä, että TAS harjoittaa Suomessa peliautomaattitoimintaa niin sanotuilla AWP-tyyppisillä, Golden Shot -merkkisillä peliautomaateilla, joiden on sopimuksessa sovittu jäävän CMS:n omistukseen. Näissä peliautomaateissa on pyöriviä kiekkoja, joissa on hedelmien kuvia. Jos nämä hedelmien kuvat järjestyvät peliautomaatin voittotaulukon mukaiseen järjestykseen, kun kiekot ovat joko itsestään pysähtyneet tai kun pelaaja on ne pysäyttänyt automaatissa olevaa painiketta käyttäen, pelaaja voi saada enimmillään 200 Suomen markan (FIM) suuruisen kertavoiton (pelipanos voi olla 1—5 FIM).

8 Läärälle vaadittiin Jyväskylän käräjäoikeudessa arpajaisrikoksista rangaistusta sen vuoksi, että hän on TAS:n asioista tältä osin vastaavana henkilönä luvatto-

masti pitänyt Suomessa yleisön pelattavana kyseisiä peliautomaatteja. Läärä on käräjäoikeudessa kuultavina olleiden TAS:n ja CMS:n tukemana kiistänyt syytteet muun muassa sillä perusteella, että Golden Shot -peliautomaateissa voitonsaantimahdollisuus ei perustu pääasiallisesti sattumaan vaan huomattavassa määrin pelaajan taitoon, minkä vuoksi näitä automaatteja ei voida pitää Suomen lainsäädännössä tarkoitettuina raha-automaatteina; lisäksi ne esittivät, että Suomen lainsäädäntö on näiltä osin ristiriidassa tavaroiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevien Euroopan yhteisön oikeussääntöjen kanssa. Käräjäoikeus ei kuitenkaan hyväksynyt näitä perusteluja, vaan se tuomitsi Läärän sakkorangaistukseen ja peliautomaatit valtiolle menetetyiksi.

9 Läärä, TAS ja CMS ovat valittaneet tästä tuomiosta Vaasan hovioikeuteen, joka on päättänyt lykätä asian ratkaisemista ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen 24.3.1994 antamaa ratkaisua tapauksessa C-275/92 Her Majesty's Customs and Excise v. Gerhart Schindler and Joerg Schindler tulkittava siten, että sitä voitaisiin pitää nyt kyseessä olevaa tapausta vastaavana (vrt. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen antama ratkaisu 6.10.1982 tapauksessa 283/81 Srl Cilfit and Lanificio di Gavardo SpA vs. Ministry of Health) ja että Euroopan yhteisön perustamissopimuksen säännöksiä tulisi tässä tapauksessa siten tulkita samalla tavalla kuin ensiksi mainitussa tapauksessa?

Siltä varalta, että vastaus ensimmäiseen kysymykseen on kokonaan tai osittain kielteinen, hovioikeus esittää seuraavat lisäkysymykset:

2) Koskevatko Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräykset tavaroiden tai palvelujen vapaasta liikkuvuudesta (30, 59 ja 60 artiklat) myös nyt kyseessä olevan kaltaisia peliautomaatteja?

3) Jos vastaus toiseen kysymykseen on myönteinen,

a) estävätkö Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 30, 59 tai 60 artiklat taikka jokin muu artikla Suomea rajoittamasta kyseisenlaisen peliautomaattitoiminnan järjestämistä Raha-automaattiyhdistyksen yksinoikeudeksi riippumatta siitä, kohdistuuko rajoitus samalla lailla sekä kotimaisiin että ulkolaisiin pelinjärjestäjiin ja

b) onko rajoitukselle olemassa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 36 tai 56 artikloissa taikka jossain muussa artiklassa tarkoitettuja oikeuttamisperusteita arpajaislaissa tai sen valmistelussa esitetyillä taikka joillakin muilla perusteilla ja voiko tätä kysymystä arvioitaessa olla merkitystä sillä, kuinka suuria voittoja peliautomaateista on saatavissa, ja sillä, perustuuko mahdollisuus voittaa niillä sattumaan vai pelaajan taitoon?"

