Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NILS WAHL
26 päivänä marraskuuta 2015 [1]

Asia C-375/14

Rikosasia Rosanna Laezzaa vastaan

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunale di Frosinone (Frosinonen alioikeus, Italia))

Ennakkoratkaisupyyntö — Sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus — Unionin tuomioistuimen tuomio, jossa todetaan vedonlyöntien keräämistä koskevasta toimiluvasta annettu kansallinen lainsäädäntö unionin oikeuden vastaiseksi — Järjestelmän uudelleenjärjestely uuden tarjouskilpailun avulla — Toimilupien lyhyt voimassaoloaika — Pelin hallinnointi- ja keräysverkoston muodostavien aineelliseen ja aineettomaan omaisuuteen kuuluvien hyödykkeiden käytön luovutus vastikkeetta — SEUT 49 artiklan ja SEUT 56 artiklan mukaisuus — Toimenpiteen oikeasuhteisuuden tutkimisessa merkitykselliset kriteerit

1. Käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön on esittänyt Tribunale de Frosinone (Frosinonen alioikeus) rikosoikeudellisessa menettelyssä, jossa Rosanna Laezzaa syytetään vedonlyöntien keräämisestä annetun Italian lainsäädännön noudattamatta jättämisestä ja joka koskee erinäisten urheilutapahtumia ja muita tapahtumia koskevien vedonlyöntien vastaanottamiseen ja välittämiseen tarkoitettujen tietojenkäsittelylaitteiden takavarikkoa.

2. On syytä korostaa, että käsiteltävä asia liittyy useisiin muihin ennakkoratkaisupyyntöihin, joissa unionin tuomioistuinta on pyydetty ottamaan kantaa muutamien onnenpelialaa koskevien kansallisten lainsäädäntöjen ja erityisesti vedonlyöntien keräämistä koskevan Italian lainsäädännön unionin oikeuden mukaisuuteen. [2] Käsiteltävässä ennakkoratkaisupyynnössä esitetään kuitenkin uudenlainen kysymys, johon keskityn tarkastelussani ja joka koskee sitä, onko velvoite, jonka mukaan uusien luvanhaltijoiden on luovutettava vastikkeetta vedonlyöntien keräämisessä käytetyt välineet toiminnan lakatessa, SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan sekä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja tehokkuusperiaatteen mukainen.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö sijoittuu nimittäin samaan oikeudelliseen ja tosiasialliseen asiayhteyteen kuin tuomio Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514), tuomio Gambelli ym. (C-243/01, EU:C:2003:597), tuomio Placanica ym. (C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133), tuomio komissio v. Italia (C-260/04, EU:C:2007:508), tuomio Costa ja Cifone (C-72/10 ja C-77/10, EU:C:2012:80), tuomio Biasci ym. (C-660/11 ja C-8/12, EU:C:2013:550) ja erityisesti äskettäin annettu tuomio Stanley International Betting ja Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25). Ennakkoratkaisupyyntö sisältyy lisäksi vastaavaan ongelmaan liittyvien, unionin tuomioistuimen käsiteltävinä parhaillaan olevien 17 asian ryhmään (asia Tomassi (C-210/14), asia Di Adamo (C-211/14), asia De Ciantis (C-212/14), asia Biolzi (C-213/14), asia Proia (C-214/14), asia Rosa (C-433/14), asia Mignone (C-434/14), asia Barletta (C-435/14), asia Cazzorla (C-436/14), asia Seminario (C-437/14), asia Carlucci (C-462/14), asia Baldo (C-467/14), asia Pontillo (C-474/14), asia Gaiti ym. (C-534/14), asia Santoro (C-65/15) ja asia Conti (C-504/15)), ja se liittyy läheisesti myös kolmeen muuhun niin ikään unionin tuomioistuimen käsiteltävänä olevaan asiaan, jotka koskevat erästä muuta kyseisellä alalla sovellettavan Italian lainsäädännön näkökohtaa, nimittäin toimijoiden taloudellisen ja rahoituksellisen tilanteen todistamista koskevia säännöksiä (asia Politanò (C-225/15), asia Durante (C-438/15) ja asia Manzo (C-542/15)).

3. Vaikka asiassa tarjoutuu ensi näkemältä tilaisuus täsmentää hieman niitä kriteerejä, jotka on otettava huomioon arvioitaessa jäsenvaltioiden onnenpelien alalla käyttöön ottamien rajoittavien toimenpiteiden oikeasuhteisuutta, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pyytämää tulkintaa rajoittavat mielestäni kuitenkin puutteelliset tiedot kyseisten toimenpiteiden laadinnan edellytyksistä ja toteuttamistavoista.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

4. Italian lainsäädännössä säädetään olennaisilta osin, että onnenpelien järjestämiseen osallistuminen, vedonlyöntien kerääminen mukaan lukien, edellyttää toimiluvan hankkimista ja poliisin myöntämää lupaa.

5. Yleisen turvallisuuden alalla annettujen lakien kodifioinnista 18.6.1931 annetun kuninkaan asetuksen nro 773 [3] (regio decreto n. 773, recante approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), sellaisena kuin se on muutettuna 23.12.2000 annetun lain nro 338 [4] 37 §:n 4 momentilla, 88 §:n mukaan poliisin myöntämän luvan antaminen edellyttää toimiluvan hankkimista Agenzia della Dogane e dei Monopoli di Statolta (valtion tulli- ja monopolivirasto, jäljempänä ADM). Poliisin myöntämän luvan mukaan luvanhaltijalla on oikeus kerätä vedonlyöntejä tietyllä maantieteellisellä alueella. Toimiluvan hankkimisen laiminlyönti on esteenä poliisin myöntämän luvan saannille. Vedonlyöntitoiminnan harjoittamisesta ilman toimilupaa tai poliisin myöntämää lupaa määrätään rikosoikeudellinen seuraamus.

6. Italian viranomaiset myönsivät vuonna 1999 tarjouskilpailun perusteella 1 000 urheilukilpailuihin liittyvän vedonlyönnin järjestämistä koskevaa toimilupaa. Samaan aikaan myönnettiin niin ikään julkisen tarjouskilpailun perusteella 671 uutta toimilupaa, jotka koskivat hevosurheiluun liittyvän vedonlyönnin järjestämistä, ja uusittiin automaattisesti 329 aiempaa toimilupaa. Tuolloin voimassa olleen lainsäädännön mukaan toimijat, jotka olivat pääomayhtiöitä, joiden osakkeet noteerattiin säännellyillä markkinoilla, oli suljettu pois tarjouskilpailuista siksi, ettei yksittäisten osakkaiden luotettava ja täsmällinen tunnistaminen ollut mahdollista. Tämän tarjouskilpailusta pois sulkemisen laittomuus EY 43 ja EY 49 artiklan kannalta on todettu erityisesti tuomiossa Placanica ym. [5]

7. Onnenpelialaa uudistettiin Italiassa asetuksella nro 223, [6] jolla pyrittiin varmistamaan sen vastaavan unionin oikeuteen perustuvia vaatimuksia. Kyseisessä asetuksessa säädetään menettelystä, jonka perusteella myönnetään noin 16 300 uutta onnenpelialan toimilupaa vuonna 1999 myönnettyjen toimilupien lisäksi.

8. Onnenpelialaa uudistettiin uudelleen erityisesti tuomion Costa ja Cifone [7] johdosta asetuksella nro 16. [8]

3 — GURI nro 146, 26.6.1931.

4 — GURI nro 302, 29.12.2000, Supplemento ordinario.

5 — C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133.

6 — Talouden ja yhteiskunnan elvyttämistä ja julkisten menojen hillitsemistä ja järkeistämistä koskevista kiireellisistä säännöksistä sekä verotuloja ja veronkierron estämistä koskevista toimenpiteistä 4.7.2006 annettu asetus (decreto-legge n. 233, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), sellaisena kuin se on laiksi muunnettuna 4.8.2006 annetulla lailla nro 248 (GURI nro 18, 11.8.2006).

7 — C-72/10 ja C-77/10, EU:C:2012:80.

8 — Kiireellisistä toimenpiteistä verotuksen, valvonnan tehostamisen ja valvontamenettelyjen vahvistamisen alalla 2.3.2012 annettu asetus nro 16 (GURI nro 52, 2.3.2012, s. 1; decreto-legge n. 16, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), sellaisena kuin se on muutettuna ja laiksi muunnettuna 26.4.2012 annetulla lailla nro 44 (GURI nro 99, 28.4.2012, ja GURI nro 85, Supplemento ordinario, s. 1 ja sitä seuraavat sivut; yhteen sovitettu teksti, s. 23 ja sitä seuraavat sivut; jäljempänä asetus nro 16).

