UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

3 päivänä kesäkuuta 2010 *

Asiassa C-203/08,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Raad van State (Alankomaat) on esittänyt 14.5.2008 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 16.5.2008, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Sporting Exchange Ltd, joka toimii nimellä Betfair,

vastaan

Minister van Justitie,

Stichting de Nationale Sporttotalisatorin osallistuessa asian käsittelyyn,

* 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

– Sporting Exchange Ltd, joka toimii nimellä Betfair, edustajinaan advocat I. Scholten-Verheijen, advocat O. Brouwer, advocat A. Stoffer ja advocat J. Franssen,

– Stichting de Nationale Sporttotalisator, edustajinaan advocat W. Geursen, advocat E. Pijnacker Hordijk 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, asiamiehenään M. Lumma,

– Kreikan hallitus, asiamiehinään M. Tassopoulou, Z. Chatzipavlou ja A. Samoni-Rantou,

– Espanjan hallitus, asiamiehenään F. Díez Moreno,

– Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,

– Portugalin hallitus, asiamiehinään L. Inez Fernandes, P. Mateus Calado ja A. Barros,

– Suomen hallitus, asiamiehinään A. Guimaraes-Purokoski ja J. Heliskoski,

– Norjan hallitus, asiamiehinään P. Wennerås ja K. Moen,

– 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 Sporting Exchange Ltd -niminen yhtiö, joka toimii nimellä Betfair ja jonka kotipaikka on Yhdistyneessä kuningaskunnassa (jäljempänä Betfair), ja toisaalta Minister van Justitie (oikeusministeri, jäljempänä ministeri) ja joka koskee sitä, että ministeri hylkäsi yhtäältä Betfairin toimilupahakemukset rahapelien järjestämiseksi Alankomaissa ja toisaalta oikaisuvaatimukset, jotka tämä oli tehnyt päätöksistä myöntää toimiluvat kahdelle muulle toimijalle.

Asiaa koskevat kansalliset 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 1 momentin sanamuoto on seuraava:

”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.”

5 Onnenpeleistä annetun lain 23 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Lupa totalisaattoripelien järjestämiseen voidaan myöntää yksinomaan tämän luvun säännösten mukaisesti.

2. Totalisaattoripeleillä tarkoitetaan kaikkia tilaisuuksia, jotka järjestetään vedon lyömiseksi ravi- ja laukkakilpailujen tuloksista edellyttäen, että koko tuotto, josta on tehty laissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä sallitut vähennykset, jaetaan niiden henkilöiden kesken, jotka ovat lyöneet vetoa voittajan tai jonkin palkintosijoille päässeen puolesta.”

6 Onnenpeleistä annetun lain 24 §:n mukaan maatalous- ja kalastusministeri sekä oikeusministeri voivat myöntää täysin oikeustoimikelpoiselle oikeushenkilölle määräämäkseen ajaksi luvan järjestää totalisaattoripelejä.

7 Onnenpeleistä annetun lain 25 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Edellä 24 §:ssä tarkoitetut ministerit liittävät totalisaattoripelien järjestämistä koskevaan lupaan tiettyjä ehtoja.

2. Nämä ehdot koskevat muun muassa

a) ravi- ja laukkakilpailujen määrää

b) henkilökohtaista enimmäispanosta

c) pidätettyä prosenttimäärää ennen voittojen jakamista vedonlyöntien voittajien kesken sekä tämän prosenttimäärän osoittamista

d) viranomaisten harjoittamaa täytäntöönpanon valvontaa

e) velvollisuutta estää ja ehkäistä mahdollisuuksien mukaan luvattomia vedonlyöntejä tai vedonlyöntien välitystä alueilla, joilla järjestetään ravi- tai laukkakilpailuja.

3. Näitä ehtoja voidaan muuttaa tai täydentää."

8 Onnenpeleistä annetun lain 26 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Edellä 24 §:ssä tarkoitetut ministerit voivat peruuttaa kyseisen pykälän mukaisesti myönnetyn luvan ennen sen voimassaolon päättymistä, jos 25 §:n perusteella vahvistettuja ehtoja ei noudateta."

