

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

6 päivänä maaliskuuta 2007\*

Yhdistetyissä asioissa C-338/04, C-359/04 ja C-360/04,

joissa on kyse EY 234 artiklaan perustuvista ennakkoratkaisupyynnöistä, jotka Tribunale di Larino (Italia) (C-338/04) ja Tribunale di Teramo (Italia) (C-359/04 ja C-360/04) ovat esittäneet 8. ja 31.7.2004 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet yhteisöjen tuomioistuimeen 6. ja 18.8.2004, rikosoikeudenkäynneissä, joissa vastaajina ovat

**Massimiliano Placanica** (C-338/04),

**Christian Palazzese** (C-359/04) ja

**Angelo Sorricchio** (C-360/04),

\* Oikeudenkäyntikieli: italia.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas ja K. Lenaerts sekä tuomarit J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann (esittelevä tuomari), G. Arestis, A. Borg Barthet ja M. Ilešič,

julkisasiamies: D. Ruiz-Jarabo Colomer,  
kirjaaja: johtava hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 7.3.2006 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Placanica ja Palazzese, edustajanaan avvocatessa D. Agnello,
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- Sorricchio, edustajinaan avvocato R. A. Jacchia, avvocato A. Terranova, avvocato I. Picciano ja avvocato F. Ferraro,

- Italian hallitus, asiamiehenään I. M. Braguglia, avustajinaan avvocato dello Stato A. Cingolo ja avvocato dello Stato F. Sclafani (C-338/04, C-359/04 ja C-360/04),
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- Belgian hallitus, asiamiehenään aluksi D. Haven, sittemmin M. Wimmer, avustajinaan advocaat P. Vlaemminck ja advocaat S. Verhulst (C-338/04),
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- Saksan hallitus, asiamiehinään C.-D. Quassowski ja C. Schulze-Bahr (C-338/04),
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- Espanjan hallitus, asiamiehenään F. Díez Moreno (C-338/04, C-359/04 ja C-360/04),
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- Ranskan hallitus, asiamiehinään G. de Bergues ja C. Bergeot-Nunes (C-338/04),
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- Itävallan hallitus, asiamiehenään H. Dossi (C-338/04, C-359/04 ja C-360/04),

- Portugalin hallitus, asiamiehinään L. I. Fernandes ja A. P. Barros (C-338/04, C-359/04 ja C-360/04), avustajanaan advogado J. L. da Cruz Vilaça (C-338/04),
  
- Suomen hallitus, asiamiehenään T. Pynnä (C-338/04),
  
- Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään E. Traversa (C-338/04, C-359/04 ja C-360/04),

kuultuaan julkisasiamiehen 16.5.2006 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

### **tuomion**

<sup>1</sup> Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat EY 43 ja EY 49 artiklan tulkintaa.

- 2 Nämä kysymykset on esitetty rikosoikeudenkäynneissä, joissa vastaajina ovat Placanica, Palazzese ja Sorricchio ja jotka koskevat vetojen keräämistä koskevan Italian lainsäädännön rikkomista. Näissä oikeudenkäynneissä on kyse samankaltaisista oikeussäännöistä ja tosiseikoista kuin asiassa C-67/98, Zenatti, 21.10.1999 annetussa tuomiossa (Kok. 1999, s. I-7289) ja asiassa C-243/01, Gambelli ym., 6.11.2003 annetussa tuomiossa (Kok. 2003, s. I-13031).

### **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

- 3 Italian lainsäädännössä säädetään, että osallistuminen rahapelien järjestämiseen vetojen kerääminen mukaan luettuna edellyttää toimilupaa ja poliisin myöntämää lupaa. Tämän lainsäädännön rikkominen johtaa rangaistusseuraamuksiin, joista mahdollinen enimmäisrangaistus on kolmen vuoden vankeusrangaistus.

### *Toimiluvat*

- 4 Toimilupien myöntämisestä urheilutapahtumiin liittyvien vedonlyöntien järjestämiseen vastasivat vuoteen 2002 saakka Comitato olimpico nazionale italiano (Italian kansallinen olympiakomitea, jäljempänä CONI) ja Unione nazionale per l'incremento delle razze equine (kansallinen hevosjalostusliitto, jäljempänä UNIRE), joilla oli toimivalta järjestää niiden valvonnassa järjestettyihin tai niiden valvonnassa tapahtuneisiin urheilutapahtumiin liittyviä vedonlyöntejä. Tämä ilmenee 14.4.1948 annetusta asetuksesta nro 496 (GURI nro 118, 14.4.1948), 28.12.1995 annetun lain nro 229 (GURI nro 302, 29.12.1995, supplemento ordinario) 3 §:n 229 momentista ja 23.12.1996 annetun lain nro 662 (GURI nro 303, 28.12.1996, supplemento ordinario) 3 §:n 78 momentista.

- 5 Talous- ja valtiovarainministeriön 2.6.1998 antamalla asetuksella nro 174 (GURI nro 129, 5.6.1998; jäljempänä asetus nro 174/98) vahvistettiin erityissääntöjä toimilupien myöntämiseen CONIn osalta ja tasavallan presidentin 8.4.1998 antamalla asetuksella nro 169 (GURI nro 125, 1.6.1998) UNIREn osalta.
  
- 6 CONIn myöntämien toimilupien osalta asetuksessa nro 174/98 säädettiin, että lupien myöntäminen tapahtuisi tarjouskilpailuissa. Lupia myöntäessään CONIn piti muun muassa huolehtia toimiluvan haltijoiden osaksrakenteen avoimuudesta ja vetojen keräämis- ja hyväksymispisteiden järkevästä jakautumisesta maan alueella.
  
- 7 Osaksrakenteen avoimuuden takaamiseksi asetuksen nro 174/98 2 §:n 6 momentissa säädettiin, että jos toimiluvan haltija oli pääomayhtiö, äänioikeutetut osakkeet oli annettava luonnollisten henkilöiden, avointen yhtiöiden tai kommandiittiyhtiöiden nimiin eikä niitä voinut luovuttaa pelkällä siirrolla.
  
- 8 UNIREn osalta toimilupien myöntämistä koskeneet säännökset olivat vastaavanlaiset.
  
- 9 Vuonna 2002 CONIn ja UNIREn toimivalta urheilutapahtumiin liittyvien vedonlyöntien alalla siirrettiin tiettyjen lainsäädännön muutosten seurauksena Ammini-

strazione Autonoma dei Monopoli di Statolle (valtion monopoliien itsenäinen hallintoelin), joka toimii Italian talous- ja valtiovarainministeriön alaisuudessa.

- 10 Tässä yhteydessä 27.12.2002 annetun lain nro 289 (GURI nro 305, 31.12.2002, supplemento ordinario; jäljempänä vuoden 2003 verolaki) 22 §:n 11 momentilla tehdyn muutoksen nojalla kaikki pääomayhtiöt täysin niiden muodosta riippumatta voivat vastedes osallistua toimilupien myöntämistä koskeviin tarjouskilpailuihin.

