YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

11 päivänä syyskuuta 2003 *

Asiassa C-6/01,

jonka Tribunal Cível da Comarca de Lisboa (Portugali) on saattanut EY 234 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) ym.

vastaan

Estado português

ennakkoratkaisun EY 2, EY 28, EY 29, EY 31 ja EY 49 artiklan tulkinnasta,

* Oikeudenkäyntikieli: portugali.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-P. Puissochet (esittelevä tuomari) sekä tuomarit C. Gulmann ja F. Macken,

julkisasiamies: A. Tizzano,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) ym., edustajanaan advogado R. Francês,

— Portugalin hallitus, asiamiehinään L. Fernandez, J. Ramos Alexandre ja M. L. Duarte,

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

— Saksan hallitus, asiamiehinään W.-D. Plessing ja B. Muttelsee-Schön,

— Espanjan hallitus, asiamiehenään M. López-Monís Gallego,

— Suomen hallitus, asiamiehenään E. Bygglin,

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

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) ynnä muiden, edustajanaan R. Francês, Portugalin hallituksen, asiamiehenään M. L. Duarte, Belgian hallituksen, asiamiehinään P. De Wael ja P. Vlaemminck, Espanjan hallituksen, asiamiehenään L. Fraguas Gadea, Ranskan hallituksen, asiamiehenään P. Boussaroque, ja komission, asiamiehinään, A. Caeiros ja M. Patakia, 26.9.2002 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 11.2.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Tribunal Cível da Comarca de Lisboa on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 25.5.2000 tekemällään välipäätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 8.1.2001, 13 ennakkoratkaisukysymystä EY 2, EY 28, EY 29, EY 31 ja EY 49 artiklan tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty asiassa, jossa kantajina ovat Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas -niminen yhdistys (jäljempänä Anomar), kotipaikka Lissabon, ja kahdeksan portugalilaista kaupallista yhtiötä, jotka harjoittavat pelilaitteiden kauppaa ja pitävät niitä pelattavina (jäljempänä pääasian kantajat), ja vastaajana Portugalin valtio. Kysymykset koskevat raha- tai onnenpelitoimintaa koskevaa Portugalin lainsäädäntöä, josta säädetään 2.12.1989 annetussa asetuksessa (Diário da República I, nro 2777, 2.12.1989), sellaisena kuin se on muutettuna 19.1.1995 annetulla lailla nro 10/95 (Diário da República I, A-sarja, nro 16, 19.1.1995; jäljempänä asetus nro 422/89) ja sitä, onko kyseinen lainsäädäntö sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa.

Yhteisön lainsäädäntö

3 EY 2 artiklassa määrätään, että "yhteisön päämääränä on yhteismarkkinoiden toteuttamisella ja talous- ja rahaliiton perustamisella sekä — — yhteisön politiikan tai yhteisen toiminnan toteuttamisella edistää taloudellisen toiminnan sopusointuista ja tasapainoista kehitystä koko yhteisössä".

4 EY 28 ja EY 29 artiklan mukaan jäsenvaltioiden väliset tuonnin ja viennin määrälliset rajoitukset samoin kuin kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä.

5 EY 31 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Jäsenvaltiot mukauttavat kaupallisia valtion monopolejaan niin, että tavaroiden hankintaa tai myyntiä koskevissa ehdoissa ei syrjitä jäsenvaltioiden kansalaisia.

Tämän artiklan määräyksiä sovelletaan kaikkiin toimielimiin, joiden välityksellä jäsenvaltio lain nojalla tai tosiasiallisesti suoraan tai välillisesti valvoo tai ohjaa jäsenvaltioiden välistä tuontia tai vientiä taikka olennaisesti vaikuttaa siihen. Näitä määräyksiä sovelletaan myös monopoleihin, jotka perustuvat valtion myöntämään yksinoikeuteen.

2. Jäsenvaltiot eivät toteuta uusia toimenpiteitä, jotka ovat ristiriidassa 1 kohdan periaatteiden kanssa tai joilla rajoitetaan jäsenvaltioiden välisten tullien ja määrällisten rajoitusten kieltämistä koskevien artiklojen soveltamisalaa.

3. Jos kaupalliseen valtion monopoliin liittyy sääntely, jonka tarkoituksena on helpottaa maataloustuotteiden menekkiä tai varmistaa niistä paras mahdollinen tuotto, tätä artiklaa sovellettaessa on tarpeen antaa yhtäläiset takeet niiden tuottajien työllisyydestä ja elintasosta, joita asia koskee."

6 EY 49 artiklassa määrätään seuraavaa:

" — — kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun yhteisön valtioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja yhteisössä.

Neuvosto voi määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ulottaa tämän luvun määräykset koskemaan myös sellaisia palvelujen tarjoajia, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia, mutta jotka ovat sijoittautuneet yhteisöön."

Kansallinen lainsäädäntö

7 Asetuksessa nro 422/89 säädetään muun muassa raha- tai onnenpelien sekä raha- tai onnenpelien ja muiden pelien yhdistelmien pelattavana pitämisestä ja pelaamisesta, ja kyseisen asetuksen mukaan näiden pelien pelattavana pitäminen ja pelaaminen asianmukaisesti hyväksyttyjen paikkojen ulkopuolella on vapausrangaistuksella rangaistava teko. Yleinen periaate, johon lakisääteinen järjestelmä perustuu, ilmaistaan asetuksen nro 422/89 9 §:ssä, jonka mukaan "valtiolla on yksinoikeus harjoittaa onnenpeli- tai rahapelitoimintaa". Vaikka yksin valtiolla on tämä oikeus, silloin, kun valtio tai jokin muu julkisoikeudellinen elin ei käytä tätä oikeutta, oikeuden käyttäminen edellyttää lupaa, joka annetaan tekemällä yksinoikeussopimus.

8 Asetuksessa nro 422/89, joka on jatkoa pelialalla myönnettäviä yksinoikeuksia koskevaan lainsäädäntöpolitiikkaan, jonka ensimmäinen ilmentymä oli

3.12.1937 annettu asetus nro 14643, säädetään, että raha- tai onnenpelien pelattavana pitämisen ja pelaamisen on tapahduttava asetuksella vahvistetuilla pysyvillä tai väliaikaisilla pelialueilla sijaitsevien kasinoiden pelisaleissa.

9 Portugalin lainsäädännössä jaotellaan eri pelitavat neljään ryhmään asetuksen nro 422/89 asiaankuuluvissa säännöksissä esitettyjen kriteereiden perusteella, ja näihin ryhmiin sovelletaan erilaisia oikeudellisia järjestelmiä.

10 Ensimmäinen ryhmä käsittää onnenpelit tai rahapelit. Asetuksen nro 422/89 1 §:n mukaan "onnenpelejä tai rahapelejä ovat pelit, joiden tulos on satunnainen, koska se perustuu yksinomaan tai pääasiallisesti onneen".

11 Tämän ryhmän osalta säädetään kahdenlaisista laitteilla pelattavista peleistä. Näitä ovat "laitteilla pelattavat pelit, joista saadaan suoraan voittoja pelimerkkeinä tai kolikoina", ja "laitteilla pelattavat pelit, joista ei saada suoraan voittoja pelimerkkeinä tai kolikoina mutta joiden aiheet ovat raha- tai onnenpeleille tyypillisiä tai joissa tulos ilmoitetaan tiettynä määränä pisteitä, jotka riippuvat yksinomaan tai pääasiallisesti onnesta" (asetuksen nro 422/89 4 §:n 1 momentin f ja g alakohta).

