UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

8 päivänä syyskuuta 2010 *

Asiassa C-46/08,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Saksa) on esittänyt 30.1.2008 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 8.2.2008, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Carmen Media Group Ltd

vastaan

Land Schleswig-Holstein ja

Innenminister des Landes Schleswig-Holstein,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot ja P. Lindh sekä tuomarit K. Schiemann (esittelevä tuomari), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh ja L. Bay Larsen,

julkisasiamies: P. Mengozzi,
kirjaaja: hallintovirkamies B. Fülöp,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 8.12.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Carmen Media Group Ltd, edustajinaan Rechtsanwalt W. Hambach, Rechtsanwalt M. Hettich, Rechtsanwalt S. Münstermann ja professori C. Koenig,

– Land Schleswig-Holstein ja Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, asiamiehinään L.-E. Liedke ja D. Kock, avustajinaan Rechtsanwalt M. Hecker ja Rechtsanwalt M. Ruttig,

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

– Belgian hallitus, asiamiehenään L. Van den Broeck, avustajinaan advocaat P. Vlaemminck ja advocaat A. Hubert,

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

– Espanjan hallitus, asiamiehenään F. Díez Moreno,

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

– Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,

– Norjan hallitus, asiamiehenään K. Moen,

– Euroopan komissio, asiamiehinään E. Traversa, P. Dejmek ja H. Krämer,

kuultuaan julkisasiamiehen 4.3.2010 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee EY 49 artiklan tulkintaa.

2 Tämä ennakkoratkaisupyyntö on esitetty asiassa, jossa kantajana on Carmen Media Group Ltd (jäljempänä Carmen Media) ja vastaajina ovat Land Schleswig-Holstein ja Innenminister des Landes Schleswig-Holstein ja jossa on kyse siitä, että viimeksi mainitut hylkäsivät Carmen Median hakemuksen, jolla se pyrki saamaan oikeuden tarjota urheiluvedonlyöntiä internetin välityksellä kyseisessä osavaltiossa.

Asiaa koskevat kansalliset oikeussäännöt

Liittovaltion oikeus

3 Saksan rikoslain (Strafgesetzbuch, jäljempänä StGB) 284 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1) Joka järjestää tai ylläpitää julkisesti onnenpeliä ilman viranomaisten myöntämää lupaa tai toimittaa tätä tarkoitusta varten tarvittavia laitteita, on tuomittava vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi tai sakkoon.

– –

3) Joka toimii 1 momentissa mainituissa tapauksissa

1. ammattimaisesti – –

– –

on tuomittava vankeuteen vähintään kolmeksi kuukaudeksi ja enintään viideksi vuodeksi.

_ _”

4 Osavaltioilla on toimivalta määrittää edellytykset, joilla kyseisen rikoslain 284 §:n 1 momentissa tarkoitetut luvat voidaan myöntää onnenpeleille, lukuun ottamatta julkisiin hevoskilpailuihin liittyvää vedonlyöntiä, joka kuuluu juoksukilpailuihin liittyviä vetoja ja arpajaisia koskevan lain (Rennwet- und Lotteriegesetz, jäljempänä RWLG) alaan, ja muissa laitoksissa kuin kasinoissa (pelisalit, kahvilat, ravintolat, majoituslaitokset) tehtävää raha-automaattien asentamista ja pelattavana pitämistä, jotka kuuluvat erityisesti elinkeinolain (Gewerbeordnung) ja raha-automaatteja ja muita rahapelejä koskevan asetuksen (Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit, jäljempänä SpielV) alaan.

5 RWLG:n 1 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Yhdistyksellä, joka aikoo liiketoimintanaan järjestää totalisaattoripelejä julkisissa ravikilpailuissa tai muissa julkisissa hevoskilpailuissa, on oltava siihen osavaltion lainsäädännön mukaan toimivaltaisen viranomaisen myöntämä lupa.”

6 RWLG:n 2 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Sillä, joka aikoo liiketoimintanaan järjestää kaupallista vedonlyöntiä julkisissa hevoskilpailuissa tai toimia välittäjänä tällaisille vedoille (Bookmaker), on oltava siihen osavaltion lainsäädännön mukaan toimivaltaisen viranomaisen myöntämä lupa.”

GlüStV

7 Arpajaisia Saksassa koskevalla osavaltiosopimuksella (Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, jäljempänä LottStV), joka tuli voimaan 1.7.2004, osavaltiot loivat yhtenäiset puitteet onnenpelien kaupalliselle järjestämiselle, pelattavana pitämiselle ja välittämiselle kasinoja lukuun ottamatta.

8 Bundesverfassungsgericht totesi 28.3.2006 antamassaan tuomiossa lainsäädännöstä, jolla LottStV pantiin täytäntöön Baijerin osavaltiossa, että kyseisessä osavaltiossa urheiluvedonlyöntien alalla olemassa oleva julkinen monopoli rikkoi perustuslain 12 §:n 1 momenttia, jossa taataan ammatinharjoittamisen vapaus. Kyseinen tuomioistuin katsoi erityisesti, että koska tämä monopoli sulki pois yksityisen vedonlyöntien järjestämistoiminnan, ilman että siihen liittyi lainsäädäntöä, jossa taattaisiin rakenteellisesti ja asiallisesti sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti, että pelihimon vähentämisen ja peliriippuvuuden torjumisen päämääriä tavoitellaan tehokkaasti, kyseisellä monopolilla rajoitettiin suhteettomasti perustuslaissa taattua ammatinharjoittamisen vapautta.

9 Kuten ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen selityksistä ilmenee, onnenpelejä koskevalla osavaltiosopimuksella (Glücksspielstaatsvertrag, jäljempänä GlüStV), jonka osavaltiot ovat tehneet keskenään ja joka tuli voimaan 1.1.2008, luodaan onnenpelien järjestämiselle, pelattavana pitämiselle ja välittämiselle uusi yhdenmukainen kehys, jolla on tarkoitus täyttää Bundesverfassungsgerichtin kyseisessä 28.3.2006 antamassa tuomiossa asettamat vaatimukset.

10 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa lisäksi, että esitystä GlüStV:ksi koskevasta selittävästä kertomuksesta (jäljempänä selittävä kertomus) ilmenee muun muassa, että GlüStV:n ensisijaisena tavoitteena on onnenpeliriippuvuuden ehkäisy ja torjunta. Selittävän kertomuksen mukaan tutkimuksessa, jonka sveitsiläinen vertailevan oikeuden instituutti teki huhtikuussa 2006 Euroopan yhteisöjen komission pyynnöstä onnenpelien markkinoista Euroopan unionissa, kuvataan selvästi, kuinka kyseessä olevan toiminnan tiukka sääntely ja ohjaus voivat olla tässä suhteessa tehokkaita.

11 Urheiluvedonlyöntien erityisalan osalta selittävässä kertomuksessa todetaan, että vaikka tällaiset vedonlyönnit ovat pelaajien suurelle enemmistölle pelkkä rentoutumis- ja viihdemuoto, on mahdollista, että jos näiden vedonlyöntien tarjonta laajenee huomattavasti, niihin liittyvä riippuvuusvaara osoittautuu merkittäväksi, kuten voidaan ajatella saatavissa olevien tieteellisten tutkimusten ja asiantuntijakertomusten sisältämien tietojen perusteella. Selittävän kertomuksen mukaan tästä syystä tällaista riippuvuutta ehkäiseviä toimenpiteitä on syytä toteuttaa asettamalla rajat tällaisten onnenpelien järjestämiselle, myymiselle ja pelattavana pitämiselle. Näiden pelien markkinoiden ohjaaminen ja rajoittaminen GlüStV:llä on tältä osin saavutettava erityisesti pitämällä voimassa olemassa oleva monopoli, joka liittyy erityisen riippuvuusvaaran aiheuttavien urheiluvedonlyöntien ja arpajaisten järjestämiseen.

12 GlüStV:n 1 §:n mukaan sillä on tarkoitus

”1. torjua ennalta onnenpeli- ja vedonlyöntiriippuvuutta ja luoda olosuhteet riippuvuuden tehokkaaseen ehkäisemiseen,

2. rajoittaa onnenpelitarjontaa ja suunnata väestön luonnollista peliviettiä säänneltyihin ja valvottuihin pelimuotoihin ja estää erityisesti ajautuminen luvattomiin onnenpeleihin,

3. taata alaikäisten ja pelaajien suojelu,

4. varmistaa onnenpelien säännöstenmukainen toimeenpano ja pelaajien suojelu vilpillisiltä toimenpiteiltä ja ehkäistä onnenpeleihin liittyvää ja niistä johtuvaa rikollisuutta”.

13 GlüStV:n 2 §:ssä määrätään, että kasinoihin sovelletaan ainoastaan sen 1, 3–8, 20 ja 23 §:ää.

14 GlüStV:n 4 §:ssä määrätään seuraavaa:

”1. Julkisia onnenpelejä saadaan järjestää tai välittää vain kyseisen osavaltion toimivaltaisen viranomaisen luvalla. Tällaisten pelien järjestäminen ja välittäminen ilman lupaa on kiellettyä (laiton onnenpeli).

2. Lupa evätään, kun onnenpelin järjestäminen tai välittäminen on 1 §:ssä mainittujen tavoitteiden vastaista. Lupa ei voida myöntää tämän osavaltiosopimuksen mukaan laittomien onnenpelien välittämiselle. Luvan saamiseen ei ole ehdotonta oikeutta.