*Poliisin myöntämät luvat*

- 11 Poliisin myöntämän luvan voivat saada yksinomaan ne, joilla on toimilupa tai lupa, jonka on myöntänyt ministeriö tai muu sellainen toimielin, jolle on lain mukaan varattu oikeus vedonlyöntien järjestämiseen tai hyödyntämiseen. Nämä edellytykset ilmenevät yleisen turvallisuuden alan lainsäädännön yhtenäisen tekstin hyväksymisestä 18.6.1931 annetun kuninkaan asetuksen nro 773 (Regio Decreto n° 773, Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, GURI nro 146, 26.6.1931) 88 §:stä, sellaisena kuin se on muutettuna 23.12.2000 annetun lain nro 388 (GURI nro 302, 29.12.2000, supplemento ordinario; jäljempänä kuninkaan asetus) 37 §:n 4 momentilla.
- 12 Lisäksi kuninkaan asetuksen 11 ja 14 §:stä yhdessä ilmenee, että henkilö, joka on tuomittu tiettyihin rangaistuksiin tai tiettyistä rikoksista, joihin kuuluvat erityisesti

nuhteettomuuteen ja hyviin tapoihin liittyvät tai rahapelilainsäädäntöä koskevat rikkomukset, eivät voi saada poliisin myöntämää lupaa.

- 13 Kun lupa on myönnetty, sen haltijan on kuninkaan asetuksen 16 §:n nojalla päästettävä poliisiviranomaiset milloin tahansa toimitiloihin, joissa harjoitetaan luvanvaraista toimintaa.

### *Rangaistusseuraamukset*

- 14 Toimenpiteistä luvattomien pelien ja vedonlyöntien alalla sekä urheilutapahtumien asianmukaisen kulun suojelemisesta 13.12.1989 annetun lain nro 401 (GURI nro 294, 18.12.1989) 4 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna lain nro 388 37 §:n 5 momentilla (jäljempänä laki nro 401/89), säädetään seuraavat rangaistusseuraamukset laittomasta osallistumisesta rahapelien järjestämiseen:

”1. Joka laittomasti osallistuu sellaisten arpajaisten, vedonlyöntien tai veikkauspelien järjestämiseen, joihin valtiolla tai toimiluvan saaneella oikeushenkilöllä on lain mukaan yksinoikeus, on tuomittava vankeuteen vähintään kuudeksi kuukaudeksi ja enintään kolmeksi vuodeksi. Samaan rangaistukseen on tuomittava se, joka järjestää vedonlyöntejä tai veikkauspelejä CONIn, sen valvonnassa olevien elinten tai UNIREn järjestämien urheilutapahtumien yhteydessä. Joka laittomasti osallistuu sellaisten vedonlyöntien julkiseen järjestämiseen, joiden kohteena ovat muut ihmisten tai eläinten väliset kilpailut tai taitopelit, on tuomittava vankeuteen vähintään kolmeksi kuukaudeksi ja enintään vuodeksi sekä vähintään miljoonan liiran suuruiseen sakkoon. – –



2. Joka mainostaa 1 momentissa kuvatulla tavalla järjestettyjä kilpailuja, pelejä tai vedonlyöntejä olematta kuitenkaan rikoskumppani kyseisessä momentissa määriteltyyn rikokseen, on tuomittava vankeuteen enintään kolmeksi kuukaudeksi sekä vähintään 100 000:n ja enintään miljoonan liiran suuruiseen sakkoon.

3. Joka osallistuu 1 momentissa kuvatulla tavalla järjestettyihin kilpailuihin, peleihin tai vedonlyönteihin olematta kuitenkaan rikoskumppani kyseisessä momentissa määriteltyyn rikokseen, on tuomittava vankeuteen enintään kolmeksi kuukaudeksi tai vähintään 100 000:n ja enintään miljoonan liiran suuruiseen sakkoon.

--

4 a. Tässä pykälässä säädettyjä seuraamuksia sovelletaan henkilöön, joka ilman [kuninkaan asetuksen] 88 §:ssä tarkoitettua toimilupaa tai lupaa harjoittaa Italiassa toimintaa, jossa hyväksytään tai kerätään millaisia tahansa vetoja, jotka lyödään Italiassa tai ulkomailla, mukaan lukien puhelimitse tai muuten televiestimien välityksellä harjoitettu toiminta, taikka jossa millä tahansa tavalla edistetään tällaista vetojen hyväksymistä ja keräämistä.

-- ”

*Corte suprema di cassazione oikeuskäytäntö*

- 15 Asiassa nro 111/04 26.4.2004 antamassaan tuomiossa (jäljempänä Gesualdi-tuomio) Corte suprema di cassazione (Italia) joutui tutkimaan Italian rahapelilainsäädännön yhteensoveltuvuutta EY 43 ja EY 49 artiklan kanssa. Analyysinsä päätteeksi tämä tuomioistuin päätyi siihen, että kyseinen lainsäädäntö ei ole ristiriidassa EY 43 ja EY 49 artiklan kanssa.
- 16 Gesualdi-tuomiossa Corte suprema di cassazione toteaa, että Italian lainsäätäjät on jo vuosikautia noudattanut kasvun politiikkaa rahapelialalla ilmeisenä tavoitteenaan lisätä verotuloja ja että Italian lainsäädännölle ei voida etsiä oikeutusta kuluttajansuojan, kuluttajien pelialttiuden rajoittamisen tai pelitarjonnan rajoittamisen tavoitteesta. Sen sijaan se yksilöi Italian lainsäädännön todelliseksi tavoitteeksi halun kanavoida rahapelitoiminta valvottavissa oleviin piireihin, jotta voidaan välttää tämän toiminnan hyväksikäyttö rikoksiin. Tämän vuoksi Italian lainsäädännössä valvotaan henkilöitä, jotka järjestävät vedonlyöntejä ja veikkauspelejä, sekä paikkoja, joissa tämä tapahtuu. Corte suprema di cassazione katsoo, että näillä tavoitteilla sellaisinaan voidaan oikeuttaa rajoitukset sijoittautumisvapauten ja palvelujen tarjoamisen vapauteen.
- 17 Mitä tulee edellytyksiin, joilla pyrittiin takaamaan toimiluvan haltijoiden osakasrakenteen avoimuus ja joiden seurauksena muun muassa suljettiin toimilupia koskeneiden tarjouskilpailujen ulkopuolelle yhtiöt, joiden yksittäisiä osakkaita ei

voitu joka hetki yksilöidä, Corte suprema di cassazione toteaa Gesualdi-tuomiossa, että Italian lainsäädännössä ei syrjitä edes välillisesti millään tavoin ulkomaisia yhtiöitä, koska sen vaikutuksesta tarjouskilpailujen ulkopuolelle ei suljeta yksinomaan ulkomaisia pääomayhtiöitä, joiden osakkaita ei voida yksilöidä täsmällisesti, vaan myös kaikki italialaiset pääomayhtiöt, joiden osakkaita ei voida yksilöidä täsmällisesti.