12 Oikeus pitää pelattavana raha- tai onnenpelejä on varattu valtiolle, ja sitä voivat käyttää vain osakeyhtiömuotoiset yritykset, joille hallitus antaa vastaavan toimiluvan hallinnollisella sopimuksella (asetuksen nro 422/89 9 §). Toimilupa annetaan julkisen tarjouskilpailun perusteella (asetuksen nro 422/89 10 §), mikä estää kaikenlaisen kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän.

13 Ainoat paikat, joissa raha- tai onnenpelejä on sallittua pitää pelattavana ja pelata, ovat asetuksella vahvistetuilla pysyvillä tai väliaikaisilla pelialueilla sijaitsevat kasinot sekä poikkeustapauksissa ja ministeriön luvalla laivat, lentokoneet sekä bingosalit ja salit, jotka on varattu pelitarkoitukseen merkittävien matkailutapahtumien yhteydessä (asetuksen nro 422/89 3 §:n 1, 6, 7 ja 8 momentti).

14 Toinen ryhmä käsittää pelimuodot, jotka ovat raha- tai onnenpelien sekä muiden pelien yhdistelmiä, jotka laissa määritellään "yleisölle tarjotta[viksi] pel[eiksi], joissa voittomahdollisuus riippuu sekä pelaajan onnesta että taidosta tai yksinomaan onnesta ja joissa jaettavat voitot ovat rahanarvoisia etuuksia" (asetuksen nro 422/89 159 §:n 1 momentti). Näitä pelejä ovat erityisesti lottopelit, arpajaiset, mainostarkoituksessa järjestetyt kilpailut, tietokilpailut ja ajanvietekilpailut (asetuksen nro 422/89 159 §:n 2 momentti).

15 Näiden raha- tai onnenpelien sekä muiden pelimuotojen yhdistelmien pelattavana pitäminen edellyttää sisäasioista vastaavan hallituksen jäsenen myöntämää lupaa, joka jokaisessa tapauksessa asettaa asianmukaisiksi katsomansa ehdot ja määrää vastaavasta valvontajärjestelmästä (asetuksen nro 422/89 160 §:n 1 momentti). Voittoa tavoittelevilla elimillä ei lähtökohtaisesti ole oikeutta pitää pelattavana näitä yhdistelmäpelejä (asetuksen nro 422/89 161 §:n 1 momentti). Näillä peleillä ei myöskään voi olla raha- tai onnenpeleille (pokeri, hedelmä- ja kellopeli, ruletti, arpakuutiot, bingo, numerolotto tai pikalotto, totobola- ja totolottopeli) tyypillisiä aiheita, eikä niissä voida korvata jaettavia palkintoja rahalla tai pelimerkeillä (asetuksen nro 422/89 161 §:n 3 momentti).

16 Kolmas ryhmä sisältää taitopelit, joissa saadaan voittona rahaa, pelimerkkejä tai rahanarvoisia etuuksia (asetuksen nro 422/89 162 §:n 1 momentti).

17 Sellaisia laitteita, joilla pelattavan pelin lopputulos riippuu yksinomaan tai pääasiallisesti pelaajan taidoista ja joissa voidaan saada voittona rahaa, pelimerkkejä tai rahanarvoisia etuuksia, vaikka vähäisiäkin, ei saada pitää pelattavina, mutta pelattavana saadaan pitää pelejä, jotka antavat pelaajalle saavutettujen pisteiden perusteella lisää ilmaista peliaikaa (asetuksen nro 422/89 162 §:n 2 momentti).

18 Neljänteen ryhmään eli viihdelaitteiden ryhmään sovelletaan erityistä järjestelmää, josta säädetään 28.11.1995 annetussa asetuksessa nro 316/95 (Diário da República I, A-sarja, nro 275, 28.11.1995; jäljempänä asetus nro 316/95).

19 Viihdelaitteiksi katsotaan

— "laitteet, jotka eivät anna palkintoa suoraan kolikkoina, pelimerkkeinä tai rahanarvoisina etuuksina ja joilla pelataan pelejä, joiden lopputulos riippuu yksinomaan tai pääasiallisesti pelaajan taidosta, ja jotka antavat pelaajalle saavutettujen pisteiden perusteella lisää ilmaista peliaikaa" (asetuksen nro 316/95 liitteessä olevan 16 §:n 1 momentin a kohta);

— "pelilaitteet, joilla on edellisessä kohdassa määritellyn kaltaiset ominaisuudet ja jotka antavat palkinnoksi tavaroita, joiden arvo ei ole enempää kuin kolminkertainen pelaajan käyttämään rahamäärään nähden" (asetuksen nro 316/95 liitteessä olevan 16 §:n 1 momentin b kohta).

20 Viihdepelilaitteiden valmistus, asentaminen ja myynti edellyttää kyseisellä laitteella pelattavien pelien aiheen luokitusta, joka kuuluu peliasioista vastaavan valvontaviranomaisen toimivaltaan (asetuksen nro 316/95 liitteessä oleva 19 §).

21 Tähän ryhmään kuuluvien automaattisten, mekaanisten, sähköisten tai elektronisten laitteiden, ovatpa ne maahan tuotuja tai kotimaassa tuotettuja tai kokoonpantuja, pelattavana pitämiseen sovelletaan rekisteröinti- ja toimilupajärjestelmää (asetuksen nro 316/95 liitteessä olevan 17 §:n 1 momentti).

22 Laitteen omistajan on haettava laitteen rekisteröimistä sen alueen maaherralta, jossa laite on tai jossa se aiotaan asettaa käytettäväksi (asetuksen nro 316/95 liitteessä olevan 17 §:n 2 momentti).

23 Jotta laite voidaan asettaa pelattavaksi, sen alueen maaherran, jossa laite on tai jossa se katsotaan tulevan pelattavaksi, on annettava myöskin vuosittainen tai puolivuosittainen käyttölupa (asetuksen nro 316/95 liitteessä olevan 20 §:n 1 ja 2 momentti).

24 Lupa voidaan evätä perustellulla päätöksellä, jos tällainen yleistä järjestystä koskeva toimi on perusteltua lasten ja nuorten suojelun, rikollisuuden ehkäisyn ja turvallisuuden, yleisen järjestyksen ja yhteiskuntarauhan ylläpitämisen tai palauttamisen vuoksi (asetuksen nro 316/95 liitteessä olevan 20 §:n 3 momentti).

25 Viihdepelilaitteita voidaan pitää pelattavana sellaisessa paikassa tai liikkeessä, joilla on lupa pitää pelattavina viihdepelilaitteilla pelattavia laillisia pelejä, mutta nämä paikat ja liikkeet eivät saa sijaita oppilaitoksen lähistöllä (asetuksen nro 316/95 liitteessä olevan 21 §:n 2 momentti). Jotta liikkeessä voitaisiin pitää pelattavana yli kolmea viihdepelilaitetta samanaikaisesti, kyseisellä liikkeellä on oltava lupa harjoittaa yksinomaan pelitoimintaa (asetuksen nro 316/95 liitteessä olevan 21 §:n 1 momentti).

