Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

8 päivänä syyskuuta 2016*

Ennakkoratkaisupyyntö — SEUT 49 artikla — Sijoittautumisvapaus — Onnenpelit — Rajoitukset — Yleistä etua koskevat pakottavat syyt — Oikeasuhteisuus — Julkiset hankinnat — Tarjouspyyntömenettelyyn osallistumisen edellytykset ja taloudellisten ja rahoitusta koskevien voimavarojen arviointi — Ehdokkaan sulkeminen pois menettelystä, koska se ei ole esittänyt kahden eri pankin antamia todistuksia taloudellisista ja rahoitusta koskevista voimavaroistaan — Direktiivi 2004/18/EY — 47 artikla — Sovellettavuus

Asiassa C-225/15,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka di Reggio Calabria (Reggio Calabrian tuomioistuin, Italia) on esittänyt 28.2.2015 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 15.5.2015, saadakseen ennakkoratkaisun rikosasiassa, jossa vastaajana on

Domenico Politanò,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Ilešič sekä tuomarit C. Toader (esittelevä tuomari), A. Rosas, A. Prechal ja E. Jarašiūnas,

julkisasiamies: N. Wahl,

kirjaaja: hallintovirkamies L. Carrasco Marco,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 13.4.2016 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Domenico Politanò, edustajinaan D. Agnello ja D. Neto, avvocati,

— Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan C. Colelli, avvocato dello Stato,

— Belgian hallitus, asiamiehinään M. Jacobs ja L. Van den Broeck, avustajinaan P. Vlaemminck, R. Verbeke ja B. Van Vooren, advocaten,

— Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze ja J. Möller,

— Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,

— Euroopan komissio, asiamiehinään E. Montaguti, H. Tserepa-Lacombe ja A. Tokár,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

kuultuaan julkisasiamiehen 16.6.2016 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 49 artiklan, yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja tehokkuusperiaatteen sekä julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/18/EY (EUVL 2004, L 134, s. 114) 47 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty Domenico Politanòa vastaan vedonlyöntien keräämistä koskevan Italian lainsäädännön rikkomisen vuoksi aloitetussa rikosasiassa.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Direktiivin 2004/18 1 artiklan 2 kohdan a ja d alakohdassa sekä 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2.

a) ”Julkisia hankintoja koskevilla sopimuksilla” tarkoitetaan rahallista vastiketta vastaan tehtyjä kirjallisia sopimuksia, jotka on tehty yhden tai useamman taloudellisen toimijan ja yhden tai useamman hankintaviranomaisen välillä ja joiden tarkoituksena on tässä direktiivissä tarkoitettu rakennusurakan toteuttaminen, tavaran hankinta tai palvelun suorittaminen.– –

d) ”Julkisia palveluhankintoja koskevilla sopimuksilla” tarkoitetaan muita kuin julkisia rakennusurakoita ja julkisia tavarahankintoja koskevia julkisia hankintasopimuksia, joiden kohteena on liitteessä II tarkoitettujen palvelujen suorittaminen.

– –

4. ”Palveluja koskevalla käyttöoikeussopimuksella” [oikeammin: palvelukonsessiolla] tarkoitetaan muutoin samanlaista sopimusta kuin julkista palveluhankintaa koskevaa sopimusta, paitsi että palvelujen suorittamisen vastikkeena on joko yksinomaan palvelun käyttöoikeus [oikeammin: oikeus hyödyntää palvelua] tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä.”

4 Kyseisen direktiivin 17 artiklassa, jonka otsikkona on ”Palveluja koskevat käyttöoikeussopimukset” [oikeammin: palvelukonsessiot], säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä ei sovelleta 1 artiklan 4 kohdassa määriteltyihin palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin [oikeammin: palvelukonsessioihin], sanotun kuitenkaan rajoittamatta 3 artiklan säännösten soveltamista.”