## **Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset**

### *Toimilupien myöntäminen*

- 18 Asiakirja-aineistosta ilmenee, että CONI järjesti Italian lainsäädännön mukaisesti 11.12.1998 tarjouskilpailun 1 000 toimiluvan myöntämiseksi urheilukilpailuihin liittyvien vetojen hallinnoimiseen, koska tätä toimilupien määrää oli pidetty nimenomaisen arvion perusteella riittävänä koko Italian alueelle. Samanaikaisesti talous- ja valtiovarainministeriö järjesti 671 uutta toimilupaa koskeneen tarjouskilpailun maa- ja metsätalousministeriön suostumuksella hevoskilpailuihin liittyvien vetojen hyväksymiseksi, ja 329 olemassa ollutta toimilupaa uudistettiin automaattisesti.
- 19 Kyseisten tarjouskilpailujen aikana voimassa olleiden osakasrakenteen avoimuutta koskeneiden säännösten soveltaminen johti muun muassa sellaisten toimijoiden

poissulkemiseen tarjouskilpailuista, jotka olivat yhtiöitä, joiden osakkeet oli noteerattu säännellyillä markkinoilla, koska näiden yhtiöiden yksittäisten osakkaiden jatkuva ja täsmällinen yksilöiminen oli mahdotonta. Näiden tarjouskilpailujen seurauksena vuonna 1999 myönnettiin toimilupia, jotka olivat voimassa kuusi vuotta ja jotka olivat uudistettavissa toiseksi kuuden vuoden ajanjaksoksi.

### *Stanley International Betting Ltd*

- 20 Stanley International Betting Ltd (jäljempänä Stanley) on Englannin oikeuden mukaan perustettu yhtiö, joka kuuluu Stanley Leisure plc -konserniin; Stanley Leisure plc on Englannin oikeuden mukaan perustettu yhtiö, joka on noteerattu Lontoon (Yhdistynyt kuningaskunta) pörssissä. Näiden kahden yhtiön kotipaikka on Liverpoolissa (Yhdistynyt kuningaskunta). Konserni toimii rahapelialalla, ja se on Yhdistyneen kuningaskunnan neljänneksi suurin vedonlyönnin välittäjä ja suurin pelikasinojen pitäjä.
- 21 Stanley on yksi Stanley Leisure plc -konsernin toimintakanavista Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella. Sillä on asianmukainen lupa toimia vedonlyönnin välittäjänä kyseisessä valtiossa Liverpoolin kunnan myöntämän luvan nojalla. Britannian viranomaiset valvovat sitä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden noudattamisen osalta, sen toiminnan säännönmukaisuutta valvotaan sisäisesti ja yksityinen tilintarkastusyhtiö sekä Yhdistyneen kuningaskunnan vero- ja tulliviranomaiset valvovat sitä.
- 22 Koska Stanley halusi toimilupia ainakin 100:lle vetojen hyväksymispisteelle Italiassa, se otti selvää mahdollisuudesta osallistua tarjouskilpailuihin mutta havaitsi, ettei se kyennyt täyttämään edellytyksiä, jotka koskivat osakasrakenteen avoimuutta, koska

se kuului konserniin, joka oli noteerattu säännellyillä markkinoilla. Se ei näin ollen osallistunut tarjouskilpailuun, eikä sillä ole toimilupaa vetojen hallinnointiin.

### *Tiedonsiirtokeskukset*

23 Stanley toimii Italiassa yli 200 toimiston välityksellä; näitä kutsutaan yleisesti tiedonsiirtokeskuksiksi (jäljempänä TSK:t). Nämä tarjoavat palvelujaan yleisölle avoimissa tiloissa, joissa ne antavat vedonlyöjien käyttöön televiestinlinjan, jolla nämä voivat saada yhteyden Stanleyyn palvelimeen, joka sijaitsee Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Vedonlyöjät voivat täten televiestimien välityksellä osoittaa Stanleyille urheiluedonlyöntejä, jotka on valittu Stanleyyn toimittamista tapahtumajärjestelyluetteloista, sekä saada hyväksynnän näistä vedonlyönneistä, maksaa panoksensa ja mahdollisesti saada voittonsa.

24 TSK:ita johtavat itsenäiset toimijat, jotka ovat sopimussuhteessa Stanleyyn. Placanica, Palazzese ja Sorricchio, jotka ovat syytettyinä pääasioissa, ovat Stanleyyn sopimussuhteessa olevia TSK:iden johtajia.

25 Tribunale di Teramon toimittamasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että Palazzese ja Sorricchio olivat ennen toimintansa aloittamista pyytäneet Atrin poliisiprefektuu-

riilta poliisin lupia kuninkaan asetuksen 88 §:n mukaisesti. Näihin pyyntöihin ei ollut vastattu.

*Tribunale di Larinon ennakkoratkaisupyyntö (asia C-338/04)*

- 26 Yleinen syyttäjä katsoi Placanicin syyllistyneen lain nro 401/89 4 §:n 4 a momentissa tarkoitettuun rikokseen, koska tämä oli harjoittanut TSK:n johtajana Stanleyyn lukuun järjestynyttä vetojen keräämistoimintaa ilman edellytettyä poliisin myöntämää lupaa, ja pani vireille rikosoikeudenkäynnin tätä vastaan Tribunale di Larinossa.
- 27 Tällä tuomioistuimella on epäilyjä sen päätelmän perusteltavuudesta, johon Corte suprema di cassazione päätyi Gesualdi-tuomiossaan lain nro 401/89 4 §:n 4 a momentin yhteensoveltuvuudesta yhteisön oikeuden kanssa. Se pohtii, voidaanko Corte suprema di cassazionen mainitsemilla yleistä järjestystä koskevilla tavoitteilla oikeuttaa asianomaiset rajoitukset.
- 28 Tässä tilanteessa Tribunale di Larino on päättänyt lykätä asia käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään arvioimaan lain nro 401/89 4 §:n 4 a momentin yhteensoveltuvuutta sijoittautumisvapautta koskevien EY 43 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen ja rajat ylittävien palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan

EY 49 artiklan kanssa, myös ottaen huomioon Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön (erityisesti asiassa Gambelli ym. annettu tuomio) ja Corte suprema di cassazione (Sezioni Unite) ratkaisun nro 23271/04 [eli Gesualdi-tuomio] välisen tulkintaa koskevan ristiriidan; erityisesti pyydetään selvittämään, voidaanko Italiassa soveltaa syytteessä mainittua rikosoikeudellista lainsäädäntöä, johon on vedottu Massimiliano Placanica vastaan.”

