



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

19 päivänä joulukuuta 2018*

Ennakkoratkaisupyyntö – SEUT 49 ja SEUT 56 artikla – Sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus – Onnenpelit – Automaattiloton ja muiden ennalta määräytyin kertoimin pelattavien numeropelien hallinnointipalvelua koskeva konsessio – Rajoitus – Yleistä etua koskevat pakottavat syyt – Oikeasuhteisuus

Asiassa C-375/17,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 11.5.2017 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 21.6.2017, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Stanley International Betting Ltd ja

Stanleybet Malta ltd.

vastaan

Ministero dell’Economia e delle Finanze ja

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli,

Lottomatica Spa:n ja

Lottoitalia Srl:n

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: kolmannen jaoston puheenjohtaja A. Prechal, joka hoitaa toisen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit C. Toader (esittelevä tuomari) ja A. Rosas,

julkisasiamies: E. Sharpston,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Schiano,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 6.6.2018 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

- Stanley International Betting Ltd, edustajinaan R. Jacchia, F. Ferraro, A. Terranova ja D. Agnello, avvocati,
- Stanleybet Malta ltd., edustajinaan D. Agnello ja M. Mura, avvocati,
- Lottoitalia Srl, edustajinaan F. Satta, R. Mastroianni, S. Fidanzia, A. Gigliola, R. Baratta ja A. Romano, avvocati,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajinaan S. Fiorentino ja P.G. Marrone, avvocati dello Stato,
- Belgian hallitus, asiamiehinään M. Jacobs ja L. Van den Broeck, avustajinaan P. Vlaemminck, R. Verbeke ja J. Van den Bon, advocaten,
- Portugalin hallitus, asiamiehinään L. Inez Fernandes, M. Figueiredo, A. Silva Coelho ja P. de Sousa Inês,
- Euroopan komissio, asiamiehinään H. Tserepa-Lacombe, G. Gattinara ja P. Ondrůšek,

kuultuaan julkisasiamiehen 27.9.2018 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan, syrjintäkiellon periaatteen, avoimuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen sekä käyttöoikeussopimusten tekemisestä 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/23/EU (EUVL 2014, L 94, s. 1) tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain yhtäältä Yhdistyneeseen kuningaskuntaan rekisteröity yhtiö Stanley International Betting Ltd ja sen Maltalle sijoittautunut tytäryhtiö Stanleybet Malta ltd. (jäljempänä yhdessä Stanley) sekä toisaalta Ministero dell'Economia e delle Finanze (talous- ja valtiovarainministeriö, Italia) ja Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (tulli- ja valtionmonopolilaitos, Italia, jäljempänä ADM) ja joka koskee automatisoidun lottopelin ja muiden ennalta määrätyn kertoimin pelattavien numeropelien (jäljempänä lotto) hallinnointipalvelua koskevan konsession myöntämiseksi Italiassa järjestetyn julkista hankintaa koskevan menettelyn lainmukaisuutta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 3 Direktiivin 2014/23 johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Unionin tasolla ei ole voimassa selkeitä sääntöjä, joilla säänneltäisiin käyttöoikeussopimusten tekemistä, mikä aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta, luo esteitä palvelujen vapaalle tarjoamiselle ja vääristää sisämarkkinoiden toimintaa. – – Käyttöoikeussopimusten tekemistä koskevalla asianmukaisella, tasapainoisella ja joustavalla lainsäädäntökehyksellä voitaisiin varmistaa unionin kaikille talouden toimijoille todellinen ja syrjimätön pääsy markkinoille sekä oikeusvarmuus, mikä edistäisi julkisia investointeja infrastruktuureihin ja kansalaisille tarjottaviin strategisiin palveluihin. Tällainen lainsäädäntökehys lisäisi oikeusvarmuutta talouden toimijoiden kannalta ja voisi muodostaa lähtökohdan ja keinon avata julkisten hankintojen kansainvälisiä markkinoita entistä enemmän ja lisätä kansainvälistä kauppaa. – –”

- 4 Kyseisen direktiivin 51 artiklan, jonka otsikko on ”Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä”, 1 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 18 päivänä huhtikuuta 2016.”

- 5 Mainitun direktiivin 54 artiklassa, jonka otsikkona on ”Voimaantulo”, säädetään seuraavaa:

”Tämä direktiivi tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Tätä direktiiviä ei sovelleta sellaisten käyttöoikeussopimusten tekemiseen, jotka on tarjottu tai tehty ennen 17 päivää huhtikuuta 2014.”

Italian oikeus

Lottopelin järjestämisestä ja siihen liittyvästä henkilöstöstä 2.8.1982 annettu laki nro 528

- 6 Lottopelin järjestämisestä ja siihen liittyvästä henkilöstöstä 2.8.1982 annetun lain nro 528 (legge n. 528 – Ordinarmento del gioco del lotto e misure per il personale del lotto, GURI nro 222, 13.8.1982) 1 §:n mukaan loton järjestäminen on varattu valtiolle siten, että sitä hallinnoi ADM.

Laki 190/2014

- 7 Vuosittaisen ja monivuotisen valtion talousarvion laadinnasta 23.12.2014 annetun lain nro 190 (vuoden 2015 vakauslaki) (legge n. 190 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015), GURI, supplemento ordinario, nro 300, 29.12.2014; jäljempänä laki 190/2014), 1 §:n 653 momentissa säädetään seuraavaa:

”Koska voimassa oleva konsessio on päättymässä, automaattiloton ja muiden ennalta määrätyn kertoimin pelattavien numeropelien hallinnointipalvelua, johon liittyy panosten kerääminen joko konsessionsaajien verkoston välityksellä – tai verkossa, varten myönnetään pelipanosten keräämiseen liittyvien yleisten etujen suojaamiseksi konsessio [ADM:n] järjestämän julkista hankintaa koskevan menettelyn, jossa noudatetaan sekä unionin tason että kansallisen tason periaatteita ja säännöksiä, päätteeksi vaatimukset täyttävälle ja pelipanosten keräämisen hallinnoinnissa kokemusta hankkineelle, avoimessa, kilpailuun perustuvassa ja syrjimättömässä valintamenettelyssä valittavalle yritykselle, jonka sääntömääräinen kotipaikka on Euroopan talousalueella ja joka täyttää moraaliset, tekniset ja taloudelliset luotettavuusvaatimukset. Menettelyä koskevat seuraavat keskeiset ehdot:

- a) konsession kesto on yhdeksän vuotta, eikä sitä voida uudistaa;
- b) valintaperusteena käytetään kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta, ja pohjahinnaksi asetetaan 700 miljoonaa euroa;
- c) ensimmäiselle sijalle asetetun kilpailijan tarjouksessa ilmoitettu summa maksetaan siten, että 350 miljoonaa euroa maksetaan hankintasopimuksen tekohetkellä vuonna 2015, 250 miljoonaa euroa vuonna 2016, kun toimeksisaaja tosiasiallisesti ottaa pelipalvelun hoitaakseen, ja jäljelle jäävä osa 30.4.2017 mennessä;
- d) konsessionsaaja voi käyttää tietoliikenneverkkoa suoraan tai epäsuorasti myös muihin palveluihin kuin loton ja muiden ennalta määrätyn kertoimin pelattavien numeropelien keräämiseen, kunhan ADM katsoo niiden käyttötarkoitusten olevan yhteensopivia itse keräyksen kanssa;

- e) konsessionsaajalle myönnettävä palkkio on 6 prosenttia keräystoiminnan tuotosta;
- f) konsessioon liittyy velvollisuus verkkojärjestelmän ja peliterminaalien päivittämiseen sellaisten laatuvaatimusten mukaisesti, joilla voidaan taata korkeatasoisin suoja ja luotettavuus tarjouksen tekniseen osaan kiinteästi liittyvän investointisuunnitelman mukaisesti
- g) konsessionsaaja on velvollinen maksamaan valtiolle vuosittain määrät, joita ei investoida edellä f kohdassa tarkoitetun suunnitelman mukaisesti
- h) jokainen osallistuja on velvollinen valintamenettelyyn osallistuessaan maksamaan [ADM:lle] 654 momentissa tarkoitettujen korvausten määrän, jonka takaisinsaantiin on oikeus ainoastaan niillä tarjouksentekijöillä, joiden kanssa ei tehdä konsessiosopimusta.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 8 Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että Italiassa valtio järjestää loton kaksinkertaisella konsessiojärjestelyllä, jossa ensimmäinen konsessio koskee pelipanosten keräämistä, joka on annettu useiden keräyspisteiden tehtäväksi useiden konsessionsaajien mallin mukaisesti, ja toinen arvontapalveluita ja keräysverkoston automatisoitua hallinnointia, jotka oli aiemmin annettu suoraan Lottomatica SpA:n tehtäväksi.
- 9 ADM:lle annettiin edellisen sopimuksen, jonka oli määrä päättyä 8.6.2016, päättymisen lähestyessä tehtäväksi järjestää hankintamenettely uuden konsession, jonka keskeisistä yleisistä ehdoista säädettiin lain 190/2014 1 §:n 653 momentissa, myöntämiseksi.
- 10 Tätä varten julkaistiin hankintailmoitus Euroopan unionin virallisessa lehdessä 17.12.2015 ja Gazzetta ufficiale della Repubblica italianassa (Italian virallinen lehti) 21.12.2015. Hankintailmoituksessa asetettiin määräpäiväksi tarjousten esittämiselle 16.3.2016 ja mainittiin konsession arvoksi vuonna 2014 kirjattu kerättyjen pelipanosten määrä 6 600 000 000 euroa.
- 11 Hankintailmoituksessa ilmoitettujen keskeisten ehtojen lisäksi tarjouseritelmän 5.3 kohdassa mainittiin tarjouksentekijöiden taloudellista ja rahoituksellista asemaa koskevana ehtona ajanjaksolla 2012–2014 tai ajanjaksolla 2013–2015 saavutettu yhteensä vähintään 100 miljoonan euron liikevaihto pelien hallinnointi- tai pelipanosten keräystoiminnasta.
- 12 Teknisten edellytysten osalta tarjouseritelmän 5.4 kohdan a alakohdassa vaadittiin, että ”kolmella viimeisellä kolmivuotiskauden 2012/2014 tai kolmivuotiskauden 2013/2015 aikana päättyneellä tilikaudella pelien ja vetojen keräämisen tuoton on oltava yhteensä vähintään 350 miljoonaa euroa sen mukaan, millaisia pelejä pelipäätteillä pelataan”, ja täsmennettiin, että ”jos ehdokas on toiminut alalla alle kolme vuotta mutta vähintään 18 kuukautta, keräyksen arvo suhteutetaan ajanjaksoon, jona toimintaa on tosiasiallisesti harjoitettu”.
- 13 Mainitun tarjouseritelmän 11 kohdan mukaan sopimuskumppaniehdokkaan on esitettävä investointisuunnitelma sekä organisaatiota ja toiminnan kehittämistä koskevat hankesuunnitelmat.
- 14 Taloudellinen tarjous tehtiin tarjouseritelmän 12.4 kohdan mukaan ”korottamalla asetettua 700 miljoonan euron pohjahintaa”, minkä osalta täsmennettiin, että tarjousta voitiin korottaa vain vähintään kolmen miljoonan euron erissä. Tarjouseritelmän 15.3 kohdassa määrättiin, että konsessiosopimuksen tekoperusteena käytetään kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta.
- 15 Lottopalvelun hallinnointipalvelua koskevan konsession mallisopimuksen 22 §:n 1 momentissa määrättiin, että ”kun konsession voimassaoloaika on kulunut umpeen, konsessionsaaja luovuttaa [ADM:lle], ilman viimeksi mainitulle koituvia kustannuksia ja sen pyynnöstä, kaikki aineelliset ja

aineettomat hyödykkeet, joista keräyspisteistä koostuva verkko muodostuu, sekä kaikki automatisoidun järjestelmän osat, mukaan lukien tilat ja laitteet, kuten kaikkien keräyspisteiden päätelaitteet, laitteistot, rakenteet, ohjelmat, arkistot ja kaiken muun järjestelmän itsensä täydellisen toiminnan, hallinnoinnin ja toimivuuden edellyttämän tarpeiston, siten kuin ADM:n viimeksi hyväksymästä inventaariosta ilmenee”.

- 16 Mallisopimuksen 30 §:n, jossa määritetään konsession irtisanomis- ja menettämissyyt, 2 momentissa määrätään seuraavaa:

”ADM toteaa valtionvaroja ja kuluttajia koskevien etujen turvaamiseksi konsession – – menetetyksi myös

--

h) kaikissa rikostapauksissa, joissa nostetaan syyte ja joiden [ADM] tapauksen luonteen, vakavuuden, tekotavan sekä teon ja konsession kohteena olevan toiminnan välisen yhteyden perusteella arvioi kyseenalaistavan konsessionsaajan luotettavuuden, ammattimaisuuden ja moraalisen soveltuvuuden

--

--

k) jos konsessionsaaja rikkoo epänormaalin, laittoman ja salaisen pelaamisen torjumiseksi annettua lainsäädäntöä ja erityisesti, henkilökohtaisesti tai missä tahansa sijaitsevien tytär- ja sidosyhtiöiden kautta, saattaa markkinoille Italian valtion alueella muita automatisoituun lottopeliin ja muihin ennalta määrättyin kertoimin pelattaviin numeropeleihin verrattavissa olevia pelejä ilman tarvittavaa lupaa tai muita Italian lainsäädännössä kiellettyjä pelejä;

--”

- 17 Konsessio myönnettiin 16.5.2016 tehdyllä päätöksellä Lottoitalia Srl:lle, joka oli osallistunut valintamenettelyyn osana Lottomatican ja kolmen muun yhtiön muodostamaa väliaikaista yhteensiittymää.