26 Viihdepelilaitteina ei pidetä laitteita, joista ei saada suoraan voittoja pelimerkkeinä tai kolikkoina mutta joiden aiheet ovat raha- tai onnenpeleille tyypillisiä tai joissa tulos ilmoitetaan tiettynä määränä pisteitä, jotka riippuvat yksinomaan tai pääasiallisesti sattumasta. Tällaiset laitteet kuuluvat onnenpelien ryhmään (asetuksen nro 422/89 4 §:n 1 momentin g kohta) ja niihin sovelletaan asetusta nro 422/89 (asetuksen 316/95 liitteessä olevan 16 §:n 2 momentti).

27 Pelitoiminnan harjoittamista ja pelien pelaamista koskevia oikeussääntöjä pidetään asetuksen nro 422/89 95 §:n 2 momentin nojalla oikeudellisesti yleistä etua ja yleistä järjestystä koskevina oikeussääntöinä.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

28 Pääasian kantajat ovat nostaneet Portugalin valtiota vastaan Portugalin siviiliprosessilakikoodin 4 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetun positiivista toteamista koskevan vahvistuskanteen, jolla ne vaativat tuomioistuinta toteamaan, että

tietyt Portugalin lainsäädännön pelialaa koskevat säännökset eivät ole yhteisön oikeuden mukaisia, ja ne ovat esittäneet seuraavat vaatimukset:

— on annettava oikeus pitää pelattavana onnenpelejä tai rahapelejä ja oikeus pelata näitä pelejä rajoitettujen pelialueiden ulkopuolella, millä lopetetaan kasinoiden monopoliasema ja näin ollen sivuutetaan asetuksen nro 422/89 1 §, 3 §:n 1 ja 2 momentti ja 4 §:n 1 momentin f ja g kohta, kanteessa lueteltujen yhteisön oikeuden oikeussääntöjen ja periaatteiden ensisijaisuuden perusteella

— sen jälkeen, kun nämä säännökset on sivuutettu, on myöskin sivuutettava niihin perustuvat säännökset ja erityisesti tämän saman lain 108, 110, 111 ja 115 §:ään sisältyvät rangaistussäännökset samoin kuin kaikki oikeussäännöt, joilla kielletään pelitoiminta ja pelaaminen tai rajoitetaan niitä, huolimatta siitä, ovatko nämä oikeussäännöt aineellisia tai prosessuaalisia tai missä oikeudellisessa tekstissä ne ovat.

29 Pääasian kantajat perustavat vaatimuksensa siihen, että Portugalin kansallisen oikeuden edellä mainitut säännökset eivät ole sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa, ja siihen, että yhteisön oikeus on etusijalla tavalliseen kansalliseen oikeuteen nähden Portugalin perustuslain 8 §:n 2 momentin nojalla.

30 Portugalin valtio vaatii oikeudenkäyntiväitteessään kanteen tutkimatta jättämistä ja vetoaa erityisesti siihen, että pääasian kaikilla kantajilla ei ole asiavaltuutta, koska niillä ei ole välitöntä intressiä kanteen suhteen, ja siihen, että Anomarilla ei ole asiavaltuutta, koska kanteen lopputuloksesta ei voi olla sille mitään hyötyä.

31 Aineellisen kysymyksen osalta Portugalin valtio esittää, että pääasian kantajien mainitsemat yhteisön oikeuden oikeussäännöt ja periaatteet eivät soveltuneet kyseiseen puhtaasti sisäiseen tilanteeseen ja että onnenpeli- tai rahapelilaitteiden pelattavana pitämistä koskeva toiminta ei missään tapauksessa voinut kuulua tavaroiden vapaan liikkuvuuden alaisuuteen.

32 Ensimmäisessä oikeusasteessa hyväksyttiin oikeudenkäyntiväitteet, jotka koskivat Anomarin asiavaltuuden puuttumista ja pääasian kaikkien kantajien oikeussuojan tarpeen puuttumista.

33 Tribunal da Relação de Lisboa kuitenkin kumosi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisun ja totesi, että Anomarilla on asiavaltuus ja että kaikilla pääasian kantajilla oli oikeussuojan tarve.

34 Asianosaisten esittämien lausumien perusteella Tribunal Cível da Comarca de Lisboa on katsonut, että yhteisön oikeuden tulkinta on sille välttämätöntä, jotta se voi ratkaista oikeusriidan, josta sen käsiteltäväksi saatetussa vahvistuskanteessa on kyse, ja se on päättänyt lykätä asian ratkaisua ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

"1) Ovatko raha- tai onnenpelit EY 2 artiklassa tarkoitettua taloudellista toimintaa?

2) Ovatko raha- tai onnenpelit 'tavaroita' koskevaa toimintaa, ja kuuluvatko ne tällaisena toimintana EY 28 artiklan soveltamisalaan?

3) Onko pelilaitteiden valmistaminen, maahantuonti ja myynti itsenäistä näiden laitteiden pelattavana pitämistä koskevaan toimintaan nähden, ja sovelletaanko näihin toimintoihin näin ollen EY 28 ja EY 29 artiklassa määrättyä tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevaa periaatetta?

4) Jääkö raha- tai onnenpelitoiminnan harjoittaminen EY 31 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, kun otetaan huomioon se, että tämä määräys ei koske palvelujen tarjoamista koskevia yksinoikeuksia?

5) Onko raha- tai onnenpelilaitteiden pelattavana pitäminen 'palvelujen tarjoamista' ja kuuluuko se palvelujen tarjoamisena EY 49 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen soveltamisalaan?

6) Rajoittaako (2.12.1989 annetun asetuksen nro 422/89 3 §:n 1 momentin ja 4 §:n 1 momentin kaltainen) säännös, jonka nojalla raha- tai onnenpelien (jotka tämän asetuksen 1 §:ssä määritellään peleiksi, joiden tulos on satunnainen, koska se perustuu yksinomaan tai pääasiallisesti onneen) — joihin kuuluvat (ks. em. asetuksen nro 422/89 4 §:n 1 momentin f ja g kohta) pelit sellaisilla laitteilla, joista voitot saadaan suoraan pelimerkkeinä tai kolikoina, sekä pelit sellaisilla laitteilla, joista ei saada suoraan voittoja pelimerkkeinä tai kolikoina mutta joiden aiheet ovat raha- tai onnenpeleille tyypillisiä tai joissa tulos ilmoitetaan tiettynä määränä pisteitä, jotka riippuvat yksinomaan tai pääasiallisesti onnesta — pelattavana pitäminen on sallittua ainoastaan sellaisissa kasinosaleissa, jotka sijaitsevat asetuksella perustetuilla pysyvillä tai tilapäisillä alueilla, EY 49 artiklassa tarkoitettua palvelujen tarjoamisen vapautta?

7) Jos edellä kysymyksessä 6 selostetun rajoittavan järjestelmän on katsottava rajoittavan EY 49 artiklassa tarkoitettua palvelujen tarjoamisen vapautta, onko se kuitenkin yhteensopiva yhteisön oikeusjärjestelmän kanssa siltä osin kuin tätä rajoittavaa järjestelmää sovelletaan erotuksetta jäsenvaltion omiin kansalaisiin ja kotimaisiin yrityksiin sekä muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin ja yrityksiin ja kun se perustuu yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin (kuluttajien suojeleminen, rikollisuuden estäminen, julkisen moraalin suojeleminen, rahapelitarjonnan rajoittaminen, julkisen edun mukaisten toimintojen rahoittaminen)?