*Tribunale di Teramon ennakkoratkaisupyynnöt (asiat C-359/04 ja C-360/04)*

- 29 Atrin poliisiprefektuuri, joka katsoi Palazzesen ja Sorricchion syyllystyneen järjestyneen toiminnan harjoittamiseen vedonlyöntien keräämisen helpottamiseksi ilman toimilupaa tai poliisin myöntämää lupaa, asetti näiden toimitilat ja laitteet ehkäisevästi takavarikkoon lain nro 401/89 4 §:n 4 a momentin perusteella. Yleisen syyttäjän vahvistettua takavarikot Palazzese ja Sorricchio nostivat kumpikin kanteen näistä toimenpiteistä Tribunale di Teramossa.
- 30 Tribunale di Teramo katsoo, että säännellyillä markkinoilla noteeratuille pääomayhtiöille asetetut rajoitukset, jotka estivät niitä vuonna 1999 osallistumasta viimeimpään tarjouskilpailuun vedonlyöntitoiminnan harjoittamista koskevien toimilupien myöntämiseksi, eivät ole yhteisön oikeuden periaatteiden mukaisia, koska niillä syrjitään ei-italialaisia toimijoita. Näin ollen Tribunale di Larinon tavoin tällä tuomioistuimella on epäilyjä Gesualdi-tuomion perusteltavuudesta.

31 Tässä tilanteessa Tribunale di Teramo on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Voidaanko [EY 43 artiklan ensimmäistä kohtaa ja EY 49 artiklan ensimmäistä kohtaa] tulkita siten, että jäsenvaltioiden on mahdollista väliaikaisesti (6–12 vuoden ajan) poiketa Euroopan unionissa voimassa olevista sijoittautumisoikeutta ja palvelujen vapaata tarjoamista koskevista periaatteista toteuttamalla seuraavanlaisia toimia:

- jäsenvaltio myöntää tietyille oikeussubjekteille tiettyjen palvelujen tarjoamista koskevia toimilupia, jotka ovat voimassa 6–12 vuotta, perustamalla tämän sellaiseen lainsäädäntöön, jolla on aiheutettu tiettyjen kilpailijoiden (ei-italialaisten) sulkeminen sopimuksentekomenettelyn ulkopuolelle
  
- jäsenvaltio muuttaa tätä oikeudellista järjestelmää siitä syystä, että se on yhteensoveltumaton [EY] 43 ja [EY] 49 artiklassa määrättyjen periaatteiden kanssa, ja näin aiemmin menettelyn ulkopuolelle jätetyt oikeussubjektit voivat hekin vastedes osallistua sopimuksentekomenettelyihin
  
- jäsenvaltio ei peruuta aiemmin voimassa olleen ja sijoittautumisvapautta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevien periaatteiden vastaisena pidetyn lainsäädännön nojalla myönnettyjä toimilupia eikä aloita sittemmin näiden periaatteiden mukaisiin uusiin säännöksiin perustuvaa tarjouskilpailua



- jäsenvaltio jatkaa sitä vastoin edelleen menettelyä, jossa se ryhtyy syytetoimenpiteisiin kaikkia sellaisia henkilöitä vastaan, jotka toimivat yhdessä sellaisten oikeussubjektien kanssa, jotka, vaikka niillä lähtöjäsenvaltiossa on lupa tällaisen toiminnan harjoittamiseen, oli suljettu tarjouskilpailun ulkopuolelle nimenomaan edellä mainittujen osallistumisen estävien säännösten vuoksi, jotka on sittemmin kumottu?”

32 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 14.10.2004 antamalla ensimmäisellä määräyksellä asiat C-359/04 ja C-360/04 yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä ja tuomion antamista varten. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 27.1.2006 antamalla toisella määräyksellä asia C-338/04 yhdistettiin asioihin C-359/04 ja C-360/04 suullista käsittelyä ja tuomion antamista varten.

### **Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen**

33 Asiassa C-338/04 kaikki huomautuksia esittäneet hallitukset Belgian hallitusta lukuun ottamatta asettavat esitetyn kysymyksen tutkittavaksi ottamisen kyseenalaiseksi. Asioiden C-359/04 ja C-360/04 osalta Italian ja Espanjan hallitukset pohtivat esitetyn kysymyksen tutkittavaksi ottamista. Asian C-338/04 osalta Portugalin ja Suomen hallitukset väittävät, että Tribunale di Larinon ennakkoratkaisupyynnö ei sisällä riittäviä tietoja kysymykseen vastaamiseksi, kun taas Italian, Saksan, Espanjan ja Ranskan hallitusten mukaan kysymys koskee kansallisen oikeuden eikä yhteisön oikeuden tulkintaa ja siinä pyydetään näin ollen yhteisöjen tuomioistuinta lausumaan kansallisten lainsäädäntönormien yhteensoveltuvuudesta yhteisön oikeuden kanssa. Italian ja Espanjan hallitukset esittävät samanlaisen varauksen asioissa C-359/04 ja C-360/04 esitetyn kysymyksen tutkittavaksi ottamisen osalta.

- 34 Niiden tietojen osalta, jotka yhteisöjen tuomioistuimelle on toimitettava ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä, on muistutettava, että paitsi että yhteisöjen tuomioistuimen on voitava antaa hyödyllisiä vastauksia näiden tietojen perusteella, niiden on myös mahdollistettava se, että jäsenvaltioiden hallitukset sekä muut, joita asia koskee, voivat esittää huomautuksia yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisesti. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että tätä varten on yhtäältä tarpeen, että kansallinen tuomioistuin määrittää esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat tai ainakin selostaa ne tosiseikkoja koskevat lähtökohdat, joihin nämä kysymykset perustuvat. Toisaalta ennakkoratkaisupyynnössä on ilmoitettava täsmällisesti ne syyt, joiden perusteella kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisön oikeuden tulkintaa ja on päätenyt siihen, että ennakkoratkaisukysymysten esittäminen yhteisöjen tuomioistuimelle on tarpeellista. Tässä yhteydessä on välttämätöntä, että kansallinen tuomioistuin antaa edes vähäisen selostuksen niistä syistä, joiden perusteella se on valinnut ne yhteisön oikeuden säännökset ja määräykset, joiden tulkintaa se pyytää, ja siitä, miten nämä oikeussäännöt ja pääasiassa sovellettava kansallinen lainsäädäntö liittyvät toisiinsa (ks. vastaavasti mm. yhdistetyt asiat C-320/90–C-322/90, Telemarsicabruzzo ym., tuomio 26.1.1993, Kok. 1993, s. I-393, Kok. Ep. XIV, s. I-1, 6 kohta; yhdistetyt asiat C-453/03, C-11/04, C-12/04 ja C-194/04, ABNA ym., tuomio 6.12.2005, Kok. 2005, s. I-10423, 45–47 kohta ja asia C-506/04, Wilson, tuomio 19.9.2006, Kok. 2006, s. I-8613, 38 ja 39 kohta).
- 35 Tribunale di Larinon ennakkoratkaisupyynnö (asia C-338/04) täyttää nämä vaatimukset. Sikäli kuin kansalliset oikeussäännöt sekä asianosaisten esittämät argumentit ovat pääosin samanlaiset kuin edellä mainitussa asiassa Gambelli ym., viittaus tähän jälkimmäiseen riitti siihen, että sekä yhteisöjen tuomioistuin että jäsenvaltioiden hallitukset ja muut, joita asia koskee, kykenivät yksilöimään pääasian oikeudenkäynnin kohteen.
- 36 Mitä tulee vastuun jakamiseen EY 234 artiklassa vahvistetun yhteistyöjärjestelmän puitteissa, on totta, että kansallisten säännösten tulkinta kuuluu kansallisille tuomioistuimille eikä yhteisöjen tuomioistuimelle eikä tämän tehtävänä ole lausua