- 18 Stanley toimii Italiassa ennalta määrättyin kertoimin tapahtuvan vedonlyönnin alalla ”tiedonsiirtokeskuksiksi” kutsuttujen toimistojen, jotka tarjoavat urheiluedonlyöntipalveluja, välityksellä.

- 19 Stanley katsoi, että sitä oli estetty osallistumasta lottopelin hallinnointipalvelua koskevan konsession myöntämiseksi järjestettyyn hankintamenettelyyn, ja se nosti Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) kanteen, jolla se vaati valintamenettelyyn liittyvien toimien kumoamista ja riitautti lain 190/2014 1 §:n 653 momentin ja tiettyjen tarjouseritelmässä ja mallisopimuksessa mainittujen hankintamenettelyyn osallistumisen edellytysten unionin oikeuden mukaisuuden.

- 20 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio hylkäsi Stanley nostaman kanteen 21.4.2016 antamallaan tuomiolla.

- 21 Kyseisen tuomioistuimen mukaan lotto eroaa huomattavasti muista peleistä, sillä kyse on ainoasta pelistä, jossa valtio kantaa taloudellisen riskin ja jolle on luonteenomaista pelipanosten keräämisvaiheen ja pelin hallinnointivaiheen erottaminen toisistaan. Kyseiset erot oikeuttavat sen mukaan sen, että lottopelin hallinnointipalvelun osalta käytetään yksinomaisen konsessionsaajan mallia, jolla sen mukaan vältetään useiden konsessionsaajien toimintojen yhteensovittamisesta aiheutuvat kustannukset ja suositaan vähäisempää kilpailua markkinoiden sisällä ja siten vastuullista pelinhallinnointia.

- 22 Mainittu tuomioistuin katsoi, että hankintamenettelyyn osallistumisen edellytykset oli sopeutettu ja suhteutettu hankinnan kohteeseen, koska tilastot osoittivat, että ennalta määrätyn kertoimin pelattavien numeropelien panoksia oli viiden viimeisen toimintavuoden aikana kerätty yli 6 miljardia euroa vuodessa, josta oli syntynyt konsessionsaajalle noin 400 miljoonan euron liikevaihto. Lisäksi kyseinen tuomioistuin täsmentää, että vähintään 15 alan toimijaa täytti mainitut edellytykset.
- 23 Stanley on valittanut kyseisestä tuomiosta Consiglio di Statoon (ylin hallintotuomioistuin, Italia).
- 24 Valituksensa tueksi Stanley riitauttaa sen, että lottoon sovelletaan muista peleistä, veikkauksista tai vedonlyönnistä poiketen yksinomaisen konsessionsaajan mallia. Se väittää, että hankintamenettelyyn osallistumisen edellytykset – erityisesti sopimuksen arvo ja tilanteet, joista saattoi seurata konsession menettäminen – olivat kohtuuttomat ja merkitsivät keinoa, jolla tehdään kilpailuun osallistumisesta sille vähemmän houkuttelevaa. Se väittää, että verkon palauttaminen korvauksetta konsession päättyessä ADM:lle oli 28.1.2016 annetusta tuomiosta Laezza (C-375/14, EU:C:2016:60) ilmenevän oikeuskäytännön vastaista.
- 25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että koska pääasian oikeusriidassa on kyse unionin oikeuden tulkinnasta, johon oikeuskäytännöstä ei nykytilassaan saada vastausta, sen on pyydettävä tältä osin unionin tuomioistuimen ratkaisua.
- 26 Tässä tilanteessa Consiglio di Stato on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko unionin oikeutta – ja erityisesti sijoittautumisvapautta, palvelujen tarjoamisen vapautta sekä syrjintäkiellon, avoimuuden ja vapaan kilpailun periaatteita sekä suhteellisuus- ja johdonmukaisuusperiaatteita – tulkittava siten, että se on esteenä [lain 190/2014] 1 §:n 653 momentin ja sen täytäntöönpanosäännösten kaltaiselle lainsäädännölle, jossa säädetään yksinomaisen konsessionsaajan monoproducing-mallista lottopelin osalta mutta ei muiden pelien, veikkausten ja vedonlyöntien osalta?
- 2) Onko unionin oikeutta – ja erityisesti sijoittautumisvapautta, palvelujen tarjoamisen vapautta ja [direktiiviä 2014/23] sekä syrjintäkiellon, avoimuuden ja vapaan kilpailun periaatteita sekä suhteellisuus- ja johdonmukaisuusperiaatteita – tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle hankintailmoitukselle, jossa asetettu pohjahinta on perusteeton ja paljon korkeampi kuin sopimusehtojen 5.3, 5.4, 11, 12.4 ja 15.3 kohdassa asetettujen kaltaiset taloudelliset ja rahoituskelliset sekä tekniset ja organisaatioon liittyvät vaatimukset edellyttäisivät?
- 3) Onko unionin oikeutta – ja erityisesti sijoittautumisvapautta, palvelujen tarjoamisen vapautta ja [direktiiviä 2014/23] sekä syrjintäkiellon, avoimuuden ja vapaan kilpailun periaatteita sekä suhteellisuus- ja johdonmukaisuusperiaatteita – tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle lainsäädännölle, jossa uuden konsession saaminen ja erinäisten rajat ylittävien vedonlyöntipalveluiden vapaan tarjoamisen jatkaminen asetetaan tosiasiallisesti toistensa vaihtoehdoiksi mallisopimuksen 30 §:n perusteella siten, että päätös osallistua uutta konsessiota koskevaan tarjouskilpailuun edellyttäisi luopumista rajat ylittävästä toiminnasta sitä huolimatta, että unionin tuomioistuin on usein todennut tällaisen toiminnan lailliseksi?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