5 Direktiivin 2004/18 47 artiklassa, jonka otsikkona on ”Taloudelliset ja rahoitusta koskevat voimavarat”, säädetään seuraavaa:

”1. Osoituksena taloudellisen toimijan taloudellisista ja rahoitusta koskevista voimavaroista voidaan yleensä käyttää yhtä tai useampaa seuraavista asiakirjoista:

a) pankkien antamat asianmukaiset lausunnot tai tarvittaessa todiste asianmukaisesta ammatinharjoittajan vastuuvakuutuksesta;

b) yrityksen taseet tai otteet niistä, jos sen valtion lainsäädännössä, johon talouden toimija on sijoittautunut, edellytetään taseen julkistamista;

c) kokonaisliikevaihtoa koskeva lausunto ja tarvittaessa hankintasopimuksen kohteena olevan toimialan liikevaihto enintään kolmelta viimeiseltä saatavilla olevalta tilikaudelta sen mukaan, milloin talouden toimija on perustettu tai se on aloittanut toimintansa, siltä osin kuin tällaiset liikevaihtoa koskevat tiedot ovat saatavilla.

2. Taloudellinen toimija voi tarvittaessa tiettyä hankintasopimusta varten käyttää muiden yksiköiden voimavaroja riippumatta sen ja näiden yksiköiden välisten yhteyksien oikeudellisesta luonteesta. Sen on tässä tapauksessa osoitettava hankintaviranomaisille, että sillä on käytettävissään tarvittavat keinot, esittämällä esimerkiksi todisteen näiden yksiköiden tätä koskevasta sitoumuksesta.

3. Edellä 4 artiklassa tarkoitettu taloudellisten toimijoiden ryhmittymä voi samoin edellytyksin käyttää hyväksi ryhmittymään kuuluvien toimijoiden taikka muiden yksiköiden voimavaroja.

4. Hankintaviranomaisten on hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä ilmoitettava, mikä tai mitkä 1 kohdassa tarkoitetuista asiakirjoista niille on esitettävä ja mitä muita asiakirjoja on toimitettava.

5. Jos taloudellinen toimija ei hyväksyttävästä syystä voi toimittaa hankintaviranomaiselle sen pyytämiä asiakirjoja, se saa osoittaa taloudelliset ja rahoitusta koskevat voimavaransa jollain muulla hankintaviranomaisen hyväksymällä asiakirjalla.”

6 Direktiivi 2004/18 on kumottu 26.2.2014 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2014/24/EU (EUVL 2014, L 94, s. 65).

Italian oikeus

7 Kiireellisistä toimenpiteistä verotuksen yksinkertaistamisen sekä valvontamenettelyjen tehostamisen ja vahvistamisen alalla 2.3.2012 annetun asetuksen nro 16 (decreto-legge n. 16 – Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento; GURI nro 52, 2.3.2012, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna ja laiksi muunnettuna 26.4.2012 annetulla lailla nro 44 (GURI nro 99, 28.4.2012, Supplemento ordinario) (jäljempänä vuoden 2012 asetus), 10 §:n 9 octies ja 9 novies momentissa säädetään seuraavaa:

”9 octies Tämän momentin säännösten tarkoituksena on sellaisten säännösten uudelleenjärjestämisessä, jotka koskevat yleisölle tarjottavia pelejä, mukaan lukien vedonlyönti urheilutapahtumista, myös hevosurheiluun liittyvistä tapahtumista, ja muista kuin urheiluun liittyvistä tapahtumista, edistää mainittua uudelleenjärjestämistä yhtenäistämällä ensiksi sellaisten konsessioiden voimassaolon päättymisajankohdat, jotka koskevat kyseisten vetojen keräämistä, noudattaen vaatimusta sellaisten henkilöiden valintaa koskevien kansallisten sääntöjen mukauttamisesta, jotka valtion lukuun keräävät vetoja urheilutapahtumista, myös hevosurheiluun liittyvistä tapahtumista, ja muista kuin urheiluun liittyvistä tapahtumista, Euroopan unionin tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-72/10 ja C-77/10 16.12.2012 antamassa tuomiossa vahvistettuihin periaatteisiin. Tässä tarkoituksessa

Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato [valtionmonopolien riippumaton hallintoviranomainen], ottaen huomioon mainittujen vetojen keräämistä koskevien konsessioiden ryhmän seuraavan voimassaolon päättymisen, käynnistää välittömästi ja joka tapauksessa viimeistään 31.7.2012 tarjouspyyntömenettelyn mainittuja vetoja keräävien henkilöiden valitsemiseksi noudattaen kuitenkin vähintään seuraavia kriteereitä:

a) osallistumismahdollisuus henkilöille, jotka jo harjoittavat vetojen keräämistä jossakin Euroopan talousalueen valtiossa, jossa niillä on sääntömääräinen tai operatiivinen kotipaikka, kyseisen valtion oikeusjärjestyksessä voimassa olevien säännösten mukaisesti annetun pätevän ja tehokkaan luvan perusteella ja jotka myös täyttävät Amministrazione autonoma dei monopoli di Staton määrittämät hyvää mainetta, luotettavuutta sekä taloudellista tilannetta ja vakavaraisuutta koskevat vaatimukset, kun huomioon otetaan alaan liittyvät 13.12.2010 annetun lain nro 220 säännökset sekä 6.7.2011 annetun asetuksen nro 98, sellaisena kuin se on muutettuna ja laiksi muunnettuna 15.7.2011 annetulla lailla nro 111, säännökset

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

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

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

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

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

9 novies Edellä 9 octies momentissa tarkoitetut vetojen keräämistä koskevien sellaisten konsessioiden haltijat, joiden voimassaolo päättyy 30.6.2012, jatkavat vetojen keräämistä, kunnes edellä mainitun momentin mukaisesti myönnettyjä konsessioita koskevat sopimukset on tehty. Kumotaan 6.7.2011 annetun asetuksen nro 98, sellaisena kuin se on muutettuna ja laiksi muunnettuna 15.7.2011 annetulla lailla nro 111, 24 §:n 37 ja 38 momentti, 30.12.2004 annetun lain nro 311 1 §:n 287 momentin e kohta sekä 4.7.2006 annetun asetuksen nro 223, sellaisena kuin se on muutettuna ja laiksi muunnettuna 4.8.2006 annetulla lailla nro 248, 38 §:n 4 momentin e kohta.”

8 Italian viranomaiset käynnistivät vuoden 2012 aikana tarjouspyyntömenettelyjä vuoden 2012 asetuksen mukaisesti. Konsessioiden myöntämistä ja sopimusten allekirjoittamista koskevien vastaavan hankintailmoituksen (jäljempänä Monti-hankintailmoitus) liitteenä olevien hallinnollisten sääntöjen 3.2 §:ssä velvoitettiin alle kaksi vuotta olemassa olleet tarjoajat, joiden pelitoiminnan harjoittamiseen liittyvät kokonaistulot ovat kahden edellisen tilikauden aikana olleet alle kaksi miljoonaa euroa, toimittamaan vähintään kahden pankin antamia asianmukaisia todistuksia, jotka todistavat niiden taloudelliset ja rahoitusta koskevat voimavarat.

9 Direktiivi 2004/18 on saatettu osaksi Italian oikeusjärjestystä julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevista sopimuksista direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY täytäntöönpanemiseksi annetulla asetuksella nro 163 (decreto legislativo n. 163 – Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) (GURI nro 100, 2.5.2006, Supplemento ordinario).

10 Mainitun asetuksen 41 §:n mukaan hankintaviranomainen täsmentää, mitkä ovat edellytykset, joiden on täytyttävä suorituksen täytäntöönpanemiseksi vaadittujen taloudellisten ja rahoitusta koskevien voimavarojen osoittamiseksi. Saman pykälän mukaan kuitenkin kilpailija, joka ei voi hyväksyttävistä syistä toimittaa vaadittuja pankki- tai tilintarkastusasiakirjoja, voi osoittaa nämä voimavaransa jollain muulla hankintaviranomaisen hyväksymällä asiakirjalla.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

11 Questura di Reggio Calabrian (Italia) (Calabrian alueen poliisiviranomainen) hallinnollisen poliisin yksiköiden tehdessä 6.2.2015 tarkastuksen Polistenassa (Italia) sijaitsevaan Politanòn johtamaan liikkeeseen nimeltä Betuniq, joka kuuluu Maltan oikeuden mukaan perustettuun UniqGroup Ltd -yhtiöön, kyseiset yksiköt totesivat, että siellä harjoitetaan vetojen keräämistoimintaa ilman etukäteen myönnettyä konsessiota.