– –

4. Julkisten onnenpelien järjestäminen ja välittäminen internetissä on kiellettyä.”

15 GlüStV:n 10 §:ssä määrätään seuraavaa:

”1. Edellä 1 §:ssä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi osavaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseen liittyvä velvollisuus varmistaa riittävä onnenpelitarjonta. Niitä avustaa tekninen komitea, joka muodostuu onnenpeliriippuvuuden torjumiseen erikoistuneista asiantuntijoista.

2. Lain nojalla osavaltiot voivat täyttää tämän tehtävän itse, julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden välityksellä tai sellaisten yksityisoikeudellisten yhteisöjen välityksellä, jotka ovat suoraan tai välillisesti julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden määräysvallassa.

– –

5. Muut kuin 2 momentissa mainitut henkilöt saavat järjestää ainoastaan arpajaisia ja pelejä kolmannen osan säännösten mukaisesti.”

16 GlüStV:n kolmas osa koskee arpajaisia, joihin ei liity suurta riippuvuusvaaraa ja joita varten voidaan myöntää lupa erittäin rajoittavin ehdoin ja yksinomaan järjestäjille, jotka tavoittelevat yleisen edun mukaisia tai hyväntekeväisyyteen liittyviä tavoitteita.

17 GlüStV:n 25 §:n 6 momentissa määrätään seuraavaa:

”Osavaltiot voivat osavaltiosopimuksen voimaantulon jälkeen yhden vuoden ajan poikkeuksena 4 §:n 4 momenttiin sallia arpajaisten järjestämisen tai välittämisen internetissä, jos ei ole olemassa perusteita evätä lupaa 4 §:n 2 momentin nojalla ja jos seuraavat edellytykset täyttyvät:

– alaikäisten ja pelikiellon saaneiden pelaajien pelaaminen estetään yksilöinti- ja varmistustoimenpiteillä; tällöin noudatetaan Kommission für Jugendmedienschutzin alaikäisten suojaamisesta antamia ohjeita;

– panokset rajoitetaan 1 000 euroon kuukaudessa luvassa vahvistetulla tavalla ja luotonannon kieltäminen taataan;

– kielletään erityinen houkuttelu peliriippuvuuteen nopeilla arvonnoilla ja sellaisella pelimuodolla, jossa pelaaja osallistuu interaktiivisesti peliin ja tulokset julkistetaan reaaliajassa; arpajaisissa voittaja arvotaan yleensä korkeintaan kaksi kertaa viikossa;

– henkilöt paikannetaan uusimmilla menetelmillä sen takaamiseksi, että ainoastaan luvan soveltamisalueella sijaitsevat henkilöt voivat osallistua;

– luodaan ja otetaan käyttöön internetin erityisolosuhteisiin mukautettu sosiaalisten toimenpiteiden ohjelma, jonka tehokkuutta arvioidaan tieteellisesti."

18 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin korostaa, että selittävän kertomuksen mukaan GlüStV:n 25 §:n 6 momentin sisältämällä siirtymäsäännöksellä tarjotaan suhteellisuusperiaatteen edellyttämä kompensaatio kahdelle kaupalliselle pelinjärjestäjälle, jotka toimivat lähes yksinomaan internetissä ja joiden palveluksessa oli 140 ja 151 henkilöä, antamalla niille riittävästi aikaa mukauttaa toimintansa GlüStV:ssä sallittuihin jakelukanaviin.

Schleswig-Holsteinin osavaltion lainsäädäntö

19 Schleswig-Holsteinin osavaltio pani GlüStV:n täytäntöön 13.12.2007 annetulla lailla onnenpelejä Saksassa koskevan osavaltiosopimuksen täytäntöönpanosta (Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland) (GVOBl. 2007, s. 524; jäljempänä GlüStV AG).

20 GlüStV AG:n 4 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. GlüStV:n 1 §:ssä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi Schleswig-Holsteinin osavaltio huolehtii onnenpelien valvonnasta sekä riittävän onnenpelien tarjonnan ja tieteellisen tutkimuksen takaamisesta onnenpeleihin liittyvien riippuvuusvaarojen välttämiseksi ja estämiseksi.

2. GlüStV:n 10 §:n 1 momentin mukaisesti Schleswig-Holsteinin osavaltio täyttää tämän tehtävän NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG:n kautta (NordwestLotto Schleswig-Holstein), jonka osavaltio välittömästi tai välillisesti omistaa kokonaan tai pääasiallisesti. – –

3. NordwestLotto Schleswig-Holstein voi järjestää numeroarpajaisia, arpakuponkiarpajaisia ja urheiluvedonlyöntejä sekä alan lisäarpajaisia ja lisäpelejä.

– –”

21 GlüStV AG:n 5 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”GlüStV:n 4 §:n 1 momentin nojalla myönnettävä lupa muille onnenpeleille kuin arpajaisille, joihin ei liity suurta riippuvuusvaaraa (6 §), edellyttää

1) sitä, ettei GlüStV:n 4 §:n 2 momentin ensimmäisessä ja toisessa virkkeessä tarkoitettuja epäämisperusteita ole,

2) sitä, että noudatetaan

a) GlüStV:n 4 §:n 3 momentin mukaisia alaikäisten suojeluun liittyviä vaatimuksia,

b) GlüStV:n 4 §:n 4 momentissa säädettyä internetin kieltoa,

c) GlüStV:n 5 §:ssä säädettyjä mainostamista koskevia rajoituksia,

d) GlüStV:n 6 §:ssä säädettyjä sosiaalisten toimenpiteiden ohjelmaan liittyviä vaatimuksia ja

e) GlüStV:n 7 §:n mukaisia peliriippuvuuden vaaroja koskeviin selityksiin liittyviä vaatimuksia,

3) järjestäjän tai välittäjän luotettavuutta; niiden on muun muassa taattava, että järjestäminen ja välittäminen toteutetaan säännöstenmukaisesti ja tavalla, jonka peleihin osallistuvat henkilöt ja toimivaltaiset viranomaiset voivat helposti tarkastaa ja ymmärtää,

4) teknisen komitean osallistumista GlüStV:n 9 §:n 5 momentin mukaisesti uusien onnenpelitarjousten ja uusien jakelukanavien käyttöön ottamiseen tai olemassa olevien jakelukanavien huomattavaan laajentamiseen ja sen takaamista, että selvitys uuden tai laajennetun tarjonnan sosiaalisista vaikutuksista on laadittu,

5) sen takaamista, että järjestäjät osallistuvat GlüStV:n 10 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla GlüStV:n 8 ja 23 §:n mukaiseen pelikiellon määräämistä tietyille pelaajille koskevaan yhdenmukaistettuun järjestelmään,

6) sen takaamista, että pelikiellon saaneiden pelaajien pelaaminen estetään GlüStV:n 21 §:n 3 momentin ensimmäisen virkkeen ja 22 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaisesti, ja

7) sitä, että kaupalliset pelivälittäjät noudattavat GlüStV:n 19 §:n vaatimuksia.

Lupa myönnetään, jos ensimmäisen virkkeen edellytykset täyttyvät.”

22 GlüStV AG:n 9 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Poikkeuksena GlüStV:n 4 §:n 4 momenttiin arpajaisten järjestäminen tai välittäminen internetissä voidaan sallia 31.12.2008 saakka, jos GlüStV:n 25 §:n 6 momentissa mainittujen edellytysten täyttyminen taataan. – –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

23 Carmen Media on sijoittautunut Gibraltariin, jossa se on saanut luvan myydä urheiluvedonlyöntejä. Verotuksellisista syistä kyseinen lupa rajoittuu kuitenkin tällaisten vedonlyöntien myymiseen ulkomailla (offshore bookmaking).

24 Koska Carmen Media halusi tarjota tällaisia vedonlyöntejä internetin välityksellä Saksassa, se pyysi helmikuussa 2006 Schleswig-Holsteinin osavaltiota toteamaan tämän toiminnan lailliseksi Gibraltarissa saadun luvan nojalla. Toissijaisesti se haki lupaa tälle toiminnalle tai, ellei sitä voitu myöntää, tämän toiminnan sietämistä siihen saakka, kunnes yhteisön oikeuden mukainen yksityisiä palveluntarjoajia koskeva lupamenettely on otettu käyttöön.

25 Koska nämä pyynnöt hylättiin 29.5.2006, Carmen Media nosti 30.6.2006 kanteen Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgerichtissä (Schleswig-Holsteinin hallintotuomioistuin). Kanteensa tueksi se väitti erityisesti, että Schleswig-Holsteinin osavaltiossa urheiluvedonlyöntien alalla voimassa oleva julkinen monopoli rikkoo EY 49 artiklaa. Toisin kuin erityisesti asiassa C-243/01, Gambelli ym., 6.11.2003 annetussa

tuomiossa (Kok., s. I-13031) on edellytetty, LottStV:stä seuraavan monopolin kaltaisen urheiluvedonlyöntien ja arpajaisten alan julkisen monopolin oikeudellisen ja tosiasiallisen rakenteen perusteella ei Carmen Median mukaan voida nimittäin taata johdonmukaista ja järjestelmällistä peliriippuvuuden torjuntaa. Carmen Median mukaan muunlaiset pelit ja vedonlyönnit, kuten raha-automaatit, ravivedonlyönnit tai kasinopelit, eivät ole tällaisen julkisen monopolin kohteina ja niitä lisäksi kehitetään yhä laajemmin, vaikka tällaisiin peleihin ja vedonlyönteihin liittyy suurempi riippuvuusvaara kuin urheiluvedonlyönteihin ja arpajaisiin. Kyseisessä tuomioistuimessa Carmen Media väitti, että tällaisia epäjohdonmukaisuuksia on esiintynyt yhä sen jälkeen, kun GlüStV ja GlüStV AG ovat tulleet voimaan.