9 Onnenpeleistä annetun lain 27 §:n mukaan sellaisen välityspalvelun ehdottaminen tai tarjoaminen yleisölle on kielletty, joka koskee vedonlyöntien järjestämistä totalisaattoripelitoiminnan harjoittajan toimesta.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

10 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.

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

12 Stichting de Nationale Sporttotalisatorilla (jäljempänä De Lotto), joka on voittoa tavoittelematon yksityisoikeudellinen säätiö, on ollut vuodesta 1961 lähtien toimilupa urheiluvedonlyöntien, loton ja numeropelien järjestämiseen. Totalisaattoripelien järjestämistä hevoskilpailujen tuloksiin liittyen koskeva toimilupa on myönnetty rajavastuuyhtiölle nimeltä Scientific Games Racing BV (jäljempänä SGR), joka on Scientific Games Corporation Inc. -yhtiön, jonka kotipaikka on Yhdysvalloissa, tytäryhtiö.

13 Unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee, että 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. De Lottoa johtaa viisijäseninen toimielin, jonka puheenjohtajan nimeää ministeri. Muiden jäsenten nimeämisestä vastaavat Stichting Aanwending Loterijgelden Nederland (lottotulojen käytöstä vastaava säätiö) sekä Nederlands Olympisch Comité / Nederlandes Sport Federatie (Alankomaiden olympiakomitea / Alankomaiden urheiluliitto).

14 Betfair toimii rahapelien alalla, ja se tarjoaa palvelujaan yksinomaan internetissä ja puhelimitse. Se asettaa Yhdistyneestä kuningaskunnasta käsin palvelujen vastaanottajien käyttöön betting exchange -nimellä tunnetun järjestelmän urheilutapahtumia ja hevoskilpailuja koskevia vedonlyöntejä varten Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Maltalla saamiensa toimilupien perusteella. Betfairillä ei ole toimi- tai myyntipaikkaa Alankomaissa.

15 Koska Betfair halusi tarjota palvelujaan aktiivisesti Alankomaiden markkinoilla, se pyysi ministeriä lausumaan siitä, tarvitaanko tällaisen toiminnan harjoittamiseen toimilupaa. Se pyysi myös tältä lupaa urheiluvedonlyöntien ja hevoskilpailujen tuloksia koskevien totalisaattoripelien järjestämiseen internetissä tai muutoin. Ministeri hylkäsi nämä hakemukset 29.4.2004 tekemällään päätöksellä.

16 Ministeri hylkäsi tästä päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen 9.8.2004. Ministeri katsoi muun muassa, että onnenpeleistä annetussa laissa säädetään suljetusta lupajärjestelmästä, joka ei sisällä mahdollisuutta myöntää toimilupia sellaisen mahdollisuuden tarjoamiseksi, joka koskee rahapeleihin osallistumista internetissä. Koska Betfair ei voi saada toimilupaa internetissä tapahtuvan nykyisen toimintansa harjoittamiseen kyseisen lain perusteella, se ei ministerin mukaan voi tarjota palvelujaan Alankomaihin sijoittautuneille vastaanottajille.

17 Betfair teki niin ikään kaksi oikaisuvaatimusta ministerin 10.12.2004 ja 21.6.2005 tekemistä päätöksistä, joista ensimmäinen koski De Lotton ja jälkimmäinen SGR:n toimilupien jatkamista.

18 Nämä oikaisuvaatimukset hylättiin ministerin 17.3.2005 ja 4.11.2005 tekemillä päätöksillä.

19 Rechtbank 's-Gravenhage (Haagin aluetuomioistuin) hylkäsi 8.12.2006 antamallaan tuomiolla Betfairin edellä mainituista hylkäyspäätöksistä nostamat kanteet perusteettomina. Betfair valitti seuraavaksi tästä tuomiosta Raad van Stateen.