12 Tribunale di Palmin (Palmin alioikeus, Italia) Giudice per le indagini preliminari (esitutkinnasta vastaava tuomari) määräsi tämän vuoksi 13.2.2015 tekemällään päätöksellä edellä mainitussa toiminnassa käytettyjen hyödykkeiden takavarikon.

13 Politanò haki tähän päätökseen muutosta ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vedoten siihen, että jotkin Monti-hankintailmoituksen ehdot ovat SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan vastaisia.

14 Pääasian muutoksenhakijan mukaan hänen menettelyään ei voida pitää rikoksena, sillä vetojen keräämistä urheilutapahtumissa maltalaisen UniqGroup-yhtiön lukuun on pidettävä lainmukaisena, koska sisäiset oikeussäännöt ovat ristiriidassa SEUT 49 artiklan ja SEUT 56 artiklan kanssa.

15 Hän väittää tämän osalta, että UniqGroup oli suljettu vuonna käynnistetyn 2012 tarjouspyyntömenettelyn ulkopuolelle sillä perusteella, ettei se ollut esittänyt kahden eri pankin antamaa kahta todistusta taloudellisista ja rahoitusta koskevista voimavaroista, kuten Monti-hankintailmoitukseen liitettyjen hallinnollisten määräysten 3.2 §:ssä vaadittiin.

16 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tarjouspyyntömenettelyssä, jossa eri jäsenvaltioihin sijoittautuneet rahapelitoiminnan harjoittajat kilpailivat keskenään, oli ehdottomasti noudatettava direktiivin 2004/18 47 artiklaa, jonka mukaan on mahdollista arvioida talouden toimijoiden taloudellisia ja rahoitusta koskevia voimavaroja ”jollain muulla hankintaviranomaisen hyväksymällä asiakirjalla”.

17 Se, että italialaiset viranomaiset määrittelivät tarjouspyyntömenettelyyn osallistumiselle tiukat edellytykset, olisi ehdottomasti pitänyt sovittaa yhteen mahdollisimman laajaa osallistumista tarjouspyyntömenettelyyn koskevan periaatteen kanssa, koska kaikille kiinnostuneille on taattava mahdollisuus osoittaa taloudelliset ja rahoitusta koskevat voimavaransa jollain muulla kuin hankintaviranomaisen vaatimalla asiakirjalla, joka katsotaan asianmukaiseksi.

18 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tästä seuraa, että näiden viranomaisten olisi pitänyt mainita nimenomaisesti perusteet, joita pidettiin edellytettyjen taloudellisten ja rahoitusta koskevien voimavarojen toteennäyttämiseksi asianmukaisina ja hyödyllisinä, jotta jokainen tarjoaja voisi joka tapauksessa osoittaa tämän tehokkaasti.

19 Kyseinen tuomioistuin kuitenkin katsoo, että tässä tapauksessa UniqGroup ei pystynyt Monti-hankintailmoitukseen liitettyjen hallinnollisten määräysten takia osoittamaan taloudellisia ja rahoitusta koskevia voimavarojaan muulla tavoin kuin siinä määritellyillä asiakirjoilla.

20 Tribunale di Reggio Calabria (Reggio Calabrian tuomioistuin, Italia) on tämän johdosta päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko SEUT 49 [artiklaa] ja yhdenvertaisen kohtelun periaatetta sekä tehokkuusperiaatetta tulkittava siten, että ne ovat esteenä onnenpelejä koskevalle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan konsessioiden myöntämiseksi on järjestettävä ([vuoden 2012 asetuksen 10] §:n 9 octies [momentissa] säädetyn mukaisesti) uusi tarjouspyyntömenettely, jonka ehtojen mukaan yhtiö voidaan sulkea menettelyn ulkopuolelle taloudellisia ja rahoitusta koskevia voimavaroja koskevan edellytyksen täyttämättä jäämisen vuoksi, kun kahden eri rahoituslaitoksen antaman kahden pankkiasiakirjan toimittamiselle ei ole säädetty muita vaihtoehtoja?