10 Näillä kolmella kysymyksellään, jotka on syytä tutkia yhdessä, kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko perustamissopimuksen 30, 59 ja 60 artiklaa tulkittava Schindler-tuomion valossa niin, että ne eivät ole esteenä sellaiselle Suomen lainsäädännön kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa yhdelle ainoalle julkiselle toimielimelle annetaan raha-automaattitoiminnan harjoittamiseen yksinoikeuksia, kun huomioon otetaan ne yleisen edun mukaiset päämäärät, joilla tätä lainsäädäntöä on perusteltu.

11 Läärä, TAS ja CMS esittävät, että koska nyt kyseessä olevien peliautomaattien osalta pelipanokset ja voitot ovat pieniä ja koska näiden peliautomaattien ensisijaisena tarkoituksena on ajanvietteen tarjoaminen niin, että viihdyttävyys perustuu pelaajan taitavuuteen, tällainen peliautomaattitoiminta poikkeaa täysin suurarpajaisten järjestämisestä, josta oli kyse Schindler-tuomiossa. Näiden asianosaisten mukaan RAY:lle annettu yksinoikeus on ristiriidassa tavaroiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta ja kilpailua koskevien perustamissopimuksen määräysten kanssa lähinnä siksi, että niihin yleishyödyllisiin päämääriin, joihin on vedottu yksinoikeuden oikeuttamiseksi, ei todellisuudessa pyritä ja että nämä päämäärät voitaisiin saavuttaa lievemmillä toimenpiteillä, kuten velvoittamalla tämän alan elinkeinonharjoittajat noudattamaan tarpeellisia määräyksiä.

12 Suomen, Belgian, Saksan, Espanjan, Irlannin, Luxemburgin, Alankomaiden, Itävallan, Portugalin, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä komissio sitä vastoin katsovat, että perustamissopimuksen määräykset eivät ole esteenä sellaiselle Suomen lainsäädännön kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa annetaan raha-automaattitoiminnan harjoittamiseen yksinoikeuksia, jos tällainen lainsäädäntö voidaan perustella sen kaltaisilla syillä, jotka yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi Schindler-tuomiossa. Kaikki kyseiset hallitukset ovat sitä mieltä, että nyt kyseessä olevan kaltaiset pelit, joissa tarjotaan maksua vastaan mahdollisuus rahavoittojen saantiin, ovat rahapelejä, jotka ovat verrattavissa arpajaisiin, joiden osalta yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että kunkin jäsenvaltion asiana on yhteiskunnalliset ja kulttuuriset erityispiirteensä huomioon ottaen harkita, onko arpajaistoimintaa sen yhteiskuntajärjestyksen suojaamiseksi rajoitettava tai onko tämä toiminta tästä syystä jopa kokonaan kiellettävä.

13 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, jotka 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, 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.

14 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.

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

16 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 erillistä taloudellista toimintaa vaan ainoastaan osa aikakauslehden toimituksellista sisältöä.

17 Nyt esillä olevassa asiassa sitä vastoin kansallisen tuomioistuimen esittämistä tiedoista ilmenee, että kyseessä on onnenpeli ja että kyseisillä peliautomaateilla tarjotaan pelaajalle rahavoiton mahdollisuus sellaista maksua vastaan, joka on nimenomaan tarkoitettu peliautomaatin käyttöä varten. Vaikka pelipanokset ja voitot ovat suhteellisen pieniä, mihin pääasian valittajat ovat vedonneet, tämä ei estä sitä — mihin suurin osa tässä asiassa huomautuksia esittäneistä hallituksista on kiinnittänyt huomiota — että pitämällä tällaisia peliautomaatteja pelaajien käytettävinä voidaan koota huomattavia rahamääriä sen vuoksi, että potentiaalisia pelaajia on paljon ja että suurin osa heistä yleensä pelaa näitä pelejä uudestaan lukuisia kertoja, koska peli on kestoltaan lyhyt ja samanlaisena toistuva.