20 Valituksessaan Betfair väitti lähinnä, että Alankomaiden viranomaisten velvollisuutena oli yhtäältä tunnustaa sillä Yhdistyneessä kuningaskunnassa oleva toimilupa ja toisaalta noudattaa asiassa C-260/04, komissio vastaan Italia, 13.9.2007 annetun tuomion (Kok., s. I-7083) perusteella avoimuusperiaatetta myöntäessään toimiluvan rahapelien tarjoamiseen.

21 Koska Raad van State katsoi, että sen käsiteltävänä olevan asian ratkaiseminen edellyttää unionin oikeuden tulkintaa, se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko EY 49 artiklaa tulkittava siten, että artiklan soveltaminen johtaa siihen, että jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen ei voi kieltää kyseisessä jäsenvaltiossa voimassa olevan rahapeleihin liittyviä palveluja koskevan suljetun lupajärjestelmän perusteella sitä, että palvelujen tarjoaja, jolle on jo myönnetty toisessa jäsenvaltiossa toimilupa tarjota palveluja internetissä, tarjoaa näitä palveluja internetissä myös ensiksi mainitussa jäsenvaltiossa?

2) Sovelletaanko unionin tuomioistuimen eräissä konsessioita koskevissa asioissa esittämää EY 49 artiklan ja erityisesti yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja siihen perustuvan avoimuusvelvoitteen tulkintaa menettelyyn, joka koskee toimiluvan myöntämistä rahapelipalvelujen tarjoamiseksi lakisääteisessä yhden toimiluvan järjestelmässä?

3) a) Voiko lakisääteisessä yhden toimiluvan järjestelmässä nykyisen luvanhaltijan luvan voimassaolon pidentäminen ilman, että mahdolliset muut tahot saavat mahdollisuuden kilpailla luvasta, olla asianmukainen ja oikeasuhteinen toimenpide yleistä etua koskevista pakottavista syistä, jotka unionin tuomioistuin on hyväksynyt perusteluksi rajoitettaessa vapaata liikkuvuutta rahapelipalvelujen tarjoamisen osalta? Jos vastaus on myöntävä, millä edellytyksillä?

b) Onko kolmannen kysymyksen a kohtaan annettavan vastauksen kannalta merkitystä sillä, vastataanko toiseen kysymykseen myöntävästi vai kieltävästi?"

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

22 Ensimmäisellä 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.

23 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).

24 On kiistatonta, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen jäsenvaltion säännöstö on rajoitus EY 49 artiklassa taattuun palvelujen tarjoamisen vapauteen (ks. vastaavasti em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 52 kohta sekä asiassa C-258/08, Ladbrokes Betting & Gaming ja Ladbrokes International, Kok., s. I-4757, tänään annettavan tuomion 16 kohta).

25 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).

26 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 ja 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).

27 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 (asia C-243/01, Gambelli ym., tuomio 6.11.2003, Kok., s. I-13031, 63 kohta sekä yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Placanica ym., tuomio 6.3.2007, Kok., s. I-1891, 47 kohta).

28 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).

29 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 toimenpiteitä (em. asia Gambelli ym., tuomion 75 kohta ja em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 58 kohta).

30 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa erityisesti edellä mainituissa asiassa Gambelli ym. ja yhdistetyissä asioissa Placanica ym. annettuihin tuomioihin ja toteaa, että tavoitteita, joilla pyritään takaamaan kuluttajansuoja sekä torjumaan rikollisuutta ja peliriippuvuutta ja joihin onnenpeleistä annetussa laissa säädetty yksinoikeudella myönnettyä toimilupaa koskeva järjestelmä perustuu, voidaan pitää oikeuskäytännössä tarkoitettuina yleisen edun mukaisina pakottavina syinä.