2) Onko direktiivin 2004/18 47 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä onnenpelejä koskevalle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan konsessioiden myöntämiseksi on järjestettävä ([vuoden 2012 asetuksen 10] §:n 9 octies [momentissa] säädetyn mukaisesti) uusi tarjouspyyntömenettely, jonka [ehtojen mukaan yhtiö voidaan sulkea menettelyn ulkopuolelle] taloudellisia ja rahoitusta koskevia voimavaroja koskevan edellytyksen täyttämättä jäämisen vuoksi, kun ylikansallisessa oikeudessa säädetyn kaltaisista vaihtoehtoisista asiakirjoista ja vaihtoehdoista ei ole säädetty?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

21 Italian hallitus ja Euroopan komissio katsovat, jälkimmäinen ainoastaan toisen kysymyksen osalta, että ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta, koska sen esittämistä koskevassa päätöksessä ei esitellä riittävästi asiaa koskevaa tosiseikastoa, jotta unionin tuomioistuin voisi antaa hyödyllisen vastauksen.

22 Tältä osin on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämillä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen 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 (tuomio 22.1.2015, Stanley International Betting ja Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

23 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa myös, että jotta unionin oikeutta voitaisiin tulkita siten, että tulkinta olisi kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen, sen on määritettävä esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat tai ainakin selostettava ne tosiseikkoja koskevat lähtökohdat, joihin nämä kysymykset perustuvat. Ennakkoratkaisupyynnössä on lisäksi ilmoitettava täsmällisesti ne syyt, joiden perusteella kansallinen tuomioistuin pyytää unionin oikeuden tulkintaa ja on päätynyt siihen, että ennakkoratkaisukysymysten esittäminen unionin tuomioistuimelle on tarpeellista (tuomio 22.1.2015, Stanley International Betting ja Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

24 Unionin tuomioistuin on lisäksi jo todennut, että tämän tuomion 22 ja 23 kohdassa mainitut vaatimukset pystytään helpommin täyttämään, jos ennakkoratkaisupyynnön asiayhteys on jo hyvin tunnettu (ks. erityisesti määräys 17.7.2014, 3D I, C-107/14, ei julkaistu, EU:C:2014:2117, 12 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

25 Ennakkoratkaisupyynnössä ilmenee kuitenkin yhtäältä, että siinä kuvataan riittävän selvästi ja tarkasti pääasiaa koskevat oikeudelliset seikat ja tosiseikat, ja toisaalta, että sen sisältämien seikkojen perusteella voidaan määrittää esitettyjen kysymysten laajuus, kuten eri hallitusten ja komission kirjalliset huomautukset sitä paitsi osoittavat.

26 Näin ollen on todettava, että ennakkoratkaisupyyntö on otettava tutkittavaksi.

Toinen kysymys

27 Toisella kysymyksellään, jota on tarkasteltava ensiksi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee pääasiallisesti, onko direktiivin 2004/18 47 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle pääasiassa kyseessä olevalle kansalliselle säännökselle, jonka mukaan toimijoille, jotka haluavat jättää tarjouksensa tarjouspyyntömenettelyssä, jonka tarkoituksena on myöntää onnenpelien ja vedonlyönnin alan konsessioita, asetetaan velvollisuus todistaa taloudelliset ja rahoitusta koskevat voimavaransa vähintään kahden pankin antamilla lausunnoilla ja jossa ei anneta mahdollisuutta näiden voimavarojen osoittamiseen jollain muulla asiakirjalla.

28 Aluksi on tutkittava, soveltuuko mainittu direktiivi pääasian kaltaiseen asiaan.

29 Näiltä osin on täsmennettävä, että direktiivi 2004/18 koskee julkisia hankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjä eikä menettelyjä, joiden tarkoituksena on myöntää palvelukonsessioita, koska direktiivin 17 artiklan mukaan tätä direktiiviä ei sovelleta viimeksi mainittuihin. Tässä viimeksi mainitussa säännöksessä suljetaan nimenomaisesti pois palvelukonsessiot, jotka tämän direktiivin 1 artiklan 4 kohdassa määritellään muutoin samanlaiseksi sopimukseksi kuin julkista palveluhankintaa koskeva sopimus, paitsi että palvelujen suorittamisen vastikkeena on joko yksinomaan oikeus hyödyntää palvelua tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä.