18 Näin ollen pelejä, joiden sisältönä on se, että maksua vastaan käytetään nyt kyseessä olevan kaltaisia peliautomaatteja, on pidettävä Schindler-tuomiossa kyseessä olleisiin arpajaisiin verrattavina rahapeleinä.

19 Nyt esillä oleva asia poikkeaa kuitenkin tietyiltä osin asiasta Schindler.

20 Ensinnäkin on huomattava, että Schindler-tuomiossa kyseessä ollut arpajaistoiminta ei ollut "tavaroita" koskevaa toimintaa, joka tämän vuoksi kuuluisi perustamissopimuksen 30 artiklan soveltamisalaan, vaan sitä oli pidettävä perustamissopimuksessa tarkoitettuna "palveluja" koskevana toimintana (Schindler-tuomion 24 ja 25 kohta). Peliautomaatit ovat sitä vastoin tavaroita, jotka voivat kuulua perustamissopimuksen 30 artiklan soveltamisalaan.

21 Toiseksi Schindler-tuomiossa kyseessä olleessa kansallisessa lainsäädännössä kiellettiin tiettyjä siinä säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta arpajaisten toimeenpano kyseisen jäsenvaltion alueella, kun taas nyt kyseessä olevassa lainsäädännössä ei kielletä raha-automaattien käyttämistä vaan annetaan oikeus raha-automaattitoiminnan harjoittamiseen tätä varten luvan saaneelle julkisoikeudelliselle yhdistykselle.

22 Kuten eräissä yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyissä huomautuksissa on todettu, nyt kyseessä olevan kaltaiseen lainsäädäntöön voisi tulla sovellettavaksi myös muita perustamissopimuksen määräyksiä, kuten sijoittautumisoikeutta koskevia määräyksiä tai kilpailusääntöjä.

23 Koska kansallinen tuomioistuin on kuitenkin ainoastaan maininnut kolmannessa kysymyksessään perustamissopimuksen 30, 36, 59 ja 60 artiklan ja viitannut lisäksi "perustamissopimuksen — — johonkin muuhun artiklaan" esittämättä tältä osin mitään täsmennyksiä ennakkoratkaisupyyntönsä perusteluissa tai ennakkoratkaisukysymyksissä, yhteisöjen tuomioistuin ei voi vastata siihen kysymykseen, onko nyt kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö ristiriidassa muiden kuin tavaroiden vapaata liikkuvuutta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien perustamissopimuksen määräysten kanssa.

24 Ensinnäkin tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten osalta on todettava, että näitä määräyksiä voidaan, kuten tämän tuomion 20 kohdassa on todettu, soveltaa peliautomaatteihin, koska niitä on pidettävä tavaroina, jotka voidaan tuoda maahan tai viedä maasta. Tosin tällaiset automaatit on tarkoitus asettaa yleisön käytettäviksi, jotta yleisö voisi pelata niillä maksua vastaan. Kuitenkin — kuten julkisasiamies on korostanut ratkaisuehdotuksensa 19 kohdassa — se, että maahan tuotu tavara on tarkoitettu palvelun tarjoamista varten, ei sinänsä merkitse sitä, että tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevia määräyksiä ei voitaisi soveltaa (ks. vastaavasti asia C-158/94, komissio v. Italia, tuomio 23.10.1997, Kok. 1997, s. I-5789, 15—20 kohta).

25 Tältä osin on syytä todeta, että nyt kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö on omiaan rajoittamaan tavaroiden vapaata liikkuvuutta, sikäli kuin vain toimiluvan saanut julkisoikeudellinen yhdistys saa pitää raha-automaatteja maksua vastaan yleisön käytettävinä ja sillä on oikeus itse valmistaa tällaisia automaatteja.

26 Koska yhteisöjen tuomioistuimella ei kuitenkaan ole riittäviä tietoja siitä, mitä tosiasiallisia vaikutuksia kyseisellä lainsäädännöllä on raha-automaattien tuontiin, se ei voi nyt vireillä olevassa asiassa lausua siitä, onko perustamissopimuksen 30 artikla esteenä tällaisen lainsäädännön soveltamiselle.

