UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

3 päivänä kesäkuuta 2010 *

Asiassa C-258/08,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Hoge Raad der Nederlanden (Alankomaat) on esittänyt 13.6.2008 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 18.6.2008, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Ladbrokes Betting & Gaming Ltd ja

Ladbrokes International Ltd

vastaan

Stichting de Nationale Sporttotalisator,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.N. Cunha Rodrigues (esittelevä tuomari) sekä tuomarit P. Lindh, A. Rosas, U. Lõhmus ja A. Arabadjiev,

julkisasiamies: Y. Bot,
kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 12.11.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Ladbrokes Betting & Gaming Ltd ja Ladbrokes International Ltd, edustajinaan advocat W. Hoyng ja advocat M. Meulenbelt solicitor S. Konin ja solicitor M. Evansin valtuuttamina,

– Stichting de Nationale Sporttotalisator, edustajinaan advocat E. Pijnacker Hordijk, advocat J. van Manen ja advocat M. van Wissen,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. Wissels, M. de Grave ja Y. de Vries,

– Belgian hallitus, asiamiehinään A. Hubert ja L. Van den Broeck, avustajanaan advocaat P. Vlaemminck,

– Tanskan hallitus, asiamiehinään J. Bering Liisberg ja V. Pasternak Jørgensen,

– Saksan hallitus, asiamiehinään M. Lumma ja B. Klein,

– Kreikan hallitus, asiamiehinään A. Samoni-Rantou, O. Patsopoulou ja M. Tassopoulou,

– Espanjan hallitus, asiamiehenään F. Díez Moreno,

– Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,

– Suomen hallitus, asiamiehenään A. Guimaraes-Purokoski,

– Norjan hallitus, asiamiehinään P. Wennerås ja K. Moe Winther,

– Euroopan komissio, asiamiehinään E. Traversa, A. Nijenhuis ja S. Noë,

kuultuaan julkisasiamiehen 17.12.2009 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee EY 49 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Stichting de Nationale Sporttotalisator, joka on Alankomaiden oikeuden mukaan perustettu säätiö (jäljempänä De Lotto), ja toisaalta Ladbrokes Betting & Gaming Ltd- ja Ladbrokes International Ltd -nimiset yhtiöt, joiden kotipaikka on Yhdistyneessä kuningaskunnassa (jäljempänä Ladbrokes-yhtiöt), ja joka koskee Ladbrokes-yhtiöiden mahdollisesti sääntöjenvastaista toimintaa Alankomaiden rahapelimarkkinoilla.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3 Onnenpeleistä annetun lain (Wet op de kansspelen) 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Jos tämän lain Va luvussa säädetystä ei muuta johdu, on kiellettyä

a) antaa tilaisuus kilpailla palkinnoista tai palkkioista, kun voittajat valitaan sattuman perusteella, jolloin osallistujilla ei ylipäänsä ole mahdollisuutta vaikuttaa merkittävästi tulokseen, paitsi jos tällaiseen toimintaan on myönnetty lupa tämän lain nojalla

b) edistää osallistumista valtion rajojen ulkopuolella Euroopassa edellä a momentissa tarkoitettuun tilaisuuteen, joka tarjotaan ilman tämän lain mukaista lupaa, tai vastaavaan tilaisuuteen tai pitää hallussa sitä koskevien tietojen julkistamiseen tai levittämiseen tarkoitettuja asiakirjoja; – –”

4 Onnenpeleistä annetun lain 16 §:n sanamuoto on seuraava:

”1. Oikeusministeri sekä hyvinvointi-, kansanterveys- ja kulttuuriministeri voivat myöntää täysin oikeustoimikelpoiselle oikeushenkilölle määräämäkseen ajaksi luvan järjestää urheiluvedonlyöntejä, jos erityisesti urheilun ja liikuntakasvatuksen, kulttuurin, sosiaalisen hyvinvoinnin ja kansanterveyden alalla toimivien yleishyödyllisten elinten edut sitä edellyttävät.

2. Vedonlyönnin järjestämisestä saatavat tulot –– annetaan tarkoituksiin, joita oikeushenkilö haluaa suosia urheiluvedonlyöntejä järjestämällä ja hallinnoimalla.

3. Tämän luvun ja IVa luvun perusteella järjestetyistä rahapeleistä saatavista kokonaistuloista, jotka lasketaan kalenterivuosittain, vähintään 47,5 prosenttia osoitetaan palkintojenjakoon. ––”

5 Onnenpeleistä annetun lain 21 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Edellä 16 §:ssä tarkoitetut ministerit vahvistavat sääntöjä, jotka liittyvät urheiluvedonlyöntien järjestämistä koskevaan toimilupaan.