- 27 Lottoitalia ja Italian hallitus katsovat, että ennakkoratkaisupyynnö on jätettävä tutkimatta, koska siinä vain toistetaan Stanleyen ehdottamat kysymykset esittämättä pyynnön tueksi syitä sille, miksi kansallinen tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuimen ratkaisua niihin, ja osoittamatta kysymysten tarpeellisuutta.
- 28 Tältä osin on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olettamana on, että 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 8.9.2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 29 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 päätenyt 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).
- 30 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnössä määritetään riittävällä tavalla pääasiaan liittyvät oikeudelliset seikat ja tosiseikat. Lisäksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esitettyjen kysymysten merkityksestä mainitun oikeusriidan ratkaisemisen kannalta antamien tietojen perusteella voidaan arvioida kysymysten merkitys ja antaa niihin hyödyllinen vastaus, kuten Belgian ja Portugalin hallitusten jättämissä kirjallisissa huomautuksissakin vahvistetaan.
- 31 Lisäksi on mainittava, että kuten Euroopan unionin tuomioistuimen kansallisille tuomioistuimille ennakkoratkaisupyynnöjen tekemisestä antamien suositusten (EUVL 2018, C 257, s. 1) 3 kohdassa muistutetaan, unionin tuomioistuin käyttää toimivaltaansa ennakkoratkaisujen antamiseen unionin oikeuden tulkinnasta tai pätevydestä yksinomaan kansallisten tuomioistuinten aloitteesta ja siitä riippumatta, ovatko pääasian asianosaiset ilmoittaneet toivovansa asian saattamista unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Koska kansallinen tuomioistuin vastaa annettavasta tuomiosta, yksin sen tehtävänä on arvioida kunkin asian erityispiirteiden perusteella sekä se, onko ennakkoratkaisupyynnö tarpeen, jotta se voisi antaa tuomionsa, että sen unionin tuomioistuimelle esittämien kysymysten merkityksellisyys.
- 32 Ennakkoratkaisupyynnö on tässä tilanteessa otettava tutkittavaksi.

Asiakysymys

- 33 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksillään olennaisilta osin sitä, ovatko pääasiassa kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö ja sen täytäntöönpanemiseksi annetut tietyt säännökset sopuosinnussa SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan sekä syrjintäkiellon periaatteen, avoimuusperiaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja direktiivin 2014/23 säännösten kanssa.

Direktiivin 2014/23 ajallinen sovellettavuus

- 34 On huomautettava aluksi, että julkisia hankintoja koskevan ja palvelukonsessioihin analogian perusteella sovellettavan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sovellettava direktiivi on lähtökohtaisesti direktiivi, joka on voimassa sillä hetkellä, jolloin hankintaviranomainen valitsee noudatettavan menettelytyypin ja päättää lopullisesti siitä, onko velvollisuutta järjestää kilpailu ennen julkista hankintaa koskevan sopimuksen sopimuspuolen valintaa. Sen sijaan direktiivin, jonka täytäntöönpanon määräaika on päättynyt kyseisen hetken jälkeen, säännöksiä ei voida soveltaa (ks. analogisesti tuomio 7.4.2016, Partner Apelski Dariusz, C-324/14, EU:C:2016:214, 83 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 35 Pääasiassa kyseessä oleva hankintailmoitus julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä 17.12.2015 eli ennen direktiivin 2014/23 täytäntöönpanon määräajan päättymistä 18.4.2016 ilman, että täytäntöönpanoa kansallisessa oikeudessa olisi vielä mainittuna julkaisemisajankohtana suoritettu, kuten julkisasiamies mainitsee ratkaisuehdotuksensa 30 kohdassa.
- 36 Tässä tilanteessa on katsottava, ettei kyseistä direktiiviä voida soveltaa ajallisesti pääasiaan.