31 Kansallinen tuomioistuin katsoo myös, että kyseiseen järjestelmään perustuvat rajoitukset eivät ole suhteettomia toimenpiteitä eikä niitä sovelleta syrjivästi. Erityisesti oikeasuhteisuuden osalta se korostaa, että se, että lupa annetaan vain yhdelle toimijalle, paitsi helpottaa tämän valvontaa, joten lupaan liittyvien sääntöjen valvonta voi olla tehokkaampaa, myös estää sen, että useiden luvanhaltijoiden välille syntyy lisää kilpailua, mikä merkitsisi peliriippuvuuden kasvamista. Kyseinen tuomioistuin lisää, että kieltoa, jonka mukaan vain luvanhaltija voi tarjota rahapelejä, sovelletaan erotuksetta Alankomaihin sijoittautuneisiin yrityksiin sekä yrityksiin, joiden kotipaikka on muissa jäsenvaltioissa.

32 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäily perustuu siihen, että Betfair väittää pääasiassa, ettei sen tarvitse olla Alankomaiden viranomaisten myöntämän toimiluvan haltija voidakseen tarjota urheiluvedonlyöntipalvelujaan internetissä Alankomaissa asuville vedonlyöjille. Betfairin mukaan kyseisen jäsenvaltion on nimittäin tunnustettava tälle yhtiölle muissa jäsenvaltioissa myönnetyt luvat.

33 Tästä on todettava, että internetissä tarjottujen rahapelien alaa ei ole yhdenmukaistettu Euroopan unionissa. Jäsenvaltiolla on näin ollen oikeus katsoa, ettei yksinomaan sitä seikkaa, että Betfairin kaltainen toimija tarjoaa laillisesti tämän alan palveluja internetissä toisessa jäsenvaltiossa, johon se on sijoittautunut ja jossa toimijaan lähtökohtaisesti jo sovelletaan laissa säädettyjä edellytyksiä ja jonka toimivaltaiset viranomaiset valvovat sitä, 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 ja Bwin International, tuomion 69 kohta).

34 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 verrattuina näiden pelien perinteisiin markkinoihin (em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 70 kohta).

35 Sen, että toimija, joka tarjoaa rahapelejä internetissä, ei harjoita aktiivista myyntipolitiikkaa asianomaisessa jäsenvaltiossa muun muassa siksi, ettei se 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.

36 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 (em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 72 kohta).

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

Toinen ja kolmas kysymys

38 Toisella ja kolmannella kysymyksellään, joita on tarkasteltava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee yhtäältä, sovelletaanko oikeuskäytäntöä, jonka unionin tuomioistuin on kehittänyt EY 49 artiklan sekä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja siihen perustuvan avoimuusvelvoitteen tulkinnasta palvelukonsessioiden alalla, toimiluvan myöntämismenettelyyn yhdelle toimijalle rahapelien alalla. Se tiedustelee toisaalta, voiko tämän toimiluvan jatkaminen ilman tarjouskilpailua olla asiamukainen ja oikeasuhteinen toimenpide yleisen edun mukaisiin pakottaviin syihin perustuvien tavoitteiden toteuttamiseksi.

39 Unionin oikeuden nykytilassa palvelukonsessiosopimuksia ei säännellä millään niistä direktiiveistä, joilla unionin lainsäätäjä on säännellyt julkisten hankintojen alaa. Tällaisia sopimuksia tekevien viranomaisten on kuitenkin noudatettava yleisesti EY:n perustamissopimuksen perustavanlaatuisia määräyksiä, kuten EY 49 artiklaa, ja erityisesti yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon periaatetta samoin kuin näihin perustuvaa avoimuusvelvoitetta (ks. vastaavasti asia C-324/98, Telaustria ja Telefonadress, tuomio 7.12.2000, Kok., s. I-10745, 60–62 kohta; asia C-206/08, Eurawasser, tuomio 10.9.2009, Kok., s. I-8377, 44 kohta ja asia C-91/08, Wall, tuomio 13.4.2010, Kok., s. I-2815, 33 kohta).