2. Säännöt koskevat muun muassa

a) järjestettävien vedonlyöntien määrää

b) tulosten ja palkintorakenteiden määrittämistapaa

c) järjestämiseen liittyvien kulujen hallinnointia ja kattamista

d) järjestetyistä vedonlyönneistä saatavien tulojen osoittamista

e) oikeushenkilön yhtiöjärjestystä ja sääntöjä

f) viranomaisten harjoittamaa säännöstön noudattamisen valvontaa

g) oikeushenkilön vuosittain esittämää ja julkaisemaa kertomusta toiminnastaan ja siihen perustuvasta taloudellisesta tuloksestaan."

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

6 Rahapelejä koskeva Alankomaiden säännöstö perustuu yksinoikeudella myönnettyjä toimilupia koskevaan järjestelmään, jonka mukaan yhtäältä on kiellettyä järjestää rahapelejä tai edistää rahapelitoimintaa ilman tätä koskevaa hallinnollista lupaa ja jonka mukaan toisaalta kansalliset viranomaiset myöntävät vain yhden toimiluvan kutakin sallittua rahapeliä varten.

7 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle toimittamasta pääasian asiakirja-aineistosta ilmenee myös, että Alankomaissa ei ole mahdollista tarjota interaktiivisesti rahapelejä internetissä.

8 De Lotto on voittoa tavoittelematon yksityisoikeudellinen säätiö, jolla on toimilupa urheiluvedonlyöntien, loton ja numeropelien järjestämiseen. De Lotton tavoitteena on sen sääntöjen mukaan varojen kerääminen rahapelejä järjestämällä ja näiden varojen jakaminen yleishyödyllisille elimille erityisesti urheilun, liikuntakasvatuksen, yleisen hyvinvoinnin, kansanterveyden ja kulttuurin alalla.

9 Ladbrokes-yhtiöt järjestävät urheiluvedonlyöntejä, ja ne tunnetaan muun muassa niiden toiminnasta vedonlyönnin välityksen (bookmaking) alalla. Ne tarjoavat internetsivuillaan useita rahapelejä, jotka liittyvät lähinnä urheiluun. Ne antavat myös mahdollisuuden osallistua vedonlyönteihin, joita ne järjestävät maksuttoman puhelinnumeron välityksellä. Kyseiset yhtiöt eivät harjoita konkreettisesti mitään toimintaa Alankomaiden alueella.

10 De Lotto moitti Ladbrokes-yhtiöitä rahapelien tarjoamisesta Alankomaissa asuville henkilöille internetissä ilman onnenpeleistä annetussa laissa edellytettyä toimilupaa ja saattoi asian Rechtbank Arnhemin (Arnhemin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin) turvaamistoimista päättävän tuomarin käsiteltäväksi, jotta nämä yhtiöt velvoitettaisiin lopettamaan tällainen toiminta.

11 Kyseisen tuomioistuimen turvaamistoimista päättävä tuomari hyväksyi pyynnön 27.1.2003 tekemällään päätöksellä ja velvoitti Ladbrokes-yhtiöt toteuttamaan toimenpiteitä, joilla estetään Alankomaissa asuvien henkilöiden pääsy niiden internetsivuille, ja poistamaan näiltä mahdollisuuden osallistua vedonlyönteihin puhelimitse. Nämä toimenpiteet pysytettiin Gerechtshof te Arnhemin (Arnhemin muutoksenhakutuomioistuin) 2.9.2003 ja Hoge Raad der Nederlandenin (ylimmän oikeusasteen tuomioistuin) 18.2.2005 antamilla tuomioilla.

12 De Lotto nosti 21.2.2003 kanteen niin ikään Ladbrokes-yhtiöitä vastaan Rechtbank Arnhemissa pääasian osalta. De Lotto vaati turvaamistoimista päättäneen tuomarin kyseisille yhtiöille asettamien velvoitteiden vahvistamista. Kyseinen tuomioistuin hyväksyi 31.8.2005 antamallaan tuomiolla De Lotton sen käsiteltäväksi saattaman kanteen ja velvoitti kyseiset yhtiöt uhkasakon uhalla pysyttämään estotoimenpiteet, jotka koskivat Alankomaissa asuvien henkilöiden mahdollisuutta pelata rahapelejä internetissä tai puhelimitse. Gerechtshof te Arnhem pysytti tuon tuomion 17.10.2006 antamallaan tuomiolla, ja Ladbrokes-yhtiöt tekivät kassaatiovalituksen ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen.

13 Koska Hoge Raad der Nederlanden katsoi, että sen käsiteltävänä olevan asian ratkaiseminen edellyttää unionin oikeuden tulkintaa, se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Täyttääkö pelivietin kanavoimiseen tähtäävä, rajoittava kansallinen rahapelipolitiikka, jolla tosiasiallisesti edistetään kyseisen kansallisen lainsäädännön päämäärien eli peliriippuvuuden hillitsemisen ja vilpillisen menettelyn ehkäisyn saavuttamista siten, että säännellyn rahapelitarjonnan ansiosta pelaaminen on (paljon) vähäisempää kuin se olisi ilman kansallista sääntelyjärjestelmää, Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja erityisesti asiassa C-243/01, Gambelli ym., 6.11.2003 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-13031) asetetun edellytyksen, jonka mukaan vedonlyöntitoimintaa on rajoitettava johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, vaikka luvanhaltijalla tai -haltijoilla on oikeus tehdä rahapelitarjonnastaan houkutteleva ottamalla käyttöön uusia rahapelejä ja kiinnittämällä suuren yleisön huomio rahapelitarjontaansa mainonnan avulla, jolloin ne voivat ehkäistä (potentiaalisten) pelaajien turvautumista laittomaan rahapelitarjontaan (ks. yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Placanica ym., tuomio 6.3.2007, Kok., s. I-1891, 55 kohdan loppu)?