8) Sovelletaanko raha- tai onnenpelitoiminnan harjoittamiseen periaatteita, jotka koskevat vapaata pääsyä kaikkeen taloudelliseen toimintaan ja vapautta harjoittaa kaikkea taloudellista toimintaa, siten, että jos muiden jäsenvaltioiden lainsäädännössä asetetaan vähemmän rajoittavia edellytyksiä pelilaitteiden pelattavana pitämiselle, tämä vaikuttaa sellaisenaan edellä kysymyksessä 6 selostetun portugalilaisen sääntelyn pätevyyteen?

9) Ovatko Portugalin lainsäädännössä säädetyt, raha- tai onnenpelitoiminnan harjoittamista koskevat rajoitukset suhteellisuusperiaatteen mukaisia?

10) Onko Portugalin lainsäädännössä säädetty järjestelmä, jossa toimilupa myönnetään tietyn oikeudellisen edellytyksen (valtion kanssa tarjouskilpailun perusteella tehty hallinnollinen yksinoikeussopimus: em. asetuksen nro 422/89 9 §) ja tietyn alueellisen edellytyksen (raha- tai onnenpelitoiminnan rajoittaminen pelialueilla sijaitseviin kasinoihin; em. asetuksen 3 §) perusteella, asianmukainen ja välttämätön tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi?

11) Saatetaanko Portugalin lainsäädännössä (em. asetuksen nro 422/89 1 §, 4 §:n 1 momentin g kohta ja 16[2] § sekä 28.11.1995 annetun asetuksen nro 316/95 liitteessä olevan 16 §:n 1 momentin a kohta), kun siinä käytetään ilmaisua 'pääasiallisesti' rinnakkain ilmaisun 'yksinomaan' kanssa määriteltäessä raha- tai onnenpelejä ja tehtäessä oikeudellinen ero 'raha- tai onnenpelilaitteiden' ja 'viihdepelilaitteiden' välille, kyseenalaiseksi mahdollisuus määrittää kyseinen käsite oikeudelliselle tulkinnalle ominaisten kriteerien avulla?

12) Edellyttävätkö Portugalin lainsäädännössä käytetyt, tarkemmin määrittelemättömät juridiset käsitteet 'raha- tai onnenpelit' (asetuksen nro 422/89 1 § ja 162 §) ja 'viihdepelilaitteet' (asetuksen nro 316/95 liitteessä olevan 16 §) erilaisia pelilaitteita luokiteltaessa sellaista tulkintaa, jossa otetaan huomioon myös kansallisille viranomaisille kuuluva vapaa harkintavalta?

13) Vaikka katsottaisiinkin, ettei Portugalin lainsäädännössä säädetä objektiivisia perusteita, joilla voitaisiin erottaa toisistaan raha- tai onnenpelilaitteiden sekä viihdepelilaitteiden aiheet, rikkooko se, että peliasioista vastaavalla valvontaviranomaisella on harkintavaltaa luokiteltaessa laitteiden aiheet eri ryhmiin, jotain yhteisön oikeuden oikeussääntöä tai periaatetta?"

Tutkittavaksi ottaminen

35 Portugalin hallitus väittää, että esitetyt ennakkoratkaisukysymykset on jätettävä tutkimatta sen takia, että ne eivät koske perustamissopimuksen tulkintaa vaan

Portugalin lainsäädännön raha- tai onnenpelien pelattavana pitämistä ja pelaamista koskevien säännösten tulkintaa tai niiden pätevyyden arviointia, jotka kuuluvat kansallisen tuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan.

36 Toiseksi se katsoo, että kansallisessa tuomioistuimessa esillä olevalla asialla, joka koskee ainoastaan niitä edellytyksiä, joiden täyttyessä raha- tai onnenpelejä voidaan pitää pelattavana Portugalissa, ei ole mitään yhteyttä yhteisön oikeuteen ja että se koskee jäsenvaltion täysin sisäistä tilannetta.

37 Ensimmäisen oikeudenkäyntiväitteen osalta on muistettava, että vaikka yhteisöjen tuomioistuimella ei EY 234 artiklan mukaan ole toimivaltaa soveltaa yhteisön oikeussääntöä määrättyyn riitaan eikä se tästä syystä voi luonnehtia kansallisen oikeuden säännöstä tämän oikeussäännön kannalta, se voi kuitenkin tässä artiklassa määrätyssä tuomioistuinten välisessä yhteistyössä esittää asiakirjoista ilmenevien seikkojen perusteella kansalliselle tuomioistuimelle sellaiset yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotka voivat olla kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllisiä sen arvioidessa tämän säännöksen vaikutuksia (asia 20/87, Gauchard, tuomio 8.12.1987, Kok. 1987, s. 4879, 5 kohta ja yhdistetyt asiat C-515/99, C-519/99—C-524/99 ja C-526/99—C-540/99, Reisch ym., tuomio 5.3.2002, Kok. 2002, s. I-2157, 22 kohta).

38 Kansallinen tuomioistuin pyytää pääasiassa yhteisöjen tuomioistuinta tulkitsemaan perustamissopimuksen määräyksiä yksinomaan arvioidakseen, voiko niillä olla vaikutusta asianomaisten kansallisten oikeussääntöjen soveltamiseen sen käsiteltävänä olevassa asiassa. Näin ollen ei voida väittää, että kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa esitetyt ennakkoratkaisukysymykset koskisivat muuta kuin perustamissopimuksen määräysten tulkintaa.

39 Toisen oikeudenkäyntiväitteen osalta on myönnettävä, että kaikki pääasian tosiseikat ovat tapahtuneet vain yhden jäsenvaltion sisällä. Portugalin asetuksen

nro 422/89 kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jota sovelletaan erotuksetta Portugalin kansalaisiin ja Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden kansalaisiin, lähtökohtaisesti sisältää perustamissopimuksessa määrättyjä perusvapauksia koskevia säännöksiä ainoastaan siltä osin kuin sitä sovelletaan tilanteisiin, jotka liittyvät jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (ks. asia 286/81, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij, tuomio 15.12.1982, Kok. 1982, s. 4575, Kok. Ep. VI, s. 611, 9 kohta; asia 98/86, Mathot, tuomio 18.2.1987, Kok. 1987, s. 809, 8 ja 9 kohta ja em. yhdistetyt asiat Reisch ym., tuomion 24 kohta).

40 Tämä toteamus ei kuitenkaan merkitse, että yhteisöjen tuomioistuimelle käsiteltävänä olevassa asiassa esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin ei olisi tarpeen vastata. Yksinomaan kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on nimittäin kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisukysymys tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta (ks. asia C-448/98, Guimont, tuomio 5.12.2000, Kok. 2000, s. I-10663, 22 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin voi jättää kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön tutkimatta vain, jos on ilmeistä, että pyydetyllä yhteisön oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen (ks. asia C-281/98, Angonese, tuomio 6.6.2000, Kok. 2000, s. I-4139, 18 kohta ja em. yhdistetyt asiat Reisch ym., tuomion 25 kohta).