9. Asetuksen nro 16 10 §:n 9 octies ja 9 novies momentissa säädetään vedonlyöntien keräämistä koskevien toimilupien myöntämiseksi järjestettävistä tarjouskilpailuista seuraavaa:

”9 octies. Tämän momentin säännösten tarkoituksena on sellaisten säännösten uudelleenjärjestämisessä, jotka koskevat yleisölle tarjottavia pelejä, mukaan lukien vedonlyönti urheilutapahtumista, myös hevosurheiluun liittyvistä tapahtumista, ja muista kuin urheiluun liittyvistä tapahtumista, edistää mainittua uudelleenjärjestämistä yhtenäistämällä ensiksi sellaisten toimilupien voimassaolon päättymisajankohdat, jotka koskevat kyseisten vetojen keräämistä, noudattaen vaatimusta sellaisten henkilöiden valintaa koskevien sääntöjen mukauttamisesta, jotka valtion lukuun keräävät vetoja urheilutapahtumista, myös hevosurheiluun liittyvistä tapahtumista, ja muista kuin urheiluun liittyvistä tapahtumista, 16.2.2012 annetussa tuomiossa [Costa ja Cifone, C-72/10 ja C-77/10, EU:C:2012:80] vahvistettuihin periaatteisiin. Tässä tarkoituksessa Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, ottaen huomioon mainittujen vetojen keräämistä koskevien toimilupien ryhmän seuraavan voimassaolon päättymisen, käynnistää välittömästi ja joka tapauksessa viimeistään 31.7.2012 tarjouskilpailun mainittuja vetoja keräävien henkilöiden valitsemiseksi noudattaen kuitenkin vähintään seuraavia kriteereitä:

a) osallistumismahdollisuus henkilöille, jotka jo harjoittavat vetojen keräämistä jossakin Euroopan talousalueen valtiossa, jossa niillä on sääntömääräinen ja operatiivinen kotipaikka, kyseisen valtion oikeusjärjestyksessä voimassa olevien säännösten mukaisesti annetun pätevän ja tehokkaan luvan perusteella ja jotka täyttävät Amministrazione autonoma dei monopoli di Staton määrittämät hyvää mainetta, luotettavuutta sekä taloudellista tilannetta ja vakavaraisuutta koskevat vaatimukset, kun huomioon otetaan asiaan liittyvät – – lain nro 220[9] säännökset sekä 6.7.2011 annetun asetuksen nro 98, sellaisena kuin se on muutettuna ja laiksi muunnettuna 15.7.2011 annetulla lailla nro 111, säännökset

b) sellaisten toimilupien myöntäminen, joiden voimassaolo päättyy 30.6.2016 ja jotka oikeuttavat yksinomaan fyysisen verkoston kautta keräämään vetoja urheilutapahtumista, myös hevosurheiluun liittyvistä tapahtumista, ja muista kuin urheiluun liittyvistä tapahtumista, toimipisteissä, joiden lukumäärä on enintään 2 000 ja joiden yksinomaisena toimintana on yleisölle tarjottavien pelituotteiden kaupan pitäminen, ilman rajoituksia kyseisten toimipisteiden välisten vähimmäisetäisyyksien tai niiden ja toiminnassa jo olevien, samanlaisia vetoja keräävien toimipisteiden välisten vähimmäisetäisyyksien suhteen

c) toimipistettä kohden säädetään hinnanosana 11 000 euron pohja-arvosta tarjouskilpailua varten

d) toimilupaa koskevan sopimuksen tekeminen sisällöltään sellaisena, että se vastaa muita Euroopan unionin tuomioistuimen 16.2.2012 antamassa edellä mainitussa tuomiossa vahvistettuja periaatteita ja niiden kanssa yhteensopivia, yleisölle tarjottavien pelien alalla voimassa olevia kansallisia säännöksiä

e) mahdollisuus harjoittaa toimintaa toimipisteiden kautta missä tahansa kunnassa tai maakunnassa ilman alueperusteisia määrällisiä rajoituksia tai ehtoja, jotka koituvat toimilupien sellaisten haltijoiden hyväksi, joilla on jo lupa kerätä samanlaisia vetoja, tai jotka joka tapauksessa voivat osoittautua edullisiksi viimeksi mainittujen kannalta

f) vakuuksien asettaminen 6.7.2011 annetun asetuksen nro 98, sellaisena kuin se on muutettuna ja laiksi muunnettuna 15.7.2011 annetulla lailla nro 111, 24 §:n säännösten mukaisesti.

9 — Valtion vuotuisen ja monivuotisen talousarvion laatimiseen liittyvistä säännöksistä 13.12.2010 annettu laki (vakauslaki 2011) (legge n. 220, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011); GURI nro 297, 21.12.2010, Supplemento ordinario; jäljempänä laki nro 220).

9 novies. Edellä 9 octies momentissa tarkoitetut vetojen keräämistä koskevien sellaisten toimilupien haltijat, joiden voimassaolo päättyy 30.6.2012, jatkavat vetojen keräämistä, kunnes edellä mainitun momentin mukaisesti osoitetut toimilupasopimukset on tehty. Kumotaan 6.7.2011 annetun asetuksen nro 98, sellaisena kuin se on muutettuna ja laiksi muunnettuna 15.7.2011 annetulla lailla nro 111, 24 §:n 37 ja 38 momentti, 30.12.2004 annetun lain nro 311 1 §:n 287 momentin e kohta sekä [talouden ja yhteiskunnan elvyttämistä ja julkisten menojen hillitsemistä ja järkeistämistä koskevista kiireellisistä säännöksistä sekä verotuloja ja veronkierron estämistä koskevista toimenpiteistä 4.7.2006 annetun asetuksen nro 223], sellaisena kuin se on muutettuna ja laiksi muunnettuna 4.8.2006 annetulla lailla nro 248, 38 §:n 4 momentin e kohta."

10. Toimilupia myönnetään edellä mainittujen säännösten nojalla 40 kuukaudeksi, kun tätä ennen myönnettyjen toimilupien voimassaoloaika on ollut kaikkiaan yhdeksästä kahteentoista vuotta.

11. Lain nro 220 1 §:n 77 momentti, sellaisena kuin se on muutettuna, kuuluu seuraavasti:

"Asianmukaisen tasapainon varmistamiseksi julkisten ja yksityisten etujen välillä yleisölle tarjottavien pelien järjestämisen ja hallinnoinnin yhteydessä, kun huomioon otetaan valtion monopoli pelien alalla – – sekä tällä alalla sovellettavat tarjouskilpailuvalintaa koskevat periaatteet, myös Euroopan unionin periaatteet, jotka edistävät myös sääntöjenvastaisen tai laittoman pelitoiminnan leviämisen torjumiseksi Italiassa toteutettavien toimien tehokkuutta ja toimivuutta sekä kuluttajien, erityisesti alaikäisten, suojelua, yleisen järjestyksen turvaamista, alaikäisten pelaamisen ja järjestäytyneen rikollisuuden pelien alalle soluttautumisen torjumista – – valtiovarainministeriön alainen Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato saattaa viipymättä ajan tasalle sopimusmallin, jolla myönnetään toimilupia yleisölle tarjottavan pelitoiminnan järjestämiseksi ja keräämiseksi muulla tavalla kuin etäyhteyden kautta tai joka tapauksessa jonkin fyysisen verkoston kautta."

12. Lain nro 220 1 §:n 78 momentin b kohdan 26 alakohdassa täsmennetään, että

"määräys, jonka mukaan vedonlyönnin hallinnoinnissa ja keräämisessä käytetty infrastruktuuri on luovutettava vastikkeetta Amministrazione autonoma dei monopoli di Statolle toimiluvan voimassaolon päättyessä yksinomaan viimeksi mainitun viranomaisen vaadittua tätä vähintään kuusi kuukautta ennen mainittua voimassaolon päättymistä tai ilmoitettua asiasta toimiluvan perumis- tai menettämispäätöstä koskevassa tiedoksiannossa".