30 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan direktiivin 2004/18 1 artiklan 2 kohdan a ja d alakohdassa ja 4 kohdassa olevia julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten ja palvelukonsession määritelmiä vertailtaessa käy ilmi, että julkisia palveluhankintoja koskevan sopimuksen ja palvelukonsession välinen ero on palvelujen suorittamisesta saatavassa vastikkeessa. Palveluhankintoja koskeva sopimus sisältää vastikkeen, jonka, vaikka se ei olekaan ainoa maksettava vastike, hankintaviranomainen maksaa suoraan palvelun suorittajalle, kun taas palvelukonsessiossa palvelujen suorittamisen vastikkeena on joko yksinomaan oikeus hyödyntää palvelua tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä (ks. tuomio 10.3.2011, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler, C-274/09, EU:C:2011:130, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 Tästä oikeuskäytännöstä ilmenee lisäksi, että vaikka korvaustapa on täten yksi ratkaisevista tekijöistä palvelukonsessioksi luokittelun näkökulmasta, tällainen luokittelu edellyttää sitä, että konsessionsaaja ottaa kantaakseen kyseisiin palveluihin liittyvän liiketoiminnallisen riskin, ja että jos palvelujen suorittamiseen liittyvää riskiä ei siirretä palvelun suorittajalle, kyseinen toimenpide on palveluhankintaa koskeva sopimus eikä palvelukonsessio (ks. vastaavasti tuomio 10.3.2011, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler, C-274/09, EU:C:2011:130, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

32 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 51 kohdassa esittänyt, pääasiassa kyseessä olevassa tilanteessa yhtältä palveluntarjoaja ei saa korvausta hankintaviranomaiselta ja toisaalta se vastaa kokonaan vetojen keräys- ja välitystoiminnan harjoittamiseen liittyvästä riskistä.

33 Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaista vedonlyöntien järjestämistä koskevaa konsessiota ei voida luokitella direktiivin 2004/18 1 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa tarkoitetuksi julkisia palveluhankintoja koskevaksi sopimukseksi.

34 Edellä esitetty huomioon ottaen toiseen kysymykseen on vastattava, että mainittua direktiiviä ja erityisesti sen 47 artiklaa on tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännöstö, jolla säännellään konsessioiden myöntämistä onnenpelien alalla, ei kuulu niiden soveltamisalaan.

Ensimmäinen kysymys

35 Aluksi on syytä todeta, että vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ensimmäisen kysymyksensä sanamuodossa viittaakin yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen sekä tehokkuusperiaatteeseen, on todettava, ettei ennakkoratkaisupyynnössä millään tavalla täsmennetä niitä perusteita, joiden perusteella kyseinen tuomioistuin on pääsiassa päätynyt pohtimaan näiden periaatteiden tulkintaa, eikä näiden periaatteiden ja pääasiassa kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön välistä yhteyttä.

36 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään pääasiallisesti, onko SEUT 49 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jonka mukaan toimijoille, jotka haluavat jättää tarjouksensa tarjouspyyntömenettelyssä, jonka tarkoituksena on myöntää onnenpelien ja vedonlyöntien alan konsessioita, asetetaan velvollisuus todistaa taloudelliset ja rahoitusta koskevat voimavaransa vähintään kahden pankin antamilla lausunnoilla ja jossa ei anneta mahdollisuutta näiden voimavarojen osoittamiseen myös muulla tavoin.

37 Ensinnäkin on niin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sijoittautumisvapauteen ja/tai palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvina rajoituksina on pidettävä kaikkia toimenpiteitä, joilla estetään SEUT 49 ja SEUT 56 artiklassa taattujen vapauksien käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään siitä vähemmän houkuttelevaa (ks. tuomio 22.1.2015, Stanley International Betting ja Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen jäsenvaltion säännös, jonka mukaan taloudellisen toiminnan harjoittaminen edellyttää konsession saamista ja jossa asetetaan tässä yhteydessä tarjoajille velvollisuus esittää kahden eri pankkitoimijan antamia todistuksia, on omiaan tekemään talouden toimijoille vähemmän houkuttelevaksi osallistua tarjouspyyntömenettelyyn ja on sen vuoksi omiaan merkitsemään SEUT 49 artiklassa tarkoitettua sijoittautumisvapauden rajoitusta.