tähän artiklaan perustuvassa menettelyssä kansallisten oikeussääntöjen yhteensoveltuvuudesta yhteisön oikeuden säännösten kanssa. Yhteisöjen tuomioistuimella on sen sijaan toimivalta esittää kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joiden avulla se voi arvioida kansallisten oikeussääntöjen yhteensoveltuvuutta yhteisön oikeuden kanssa (ks. mm. asia C-55/94, Gebhard, tuomio 30.11.1995, Kok. 1995, s. I-4165, 19 kohta ja em. asia Wilson, tuomion 34 ja 35 kohta).

37 Tämän osalta julkisasiamies katsoi perustellusti ratkaisuehdotuksensa 70 kohdassa, että jos Tribunale di Larino esittämää ennakkoratkaisukysymystä (asia C-338/04) tulkitaan kirjaimellisesti, siinä pyydetään yhteisöjen tuomioistuinta lausumaan kansallisen oikeussäännön yhteensoveltuvuudesta yhteisön oikeuden kanssa. Vaikka yhteisöjen tuomioistuin ei voi vastata kysymykseen sellaisena kuin se on muotoiltu, mikään ei kuitenkaan estä sitä antamasta hyödyllistä vastausta kansalliselle tuomioistuimelle siten, että se esittää tälle kaikki yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joiden avulla tämä voi itse arvioida kansallisen oikeuden yhteensoveltuvuutta yhteisön oikeuden kanssa.

38 Tribunale de Teramon esittämässä ennakkoratkaisukysymyksessä (asiat C-359/04 ja C-360/04) puolestaan yksilöidään täsmällisesti tiettyjen kansallisten lainsäädäntötoimien vaikutukset ja tiedustellaan yhteisöjen tuomioistuimelta näiden vaikutusten yhteensoveltuvuutta EY:n perustamissopimuksen kanssa. Näin ollen tässä kysymyksessä ei pyydetä yhteisöjen tuomioistuinta lausumaan kansallisen oikeuden tulkinnasta tai sen yhteensoveltuvuudesta yhteisön oikeuden kanssa.

39 Esitetyt kysymykset on näin ollen otettava tutkittavaksi.

## Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

40 Yhteisöjen tuomioistuimelle toimitetuista asiakirjoista ilmenee, että toimijan, joka haluaa harjoittaa Italiassa rahapelitoimintaa, on noudatettava kansallista lainsäädäntöä, jonka ominaispiirteet ovat seuraavat:

- velvollisuus hankkia toimilupa
  
- kyseisten toimilupien myöntäminen tarjouskilpailuissa, joiden ulkopuolelle on suljettu tiettytyyppiset toimijat ja erityisesti yhtiöt, joiden yksittäiset osakkaat eivät ole yksilöitävissä joka hetki
  
- velvollisuus hankkia poliisin myöntämä lupa
  
- rangaistusseuraamukset asianomaisen lainsäädännön noudattamatta jättämisestä.

41 Ennakkoratkaisukysymyksillä, joita on tarkasteltava yhdessä, kansalliset tuomioistuimet tiedustelevat, ovatko EY 43 ja EY 49 artikla esteenä pääasioissa kyseessä

olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, joka koskee rahapelejä, sikäli kuin sillä on edellä mainitut ominaispiirteet.

- 42 Yhteisöjen tuomioistuin on jo katsonut, että pääasioissa kyseessä olevalla kansallisella lainsäädännöllä rajoitetaan sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta sikäli kuin siinä kielletään rangaistusseuraamusten uhalla rahapelitoiminnan harjoittaminen ilman jäsenvaltion myöntämää toimilupaa tai sen poliisin myöntämään lupaa (em. asia Gambelli ym., tuomion 59 kohta ja tuomiolauselma).
- 43 Yhtäältä rajoitukset, joita on asetettu pääasioissa syytetyille välittäjille, rajoittavat sellaisten Stanleyn kaltaisten, toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden yhtiöiden sijoittautumisvapautta, jotka harjoittavat vetojen keräämistoimintaa toisessa jäsenvaltiossa sellaisista toimistoista muodostuvan organisaation välityksellä, joita ovat esimerkiksi pääasioiden syytettyjen johtamat TSK:t (ks. em. asia Gambelli ym., tuomion 46 kohta).
- 44 Toisaalta pääasioiden syytettyjen kaltaisille välittäjille asetettu kieltö helpottaa sellaisten urheilutapahtumia koskevien vedonlyöntipalvelujen tarjoamista, joita tarjoaa Stanleyn kaltainen palvelujen tarjoaja, joka ei ole sijoittautunut siihen jäsenvaltioon, jossa nämä välittäjät harjoittavat toimintaansa, rajoittaa kyseisen palvelujen tarjoajan oikeutta tarjota vapaasti palvelujaan, vaikka kyseessä olevat välittäjät ovat sijoittautuneet samaan jäsenvaltioon, jossa kyseisten palvelujen vastaanottajat ovat (em. asia Gambelli ym., tuomion 58 kohta).

- 45 Tässä tilanteessa on tutkittava, voivatko pääasioissa kyseessä olevat rajoitukset olla sallittuja EY 45 ja EY 46 artiklassa nimenomaisesti määrättyinä poikkeustoimenpiteinä tai voivatko ne olla yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti oikeutettuja yleistä etua koskevista pakottavista syistä (em. asia Gambelli ym., tuomion 60 kohta).
- 46 Oikeuskäytännössä on hyväksytty tiettyjä yleistä etua koskevia pakottavia syitä, joita ovat esimerkiksi kuluttajansuojan, petosten ehkäisyn ja sen ehkäisyn tavoite, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, sekä yleisesti yhteiskuntajärjestykselle aiheutuvien häiriöiden estäminen (ks. vastaavasti asia C-275/92, Schindler, tuomio 24.3.1994, Kok. 1994, s. I-1039, Kok. Ep. XV, s. I-79, 57–60 kohta; asia C-124/97, Läärä ym., tuomio 21.9.1999, Kok. 1999, s. I-6067, 32 ja 33 kohta ja em. asia Zenatti, tuomion 30 ja 31 kohta sekä em. asia Gambelli ym., tuomion 67 kohta).
- 47 Tässä yhteydessä peleihin ja vedonlyöntiin liittyvien moraalisten, uskonnollisten tai kulttuuristen näkökohtien sekä yksilön tai yhteiskunnan kannalta moraalisesti ja taloudellisesti vahingollisten seurausten vuoksi voi olla perusteltua, että kansallisilla viranomaisilla on riittävästi harkintavaltaa päättää, mitä vaatimuksia on asetettava kuluttajien ja yhteiskuntajärjestyksen suojaamiseksi (em. asia Gambelli ym., tuomion 63 kohta).
- 48 Vaikka jäsenvaltiot voivatkin vahvistaa vapaasti rahapelialan politiikkansa tavoitteet ja tarvittaessa määrittellä täsmällisesti tavoitellun suojan tason, niiden asettamien rajoitusten on kuitenkin täytettävä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut edellytykset niiden oikeasuhteisuuden osalta.
- 49 Näin ollen on tarkasteltava erikseen kunkin kansallisessa lainsäädännössä asetetun rajoituksen osalta muun muassa, onko se omiaan takaamaan sillä tavoitellun,