40 Tätä avoimuusvelvoitetta sovelletaan tilanteessa, jossa kyseinen palvelukonsessio saattaa kiinnostaa myös muussa jäsenvaltiossa kuin konsession myöntämisvaltiossa sijaitsevaa yritystä (ks. vastaavasti asia C-231/03, Coname, tuomio 21.7.2005, Kok., s. I-7287, 17 kohta ja em. asia Wall, tuomion 34 kohta).

41 Vaikka kyseinen avoimuusvelvoite ei välttämättä edellytäkään tarjouspyynnön esittämistä, se velvoittaa konsession myöntävän viranomaisen takaamaan kaikkien potentiaalisten konsessionhaltijoiden edun mukaisesti riittävän julkisuuden, jonka avulla palvelukonsessiot saadaan avattua kilpailulle ja niitä koskevien sopimuksentekomenettelyjen puolueettomuutta voidaan valvoa (ks. vastaavasti asia C-324/07, Coditel Brabant, tuomio 13.11.2008, Kok., s. I-8457, 25 kohta ja em. asia Wall, tuomion 36 kohta).

42 Sekä ennakkoratkaisupyynnön esittämispäätöksestä että kansallisen tuomioistuimen esittämän toisen kysymyksen sanamuodosta ilmenee, että kyseinen tuomioistuin pitää Alankomaiden viranomaisten toimintaa, jossa tietyille talouden toimijoille annetaan lupa palvelusuorituksiin Alankomaissa rahapelien alalla, yhden toimiluvan myöntämisenä.

43 Kuten tämän tuomion 10 kohdassa todettiin, onnenpeleistä annettu laki 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.

44 Yksi toimilupa merkitsee viranomaisten toimintaa, jolla pyritään sääntelemään taloudellisen toiminnan harjoittamista, joka tässä tapauksessa on rahapelien järjestämistä.

45 Toimiluvan myöntämispäätöksessä on kyseisten viranomaisten asettamia ehtoja, jotka koskevat muun muassa sallittujen urheiluvedonlyöntien enimmäismäärää vuodessa, vedonlyöntien suuruutta, nettotulojen jakamista yleishyödyllisille elimille sekä asianomaisen toimijan omia tuloja, mikä tarkoittaa sitä, että tämä voi pitää itsellään yksinomaan määrän, joka vastaa kuluja, eikä tehdä lainkaan voittoa. Tämä toimija voi lisäksi muodostaa kunakin vuonna varannon, joka vastaa enintään 2,5:tä prosenttia edellisenä kalenterivuonna saaduista tuloista, toimintansa jatkuvuuden varmistamiseksi.

46 Se, että yhden toimiluvan myöntäminen ei vastaa palvelukonsessiosopimusta, ei voi itsessään oikeuttaa sitä, että EY 49 artiklaan perustuvat vaatimukset ja erityisesti yhdenvertaisen kohtelun periaate ja avoimuusvelvoite jätetään huomiotta myönnettäessä pääasiassa kyseessä olevan kaltaista hallinnollista lupaa.

47 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 154 ja 155 kohdassa, avoimuusvelvoite on nimittäin sen oikeuden välttämätön ennakkoedellytys, joka jäsenvaltiolla on myöntää toimijalle yksinoikeus harjoittaa taloudellista toimintaa, tämän toimijan valintatavasta riippumatta. Tällaista velvoitetta sovelletaan yhden toimijan toimilupaa, jonka jäsenvaltion viranomaiset myöntävät yleistä järjestystä koskevaa toimivaltaansa käyttäen, koskevassa järjestelmässä, koska tällaisen luvan vaikutukset muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin yrityksiin, joita tämän toiminnan harjoittaminen mahdollisesti kiinnostaisi, ovat samat kuin palvelukonsessiosopimuksen vaikutukset.

48 Kuten ensimmäiseen kysymykseen annetusta vastauksesta ilmenee, on toki niin, että jäsenvaltioilla on riittävä harkintavalta tavoitellun suojan tason määrittämiseksi rahapelien alalla ja ne voivat näin ollen vapaasti valita yhden toimijan toimilupajärjestelmän, kuten pääasiassa.

