YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

6 päivänä marraskuuta 2003 *

Asiassa C-243/01,

jonka Tribunale di Ascoli Piceno (Italia) on saattanut EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosoikeudenkäynnissä, jossa vastaajina ovat

Piergiorgio Gambelli ym.,

ennakkoratkaisun EY 43 artiklan ja EY 49 artiklan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans ja J. N. Cunha Rodrigues sekä tuomarit D. A. O. Edward (esittelevä tuomari), R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric ja S. von Bahr,

julkisasiamies: S. Alber,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Gambelli ym., edustajanaan avvocato D. Agnello,

— Garrisi, edustajinaan avvocato R. A. Jacchia, avvocato A. Terranova ja avvocato I. Picciano,

— Italian hallitus, asiamiehenään I. M. Braguglia, avustajanaan avvocato dello Stato D. Del Gaizo,

— Belgian hallitus, asiamiehenään F. van de Craen, avustajanaan avocat P. Vlaemminck,

— Kreikan hallitus, asiamiehinään M. Apessos ja D. Tsagkaraki,

— Espanjan hallitus, asiamiehenään L. Fraguas Gadea,

— Luxemburgin hallitus, asiamiehenään N. Mackel,

— Portugalin hallitus, asiamiehinään L. Fernandes ja A. Barros,

— Suomen hallitus, asiamiehenään E. Bygglin,

— Ruotsin hallitus, asiamiehenään B. Hernqvist,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään A. Aresu ja M. Patakia,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Gambellin ym:iden, edustajanaan D. Agnello; Garrisin, edustajinaan R. A. Jacchia ja A. Terranova; Italian hallituksen, asiamiehenään avvocato dello Stato A. Cingolo; Belgian hallituksen, asiamiehenään P. Vlaemminck; Kreikan hallituksen, asiamiehenään M. Apessos; Espanjan hallituksen, asiamiehenään L. Fraguas Gadea; Ranskan hallituksen, asiamiehenään P. Boussaroque; Portugalin hallituksen, asiamiehenään A. Barros; Suomen hallituksen, asiamiehenään E. Bygglin, ja komission, asiamiehinään A. Aresu ja M. Patakia, 22.10.2002 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 13.3.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Tribunale di Ascoli Piceno on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 30.3.2001 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 22.6.2001, EY 234 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksen EY 43 ja EY 49 artiklan tulkinnasta.

2 Tämä kysymys on esitetty Piergiorgio Gambellia ja 137:ää muuta syytettyä (jäljempänä Gambelli ym.) vastaan käynnistetyssä rikosoikeudenkäynnissä, jossa näitä syytetään siitä, että he ovat lainvastaisesti järjestäneet kiellettyjä vetoja ja että he omistavat keskuksia, jotka harjoittavat vedonlyöntiä koskevien tietojen keräämis- ja välitystoimintaa, mikä on valtiota vastaan suunnattu petos.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3 EY 43 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle. Myös

kielletään rajoitukset, jotka estävät jäsenvaltion alueelle sijoittautuneita jäsenvaltion kansalaisia perustamasta kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä ja tytäryhtiöitä.

Jollei pääomia koskevan luvun määräyksistä muuta johdu, sijoittautumisvapauteen kuuluu oikeus ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeus perustaa ja johtaa yrityksiä, erityisesti 48 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuja yhtiöitä, niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia."

4 EY 48 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että "jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti perustetut yhtiöt, joiden sääntömääräinen kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka on yhteisön alueella, rinnastetaan — — luonnollisiin henkilöihin, jotka ovat jäsenvaltion kansalaisia".

5 EY 46 artiklan 1 kohdassa määrätään, että "tämän luvun määräykset ja niiden nojalla toteutetut toimenpiteet eivät rajoita niiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten soveltamista, joiden mukaan ulkomaalaisiin sovelletaan erityissääntelyä yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella".

6 EY 49 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että "jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun yhteisön valtioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja yhteisössä".

Kansallinen lainsäädäntö

7 Regio Decreto nro 773, Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza -nimisen 18.6.1931 annetun lain (yleisen turvallisuuden alalla annetut lait kodifioiva kuninkaan asetus nro 773, Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana (jäljempänä GURI) nro 146, 26.6.1931; jäljempänä kuninkaan asetus) 88 §:n mukaan vetojen keräämiseen ei myönnetä lupaa, ellei kyse ole kilpa-ajojen, purjehduskilpailujen, pallopelien tai muiden vastaavanlaisten kilpailujen vedonlyönnistä siinä tapauksessa, että vetojen kerääminen on tarpeen kilpailun asianmukaisen kulun kannalta.

8 Legge Finanziaria nro 388 -nimisen 23.12.2000 annetun lain (verolaki nro 388; GURIn täydennysosa 29.12.2000; jäljempänä laki nro 388) nojalla lupa vedonlyöntien järjestämiseen annetaan yksinomaan toimiluvan haltijalle tai sille, jonka ministeriö tai joku muu toimielin, jolla lain mukaan on yksinoikeus vedonlyöntien järjestämiseen, on siihen oikeuttanut. Vedonlyönnit voivat koskea sellaisten urheilutapahtumien tuloksia, jotka järjestetään Comitato olimpico nazionale italianon (Italian kansallinen olympiakomitea, jäljempänä CONI) tai siitä riippuvaisten elinten valvonnassa, tai sellaisten hevoskilpailujen tuloksia, jotka on järjestetty Unione nazionale per l'incremento delle razze equine (kansallinen hevosjalostusyhdistys, jäljempänä UNIRE) välityksellä.

9 Toimenpiteistä pelien ja kiellettyjen vedonlyöntien alalla sekä urheilukilpailujen asianmukaisen kulun suojelemiseksi 13.12.1989 annetun lain nro 401 (GURI nro 294, 18.12.1989), sellaisena kuin se on muutettuna lailla nro 388/00,

jonka 37 §:n 5 momentilla lakiin nro 401 on lisätty 4 a § ja 4 b § (jäljempänä laki nro 401/89), 4 §:ssä, 4 a §:ssä ja 4 b §:ssä säädetään seuraavaa:

"Oikeudeton osallistuminen pelien tai vedonlyöntien järjestämiseen

4 §

1. Joka luvattomasti osallistuu sellaisten arpajaisten, vedonlyöntien tai veikkauspelien järjestämiseen, joihin valtiolla tai luvan saaneella oikeushenkilöllä on lain mukaan yksinoikeus, on tuomittava vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi ja enintään kolmeksi vuodeksi. Samaan rangaistukseen on tuomittava se, joka toimeenpanee vedonlyöntejä tai veikkauksia CONIn, sen valvonnassa olevien elinten tai UNIREn järjestämien urheilutapahtumien yhteydessä. Joka lainvastaisesti osallistuu sellaisten vedonlyöntien julkiseen järjestämiseen, joiden kohteena ovat muut ihmisten tai eläinten väliset kilpailut tai taitopelit, on tuomittava vankeuteen vähintään kolmeksi kuukaudeksi ja enintään vuodeksi sekä vähintään miljoonan Italian liiran suuruiseen sakkoon.