asianomaisen jäsenvaltion mainitseman päämäärän toteuttamisen ja ylittääkö se sen, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. Näitä rajoituksia on joka tapauksessa sovellettava ilman syrjintää (ks. vastaavasti em. asiat Gebhard, tuomion 37 kohta ja Gambelli ym., tuomion 64 ja 65 kohta sekä asia C-42/02, Lindman, tuomio 13.11.2003, Kok. 2003, s. I-13519, 25 kohta).

### *Toimilupavaatimus*

- 50 Jotta toimija voi toimia Italiassa rahapelialalla, sillä on oltava toimilupa. Käytetyn toimilupajärjestelmän nojalla toimijoiden määrä on rajallinen. Vetojen hyväksymisen osalta toimilupien määrä muita kilpailuja kuin hevosurheilukilpailuja koskevien vetojen hallinnointiin on rajattu tuhanteen samoin kuin niiden toimilupien määrä, jotka koskevat hevosurheilukilpailuja koskevien vetojen hyväksymistä.
- 51 Aluksi on todettava, että se, että tätä toimilupien määrää pidetään näiden kahden kilpailuryhmän osalta riittävänä koko maan alueella nimenomaisen arvion perusteella, kuten asiakirjoista ilmenee, ei sinällään oikeuta tästä seuraavia rajoituksia sijoittautumisvapauteen ja palvelujen tarjoamisen vapauteen.
- 52 Mitä tulee tavoitteisiin, joilla voidaan oikeuttaa nämä rajoitukset, tässä asiassa on tehtävä ero yhtäältä pelimahdollisuuksien vähentämistä koskevan tavoitteen ja

toisaalta, sikäli kuin rahapelitoiminta sallitaan, sen tavoitteen välillä, jonka mukaan rikollisuutta on torjuttava valvomalla rahapelitoiminnan harjoittajia ja kanavoimalla rahapelitoiminta tällä tavoin valvottuihin piireihin.

- 53 Ensimmäisen tavoitetyypin osalta oikeuskäytännöstä ilmenee, että vaikka rajoitukset toimijoiden määrään voidaan periaatteessa oikeuttaa, näillä rajoituksilla on kuitenkin todella pyrittävä vähentämään pelimahdollisuuksia ja rajoittamaan tämän alan toimintaa johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (ks. vastaavasti em. asiat Zenatti, tuomion 35 ja 36 kohta sekä Gambelli ym., tuomion 62 ja 67 kohta).
- 54 Käsiteltävänä olevassa asiassa on kuitenkin kiistatonta Corte suprema di cassazione oikeuskäytännön mukaan, että Italian lainsäätäjät noudattaa rahapelialan kasvun politiikkaa tavoitteenaan lisätä verotuloja ja että Italian lainsäädäntöä ei voida oikeuttaa tavoitteella rajoittaa kuluttajien pelialttiutta tai tavoitteella rajoittaa pelien tarjontaa.
- 55 Itse asiassa sekä Corte suprema di cassazione että Italian hallitus yhteisöjen tuomioistuimelle esittämässään huomautuksissa yksilöivät nimenomaan toisen tavoitetyypin eli tavoitteen kanavoida rahapelitoiminta valvottavissa oleviin piireihin, jotta voidaan estää tämän toiminnan hyväksikäyttö rikollisiin tai vilpillisiin päämääriin, pääasioissa kyseessä olevan Italian lainsäädännön todelliseksi tavoit-



teeksi. Tästä näkökulmasta käsin valvottu rahapelialan kasvun politiikka voi olla täysin johdonmukainen sen tavoitteen kanssa, joka koskee luvattomia eli kiellettyjä pelejä pelaavien ja vetoja lyövien pelaajien houkuttelemista luvallisen ja säännellyn toiminnan piiriin. Kuten Belgian ja Ranskan hallitukset muun muassa totesivat, tämän tavoitteen saavuttamiseksi luvan saaneiden toimijoiden on muodostettava luotettava mutta samanaikaisesti houkutteleva vaihtoehto kielletylle toiminnalle, mikä itsessään voi merkitä laajan pelivalikoiman tarjoamista, tietynlaajuista mainontaa ja turvautumista uusiin jakelutekniikoihin.

56 Italian hallitus on lisäksi maininnut tosiseikkoja, joita ovat muun muassa peli- ja vedonlyöntialan tutkimus, jonka Italian senaatin kuudes pysyvä valiokunta (verotus ja valtion varat) on toteuttanut. Tässä tutkimuksessa katsottiin, että luvaton ja siksi kielletty peli- ja vedonlyöntitoiminta on sellaisenaan huomattava ongelma Italiassa, ja luvallisen ja säännellyn toiminnan laajentaminen voisi poistaa tämän ongelman. Kyseisen tutkimuksen mukaan puolet Italian rahapelialan kokonaisliikevaihdosta saadaan laittomasta toiminnasta. On myös katsottu mahdolliseksi saada mainitun laittoman toiminnan liikevaihdosta takaisin sellainen osa, joka on määrältään ainakin yhtä suuri kuin laissa hyväksytystä toiminnasta syntyvä liikevaihto, laissa hyväksytyä peli- ja vedonlyöntitoimintaa laajentamalla.

57 Toimilupajärjestelmä voi tässä tilanteessa olla tehokas tapa valvoa rahapelitoiminnan harjoittajia, kun tarkoituksena on estää tämän toiminnan hyväksikäyttö rikollisiin tai vilpillisiin päämääriin. Sen sijaan yhteisöjen tuomioistuimella ei ole käytettävissään riittävästi tietoja, jotta se voisi tutkia toimilupien kokonaismäärän rajoittamista yhteisön oikeudesta johtuvien vaatimusten kannalta.

- 58 Ennakkoratkaisupyynnöt esittäneiden tuomioistuinten on selvitettävä, vastaako kansallinen lainsäädäntö, sikäli kuin siinä rajoitetaan rahapelialan toimijoiden määrää, todella Italian hallituksen mainitsemaan tavoitteeseen eli sen estämiseen, että tämän alan toimintaa hyväksikäytetään rikollisiin tai vilpillisiin päämääriin. Ennakkoratkaisupyynnöt esittäneiden tuomioistuinten on niin ikään selvitettävä, täyttävätkö nämä rajoitukset yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvat edellytykset niiden oikeasuhteisuuden osalta.