26 Schleswig-Holsteinin osavaltio puolestaan väitti sen, että Carmen Median lupa rajoittuu toimintaan, jota kutsutaan nimellä offshore bookmaking, estävän tätä vetoamasta palvelujen tarjoamisen vapautta koskeviin yhteisön säännöksiin, koska kyseinen toimija ei tarjoa näitä palveluja laillisesti jäsenvaltiossa, johon se on sijoittautunut. Se väitti lisäksi, ettei yhteisön oikeuteen sisälly vaatimusta kaikkien onnenpelejä koskevien sääntelyiden kokonaisvaltaisesta johdonmukaisuudesta. Pelitoiminnan eri aloja ei nimittäin voida verrata toisiinsa eivätkä yhdellä näistä aloista olevat mahdolliset puutteet voi vaikuttaa toisiin aloihin sovellettavan järjestelmän laillisuuteen. Sitä, onko julkinen monopoli yhteisön oikeuden mukainen, on tämän osavaltion mukaan arvioitava pelkästään kyseessä olevan pelitoiminnan alan suhteen. Esillä olevassa asiassa tämä yhteisön oikeuden mukaisuus on varmaa erityisesti GlüStV:n ja GlüStV AG:n voimaantulon jälkeen.

27 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin korostaa, että pyynnön, joka koskee Carmen Median mahdollisuutta tarjota yksityisenä toimijana internetissä urheiluvedonlyöntejä Schleswig-Holsteinin osavaltiossa, ratkaiseminen riippuu erityisesti vastauksesta Schleswig-Holsteinin osavaltion näin esittämään kahteen väitteeseen.

28 Näistä väitteistä ensimmäisen osalta kyseinen tuomioistuin katsoo, että jotta toimijaan, joka haluaa tarjota palveluja internetin välityksellä, voitaisiin soveltaa palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia määräyksiä, on riittävää, ettei harjoitettu toiminta ole laitonta kyseisen toimijan sijoittautumisjäsenvaltiossa. Sen sijaan sillä, tarjoaako kyseinen toimija tällaista palvelua kyseisessä jäsenvaltiossa tosiasiallisesti vai ei, ei kyseisen tuomioistuimen mukaan ole merkitystä. Vedonlyöntien tarjoaminen ei ole Gibraltarissa laitonta, ja esillä olevassa asiassa se, että Carmen Medialle myönnetty lupa kattaa ainoastaan ulkomailla toteutetut vedonlyönnit, johtuu ainoastaan verotuksellisista syistä.

29 Toisen väitteen osalta ennakkoratkaisun esittänyt tuomioistuin täsmentää, että huomioon otettavat sisäiset oikeussäännöt ovat nyttemmin GlüStV ja GlüStV AG, ja pohtii, onko GlüStV:n 10 §:n 1, 2 ja 5 momentin ja GlüStV AG:n 4 §:n 2 momentin mukainen julkinen monopoli ja siihen liittyvä yksityisten toimijoiden sulkeminen pois sellaisten urheiluvedonlyöntien ja arpajaisten osalta, joihin liittyy merkittävä riippuvuusvaara, EY 49 artiklan vastainen.

30 Kyseinen tuomioistuin toteaa, että kuten selittävästä kertomuksesta ilmenee, GlüStV:n ensisijaisena tavoitteena on peliriippuvuuden ehkäisy ja torjunta. Se katsoo tältä osin, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa, että vaikka jäsenvaltiot voivat harkintavaltansa nojalla, joka koskee onnenpelipolitiikan tavoitteiden vahvistamista ja erityisesti sen ehkäisemistä, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, määrittää täsmällisesti tavoitellun suojan tason ja lähtökohtaisesti näin luoda monopolin, tämä tapahtuu kuitenkin sillä edellytyksellä, että annettu lainsäädäntö on suhteellisuusperiaatteen mukaista, minkä osalta ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin viittaa erityisesti asiassa C-124/97, Läärä ym., 21.9.1999 annettuun tuomioon (Kok., s. I-6067, 39 kohta). Kyseinen tuomioistuin kuitenkin epäilee, ettei pääasiassa kyseessä oleva urheiluvedonlyönteihin liittyvä julkinen monopoli täytä edellä mainitussa asiassa Gambelli ym. annetun tuomion 67 kohdasta johtuvaa vaatimusta peliriippuvuuden torjunnan johdonmukaisuudesta ja järjestelmällisyydestä.

31 Kyseinen tuomioistuin toteaa tältä osin ensiksi, että peliautomaatteihin on todettu tieteellisen nykytiedon valossa ja erityisesti selittävän kertomuksen mukaan liittyvän kaikista onnenpeleistä suurin riippuvuusvaara, mutta liittovaltion talousministeriö lievensi silti hiljattain niiden kaupallisen pelattavana pitämisen ehtoja muuttamalla raha-automaatteja ja muita rahapelejä koskevaa asetusta (Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit; BGBl. 2006 I, s. 280). Muutoksia, jotka tulivat voimaan 1.1.2006, ovat ravitsemusliikkeissä hyväksyttyjen peliautomaattien määrän lisääminen kahdesta kolmeen, pelisaleissa automaattia kohti edellytetyn vähimmäispinta-alan alentaminen 15 m2:stä 12 m2:iin ja pelisalien automaattien enimmäismäärän lisääminen 10:stä 12:een. Myös pelin vähimmäiskestoa automaattia kohti alennettiin 12:sta 5:een sekuntiin ja tappioiden enimmäismääräksi vahvistettiin 60 euron sijasta 80 euroa.

32 Toiseksi kyseinen tuomioistuin katsoo, että urheiluvedonlyönteihin liittyvän julkisen monopolin oikeuttavat tavoitteet ovat ristiriidassa saksalaisten viranomaisten kasinopelien osalta toteuttaman laajentamispolitiikan kanssa, vaikka kasinopeleihin liittyy suurempi riippuvuusvaara kuin urheiluvedonlyönteihin. Sallittujen kasinoiden määrä kasvoi 66:sta 81:een vuosien 2000 ja 2006 välisenä aikana.

33 Kolmanneksi julkisia ravikilpailuja tai muita hevoskilpailuja koskevat vedonlyönnit eivät kuulu GlüStV:n soveltamisalaan vaan niitä säännellään RWLG:llä, jossa sallitaan yksityisten yritysten kaupallinen vedonlyöntitoiminta.

34 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan onnenpelejä koskevan lainsäädännön johdonmukaisuutta on arvioitava sallittuja onnenpelejä kokonaisuutena tarkastellen ja kokonaistarkastelu on ainoa keino, jonka avulla lainsäätäjä voi tehokkaasti torjua peliriippuvuuden vaaroja.

35 Kyseisen tuomioistuimen mukaan sitä, että nämä erilaiset peli- ja vedonlyöntimuodot kuuluvat osittain osavaltioiden ja osittain liittovaltion toimivaltaan, ei tässä yhteydessä pidä ottaa huomioon arvioitaessa sitä, onko pääasiassa kyseessä oleva monopoli yhteisön oikeuden mukainen.

36 Jos unionin tuomioistuimen vastauksesta ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen kahteen ensimmäiseen kysymykseen seuraa, että EY 49 artiklaa sovelletaan pääasian kantajan tilanteen kaltaiseen tilanteeseen ja että kyseinen monopoli on tämän artiklan vastainen, esiin nousee kysymys siitä, missä muodossa kansallisen oikeuden on täytettävä velvollisuus taata toimijoille tästä artiklasta koituvat oikeudet, ja täsmällisemmin ilmaistuna kysymys siitä, onko GlüStV:n 4 §:n 2 momentti, jossa luvan saamisen edellytykseksi asetetaan siinä mainitut ehdot, tämän artiklan mukainen.

37 Lisäksi esiin nousee kysymys siitä, onko GlüStV:n 4 §:n 4 momentissa määrätty kielto järjestää ja välittää julkisia onnenpelejä internetissä EY 49 artiklan mukainen. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin epäilee tältä osin, ettei voida katsoa, että tällainen toimenpide soveltuu tavoiteltujen alaikäisten suojelua ja peliriippuvuuden torjuntaa koskevien tavoitteiden saavuttamiseen.

38 Tässä tilanteessa Schleswig Holsteinisches Verwaltungsgericht päätti lykätä ratkaisun antamista ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko EY 49 artiklaa tulkittava siten, että palvelujen tarjoamisen vapauteen vetoaminen edellyttää sitä, että palvelun tarjoaja saa sen jäsenvaltion säännösten mukaisesti, jossa sen kotipaikka on, suorittaa palvelun myös kyseisessä jäsenvaltiossa (esillä olevassa asiassa Gibraltarin onnenpelilupa on rajoitettu offshore-bookmakingiin)?