2. Joka mainostaa 1 momentissa kuvatulla tavalla järjestettyjä kilpailuja, pelejä tai vedonlyöntejä olematta kuitenkaan rikoskumppani kyseisessä momentissa määriteltyyn rikokseen, on tuomittava vankeuteen enintään kolmeksi kuukaudeksi sekä vähintään 100 000:n ja enintään miljoonan Italian liiran suuruiseen sakkoon.

3. Joka osallistuu 1 momentissa kuvatulla tavalla järjestettyihin kilpailuihin, peleihin tai vedonlyönteihin olematta kuitenkaan rikoskumppani kyseisessä momentissa määriteltyyn rikokseen, on tuomittava vankeuteen enintään kolmeksi kuukaudeksi tai vähintään 100 000:n ja enintään miljoonan Italian liiran suuruiseen sakkoon.

— —

4 a §

Tässä pykälässä säädettyjä seuraamuksia sovelletaan henkilöön, joka ilman [kuninkaan asetuksen] 88 §:ssä tarkoitettua toimilupaa tai lupaa harjoittaa Italiassa toimintaa, jossa hyväksytään tai kerätään millaisia tahansa vetoja, jotka lyödään Italiassa tai ulkomailla, mukaan lukien puhelimitse tai muuten televiestimien välityksellä harjoitettu toiminta, taikka jossa millä tahansa tavalla edistetään tällaista vetojen hyväksymistä ja keräämistä.

4 b §

— — tässä pykälässä säädettyjä seuraamuksia sovelletaan henkilöön, joka kerää tai kirjaa lottokuponkeja, veikkauksia tai vedonlyöntejä puhelimitse tai muun televiestimen välityksellä ilman, että hänellä on lupa käyttää näitä välineitä keräämiseen tai kirjaamiseen — — .”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

10 Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä käy ilmi, että Tribunale di Fermon (Italia) yleinen syyttäjä ja esitutkintatuomari ovat todenneet, että on olemassa laaja ja monisyinen järjestely, jossa italialaiset välittäjät ovat Internetin välityksellä yhteydessä Liverpoolissa (Yhdistynyt kuningaskunta) kotipaikkansa omaavaan Stanley International Betting Ltd -nimiseen vedonlyönnin välittäjään (jäljempänä Stanley) ja johon pääasiassa syytettyinä olevat Gambelli ym. kuuluvat. Heitä syytetään siitä, että he ovat toimineet Italian

alueella yhteistyössä ulkomaalaisen vedonlyönnin välittäjän kanssa vetojen keräämistä koskevassa toiminnassa, johon valtiolla on lain mukaan yleensä yksinoikeus, ja että he ovat näin rikkoneet lakia nro 401/89.

11 Tällainen toiminta, jolla katsotaan loukattavan CONIlle annettua yksinoikeutta välittää urheilutapahtumiin liittyviä vetoja ja jonka katsotaan täyttävän lain nro 401/89 4 §:ssä tarkoitetun rikoksen tunnusmerkistön, tapahtuu seuraavasti: vedonlyöjä ilmoittaa italialaisen välittäjän edustajalle ottelut, joiden osalta hän aikoo lyödä vetoa, sekä panoksensa suuruuden; tämä välittäjä lähettää Internetin välityksellä vedonlyönnin välittäjälle hyväksymispyynnön, jossa on tiedot kyseessä olevista kansallisista jalkapallo-otteluista ja asetettavasta panoksesta; vedonlyönnin välittäjä lähettää Internetin välityksellä reaaliajassa vahvistuksen vedon hyväksymisestä; italialainen välittäjä välittää tämän vahvistuksen edelleen kyseiselle vedonlyöjälle, ja tämä maksaa välittäjälle maksettavan määrän, joka sitten siirretään vedonlyönnin välittäjälle ulkomailla erityisesti tätä tarkoitusta varten avatulle tilille.

12 Stanley on Yhdistyneen kuningaskunnan oikeuden mukaan perustettu ja siellä kaupparekisteriin rekisteröity pääomayhtiö, joka harjoittaa vedonvälitystoimintaa Liverpoolin kaupungin Betting, Gaming and Lotteries Act -nimisen lain nojalla myöntämän luvan perusteella. Sillä on lupa harjoittaa toimintaansa Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja ulkomailla. Se järjestää ja hoitaa vetoja Yhdistyneessä kuningaskunnassa myönnetyn luvan nojalla siten, että se valitsee tapahtumat ja voittokertoimet sekä kantaa taloudellisen riskin. Stanley maksaa vedonlyönteihin liittyvät voitot ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa kannettavat erilaiset verot sekä palkkoihin liittyvät verot ja muut maksut. Yhtiön toiminnan sääntöjenmukaisuutta valvotaan tarkasti sekä yksityisen tilintarkastusyhtiön että Inland Revenuen ja Customs & Excisen suorittamilla tarkastuksilla.

13 Stanley tarjoaa eurooppalaisille asiakkaille laajan valikoiman kansallisiin, eurooppalaisiin tai maailmanlaajuisiin urheilutapahtumiin liittyviä vetoja ennalta määrätyillä kertoimilla. Yksityishenkilöillä on mahdollisuus osallistua Stanleyn järjestämiin ja hoitamiin vetoihin kotoaan käsin eri järjestelmien, kuten Internetin, faksin tai puhelimen välityksellä.

14 Stanleyn yritystoiminta Italiassa perustuu kaupallisiin sopimuksiin, joita se on tehnyt italialaisten toimijoiden tai välittäjien kanssa tiedonvälityskeskusten perustamisesta. Näissä keskuksissa tarjotaan käyttäjien saataville televiestimiä ja niissä kerätään ja kirjataan lyötävät vedot ja välitetään ne Stanleylle.

15 Pääasian syytetyt on rekisteröity Camera di Commercioon (kauppakamari) tietojenvälityskeskustoiminnan harjoittamista varten olevien yritysten omistajina, ja he ovat saaneet Ministero delle Poste e delle Comunicazionilta (posti- ja viestintäministeriö) luvan tietojen välittämiseen.

16 Tribunale di Fermon esitutkintatuomari antoi asiassa väliaikaisen takavarikkopäätöksen ja edellä mainittuihin syytettyihin ja heidän toimistoihinsa, asuntoihinsa ja ajoneuvoihinsa kohdistettiin tutkintatoimia. Syytetty Garrisi, joka on Stanleyn hallintoneuvoston jäsen, pidätettiin.

17 Pääasian syytetyt ovat vaatineet Tribunale di Ascoli Picenoa tutkimaan uudelleen niille kuuluvia tietojenvälityskeskuksia koskevat takavarikkopäätökset.