49 Tällaisella järjestelmällä ei kuitenkaan voida oikeuttaa sellaista kansallisten viranomaisten harkintavaltaan perustuvaa toimintaa, joka on omiaan poistamaan muun muassa palvelujen tarjoamisen vapauden kaltaista perusvapautta koskevien unionin oikeuden säännösten ja määräysten tehokkaan vaikutuksen.

50 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että jotta hallinnollinen ennakkolupajärjestelmä voisi olla oikeutettu huolimatta siitä, että sillä poiketaan perusvapaudesta, sen on perustuttava objektiivisiin arviointiperusteisiin, jotka eivät ole syrjiviä ja jotka ovat etukäteen tiedossa ja joilla varmistetaan, että tällä järjestelmällä voidaan asettaa kansallisten viranomaisten harkintavallan käytölle riittävät rajat, jotta sitä ei käytetä mielivaltaisesti (asia C-389/05, komissio v. Ranska, tuomio 17.7.2008, Kok., s. I-5397, 94 kohta ja asia C-169/07, Hartlauer, tuomio 10.3.2009, Kok., s. I-1721, 64 kohta). Lisäksi jokaisella, johon kohdistuu tällaiseen poikkeukseen perustuva rajoittava toimenpide, on oltava mahdollisuus hakea muutosta tuomioistuimessa (ks. vastaavasti asia C-205/99, Analir ym., tuomio 20.2.2001, Kok., s. I-1271, 38 kohta).

51 Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja siihen perustuvan avoimuusvelvoitteen noudattamisen on väistämättä merkittävä, että objektiiviset kriteerit, joilla jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten harkintavaltaa voidaan rajata, tehdään riittävällä tavalla julkisiksi.

52 Alankomaiden hallitus täsmensi onnenpeleistä annetun lain perusteella yksinoikeudella myönnettyjen lupien jatkamismenettelystä kirjallisissa huomautuksissaan, että toimiluvat ovat aina määräaikaisia ja useimmiten ne myönnetään viiden vuoden ajaksi. Tällä menettelyllä pyritään sen mukaan jatkuvuuteen, ja siihen liittyvät tietyt viitepäivämäärät mahdollistavat sen, että voidaan päättää, onko lupaehtojen mukauttaminen perusteltua.

53 On kiistatonta, että 10.12.2004 ja 21.6.2005 tehdyillä päätöksillä ministeri jatkoi De Lottolle myönnettyä toimilupaa viidellä vuodella ja SGR:lle myönnettyä toimilupaa kolmella vuodella ilman minkäänlaista tarjouskilpailumenettelyä.

54 Tässä ei ole tarpeen tehdä erottelua sen mukaan, perustuvatko yhden toimiluvan rajoittavat vaikutukset siihen, että se myönnettiin ottamatta huomioon tämän tuomion 50 kohdassa esitettyjä vaatimuksia, vai siihen, että tällaista toimilupaa jatkettiin samoin ehdoin.

55 Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen toimiluvan jatkamismenettely, joka ei täytä kyseessä olevia edellytyksiä, estää lähtökohtaisesti sen, että muut toimijat voisivat osoittaa olevansa kiinnostuneita asianomaisen toiminnan harjoittamisesta, ja näin ollen näitä toimijoita estetään hyötymästä niiden unionin oikeuteen perustuvista oikeuksista ja erityisesti EY 49 artiklassa vahvistetusta palvelujen tarjoamisen vapaudesta.

56 Alankomaiden hallitus korostaa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen todenneen, että yhdelle toimijalle myönnettyä toimilupaa koskevaan järjestelmään perustuvat rajoitukset ovat oikeutettuja yleisen edun mukaisten pakottavien syiden vuoksi ja että ne ovat asianmukaisia ja oikeasuhteisia.