2) Onko EY 49 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä urheiluvedonlyönnin ja arpajaisten (joihin liittyvä riippuvuusvaara on vähäistä suurempi) järjestämistä koskevalle valtion monopolille, jota perustellaan pääasiassa peliriippuvuuden ehkäisemisellä, kun kyseisessä jäsenvaltiossa sallitaan se, että yksityiset palveluntarjoajat tarjoavat muita onnenpelejä, joihin liittyy huomattava riippuvuusvaara, ja yhtäältä urheiluvedonlyönnin ja arpajaisten ja toisaalta muiden onnenpelien erilainen oikeudellinen sääntely perustuu osavaltioiden ja liittovaltion erilaiseen lainsäädäntövaltaan?

Siinä tapauksessa, että toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan myöntävästi:

3) Onko EY 49 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan lupaviranomainen päättää vapaan harkintansa mukaan luvan myöntämisestä onnenpelien järjestämiseen ja välittämiseen myös silloin, kun laissa säädetyt myöntämisedellytykset täyttyvät?

4) Onko EY 49 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jolla kielletään julkisten onnenpelien järjestäminen ja välittäminen internetissä, etenkin kun samanaikaisesti – vaikkakin vain yhden vuoden siirtymäkauden ajan – sallitaan niiden järjestäminen ja välittäminen internetissä sillä edellytyksellä, että alaikäisten ja pelaajien suojelua koskevia säännöksiä noudatetaan, jotta suhteellisuusperiaatteen edellyttämänä kompensaationa kahdelle kaupalliselle pelinvälittäjälle, jotka ovat tähän saakka toimineet ainoastaan internetissä, annettaisiin mahdollisuus siirtää toimintansa [GlüStV:ssä] sallittuihin jakelukanaviin?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

39 Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, voiko toimija, joka haluaa tarjota urheiluvedonlyöntejä muussa jäsenvaltiossa kuin sijoittautumisjäsenvaltiossaan, vedota EY 49 artiklaan siinä tilanteessa, että sillä ei ole lupaa tarjota tällaisia vedonlyöntejä sijoittautumisjäsenvaltiossaan oleville henkilöille vaan sillä on yksinomaan lupa tarjota näitä palveluja tämän alueen ulkopuolella sijaitseville henkilöille.

40 Tältä osin on huomautettava, että toiminta, jossa käyttäjien annetaan vastiketta vastaan osallistua rahapeliin, merkitsee EY 49 artiklassa tarkoitettua palvelujen tarjoamista (ks. vastaavasti mm. asia C-275/92, Schindler, tuomio 24.3.1994, Kok., s. I-1039, Kok. Ep. XV, s. I-79, 25 kohta ja asia C-67/98, Zenatti, tuomio 21.10.1999, Kok., s. I-7289, 24 kohta).

41 Näin ollen tällaiset palvelusuoritukset kuuluvat, kuten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, EY 49 artiklan soveltamisalaan, kun palvelujen tarjoaja on sijoittautunut muuhun kuin siihen jäsenvaltioon, jossa palvelu tarjotaan (ks. vastaavasti em. asia Zenatti, tuomion 24 ja 25 kohta). Sama pätee palveluihin, joita palvelujen tarjoaja tarjoaa internetin välityksellä toisessa jäsenvaltiossa oleville mahdollisille asiakkaille siirtymättä itse pois sijoittautumisjäsenvaltiostaan (ks. vastaavasti em. asia Gambelli ym., tuomion 53 ja 54 kohta).

42 Pelkästään siitä, että jäsenvaltioon sijoittautuneelle toimijalle myönnetty lupa kattaa ainoastaan tämän jäsenvaltion alueen ulkopuolella sijaitseville henkilöille internetin välityksellä tarjotut vedonlyönnit, ei voi seurata, että tällainen vedonlyöntitarjous jäisi EY 49 artiklalla taatun palvelujen vapaan liikkuvuuden soveltamisalan ulkopuolelle.

43 Jäsenvaltioon sijoittautuneelle talouden toimijalle EY 49 artiklassa annetulle oikeudelle tarjota palveluja toisessa jäsenvaltiossa ei ole asetettu edellytystä, jonka mukaan kyseisen toimijan olisi tarjottava tällaisia palveluja myös sijoittautumisjäsenvaltiossaan (ks. asia C-56/96, VT4, tuomio 5.6.1997, Kok., s. I-3143, 22 kohta). Tältä osin EY 49 artiklassa edellytetään pelkästään, että palvelun tarjoaja on sijoittautunut muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon.

44 Tällainen toteamus ei myöskään vaikuta sellaisen jäsenvaltion, jonka alueella tällainen toimija tarjoaa vedonlyöntiä internetin välityksellä, mahdollisuuteen vaatia tätä noudattamaan lainsäädännössään tällä alalla säädettyjä rajoituksia, kunhan nämä rajoitukset täyttävät unionin oikeudesta tältä osin johtuvat edellytykset erityisesti syrjimättömyyden ja oikeasuhteisuuden suhteen (ks. yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Placanica ym., tuomio 6.3.2007, Kok., s. I-1891, 48 ja 49 kohta).

45 Tältä osin on huomautettava, että oikeuttamisperusteista, jotka voidaan hyväksyä palvelujen tarjoamisen vapautta rajoittavien sisäisten toimenpiteiden osalta, on jo useaan otteeseen todettu oikeuskäytännössä, että pelien ja vedonlyöntien alalla annettujen kansallisten lainsäädäntöjen tavoitteet kokonaisuutena tarkasteltuina liittyvät useimmiten kyseisen palvelun vastaanottajien suojaamiseen sekä yleisemmin kuluttajansuojaan ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseen. Oikeuskäytännön mukaan nämä tavoitteet kuuluvat yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin, joilla palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset voidaan oikeuttaa (ks. vastaavasti mm. em. asia Schindler, tuomion 58 kohta; em. asia Läärä ym., tuomion 33 kohta; em.

asia Zenatti, tuomion 31 kohta; asia C-6/01, Anomar ym., tuomio 11.9.2003, Kok., s. I-8621, 73 kohta ja em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 46 kohta).

46 Oikeuskäytännön mukaan siis kunkin jäsenvaltion on arvioitava, onko tavoiteltuihin laillisiin päämääriin nähden tarpeellista kieltää tällainen toiminta kokonaan tai osittain vai onko toimintaa ainoastaan rajoitettava ja säädettävä sen valvomiseksi enemmän tai vähemmän tiukkoja valvontajärjestelyjä, ja kyseisten toimenpiteiden tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta on arvioitava ottaen huomioon ainoastaan tavoitellut päämäärät ja se suojan taso, jonka kyseiset kansalliset viranomaiset haluavat turvata (ks. vastaavasti mm. em. asia Läärä ym., tuomion 35 ja 36 kohta; em. asia Zenatti, tuomion 33 ja 34 kohta ja asia C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomio 8.9.2009, Kok., s. I-7633, 58 kohta).

47 Belgian ja Itävallan hallitukset ovat viitanneet erityisesti asiassa C-148/91, Veronica Omroep Organisatie, 3.2.1993 annettuun tuomioon (Kok., s. I-487) ja asiassa C-196/04, Cadbury Schweppes ja Cadbury Schweppes Overseas, 12.9.2006 annettuun tuomioon (Kok., s. I-7995, Kok. Ep. XIV, s. I-17), ja epäilleet, ettei Carmen Media voi pääasian olosuhteissa vedota palvelujen tarjoamisen vapautta koskeviin määräyksiin sillä perusteella, että kyseinen toimija on sijoittautunut Gibraltariin verokannustimen innostamana ainoastaan välttyäkseen tiukemmilta säännöiltä, joita siihen olisi sovellettu, jos se olisi sijoittautunut sen jäsenvaltion alueelle, johon sen taloudellinen toiminta kohdistuu.

48 Tältä osin on kuitenkin todettava, että tällaiset toteamukset ylittävät tämän ennakkoratkaisukysymyksen puitteet.

49 Tämä ennakkoratkaisukysymys koskee nimittäin yksinomaan sitä, onko se, ettei Carmen Median kaltaisella toimijalla ole Gibraltarin viranomaisten myöntämää lupaa, jonka nojalla se saisi tarjota vedonlyöntejä myös Gibraltarin alueella, omiaan aiheuttamaan tämän toimijan jäämisen palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevien EY:n perustamissopimuksen määräysten soveltamisalan ulkopuolelle. Sen sijaan ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin ei ole toimittanut täsmällisiä tietoja tai esittänyt erityisiä epäilyksiä niistä syistä, joiden perusteella Carmen Media on sijoittautunut Gibraltariin, eikä kysynyt unionin tuomioistuimelta tämän mahdollisista seurauksista.

50 Lisäksi on huomautettava, että oikeuskäytännön mukaan kysymys EY 49 artiklan sovellettavuudesta eroaa kysymyksestä, joka koskee sitä, voiko jäsenvaltio toteuttaa toimenpiteitä, joilla estetään muuhun jäsenvaltioon sijoittautunutta palvelujen tarjoajaa kiertämästä ensin mainitun jäsenvaltion kansallista lainsäädäntöä (ks. vastaavasti asia C-23/93, TV10, tuomio 5.10.1994, Kok., s. I-4795, Kok. Ep. XVI, s. I-161, 15 kohta sekä analogisesti sijoittautumisvapauden osalta asia C-212/97, Centros, tuomio 9.3.1999, Kok., s. I-1459, 18 kohta).