Ensimmäinen kysymys

- 37 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään olennaisilta osin sitä, onko SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään lottopelin hallinnointipalvelua koskevaan konsessioon sovellettavasta yksinomaisen konsessionsaajan mallista erotuksena muista peleistä, veikkauksista ja vedonlyönneistä, joihin sovelletaan usean konsessionsaajan mallia.
- 38 Kuten unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön kaltaisella jäsenvaltion lainsäädännöllä, jonka mukaan taloudellisen toiminnan harjoittaminen edellyttää konsession saamista ja jossa säädetään erilaisista konsession menettämistilanteista, rajoitetaan SEUT 49 ja SEUT 56 artiklalla näin taattu vapauksia (ks. tuomio 16.2.2012, Costa ja Cifone, C-72/10 ja C-77/10, EU:C:2012:80, 70 kohta ja tuomio 22.1.2015, Stanley International Betting ja Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, 46 kohta).
- 39 Näin on siitä riippumatta, käytetäänkö yksinomaisen konsessionsaajan mallia vai usean konsessionsaajan mallia. Kuten julkisasiamies mainitsee ratkaisuehdotuksensa 43 kohdassa, päätöstä asettaa konsession saaminen kyseessä olevan toiminnan harjoittamisen edellytykseksi ja toteuttaa julkinen hankintamenettely yksinomaisen konsessionsaajan mallin mukaisesti on näin ollen arvioitava mainittujen artiklojen kannalta.
- 40 Kyseisen arvioinnin osalta on muistutettava, että vaikka jäsenvaltioilla on unionin tasolla toteutettavan yhdenmukaistamisen puuttumisen vuoksi vapaus määrittää onnenpelialaa koskevan politiikkansa tavoitteet ja käyttää laajaa harkintavaltaa, kun ne valitsevat asianmukaisimmaksi katsomansa kuluttajien ja yhteiskuntajärjestyksen suojan tason, niiden asettamien rajoitusten on täytettävä vaatimukset, jotka unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on asetettu muun muassa niiden oikeuttamiselle yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä ja niiden oikeasuhteisuudelle (ks. vastaavasti tuomio 8.9.2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, 39 ja 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 41 Niinpä on tutkittava, voiko tällainen rajoitus olla sallittu poikkeustoimenpiteenä SEUT 51 ja SEUT 52 artiklassa, joita sovelletaan SEUT 62 artiklan nojalla myös palvelujen tarjoamisen vapautteen, nimenomaisesti määrättyjen yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella vai voiko se olla unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti oikeutettu yleisen edun mukaisista pakottavista syistä (tuomio 22.1.2015, Stanley International Betting ja Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 42 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava pääasiassa kyseessä olevan säännösten tavoitteiden osalta, että Italian hallitus korostaa, että yksinomaisen konsessionsaajan mallin valitsemisella vastattiin erityisesti tarpeeseen ohjata pelaaminen valvottuun ympäristöön ja järjestää pelaamisen hallinnointi vastuullisesti rajoittamalla kilpailua kyseessä olevilla erityislaatuilla markkinoilla. Se lisää, että tällainen valinta oli tarpeen myös teknisluonteisten syiden vuoksi, koska vaihtoehtoinen malli eli usean konsessionsaajan malli olisi merkinnyt kahdentasoista valvontaa, jossa jonkin yksikön tehtävänä olisi ollut eri konsessionsaajien toimintojen yhteensovittaminen ja yhtenäistäminen, ja tällaisesta rakenteesta olisi seurannut kustannusten moninkertaistuminen.
- 43 Tässä yhteydessä on todettava, kuten unionin tuomioistuin on onnenpelejä koskevassa oikeuskäytännössään viime aikoina muistuttanut, että kuluttajien suojelua, petosten ehkäisyä ja sen torjuntaa, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, voidaan pitää yleistä etua koskevinä pakottavina syinä, joilla voidaan oikeuttaa SEUT 49 ja SEUT 56 artiklasta johdettavien perusvapauksien rajoittaminen (ks. vastaavasti tuomio 22.1.2015, Stanley International Betting ja Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 44 Kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä myös ilmenee, hallinnollisella vaivalla ja taloudellisilla syillä ei voida oikeuttaa unionin oikeudessa taatun perusvapauden rajoittamista (ks. vastaavasti tuomio 30.6.2011, Zeturf, C-212/08, EU:C:2011:437, 48 ja 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 45 Kuitenkin asiassa, joka on saatettu SEUT 267 artiklan nojalla unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, asianomaisella kansallisella lainsäädännöllä tosiasiallisesti tavoiteltavien päämäärien yksilöiminen kuuluu ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimivallan alaan (tuomio 30.4.2014, Pflieger ym., C-390/12, EU:C:2014:281, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 46 Lisäksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava unionin tuomioistuimen antamat viitteet huomioon ottaen, täyttävätkö kyseisen jäsenvaltion asettamat rajoitukset unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössään asettamat oikeasuhteisuuden edellytykset (tuomio 30.4.2014, Pflieger ym., C-390/12, EU:C:2014:281, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 47 Nyt käsiteltävässä asiassa on mainittava, että jos yksi pääasiassa kyseessä olevan säännösten tavoitteista on Italian hallituksen esittämän mukaisesti kilpailun rajoittaminen lottopelin hallinnoinnin erityislaatuilla markkinoilla, yksinomaisen konsessionsaajan mallilla voidaan ilmeisesti saavuttaa kyseinen tavoite.
- 48 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että toisin kuin silloin, kun mahdollistetaan vapaa ja vääristymätön kilpailu perinteisillä markkinoilla, siitä, että onnenpelin muodostamalla huomattavan erityislaatuilla markkinoilla mahdollistettaisiin tällainen kilpailu eli kilpailu useiden sellaisten toimijoiden välillä, joilla olisi lupa harjoittaa samaa onnenpelitoimintaa, saattaisi aiheutua haitallinen vaikutus, joka liittyy siihen, että näiden toimijoiden pitäisi kilpailla kekseliäisyydessä, jotta niiden tarjonta olisi houkuttelevampaa kuin kilpailijoiden, ja näin ollen kasvattaa kuluttajien peliin liittyviä menoja sekä lisätä näiden peliriippuvuutta koskevaa riskiä (tuomio 30.4.2014, Pflieger ym., C-390/12, EU:C:2014:281, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 49 Lisäksi on mainittava, että koska kansallisten viranomaisten harkintavallassa on päättää onnenpelin järjestämiseen sekä pelitoiminnan harjoittamisen ja pelaamisen valvontaan liittyvistä yksityiskohtaisista säännöistä, se, että jäsenvaltio on valinnut lottopelin hallinnointipalvelua koskevaa konsessiota varten yksinomaisen konsessionsaajan järjestelmän erotuksena järjestelmästä, jota samassa jäsenvaltiossa sovelletaan muiden onnenpelin markkinoiden järjestämisen, ei voi itsessään vaikuttaa pääasiassa kyseessä olevan säännösten oikeasuhteisuuden arviointiin, vaan sitä on arvioitava pelkästään säännösten tavoitteiden perusteella.

- 50 Tällainen oikeudellisten järjestelmien eroavuus ei nimittäin sellaisenaan vaikuta siihen, miten tällainen yksinoikeuskonsessio soveltuu käyttöönottamisensa syynä olleen peliriippuvuuden torjuntaa ja sen ehkäisemistä, että kansalaisia houkutellessa tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, koskevan tavoitteen saavuttamiseen (ks. analogisesti tuomio 28.2.2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 51 Onnenpelimarkkinoiden järjestämistä koskeva kaksiosainen järjestelmä voi kuitenkin osoittautua SEUT 56 artiklan vastaiseksi, jos todetaan, että toimivaltaiset viranomaiset harjoittavat politiikkaa, jolla pikemminkin kannustetaan osallistumaan muihin kuin yksinoikeuskonsessiojärjestelmän alaan kuuluviin onnenpeleihin kuin rajoitetaan pelitilaisuuksia ja tämän alan toimintaa johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, jolloin järjestelmän perusteena olevaa tavoitetta torjua peliriippuvuutta ja ehkäistä sitä, että kansalaisia houkutellessa tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, ei voida enää tavoitella tehokkaasti sen avulla (ks. analogisesti tuomio 28.2.2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 52 Tällainen kaksiosainen järjestelmä on sitä vastoin SEUT 56 artiklan mukainen, jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien toteaa, että palvelujen tarjoamisen vapautta rajoittavalla säännöstöllä todella tavoitellaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti kyseisen jäsenvaltion mainitsemia päämääriä (ks. vastaavasti tuomio 28.2.2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, 33 kohta).
- 53 Ensimmäiseen kysymykseen on kaiken edellä esitetyn perusteella vastattava, että SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään lottopelin hallinnointipalvelua koskevaan konsessioon sovellettavasta yksinomaisen konsessionsaajan mallista erotuksena muista peleistä, veikkauksista ja vedonlyönneistä, joihin sovelletaan usean konsessionsaajan mallia, jos kansallinen tuomioistuimien toteaa, että kansallisella säännöstöllä todella tavoitellaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti kyseisen jäsenvaltion mainitsemia hyväksyttäviä päämääriä.