2) a) Siinä tapauksessa, että rahapelipolitiikkaa koskeva kansallinen lainsäädäntö on EY 49 artiklan mukainen, onko kansallisen tuomioistuimen tämän lainsäädännön soveltamiseksi aina tutkittava, täyttääkö toteutettava toimenpide, kuten määräys estää tältä osin käytettävissä olevilla ohjelmistoilla kyseisessä jäsenvaltiossa asuvien henkilöiden osallistuminen internetsivustolla tarjottaviin rahapeleihin, tapauksen konkreettisissa olosuhteissa sellaisenaan edellytyksen, jonka mukaan sillä on todella voitava saavuttaa päämäärät, joilla kansallista lainsäädäntöä perustellaan, ja onko tästä lainsäädännöstä ja sen soveltamisesta seuraava palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus näihin päämääriin nähden suhteeton toimenpide?

b) Onko toisen kysymyksen a kohtaan vastaamisen kannalta merkitystä sillä, ettei viranomainen vaadi toimenpidettä eikä sitä määrätä kansallisen lainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi vaan sitä vaaditaan siviilioikeudenkäynnissä, jossa rahapelien järjestäjä, jolla on tarvittava lupa, vaatii toimenpiteen toteuttamista siviilioikeuden nojalla sellaisen siihen kohdistuneen lainvastaisen menettelyn perusteella, jossa on kyse siitä, että vastapuoli ei noudata kyseistä kansallista lainsäädäntöä ja hankkii näin vilpillisesti kilpailuedun siihen asianosaiseen nähden, jolla on tarvittava lupa?

3) Onko EY 49 artiklaa tulkittava siten, että tämän määräyksen soveltaminen johtaa siihen, ettei jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi kieltää tässä jäsenvaltiossa voimassa olevan, rahapelipalvelujen tarjoamista koskevan suljetun lupajärjestelmän perusteella sitä, että palveluntarjoaja, jolle on jo myönnetty toisessa jäsenvaltiossa lupa näiden palvelujen tarjoamiseen internetissä, tarjoaa näitä palveluja internetissä myös ensiksi mainitussa jäsenvaltiossa?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

14 Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä sitä, voidaanko katsoa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella kansallisella säännöstöllä, jolla pyritään hillitsemään rahapeliriippuvuutta ja ehkäisemään vilpillistä menettelyä ja jolla tosiasiallisesti edistetään näiden tavoitteiden saavuttamista, rajoitetaan vedonlyöntitoimintaa johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, vaikka yksinoikeudella myönnetyn luvan haltijalla tai haltijoilla on oikeus tehdä tarjonnastaan markkinoilla houkutteleva ottamalla käyttöön uusia rahapelejä ja turvautumalla mainontaan.

15 EY 49 artiklassa velvoitetaan poistamaan kaikki palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset, vaikka näitä rajoituksia sovellettaisiin erotuksetta sekä kotimaisiin palvelujen tarjoajiin että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palvelujen tarjoajiin, jos näillä rajoituksilla estetään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen, siellä vastaavanlaisia palveluja lainmukaisesti tarjoavan henkilön toiminta, haitataan tätä toimintaa tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi. Palvelujen tarjoamisen vapaudesta hyötyvät sekä palvelujen tarjoaja että niiden vastaanottaja (asia C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomio 8.9.2009, Kok., s. I-7633, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

16 On kiistatonta, että jäsenvaltion säännöstö, jonka mukaan rahapelien järjestämiseen ja rahapelitoiminnan edistämiseen sovelletaan yhden toimijan yksinoikeusjärjestelmää ja jossa kielletään kaikkia muita, myös toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneita, toimijoita tarjoamasta internetissä ensimmäisen jäsenvaltion alueella kyseisen järjestelmän soveltamisalaan kuuluvia palveluja, on rajoitus EY 49 artiklassa taattuun palvelujen tarjoamisen vapauteen (em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 52 kohta sekä tänään annettava tuomio asiassa C-203/08, Sporting Exchange, Kok., s. I-4695, 24 kohta).

17 On kuitenkin tutkittava, voiko tällainen rajoitus olla sallittu EY 45 ja EY 46 artiklassa, joita sovelletaan palvelujen tarjoamisen alalla EY 55 artiklan nojalla, nimenomaisesti määrättyinä poikkeustoimenpiteinä tai voiko se olla oikeuskäytännön mukaisesti oikeutettu yleistä etua koskevista pakottavista syistä (ks. vastaavasti em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 55 kohta).