18 Tribunale di Ascoli Piceno viittaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja erityisesti asiassa C-67/98, Zenatti, 21.10.1999 annettuun tuomioon (Kok. 1999, s. I-7289). Se kuitenkin katsoo, että sen käsiteltävänä olevassa asiassa esitetyt kysymykset eivät täysin vastaa niitä tosiseikkoja, joita yhteisöjen tuomioistuin on jo tutkinut kyseisessä asiassa. Lakiin nro 401/89 tehdyt viimeaikaiset muutokset edellyttävät sitä, että yhteisöjen tuomioistuin tutkii kysymystä uudelleen.

19 Tribunale di Ascoli Piceno viittaa tässä yhteydessä lain nro 388/00 esitöihin, joista sen mukaan käy ilmi, että tuolla lailla lakiin nro 401/89 tehdyt rajoitukset perustuivat ennen muuta tarpeeseen suojata "Totoricevitori"-nimisiä urheiluvedonvälittäjiä, jotka ovat yksityisiä yrityksiä. Tämä tuomioistuin toteaa, ettei se näe näihin rajoituksiin liittyvän mitään sellaista yleisen järjestyksen turvaamistarvetta, joka voisi oikeuttaa yhteisön oikeuteen tai perustuslakiin perustuvien oikeuksien rajoittamisen.

20 Kansallinen tuomioistuin korostaa, että se, että lain nro 401/89 4 §:n alkuperäisen sanamuodon mukaan ulkomaisia urheilutapahtumia koskevien vetojen keräämis- ja välitystoiminta näytti olevan lainmukaista, oli johtanut sellaisten toimijoiden välisen verkoston luomiseen, jotka olivat sijoittaneet pääomaa ja luoneet infrastruktuuria peli- ja vedonlyöntisektorilla. Näiden toimijoiden toiminnan lainmukaisuus asetetaan yhtäkkiä kyseenalaiseksi lainsäädäntöön lailla nro 388/00 tehtyjen sellaisten muutosten johdosta, joilla kielletään rikosoikeudellisten seuraamusten uhalla ketä tahansa missä tahansa keräämästä, hyväksymästä, kirjaamasta tai välittämästä erityisesti urheilutapahtumiin liittyviä vetoja, ellei valtio ole myöntänyt tähän lupaa.

21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii sitä, noudatetaanko tältä osin suhteellisuusperiaatetta, kun otetaan huomioon yhtäältä säädetyn, rikosoikeudellisten seuraamusten uhalla tehostetun kiellon ankaruus, joka voi johtaa siihen, että laillisesti perustetut yhteisön yritykset tai toimijat eivät voi harjoittaa peli- ja vedonlyöntisektorin toimintaa Italiassa, ja toisaalta sen suojatun kansallisen yleisen edun merkitys, jonka vuoksi yhteisön vapauksia uhrataan.

22 Tribunale di Ascoli Piceno katsoo myös, että on pohdittava sitä, mikä merkitys on sillä, että sellaisen kansallisen lainsäädännön, jossa rajoitetaan ankarasti yhteisöstä peräisin olevien ulkomaisten yritysten järjestämää urheilutapahtumiin liittyvää vedonlyöntiä, ja toisaalta Italian valtion kansallisella tasolla tulon-

hankkimistarkoituksessa tavoitteleman peli- ja vedonlyöntitoiminnan voimakkaan laajenemisen välillä on ilmeinen epäsuhta.

23 Kansallinen tuomioistuin toteaa, että sen käsiteltäväksi saatetussa menettelyssä herää yhtäältä kansallista lainsäädäntöä koskevia kysymyksiä siitä, ovatko lain nro 401/89 4 §:ään tehdyt muutokset Italian perustuslain mukaisia, jonka mukaan suojataan yksityistä taloudellista yritteliäisyyttä sellaisen toiminnan osalta, jota valtio ei verota, ja toisaalta kysymyksiä, jotka koskevat kyseisessä pykälässä säädetyn säännön yhteensopivuutta sijoittautumisvapauden ja rajat ylittävien palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa. Tribunale di Ascoli Piceno on saattanut kansallista lainsäädäntöä koskevat kysymykset Corte costituzionalen (Italia) käsiteltäviksi.

24 Tässä tilanteessa Tribunale di Ascoli Piceno on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko Italian lain nro 401/89 (sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 23.12.2000 annetun lain nro 388 37 §:n 5 momentilla) 4 §:n 1 momentin ja sitä seuraavien momenttien sekä 4 a ja 4 b §:n kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jolla kielletään rikosoikeudellisten seuraamusten uhalla ketä tahansa missä tahansa keräämästä, hyväksymästä, kirjaamasta tai välittämästä erityisesti urheilutapahtumiin liittyviä vetoja, ellei tähän ole saatu kansallisissa oikeussäännöissä edellytettyä toimilupaa tai lupaa, sijoittautumisvapautta koskevien EY 43 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen ja rajat ylittävien palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien EY 49 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen vastainen (niine seurauksineen, jotka sillä on Italian lainsäädännölle)?"

Ennakkoratkaisukysymys

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt huomautukset

25 Gambelli ym. katsovat, että kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä oleva lainsäädäntö, jolla kielletään Italian kansalaisia kääntymästä ulkomaalaisten yhtiöiden puoleen vedonlyöntiä varten ja saadakseen näiden yhtiöiden Internetin välityksellä tarjoamia palveluita, kielletään italialaisia välittäjiä tarjoamasta Stanleyn hoitamia vetoja, estetään Stanleyä sijoittautumasta Italiaan näiden välittäjien myötävaikutuksella ja näin ollen tarjoamasta palvelujaan tuossa jäsenvaltiossa toisesta jäsenvaltiosta käsin, ja sanalla sanoen luodaan monopoli peli- ja vedonlyöntisektorilla ja pidetään sitä yllä, rajoittaa sekä sijoittautumisvapautta että palvelujen tarjoamisen vapautta. Tätä rajoitusta ei voida perustella yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-275/92, Schindler, 24.3.1994 antamasta tuomiosta (Kok. 1994, s. I-1039, Kok. Ep. XV, s. I-79), asiassa C-124/97, Läärä ym., 21.9.1999 antamasta tuomiosta (Kok. 1999, s. I-6067) ja edellä mainitussa asiassa Zenatti antamasta tuomiosta seuraavan oikeuskäytännön valossa, koska yhteisöjen tuomioistuimella ei ole ollut tilaisuutta tarkastella tuohon lainsäädäntöön lailla nro 388/00 tehtyjä muutoksia, eikä se ole tutkinut kysymystä sijoittautumisvapauden näkökulmasta.