41 Käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole ilmeistä, että pyydetty yhteisön oikeuden tulkinta ei olisi tarpeellinen kansalliselle tuomioistuimelle. Vastaus voi nimittäin olla sille hyödyllinen tilanteessa, jossa Portugalin kansalaisella on kansallisen oikeuden nojalla samat oikeudet kuin toisen jäsenvaltion kansalaisella yhteisön oikeuden perusteella samanlaisessa tilanteessa (em. asia Guimont, tuomion 23 kohta ja em. yhdistetyt asiat Reisch ym., tuomion 26 kohta).

42 Näin ollen on tutkittava, onko perustamissopimuksen niiden määräysten vastaista, joiden tulkintaa on pyydetty, soveltaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaista kansallista lainsäädäntöä siltä osin kuin sitä sovelletaan muissa jäsenvaltioissa asuviin henkilöihin.

Ennakkoratkaisukysymysten arviointi

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

43 Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, ovatko raha- tai onnenpelit EY 2 artiklassa tarkoitettua taloudellista toimintaa.

44 Pääasian kantajat, huomautuksensa jättäneet hallitukset ja komissio ovat samaa mieltä siitä, että raha- tai onnenpelien on katsottava olevan EY 2 artiklassa tarkoitettua taloudellista toimintaa eli toimintaa, jossa tavoitellaan voittoa ja josta suoritetaan erityinen korvaus ja jota perustamissopimuksessa määrätyt taloudelliset vapaudet kehystävät.

45 Saksan hallitus korostaa, että raha- tai onnenpeleissä jaettavien voittojen sattumanvaraisuus ja kyseisen pelitoiminnan tuottamien voittojen käyttötarkoitus eivät estä pitämästä näitä pelejä taloudellisena toimintana.

46 Kuten erityisesti Portugalin hallitus huomauttaa, yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että arpajaistoiminta on perustamissopimuksessa tarkoitettua taloudellista toimintaa, jos se sisältää tavaroiden maahantuontia tai palvelujen tarjoamista vastiketta vastaan (asia C-275/92, Schindler, tuomio 24.3.1994, Kok. 1994, s. I-1039, Kok. Ep. XV, s. I-79, 19 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on erityisesti nyt kyseessä olevan toiminnan osalta todennut, että pelejä, joissa maksua vastaan käytetään peliautomaatteja, on pidettävä edellä mainitussa asiassa Schindler annetussa tuomiossa kyseessä olleisiin arpajaisiin verrattavina rahapeleinä (asia C-124/97, Läärä ym., tuomio 21.9.1999, Kok. 1999, s. I-6067, 18 kohta).

47 Tällainen arviointi on syytä vahvistaa ja pitää kaikkia raha- tai onnenpelejä EY 2 artiklassa tarkoitettuna taloudellisena toimintana, sillä ne täyttävät kaksi yhteisöjen tuomioistuimen aiemmassa oikeuskäytännössään asettamaa edellytystä, joiden mukaan kyse on oltava palvelun tarjoamisesta vastiketta vastaan ja voitontavoittelusta.

48 Niinpä ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että raha- tai onnenpelit ovat EY 2 artiklassa tarkoitettua taloudellista toimintaa.

Toinen, kolmas ja viides kysymys

49 Toisella, kolmannella ja viidennellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, ovatko raha- tai onnenpelit tavaroihin liittyvää toimintaa vai merkitsevätkö ne päinvastoin perustamissopimuksessa tarkoitettua palveluja koskevaa toimintaa, ja ovatko tällaisessa tilanteessa toisaalta raha- tai onnenpelilaitteiden valmistaminen, maahantuonti ja myynti ja toisaalta näiden laitteiden pelattavana pitäminen erotettavissa toisistaan vai ei, voidakseen ratkaista, voidaanko EY 28 ja EY 29 artiklassa määritettyä tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatetta soveltaa näihin kaikkiin toimintoihin, jos ne eivät olisi erotettavissa toisistaan.

50 Päinvastoin kuin pääasian kantajat, huomautuksensa esittäneet hallitukset ja komissio katsovat, että pelitoiminta ei kuulu tavaroihin sovellettavien oikeussääntöjen alaisuuteen.

51 Kyseiset hallitukset ja komissio tekevät nimittäin eron pelilaitteiden ja pelitoiminnan välillä, kuten yhteisöjen tuomioistuin itsekin on tehnyt edellä mainitussa

asiassa Läärä ynnä muut antamansa tuomion 20 kohdassa, jossa se nimenomaisesti korosti, että peliautomaatit ovat sellaisenaan tavaroita, jotka voivat kuulua perustamissopimuksen 30 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 28 artikla) soveltamisalaan. Pelitoiminnan osalta eli pelilaitteiden pelattavana pitämisen osalta nämä hallitukset ja komissio edellä mainitussa asiassa Schindler annettuun tuomioon nojautuen katsovat, että pelitoiminta ei ollut tavaroita koskevaa toimintaa vaan palveluja koskevaa toimintaa.

52 Yhteisöjen tuomioistuin nimittäin on todennut edellä mainitussa asiassa Schindler antamansa tuomion 24 ja 25 kohdassa, että arpajaistoiminta ei ole tavaroita koskevaa toimintaa, joka sellaisenaan kuuluu perustamissopimuksen 30 artiklan soveltamisalaan, vaan että sitä on pidettävä perustamissopimuksessa tarkoitettuna palveluja koskevana toimintana.

53 Siltä osin kuin kyse on eron tekemisestä tavaroiden vapaan liikkuvuuden alaisten pelilaitteiden valmistamista, maahantuontia ja myyntiä koskevien toimintojen ja palvelujen tarjoamisen vapauden alaisuuteen kuuluvan, näiden pelilaitteiden pelattavana pitämistä koskevan toiminnan välillä, Portugalin, Belgian ja Saksan hallitukset katsovat, että nämä toiminnat eivät ole toisistaan irrallisia. Koska pelilaitteiden valmistamista ja myyntiä ei voida ajatella näiden laitteiden toiminnasta irrallisena toimintana — sillä näitä laitteita, jotka on valmistettu raha- tai onnenpelien toimeen panemista varten, ei voida käyttää muuhun tarkoitukseen — kaikki huomautuksia esittäneet hallitukset toivovat, että sovellettaisiin oikeudellista periaatetta, jonka mukaan liitännäinen seuraa pääasiallisen kohtaloa.

54 Läheisessä tapauksessa eli arpajaisia koskevassa tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että tiettyjä mainosmateriaalin ja ilmoittautumiskaavakkeiden sekä mahdollisesti arpalippujen valmistamista ja lähettämistä koskevia toimintoja, jotka ovat arpajaisten järjestämiseen tai pitoon liittyviä konkreettisia yksityiskohtia, ei voida suhteessa perustamissopimukseen tarkastella irrallaan arpajaisista, joihin ne kuuluvat. Nämä toiminnat eivät ole päämääriä sinänsä, vaan niiden tarkoituksena on ainoastaan mahdollistaa niissä jäsenvaltioissa, joihin kyseisiä esineitä on tuotu ja joissa niitä on jaeltu, asuvien henkilöiden osallistuminen arpajaisiin (em. asia Schindler, tuomion 22 kohta).