18 EY 46 artiklan 1 kohdassa sallitaan rajoitukset, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden suojaamiseksi. Oikeuskäytännössä on lisäksi hyväksytty tiettyjä yleistä etua koskevia pakottavia syitä, joilla voidaan myös oikeuttaa kyseiset rajoitukset ja joita ovat esimerkiksi kuluttajansuojan, vilpillisen menettelyn ehkäisyn sekä sen ehkäisyn tavoite, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, sekä yleisesti yhteiskuntajärjestykselle aiheutuvien häiriöiden estämisen tavoite (em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 56 kohta).

19 Tässä yhteydessä peleihin ja vedonlyöntiin liittyvien moraalisten, uskonnollisten tai kulttuuristen näkökohtien sekä yksilön tai yhteiskunnan kannalta moraalisesti ja taloudellisesti vahingollisten seurausten vuoksi voi olla perusteltua, että kansallisilla viranomaisilla on riittävästi harkintavaltaa päättää, mitä vaatimuksia on asetettava kuluttajien ja yhteiskuntajärjestyksen suojaamiseksi (em. asia Gambelli ym., tuomion 63 kohta ja em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 47 kohta).

20 Jäsenvaltiot voivat vahvistaa vapaasti omien arvojensa mukaisesti rahapelialan politiikkansa tavoitteet ja tarvittaessa määritellä täsmällisesti tavoitellun suojan tason. Niiden asettamien rajoitusten on kuitenkin täytettävä oikeuskäytännössä asetetut edellytykset erityisesti niiden oikeasuhteisuuden osalta (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 48 kohta ja em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 59 kohta).

21 Täsmällisemmin sanottuna rajoitusten, jotka perustuvat tämän tuomion 18 kohdassa mainittuihin syihin, on oltava omiaan takaamaan näiden päämäärien toteuttaminen siinä mielessä, että näiden rajoitusten tulee edistää johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla vedonlyöntitoiminnan rajoittamista (ks. vastaavasti em. asia Gambelli ym., tuomion 67 kohta).

22 Oikeuskäytännön mukaan kansallisten tuomioistuinten on selvitettävä, vastataanko jäsenvaltioiden säännöstöillä todella tavoitteisiin, joilla ne voidaan oikeuttaa, ja varmistettava, että niissä asetetut rajoitukset eivät ole näihin tavoitteisiin nähden suhteettomia (em. asia Gambelli ym., tuomion 75 kohta ja em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 58 kohta).

23 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämän ensimmäisen kysymyksen sanamuodosta ilmenee, että se yksilöi selvästi onnenpeleistä annetun lain tavoitteet, jotka ovat kuluttajansuoja rahapeliriippuvuutta hillitsemällä sekä vilpillisten menettelyjen ehkäisy, ja että se katsoo, että pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella säännöstöllä todella vastataan näihin tavoitteisiin eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

24 Kyseisellä tuomioistuimella on kuitenkin epäilyjä kansallisen säännöstön johdonmukaisesta ja järjestelmällisestä luonteesta, koska sillä pyritään edellisessä kohdassa mainittuihin tavoitteisiin mutta sallitaan samalla talouden toimijoiden, joilla on Alankomaissa yksinoikeudella myönnetty lupa rahapelien järjestämiseksi ja joihin De Lotto kuuluu, tarjota uusia pelejä ja turvautua mainontaan tehdäkseen tarjonnastaan markkinoilla houkutteleva.

25 Kuten oikeuskäytännössä on jo katsottu, valvottu rahapelialan kasvun politiikka voi olla täysin johdonmukainen sen tavoitteen kanssa, joka koskee luvattomia eli kiellettyjä pelejä pelaavien ja vetoja lyövien pelaajien houkuttelemista luvallisen ja säännellyn toiminnan piiriin. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi luvan saaneiden toimijoiden on muodostettava luotettava mutta samanaikaisesti houkutteleva vaihtoehto kielletylle toiminnalle, mikä itsessään voi merkitä laajan pelivalikoiman tarjoamista, tietynlaajuista mainontaa ja turvautumista uusiin jakelutekniikoihin (em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 55 kohta).

26 Vaikka edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Placanica ym. annetussa tuomiossa mainitut syyt liittyvät yksinomaan rikollisuuden ehkäisyä koskevaan tavoitteeseen rahapelien alalla, kun taas pääasiassa Alankomaiden säännöstöllä pyritään myös hillitsemään peliriippuvuutta, on kuitenkin niin, että näitä kahta tavoitetta on tarkasteltava kokonaisuutena, koska ne liittyvät sekä kuluttajansuojaan että yhteiskuntajärjestyksen suojaamiseen (ks. vastaavasti asia C-275/92, Schindler, tuomio 24.3.1994, Kok., s. I-1039, Kok. Ep. XV, s. I-79, 58 kohta; asia C-124/97, Läärä ym., tuomio 21.9.1999, Kok., s. I-6067, 33 kohta ja asia C-67/98, Zenatti, tuomio 21.10.1999, Kok., s. I-7289, 31 kohta).