26 Pääasian syytetyt korostavat tältä osin, että Italian valtio ei noudata mitään johdonmukaista politiikkaa, jolla pyrittäisiin rajoittamaan tai jopa estämään pelitoimintaa em. asiassa Läärä ym. annetun tuomion 37 kohdassa ja em. asiassa Zenatti annetun tuomion 36 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Heidän mukaansa Italian viranomaisten esittämät huolet vedonlyöjien suojaamisesta petoksen vaaroilta, yleisen järjestyksen turvaamisesta tai pelimahdollisuuksien vähentämisestä vedonlyönnin vahingollisten yksilöllisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten sekä vedonlyönnin aiheuttamien kustannusten estämiseksi, ovat vailla perustetta, koska Italia lisää peli- ja vedonlyöntitarjontaa ja jopa houkuttelee verotuloja lisätäkseen ihmisiä näiden pelien pariin keräysjärjestelmää helpottamalla. Pääasian syytettyjen mukaan se seikka, että vedonlyöntitoiminnan järjestämisestä säädetään verolainsäädännössä, osoittaa kansallisten viranomaisten todellisen motiivin olevan taloudellinen.

27 Pääasian syytetyt toteavat, että Italian lainsäädännön tarkoituksena on myös suojata kansallisen monopolin mukaisen toimiluvan haltijoita siten, että muiden jäsenvaltioiden toimijat eivät voi saada toimilupaa, koska tarjouskilpailut sisältävät sellaisia omistusrakennetta koskevia kriteerejä, joita eivät voi täyttää pörssinoteeratut pääomayhtiöt, vaan ainoastaan luonnolliset henkilöt, ja koska niissä edellytetään liiketilojen omistamista ja sitä, että kyseessä on pitkäaikainen toimiluvan haltija.

28 Pääasian syytetyt toteavat, että on vaikea hyväksyä sitä, että Stanleyn kaltaista yhtiötä, joka toimii täysin laillisesti ja jota valvotaan asianmukaisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa, kohdellaan Italian lainsäädännössä samalla tavoin kuin kiellettyjä pelejä järjestävää toimijaa, vaikka kaikki yleiseen etuun liittyvät seikat on turvattu Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännön perusteella ja vaikka ne italialaiset väliportaan toimijat, jotka ovat sopimussuhteessa tähän yhtiöön joko sivuliikkeen tai tytäryhtiön ominaisuudessa, kuuluvat palveluyritysten liittoon ja ne on rekisteröity posti- ja viestintäministeriöön, jonka kanssa ne toimivat ja joka suorittaa määräajoin niitä koskevia tarkastuksia ja tutkimuksia.

29 Pääasian syytetyt katsovat, että tämä tilanne, joka koskee sijoittautumisvapautta, loukkaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta sellaisilla aloilla, joilla lainsäädäntöä ei ole vielä yhdenmukaistettu. Tilanne loukkaa myös suhteellisuusperiaatetta, varsinkin kun rikosoikeudellisen seuraamuksen tulee olla viimeinen keino, johon jäsenvaltio voi turvautua ainoastaan silloin, kun muilla toimenpiteillä tai keinoilla ei voida taata suojattaville oikeushyville riittävää suojaa. Italian lainsäädännön mukaan Italian alueella olevalta vedonlyöjältä paitsi riistetään mahdollisuus kääntyä johonkin toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden vedonlyönnin välittäjien puoleen — edes Italiaan sijoittautuneiden toimijoiden välityksellä — ja lisäksi häneen voidaan kohdistaa rikosoikeudellinen seuraamus.

30 Italian, Belgian, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Luxemburgin, Portugalin, Suomen ja Ruotsin hallitukset sekä komissio vetoavat yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, erityisesti edellä mainituissa asioissa Schindler, Läärä ym. ja Zenatti annettuihin tuomioihin.

31 Italian hallitus viittaa em. asiassa Zenatti annettuun tuomioon perustellakseen sitä, että laki nro 401/89 on yhteensopiva palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien yhteisön oikeuden säännösten ja myös sijoittautumisvapautta koskevien yhteisön oikeuden säännösten kanssa. Sekä yhteisöjen tuomioistuimen mainitussa asiassa antamassa tuomiossa tutkimalla näkökohdalla — eli sillä, että vetojen kerääminen ja hallinnointi Italian alueella edellyttää hallinnollista lupaa — että kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa kyseessä olevalla kysymyksellä — eli vedonvälitystä koskevan kiellon rikkomisen rikosoikeudellisella seuraamuksilla silloin, kun toimintaa harjoittavat toimijat, jotka eivät kuulu valtion yksinoikeusjärjestelmän piiriin vedonlyönnin alalla — on sama tavoite: tällaisen toiminnan kieltäminen ja pelimahdollisuuksien rajoittaminen laissa nimenomaisesti säädettyjä tapauksia lukuun ottamatta.

32 Belgian hallituksen mukaan rahapelien yhtenäismarkkinat houkuttelevat kuluttajat vain tuhlaamaan enemmän rahaa ja aiheuttavat merkittäviä vahingollisia vaikutuksia yhteiskunnalle. Lailla nro 401/89 käyttöön otetun suojan taso ja rajoittava lupajärjestelmä ovat omiaan varmistamaan yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumisen, eli rahapelien ja vedonlyönnin tarjoamisen rajoittamisen ja tarkan valvonnan, ja ne ovat oikeassa suhteessa näihin päämääriin nähden, eivätkä ne ole kansalaisuuden perusteella syrjiviä.

33 Kreikan hallitus katsoo, että urheilutapahtumia koskevien uhkapelien ja vedonlyönnin järjestämisen tulee säilyä yksinoikeuden nojalla harjoitettavana, valtion valvonnan alaisena toimintana. Sillä, että yksityiset tahot harjoittaisivat tällaista toimintaa, olisi suoria seurauksia, kuten yhteiskuntajärjestyksen järkkyminen, houkuttaminen rikoksiin sekä vedonlyöjien ja kuluttajien hyväksikäyttö yleensä.

34 Espanjan hallitus toteaa, että sekä erityis- tai yksinoikeuksien myöntäminen tiukan lupajärjestelmän puitteissa että kielto avata ulkomaisten välittäjien sivuliikkeitä siinä tarkoituksessa, että vedot käsitellään toisissa jäsenvaltioissa, ovat yhteensopivia tarjonnan rajoittamiseen tähtäävän politiikan kanssa silloin, kun näihin toimenpiteisiin on ryhdytty pelimahdollisuuksien vähentämiseksi ja kysynnän lisäämisen estämiseksi.

35 Ranskan hallitus väittää, että se seikka, että kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa vetojen kerääminen tapahtuu televiestimien avulla ja että vetojen kohteena olevat urheilutapahtumat pidetään yksinomaan Italiassa — mikä ei ollut tilanne em. asiassa Zenatti — ei aseta kyseenalaiseksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jonka mukaan kansallinen lainsäädäntö, jolla rajoitetaan rahapeleihin, arpajaisiin ja peliautomaatteihin liittyvän toiminnan harjoittamista, ovat yhteensopivia palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteen kanssa silloin, kun niillä tavoitellaan yleisen edun mukaista tavoitetta, kuten petosten ehkäisyä ja vedonlyöjien suojelemista itseltään. Jäsenvaltioilla on näin ollen oikeus säädellä toimijoiden toimintaa vedonlyönnin alalla tavoilla, jotka eivät ole syrjiviä, koska rajoitusten ankaruudesta ja laajuudesta päättäminen kuuluu kansallisten viranomaisten harkintavaltaan. Jäsenvaltioiden tuomioistuinten tehtävänä on siis arvioida, ovatko kansallisten viranomaisten valitsemat keinot oikeassa suhteessa palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteeseen nähden.