51 Näissä olosuhteissa unionin tuomioistuimen ei ole tässä ennakkoratkaisumenettelyssä lausuttava Belgian ja Itävallan hallitusten esittämistä epäilyistä.

52 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että toimija, joka haluaa tarjota internetin välityksellä urheiluvedonlyöntejä muussa jäsenvaltiossa kuin sijoittautumisjäsenvaltiossaan, ei lakkaa kuulumasta kyseisen määräyksen soveltamisalaan pelkästään siksi, että kyseisellä toimijalla ei ole lupaa tarjota tällaisia vedonlyöntejä sijoittautumisjäsenvaltiossaan oleville henkilöille vaan sillä on yksinomaan lupa tarjota näitä palveluja tämän alueen ulkopuolella sijaitseville henkilöille.

Toinen kysymys

53 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 29–35 kohdassa esitetyt ennakkoratkaisupyynnöstä saadut tiedot, on todettava, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyrkii toisella kysymyksellään selvittämään, onko EY 49 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että alueellinen elin luo urheiluvedonlyönnin ja arpajaisten järjestämistä koskevan julkisen monopolin, jota perustellaan pääasiassa peliriippuvuuden torjunnalla ja sen ehkäisyllä, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, kun esillä olevassa asiassa on epäilyksiä siitä, ettei tätä päämäärää tavoitella johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti, kun huomioon otetaan

– ensinnäkin se, että yksityiset palveluntarjoajat saavat tarjota muuntyyppisiä onnenpelejä, kuten hevoskilpailuja koskevaa vedonlyöntiä ja automaattipelejä, ja

– toiseksi se, että muiden onnenpelien, kuten kasinopelien tai pelisaleihin, kahviloihin, ravintoloihin ja majoituslaitoksiin asennettujen peliautomaattien, tarjontaa laajennetaan.

54 Kyseinen tuomioistuin pohtii lisäksi, voiko tähän kysymykseen annettavaan vastaukseen vaikuttaa se, että näiden muiden onnenpelien sääntely kuuluu ainakin osittain liittovaltion toimivaltaan.

55 Aluksi on huomautettava, että edellä mainitussa asiassa Gambelli ym. annetun tuomion 67 kohdassa on todettu, että pelitoimintaan kohdistuvat rajoitukset voivat olla perusteltuja yleistä etua koskevista pakottavista syistä, kuten kuluttajansuoja,

petosten ehkäisy sekä sen torjunta, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, ja että kyseisten rajoitusten, jotka perustuvat tällaisiin syihin ja tarpeeseen estää häiriöt yhteiskuntajärjestykselle, on oltava omiaan takaamaan näiden päämäärien toteuttaminen siinä mielessä, että näiden rajoitusten on edistettävä johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla vedonlyöntitoiminnan rajoittamista.

56 Kuten erityisesti tämän tuomion 53 kohdasta ilmenee, ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pohtii viimeksi mainitun vaatimuksen laajuutta.

57 Kyseisen tuomioistuimen mukaan on epäilyksiä siitä, voiko pääasiassa kyseessä olevan kaltainen julkinen monopoli, joka liittyy urheiluvedonlyönteihin ja joka on luotu peliriippuvuuden torjumiseksi ja sen ehkäisemiseksi, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, edistää pelitoiminnan rajoittamista johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, kun otetaan huomioon se, miten muuntyyppisiä onnenpelejä markkinoidaan.

58 Kuten tämän tuomion 46 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, tältä osin kunkin jäsenvaltion on arvioitava, onko tavoiteltuun päämäärään nähden tarpeellista kieltää tällainen toiminta kokonaan tai osittain vai onko toimintaa ainoastaan rajoitettava ja säädettävä sen valvomiseksi enemmän tai vähemmän tiukkoja valvontajärjestelyjä, ja kyseisten toimenpiteiden tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta on arvioitava ottaen huomioon ainoastaan tavoitellut päämäärät ja se suojan taso, jonka kyseiset kansalliset viranomaiset haluavat turvata.

59 Samoin oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksen kanssa sopusoinnussa olevan lainsäädännön yhteydessä raha- tai onnenpelien pelattavana pitämisen ja pelaamisen järjestämis- ja valvontatapojen, kuten hallinnollisen lupasopimuksen tekeminen valtion kanssa tai tiettyjen pelien pelattavana pitämisen ja pelaamisen rajoittaminen tätä varten asianomaisella tavalla sallittuihin paikkoihin, valinta kuuluu kansallisille viranomaisille näiden harkintavallan nojalla (em. asia Anomar ym., tuomion 88 kohta).

60 Lisäksi onnenpeleistä on todettu oikeuskäytännössä, että lähtökohtaisesti on tarkasteltava erikseen kunkin kansallisessa lainsäädännössä asetetun rajoituksen osalta muun muassa sitä, onko rajoitus omiaan takaamaan sillä tavoitellun, asianomaisen jäsenvaltion mainitseman päämäärän toteuttamisen ja ylittääkö se sen, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 49 kohta).

61 Edellä mainitussa asiassa Schindler annetun tuomion 50–52 kohdassa, joka koskee jäsenvaltion lainsäädäntöä, jolla kielletään arpajaiset, on todettu muun muassa, että vaikka muissa rahapeleissä, kuten jalkapalloveikkauksessa tai bingopelissä, jotka ovat kyseisessä jäsenvaltiossa sallittuja, pelipanokset voivat suuruudeltaan vastata arpajaisten pelipanoksia ja vaikka sattumalla on niissä huomattava merkitys, ne eroavat kuitenkin tavoitteeltaan, säännöiltään ja järjestämistavoiltaan arpajaisista, joita on järjestetty muissa jäsenvaltioissa, eivätkä ne näin ollen ole samanlaisia kuin kyseisen jäsenvaltion lainsäädännössä kielletyt arpajaiset eikä niitä voida rinnastaa toisiinsa.

62 Kuten kaikki unionin tuomioistuimelle huomautuksia esittäneet hallitukset ovat korostaneet, on todellakin kiistatonta, että erityyppiset onnenpelit voivat olla huomattavan erilaisia, erityisesti niiden konkreettisten järjestämistapojen, niille ominaisten panosten ja voittojen suuruuden, mahdollisten pelaajien määrän, niiden esitystavan, järjestämistiheyden, lyhytkestoisuuden tai toistuvuuden taikka niiden pelaajissa synnyttämien reaktioiden osalta tai vielä sen osalta, edellyttävätkö ne pelaajan fyysistä

läsnäoloa vai eivät, kuten kasinoissa tarjottujen pelien ja kasinoissa tai muissa tiloissa tarjottujen peliautomaattien osalta.

63 Näissä olosuhteissa pelkästään se, että tietyntyyppiset onnenpelit ovat julkisen monopolin alaisia ja toisentyyppiset onnenpelit ovat yksityisille toimijoille myönnettäviä lupia koskevan järjestelmän alaisia, ei voi johtaa siihen, että toimenpiteillä, jotka julkisen monopolin tavoin vaikuttavat ensi näkemältä rajoittavimmilta ja tehokkaimmilta, ei olisi oikeutusta niillä tavoiteltuihin laillisiin tavoitteisiin nähden. Tällainen oikeudellisten järjestelmien erilaisuus ei nimittäin sellaisenaan voi vaikuttaa tällaisen julkisen monopolin kykyyn saavuttaa monopolin perusteena olevaa tavoitetta torjua peliriippuvuutta ja ehkäistä sitä, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan.

64 Kuten tämän tuomion 55 kohdassa huomautetaan, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin myös, että se, että jäsenvaltio ottaa käyttöön palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden rajoituksen, joka perustuu tällaiseen päämäärään, voi olla oikeutettua ainoastaan sillä edellytyksellä, että kyseinen rajoitus on omiaan takaamaan tämän päämäärän toteuttamisen edistämällä johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla vedonlyöntitoiminnan rajoittamista.

65 Oikeuskäytännössä on myös täsmennetty, että kansallisten tuomioistuin tehtävänä on taata erityisesti kyseessä olevan rajoittavan lainsäädännön konkreettisiin soveltamistapoihin nähden, että tämä lainsäädäntö todella vastaa tavoitteeseen rajoittaa pelitilaisuuksia ja tämän alan toimintaa johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (ks. vastaavasti mm. em. asia Zenatti, tuomion 36 ja 37 kohta ja em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 52 ja 53 kohta).

66 Kuten edellä mainitussa asiassa Gambelli ym. annetussa tuomiossa on useaan otteeseen todettu (7, 8 ja 69 kohta), sikäli kuin jäsenvaltion viranomaiset tuloja valtiolle kerätäkseen houkuttelevat ja rohkaisevat kuluttajia osallistumaan arpajaisiin, uhkapeleihin tai vedonlyönteihin, tämän valtion viranomaiset eivät voi vedota siihen, että pelimahdollisuuksia on vähennettävä yhteiskuntajärjestyksen vuoksi, perustellakseen rajoittavia toimenpiteitä, vaikka ne liittyisivät, kuten kyseisessä asiassa, yksinomaan vedonlyöntitoimintaan.