27 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on arvioitava sen käsiteltäväksi saatetun asian olosuhteiden valossa, voidaanko pääasiassa kyseessä olevan kansallisen säännöstön – siltä osin kuin siinä sallitaan yksinoikeudella myönnetyn luvan haltijoiden tarjota uusia pelejä ja turvautua mainontaan – katsoa kuuluvan sellaisen rahapelialan valvotun kasvun politiikan soveltamisalaan, jolla todella pyritään kanavoimaan pelihimo laillisiin piireihin.

28 Jos osoittautuu, että Alankomaiden kuningaskunta harjoittaa rahapelitoiminnan voimakasta laajentamispolitiikkaa yllyttämällä ja rohkaisemalla liiallisesti kuluttajia osallistumaan rahapeleihin pääasiallisena tarkoituksenaan kerätä varoja ja että tämän vuoksi sosiaalisen toiminnan rahoittaminen sallituista rahapeleistä saatavia tuloja keräämällä ei ole tämän jäsenvaltion toteuttamaan rajoittavan politiikan liitännäisetu vaan tosiasiallinen oikeutus, on katsottava, että tällaisella politiikalla ei rajoiteta

johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla rahapelitoimintaa eikä se ole näin ollen omiaan takaamaan sen tavoitteen toteuttamista, jolla pyritään hillitsemään kuluttajien peliriippuvuutta.

29 Tässä arvioinnissa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on erityisesti selvitettävä, voiko laiton pelitoiminta olla ongelma Alankomaissa ja voiko sallitun ja säännellyn toiminnan laajentaminen olla omiaan poistamaan tällaisen ongelman.

30 Kuluttajien peliriippuvuudelta suojaamisen tavoite sopii lähtökohtaisesti huonosti yhteen rahapelitoiminnan laajentamispolitiikan, jolle on tyypillistä muun muassa uusien pelien kehittäminen ja niiden mainostaminen, kanssa, joten tällaista politiikkaa voidaan pitää johdonmukaisena vain, jos laiton toiminta oli huomattavan laajaa ja jos toteutetuilla toimenpiteillä pyrittiin kuluttajien pelihimon kanavoimiseen laillisiin piireihin.

31 Jos osoitetaan, että rahapelien kysyntä ja erityisesti luvattomien pelien tarjonta Alankomaissa on jo kasvanut huomattavasti, kuten De Lotto totesi suullisessa käsittelyssä, tämä on otettava huomioon.

32 Pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella säännöstöllä pyritään paitsi ehkäisemään vilpillistä menettelyä ja rikollisuutta rahapelien alalla myös varmistamaan kuluttajansuoja. Sallitun rahapelitoiminnan valvottua laajentamista, jolla pyritään tekemään pelitarjonnasta houkutteleva yleisölle, koskevan vaatimuksen ja tarpeen vähentää mahdollisimman paljon kuluttajien riippuvuutta tällaisista peleistä välillä on näin ollen löydettävä oikea tasapaino.

33 Tietyt unionin tuomioistuimelle toimitetussa asiakirja-aineistossa olevat seikat voivat osoittautua hyödyllisiksi tätä arviointia varten.

34 Vuoden 2004 päätöksen, joka koskee De Lottolle yksinoikeudella myönnettyä toimilupaa vedonlyöntien järjestämiseen, sanamuodon mukaan tämä ”säätiö huolehtii siitä, että asiakaskunnan hankkimista ja mainontaa koskeva toiminta on sisällöltään järkevää ja tasapainoista, ja se pyrkii erityisesti ehkäisemään ylenpalttista osallistumista tämän päätöksen nojalla järjestettyihin rahapeleihin”.

35 Lisäksi 23.6.2004 päivätyllä kirjeellä Alankomaiden oikeusministeri pyysi luvanhaltijoita ”rajoittamaan huomattavasti mainonnan määrää ja antamaan muodon ja sisällön tälle rajoittavalle politiikalle mainonnan alalla laatimalla rahapelitoiminnan harjoittajien toimintaa ja mainontaa koskevat käytännesäännöt, joita sovelletaan näihin kaikkiin”. Nämä säännöt tulivat voimaan Alankomaissa 15.2.2006.

36 Nämä seikat voivat osoittaa, että kansalliset viranomaiset haluavat, että rahapelitoiminnan laajentamisen pitää toteutua tietyissä rajoissa Alankomaissa.

37 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin selvitettävä, mahdollistaako rahapelimarkkinoiden kehittyminen Alankomaissa sen, että voidaan todeta, että tämän jäsenvaltion viranomaiset valvovat tehokkaasti rahapelitoiminnan laajentumista sekä yksinoikeudella myönnetyn luvan haltijoiden harjoittaman mainonnan laajuuden että näiden kehittämien uusien pelien tasolla, ja näin ollen sen, että sovitetaan asianmukaisesti yhteen kansallisen säännöstön tavoitteiden samanaikainen toteuttaminen.