Toinen kysymys

- 54 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien tiedustele toisella kysymyksellään olennaisilta osin sitä, onko SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa sekä syrjintäkiellon periaatetta, avoimuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle ja sen soveltamiseksi annetuille toimille, joiden mukaan lottopelin hallinnointipalvelua koskevaan konsessioon sovelletaan taloudellisiin ja rahoituksellisiin sekä teknis-organisatorisiin vaatimuksiin nähden korkeaa sopimuksen pohjahintaa.
- 55 Tässä yhteydessä on huomautettava, että sekä konsessiosopimusta koskeva vaatimus että kyseessä olevassa hankintailmoituksessa mainitut osallistumisen edellytykset, joihin kuuluu sopimuksen pohjahinta, voivat tehdä SEUT 49 ja SEUT 56 artiklassa taattujen vapauksien käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa, mistä syystä ne on oikeutettava ja niillä on voitava vastata suhteellisuusperiaatteesta johdettaviin vaatimuksiin.
- 56 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen konsession myöntämisen yhteydessä sen myöntävää viranomaista sitoo avoimuusvelvollisuus, jonka sisältönä on muun muassa taata kaikkien potentiaalisten tarjoajien eduksi riittävä julkisuus, minkä ansiosta konsessiot avautuvat kilpailulle ja niitä koskevien myöntämismenettelyjen puolueettomuutta voidaan valvoa (tuomio 16.2.2012, Costa ja Cifone, C-72/10 ja C-77/10, EU:C:2012:80, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 57 Avoimuusperiaatteen, joka on yhdenvertaisen kohtelun periaatteen välitön seuraus, pääasiallisena tarkoituksena on tässä yhteydessä varmistaa, että kaikki kiinnostuneet toimijat voivat päättää jättää tarjouskilpailussa tarjouksen kaikkien merkityksellisten tietojen perusteella, ja taata, ettei

hankintaviranomainen suosi ketään tai käytä mielivaltaa. Se edellyttää, että kaikki sopimuksen tekomenettelyn ehdot ja yksityiskohtaiset säännöt esitetään selvästi, täsmällisesti ja yksiselitteisesti siten, että yhtäältä mahdollistetaan kaikille kohtuullisen valistuneille ja tavanomaisen huolellisille tarjouksentekijöille niiden täsmällisen merkityksen ymmärtäminen ja niiden tulkitseminen samalla tavalla ja että toisaalta konsession myöntävän viranomaisen harkintavallalle asetetaan riittävät rajat ja sille annetaan mahdollisuus tosiasiallisesti tarkistaa, vastaavatko tarjouksentekijöiden tarjoukset kyseessä olevaa menettelyä säänteleviä arviointiperusteita (tuomio 16.2.2012, Costa ja Cifone, C-72/10 ja C-77/10, EU:C:2012:80, 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 58 Sopimuksen arvo on yksi olennaisista tiedoista, jotka julkaistavan hankintailmoituksen on avoimuusperiaatteen mukaisesti vähintäänkin arvionomaisesti sisällettävä. Kuten julkisasiamies olennaisilta osin mainitsee ratkaisuehdotuksensa 59 kohdassa, sopimuksen arvioidun arvon on lisäksi perustuttava objektiivisiin perusteisiin.
- 59 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että vaikka Stanleyn mainitsemalla tavalla on totta, että pääasiassa kyseessä oleva sopimuksen pohjahinta oli lain 190/2014 1 §:n 653 momentin b kohdan mukaan 700 miljoonaa euroa eli noin kaksinkertainen tarjouseritelmän 5.3 kohdassa mainittuihin taloudellista ja rahoituksellista tilannetta koskeviin vaatimuksiin verrattuna, on huomautettava, että viimeksi mainittu vaatimus, jossa viitataan ainoastaan talouden toimijan aikaisemmin keräämään määrään, ei voi vaikuttaa siihen, perustuiko arvioitu sopimuksen arvo objektiivisiin perusteisiin.
- 60 Kuten julkisasiamies esittää ratkaisuehdotuksensa 61 ja 62 kohdassa, sopimuksen arvoa on myös arvioitava suhteessa konsession avulla kerättävään huomattavaan 6 600 miljoonan euron vuosittaiseen määrään sekä konsessionsajan palvelustaan saamaan vuosikorvaukseen, joka on 6 prosenttia kerätystä määrästä eli noin 400 miljoonaa euroa, sekä suhteessa mahdollisten ehdokkaiden mahdollisuuteen osallistua menettelyyn yritysten yhteenliittymänä. Viimeksi mainitun osalta on lisäksi todettava, että Tribunale amministrativo regionale per il Lazio 21.4.2016 antamasta tuomiosta ilmenee, että vähintään 15 alan toimijaa täytti kyseisen hankintamenettelyyn osallistumisen edellytyksen.
- 61 Lisäksi on mainittava, että lain 190/2014 1 §:n 653 momentin c kohdassa säädettiin ensimmäiselle sijalle asetettavan tarjoajan tarjouksessa mainitun hinnan maksamisesta kolmessa erässä vuosien 2015–2017 aikana.
- 62 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että pääasiassa kyseessä oleva sopimuksen pohjahinta oli määritetty selkeästi, täsmällisesti ja yksiselitteisesti ja että se oli objektiivisesti perusteltu.
- 63 On kuitenkin lisättävä, että kuten edellä 46 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, pääasiassa kyseessä olevan kansallisen säännösten oikeasuhteisuuden lopullinen arvioiminen kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle. Sama koskee sen arvioimista, onko sama säännöstö avoimuusperiaatteen mukainen.
- 64 Toiseen kysymykseen on edellä esitetyn perusteella vastattava, että SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa sekä syrjintäkiellon periaatetta, avoimuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle ja sen soveltamiseksi annetuille toimille, joiden mukaan lottopelin hallinnointipalvelua koskevaan konsessioon sovelletaan korkeaa sopimuksen pohjahintaa, jos kyseinen arvo on ilmaistu selkeästi, täsmällisesti ja yksiselitteisesti ja se on objektiivisesti oikeutettavissa, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava.