13. Toimiluvan perumisen tai menettämisen syitä koskeviin tarjouskilpailusääntöihin sisältyvät määräykset on esitetty yleisölle tarjottavan pelitoiminnan järjestämistä koskevaan toimilupaan liittyvässä sopimusluonnoksessa (jäljempänä sopimusluonnos) asetuksen nro 16 10 §:n 9 octies momentin mukaisesti.

14. Mainitut määräykset sisältyvät sopimusluonnoksen 23 kohdan 2 alakohdan a, e ja k luetelmakohtaan, ja ne koskevat erityisesti niiden rikkomusten saattamista tuomioistuimen käsiteltäviksi, jotka Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato katsoo perustelluksi syyksi sulkea pois toimiluvan haltijalta edellytettävä luotettavuus, ammattitaito ja kunniallisuus; tilannetta, jossa yleisölle tarjottavat pelit on järjestetty, toimintaa on harjoitettu ja vedonlyöntejä on kerätty voimassa olevissa lainsäädännössä, määräyksissä ja sopimuksissa säädetyistä tavoista ja tekniikoista poikkeavalla tavalla, sekä tilannetta, jossa ovat kyseessä toimivaltaisten elinten toteamat vedonlyönnin ja pelien hillitsemistä koskevan lainsäädännön rikkomiset.

15. Käsiteltävässä asiassa on kyse varsinaisesti sopimusluonnoksen 25 kohdasta, joka kuuluu seuraavasti:

”– – toimiluvan haltija on velvollinen luovuttamaan ADM:n nimenomaisesta pyynnöstä ja ADM:n määrittämäksi ajaksi ADM:lle tai toiselle, ADM:n tarjouskilpailun ehdoissa esitettyjen kriteerien perusteella valitsemalle toimiluvan haltijalle vastikkeetta sellaisten aineelliseen tai aineettomaan omaisuuteen kuuluvien hyödykkeiden käyttö, jotka muodostavat pelin hallinnointi- ja keräysverkoston, vapaina kolmansien osapuolien oikeuksista ja vaatimuksista, seuraavissa alakohdissa määrätyin tavoin. 2. Luovutettavat hyödykkeet yksilöidään inventaariossa ja siihen myöhemmin tehtävissä muutoksissa 5 kohdan 1 alakohdan e alakohdan määräysten mukaisesti. 3. Luovutustoimet – jotka toteutetaan ADM:n ja toimiluvan haltijan välisessä kuulemismenettelyssä, josta laaditaan asianmukainen pöytäkirja – aloitetaan sopimuksen voimassaoloajan päättymistä edeltävän puolivuotiskauden aikana, ja tässä yhteydessä otetaan huomioon se, ettei järjestelmän toimivuus saa vaarantua myöskään tämän ajanjakson aikana, vaan hyödykkeet on luovutettava ADM:lle siten, että sähköisen verkon toiminnan jatkuvuus voidaan taata. Toimiluvan haltija vastaa välineiden, laitteiden ja muiden sähköisen verkon osien mahdollisesta siirtämisestä koituvista kuluista – –”

II Pääasian tosiseikat, ennakkoratkaisukysymys ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

16. Frosinonen (Italia) Compagnia Guardia di Finanzan (talousrikoksia tutkiva yksikkö) työryhmä teki 5.6.2014 tarkastuksen yhden tiedonvälityskeskuksen tiloihin, joka oli Laezzan johtama ja jolla oli sopimussuhde Maltan oikeuden mukaisesti perustettuun Stanleybet Malta Ltd -nimiseen yhtiöön, ja kyseiset viranomaiset totesivat, että vedonlyöntien keräämistoimintaa harjoitettiin tiloissa ilman yleisen turvallisuuden alalla annettujen lakien kodifioinnista 18.6.1931 annetun kuninkaan asetuksen nro 773, sellaisena kuin se on muutettuna 23.12.2000 annetun lain nro 338 37 §:n 4 momentilla, 88 §:ssä tarkoitettua lupaa.

17. Tribunale di Cassinon (Cassinon alioikeus) esitutkinnasta vastaava tuomari määräsi 10.6.2014 Laezzaa vastaan vedonlyöntien keräämistoiminnassa käytettyjen hyödykkeiden ennakoivan takavarikon.

18. Laezza nosti 7.11.2013 ja 15.11.2013 ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kanteen ja vaati takavarikoinnista tehdyn päätöksen kumoamista. Lisäksi kantaja vaati – kuten yhtiöt, jotka omistivat Laezzan johtaman tiedonvälityskeskuksen, olivat tehneet tuomion Stanley International Betting ja Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25) taustalla olevassa asiassa – onnenpelitoiminnan toimilupien myöntämistä Italiassa koskevan uusimman tarjouskilpailun mitätöintiä siksi, että tarjouskilpailu oli syrjivä, ja uuden tarjouskilpailun järjestämistä.

19. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että Consiglio di Stato (ylimmän asteen hallintotuomioistuin) esitti unionin tuomioistuimelle kaksi vastaavaa ennakkoratkaisukysymystä asiassa, jonka käsittelyn päätteeksi annettiin tuomio Stanley International Betting ja Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), mutta katsoo, että kyseisten kahden kysymyksen kohde, uusien toimilupien lyhyt voimassaoloaika aiempiin toimilupiin verrattuna, ei ole varsinaisesti ongelmallista unionin oikeuden kannalta katsottuna.

20. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin muistuttaa kuitenkin uusien luvanhaltijoiden allekirjoitettavaksi tulevan sopimusluonnoksen 25 kohdan sisällöstä, joka koskee velvoitetta luovuttaa vastikkeetta pelin hallinnointi- ja keräysverkoston muodostavien aineelliseen ja aineettomaan omaisuuteen kuuluvien hyödykkeiden käyttö toimiluvan voimassaolon päättymisen johdosta tai toimiluvan menettämistä tai peruuttamista koskevan päätöksen vuoksi.

21. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on niin, että vaikka kyseinen Italiassa uudenlainen sopimusehto voi mahdollisesti vastata loogista seuraamuskäytäntöä, kun kyseessä on toimiluvan menettäminen ja/tai peruuttaminen, se vaikuttaa erityisen epäedulliselta tapauksessa, jossa vastikkeeton luovuttaminen liittyy pelkästään ajalliseen seikkaan eli toimiluvan voimassaolon päättymiseen. Tämän lisäksi luvanhaltijalla on yllättävä velvollisuus vastata kaikista vastikkeettomaan luovutukseen liittyvistä kustannuksista.

22. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että tällainen vanhojen ja uusien luvanhaltijoiden erilainen kohtelu ei vaikuta perustuvan yleisen edun mukaiseen pakottavaan syyhyn.

23. Tässä tilanteessa Tribunale di Frosinone (Frosinonen alioikeus) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko SEUT 49 artiklaa ja sitä seuraavia artikloja sekä SEUT 56 artiklaa ja sitä seuraavia artikloja, täydennettynä unionin tuomioistuimen tuomiossa [Costa ja Cifone (C-72/10 ja C-77/10, EU:C:2012:80)] esittämillä periaatteilla, tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle kansalliselle säännökselle, jossa velvoitetaan luovuttamaan vastikkeetta sellaisten aineelliseen tai aineettomaan omaisuuteen kuuluvien hyödykkeiden käyttö, jotka muodostavat pelin hallinnointi- ja keräysverkoston, siinä tapauksessa, että toiminta päättyy toimiluvan voimassaoloajan päätyttyä tai toimiluvan menettämistä tai peruuttamista koskevien päätösten vuoksi?”

24. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Laezza, Italian ja Belgian hallitukset sekä Euroopan komissio.

25. Kaikki mainitut osapuolet osallistuivat suulliseen käsittelyyn, joka pidettiin 17.9.2015.

III Asian tarkastelu

26. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ennakkoratkaisukysymyksellään lähinnä urheiluvedonlyönnin alan lupajärjestelmää koskevan Italian lainsäädännön pohjalta laaditun sopimusehdon SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan mukaisuutta. Kyseisen sopimusehdon mukaan uusilla luvanhaltijoilla olisi toimiluvan voimassaoloajan normaalin päättymisen tai toimiluvan ennenaikaisen menettämisen tai peruuttamisen vuoksi velvoite luovuttaa vastikkeetta toimiluvan myöntäneelle viranomaiselle tai kyseisen viranomaisen nimeämälle muulle luvanhaltijalle pelin hallinnointi- ja keräysverkoston muodostavien, aineelliseen tai aineettomaan omaisuuteen kuuluvien hyödykkeiden käyttö.