36 Sijoittautumisvapauden osalta Ranskan hallitus katsoo, että ne rajoitukset, jotka kohdistuvat sellaisten itsenäisten italialaisyhtiöiden toimintaan, jotka ovat sopimussuhteessa Stanleyyn, eivät aseta kyseenalaiseksi tämän vedonlyönnin välittäjän oikeutta sijoittautua vapaasti Italiaan.

37 Luxemburgin hallituksen mukaan Italian lainsäädäntö muodostaa esteen vedonlyönnin järjestämistä koskevalle toiminnalle Italiassa, koska sen mukaan Stanleyä kielletään harjoittamasta toimintaansa Italiassa joko suoraan rajat ylittävien palvelujen tarjoamisen vapauden nojalla tai epäsuorasti italialaisten välittäjien kautta Internetin välityksellä. Se muodostaa esteen myös sijoittautumisvapaudelle. Nämä esteet ovat kuitenkin perusteltuja sikäli kuin niillä tavoitellaan yleisen edun mukaisia tavoitteita, kuten pyrkimystä kanavoida ja kontrolloida pelihimoa, ja ne soveltuvat näiden tavoitteiden saavuttamiseen ja ovat oikeassa suhteessa niihin, sekä sikäli kuin ne eivät ole kansalaisuuden perusteella syrjiviä, koska sekä italialaisten että ulkomailla perustettujen toimijoiden täytyy saada sama valtiovarainministeriön myöntämä toimilupa voidakseen harjoittaa vetojen järjestämis-, vastaanotto- ja keräämistoimintaa Italiassa.

38 Portugalin hallitus huomauttaa, että kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä oleva tapaus on tärkeä sen kannalta, että Italiassa ja kaikissa muissakin Euroopan unionin jäsenvaltioissa arpajaisten toimeenpaneminen voidaan säilyttää julkisten monopolien hallinnassa ja että voidaan turvata jäsenvaltioiden tärkeä tulonlähde, jolla voidaan korvata muita veroja ja joka palvelee sosiaali-, kulttuuri- ja urheilupolitiikan rahoittamista. Portugalin hallitus toteaa lisäksi, että markkinatalous ja vapaa kilpailu pelitoiminnassa merkitsee yhteiskuntajärjestyksen vastaista tulonsiirtoa tuosta toiminnasta saatavien tulojen osalta, koska tulot pyrkivät ohjautumaan sellaisista maista, joissa kokonaispanokset ovat vaatimattomia, maihin, joissa panokset ovat suurempia ja voitot ovat houkuttelevampia. Pienten jäsenvaltioiden vedonlyöjät osallistuisivat näin suurten jäsenvaltioiden sosiaali-, kulttuuri- ja urheilubudjetin rahoittamiseen, ja pienimmissä jäsenvaltioissa pelitoiminnasta saatavien tulojen vähentyminen pakottaisi hallitukset rahoittamaan julkisia yhteiskunnallisia toimenpiteitä sekä valtion muuta sosiaali-, urheilu- ja kulttuuritoimintaa muilla keinoin, mikä johtaisi veronkorotuksiin näissä valtioissa ja veronkevennyksiin suurissa valtioissa. Lisäksi Portugalin hallitus katsoo, että valtion arpajais- ja lottomarkkinoiden jakaminen kolmelle tai neljälle suurelle toimijalle Euroopan unionissa johtaisi rakenteellisiin muutoksiin valtioiden laillisesti toimeenpanemien pelien jakeluverkoissa, mikä aiheuttaisi merkittävää työpaikkojen häviämistä ja loisi epäsuhtaa jäsenvaltioiden työttömyystasoissa.

39 Suomen hallitus vetoaa erityisesti em. asiassa Läärä ym. annettuun tuomioon, jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että jäsenvaltioiden käyttöön ottamien säännösten välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta on arvioitava ottaen ainoastaan huomioon kyseisen jäsenvaltion tavoittelemat päämäärät ja se suojan taso, jonka tämä jäsenvaltio haluaa turvata; näin ollen kansallisen tuomioistuimen asiana on tutkia, voidaanko kansallisella lainsäädännöllä sen konkreettiset soveltamistavat huomioon ottaen saavuttaa tavoitteet, joilla sitä perustellaan, ja ovatko rajoitukset oikeasuhteisia näihin tavoitteisiin nähden, kun otetaan huomioon se, että näitä säännöksiä on sovellettava erotuksetta kaikkiin toimijoihin riippumatta siitä, ovatko nämä peräisin Italiasta vai jostain muusta jäsenvaltiosta.

40 Ruotsin hallituksen mukaan sen seikan perusteella, että palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusten käyttöönottamisella tavoitellaan verotuksellisia hyötyjä, ei

voida päätellä, että nämä rajoitukset ovat yhteisön oikeuden vastaisia, sikäli kuin ne ovat oikeasuhteisia eivätkä ne merkitse syrjintää eri toimijoiden välillä, mitä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkasteltava. Lailla nro 388/00 Italian lainsäädäntöön tehtyjen muutosten nojalla voidaan estää se, että toimija, jolle ei ole myönnetty lupaa kerätä vetoja Italiassa, kiertää lainsäädäntöä harjoittamalla toimintaansa toisesta jäsenvaltiosta käsin, sekä voidaan kieltää vedonlyöntitoimintaa omissa maissaan harjoittavia ulkomaisia toimijoita harjoittamasta toimintaansa Italiassa. Ruotsin hallitus toteaa, että — kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut em. asiassa Läärä ym. annetun tuomion 36 kohdassa ja em. asiassa Zenatti annetun tuomion 34 kohdassa — sillä seikalla, että tietty jäsenvaltio on ottanut käyttöön erilaisen suojajärjestelmän kuin jokin toinen jäsenvaltio, ei ole merkitystä arvioitaessa kyseisten säännösten välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta.