55 Ilman, että olisi tarpeen tätä päättelyä muistuttavaa analogiaa käyttäen analysoida raha-automaattien maahantuontia näiden laitteiden pelattavana pitämiselle liitännäisenä toimintana, riittää, kun todetaan, kuten yhteisöjen tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa Läärä ynnä muut antamansa tuomion 20—29 kohdassa jo todennut, että vaikka raha-automaattien pelattavana pitäminen liittyisi niiden maahantuontiin, pelattavana pitäminen kuuluu palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien perustamissopimuksen määräysten alaisuuteen ja niiden maahantuonti tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten alaisuuteen.

56 Toiseen, kolmanteen ja viidenteen ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava, että raha- tai onnenpelilaitteiden pelattavana pitämistä, olipa se erotettavissa näiden laitteiden valmistamista, maahantuontia ja myymistä koskevasta toiminnasta tai ei, on pidettävä perustamissopimuksessa tarkoitettuna palveluja koskevana toimintana, joten se ei kuulu tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien EY 28 ja EY 29 artiklan alaisuuteen.

Neljäs kysymys

57 Neljännellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, kuuluuko yksinoikeus pitää raha- tai onnenpelejä pelattavana EY 31 artiklan soveltamisalaan.

58 EY 31 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot mukauttamaan kaupallisia valtion monopolejaan niin, että taataan jäsenvaltioiden kansalaisten välisen syrjinnän poistaminen.

59 Tämän määräyksen sijainnista määrällisten rajoitusten kieltämistä koskevassa luvussa sekä sanojen "tuonti" ja "vienti" käytöstä 1 kohdan toisessa alakohdassa ja sanan "tuotteet" käytöstä 3 kohdassa seuraa, että määräyksellä tarkoitetaan tavaroiden kauppaa ja että se ei voi koskea yksinoikeutta tarjota palveluja (asia 155/73 Sacchi, tuomio 30.4.1974 Kok. 1974, s. 409, Kok. Ep. II, s. 271, 10 kohta).

60 Koska raha- tai onnenpelit ovat perustamissopimuksessa tarkoitettua palveluja koskevaa toimintaa, kuten tämän tuomion 56 kohdassa on todettu, raha- tai onnenpelien pelattavana pitämistä koskeva mahdollinen yksinoikeus ei kuulu EY 31 artiklan soveltamisalaan.

61 Neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava, että raha- tai onnenpelien pelattavana pitämistä koskeva yksinoikeus ei kuulu EY 31 artiklan soveltamisalaan.

Kuudes, seitsemäs, yhdeksäs ja kymmenes kysymys

62 Kuudennella, seitsemännellä, yhdeksännellä ja kymmenennellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, estääkö portugalilaisen raha- tai onnenpelejä koskevan lainsäädännön, jolla rajataan näiden pelien pelattavana pitäminen ja pelaaminen tiettyihin paikkoihin ja jota sovelletaan erotuksetta sekä kotimaan kansalaisiin että muiden jäsenvaltioiden kansalaisin, kaltainen lainsäädäntö

palvelujen vapaan tarjonnan ja voidaanko tällaista lainsäädäntöä perustella yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä, jotka liittyvät erityisesti kuluttajien sekä julkisen moraalin suojeluun ja rikollisuuden estämiseen, joihin kyseinen lainsäädäntö perustuu.

63 Siltä osin, merkitseekö pääasiassa kyseessä olevan portugalilaisen lainsäädännön kaltainen kansallinen lainsäädäntö estettä palvelujen tarjoamisen vapaudelle, sekä pääasian kantajat että huomautuksensa esittäneet hallitukset ja komissio katsovat, että tällainen lainsäädäntö voi muodostaa esteen palvelujen tarjoamisen vapaudelle, vaikka siinä säädettyjä rajoituksia sovellettaisiinkin ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää ja vaikka se siis olisi erotuksetta sovellettava kotimaan kansalaisiin ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin.

64 Pääasian kantajat katsovat erityisesti, että Portugalissa kasinot ovat saaneet pelialalla monopoliaseman, mikä selvästi on ristiriidassa perustamissopimuksessa määrättyjen periaatteiden ja taloudellisten vapauksien kanssa. Suomen hallitus katsoo, että pääasiassa kyseessä oleva oikeudellinen järjestelmä ainakin välillisesti estää johonkin muuhun jäsenvaltioon sijoittautuneita toimijoita tarjoamasta Portugalissa asianomaisia palveluja.

65 On selvää, että kansallinen lainsäädäntö voi kuulua EY 49 artiklan soveltamisalaan, vaikka sitä sovelletaan erotuksetta, jos kyseisellä lainsäädännöllä estetään tai muuten vaikeutetaan sellaisen palvelujen tarjoajan toimintaa, joka on sijoittautunut muuhun jäsenvaltioon, jossa hän laillisesti tarjoaa samankaltaisia palveluja (em. asia Schindler, tuomion 43 kohta).

66 Asia on näin Portugalin lainsäädännön kaltaisen sellaisen kansallisen lainsäädännön osalta, jolla rajoitetaan oikeus pitää raha- tai onnenpelejä pelattavana koskemaan ainoastaan kasinosaleja, jotka sijaitsevat asetuksella pysyviksi tai määräaikaisesti pelialueiksi säädetyillä alueilla.

67 Ne seikat, joilla Portugalin lainsäädäntöä mahdollisesti voidaan perustella, perustuvat kahteen tekijään. Ensimmäinen on seurausta siitä, että tällä lainsäädännöllä luotavaa oikeudellista järjestelmää sovelletaan erotuksetta kotimaan kansalaisiin ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, ja jälkimmäinen siitä, että tällainen järjestelmä on perusteltua yleistä etua koskevista pakottavista syistä, joihin kyseinen lainsäädäntö perustuu.

68 Kuten kansallinen tuomioistuin on ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa välipäätöksessään esittänyt, Portugalin lainsäädännössä ei tehdä mitään eroa eri jäsenvaltioiden kansalaisten kesken. Tätä lainsäädäntöä on näin ollen pidettävä erotuksetta sovellettavana.

69 On siis selvitettävä, eikö pääasiassa kyseessä olevan kaltainen lainsäädäntö, joka kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää sisältämättä rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta, ole ristiriidassa EY 49 artiklan kanssa.

70 Kaikki huomautuksensa esittäneet hallitukset katsovat, että tällainen lainsäädäntö on sopusoinnussa EY 49 artiklan kanssa. Näiden hallitusten mukaan tätä lainsäädäntöä on pidettävä perusteltuna yleistä etua koskevien pakottavien syiden — kuluttajien suojelu, petosten ja rikollisuuden estäminen, julkisen moraalin suojeleminen ja yleistä etua omaavien toimintojen rahoittaminen — perusteella.

71 Pääasian kantajat sen sijaan katsovat, että EY 30 artiklassa mainitut poikkeuksellisesti sallitut rajoitukset ovat soveltamisalaltaan selvästi poikkeuksellisia ja että niitä ei voida soveltaa yleisesti ilman mitään soveltamiskriteerejä. Ne esittävät myös, että Portugalin valtio, jonka on kuitenkin täsmennettävä niitä aloja ja perusteita, jotka saivat sen turvautumaan EY 30 artiklaan, ei ole tyydyttävällä

tavalla perustellut turvautumistaan käyttöön ottamansa oikeudellisen järjestelmän kaltaiseen oikeudelliseen järjestelmään. Pääasian kantajat katsovat, että tämä valtio ei esitä mitään moraalisia tai yleistä järjestystä koskevia näkökohtia, joilla tällaista oikeudellista järjestelmää voitaisiin perustella.