27. Alkuun on korostettava, ettei käsiteltävää ennakkoratkaisupyyntöä pidä arvioida siten, että sillä pyritään kyseenalaistamaan Italiassa vuonna 2012 onnenpelien alalla käyttöön otettu uusi toimilupajärjestelmä kokonaisuudessaan.

28. Tässä on kyseessä ainoastaan toimenpide, jolla luvanhaltija velvoitetaan luovuttamaan vastikkeettomasti tietyt toimiluvan kohteena olevien palveluiden tarjoamiseksi tarvittavat välineistöt toiminnan lakatessa toimilupasopimuksen liitteessä luetelluin edellytyksin. Nyt käsiteltävässä asiassa ei toisin sanoen ole kyse asetuksella nro 16 täytäntöönpannun toimilupajärjestelmän uudelleenjärjestämisestä yhtenäistämällä toimilupien voimassaolon päättymisajankohdat, jota unionin tuomioistuin tutki tuomiossa Stanley International Betting ja Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), vaan eräästä toisesta toimenpiteestä, joka sisältyy luvanhaltijoiden kanssa näiden

toiminnan harjoittamisen sääntelemiseksi tehtävään sopimusluonnokseen. [10]

29. Unionin tuomioistuin on joka tapauksessa esittänyt mainitussa tuomiossa useita hyödyllisiä täsmennyksiä Italiassa asetuksen nro 16 voimaantulon jälkeen onnenpelien alalla käyttöön otetusta järjestelmästä.

30. Unionin tuomioistuin katsoi, että SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa sekä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja tehokkuusperiaatetta on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään sellaisen uuden tarjouskilpailun järjestämisestä, jossa myönnetään toimilupia, joiden voimassaolon kesto on lyhempi kuin aikaisemmin myönnettyjen toimilupien sen takia, että järjestelmä organisoidaan uudelleen yhtenäistämällä toimilupien voimassaolon päättymisajankohdat. [11]

31. On syytä huomata, että tällaisen päätelmän esittäessään unionin tuomioistuin muistutti, että kansallisilla viranomaisilla on laaja harkintavalta sen määrittämiseksi, mitä vaatimuksia on asetettava kuluttajien ja yhteiskuntajärjestyksen suojaamiseksi, ja – kunhan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettuja edellytyksiä muilta osin noudatetaan – kunkin jäsenvaltion asiana on arvioida, onko sen tavoittelemiin laillisiin päämääriin nähden tarpeellista kieltää peleihin ja vedonlyöntiin liittyvä toiminta kokonaan tai osittain vai onko tällaista toimintaa ainoastaan rajoitettava ja säädettävä sen valvomiseksi enemmän tai vähemmän tiukkoja valvontajärjestelyjä.

32. Unionin tuomioistuin on todennut niin ikään, että tässä erityisessä asiayhteydessä toimilupajärjestelmän uudelleenjärjestäminen yhtenäistämällä toimilupien päättymisajankohdat voi – kun siinä säädetään uusien toimilupien voimassaolon lyhemmästä kestosta kuin aikaisemmin myönnettyjen toimilupien – edistää pelitilaisuuksien vähentämistä tai näihin peleihin liittyvän rikollisuuden torjuntaa koskevien oikeutettujen päämäärien johdonmukaista toteuttamista ja myös täyttää oikeasuhteisuuden vaatimukset. [12]

33. Kyseisessä tuomiossa vahvistetaan näin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan toimilupajärjestelmä voi olla joissakin tilanteissa tehokas mekanismi valvoa onnenpelitoiminnan harjoittajia, kun tarkoituksena on estää toiminnan hyväksikäyttö rikollisiin tai vilpillisiin päämääriin. [13]

34. Haluan vielä ennen ennakkoratkaisukysymyksen käsittelyä sanoa sanasen unionin tuomioistuimen toimivallasta ja ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamisesta.

A *Unionin tuomioistuimen toimivalta ja ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottaminen*

35. Unionin tuomioistuimen toimivallasta on huomautettava ensinnäkin ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen alustavan tarkastelun perusteella, että kaikki ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan rikosoikeudellisen menettelyn näkökohdat vaikuttavat olevan Italian sisäisiä.

10 — Tällainen täsmennys on mielestäni sitäkin tärkeämpää, kun otetaan huomioon, että muutamissa unionin tuomioistuimen parhaillaan käsittelemissä asioissa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kysymykset koskevat asetuksella nro 16 täytäntöön pantua toimilupajärjestelmää (ks. Corte suprema di cassazionen (ylin yleinen tuomioistuin) esittämät ennakkoratkaisukysymykset asiassa Tomassi (C-210/14), asiassa Di Adamo (C-211/14), asiassa De Ciantis (C-212/14), asiassa Biolzi (C-213/14) ja asiassa Proia (C-214/14)).

11 — Ks. tuomio Stanley International Betting ja Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, 55 kohta).

12 — Ks. tuomio Stanley International Betting ja Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, 52 ja 53 kohta).

13 — Ks. tuomio Placanica ym. (C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133, 57 kohta).

36. On kuitenkin muistettava, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännöstö, jota sovelletaan erotuksetta Italian kansalaisiin ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, kuuluu nimittäin lähtökohtaisesti EUT-sopimuksessa taattuja perusvapauksia koskevien määräysten soveltamisalaan ainoastaan siltä osin, kuin sitä sovelletaan tilanteisiin, jotka liittyvät jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. [14]

37. Tässä yhteydessä ennakkoratkaisupyynnössä ei täsmennetä, onko se toimija (tai vedonlyönnin järjestäjä), johon pääasian kantajalla on todennäköisesti sopimussuhde, sijoittautunut Italiaan vai johonkin muuhun jäsenvaltioon.

38. Tästä puutteesta huolimatta katson, että unionin tuomioistuin voi pitää itseään toimivaltaisena asiassa, kun huomioon otetaan erityisesti viittaus tuomiossa Stanley International Betting ja Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25) kyseessä olleeseen asiayhteyteen, sillä rajatylittävää ulottuvuutta ja sitä kautta liittymäperustetta unionin oikeuteen ei voida lähtökohtaisesti sulkea pois. Vaikuttaa nimittäin siltä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lähtee siitä oletuksesta, että pääasian kantaja on sidoksissa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneeseen toimijaan, jolla ei ole toimilupaa ja joka suljettiin lain vastaisesti vuonna 2012 käynnistetyn tarjouskilpailun ulkopuolelle.

39. Toiseksi on huomattava, että vaikka yksikään osapuolista ei ole esittänyt todellisia varauksia ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamisesta, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamat tiedot vaikuttavat monessa suhteessa puutteellisilta ja on jossain määrin perusteltua katsoa, etteivät ne täytä unionin tuomioistuimen vakiintuneesti esittämiä edellytyksiä.

40. Olen erityisesti sitä mieltä, ettei ennakkoratkaisupyynnössä esitetä unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä vaaditulla tavalla niitä täsmällisiä syitä, joiden vuoksi kansallinen tuomioistuin epäilee unionin oikeuden tulkintaa ja pitää välttämättömänä pyytää unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua riidanalaisessa toimenpiteessä asetetusta vastikkeetonta luovutusta koskevasta uusien luvanhaltijoiden velvoitteesta. On kuitenkin välttämätöntä, että kansallinen tuomioistuin antaa edes vähäisen selostuksen niistä syistä, joiden perusteella se on valinnut ne unionin oikeuden säännökset tai määräykset, joiden tulkintaa se pyytää, ja siitä, miten nämä oikeussäännöt ja pääasiassa sovellettava kansallinen lainsäädäntö liittyvät toisiinsa. [15]

41. Ei siis ole helppoa määrittää, mistä syystä riidanalainen toimenpide eli velvoite luovuttaa vastikkeetta peliverkoston muodostavat hyödykkeet toimilupasopimuksen päättyessä kyseenalaistetaan suoraan pääasiassa. Pääasian kantajan vedonlyöntien keräämisessä käyttämien hyödykkeiden ennakoiva takavarikko, josta pääasiana olevassa rikosasiassa on kyse, ei nimittäin vaikuta liittyvän kyseisen säännöksen täytäntöönpanoon.

42. Yleisemmin on erittäin aiheellista pohtia, onko pääasiassa ollut aiheellista kyseenalaistaa vedonlyöntien keräämistoiminnan harjoittamiseen tarvittavien hyödykkeiden vastikkeetonta luovutusta toimilupasopimuksen päättyessä koskeva sopimusehto.