67 Esillä olevassa asiassa ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on korostanut, että luvan saaneet yksityiset toimijat saavat tarjota hevoskilpailuja koskevaa vedonlyöntiä ja automaattipelejä, ja todennut myös, että toimivaltaiset viranomaiset kehittävät tarjonnan laajentamispolitiikkaa kasinopeleihin ja automaattipeleihin nähden, joihin liittyy kuitenkin suurempi riippuvuusvaara kuin urheiluvedonlyönteihin. Kasinoiden määrä on nimittäin kasvanut 66:sta 81:een vuosien 2000 ja 2006 välisenä aikana, ja edellytyksiä, joilla automaattipelejä voidaan pitää pelattavana muissa laitoksissa kuin kasinoissa, kuten pelisaleissa, kahviloissa, ravintoloissa ja majoituslaitoksissa, on hiljattain lievennetty merkittävästi.

68 Tältä osin on todettava, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin voi tällaisten toteamusten perusteella laillisesti katsoa, että siitä, että toimivaltaiset viranomaiset harjoittavat mainittujen muiden kuin pääasiassa kyseessä olevan julkisen monopolin alaan kuuluvien onnenpelien osalta politiikkaa, jolla pikemminkin kannustetaan osallistumista muihin peleihin kuin rajoitetaan pelitilaisuuksia ja tämän alan toimintaa johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, seuraa, että monopolin perusteena olevaa tavoitetta torjua peliriippuvuutta ja ehkäistä sitä, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, ei voida enää tavoitella tehokkaasti monopolin avulla, joten se ei ole enää oikeutettu EY 49 artiklaan nähden.

69 Siitä, että kyseessä olevat onnenpelit kuuluvat osittain osavaltioiden ja osittain liittovaltion toimivaltaan, on huomautettava, että kuten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, jäsenvaltio ei voi sisäisen oikeusjärjestyksensä oikeussääntöihin, toimintatapoihin tai tilaan vetoamalla perustella sitä, ettei se ole noudattanut unionin oikeuden mukaisia velvoitteitaan. Muun muassa jäsenvaltion sisäinen toimivallan jako, erityisesti valtiollisten, alueellisten tai paikallisten viranomaisten välillä, ei voi vapauttaa kyseistä jäsenvaltiota velvollisuudesta noudattaa kyseisiä velvoitteita (ks. vastaavasti mm. asia C-417/99, komissio v. Espanja, tuomio 13.9.2001, Kok., s. I-6015, 37 kohta).

70 Edellä esitetystä seuraa, että vaikka unionin oikeudessa ei kielletä sisäistä toimivallan jakoa, jonka mukaan tietyt onnenpelit kuuluvat osavaltioiden toimivaltaan ja toiset onnenpelit liittovaltion toimivaltaan, tällaisessa tapauksessa kyseisen osavaltion viranomaisten ja liittovaltion viranomaisten on kuitenkin täytettävä yhdessä Saksan liittotasavaltaa sitova velvoite olla rikkomatta EY 49 artiklaa. Tästä seuraa, että mikäli tämän määräyksen noudattaminen sitä edellyttää, näiden eri viranomaisten on tätä tarkoitusta varten sovitettava yhteen toimivaltojensa käyttäminen.

71 Kaiken edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että kun on luotu urheiluvedonlyönteihin ja arpajaisiin liittyvä alueellinen julkinen monopoli, jonka tavoitteena on torjua peliriippuvuutta ja ehkäistä sitä, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, ja kun kansallinen tuomioistuin toteaa samanaikaisesti,

– että luvan saaneet yksityiset toimijat saavat tarjota muuntyyppisiä onnenpelejä ja

– että muiden onnenpelityyppien osalta, jotka eivät kuulu kyseisen monopolin alaan ja jotka voivat johtaa riippuvuuden syntymiseen helpommin kuin tämän monopolin alaan kuuluvat pelit, toimivaltaiset viranomaiset harjoittavat tarjonnan laajentamispolitiikkaa, jolla kehitetään ja edistetään pelitoimintaa, erityisesti siitä saatavien tulojen maksimoimiseksi,

kyseinen kansallinen tuomioistuin voi laillisesti katsoa, ettei tällainen monopoli ole omiaan takaamaan sen päämäärän toteuttamista, jonka vuoksi tämä monopoli on otettu käyttöön, rajoittamalla pelitilaisuuksia ja tämän alan toimintaa johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. Tältä osin sillä, että kyseisen monopolin kohteena olevat onnenpelit kuuluvat alueellisten viranomaisten toimivaltaan ja mainitut muut onnenpelityypit kuuluvat liittovaltion viranomaisten toimivaltaan, ei ole merkitystä.

Kolmas kysymys

72 Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, onko EY 49 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan viranomainen päättää harkintansa mukaan luvan myöntämisestä onnenpelien järjestämiseen ja välittämiseen myös silloin, kun laissa säädetyt myöntämisedellytykset täyttyvät.

73 Tämä kysymys on esitetty ainoastaan toissijaisesti siltä varalta, että vastauksesta toiseen kysymykseen ilmenisi, että pääasiassa kyseessä oleva monopoli rikkoo EY 49 artiklaa. Koska kuitenkin ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen asiana on unionin tuomioistuimen tähän toiseen kysymykseen antaman vastauksen perusteella ratkaista, voiko kyseinen monopoli olla oikeutettu sen käyttöön ottamisen perusteena olevien yleisen edun mukaisten laillisten tavoitteiden nojalla vai ei, unionin tuomioistuimen on vastattava kolmanteen kysymykseen.

74 Schleswig-Holsteinin osavaltio on epäillyt sitä, voidaanko kolmas kysymys ottaa tutkittavaksi, koska ennakkoratkaisupyynnössä ei esitetä sen osalta riittäviä perusteluja.

75 Tältä osin on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklan mukaisessa menettelyssä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Kun esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimen on tämän vuoksi lähtökohtaisesti ratkaistava ne (ks. mm. asia C-379/98, PreussenElektra, tuomio 13.3.2001, Kok., s. I-2099, 38 kohta ja asia C-169/07, Hartlauer, tuomio 10.3.2009, Kok., s. I-1721, 24 kohta).

76 Kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen vastaamisesta kieltäytyminen on mahdollista vain, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkinnalla ei ole mitään yhteyttä pääasian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos ongelma on luonteeltaan hypoteettinen tai jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (ks. em. asia PreussenElektra, tuomion 39 kohta ja em. asia Hartlauer, tuomion 25 kohta).

77 Käsiteltävänä olevassa asiassa on todettava, kuten tämän tuomion 24 kohdasta ilmenee, että Carmen Median nostamassa kanteessa pyritään siihen, että erityisesti tapauksessa, jossa pääasiassa kyseessä oleva monopoli todettaisiin unionin oikeuden vastaiseksi, pääasian vastaajat velvoitettaisiin myöntämään sille lupa myydä urheiluvedonlyöntejä Schleswig-Holsteinin osavaltiossa tai toissijaisesti sietämään tätä toimintaa siihen saakka, kunnes unionin oikeuden mukainen yksityisiä palveluntarjoajia koskeva lupamenettely on otettu käyttöön.

78 Pääasiassa sovellettavasta kansallisesta säännöstöstä ilmenee lisäksi, että GlüStV:n 4 §:n 1 ja 2 momentissa ja GlüStV AG:n 5 §:n 1 momentissa luetellaan onnenpelien järjestämiselle ja välittämiselle annettavien lupien myöntämisen edellytyksiä ja että kyseisessä GlüStV:n 4 §:n 2 momentissa kuitenkin täsmennetään, että luvan saamiseen ei ole ehdotonta oikeutta.

79 Tällaisten tietojen perusteella on mahdollista ymmärtää, miksi ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on esittänyt kolmannen kysymyksensä ja mikä merkitys siihen annettavalla vastauksella voi olla pääasian ratkaisemisen kannalta. Ne ovat myös riittäviä, jotta unionin tuomioistuin voi vastata tähän kysymykseen hyödyllisellä tavalla.

80 Tästä seuraa, että kolmas ennakkoratkaisukysymys otetaan tutkittavaksi.

81 Kysymyksen asiasisällön osalta on huomautettava, että vaikka ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen esittämistä tiedoista ilmenee, että Schleswig-Holsteinin osavaltio on arpajaisten ja urheiluvedonlyöntien osalta ottanut käyttöön julkisen monopolin, jonka haltija on NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG -niminen yhtiö, vaikuttaa siltä, että GlüStV:n 4 §:n 1 ja 2 momentilla ja GlüStV AG:n 5 §:n 1 momentilla on ainakin teoriassa säilytetty mahdollisuus myöntää lupia tällä alalla.

82 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, voiko näillä säännöksillä käyttöön otetun lupajärjestelmän kaltainen lupajärjestelmä täyttää EY 49 artiklasta seuraavat vaatimukset, vaikka sen mukaan lupaviranomainen päättää vapaan harkintansa mukaan luvan myöntämisestä onnenpelien järjestämiseen ja välittämiseen myös silloin, kun kyseisissä säännöksissä säädetyt myöntämisedellytykset täyttyvät.

83 Kuten tämän tuomion 46 kohdasta ilmenee, kunkin jäsenvaltion on arvioitava, onko tavoiteltuihin laillisiin päämääriin nähden tarpeellista kieltää tällainen toiminta kokonaan tai osittain vai onko toimintaa ainoastaan rajoitettava ja säädettävä sen valvomiseksi enemmän tai vähemmän tiukkoja valvontajärjestelyjä.