38 Edellä esitetyn valossa ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen kansallisen säännöstön, jolla pyritään hillitsemään rahapeliriippuvuutta sekä ehkäisemään vilpillisiä menettelyjä ja jolla todella edistetään näiden tavoitteiden saavuttamista, voidaan katsoa rajoittavan vedonlyöntitoimintaa johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, vaikka yksinoikeudella myönnetyn luvan haltijalla tai haltijoilla on oikeus tehdä tarjonnastaan markkinoilla houkutteleva ottamalla käyttöön uusia rahapelejä ja turvautumalla mainontaan. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, voiko laiton pelitoiminta olla sellainen ongelma asianomaisessa jäsenvaltiossa, jonka sallitun ja säännellyn toiminnan laajentaminen voisi poistaa, ja varmistettava, että tämä laajentaminen ei ole sen suuruista, että se voisi olla ristiriidassa kyseisen riippuvuuden hillitsemistä koskevan tavoitteen kanssa.

Toinen kysymys

39 Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko EY 49 artiklan mukaisen jäsenvaltion rahapelialan säännöstön soveltamiseksi kansallisen tuomioistuimen velvollisuutena selvittää kussakin yksittäistapauksessa, onko täytäntöönpanotoimi, jolla pyritään varmistamaan tämän säännöstön noudattaminen, omiaan takaamaan säännöstöllä olevan tavoitteen toteutumisen ja onko se suhteellisuusperiaatteen mukainen. Kyseinen tuomioistuin tiedustelee myös, vastataanko tähän kysymykseen eri tavalla, jos tätä toimea ei vaadi viranomainen vaan yksityinen siviilioikeudenkäynnissä.

40 Kuten tämän tuomion 22 kohdassa muistutetaan, kansallisten tuomioistuinten on selvitettävä, ovatko jäsenvaltioiden säännöstöt, joilla rajoitetaan perustamissopimuksessa vahvistettua perusvapautta, omiaan takaamaan sellaisten yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumisen, joilla ne voidaan oikeuttaa, ja varmistettava, että niissä asetetut rajoitukset eivät ole näihin tavoitteisiin nähden suhteettomia.

41 Toisen kysymyksen muotoilu perustuu lähtökohtaan, jonka mukaan Alankomaiden rahapelialan säännöstö on EY 49 artiklan mukainen.

42 Rajoitus EY 49 artiklassa taattuun palvelujen tarjoamisen vapauteen perustuu pääasiassa suoraan onnenpeleistä annetun lain säännöksiin, koska onnenpeleistä annetun lain mukaan rahapelien järjestämiseen ja rahapelitoiminnan edistämiseen sovelletaan yhden toimijan yksinoikeusjärjestelmää, ja siinä kielletään kaikkia muita toimijoita toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet toimijat mukaan lukien tarjoamasta internetin välityksellä asianomaisen jäsenvaltion alueella kyseisen järjestelmän soveltamisalaan kuuluvia palveluja.

43 Pääasiassa kyseessä oleva kansallisen säännöstön täytäntöönpanotoimi, kuten turvaamistoimista päättävän tuomarin Ladbrokes-yhtiöille osoittama määräys, jotta nämä estävät Alankomaissa asuvien henkilöiden pääsyn internetsivuilleen ja poistavat näiltä mahdollisuuden osallistua vedonlyönteihin puhelimitse, on välttämätön tekijä sen suojelun kannalta, jonka tämä jäsenvaltio pyrkii varmistamaan alueellaan rahapelien alalla, eikä sitä siis voida pitää lisärajoituksena onnenpeleistä annetun lain säännöksiin suoraan perustuvaan rajoitukseen nähden.

44 Kyseisellä täytäntöönpanotoimella tyydytään nimittäin varmistamaan Alankomaiden rahapelialan säännöstön tehokas vaikutus. Ilman tällaista toimea onnenpeleistä annetussa laissa säädetty kielto olisi täysin tehoton, koska talouden toimijat, joilla ei ole kansallisten viranomaisten lupaa, voisivat tarjota rahapelejä Alankomaiden markkinoilla.

45 Koska kansallisen tuomioistuimen määräämä täytäntöönpanotoimi ei itsessään merkitse lisärajoituksia markkinoille, sen yhdenmukaisuuden arviointi unionin oikeuden kanssa liittyy läheisesti arviointiin, jonka kansallinen tuomioistuin teki sen osalta, onko onnenpeleistä annettu laki EY 49 artiklan mukainen.