72 Kansallisen tuomioistuin esittämien tietojen mukaan Portugalin oikeuden säännökset, joissa säädetään raha- tai onnenpeleistä, luokitellaan oikeudellisesti yleistä etua ja yleistä järjestystä koskeviksi oikeussäännöiksi. Tällä oikeudellisella järjestelmällä on pakottava luonne ja suuri symbolinen arvo ja sillä pyritään tavoittamaan yleistä etua ja sosiaalisesti legitiimejä päämääriä koskevat tavoitteet, joita ovat "pelien rehellisyys" ja mahdollisuus "kerätä pelien avulla jonkin verran tuloja julkiselle sektorille".

73 Tällaisen raha- tai onnenpelejä koskevan lainsäädännön antamiseen johtaneita erilaisia syitä on tarkasteltava kokonaisuutena, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut edellä mainitussa asiassa Schindler antamansa tuomion 58 kohdassa. Nyt esillä olevassa tapauksessa nämä perusteet liittyvät palvelujen vastaanottajina olevien kuluttajien suojelemiseen ja yleisen järjestyksen suojelemiseen. Yhteisöjen tuomioistuin on jo pitänyt tällaisia tavoitteita sellaisina, että niillä voidaan perustella puuttumista palvelujen tarjoamisen vapauteen (asia 220/83, komissio v. Ranska, tuomio 4.12.1986, Kok. 1986, s. 3663, 20 kohta; em. asia Schindler, tuomion 58 kohta ja em. asia Läärä ym., tuomion 33 kohta).

74 Lisäksi, kuten komissio korostaa, pääasiassa kyseessä oleva Portugalin lainsäädäntö muistuttaa olennaisesti edellä mainitussa asiassa Läärä ynnä muut kyseessä ollutta Suomen raha-automaattilainsäädäntöä, josta yhteisöjen tuomioistuin totesi, että se ei ole päämääriinsä nähden suhteeton toimenpide (em. asia Läärä ym., tuomion 42 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin on myös todennut, että rahapelitoiminnan rajoitetulla sallimisella siten, että myönnetään erityis- tai yksinoikeuksia joillekin elimille, pyritään saavuttamaan tällaisia yleisen edun mukaisia tavoitteita (asia C-67/98, Zenatti, tuomio 21.10.1999, Kok. 1999, s. I-7289, 35 kohta).

75 Niinpä kuudenteen, seitsemänteen, yhdeksänteen ja kymmenenteen kysymykseen on vastattava, että pääasiassa kyseessä olevan Portugalin lainsäädännön kaltainen lainsäädäntö, jossa sallitaan raha- tai onnenpelien pelattavana pitäminen ja pelaaminen ainoastaan asetuksessa määrätyillä pysyvillä tai väliaikaisilla pelialueilla sijaitsevissa kasinosaleissa ja jota sovelletaan erotuksetta kotimaan kansalaisiin ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, estää palvelujen tarjoamisen vapauden. Tällainen kansallinen lainsäädäntö ei kuitenkaan ole ristiriidassa EY 49 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen kanssa, kun otetaan huomioon ne sosiaalipolitiikkaan ja petosten ehkäisyyn liittyvät näkökohdat, joihin kyseinen lainsäädäntö perustuu.

Kahdeksas kysymys

76 Kahdeksannella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko pääasiassa kyseessä oleva Portugalin lainsäädäntö ristiriidassa perustamissopimuksen kanssa pelkästään sen vuoksi, että muissa jäsenvaltioissa raha- tai onnen pelien pelattavana pitämistä koskeva lainsäädäntö on vähemmän rajoittavaa kuin kyseinen Portugalin lainsäädäntö.

77 Pääasian kantajat, jotka korostavat muiden jäsenvaltioiden lainsäädännön olevan vähemmän rajoittavia kuin Portugalin lainsäädäntö, katsovat, ettei millään sosioekonomisella syyllä eikä millään moraalisella tai yleistä järjestystä koskevalla näkökohdalla voida perustella sitä, että Portugalin lainsäädäntö on rajoittavampaa.

78 Kaikki huomautuksia esittäneet hallitukset sen sijaan korostavat, että se suojelun taso, jonka jäsenvaltio haluaa alueellaan turvata raha- tai onnenpelien alalla, kuuluu kansallisilla viranomaisilla olevan harkintavallan piiriin. Niinpä jokaisen jäsenvaltion tehtävänä on antaa pelialalla asianmukainen oikeudellinen sääntely muun muassa kullekin jäsenvaltiolle ominaisten sosiokulttuurillisten tekijöiden perusteella ja niiden periaatteiden mukaisesti, joiden katsotaan parhaiten sopivan

kyseiselle yhteiskunnalle. Portugalin hallitus korostaa, että pelitoiminnan erityislaatuisuus edellyttää oikeudellista viitekehystä, joka on sopusoinnussa kussakin jäsenvaltiossa vallitsevan perustavanlaatuisia arvoja koskevan käsityksen kanssa, ja oikeuttaa tällaisen viitekehyksen.

79 On selvää, että kansallisille viranomaisille kuuluu sen määrittäminen, onko tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi tarpeellista, että tällainen toiminta kielletään kokonaan tai osittain, vai onko tätä toimintaa ainoastaan rajoitettava ja säädettävä toiminnan valvomiseksi tarpeellisista, enemmän tai vähemmän tiukoista valvontajärjestelyistä (em. asia Läärä ym., tuomion 35 kohta ja em. asia Zenatti, tuomion 33 kohta).

80 Näin ollen pelkästään sillä seikalla, että jäsenvaltio on ottanut käyttöön erilaisen suojajärjestelmän kuin jokin toinen jäsenvaltio, ei voi olla merkitystä arvioitaessa kyseisten säännösten tarpeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta. Niitä on arvioitava ottaen huomioon ainoastaan kyseisen jäsenvaltion kansallisten viranomaisten tavoittelemat päämäärät ja se suojan taso, jonka nämä viranomaiset haluavat turvata (em. asia Läärä ym., tuomion 36 kohta ja em. asia Zenatti, tuomion 34 kohta).

81 Kahdeksanteen ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava, että sillä, että muissa jäsenvaltioissa mahdollisesti on lainsäädäntöä, jossa asetetaan raha- tai onnenpelien pelattavana pitämiselle ja pelaamiselle Portugalin lainsäädännössä säädettyjä edellytyksiä vähemmän rajoittavia edellytyksiä, ei ole merkitystä arvioitaessa sitä, onko Portugalin lainsäädäntö sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa.

11., 12. ja 13. kysymys

82 11., 12. ja 13. kysymyksellään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, onko lainsäädäntö, jossa asetetaan raha- tai onnenpelien pelattavana pitämiselle ja

pelaamiselle oikeudellisia ja alueellisia edellytyksiä, kuten se, että valtion kanssa on tehtävä hallinnollinen yksinoikeussopimus tarjouskilpailun perusteella, ja se, että pelialueet rajataan pelkästään kasinoihin, ja jossa käytetään määrittelemättömiä oikeudellisia käsitteitä luokiteltaessa pelien erilaisia muotoja ja jossa annetaan peliasioista vastaavalle valvontaviranomaiselle harkintavaltaa peliaiheiden luokittelemisessa, sopusoinnussa perustamissopimuksen määräysten ja erityisesti EY 49 artiklan kanssa.