39 On kuitenkin muistutettava, että onnenpelejä koskevat säännökset kuuluvat aloihin, joilla jäsenvaltioiden välillä on huomattavia moraalisia, uskonnollisia ja kulttuurillisia eroja. Koska alaa ei ole unionissa yhdenmukaistettu, jokaisella jäsenvaltiolla on laaja harkintavalta siltä osin kuin kyse on niiden asianmukaisimmaksi katsoman kuluttajien ja yhteiskuntajärjestyksen suojan tason valinnasta (ks. vastaavasti tuomio 22.1.2015, Stanley International Betting ja Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, 51 ja 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 Jäsenvaltiot voivat näin ollen vahvistaa vapaasti onnenpelialan politiikkansa tavoitteet ja tarvittaessa määritellä täsmällisesti tavoitellun suojan tason. Jäsenvaltioiden asettamien rajoitusten on kuitenkin täytettävä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut edellytykset muun muassa siltä osin kuin kyse on rajoitusten oikeuttamisesta yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä ja niiden oikeasuhteisuudesta (ks. vastaavasti tuomio 8.9.2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 Näin ollen on tutkittava, voiko pääasiassa kyseessä olevan kaltainen rajoitus olla sallittu poikkeustoimenpiteenä SEUT 51 ja SEUT 52 artiklassa, joita sovelletaan SEUT 62 artiklan nojalla myös palvelujen tarjoamisen vapauteen, nimenomaisesti määrättyjen yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella tai voiko se olla unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti oikeutettu yleistä etua koskevista pakottavista syistä (tuomio 12.6.2014, Digibet ja Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 Käsiteltävässä asiassa Italian hallitus väittää, että kyseessä oleva rajoittava säännös on oikeutettu onnenpeleihin liittyvän rikollisuuden torjuntaa koskevan tavoitteen yhteydessä sen vuoksi, että pyritään varmistamaan laillisen vedonlyöntien keräämistoiminnan jatkuvuus rinnakkaisen laittoman toiminnan kehittymisen hillitsemiseksi ja kuluttajien suojelemiseksi. On siten välttämätöntä, että konsessioiden haltijoiden taloudelliset ja rahoitusta koskevat voimavarat mahdollistavat niille toimintansa kestävän harjoittamisen markkinoilla.

43 Tässä suhteessa on muistutettava, että tällainen tavoite voi olla yleistä etua koskeva pakottava syy, joka voi oikeuttaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen perusvapauksien rajoituksen (ks. vastaavasti tuomio 28.1.2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, 34 ja 35 kohta). Unionin tuomioistuin on lisäksi jo todennut, että onnenpeleihin liittyvän rikollisuuden torjuntaa koskevalla tavoitteella voidaan oikeuttaa rajoittavasta lainsäädännöstä johtuvat perusvapauksien rajoitukset (ks. vastaavasti tuomio 12.9.2013, Biasci ym., C-660/11 ja C-8/12, EU:C:2013:550, 23 kohta ja tuomio 28.1.2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, 32 kohta).

44 On kuitenkin vielä tutkittava, onko pääasiassa kyseessä oleva rajoitus omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän toteutumisen ylittämättä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi, erityisesti varmistamalla, että kyseessä olevalla kansallisella säännöstöllä tosiasiallisesti vastataan kyseisen päämäärän saavuttamisen tarpeeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (ks. vastaavasti tuomio 12.7.2012, HIT ja HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 Siltä osin, onko kyseinen rajoitus omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän toteutumisen, on huomautettava, että pääasiassa kyseessä olevassa säännöksessä vaadittujen kaltaiset kahden eri pankin antamat lausunnot ovat luonteeltaan sellaisia, että niillä osoitetaan tarjoajan taloudelliset ja rahoitusta koskevat voimavarat harjoittaa vedonlyöntien keräämistä.