41 Euroopan yhteisöjen komissio katsoo, että laista nro 388/00 johtuvat lainmuutokset ainoastaan selkeyttävät lain nro 401/89 sisältöä luomatta varsinaisesti uutta rikostunnusmerkistöä. Ne yhteiskuntajärjestykseen liittyvät syyt, joilla pyritään rajoittamaan jalkapallo-otteluja koskevan vedonlyöntitoiminnan haitallisia vaikutuksia ja joiden nojalla on perusteltua, että kansallisessa lainsäädännössä annetaan tietyille toimijoille yksinoikeus kerätä urheilutapahtumia koskevia vedonlyöntejä, ovat samat riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa nämä tapahtumat järjestetään. Sillä, että em. asiassa Zenatti vedonlyönnin kohteena olleet urheilutapahtumat järjestettiin ulkomailla, kun taas kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse Italiassa järjestettävistä jalkapallo-otteluista, ei ole mitään merkitystä. Komissio lisää, että tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista 8 päivänä kesäkuuta 2000 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/31/EY ("Direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä") (EYVL L 178, s. 1) ei sovellu vedonlyöntiin, joten esillä olevassa asiassa annettava ratkaisu ei eroa kyseisessä asiassa tehdystä ratkaisusta.

42 Komissio katsoo, että asiaa ei tule tarkastella sijoittautumisvapauden näkökulmasta, koska pääasian syytettyjen johtamat välitysliikkeet ovat itsenäisiä ja ne toimivat vetojen keräämiskeskuksina ja välittäjinä italialaisten asiakkaittensa ja Stanleyn välisissä suhteissa ilman, että ne olisivat millään tavalla Stanleyn alaisia. Kuitenkin vaikka sijoittautumisoikeutta koskevat säännökset olisivat sovellettavissa, Italian lainsäädännöstä johtuvat rajoitukset ovat komission mukaan perusteltuja samoista yhteiskuntapoliittisista syistä kuin ne, jotka yhteisöjen

tuomioistuin hyväksyi em. asioissa Schindler, Läärä ym. ja Zenatti antamissaan tuomioissa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen osalta.

43 Komission ilmoitti suullisessa käsittelyssä yhteisöjen tuomioistuimelle käynnistäneensä Italian tasavaltaa vastaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn UNIREn hallinnoiman hevoskilpailuihin liittyvän vedonlyöntisektorin vapauttamisen osalta. Komissio viittasi lottosektorin — jolla vapauttaminen on toteutettu — osalta asiassa C-272/91, komissio vastaan Italia, 26.4.1994 annettuun tuomioon (Kok. 1994, s. I-1409), jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että Italian tasavalta oli jättänyt noudattamatta sille muun muassa EY:n perustamissopimuksen nojalla kuuluvia velvoitteitaan, kun se oli varannut oikeuden osallistua lottopelin automatisointia koskevan järjestelmän toimiluvasta järjestettyyn tarjouskilpailuun ainoastaan sellaisille elimille, yhtiöille, konsortioille tai ryhmittymille, joiden osakepääomasta julkinen sektori omistaa — erikseen tai kokonaisuutena tarkasteltuna — enemmistön.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

44 Ensinnäkin on syytä tutkia sitä, rajoittaako pääasiassa kyseessä olevan lain nro 401/89 kaltainen lainsäädäntö sijoittautumisvapautta.

45 On syytä muistuttaa, että EY 43 artiklassa kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle, mukaan lukien rajoitukset, jotka estävät perustamasta kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä ja tytäryhtiöitä.

46 Sikäli kuin Stanleyn kaltainen, jäsenvaltioon sijoittautunut yhtiö harjoittaa vetojen keräämistoimintaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneista liikkeistä — kuten pääasian syytettyjen liikkeet — muodostuvan organisaation välityksellä, näiden liikkeiden toimintaa koskevat rajoitukset muodostavat esteen sijoittautumisvapaudelle.

47 Lisäksi Italian hallitus on yhteisöjen tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä esittämiin kysymyksiin vastatessaan myöntänyt, että Italian lainsäädäntö, joka koskee vedonlyöntitoiminnan harjoittamista Italiassa koskevia tarjouskilpailuja, sisältää rajoituksia. Tämän hallituksen mukaan se seikka, että mikään muu taho kuin kyseisellä alalla monopolin omaava taho ei ole saanut toimilupaa tällaista toimintaa varten, selittyy sillä, että Italian lainsäädäntö on laadittu siten, että toimilupa voidaan myöntää vain tietyille henkilölle.

48 Sikäli kuin se, ettei urheilutapahtumien vedonlyöntisektorin toimiluvan haltijoiden joukossa Italiassa ole ulkomaisia toimijoita, johtuu siitä, että Italian tarjouskilpailuja koskeva lainsäädäntö estää käytännössä sen, että toisten jäsenvaltioiden säännellyillä markkinoilla olevat pörssinoteeratut pääomayhtiöt voivat saada toimilupia, tällainen lainsäädäntö rajoittaa ensi arviolta sijoittautumisvapautta, vaikka tätä rajoitusta sovellettaisiin erotuksetta kaikkiin pääomayhtiöihin, jotka saattavat olla kiinnostuneita tällaisista toimiluvista, riippumatta siitä, ovatko ne sijoittautuneet Italiaan tai muuhun jäsenvaltioon.

49 Näin ollen ei voida poissulkea sitä, että Italian lainsäädännössä säädetyt, kyseisten toimilupien myöntämistä koskeviin tarjouskilpailuihin osallistumista koskevat ehdot myös muodostavat esteen sijoittautumisvapaudelle.

50 Toiseksi on syytä tutkia sitä, rajoittaako kyseinen lainsäädäntö palvelujen tarjoamisen vapautta.

51 EY 49 artiklassa kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja yhteisössä. EY 50 artiklassa määritellään "palvelut"

suorituksiksi, joista tavallisesti maksetaan korvaus ja joita määräykset tavaroiden, pääomien tai henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta eivät koske.

52 Yhteisöjen tuomioistuin on jo vahvistanut, että arpajaisia koskevien mainosten sekä arpalippujen maahantuonti jäsenvaltioon siinä tarkoituksessa, että kyseisessä jäsenvaltiossa asuvat henkilöt voivat osallistua muussa jäsenvaltiossa toimeenpantuihin arpajaisiin, liittyy "palvelujen" tarjoamiseen (em. asia Schindler, tuomion 37 kohta). Vastaavasti toiminta, joka käsittää sen, että yhden jäsenvaltion kansalaiset voivat osallistua muussa jäsenvaltiossa toimeenpantaviin vedonlyöntipeleihin, vaikka niiden kohteet olisivat ensin mainitussa jäsenvaltiossa järjestettäviä urheilutapahtumia, liittyy EY 50 artiklassa tarkoitettuun "palvelujen" tarjoamiseen.

53 Yhteisöjen tuomioistuin on myös todennut, että EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että sitä sovelletaan palveluihin, joita yhteen jäsenvaltioon sijoittautunut palvelujen tuottaja tarjoaa puhelimitse toisessa jäsenvaltiossa oleville mahdollisille asiakkaille siirtymättä itse pois sijoittautumisjäsenvaltiostaan (asia C-384/93, Alpine Investments, tuomio 10.5.1995, Kok. 1995, s. I-1141, 22 kohta).