83 Portugalin, Belgian, Espanjan ja Suomen hallitukset ovat yhtä mieltä siitä, että asetuksen nro 422/89 säännökset, joissa säädetään raha- tai onnenpelien pelattavana pitämisestä ja pelaamisesta, eivät ole ristiriidassa perustamissopimuksen kanssa, koska kyseiset säännökset täyttävät oikeasuhteisuutta ja tarpeellisuutta koskevat edellytykset.

84 Pääasian kantajat sen sijaan katsovat, että Portugalin lainsäädännössä pelien pelattavana pitämiselle asetetut rajoitukset eivät ole suhteellisuusperiaatteen mukaisia, koska näiden säännösten taustoja ja tavoitteita ei ole täsmennetty, sillä ei ole esitetty mitään perustetta, joka koskisi yleistä järjestystä tai sosiaalista suojelua. Kantajat vastustavat myös sitä, että peliasioista vastaavalle valvontaviranomaiselle on myönnetty harkintavaltaa pelimuotojen, pelilaitteiden ja peliaiheiden luokittelun suhteen. Tällainen harkintavalta, jota koskevia objektiivisia ja selkeitä oikeussääntöjä ei ole, on kantajien mukaan mielivaltaista ja siten perustamissopimuksen vastaista.

85 Komissio, joka muistuttaa, että raha- tai onnenpelien pelattavana pitämistä ja pelaamista rajoittavien toimien on oltava oikeasuhteisia ja omiaan takaamaan tavoiteltujen päämäärien saavuttamisen, ehdottaa yhteisöjen tuomioistuimelle, että tämä jättäisi kysymykset tutkimatta. Komissio katsoo nimittäin, että koska yhteisön tasolla ei ole määritelty erilaisia pelitapoja ja erityyppisiä pelilaitteita, joilla näitä pelejä voidaan pelata, kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on lausua pääasiassa kyseessä olevien kansallisten säännösten tulkinnasta. Komissio esittää myös, että kansallinen tuomioistuin on yksin toimivaltainen ratkaisemaan, voiko se, että Portugalin lainsäädännössä annetaan peliasioista vastaavalle valvontaviranomaiselle määrittelyä ja luokittelua koskevaa harkintavaltaa, haitata palvelujen tarjoamisen vapautta.

86 Kuten Portugalin hallitus korostaa, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että palvelujen tarjoamisen vapautta rajoittavien erotuksetta sovellettavien kansallisten toimenpiteiden, joita perustellaan yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä — kuten nyt esillä olevassa tapauksessa, kuten tämän tuomion 68 ja 72—75 kohdasta ilmenee — on lisäksi oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, eikä niillä saada rajoittaa tätä vapautta enempää kuin on välttämätöntä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi (asia C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, s. I-4007, Kok. Ep. XI, s. I-343, 13—15 kohta ja em. asia Läärä ym., tuomion 31 kohta).

87 Kuitenkin yksinomaan kansallisten viranomaisten tehtävänä on harkintavaltaansa käyttäen määritellä ne tavoitteet, jotka ne aikovat turvata, määrittää keinot, jotka niistä vaikuttavat kaikkein sopivimmilta näiden tavoitteiden saavuttamiseksi, ja säätää enemmän tai vähemmän rajoittavista pelien pelattavana pitämistä ja pelaamista koskevista yksityiskohdista (ks. vastaavasti em. asia Schindler, tuomion 61 kohta: em. asia Läärä ym., tuomion 35 kohta ja em. asia Zenatti, tuomion 33 kohta), joiden on todettu olevan sopusoinnussa perustamissopimuksen kanssa.

88 11., 12. ja 13. kysymykseen on siis vastattava, että EY:n perustamissopimuksen kanssa sopusoinnussa olevan lainsäädännön osalta raha- tai onnenpelien pelattavana pitämisen ja pelaamisen organisoinnin ja valvonnan yksityiskohtien, kuten hallinnollisen yksinoikeussopimuksen tekeminen valtion kanssa tai tiettyjen pelien pelattavana pitämisen ja pelaamisen rajoittaminen tätä varten asianomaisella tavalla sallittuihin paikkoihin, valinta kuuluu kansallisille viranomaisille näiden harkintavallan puitteissa.

Oikeudenkäyntikulut

89 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Portugalin, Belgian, Saksan, Espanjan, Ranskan ja Suomen hallituksille ja 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 (kolmas jaosto)

on ratkaissut Tribunal Cível da Comarca de Lisboan 25.5.2000 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) Raha- tai onnenpelit ovat EY 2 artiklassa tarkoitettua taloudellista toimintaa.

2) Raha- tai onnenpelilaitteiden pelattavana pitämistä, olipa se erotettavissa näiden laitteiden valmistamista, maahantuontia ja myymistä koskevasta toiminnasta tai ei, on pidettävä perustamissopimuksessa tarkoitettuna palveluja koskevana toimintana, joten se ei kuulu tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien EY 28 ja EY 29 artiklan alaisuuteen.

3) Raha- tai onnenpelien pelattavana pitämistä koskeva yksinoikeus ei kuulu EY 31 artiklan soveltamisalaan.

4) Portugalin lainsäädännön kaltaisen kansallisen lainsäädännön, jossa sallitaan raha- tai onnenpelien pelattavana pitäminen ja pelaaminen ainoastaan asetuksessa määrätyillä pysyvillä tai väliaikaisilla pelialueilla sijaitsevissa kasi-

nosaleissa ja jota sovelletaan erotuksetta kotimaan kansalaisiin ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, estää palvelujen tarjoamisen vapauden. Tällainen kansallinen lainsäädäntö ei kuitenkaan ole ristiriidassa EY 49 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen kanssa, kun otetaan huomioon ne sosiaalipolitiikkaan ja petosten ehkäisyyn liittyvät näkökohdat, joihin kyseinen lainsäädäntö perustuu.

5) Sillä, että muissa jäsenvaltioissa mahdollisesti on lainsäädäntöä, jossa asetetaan raha- tai onnenpelien pelattavana pitämiselle ja pelaamiselle Portugalin lainsäädännössä säädettyjä edellytyksiä vähemmän rajoittavia edellytyksiä, ei ole merkitystä arvioitaessa sitä, onko Portugalin lainsäädäntö sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa.

6) EY:n perustamissopimuksen kanssa sopusoinnussa olevan lainsäädännön osalta raha- tai onnenpelien pelattavana pitämisen ja pelaamisen organisoinnin ja valvonnan yksityiskohtien, kuten hallinnollisen yksinoikeussopimuksen tekeminen valtion kanssa tai tiettyjen pelien pelattavana pitämisen ja pelaamisen rajoittaminen tätä varten asianomaisella tavalla sallittuihin paikkoihin, valinta kuuluu kansallisille viranomaisille näiden harkintavallan puitteissa.

Puissochet Gulmann Macken

Julistettiin Luxemburgissa 11 päivänä syyskuuta 2003.

R. Grass

kirjaaja

J.-P. Puissochet

kolmannen jaoston puheenjohtaja