84 Oikeuskäytännöstä seuraa, että jos jäsenvaltio tavoittelee pelimahdollisuuksien vähentämistä koskevaa päämäärää, se voi lähtökohtaisesti ottaa käyttöön lupajärjestelmän ja säätää tältä osin luvan saaneiden toimijoiden määrää koskevista rajoituksista (ks. em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 53 kohta).

85 Harkintavalta, joka jäsenvaltioilla on onnenpelien tarjonnan rajoittamiseksi, ei vapauta niitä takaamasta sitä, että niiden asettamat rajoitukset täyttävät unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut edellytykset erityisesti niiden oikeasuhteisuuden osalta (ks. mm. em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

86 On huomautettava erityisesti, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun jäsenvaltiossa on otettu käyttöön lupajärjestelmä, jolla tavoitellaan oikeuskäytännössä hyväksyttyjä laillisia päämääriä, tällaisella lupajärjestelmällä ei kuitenkaan voida oikeuttaa sellaista kansallisten viranomaisten harkintavaltaan perustuvaa toimintaa, joka on omiaan poistamaan muun muassa pääasiassa kyseessä olevaa perusvapautta koskevien unionin oikeuden säännösten ja määräysten tehokkaan vaikutuksen (ks. mm. asia C-203/08, Sporting Exchange, tuomio 3.6.2010, Kok., s. I-4695, 49 kohta).

87 Jotta hallinnollinen ennakkolupajärjestelmä voisi olla oikeutettu huolimatta siitä, että sillä poiketaan tällaisesta 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 harkintavaltaa ei käytetä mielivaltaisesti. Lisäksi jokaisella, johon kohdistuu tällaiseen poikkeukseen perustuva rajoittava toimenpide, on oltava todellinen mahdollisuus hakea muutosta tuomioistuimessa (ks. em. asia Sporting Exchange, tuomion 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

88 Kirjallisissa huomautuksissaan Schleswig-Holsteinin osavaltio väitti erityisesti GlüStV:n 4 §:ssä tarkoitetun luvan osalta, että toimivaltaisten viranomaisten harkintavalta ei ole rajaton vaan sitä rajoittavat lainsäädännössä tavoiteltu päämäärä, suhteellisuusperiaate ja perusoikeudet. Tämä sulkee pois erityisesti mielivaltaisen kohtelun ja mahdollistaa oikeusvaltion vaatimukset täyttävän tuomioistuinvalvonnan. Schleswig-Holsteinin osavaltion mukaan GlüStV AG:n 5 §:n 1 momentissa konkretisoidaan lisäksi kyseisten viranomaisten harkintavallan rajat, kun siinä asetetaan tiettyjä ehtoja ja todetaan, että lupa on myönnettävä, jos nämä ehdot täyttyvät. Saksan hallitus puolestaan väittää, että Saksan oikeusjärjestyksessä tarjotaan asianmukaiset muutoksenhakukeinot mielivaltaisiksi osoittautuvia harkinnanvaraisia hallintopäätöksiä vastaan.

89 Kansallisen tuomioistuimen, jolla on yksinomainen toimivalta tulkita kansallista oikeutta, asiana on tarvittaessa tarkastaa, täyttääkö pääasiassa kyseessä oleva lainsäädäntö, erityisesti GlüStV:n 4 §:n 1 ja 2 momentti ja GlüStV AG:n 5 §:n 1 momentti, unionin oikeudesta johtuvat vaatimukset, jotka on mainittu tämän tuomion 85–87 kohdassa.

90 Edellä esitetyn perusteella kolmanteen kysymykseen on vastattava, että EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että kun jäsenvaltiossa on otettu käyttöön tiettyjen onnenpelityyppien tarjontaa koskeva hallinnollinen ennakkolupajärjestelmä, tällainen järjestelmä,

joka muodostaa poikkeuksen kyseisessä määräyksessä taattuun palvelujen tarjoamisen vapauteen, voi täyttää tästä määräyksestä johtuvat vaatimukset ainoastaan sillä edellytyksellä, että se perustuu 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 harkintavaltaa ei käytetä mielivaltaisesti. Lisäksi jokaisella, johon kohdistuu tällaiseen poikkeukseen perustuva rajoittava toimenpide, on oltava todellinen mahdollisuus hakea muutosta tuomioistuimessa.

Neljäs kysymys

91 Neljännellä kysymyksellään ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin kysyy, onko EY 49 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jolla kielletään julkisten onnenpelien järjestäminen ja välittäminen internetissä, etenkin kun tämä toiminta sallitaan yhden vuoden siirtymäkauden ajan, jotta toimijoille, jotka ovat tähän saakka toimineet ainoastaan internetissä, annettaisiin mahdollisuus siirtää toimintansa muihin, sallittuihin jakelukanaviin, sillä edellytyksellä, että alaikäisten ja pelaajien suojelua koskevia säännöksiä noudatetaan kyseisen siirtymäkauden ajan.

92 Schleswig-Holsteinin osavaltio väittää, ettei tämän kysymyksen sanamuodosta ilmene selvästi, koskeeko se yksinomaan sitä, onko pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön mukaisen siirtymäkauden kaltainen siirtymäkausi unionin oikeuden mukainen, vai myös internetissä tapahtuvan onnenpelien tarjonnan periaatteellista kieltoa.

93 Nämä epäilyt eivät kuitenkaan ole perusteltuja.

94 Ensinnäkin jo tämän ennakkoratkaisukysymyksen muotoilusta nimittäin ilmenee, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin pohtii yleisesti ja periaatteen tasolla sitä, onko kansallinen säännöstö, jolla kielletään julkisten onnenpelien järjestäminen ja välittäminen internetissä, unionin oikeuden mukainen, kun taas edellä mainittujen siirtymäsäännösten olemassaolo mainitaan, kuten adverbin ”etenkin” käyttäminen osoittaa, ainoastaan yksityiskohtana, joka pääasiassa on myös otettava huomioon.

95 Kuten toiseksi tämän tuomion 37 kohdasta ilmenee, ennakkoratkaisupyynnössä esitetyt epäilyt koskevat erittäin yleisesti ilmaistuna sitä, voidaanko katsoa, että GlüStV:n 4 §:n 4 momentin sisältämän kiellon kaltaisella kiellolla pystytään saavuttamaan peliriippuvuuden torjuntaa ja alaikäisten suojelua koskevat päämäärät, joiden on väitetty olevan pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön antamisen perustana.

96 Lopuksi on selvää, että ainoastaan sillä edellytyksellä, että periaatteellista kieltoa käyttää internetiä onnenpelien tarjoamiseen voidaan pitää tavoiteltujen laillisten päämäärien toteuttamiseen soveltuvana keinona, voidaan pohtia sitä, vaikuttaako pääasiassa kyseessä olevan siirtymäkauden kaltaisen siirtymäkauden käyttöön ottaminen kyseiseen soveltuvuuteen vai ei.

97 Ensiksi kiellosta, joka koskee onnenpelien järjestämistä ja välittämistä internetissä, on todettava, että ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin on ainoastaan epäillyt, kuten tämän tuomion 95 kohdassa mainitaan, erittäin yleisin sanakääntein sitä, onko tämä kielto unionin oikeuden mukainen.

98 Koska kyseinen tuomioistuin ei ole täsmentänyt enempää tätä koskevia epäilyjään vaan ainoastaan viitannut kantoihin, jotka komissio esitti Saksan liittotasavallalle osoitetussa yksityiskohtaisessa lausunnossa tämän ilmoitettua GlüStV:tä koskevasta ehdotuksesta, selittämättä niitä kuitenkaan mitenkään, unionin tuomioistuin rajoittaa tutkintansa koskemaan ainoastaan sitä, voidaanko lähtökohtaisesti katsoa, että GlüStV:n 4 §:n 4 momentin sisältämän kiellon kaltaisella kiellolla tarjota onnenpelejä internetissä pystytään saavuttamaan ne tavoitteet, jotka koskevat sen ehkäisemistä, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, peliriippuvuuden torjuntaa ja alaikäisten suojelua.

99 Tältä osin on todettava aluksi, että oikeuskäytännön mukaan kieltoa tarjota jäsenvaltion alueella tiettyä onnenpelityyppiä, kuten arpajaisia, voidaan perustella tällaisilla yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä (ks. em. asia Schindler).

100 Pääasiassa riidanalainen kielto ei koske tietyntyyppisen onnenpelin markkinointia vaan tiettyä onnenpelien tarjontakanavaa eli internetiä.

101 Oikeuskäytännössä on jo korostettu erityispiirteitä, jotka liittyvät onnenpelien tarjoamiseen internetissä (ks. em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 72 kohta).

102 Niinpä oikeuskäytännössä on todettu, että koska kuluttajan ja palvelujen tarjoajan välillä ei ole suoraa yhteyttä, internetin välityksellä pelattavat onnenpelit sisältävät lisäksi palvelujen tarjoajien mahdollisten kuluttajiin kohdistuvien vilpillisten menettelyiden osalta 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).