46 Tässä tilanteessa – ja toisin kuin Ladbrokes-yhtiöt väittävät – ei enää ole tarpeen tutkia, onko täytäntöönpanotoimi todella oikeutettu yleisen edun mukaisen pakottavan syyn vuoksi, onko se omiaan niiden tavoitteiden saavuttamiseksi, jotka koskevat peliriippuvuuden rajoittamista ja vilpillisten menettelyjen ehkäisemistä, ja ylittääkö se sen, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

47 Lisäksi se, toteutettiinko kyseinen täytäntöönpanotoimi viranomaisten puututtua asiaan varmistaakseen kansallisen säännöstön noudattamisen vai yksityisen pyynnöstä siviilioikeudenkäynnissä tällä yksityisellä tämän säännöstön perusteella olevien oikeuksien suojaamiseksi, on merkityksetöntä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun oikeusriidan ratkaisemisessa.

48 Tämän oikeudenkäynnin kohde liittyy EY 49 artiklan soveltamiseen, ja kyseisen artiklan määräyksillä annetaan yksityisille oikeuksia, joihin he voivat vedota tuomioistuimessa ja joita kansallisten tuomioistuinten on suojattava (ks. asia 33/74, van Binsbergen, tuomio 3.12.1974, Kok., s. 1299, Kok. Ep. II, s. 385, 27 kohta ja asia C-208/05, ITC, tuomio 11.1.2007, Kok., s. I-181, 67 kohta).

49 Kansallisten tuomioistuinten on siitä menettelystä riippumatta, jonka perusteella asia on saatettu niiden käsiteltäväksi, toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet taatakseen sen, että talouden toimijat voivat käyttää jäsenvaltiossa unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa palvelujen tarjoamisen vapautta koskevaa oikeutta.

50 Edellä esitetystä seuraa, että toiseen kysymykseen on vastattava, että EY 49 artiklan mukaisen jäsenvaltion rahapelialan säännöstön soveltamiseksi kansallisen tuomioistuimen velvollisuutena ei ole selvittää kussakin yksittäistapauksessa, onko täytäntöönpanotoimi, jolla pyritään varmistamaan tämän säännöstön noudattaminen,

omiaan takaamaan säännöstölle annetun tavoitteen toteutumisen ja onko se suhteellisuusperiaatteen mukainen sikäli kuin se on välttämätön tekijä kyseisen säännöstön tehokkaan vaikutuksen varmistamiseksi eikä se sisällä lisärajoituksia samaan säännöstöön perustuviin rajoituksiin nähden. Se, toteutettiinko täytäntöönpanotoimi viranomaisten puututtua asiaan varmistaakseen kansallisen säännöstön noudattamisen vai yksityisen pyynnöstä siviilioikeudenkäynnissä tällä yksityisellä kyseisen säännöstön perusteella olevien oikeuksien suojaamiseksi, on merkityksetöntä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun oikeusriidan ratkaisemisen kannalta.

Kolmas kysymys

51 Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko EY 49 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion säännöstölle, jonka mukaan rahapelien järjestämiseen ja rahapelitoiminnan edistämiseen sovelletaan yhden toimijan yksinoikeusjärjestelmää ja jossa kielletään kaikkia muita, myös toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneita, toimijoita tarjoamasta internetissä ensimmäisen jäsenvaltion alueella kyseisen järjestelmän soveltamisalaan kuuluvia palveluja.

52 Tämä kysymys kuuluu samojen oikeussääntöjen soveltamisalaan kuin ensimmäinen kysymys edellä mainitussa asiassa Sporting Exchange annetussa tuomiossa, ja ne ovat keskenään identtiset.

53 Ladbrokes-yhtiöt väittävät, että niillä on Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten myöntämä lupa, jonka perusteella ne voivat tarjota urheiluvedonlyöntejä ja muita rahapelejä internetissä ja puhelimitse, ja että niihin sovelletaan kyseisessä jäsenvaltiossa erittäin tiukkaa lainsäädäntöä vilpillisten menettelyjen ja rahapeliriippuvuuden ehkäisemiseksi. Ne väittävät myös, että kun jäsenvaltio asettaa rajoituksia, jotka koskevat rahapelien järjestämistä, sen on otettava huomioon, että yleistä etua, jolla asianomainen rajoitus perustellaan, suojataan jo siinä jäsenvaltiossa vahvistetuilla säännöillä, jossa palvelujen tarjoajalla on lupa tällaisen pelitoiminnan harjoittamiseen. Valvontaa ja takuita ei niiden mukaan pidä toteuttaa kahteen otteeseen.

54 Tästä on todettava, että internetissä tarjottujen rahapelien alaa ei ole yhdenmukaistettu Euroopan unionissa. Jäsenvaltiolla on näin ollen oikeus katsoa, että yksinomaan sitä seikkaa, että Ladbrokes-yhtiöiden kaltaiset toimijat tarjoavat laillisesti tämän alan palveluja internetissä toisessa jäsenvaltiossa, johon ne ovat sijoittautuneet ja jossa toimijoihin lähtökohtaisesti jo sovelletaan laissa säädettyjä edellytyksiä ja jonka toimivaltaiset viranomaiset valvovat niitä, ei voida pitää riittävänä takeena siitä, että ensin mainitun jäsenvaltion kuluttajia suojataan vilpillisten menettelyjen ja rikosten vaaralta, kun otetaan huomioon vaikeudet, joita sijoittautumisjäsenvaltion viranomaisilla voi olla tällaisessa tilanteessa arvioitaessa sitä, mitkä ovat toimijoiden ammattiin liittyvien ominaisuuksien ja rehellisyyden taso (ks. vastaavasti em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International, tuomion 69 kohta).