27 Toiseksi palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien perustamissopimuksen määräysten osalta on todettava, että niitä sovelletaan — kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut arpajaisten järjestämisen osalta Schindler-tuomiossa — sellaiseen toimintaan, jonka sisältönä on se, että yleisölle tarjotaan maksua vastaan mahdollisuus osallistua rahapeliin. Näin ollen tällainen toiminta kuuluu perustamissopimuksen 59 artiklan soveltamisalaan, jos ainakin yksi palvelujen tarjoajista on sijoittautunut muuhun kuin siihen jäsenvaltioon, jossa palveluja tarjotaan.

28 Kuten kansallinen tuomioistuin on todennut, Suomen lainsäädännön kaltaisessa kansallisessa raha-automaattilainsäädännössä annetaan oikeus raha-automaattitoiminnan harjoittamiseen ainoastaan tietylle luvan saaneelle julkisoikeudelliselle

yhdistykselle ja kielletään tämän toiminnan harjoittaminen kaikilta muilta, eli tällä lainsäädännöllä ei syrjitä ketään kansalaisuuden perusteella ja sitä sovelletaan erotuksetta kaikkiin sellaisiin elinkeinonharjoittajiin, joita tällaisen toiminnan harjoittaminen voisi kiinnostaa, riippumatta siitä, onko näiden kotipaikka Suomessa vai jossain muussa jäsenvaltiossa.

29 Koska kuitenkin tällä lainsäädännöllä suoraan tai välillisesti estetään muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita elinkeinonharjoittajia itse tarjoamasta raha-automaatteja maksua vastaan yleisön käytettäviksi, tällä lainsäädännöllä rajoitetaan palvelujen tarjoamisen vapautta.

30 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.

31 EY:n perustamissopimuksen 55 artiklassa (josta on tullut EY 45 artikla) ja 56 artiklassa, joita EY:n perustamissopimuksen 66 artiklan (josta on tullut EY 55 artikla) mukaan sovelletaan palvelujen tarjoamisen vapauteen, sallitaan sellaiset 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 välttämätöntä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

32 Ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvien tietojen ja Suomen hallituksen huomautusten mukaan nyt kyseessä olevalla lainsäädännöllä pyritään rajoittamaan ihmisten pelihimon hyväksikäyttöä, välttämään kyseiseen toimintaan liittyvä rikosten ja petosten vaara ja sallimaan tällainen toiminta ainoastaan varojen hankkimiseksi hyväntekeväisyyteen tai yleishyödyllisiin tarkoituksiin.

33 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut Schindler-tuomion 58 kohdassa, 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; 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 31 kohdassa on todettu, että tällaisiin syihin perustuvilla toimenpiteillä pystytään saavuttamaan niillä tavoitellut päämäärät ja että niillä ei rajoiteta kyseistä vapautta enempää kuin on välttämätöntä tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi.

34 Kuten tämän tuomion 21 kohdassa on todettu, Suomen lainsäädäntö poikkeaa Schindler-tuomiossa kyseessä olleesta lainsäädännöstä muun muassa niiltä osin kuin siinä ei kielletä raha-automaattien käyttöä vaan annetaan oikeus raha-automaattitoiminnan harjoittamiseen tätä varten luvan saaneelle julkisoikeudelliselle yhdistykselle.

35 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.

36 Näin ollen sillä seikalla, että tietty jäsenvaltio on ottanut käyttöön erilaisen suojajärjestelmän kuin jokin toinen jäsenvaltio, ei ole merkitystä arvioitaessa kyseisten toimenpiteiden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Näitä on arvioitava ottaen ainoastaan huomioon kyseisen jäsenvaltion tavoittelemat päämäärät ja se suojan taso, jonka tämä jäsenvaltio haluaa turvata.

37 Se, että tässä asiassa kyseessä olevia pelejä ei ole täysin kielletty, ei ole — toisin kuin pääasian valittajat esittävät — 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 tällaiseen pelitoimintaan annetaan rajoitettu yksinoikeus, 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.