54 Kun tämä tulkinta siirretään pääasiassa kyseessä olevaan ongelmakysymykseen, siitä seuraa, että EY 49 artikla koskee palveluja, joita Stanleyn kaltainen yhteen jäsenvaltioon, esillä olevassa tapauksessa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, sijoittautunut palvelujen tuottaja tarjoaa Internetin välityksellä — ja siis siirtymättä sijoittautumispaikastaan — toisessa jäsenvaltiossa, esillä olevassa tapauksessa Italiassa, oleville asiakkaille, joten kaikki tämän toiminnan rajoitukset rajoittavat tällaisen palvelujen tarjoajan palvelujen tarjoamisen vapautta.

55 Lisäksi palvelujen tarjoamisen vapauteen sisältyy paitsi palvelujen tarjoajan vapaus tarjota ja suorittaa palveluja asiakkaille, jotka ovat toisessa jäsenvaltiossa kuin palvelujen tarjoaja, myös vapaus vastaanottajaa tai palvelujen vastaanottajana käyttää toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelun tuottajan tarjoamia palveluita ilman, että tätä vapautta rajoitetaan (ks. vastaavasti yhdistetyt

asiat 286/82 ja 26/83, Luisi ja Carbone, tuomio 31.1.1984, Kok. 1984, s. 377, 16 kohta ja asia C-294/97, Eurowings Luftverkehr, tuomio 26.10.1999, Kok. 1999, s. I-7447, 33 ja 34 kohta).

56 Italian hallitus on yhteisöjen tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä esittämiin kysymyksiin vastatessaan todennut, että se, että Italiassa oleva yksityishenkilö on Internetin välityksellä kotoaan yhteydessä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneeseen vedonlyönnin välittäjään ja käyttää maksuvälineenä luottokorttia, muodostaa lain nro 401/89 4 §:n mukaan rangaistavaksi säädetyn teon.

57 Tällainen rikosoikeudellisten seuraamusten uhalla tehostettu kielto osallistua vedonlyöntipeleihin, jotka järjestetään muissa jäsenvaltioissa kuin siinä, jossa vedonlyöjä on, muodostaa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen.

58 Sama koskee samoin rikosoikeudellisten seuraamusten uhalla tehostettua kieltoa, jolla kielletään väliportaassa toimivia välittäjiä, kuten pääasian syytettyjä, myötävaikuttamasta sellaisten urheilutapahtumia koskevien vedonlyöntipalvelujen tarjoamiseen, joita tarjoaa Stanleyn kaltainen palvelujen tuottaja, joka on sijoittautunut eri jäsenvaltioon kuin se, jossa nämä väliportaan välittäjät harjoittavat toimintaansa; tällainen kielto rajoittaa vedonlyönnin välittäjän oikeutta tarjota vapaasti palvelujaan, vaikka kyseessä olevat väliportaan välittäjät ovat samassa jäsenvaltiossa kuin kyseisten palvelujen vastaanottajat.

59 Näin ollen on syytä todeta, että Italian vedonlyöntiä koskevan lainsäädännön — erityisesti lain nro 401/89 4 §:n säännösten — kaltainen kansallinen lainsäädäntö muodostaa rajoituksen sijoittautumisvapaudelle ja palvelujen tarjoamisen vapaudelle.

60 Tässä tilanteessa on tutkittava sitä, voivatko tällaiset rajoitukset olla sallittuja sellaisten poikkeustoimenpiteiden nojalla, joista määrätään nimenomaisesti EY 45 ja EY 46 artiklassa, tai voivatko ne olla yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti perusteltuja yleistä etua koskevista pakottavista syistä.

61 Mitä tulee erityisesti Kreikan ja Portugalin hallitusten esittämiin argumentteihin, joilla ne pyrkivät perustelemaan uhkapelejä ja vedonlyöntiä koskevia rajoituksia, riittää kun muistutetaan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan verotulojen väheneminen tai pienentyminen ei kuulu EY 46 artiklassa lueteltujen syiden joukkoon, eikä se ole sellainen yleisen edun mukainen pakottava syy, johon voidaan vedota sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen perustelemiseksi (ks. vastaavasti asia C-264/96, ICI, tuomio 16.7.1998, Kok. 1998, s. I-4695, 28 kohta ja asia C-136/00, Danner, tuomio 3.10.2002, Kok. 2002, s. I-8147, 56 kohta).

62 Kuten em. asiassa Zenatti annetun tuomion 36 kohdasta käy ilmi, rajoituksilla on joka tapauksessa pyrittävä vähentämään mahdollisuuksia pelata, ja sosiaalisluonteisten toimintojen rahoittaminen luvallisista peleistä saaduista tuloista kannettavalla maksulla saa olla ainoastaan rajoittavan politiikan suotuisa liitännäisseuraus eikä sen todellinen syy.

63 Sitä vastoin — kuten huomautuksia esittäneet hallitukset ja komissio ovat huomauttaneet — yhteisöjen tuomioistuin on em. asioissa Schindler, Läärä ym. ja Zenatti antamissaan tuomioissa todennut, että peleihin ja vedonlyöntiin liittyvien moraalisten, uskonnollisten tai kulttuuristen näkökohtien sekä yksilön tai yhteiskunnan kannalta moraalisesti ja taloudellisesti vahingollisten seurausten vuoksi voi olla perusteltua, että kullakin jäsenvaltiolla on riittävästi harkintavaltaa päättää, mitä vaatimuksia on asetettava kuluttajien ja yhteiskuntajärjestyksen suojaamiseksi.

64 Jotta sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset voivat olla perusteltuja, niiden täytyy joka tapauksessa täyttää yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut edellytykset (ks. muun muassa asia C-19/92, Kraus, tuomio 31.3.1993, Kok. 1993, s. I-1663, Kok. Ep. XIV, s. I-177, 32 kohta ja asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995, Kok. 1995, s. I-4165, 37 kohta).

65 Tämän oikeuskäytännön mukaan kyseisiä rajoituksia on nimittäin voitava perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteuttaminen, eivätkä ne saa ylittää

sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. Joka tapauksessa niitä on sovellettava ilman syrjintää.

66 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on ratkaista, täyttävätkö sen käsiteltävänä olevassa asiassa sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen lailla nro 401/89 tehdyt rajoitukset nämä edellytykset. Kansallisen tuomioistuimen tulee ratkaisua tehdessään ottaa huomioon seuraavissa kohdissa täsmennettävät seikat.

67 Ensinnäkin vaikka yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainituissa asioissa Schindler, Läärä ym. ja Zenatti antamissaan tuomioissa myöntänyt, että pelitoimintaan kohdistuvat rajoitukset voivat olla perusteltuja yleistä etua koskevista pakottavista syistä — kuten kuluttajansuoja, petosten ehkäisy sekä sen ehkäisy, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan — rajoitusten, jotka perustuvat tällaisiin syihin ja tarpeeseen estää häiriöt yhteiskuntajärjestykselle, on oltava omiaan takaamaan näiden päämäärien toteuttaminen siinä mielessä, että näiden rajoitusten tulee edistää johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla vedonlyöntitoiminnan rajoittamista.