### *Tarjouskilpailut*

- 59 Tribunale di Teramo (asiat C-359/04 ja C-360/04) korostaa nimenomaisesti sellaisten pääomayhtiöiden, joiden yksittäisiä osakkaita ei kyetty yksilöimään joka hetki, ja siis kaikkien säännellyillä markkinoilla noteerattujen yhtiöiden poissulke- mista toimilupien myöntämistä koskevista tarjouskilpailuista. Euroopan yhteisöjen komissio totesi, että tämän rajoituksen seurauksena tarjouskilpailujen ulkopuolelle suljetaan rahapelialalla tärkeimmät yhteisön toimijat, jotka ovat pääomayhtiöitä, joiden osakkeet on noteerattu säännellyillä markkinoilla.
- 60 Aluksi on todettava, että kysymys niiden edellytysten lainmukaisuudesta, jotka asetettiin vuoden 1999 tarjouskilpailujen yhteydessä, ei suinkaan ole tullut merki- tyksettömäksi vuonna 2002 tapahtuneiden sellaisten lainsäädännön muutosten vuoksi, joiden ansiosta kaikki pääomayhtiöt voivat nyt täysin niiden muodosta riippumatta osallistua tarjouskilpailuihin toimilupien saamiseksi. Kuten Tribunale di Teramo toteaa, koska vuonna 1999 myönnetyt toimiluvat olivat voimassa kuusi vuotta ja ne olivat uudistettavissa kuudeksi vuodeksi ja koska uutta tarjouskilpailua ei tällä välin suunniteltu, säännellyillä markkinoilla noteerattujen pääomayhtiöiden

sekä pääasian syytettyjen kaltaisten välittäjien, jotka saattoivat toimia tällaisten yhtiöiden lukuun, poissulkemisella rahapelialalta saattaa olla vaikutuksia vuoteen 2011 saakka.

- 61 Yhteisöjen tuomioistuin on jo katsonut, että vaikka tarjouskilpailujen ulkopuolelle sulkemista sovelletaan erotuksetta kaikkiin pääomayhtiöihin, jotka on noteerattu säännellyillä markkinoilla ja joita toimitukset voivat kiinnostaa, siitä riippumatta, ovatko ne sijoittautuneet Italiaan vai johonkin toiseen jäsenvaltioon, tarjouskilpailuja koskeva kansallinen lainsäädäntö rajoittaa ensi arviolta sijoittautumisvapautta sikäli kuin ulkomaalaisten toimijoiden puuttuminen toimituksen haltijoiden joukosta johtuu siitä, että tarjouskilpailuja koskevassa Italian lainsäädännössä estetään käytännössä se, että muiden jäsenvaltioiden säännellyillä markkinoilla noteeratut pääomayhtiöt voivat saada toimituksia (em. asia Gambelli ym., tuomion 48 kohta).
- 62 Siitä riippumatta, sovelletaanko säännellyillä markkinoilla noteerattujen pääomayhtiöiden poissulkemista itse asiassa samalla tavoin Italiaan sijoittautuneisiin toimijoihin ja muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin toimijoihin, tämä täydellinen poissulkeminen menee pidemmälle kuin on tarpeen sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka mukaan on pyrittävä estämään se, että rahapelialan toimijat ovat mukana rikollisessa tai vilpillisessä toiminnassa. Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 125 kohdassa, on olemassa sellaisia muita keinoja valvoa rahapelialan toimijoiden tilejä ja toimintaa, joilla rajoitetaan vähemmän sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta ja joihin kuuluu tiedonsaanti niiden edustajista tai pääosakkeenomistajista. Tämä toteamus saa vahvistuksen siitä, että Italian lainsäätäjät on katsonut voivansa kumota kokonaan kyseisen tarjouskilpailujen ulkopuolelle jättämisen vuoden 2003 verolailla korvaamatta sitä muilla rajoittavilla toimenpiteillä.

63 Mitä tulee seurauksiin, jotka perustuvat siihen, että tiettyjen toimijoiden sulkeminen voimassa olevien toimilupien myöntämistä koskeneiden tarjouskilpailujen ulkopuolelle oli laitonta, kansallisessa oikeusjärjestyksessä on vahvistettava menettelysääntöjä, joilla turvataan toimijoiden oikeudet, jotka perustuvat yhteisön oikeuden välittömään oikeusvaikutukseen, siten, että nämä menettelysäännöt eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäisiä tilanteita (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että yhteisön oikeudessa vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate) (ks. asia C-453/99, Courage ja Crehan, tuomio 20.9.2001, Kok. 2001, s. I-6297, 29 kohta ja yhdistetyt asiat C-392/04 ja C-422/04, i-21 Germany ja Arcor, tuomio 19.9.2006, Kok. 2006, s. I-8559, 57 kohta). Sekä vanhojen toimilupien peruuttaminen ja uudelleen jakaminen että uusien toimilupien riittävän suuren määrän kilpailuttaminen voisivat olla sopivia ratkaisuja tältä osin. On kuitenkin joka tapauksessa todettava, että kun Italiassa ei ole järjestetty sellaista toimilupien myöntämismenettelyä, johon voisivat osallistua myös ne toimijat, joilta oli laittomasti evätty mahdollisuus saada toimilupa viimeisimmässä tarjouskilpailussa, tällaisia toimijoita ei voida rangaista toimilupien puuttumisesta.

64 EY 43 ja EY 49 artiklaa on siis tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa suljettiin pois ja lisäksi suljetaan edelleen pois rahapelialalta sellaiset toimijat, jotka ovat pääomayhtiöitä, joiden osakkeet on noteerattu säännellyillä markkinoilla.

### *Poliisin lupaa koskeva vaatimus*

65 Se, että rahapelialan toimijat ja näiden toimipaikat tarkastetaan aluksi ja että niitä valvotaan sitten jatkuvasti, myötävaikuttaa selvästi tavoitteeseen välttää se, että nämä

toimijat ovat mukana rikollisessa tai vilpillisessä toiminnassa, ja se näyttää olevan täysin oikeasuhteinen toimenpide tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

- 66 Asiakirja-aineistosta ilmenee kuitenkin, että pääasioiden syytetyt olivat valmiita hankkimaan itselleen poliisin luvat ja alistumaan tällaiseen tarkastukseen ja valvontaan. Koska poliisin luvat myönnetään yksinomaan toimiluvan haltijoille, pääasioiden syytetyt eivät voineet hankkia tällaisia lupia. Tämän osalta asiakirja-aineistosta ilmenee niin ikään, että Palazzese ja Sorricchio olivat ennen toimintansa aloittamista pyytäneet poliisin lupia kuninkaan asetuksen 88 §:n mukaisesti mutta heidän pyyntöihinsä ei ollut vastattu.
- 67 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 123 kohdassa, poliisin myöntämiä lupia koskevaan menettelyyn liittyy tässä tilanteessa edellä yksilöityjä virheitä, jotka vaikuttavat toimilupien myöntämiseen. Poliisin myöntämän luvan puuttumisesta ei näin ollen missään tapauksessa voida moittia pääasian syytettyjen kaltaisia henkilöitä, joilla ei voinut olla tällaisia lupia, koska tällaisen luvan myöntäminen edellytti sellaisen toimiluvan myöntämistä, jota kyseiset henkilöt eivät yhteisön oikeuden vastaisesti voineet saada.