43. Kuten totean jäljempänä tässä ratkaisuehdotuksessa, ja toisin kuin tuomiossa Costa ja Cifone [16] ja tuomiossa Stanley International Betting ja Stanleybet Malta [17] kyseessä olleissa tilanteissa, järjestelmän uudelleen organisointia uudella tarjouskilpailulla – tässä tapauksessa tarjouskilpailulla, joka on järjestetty lainsäätäjän annettua asetuksen nro 16 – ei kyseenalaisteta millään tavalla kokonaisuutena. Tässä asiayhteydessä kansallisen tuomioistuimen on selvitettävä, voiko riidanalainen toimenpide vaikuttaa tosiasiallisesti Laezzan rikosoikeudelliseen tilanteeseen, kun huomioon otetaan asiassa sovellettavat kansalliset oikeussäännöt.

14 — Ks. esim. tuomio Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

15 — Ks. erityisesti tuomio Placanica ym. (C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

16 — C-72/10 ja C-77/10, EU:C:2012:80.

17 — C-463/13, EU:C:2015:25.

44. Ennakkoratkaisukysymys vaikuttaa näin ollen perustuvan tosiseikastoon, jolle ei löydy suoraa tukea pääasian asiakirja-aineistosta.

45. Tällaisessa tilanteessa ennakkoratkaisupyynnön muodollinen sääntöjenmukaisuus voisi kyseenalaistua vakavalla tavalla ja ennakkoratkaisukysymys saatettaisiin sen vuoksi jättää tutkimatta. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta ja missä vaiheessa menettelyä kysymykset on aiheellista esittää;[18] lisäksi unionin tuomioistuimella on oltava tiedossaan ne tosiseikat tai oikeudelliset seikat, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin.[19]

46. Antaessaan ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle erittäin kattavan tulkinnan ja tukeutuessaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen viittaamaan aiempaan oikeuskäytäntöön perustuviin tietoihin unionin tuomioistuin voi kuitenkin katsoa, että käsiteltävässä asiassa esitetty kysymys koskee sitä, voiko jäsenvaltio, joka pyrkii oikaisemaan aiemmin vastoin lakia tapahtuneet tarjouskilpailun ulkopuolelle sulkemiset käynnistämällä uuden tarjouskilpailun, asettaa tässä yhteydessä vaatimuksia, joista aiheutuu lisäetua olemassa oleville toimijoille tai jotka tekevät laittomasti kilpailun ulkopuolelle suljettujen toimijoiden oikeuden käyttämisestä suhteettoman hankalaa. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymysten perustana on siis olettama, jonka mukaan Laezzaa ei voida rikosoikeudellisen seuraamuksen soveltamista varten moittia siitä, ettei hänellä ole toimilupaa eikä näin ollen myöskään poliisin myöntämää lupaa, unionin oikeuden vastaisin säännöin ja edellytyksin järjestetyssä tarjouskilpailussa.

B *Pääasia*

47. Unionin tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista käy ilmi, että pelkistetysti esitettynä asiassa on vastakkain kaksi näkemystä.

48. Ensimmäistä näkemystä edustavat Laezza ja vähemmän selvästi komissio, ja sen mukaan riidanalainen toimenpide ei ole SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan mukainen, erityisesti koska toimenpiteeseen liittyy rajoituksia, joita ei voida pitää perusteltuina tavoiteltuun päämäärään nähden, joka on vedonlyöntien keräämispalveluiden jatkuvuuden varmistaminen ohjaamalla onnenpelitoiminta valvottujen kanavien kautta, jotta estetään toiminnan hyväksikäyttö rikollisiin tai vilpillisiin päämääriin. Tämä näkemyksen mukaan toimenpide ei ole missään tapauksessa oikeasuhteinen.

49. Toista näkemystä edustavat Italian ja Belgian hallitukset, ja sen mukaan kyseinen sopimusehto on täysin EUT-sopimuksen määräysten mukainen luettuina yhdessä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja tehokkuusperiaatteen kanssa. Osapuolina olevat hallitukset tuovatkin esille, ettei riidanalainen toimenpide ole ensinnäkään syrjivä (sitä sovelletaan erotuksetta yrityksiin, jotka ovat osallistuneet vuoden 2012 tarjouskilpailuun), että se voidaan toiseksi perustella yleisen edun mukaisella pakottavalla syyllä ja että se on kolmanneksi oikeasuhteinen tavoiteltuun päämäärään nähden.

18 — Ks. vastaavasti erityisesti tuomio Enderby (C-127/92, EU:C:1993:859, 10 kohta); tuomio Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632, 28 kohta) sekä tuomio Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 15 kohta).

19 — Ks. erityisesti tuomio Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, 17 kohta).

50. Tuomioon Schindler [20] perustuvan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että kun otetaan huomioon onnenpeleihin jäsenvaltioissa liittyviä erilaisia moraalisia, uskonnollisia tai kulttuurisia näkökohtia, onnenpelien ala on jätetty yhdenmukaistamatta Euroopan unionissa ja jäsenvaltioilla on näin laaja harkintavalta valita sopivimmaksi katsomansa onnenpelien pelaajien sekä kuluttajien suojelun taso. Niiden asettamien rajoitusten on kuitenkin täytettävä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut edellytykset, jotka koskevat niiden oikeuttamista yleisen edun mukaisilla syillä ja niiden oikeasuhteisuutta. [21]

51. Aiheesta yleisesti laaditun analyysimallin mukaan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saatettua asiaa on tutkittava kolmessa vaiheessa.

52. Ensiksi on selvitettävä, rajoitetaanko riidanalaisella sopimusehdolla SEUT 49 ja SEUT 56 artiklassa vahvistettuja vapauksia ja mahdollisesti onko kyseinen rajoitus syrjivä.

53. Toiseksi on arvioitava, voidaanko kansallisten viranomaisten esittämillä perusteilla, joilla ne perustelevat vastikkeetonta luovuttamista koskevaa velvoitetta, oikeuttaa tällainen rajoitus yleisesti.

54. Kolmanneksi on määritettävä, voidaanko käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaista toimenpidettä pitää tarpeellisena ja oikeasuhteisena tavoiteltuihin päämääriin nähden.

55. Analyysin kaksi ensimmäistä vaihetta eivät vaikuta erityisen hankalilta, mutta sen sijaan kolmas vaihe vaikuttaa ongelmallisemmalta riidanalaiseen toimenpiteeseen liittyviä edellytyksiä ja järjestelyjä koskevien puutteellisten tietojen vuoksi.

1. SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan mahdollinen rajoittaminen ja syrjintä tässä yhteydessä [22]

a) Rajoituksen yksilöiminen

56. Rajoituksen käsite kattaa jäsenvaltion toteuttamat toimenpiteet, jotka vaikuttavat muiden jäsenvaltioiden yritysten *markkinoillepääsyyn* ja haittaavat siten unionin laajuista kauppaa. [23]

57. Vaikuttaa siltä, että rajoituksen käsitteen mahdollinen sisältö on määritelty oikeuskäytännössä hyvin laajasti.

58. Onnenpelien alalla sijoittautumisvapauden ja/tai palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksiksi onkin katsottu jäsenvaltioiden toimenpiteet, joilla kielletään tai joka tapauksessa rajoitetaan eriasteisesti oikeutta järjestää ja tarjota pelejä jäsenvaltioiden alueella. Erityisesti onnenpelialalla toiminnan harjoittamista koskevien toimilupien myöntämiseen sovellettavan Italian valtion monopoli- ja toimilupajärjestelmän osalta unionin tuomioistuin on katsonut useaan otteeseen, että järjestelmään sisältyy tällaisia rajoituksia. [24]

59. Samaa on todettava mielestäni myös toimenpiteistä, joilla asetetaan tiettyjä ehtoja yrityksille, jotka haluavat osallistua toimiluvan myöntämiseksi järjestettävään tarjouskilpailuun.

20 — C-275/92, EU:C:1994:119.

21 — Ks. vastaavasti erityisesti tuomio Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519, 57–59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

22 — Kysymystä tutkitaan käsiteltävässä asiassa tekemättä eroa sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden välillä.

23 — Ks. vastaavasti tuomio SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio Grupo Itevelesa ym. (C-168/14, EU:C:2015:685, 67 kohta).

24 — Ks. erityisesti tuomio Placanica ym. (C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio Biasci ym. (C-660/11 ja C-8/12, EU:C:2013:550, 21 kohta) ja tuomio Costa ja Cifone (C-72/10 ja C-77/10, EU:C:2012:80, 69 ja 70 kohta).