103 On todettava, että internetin välityksellä tarjottavien onnenpelien erityispiirteet voivat samoin aiheuttaa vaaroja, jotka ovat luonteeltaan erilaisia ja vakavampia verrattuna näiden pelien perinteisiin markkinoihin, kun kyse on kuluttajien ja erityisesti nuorten ja pelaamiseen erityisen taipuvaisten henkilöiden tai henkilöiden, joille voi kehittyä tällainen taipumus, suojelemisesta. Sen edellä mainitun seikan lisäksi, että kuluttajan ja palvelujen tarjoajan välillä ei ole suoraa yhteyttä, internetin välityksellä tarjottavien pelien saatavuuden erityinen helppous ja jatkuvuus sekä tällaisen kansainvälisen tarjonnan mahdollisesti suuri määrä ja tiheys ympäristössä, jolle on ominaista pelaajan eristäytyneisyys, nimettömyys ja sosiaalisen kontrollin puuttuminen, ovat kaikki tekijöitä, jotka edistävät peliriippuvuuden kehittymistä ja liiallista tuhlaamista peleihin sekä tämän vuoksi niihin liittyviä negatiivisia sosiaalisia ja moraalisia seurauksia, kuten vakiintuneessa oikeuskäytännössä on korostettu.

104 Lisäksi on huomautettava, että kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden harkintavalta niiden määrittäessä onnenpelien alalla taattavan kuluttajien ja yhteiskuntajärjestyksen suojaamisen tasoa, oikeasuhteisuutta koskevan kriteerin kannalta ei edellytetä, että jonkin jäsenvaltion viranomaisten säätämä rajoittava toimenpide vastaisi kaikkien jäsenvaltioiden yhteistä käsitystä kyseisen oikeutetun edun suojelemistavoista (ks. analogisesti asia C-518/06, komissio v. Italia, tuomio 28.4.2009, Kok., s. I-3491, 83 ja 84 kohta).

105 Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että lähtökohtaisesti voidaan katsoa, että kiellolla, joka koskee kaikkea onnenpelien tarjoamista internetissä, pystytään saavuttamaan ne lailliset päämäärät, jotka koskevat sen ehkäisemistä, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, peliriippuvuuden torjuntaa ja

alaikäisten suojelua, vaikka tällaisten pelien tarjoaminen on yhä sallittua perinteisemmissä jakelukanavissa.

106 Toiseksi pääasiassa kyseessä olevan siirtymäjakson kaltaisen siirtymäjakson osalta on tutkittava erityisesti, että se ei vaaranna kyseessä olevan lainsäädännön johdonmukaisuutta siksi, että se johtaisi tavoitellun päämäärän vastaiseen tulokseen.

107 Tästä on aluksi todettava, että pääasiassa kyseessä olevaa siirtymätoimenpidettä sovelletaan yksinomaan arpajaisiin eikä muuntyyppisiin onnenpeleihin.

108 Tämän jälkeen on todettava, että ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen selityksistä ilmenee, että tämän siirtymätoimenpiteen tarkoituksena on yksinomaan antaa tietyille talouden toimijoille, jotka olivat tuohon saakka tarjonneet laillisesti arpajaisia internetin välityksellä kyseessä olevassa osavaltiossa, mahdollisuus mukauttaa toimintansa niiden alkuperäistä toimintaa koskevan kiellon voimaantulon seurauksena ja että se on voimassa ainoastaan yhden vuoden ajan, mitä ei voida pitää kohtuuttomana kyseisessä tilanteessa.

109 Lopuksi on myös korostettava ensinnäkin, että GlüStV:n 25 §:n 6 momentista ja GlüStV AG:n 9 §:stä ilmenee, että kyseisen siirtymäkauden aikana kyseessä olevat toimijat on velvoitettu noudattamaan useita edellytyksiä, jotka liittyvät alaikäisten ja pelikiellon saaneiden pelaajien pelaamisen estämiseen, panosten rajoittamiseen, pelitarjonnan toteuttamistapoihin ja tiheyteen sekä sosiaalisten toimenpiteiden käyttöönottoon, ja toiseksi, että Schleswig-Holsteinin osavaltio väitti unionin tuomioistuimessa, että kaikki arpajaisten järjestäjät, joita asia mahdollisesti koskee, voivat erotuksetta hyötyä kyseisestä siirtymätoimenpiteestä.

110 Tällainen siirtymäjakso, joka on ilmeisesti oikeutettu oikeusvarmuuden perusteella (ks. analogisesti asia C-347/06, ASM Brescia, tuomio 17.7.2008, Kok., s. I-5641, 68–71 kohta), ei näin ollen voi vaikuttaa onnenpelien tarjoamista internetissä koskevan

kiellon johdonmukaisuuteen ja siihen, onko se sillä tavoiteltujen laillisten päämäärien saavuttamiseen soveltuva keino (ks. analogisesti sellaisen poikkeuksen osalta, joka on myönnetty kieltoon, jonka mukaan henkilöt, jotka eivät ole proviisoreja, eivät voi pitää apteekkia, yhdistetyt asiat C-171/07 ja C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes ym., tuomio 19.5.2009, Kok., s. I-4171, 45–50 kohta).

111 Kaiken edellä esitetyn perusteella neljänteen kysymykseen on vastattava, että EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että lähtökohtaisesti voidaan katsoa, että kansallisella säännöstöllä, jolla kielletään onnenpelien järjestäminen ja välittäminen internetissä pelitoimintaan kohdistuvan liiallisen tuhlaamisen ehkäisemiseksi, peliriippuvuuden torjumiseksi ja alaikäisten suojelemiseksi, voidaan saavuttaa tällaiset lailliset päämäärät, vaikka tällaisten pelien tarjoaminen on yhä sallittua perinteisemmissä jakelukanavissa. Kyseinen kielto ei voi muuttua päämääriinsä soveltumattomaksi sen vuoksi, että tällaiseen kieltoon liittyy pääasiassa kyseessä olevan siirtymätoimenpiteen kaltainen siirtymätoimenpide.

Oikeudenkäyntikulut

112 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 (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että toimija, joka haluaa tarjota internetin välityksellä urheiluvedonlyöntejä muussa jäsenvaltiossa kuin

sijoittautumisjäsenvaltiossaan, ei lakkaa kuulumasta kyseisen määräyksen soveltamisalaan pelkästään siksi, että kyseisellä toimijalla ei ole lupaa tarjota tällaisia vedonlyöntejä sijoittautumisjäsenvaltiossaan oleville henkilöille vaan sillä on yksinomaan lupa tarjota näitä palveluja tämän alueen ulkopuolella sijaitseville henkilöille.

2) EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että kun on luotu urheiluvedonlyönteihin ja arpajaisiin liittyvä alueellinen julkinen monopoli, jonka tavoitteena on torjua peliriippuvuutta ja ehkäistä sitä, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, ja kun kansallinen tuomioistuin toteaa samanaikaisesti,

– **että luvan saaneet yksityiset toimijat saavat tarjota muuntyyppisiä onnenpelejä ja**

– **että muiden onnenpelityyppien osalta, jotka eivät kuulu kyseisen monopolin alaan ja jotka voivat johtaa riippuvuuden syntymiseen helpommin kuin tämän monopolin alaan kuuluvat pelit, toimivaltaiset viranomaiset harjoittavat tarjonnan laajentamispolitiikkaa, jolla kehitetään ja edistetään pelitoimintaa, erityisesti siitä saatavien tulojen maksimoimiseksi,**

kyseinen kansallinen tuomioistuin voi laillisesti katsoa, ettei tällainen monopoli ole omiaan takaamaan sen päämäärän toteuttamista, jonka vuoksi tämä monopoli on otettu käyttöön, rajoittamalla pelitilaisuuksia ja tämän alan toimintaa johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. Tältä osin sillä, että kyseisen monopolin kohteena olevat onnenpelit kuuluvat alueellisten viranomaisten toimivaltaan ja mainitut muut onnenpelityypit kuuluvat liittovaltion viranomaisten toimivaltaan, ei ole merkitystä.

3) EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että kun jäsenvaltiossa on otettu käyttöön tiettyjen onnenpelityyppien tarjontaa koskeva hallinnollinen ennakkolupajärjestelmä, tällainen järjestelmä, joka muodostaa poikkeuksen kyseisessä määräyksessä taattuun palvelujen tarjoamisen vapauteen, voi täyttää tästä määräyksestä johtuvat vaatimukset ainoastaan sillä edellytyksellä, että se perustuu 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 harkintavaltaa ei käytetä mielivaltaisesti. Lisäksi jokaisella, johon kohdistuu tällaiseen poikkeukseen perustuva rajoittava toimenpide, on oltava todellinen mahdollisuus hakea muutosta tuomioistuimessa.

4) EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että lähtökohtaisesti voidaan katsoa, että kansallisella säännöstöllä, jolla kielletään onnenpelien järjestäminen ja välittäminen internetissä pelitoimintaan kohdistuvan liiallisen tuhlaamisen ehkäisemiseksi, peliriippuvuuden torjumiseksi ja alaikäisten suojelemiseksi, voidaan saavuttaa tällaiset lailliset päämäärät, vaikka tällaisten pelien tarjoaminen on yhä sallittua perinteisemmissä jakelukanavissa. Kyseinen kielto ei voi muuttua päämääriinsä soveltumattomaksi sen vuoksi, että tällaiseen kieltoon liittyy pääasiassa kyseessä olevan siirtymätoimenpiteen kaltainen siirtymätoimenpide.

Allekirjoitukset