### *Rangaistusseuraamukset*

- 68 Vaikka rikoslainsäädäntö kuuluu periaatteessa jäsenvaltioiden toimivaltaan, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisöjen oikeus asettaa tämän toimivallan rajat siten, että tällaisella lainsäädännöllä ei voida rajoittaa yhteisön oikeudessa taattuja

perusvapauksia (ks. asia C-348/96, *Calfa*, tuomio 19.1.1999, Kok. 1999, s. I-11, 17 kohta).

- 69 Oikeuskäytännöstä ilmenee lisäksi, että jäsenvaltio ei voi soveltaa rangaistusseuraamusta sellaisen hallintomuodollisuuden osalta, jota ei ole noudatettu, koska asianomainen jäsenvaltio ei ole antanut tilaisuutta tämän muodollisuuden täyttämiseen tai on tehnyt sen täyttämisen mahdottomaksi yhteisön oikeuden vastaisesti (ks. vastaavasti asia 5/83, *Rienks*, tuomio 15.12.1983, Kok. 1983, s. 4233, 10 ja 11 kohta).
- 70 On ilmeistä, että pääasioiden syytettyjen kaltaisilla henkilöillä, jotka toimivat TSK:iden johtajina ja jotka ovat sopimussuhteessa vedonlyöntejä järjestävään yhtiöön, joka on noteerattu säännellyillä markkinoilla ja joka on sijoittunut johonkin toiseen jäsenvaltioon, ei missään tapauksessa voinut olla Italian lainsäädännössä edellytettyä toimilupaa ja poliisin myöntämää lupaa, koska yhteisön oikeuden vastaisesti Italian tasavalta edellyttää poliisin luvan myöntämiseksi, että sen hakijalla on toimilupa, ja pääasioissa kyseessä olevan viimeisimmän tarjouskilpailun aikana tämä jäsenvaltio kieltäytyi myöntämästä toimilupia säännellyillä markkinoilla noteeratuille yhtiöille. Tässä tilanteessa Italian tasavalta ei voi soveltaa rangaistus-seuraamuksia pääasioiden syytettyjen kaltaisiin henkilöihin siksi, että nämä ovat harjoittaneet järjestynyttä vedonlyöntitoimintaa ilman toimilupaa tai poliisin myöntämää lupaa.
- 71 On näin ollen todettava, että EY 43 ja EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa asetetaan rangaistusseuraamus pääasioiden syytettyjen kaltaisille henkilöille sen vuoksi, että nämä ovat harjoittaneet järjestynyttä vetojen keräämistoimintaa ilman

kansallisessa lainsäädännössä edellytettyä toimilupaa tai poliisin myöntämää lupaa, kun näillä henkilöillä ei ole voinut olla kyseistä toimilupaa tai lupaa, koska kyseinen jäsenvaltio on yhteisön oikeuden vastaisesti kieltäytynyt myöntämästä sitä heille.

72 Kaiken edellä esitetyn perusteella esitettyihin kysymyksiin on vastattava seuraavasti:

- 1) Kansallinen lainsäädäntö, jossa kielletään muun muassa urheilutapahtumiin liittyvien vetojen keräämis-, hyväksymis-, kirjaamis- ja välitystoiminnan harjoittaminen ilman asianomaisen jäsenvaltion myöntämää toimilupaa tai sen poliisin myöntämää lupaa, rajoittaa EY 43 artiklassa määrättyä sijoittautumisvapautta ja EY 49 artiklassa määrättyä palvelujen tarjoamisen vapautta.
  
- 2) Ennakkoratkaisupyynnöt esittäneiden tuomioistuinten on selvitettävä, vastaako kansallinen lainsäädäntö, sikäli kuin siinä rajoitetaan rahapelialan toimijoiden määrää, todella tavoitteeseen estää tämän alan toiminnan hyväksikäyttö rikollisiin tai vilpillisiin päämääriin.
  
- 3) EY 43 ja EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa suljettiin pois ja lisäksi suljetaan edelleen pois rahapelialalta sellaiset toimijat, jotka ovat pääomayhtiöitä, joiden osakkeet on noteerattu säännellyillä markkinoilla.

- 4) EY 43 ja EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa asetetaan rangaitusseuraamus pääasioiden syytettyjen kaltaisille henkilöille sen vuoksi, että nämä ovat harjoittaneet järjestynyttä vetojen keräämistoimintaa ilman kansallisessa lainsäädännössä edellytettyä toimilupaa tai poliisin lupaa, kun näillä henkilöillä ei ole voinut olla kyseistä toimilupaa tai lupaa, koska kyseinen jäsenvaltio on yhteisön oikeuden vastaisesti kieltäytynyt myöntämästä sitä heille.

## Oikeudenkäyntikulut

- 73 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen 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 yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Kansallinen lainsäädäntö, jossa kielletään muun muassa urheilutapahtumiin liittyvien vetojen keräämis-, hyväksymis-, kirjaamis- ja välitystoiminnan harjoittaminen ilman asianomaisen jäsenvaltion myöntämää toimilupaa tai sen poliisin myöntämää lupaa, rajoittaa EY 43 artiklassa määrättyä**



**sijoittautumisvapautta ja EY 49 artiklassa määrättyä palvelujen tarjoamisen vapautta.**

- 2) **Ennakkoratkaisupyynnöt esittäneiden tuomioistuinten on selvitettävä, vastaako kansallinen lainsäädäntö, sikäli kuin siinä rajoitetaan rahapelialan toimijoiden määrää, todella tavoitteeseen estää tämän alan toiminnan hyväksikäyttö rikollisiin tai vilpillisiin päämääriin.**
  
- 3) **EY 43 ja EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa suljettiin pois ja lisäksi suljetaan edelleen pois rahapelialalta sellaiset toimijat, jotka ovat pääomayhtiöitä, joiden osakkeet on noteerattu säännellyillä markkinoilla.**
  
- 4) **EY 43 ja EY 49 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa asetetaan rangaistusseuraamus pääasioiden syytettyjen kaltaisille henkilöille sen vuoksi, että nämä ovat harjoittaneet järjestynyttä vetojen keräämistöimintää ilman kansallisessa lainsäädännössä edellytettyä toimilupaa tai poliisin lupaa, kun näillä henkilöillä ei ole voinut olla kyseistä toimilupaa tai lupaa, koska kyseinen jäsenvaltio on yhteisön oikeuden vastaisesti kieltäytynyt myöntämästä sitä heille.**

Allekirjoitukset