Kolmas kysymys

- 65 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämä kolmas kysymys näyttäisi perustuvan oletuksen, jonka mukaan unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut lainmukaiseksi sen, että onnenpeleihin liittyviä toimintoja hallinnoidaan tiedonsiirtokeskusten välityksellä palvelujen tarjoamisen vapauten perustuvassa järjestelmässä.
- 66 Tässä yhteydessä on huomautettava, että unionin tuomioistuin on hyväksynyt konsessiojärjestelmän käyttämisen onnenpelialalla ja katsonut, että se voi olla tehokas tapa valvoa onnenpelitoiminnan harjoittajia, kun tarkoituksena on estää tämän toiminnan hyväksikäyttö rikollisiin tai vilpillisiin päämääriin (ks. vastaavasti tuomio 12.9.2013, *Biasci ym.*, C-660/11 ja C-8/12, EU:C:2013:550, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 67 Vaikka unionin tuomioistuin on todennut tiettyjen onnenpeleihin liittyvien konsessiosopimusten tekemiseksi käynnistettyjä hankintamenettelyjä koskevien säännösten olevan unionin oikeuden vastaisia, se ei ole ottanut kantaa siihen, onko onnenpeleihin liittyvien toimintojen hallinnointi tiedonsiirtokeskusten välityksellä palvelujen tarjoamisen vapauten perustuvassa järjestelmässä sinänsä lainmukaista.
- 68 Kyseisen täsmennyksen vuoksi kolmas kysymys on muotoiltava uudelleen siten, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee sillä olennaisilta osin sitä, onko SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa sekä syrjäntäkiellon periaatetta, avoimuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle määräykselle, joka sisältyy hankintailmoitukseen liitettyyn konsession mallisopimukseen ja jossa määrätään lottopelin hallinnointipalvelua koskevan konsession menettämisestä
- rikostapauksissa, joissa nostetaan syyte ja joiden hankintaviranomainen tapauksen luonteen, vakavuuden, tekotavan sekä teon ja konsession kohteena olevan toiminnan välisen yhteyden perusteella arvioi kyseenalaistavan konsessionsajan luotettavuuden, ammattimaisuuden ja moraalisen soveltuvuuden
 - tai tapauksissa, joissa konsessionsaaja rikkoo epänormaalin, laittoman ja salaisen pelaamisen torjumiseksi annettua lainsäädäntöä ja erityisesti, henkilökohtaisesti tai missä tahansa sijaitsevien tytär- ja sidosyhtiöiden kautta, saattaa markkinoille muita lottopeliin verrattavissa olevia pelejä ilman tarvittavaa lupaa.
- 69 Kuten edellä 38–40 kohdassa mainittiin, kansallisella säännöstöllä, jonka mukaan taloudellisen toiminnan harjoittaminen edellyttää konsession saamista ja jossa säädetään erilaisista konsession menettämistilanteista, rajoitetaan SEUT 49 ja SEUT 56 artiklalla taattuja vapauksia. Jotta konsession menettämistä koskevat ehdot olisivat sopusoinnussa mainittujen määräysten kanssa, niiden on näin ollen oltava oikeutettuja yleistä etua koskevista pakottavista syistä ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Kyseisten ehtojen on lisäksi oltava edellä 56 ja 57 kohdassa mainitun avoimuusperiaatteen mukaisia.
- 70 Kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava näiden seikkojen valossa.
- 71 Ensimmäiseksi on mainittava sen osalta, että konsessio menetetään mallisopimuksen 30 §:n 2 momentin h kohdassa tarkoitetun syytteenpanon vuoksi, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että onnenpelien erityislaatuisella alalla toimijoiden poissulkemista konsession kohteena olevaan toimintaan liittyvän rikoksen perusteella voidaan lähtökohtaisesti pitää toimenpiteenä, joka on oikeutettavissa rikollisuuden torjuntaa koskevalla tavoitteella (ks. vastaavasti tuomio 16.2.2012, *Costa ja Cifone*, C-72/10 ja C-77/10, EU:C:2012:80, 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 72 Koska konsession menettäminen merkitsee kuitenkin konsessionsaajan kannalta erityisen vakavaa toimenpidettä, tällä on oltava mahdollisuus arvioida varmuudella riskiä siitä, että siihen saatetaan soveltaa tällaisia seuraamuksia. Tästä syystä on tarpeen, että olosuhteet, joissa mainittuja seuraamuksia sovelletaan, on esitetty selkeästi, täsmällisesti ja yksiselitteisesti (ks. vastaavasti tuomio 16.2.2012, Costa ja Cifone, C-72/10 ja C-77/10, EU:C:2012:80, 77 ja 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 73 Nyt käsiteltävässä asiassa on katsottava, että mallisopimuksen 30 §:n 2 momentin h kohdan mukainen ehto on kyseisen vaatimuksen mukainen, ellei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkastuksessa muuta ilmene.
- 74 On nimittäin huomautettava, että yhtäältä kyseisessä ehdossa kuvataan julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa 73 kohdassa mainitsemalla tavalla lyhyesti mutta selkeästi edellytykset, joiden on täyttyvä ennen kuin ADM voi peruuttaa konsession, joten kohtuullisen valistuneella ja tavanomaisen huolellisella tarjoajalla ei voi olla vaikeuksia ymmärtää sen soveltamisalaa ja sisältöä.
- 75 Toisaalta on katsottava, että koska syytteenpanon edellytyksistä säädetään Italian oikeudessa rikosprosessilain säännöksillä, kaikilla toimijoilla on mahdollisuus tutustua niihin ja tuntea ne ennakolta.
- 76 Sen osalta, täyttääkö kyseinen ehto myös suhteellisuusperiaatteesta johdettavat vaatimukset, on mainittava vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenevän, että kansallisessa säännöstössä säädetyillä rajoituksilla ei saada ylittää sitä, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 6.11.2003, Gambelli ym., C-243/01, EU:C:2003:597, 72 kohta). Vaikka hankintaviranomaisten on näin ollen lähtökohtaisesti voitava todeta konsessiosopimus menetetyksi silloin, kun konsessionsaajan luotettavuus on saatettu kyseenalaiseksi muun muassa konsession kohteena olevaan toimintaan liittyvään rikokseen syyllistymisen vuoksi, kyseinen toimivalta on rajattava tarkasti, jotta se voisi olla oikeassa suhteessa rikollisuuden ehkäisemisen tavoitteeseen.
- 77 Nyt käsiteltävässä asiassa ADM:n hankintavallalle todeta konsenssiosopimus menetetyksi mallisopimuksen 30 §:n 2 momentin h kohdan perusteella on asetettu kaksinkertainen edellytys. Ensimmäiseksi menettäminen edellyttää nimittäin hankintaviranomaisesta riippumattoman oikeusviranomaisen, joka virallisen syyttäjän pyynnöstä antaa haasteen, joka perustuu rikostutkinnassa kerättyyn näyttöön, edeltävää toimenpidettä. Toiseksi menettäminen edellyttää sitä, että rikoksella on yhteys konsession kohteena olevaan toimintaan.
- 78 Edellä esitetyn perusteella on katsottava, että mallisopimuksen 30 §:n 2 momentin h kohdassa tarkoitettulla ehdolla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän eli rikollisuuden ehkäisemisen saavuttamiseksi, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin tutkittava.
- 79 Tätä päätelmää ei horjuta 16.2.2012 annetun tuomion Costa ja Cifone (C-72/10 ja C-77/10, EU:C:2012:80) 81 kohta, jonka mukaan hankintamenettelyn ulkopuolelle sulkemisen konsession menettämisen myötä olisi lähtökohtaisesti katsottava olevan oikeassa suhteessa rikollisuuden torjuntaa koskevaan tavoitteeseen nähden ainoastaan, jos se perustuu tuomioon, joka on lainvoimainen ja joka on annettu riittävän vakavasta rikoksesta.
- 80 Vaikka konsessio menetetään lähtökohtaisesti automaattisesti, kun konsession kohteena olevaan toimintaan liittyvään rikokseen perustuva lainvoimainen tuomio julistetaan, tämä ei sulje pois mahdollisuutta, että hankintaviranomaiselle annetaan toimivalta todeta laissa tiukasti rajatuissa tilanteissa konsessio menetetyksi, vaikka lopullista tuomiota ei olisi annettu.