55 Koska kuluttajan ja palvelujen tarjoajan välillä ei ole suoraa yhteyttä, internetissä pelattavat rahapelit sisältävät lisäksi palvelujen tarjoajien mahdollisten kuluttajiin kohdistuvien vilpillisten menettelyjen suhteen vaaroja, jotka ovat luonteeltaan erilaisia ja vakavampia verrattuna näiden pelien perinteisiin markkinoihin (em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 70 kohta).

56 Sen, että toimija, joka tarjoaa rahapelejä internetissä, ei harjoita aktiivista myyntipolitiikkaa asianomaisessa jäsenvaltiossa muun muassa siksi, että se ei voi turvautua mainontaan tässä valtiossa, ei voida katsoa olevan ristiriidassa kahdessa edellisessä kohdassa esitettyjen näkemysten kanssa. Nämä perustuvat yksinomaan sen vaikutuksiin, että rahapelejä voidaan pelata internetissä, eivätkä tämän toimijan palvelusuoritusten aktiivisen tai passiivisen tarjonnan mahdollisesti erilaisiin seurauksiin.

57 Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan rajoituksen voidaan niiden erityispiirteiden valossa, jotka liittyvät rahapelien tarjoamiseen internetissä, katsoa olevan oikeutettu vilpillisten menettelyjen ja rikosten ehkäisemistä koskevan tavoitteen perusteella (ks. vastaavasti em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 72 kohta).

58 Kolmanteen kysymykseen on näin ollen vastattava, että EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion säännöstölle, jonka mukaan rahapelien järjestämiseen ja rahapelitoiminnan edistämiseen sovelletaan yhden toimijan yksinoikeusjärjestelmää ja jossa kielletään kaikkia muita, myös toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneita, toimijoita tarjoamasta internetissä ensimmäisen jäsenvaltion alueella kyseiseen järjestelmän soveltamisalaan kuuluvia palveluja.

Oikeudenkäyntikulut

59 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen kansallisen säännöstön, jolla pyritään hillitsemään rahapeliriippuvuutta sekä ehkäisemään vilpillisiä menettelyjä ja jolla todella edistetään näiden tavoitteiden saavuttamista, voidaan katsoa rajoittavan vedonlyöntitoimintaa johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, vaikka yksinoikeudella myönnetyn luvan haltijalla tai haltijoilla on oikeus tehdä tarjonnastaan markkinoilla houkutteleva ottamalla käyttöön uusia rahapelejä ja turvautumalla mainontaan. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, voiko laiton pelitoiminta olla sellainen ongelma asianomaisessa jäsenvaltiossa, jonka sallitun ja säännellyn toiminnan laajentaminen voisi poistaa, ja varmistettava, että tämä laajentaminen ei ole sen suuruista, että se voisi olla ristiriidassa kyseisen riippuvuuden hillitsemistä koskevan tavoitteen kanssa.**

2) **EY 49 artiklan mukaisen jäsenvaltion rahapelialan säännöstön soveltamiseksi kansallisen tuomioistuimen velvollisuutena ei ole selvittää kussakin yksittäistapauksessa, onko täytäntöönpanotoimi, jolla pyritään varmistamaan tämän säännöstön noudattaminen, omiaan takaamaan säännöstölle annetun tavoitteen toteutumisen ja onko se suhteellisuusperiaatteen mukainen sikäli kuin se on välttämätön tekijä kyseisen säännöstön tehokkaan vaikutuksen varmistamiseksi eikä se sisällä lisärajoituksia samaan säännöstöön perustuviin rajoituksiin nähden. Se, toteutettiinko täytäntöönpanotoimi viranomaisten puututtua asiaan varmistaakseen kansallisen säännöstön noudattamisen vai yksityisen pyynnöstä siviilioikeudenkäynnissä tällä yksityisellä kyseisen säännöstön perusteella olevien oikeuksien suojaamiseksi, on merkityksetöntä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun oikeusriidan ratkaisemisen kannalta.**

3) EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion säännöstölle, jonka mukaan rahapelien järjestämiseen ja rahapelitoiminnan edistämiseen sovelletaan yhden toimijan yksinoikeusjärjestelmää ja jossa kielletään kaikkia muita, myös toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneita, toimijoita tarjoamasta internetissä ensimmäisen jäsenvaltion alueella kyseiseen järjestelmän soveltamisalaan kuuluvia palveluja.

Allekirjoitukset