60. Tästä vaikuttaa nähdäkseni olevan kyse riidanalaisessa toimenpiteessä eli vuonna 2012 käynnistetyn tarjouskilpailun perusteella myönnettyihin toimilupiin sovellettavan sopimusluonnoksen 25 kohdassa asetetussa vastikkeetonta luovutusta koskevassa sopimusvelvoitteessa.

61. Tällainen toimenpide vaikuttaa nimittäin epäedulliselta sellaisten talouden toimijoiden kannalta, jotka haluavat ryhtyä harjoittamaan vedonlyöntien keräämistoimintaa.

62. Vaikuttaa nimittäin siltä, että vedonlyöntien keräämisessä käytettyjen välineiden vastikkeetonta luovuttamista jo pelkän toiminnan lakkaamisen yhteydessä koskeva velvoite voi tehdä kyseisen taloudellisen toiminnan harjoittamisesta vähemmän houkuttelevaa. Yritykseen kohdistuva riski joutua luovuttamaan ilman rahamääräistä vastiketta hallussaan olevan omaisuuden käyttö, mikä estää sitä saamasta tuottoa sijoitukselleen, voi tehdä sen osallistumisen vuoden 2012 tarjouskilpailuun vähemmän houkuttelevaksi tai jopa saada sen luopumaan osallistumisesta tällaiseen tarjouskilpailuun, jonka tarkoituksena on toimilupien myöntäminen.

63. Vastikkeetonta luovutusta koskeva riidanalainen velvoite vaikuttaa sitäkin sitovammalta ja osallistumista ehkäisevältä (rajoittavalta) siksi, että – kuten sopimusluonnoksen 25 kohdasta käy ilmi – siihen voi liittyä lisävelvoitteita, kuten mahdollinen velvollisuus toimittaa asiaankuuluvat välineet vapaina kolmansien osapuolien oikeuksista ja vaatimuksista, ja velvollisuus vastata välineiden fyysisen siirtämisen kustannuksista sekä niistä mahdollisista kustannuksista, joita aiheutuu kyseisen omaisuuden siirtämisestä siten, että sähköisen verkon toiminnan jatkuvuus voidaan taata. Riidanalaisen toimenpiteen erityisen rajoittavaa luonnetta vahvistavat samoin velvoite toimittaa asianomaiselle viranomaiselle kaikki hyödylliset tiedot hallinnoinnin siirtämisen helpottamiseksi, velvoite sisällyttää toimittajien kanssa tehtäviin sopimuksiin sopimusehto, jonka mukaan ADM:llä on valtuudet korvata sopimukset uusilla ja/tai uusia sopimukset niiden voimassaolon päättyessä (se vastaa myös mahdollisesti tarvittavista hyvityksistä kyseisen sopimusehdon hyväksymisen takaamiseksi), ja velvoite luopua ADM:n vaatimuksesta kaikista toimiluvan täytäntöönpanemista varten perustetuista alisteisuus- ja yhteistyösuhteista, joista on määrätty nimenomaisesti sopimusluonnoksen 25 kohdan 4–6 alakohdassa.

64. Näin ollen riidanalainen toimenpide, jolla vuoden 2012 tarjouskilpailussa tarjouksen tehneille asetetaan joukko velvoitteita, joista aiheutuu niille huomattavia taloudellisia seurauksia, voi vaikuttaa niiden päätökseen osallistua tai jättää osallistumatta tarjouskilpailuun, joten se voi rajoittaa sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta.

b) Syrjivä rajoitus

65. Ennen riidanalaisen sopimusehdon tueksi esitettyjen perusteluiden tarkastelua on selvitettävä lyhyesti, ovatko riidanalaiset rajoitukset syrjiviä. Nimittäin ainoastaan rajoitukset, joita sovelletaan ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, voivat olla oikeutettavissa yleisen edun mukaisista pakottavista syistä.[25]

66. Tässä tapauksessa unionin tuomioistuimelle esitettyjen seikkojen perusteella vaikuttaa siltä, että riidanalainen toimenpide koskee sijoittautumispaikasta riippumatta kaikkia toimijoita, jotka haluavat osallistua vuonna 2012 käynnistettyyn tarjouskilpailuun.

25 — Ks. vastaavasti tuomio Grupo Itevelesa ym. (C-168/14, EU:C:2015:685, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

67. Vaikka päädyttäisiin samalle kannalle kuin Laezza – jota ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lainaa pyynnössään – ja katsottaisiin, että riidanalaista toimenpidettä sovelletaan todellisuudessa vain uusiin luvanhaltijaehdokkaisiin, minkä selvittäminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä, kyseinen toimenpide ei vaikuta ensi näkemältä syrjivän Italian ulkopuolelle sijoittautuneita toimijoita. Tällaisessakin tapauksessa riidanlaista toimenpidettä tulisi nähdäkseni pitää sellaisena, jota sovelletaan erotuksetta vuonna 2012 järjestetyn tarjouskilpailun osallistujiin.

2. Riidanalaisen toimenpiteen oikeuttaminen

68. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan onnenpelitoimintaan kohdistuvat rajoitukset voivat olla oikeutettuja yleisen edun mukaisista pakottavista syistä, joita ovat esimerkiksi kuluttajansuoja, petosten ehkäisy sekä sen torjunta, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan. [26] Unionin tuomioistuin on jo todennut Italian onnenpelilainsäädännöstä, että onnenpeleihin liittyvän rikollisuuden torjuntaan tähtäävällä tavoitteella voidaan oikeuttaa tästä lainsäädännöstä johtuvat perusvapauksien rajoitukset. [27]

69. Tässä yhteydessä on todettava, että sopimusluonnoksen 25 kohtaan sisältyy vain vähän viitteitä riidanalaisella toimenpiteellä tavoitelluista päämääristä, ja siinä mainitaan vain, että hyödykkeet on luovutettava siten, että sähköisen verkon toiminnan jatkuvuus voidaan taata.

70. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kyseinen toimenpide vastaa todennäköisesti uudenlaista ”seuraamuskäytäntöä”, ja Italian hallitus toteaa puolestaan, että – kuten sopimusluonnoksen 25 kohdan sisällöstä sekä lain nro 220 1 §:n 77 momentista käy ilmi – kyseistä toimenpidettä voidaan perustella tarpeella varmistaa laillisen luvan turvin harjoitettavan keräämistoiminnan jatkuminen sekä rikollisuuden ja laittoman keräämistoiminnan torjuminen estämällä sellaisen toimijan keräämistoiminnan jatkuminen, jolla ei ole enää toiminnan harjoittamiseen tarvittavaa lupaa. Italian hallitus korostaa tässä yhteydessä, että – kuten unionin tuomioistuin on todennut – onnenpeleihin liittyy erityisen suuri rikosten ja vilpillisten menettelyiden vaara, kun otetaan huomioon kyseisistä peleistä kerättävien summien ja pelaajille tarjottavien voittojen suuruus. [28]

71. Nähdäkseni tavoitteena oleva palvelun tarjoamisen jatkuminen, kun lopullisena päämääränä on vedonlyöntien laittoman keräämisen ja rikollisuuden torjunta, saattaa yleisesti olla sellainen yleisen edun mukainen pakottava syy, jolla voidaan perustella sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamista. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy selkeästi ilmi, että rikollisuuden torjunnan tavoite, jonka mukaan alan aktiivisia toimijoita valvotaan ja onnenpelitoiminta ohjataan tarjottavaksi valvottujen kanavien kautta, on tunnustettu sellaiseksi, että sillä voidaan perustella perusvapauksien rajoittamista. [29]

72. Kuten Italian hallitus mainitsee, unionin tuomioistuimen periaatteiltaan vahvistaman toimilupajärjestelmän käyttöönotto merkitsee sellaisten toimilupasopimusten tekemistä, jotka sisältävät toimiluvan myöntävän viranomaisen ja toimiluvan saavan yrityksen välisiä molemminpuolisesti velvoittavia sitoumuksia.

73. Tällaisessa asiayhteydessä ja kuten kansallisissa säännöksissä on säädetty, tiettyjen hyödykkeiden luovuttaminen vastikkeetta toimiluvan voimassaolon päättyessä on mahdollista joissakin tilanteissa.

26 — Tuomio Stanley International Betting ja Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

27 — Ks. tuomio Biasci ym. (C-660/11 ja C-8/12, EU:C:2013:550, 23 kohta).