- 81 Toiseksi on mainittava mallisopimuksen 30 §:n 2 momentin k kohdassa tarkoitettua menettämisehdosta, että kielto saattaa markkinoille Italian alueella muita lottopeliin verrattavissa olevia pelejä ilman tarvittavaa lupaa tai muita siinä mainitussa lainsäädännössä kiellettyjä pelejä on myös toimenpide laittoman pelaamisen torjumiseksi, joka on varmasti hyväksyttävä tavoite.
- 82 Ellei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tarkastuksessa muuta ilmene, kyseinen ehto näyttäisi olevan laadittu riittävän selkeäksi. Tällaisella ehdolla voidaan ilmeisesti myös saavuttaa nyt käsiteltävässä asiassa tavoiteltu päämäärä eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tältä osin tarpeen.
- 83 On kuitenkin lisättävä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kyseisten ehtojen oikeasuhteisuuden tutkimisen yhteydessä otettava huomioon myös se, että talouden toimijalle myönnetyn konsenssiosopimuksen menettämistä ei voida pitää oikeasuhteisena, jos kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä tehokkaista oikeussuojakeinoista eikä siitä aiheutuneen vahingon korvaamisesta, että kyseinen ulkopuolelle sulkeminen osoittautuu myöhemmin perusteettomaksi (ks. analogisesti tuomio 16.2.2012, Costa ja Cifone, C-72/10 ja C-77/10, EU:C:2012:80, 81 kohta).
- 84 Jos toimijalla, joka on tosiasiallisesti jättänyt tarjouksen ja joka on suljettu hankintamenettelyn ulkopuolelle riidanalaisten menettämisehtojen perusteella, tai tarjoajalla, jolle on osoitettu menettämispäätös samojen ehtojen perusteella, on oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin tällaista ulkopuolelle sulkemista tai menettämistä vastaan ja jos asianosaiset voivat saada korvauksen kärsimästään vahingosta siinä tapauksessa, että kyseiset seikat osoittautuvat myöhemmin – myös unionin oikeuden rikkomisen vuoksi – perusteettomiksi, tällaisten ehtojen on katsottava täyttävän suhteellisuusperiaatteesta johdettavat vaatimukset.
- 85 Kolmanteen kysymykseen on edellä esitetyn perusteella vastattava, että SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle määräykselle, joka sisältyy hankintailmoitukseen liitettyyn konsession mallisopimukseen ja jossa määrätään lottopelin hallinnointipalvelua koskevan konsession menettämistä
- rikostapauksissa, joissa nostetaan syyte ja joiden hankintaviranomainen tapauksen luonteen, vakavuuden, tekotavan sekä teon ja konsession kohteena olevan toiminnan välisen yhteyden perusteella arvioi kyseenalaistavan konsessionsaajan luotettavuuden, ammattimaisuuden ja moraalisen soveltuvuuden
 - tai tapauksissa, joissa konsessionsaaja rikkoo epänormaalien, laittoman ja salaisen pelaamisen torjumiseksi annettua lainsäädäntöä ja erityisesti, henkilökohtaisesti tai missä tahansa sijaitsevien tytäri- ja sidosyhtiöiden kautta, saattaa markkinoille muita lottopeliin verrattavissa olevia pelejä ilman tarvittavaa lupaa,
- jos kyseiset ehdot ovat oikeutettuja ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään sekä avoimuusperiaatteen mukaisia, mikä kansallisen tuomioistuimen on tutkittava tässä tuomiossa esitettyjen seikkojen valossa.

Oikeudenkäyntikulut

- 86 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) SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään automatisoidun lottopelin ja muiden ennalta määrätyin kertoimin pelattavien numeropelien hallinnointipalvelua koskevaan konsessioon sovellettavasta yksinomaisen konsessionsaajan mallista erotuksena muista peleistä, veikkauksista ja vedonlyönneistä, joihin sovelletaan usean konsessionsaajan mallia, jos kansallinen tuomioistuin toteaa, että kansallisella säännöstöllä todella tavoitellaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti kyseisen jäsenvaltion mainitsemia hyväksyttäviä päämääriä.
- 2) SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa sekä syrjintäkiellon periaatetta, avoimuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle ja sen soveltamiseksi annetuille toimille, joiden mukaan automatisoidun lottopelin ja muiden ennalta määrätyin kertoimin pelattavien numeropelien hallinnointipalvelua koskevaan konsessioon sovelletaan korkeaa sopimuksen pohjahintaa, jos kyseinen arvo on ilmaistu selkeästi, täsmällisesti ja yksiselitteisesti ja se on objektiivisesti oikeutettavissa, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava.
- 3) SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle määräykselle, joka sisältyy hankintailmoitukseen liitettyyn konsession mallisopimukseen ja jossa määrätään automatisoidun lottopelin ja muiden ennalta määrätyin kertoimin pelattavien numeropelien hallinnointipalvelua koskevan konsession menettämisestä
 - rikostapauksissa, joissa nostetaan syyte ja joiden hankintaviranomainen tapauksen luonteen, vakavuuden, tekotavan sekä teon ja konsession kohteena olevan toiminnan välisen yhteyden perusteella arvioi kyseenalaistavan konsessionsaajan luotettavuuden, ammattimaisuuden ja moraalisen soveltuvuuden
 - tai tapauksissa, joissa konsessionsaaja rikkoo epänormaalin, laittoman ja salaisen pelaamisen torjumiseksi annettua lainsäädäntöä ja erityisesti, henkilökohtaisesti tai missä tahansa sijaitsevien tytä- ja sidosyhtiöiden kautta, saattaa markkinoille muita lottopeliin verrattavissa olevia pelejä ilman tarvittavaa lupaa,jos kyseiset ehdot ovat oikeutettuja ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään sekä avoimuusperiaatteen mukaisia, mikä kansallisen tuomioistuimen on tutkittava tässä tuomiossa esitettyjen seikkojen valossa.

Allekirjoitukset