68 Kansallinen tuomioistuin on viitannut lain nro 388/00 esitöihin ja huomauttanut, että Italian valtio noudattaa tuloja saadakseen kansallisella tasolla peli- ja vedonlyöntitoiminnan voimakkaaseen kasvuun perustuvaa politiikkaa, samalla kun se suojelee CONIn toimiluvan haltijoita.

69 Sikäli kuin jäsenvaltioiden viranomaiset tuloja valtion kassaan kerätäkseen houkuttelevat ja rohkaisevat kuluttajia osallistumaan arpajaisiin, uhkapeleihin tai vedonlyöntiin, tämän valtion viranomaiset eivät voi vedota siihen, että pelimahdollisuuksia on vähennettävä yhteiskuntajärjestyksen vuoksi, perustellakseen pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia toimenpiteitä.

70 Lisäksi Italian lainsäädännössä tarjouskilpailujen osalta säädettyjen rajoitusten tulee olla erotuksetta sovellettavia siten, että niiden tulee soveltua samalla tavoin ja samoilla kriteereillä Italiaan sijoittautuneisiin toimijoihin ja muista jäsenvaltioista peräisin oleviin toimijoihin.

71 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on tutkia, ovatko osallistumisedellytykset tarjouskilpailuihin, jotka koskevat toimilupien myöntämistä urheilutapahtumiin liittyvän vedonlyöntitoiminnan harjoittamiseen, sellaiset, että käytännössä italialaiset toimijat voivat täyttää ne helpommin kuin ulkomaiset toimijat. Tällaisessa tapauksessa nämä edellytykset eivät täytä syrjimättömyyttä koskevaa vaatimusta.

72 Lopuksi Italian lainsäädännössä säädetyillä rajoituksilla ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Kansallisen tuomioistuimen on tältä osin tutkittava, että rikosoikeudellinen seuraamus, joka voidaan määrätä henkilölle, joka Italiassa kotoaan käsin Internetin välityksellä toimeenpanee vetoja yhdessä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen vedonlyönnin välittäjän kanssa, ei ole yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa suhteeton seuraamus (ks. asia C-193/94, Skanavi ja Chryssanthakopoulos, tuomio 29.2.1996, Kok. 1996, s. I-929, 34—39 kohta ja asia C-459/99, MRAX, 25.7.2002, Kok. 2002, s. I-6591, 89—91 kohta), etenkin kun osallistumista vedonlyöntiin rohkaistaan silloin, kun se tapahtuu luvan saaneiden kansallisten elinten järjestämien pelien yhteydessä.

73 Kansallisen tuomioistuimen tulee tutkia myös sitä, muodostaako sellaisten rajoitusten asettaminen, joihin liittyy uhka rikosoikeudellisesta seuraamuksesta, joka voi olla enimmillään vuosi vankeutta ja joka voidaan määrätä välittäjille, jotka myötävaikuttavat muuhun jäsenvaltioon kuin kyseisten palvelujen tarjoamisvaltioon sijoittautuneen vedonlyönnin välittäjän palvelujen tarjoamiseen asettamalla toimitiloissaan vedonlyöjien käyttöön Internet-yhteyden tähän vedonlyönnin välittäjään, sellaisen rajoituksen, joka ylittää sen, mikä on tarpeen petosten torjumiseksi; etenkin kun palvelujen tarjoaja on sijoittautumisjäsenvaltiossa lainsäädäntöön perustuvan valvonta- ja sanktiojärjestelmän alainen, kun välittäjinä toimivat liikkeet on laillisesti perustettu ja kun ne ennen laista nro 388/00 johtuvia lainmuutoksia katsoivat olevansa oikeuttuja välittämään urheilutapahtumiin liittyviä vetoja ulkomaille.

74 Mitä tulee Italian lainsäädännön oikeasuhteisuuteen sijoittautumisvapauden osalta, se, että muiden jäsenvaltioiden säännellyillä markkinoilla olevia pörssinoteerattuja pääomayhtiöitä estetään saamasta toimilupia urheilutapahtumiin liittyvän vedonlyöntitoiminnan hoitamiseen, voi olla toimenpide, joka ylittää sen, mikä on tarpeen petosten ehkäisemiseksi, etenkin kun on olemassa muita keinoja valvoa tällaisten yhtiöiden tilejä ja toimintaa, ja vaikka jäsenvaltion viranomaisten tavoittelemana päämääränä onkin estää vaara siitä, että pelien toimilupien haltijat sekaantuvat rikolliseen tai vilpilliseen toimintaan.

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

76 Kaiken edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että kansallinen lainsäädäntö, jolla kielletään rikosoikeudellisten seuraamusten uhalla keräämästä, hyväksymästä, kirjaamasta tai välittämästä erityisesti urheilutapahtumiin liittyviä vetoja, ellei tähän ole saatu kyseessä olevan jäsenvaltion myöntämää toimilupaa tai lupaa, muodostaa rajoituksen EY 43 artiklassa tarkoitetulle sijoittautumisvapaudelle ja EY 49 artiklassa tarkoitetulle palvelujen tarjoamisen vapaudelle. Kansallisen tuomioistuimen asiana on tutkia, voidaanko tällaisella lainsäädännöllä sen konkreettiset soveltamistavat huomioon ottaen todella saavuttaa tavoitteet, joilla sitä perustellaan, ja että sillä asetetut rajoitukset eivät ole näihin tavoitteisiin nähden suhteettomia toimenpiteitä.

Oikeudenkäyntikulut

77 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Italian, Belgian, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Luxemburgin, Portugalin, Suomen ja Ruotsin 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 Tribunale di Ascoli Picenon 30.3.2001 tekemällään päätöksellä esittämän kysymyksen seuraavasti:

Kansallinen lainsäädäntö, jolla kielletään rikosoikeudellisten seuraamusten uhalla keräämästä, hyväksymästä, kirjaamasta tai välittämästä erityisesti urheilutapahtumiin liittyviä vetoja, ellei tähän ole saatu kyseessä olevan jäsenvaltion myöntämää toimilupaa tai lupaa, muodostaa rajoituksen EY 43 artiklassa tarkoitetulle sijoittautumisvapaudelle ja EY 49 artiklassa tarkoitetulle palvelujen tarjoamisen vapaudelle. Kansallisen tuomioistuimen asiana on tutkia, voidaanko tällaisella lainsäädännöllä sen konkreettiset soveltamistavat huomioon ottaen todella saavuttaa tavoitteet, joilla sitä perustellaan, ja että sillä asetetut rajoitukset eivät ole näihin tavoitteisiin nähden suhteettomia toimenpiteitä.

Skouris	Jann	Timmermans
Cunha Rodrigues	Edward	Schintgen
Macken	Colneric	von Bahr

Julistettiin Luxemburgissa 6 päivänä marraskuuta 2003.

R. Grass — kirjaaja

V. Skouris — presidentti