28 — Ks. tuomio Costa ja Cifone (C-72/10 ja C-77/10, EU:C:2012:80, 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

29 — Tuomio Placanica ym. (C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133, 48 ja 49 kohta).

74. Näin on esimerkiksi Ranskan hallinto-oikeudessa tarkoitettujen julkisten palveluiden konsessioihin liittyvien niin sanottujen ”palautettavien hyödykkeiden” (biens de retour) kohdalla. On kuitenkin täsmennettävä, että kyseisiä hyödykkeitä, jotka katsotaan välttämättömiksi julkisen palvelun toteuttamisen kannalta, pidetään alusta alkaen hallintoviranomaisen omaisuutena, joka palautetaan siis vastikkeetta, vaikka palvelun tarjoaja olisi rahoittanut ja toteuttanut hyödykkeet. Samoin on korostettava, että palautettavan hyödykkeen ominaisuuteen voi sisältyä eräänlainen korvaus, jossa on kyse hyödykkeen poistamatta olevasta osuudesta. [30]

75. Niin ikään on syytä tuoda esille, että vaikka vastikkeeton luovutus on taloudelliselta kannalta perusteltua, kun asiaan liittyvä mittava infrastruktuuri on erityisen kallista eikä se ole korvattavissa tai luovutettavissa, vastikkeeton luovutus on epätodennäköisemmin perusteltavissa sellaisten hyödykkeiden kohdalla, joiden hankintaan tai toteutukseen ei liity erityisiä hankaluuksia.

76. Jos kuitenkin oletetaan, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätyy toteamaan, ettei riidanalaisella toimenpiteellä tosiasiallisesti tavoiteltu päämäärä ole palvelun jatkuminen ja rikollisuuden torjunta vaan ainoastaan valtion tulojen maksimointi, unionin tuomioistuin on jo todennut, ettei palvelujen tarjoamisen vapautta voida rajoittaa pelkästään valtion tulojen maksimoimista koskevan tavoitteen perusteella. [31] Kansallisten tuomioistuinten asiana on nimittäin tutkia, voidaanko kansallisella lainsäädännöllä todella saavuttaa tavoitteet, joilla sitä perustellaan, ja ovatko sillä asetetut rajoitukset näihin tavoitteisiin nähden suhteettomia toimenpiteitä. [32] Tässä yhteydessä on niin, että jos jäsenvaltio aikoo vedota tavoitteeseen, jolla voidaan oikeuttaa palvelujen tarjoamisen vapauden este, sen on toimitettava sille tuomioistuimelle, jota on pyydetty lausumaan kysymyksestä, kaikki tiedot, joiden perusteella kyseinen tuomioistuin voi varmistaa, että toimenpide täyttää suhteellisuusperiaatteesta johtuvat edellytykset. [33]

77. Jos sitä vastoin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin hyväksyy Italian hallituksen esittämät oikeutettuun intressiin liittyvät perustelut, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on vielä varmistettava, että vastikkeetonta luovutusta koskeva velvoite täyttää unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuvat tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta koskevat edellytykset.

3. Toimenpiteen oikeasuhteisuus väitetyn yleisen edun mukaisen tavoitteen kannalta

78. On korostettava, että ennakkoratkaisupyynnössä annetaan vain vähän hyödyllisiä tietoja riidanalaisen toimenpiteen täytäntöönpanon ja soveltamisen edellytyksistä. Siinä ei mainita etenkään vastikkeettoman luovutuksen edellytyksiä eikä sitä, minkä luonteisen toimivallan nojalla tällainen toimenpide määrätään (vapaan harkinnan vai muun toimivallan nojalla).

79. Kuten totean jäljempänä, nämä tiedot ovat kuitenkin merkityksellisiä ja olennaisia muuttujia kyseisen toimenpiteen oikeasuhteisuuden tarkastelun kannalta.

80. Kyseinen vaatimus on erityisen tärkeä, sillä tarkasteltavana olevat kysymykset koskevat nimenomaan unionin oikeuden tulkintaa onnenpelitoiminnan kaltaisella alalla, jonka osalta on vahvistettu, ettei alaa ole yhdenmukaistettu Euroopan laajuisesti vaan jäsenvaltiot käyttävät jatkossakin laajaa harkintavaltaa. Tällaisella alalla kansalliset viranomaiset – erityisesti kansallinen tuomioistuin – pystyvät yleensä parhaiten määrittämään tosiasiallisesti tavoitellut lailliset päämäärät ja tähän käytettävät keinot.

30 — Näihin hyödykkeisiin sovellettavia sääntöjä on kuvattu hiljattain Conseil d’État’n (täysistunto) asiassa nro 342788, Commune de Douai, 21.12.2012 antamassa tuomiossa (ECLI:FR:CEASS:2012:342788.20121221).

31 — Ks. erityisesti tuomio Dickinger ja Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, 55 kohta).

32 — Ks. tuomio Gambelli ym. (C-243/01, EU:C:2003:597, 75 kohta) ja tuomio Placanica ym. (C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133, 58 kohta).

33 — Ks. tuomio Dickinger ja Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

81. Niistä edellytyksistä, joiden nojalla riidanalainen toimenpide määrätään tarvittaessa luvanhaltijalle, on annettu niin vähän tietoa, että unionin tuomioistuimen on mahdotonta antaa yksityiskohtaista ja siten hyödyllistä vastausta esitettyyn kysymykseen.

82. Näin ollen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi todeta ainoastaan, että vaikka sopimusluonnoksen 25 kohdan mukainen hyödykkeiden vastikkeetonta luovuttamista koskeva velvoite ei vaikuta liialliselta toimiluvan menettämisen ja peruuttamisen ollessa kyseessä, se vaikuttaa sen sijaan sellaiselta tilanteessa, jossa velvoite liittyy pelkästään toimiluvan voimassaolon päättymiseen eikä luvanhaltijan virheeseen tai laiminlyöntiin.

83. Ennakkoratkaisupyynnössä ei ole myöskään täsmennetty mitenkään riidanalaisen toimenpiteen nojalla vastikkeetta luovutettavien hyödykkeiden luonnetta eikä arvoa.

84. Nämä täsmennykset lienevät kuitenkin ratkaisevia, jotta esitettyyn kysymykseen voidaan vastata. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on toimittaa riittävät tiedot, mutta koska nyt käsiteltävän asian tosiseikoista ja oikeudellisesta tilanteesta ei ole toimitettu riittävästi tietoja, unionin tuomioistuin pystyy esittämään vain yleisluonteisia huomautuksia ja tekemään olettamia, mikä ei ole erityisen suositeltavaa.

85. Kun otetaan huomioon, että kansallisen tuomioistuimen on otettava kaikissa tapauksissa lopullisesti kantaa riidanalaisen toimenpiteen tarpeellisuuteen ja oikeasuhteisuuteen, täsmällisten tietojen puuttumisesta huolimatta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle on joka tapauksessa aiheellista antaa mahdollisuuksien mukaan tietoja niistä kriteereistä, jotka sen on otettava tarvittaessa huomioon tarkastelussaan.

86. Käsittelen ensin riidanalaisen toimenpiteen *soveltuvuutta tarkoitukseensa* ja sitten sen *oikeasuhteisuutta*.

87. Ensinnäkin on paikallaan esittää muutamia epäilyksiä siitä, pystytäänkö riidanalaisella toimenpiteellä takaamaan jäsenvaltion ilmoittaman yhden tai useamman tavoitellun päämäärän toteutuminen (tarkoitukseen soveltuvuuden tarkastelu).

88. Ensinnäkin vaikuttaa olevan mahdollista, että vedonlyöntien keräämisen hallinnoinnissa käytetyn verkon muodostavien aineelliseen ja aineettomaan omaisuuteen kuuluvien hyödykkeiden käytön vastikkeeton luovuttaminen ADM:lle tai toiselle luvanhaltijalle saattaa jossain todennäköisesti hyvin harvinaisessa tilanteessa, jossa toimilupasopimus lakkaa äkillisesti toimiluvan menettämisen tai peruuttamisen vuoksi, olla tarkoituksenmukainen keino palveluiden jatkumisen takaamiseksi, mutta näin ei välttämättä ole silloin, kun toimiluvan voimassaoloaika päättyy normaalisti.