46 Velvollisuus toimittaa kahden eri pankin antamia lausuntoja on selvästi luonteeltaan sellainen, että sillä voidaan varmistaa, että taloudellisella toimijalla on sellaiset taloudelliset ja rahoitusta koskevat voimavarat, joiden avulla se kykenee täyttämään velvoitteet, joihin se saattaa sitoutua suhteessa voittaviin vedonlyöjiin. Tältä osin unionin tuomioistuin on jo todennut, että tietynsuuruista yhtiöpääomaa koskeva edellytys voi olla hyödyllinen tällaisten taloudellisten ja rahoitusta koskevien voimavarojen varmistamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 15.9.2011, Dickinger ja Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, 77 kohta).

47 On lisäksi määritettävä, ylittääkö, kun otetaan huomioon kansallisilla viranomaisilla onnenpelejä koskevalla alalla, jota ei ole yhdenmukaistettu, oleva laaja harkintavalta määritellä vaatimukset kuluttajien ja yhteiskuntajärjestyksen suojaamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 12.6.2014, Digibet ja Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), velvollisuus toimittaa kahden eri pankin antamat kaksi lausuntoa sen, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, mikä on arvioitava ottamalla huomioon kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten päämäärät ja se suojan taso, jonka ne haluavat turvata (ks. tuomio 15.9.2011, Dickinger ja Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48 Tässä yhteydessä on muistettava, kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 80 ja 81 kohdassa pääasiallisesti todennut, että kun otetaan huomioon onnenpelialan taloudellisen toiminnan erityisluonne, alle kaksi vuotta olemassa olleille onnenpelitoiminnan harjoittajille, joiden pelitoiminnan

harjoittamiseen liittyvät kokonaistulot ovat kahden edellisen tilikauden aikana olleet alle kaksi miljoonaa euroa, asetettu vaatimus toimittaa vähintään kahden pankin antamia asianmukaisia lausuntoja ei näytä ylittävän sitä, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

49 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on kuitenkin unionin tuomioistuimen antamat tiedot huomioon ottaen tarkastaa uusien konsessioiden myöntämiseen liittyviä olosuhteita koskevassa kokonaisarvioinnissa, täyttävätkö asianomaisen jäsenvaltion asettamat rajoitukset niiden oikeasuhteisuudelle unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut edellytykset (ks. vastaavasti tuomio 12.6.2014, Digibet ja Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

50 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että SEUT 49 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jossa toimijoille, jotka haluavat jättää tarjouksensa tarjouspyyntömenettelyssä, jonka tarkoituksena on myöntää onnenpelien ja vedonlyöntien alan konsessioita, asetetaan velvollisuus todistaa taloudelliset ja rahoitusta koskevat voimavaransa vähintään kahden pankin antamilla lausunnoilla ja jossa ei anneta mahdollisuutta näiden voimavarojen osoittamiseen myös muulla tavoin, jos tällainen säännös voi täyttää oikeasuhteisuudelle unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut edellytykset, minkä tarkistaminen kuuluu kansallisen tuomioistuimen tehtäviin.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

1) **Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 31.3.2004 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2004/18/EY, sellaisena kuin se on kyseessä pääasiassa, ja erityisesti sen 47 artiklaa on tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännöstö, jolla säännellään konsessioiden myöntämistä onnenpelien alalla, ei kuulu niiden soveltamisalaan.**

2) **SEUT 49 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jossa toimijoille, jotka haluavat jättää tarjouksensa tarjouspyyntömenettelyssä, jonka tarkoituksena on myöntää onnenpelien ja vedonlyöntien alan konsessioita, asetetaan velvollisuus todistaa taloudelliset ja rahoitusta koskevat voimavaransa vähintään kahden pankin antamilla lausunnoilla ja jossa ei anneta mahdollisuutta näiden voimavarojen osoittamiseen myös muulla tavoin, jos tällainen säännös voi täyttää oikeasuhteisuudelle unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut edellytykset, minkä tarkistaminen kuuluu kansallisen tuomioistuimen tehtäviin.**

Allekirjoitukset