57 On kuitenkin täsmennettävä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen arvioinnit, joihin Alankomaiden hallitus viittaa, koskevat yleisesti onnenpeleistä annetussa laissa säädetyn kaltaista yksinoikeudella myönnettyä lupaa koskevaa järjestelmää eivätkä nimenomaisesti sellaiselle toimijalle myönnetyn toimiluvan jatkamismenettelyä, jolla on yksinoikeus järjestää rahapelejä ja edistää rahapelitoimintaa.

58 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 161 kohdassa, on tehtävä ero niiden vaikutusten, jotka aiheutuvat kilpailun avaamisesta rahapelimarkkinoilla, joiden vahingollisuus voi oikeuttaa talouden toimijoiden toiminnan rajoittamisen, ja niiden vaikutusten välille, jotka aiheutuvat kilpailun avaamisesta asianomaisen luvan myöntämiseksi. Kilpailun käyttöön ottamisen vahingollisuus markkinoilla eli useiden sellaisten toimijoiden välillä, joilla olisi lupa harjoittaa samaa rahapelitoimintaa, perustuu siihen, että näiden toimijoiden pitäisi kilpailla kekseliäisyydessä, jotta niiden tarjonta olisi houkuttelevampaa, ja näin ollen kasvattaa kuluttajien peliin liittyviä menoja sekä lisätä näiden peliriippuvuutta koskevaa riskiä. Tällaisia seurauksia ei puolestaan tarvitse pelätä luvan myöntämisvaiheessa.

59 Joka tapauksessa on niin, että koska rajoitukset EY 49 artiklassa vahvistettuun perusvapauteen aiheutuvat nimenomaisesti pääasiassa kyseessä olevan kaltaisista ainoan toimijan toimiluvan myöntämis- ja jatkamismenettelyistä, niitä voidaan pitää oikeutettuina, jos asianomainen jäsenvaltio päättää myöntää toimiluvan julkiselle toimijalle, jonka johtoa valtio valvoo suoraan, tai yksityiselle toimijalle, jonka toimintaa viranomaiset kykenevät valvomaan tiiviisti, tai jos jäsenvaltio jatkaa tällaisen toimijan lupaa (ks. vastaavasti asia C-124/97, Läärä ym., tuomio 21.9.1999, Kok., s. I-6067, 40 ja 42 kohta sekä em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 66 ja 67 kohta).

60 Näissä tapauksissa rahapelitoiminnan harjoittamista koskevien yksinoikeuksien myöntäminen tällaiselle toimijalle tai tällaisen toimijan yksinoikeuksien jatkaminen ilman minkäänlaista tarjouskilpailumenettelyä ei vaikuta onnenpeleistä annetun lain tavoitteisiin nähden suhteettomalta toimenpiteeltä.

61 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, täyttävätkö rahapelien järjestämiseksi myönnettyjen toimilupien haltijat Alankomaissa tämän tuomion 59 kohdassa mainitut edellytykset.

62 Edellä esitetyn perusteella toiseen ja kolmanteen kysymykseen on vastattava, että EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja siihen perustuvaa avoimuusvelvoitetta sovelletaan yhden toimijan toimiluvan myöntämisja jatkamismenettelyihin rahapelien alalla, jos kyseessä ei ole julkinen toimija, jonka johtoa valtio valvoo suoraan, tai yksityinen toimija, jonka toimintaa viranomaiset kykenevät valvomaan tiiviisti.

Oikeudenkäyntikulut

63 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 yhteisöjen tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) 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 kyseisen järjestelmän soveltamisalaan kuuluvia palveluja.

2) EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja siihen perustuvaa avoimuusvelvoitetta sovelletaan yhden toimijan toimiluvan myöntämis- ja jatkamismenettelyihin rahapelien alalla, jos kyseessä ei ole julkinen toimija, jonka johtoa valtio valvoo suoraan, tai yksityinen toimija, jonka toimintaa viranomaiset kykenevät valvomaan tiiviisti.

Allekirjoitukset