89. Pääasiassa asetuksesta nro 16 (ks. 10 §:n 9 octies momentin b kohta) käy selvästi ilmi, että uusien toimilupien voimassaolo päättyy 30.6.2016. Tällöin vedonlyöntien keräämiseen liittyvän luvallisen toiminnan jatkumista koskevaa vaatimusta, jolla ilmeisesti perustellaan vastikkeetonta luovuttamista koskevaa riidanalaista toimenpidettä, on vaikeaa ymmärtää, sillä toimiluvan voimassaolon päättymispäivä on täysin toimivaltaisen kansallisen hallintoviranomaisen tiedossa.

90. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä lisäksi, että luvallisten peliverkostojen toiminnan jatkumisen tavoitteeseen, jonka lopullisena päämääränä on ohjata onnenpelialan kysyntä kohti laillisia kanavia – edellyttäen, että tämän selvitetään todella olevan tavoitteena –, on pyrittävä johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti.

91. Riidanalaisesta sopimusehdosta käy samoin ilmi, että peliverkoston muodostavien hyödykkeiden käytön vastikkeeton luovutus ei tapahdu johdonmukaisesti vaan ainoastaan ADM:n nimenomaisesta vaatimuksista, ja tämä antaa asiaan liittyvien täsmällisten tietojen puuttuessa aiheen pohtia, millä nimenomaisilla edellytyksillä luovuttamista vaaditaan, ja näin ollen epäillä sitä, onko riidanalainen toimenpide tarkoitukseensa soveltuva ja läpinäkyvä.

92. Italian hallitus on tuonut kirjallisissa huomautuksissaan esille tässä yhteydessä, että riidanalaisella toimenpiteellä ainoastaan annetaan sopimukseen perustuva toimivalta ADM:lle, joka ei ole millään tavalla velvollinen vaatimaan hallinnointiin ja peliverkoston toimintaan tarkoitettujen hyödykkeiden käytön vastikkeetonta luovutusta eikä voisi missään tapauksessa käyttää kyseistä toimivaltaa mielivaltaisesti. Italian hallitusta kuultiin tästä seikasta suullisessa käsittelyssä, ja se toi esille, ettei se pystynyt esittämään tietoja niistä edellytyksistä, joilla ADM voi turvautua riidanalaiseen toimenpiteeseen, koska siihen ei ole koskaan turvauduttu.

93. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tässäkin yhteydessä varmistettava, että riidanalaista toimenpidettä on tarkoitus – kuten Italian hallitus esittää – soveltaa ainoastaan äärimmäisissä ja selkeästi rajatuissa tilanteissa Italian hallituksen esittämien tavoitteiden toteutumisen takaamiseksi. Sen on varmistettava myös, että kyseistä toimenpidettä sovelletaan käytännössä syrjimättömällä, puolueettomalla ja läpinäkyvällä tavalla.

94. Toiseksi siinä tapauksessa, että kansallinen tuomioistuin tulee siihen tulokseen, että vastikkeetonta luovutusta koskeva velvoite edesauttaa Italian hallituksen ilmoittamien yleisen edun mukaisten tavoitteiden toteutumista ja että kyseistä velvoitetta sovelletaan käytännössä syrjimättömällä, puolueettomalla ja läpinäkyvällä tavalla, sen on vielä varmistettava, ettei riidanalainen toimenpide ylitä sitä, mikä on tarpeen kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi.

95. Kansallisen tuomioistuimen on ensinnäkin varmistettava, ettei vedonlyöntien keräämistoiminnan jatkumista koskevaa väitettyä tavoitetta voitu vuonna 2012 asetuksen nro 16 nojalla myönnettyjen toimilupien ja vuonna 2016 myönnettävien toimilupien välisenä aikana saavuttaa muilla keinoilla, kun huomioon otetaan erityisesti viimeksi mainittujen toimilupien voimassaolon tiedossa oleva päättymisaika, esimerkiksi käynnistämällä uusi tarjouskilpailu hyvissä ajoin ja myöntämällä samalla uudet toimiluvat nopeasti, tai paljon yksinkertaisemmin uusimalla aiemmin myönnetyt toimiluvat, mikä vaikuttaa todennäköisimmältä keinolta. [34]

96. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on vielä otettava jokaisessa tapauksessa huomioon vastikkeetonta luovuttamista koskevan velvoitteen alaisten hyödykkeiden arvo.

97. Jos hyödykkeiden arvon, erityisesti vedonlyöntien hallinnointiin ja keräämiseen käytettyjen tietojenkäsittelylaitteiden arvon, todetaan olevan symbolinen, kun huomioon otetaan, että tarjouksen tekijöiden on joka tapauksessa noudatettava asetuksen nro 16 10 §:n 9 octies momentin c kohdan mukaista 11 000 euron pohja-arvoa, voidaan riidanalaisen toimenpiteen todeta olevan oikeasuhtainen.

98. Italian hallitus toi esille, että kyseisten hyödykkeiden arvon arvioinnissa on otettava huomioon, että hyödykkeiden hankintahinta poistettaisiin kirjanpidossa kokonaan tai osittain toimiluvan voimassaolon päättymiseen mennessä, mutta mielestäni tässä ei ole otettu huomioon kahta perustavaa seikkaa. Ensinnäkin riidanalaiseen toimenpiteeseen on määrä turvautua paitsi silloin, kun toimiluvan voimassaolo päättyy normaalisti, myös silloin, kun se päätetään ennenaikaisesti. Vaikka toiseksi vastikkeetta luovutettavista hyödykkeistä olisi tehty poistot, tämä ei merkitse millään tavalla sitä, ettei luvanhaltijalle aiheudu taloudellista vahinkoa, sillä luvanhaltijalta viedään mahdollisuus luovuttaa hyödykkeet niiden markkina-arvoa vastaavaan hintaan.

34 — Tässä yhteydessä on muistettava, että vuonna 1999 myönnettyjä toimilupia (niin sanottuja CONI-toimilupia), joiden voimassaolo päättyi 30.6.2012, jatkettiin heinäkuuhun 2013 asti nimenomaan toiminnan jatkuvuuden takaamiseksi.

99. On niin ikään mahdollista, että Italian viranomaiset voisivat käyttää vähemmän rajoittavaa toimenpidettä, kuten vastikkeellista pakkoluovutusta, varmistaakseen vedonlyöntien keräämispalvelun jatkuvuutta koskevan tavoitteen toteutumisen.

100. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on otettava kantaa pääasiassa kyseessä olevan toimenpiteen tarpeellisuuteen ja oikeasuhteisuuteen kaikki edellä esitetyt muuttujat huomioon ottaen.[35]

IV Ratkaisuehdotus

101. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykseen vastataan seuraavasti:

SEUT 49 artiklaa ja sitä seuraavia artikloja sekä SEUT 56 artiklaa ja sitä seuraavia artikloja on tulkittava siten, että ne voivat olla esteenä asiassa sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaiselle toimilupasopimusluonnokseen sisältyvälle sopimusehdolle, jossa luvanhaltija velvoitetaan luovuttamaan vastikkeetta sellaisten aineelliseen tai aineettomaan omaisuuteen kuuluvien hyödykkeiden käyttö, jotka muodostavat pelin hallinnointi- ja keräysverkoston, siinä tapauksessa, että luvanhaltijan toiminta päättyy toimiluvan voimassaoloajan päätyttyä tai toimiluvan menettämistä tai peruuttamista koskevan päätöksen vuoksi.

Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on varmistettava, että kyseinen luovuttamista koskeva velvoite

— voidaan perustella oikeutettuun etuun liittyvillä syillä, mikä merkitsee sitä, että toimiluvan myöntäneen viranomaisen kyseisen toimenpiteen tueksi tässä yhteydessä esittämät syyt on tutkittava seikkaperäisesti;

— on luonteeltaan sellainen, että se edesauttaa yleisen edun mukaisen tavoitteen toteutumista, ja jos osoittautuu, että toimiluvan myöntänyt viranomainen tavoittelee luvallisen onnenpeliverkoston toiminnan jatkuvuutta, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on varmistettava, että kyseiseen tavoitteeseen pyritään johdonmukaisella ja syrjimättömällä tavalla;

— on oikeasuhtainen tavoiteltuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen nähden eli sitä ei sovelleta mielivaltaisesti eikä sillä ylitetä sitä, mikä on kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi tarpeen. Oikeasuhteisuuden tulkinta edellyttää erityisesti luovutuksen kohteena olevien välineiden käyvän arvon tutkimista.

35 — Tuomio Digibet ja Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).