38 Sama koskee sitä seikkaa, että niiden liiketilojen haltijat, joihin raha-automaatit on sijoitettu, saavat kyseiseltä luvan saaneelta julkisoikeudelliselta yhdistykseltä osan kerätyistä varoista.

39 On myös esitetty, että näiden päämäärien kannalta edullisin ratkaisu olisi se, että kyseiselle luvan saaneelle julkisoikeudelliselle yhdistykselle ei annettaisi yksinoikeutta rahapelitoiminnan harjoittamiseen, vaan kyseisen alan elinkeinonharjoittajat velvoitettaisiin noudattamaan tarpeellisia määräyksiä; tämän kysymyksen ratkaiseminen kuuluu kuitenkin jäsenvaltioiden harkintavaltaan, kunhan jäsenvaltion omaksuma ratkaisu ei ole tavoiteltuun päämäärään nähden suhteeton toimenpide.

40 Tältä osin erityisesti raha-automaattiasetuksesta ilmenee, että RAY, joka on ainoa elin, jolla on lupa raha-automaattitoiminnan harjoittamiseen, on julkisoikeudellinen yhdistys, joka harjoittaa toimintaansa valtion valvonnassa ja jonka on — kuten tämän tuomion 5 kohdasta ilmenee — tilitettävä valtiolle raha-automaattitoiminnasta saamansa jaettavissa oleva puhdas tuotto.

41 On totta, että varat, jotka valtio saa tällä tavalla yleishyödyllisiin tarkoituksiin käytettäväksi, voitaisiin saada myös muilla keinoin, kuten verottamalla sellaisten elinkeinonharjoittajien toimintaa, jotka olisivat saaneet luvan tähän toimintaan sellaisen sääntelyn perusteella, jossa ei anneta yksinoikeuksia, mutta luvan saaneen julkisoikeudellisen yhdistyksen velvoittaminen tilittämään toiminnastaan saamansa tuotto valtiolle on varmastikin tätä tehokkaampi keino asettaa rikosten

ja petosten vaaran vuoksi tiukat rajat rahapelitoimintaan liittyvälle voitontavoittelulle.

42 Näin ollen ei vaikuta siltä, että päämääriinsä nähden suhteettomana toimenpiteenä olisi pidettävä sitä, että Suomen raha-automaattilainsäädännössä annetaan yhdelle ainoalle julkisoikeudelliselle yhdistykselle yksinoikeuksia kyseisen toiminnan osalta, vaikka sillä rajoitetaan palvelujen tarjoamisen vapautta.

43 Kansalliselle tuomioistuimelle on näin ollen vastattava, että palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat perustamissopimuksen määräykset eivät ole esteenä sellaiselle Suomen lainsäädännön kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa yhdelle ainoalle julkiselle toimielimelle annetaan raha-automaattitoiminnan harjoittamiseen yksinoikeuksia, kun huomioon otetaan ne yleisen edun mukaiset päämäärät, joiden vuoksi tätä lainsäädäntöä on pidettävä perusteltuna.

Oikeudenkäyntikulut

44 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Suomen, Belgian, Saksan, Espanjan, Irlannin, Luxemburgin, Alankomaiden, Itävallan, Portugalin, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksille sekä 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 Vaasan hovioikeuden 21.3.1997 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

Palvelujen tarjoamisen vapautta koskevat EY:n perustamissopimuksen määräykset eivät ole esteenä sellaiselle Suomen lainsäädännön kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa yhdelle ainoalle julkiselle toimielimelle annetaan raha-automaattitoiminnan harjoittamiseen yksinoikeuksia, kun huomioon otetaan ne yleisen edun mukaiset päämäärät, joiden vuoksi tätä lainsäädäntöä on pidettävä perusteltuna.

Kapteyn	Puissochet	Jann
Gulmann	Murray	Edward
Ragnemalm	Sevón	Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 21 päivänä syyskuuta 1999.

R. Grass — kirjaaja

G. C. Rodríguez Iglesias — presidentti