



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

14 päivänä lokakuuta 2021 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Palvelujen tarjoamisen vapaus – SEUT 56 artikla – Onnenpelit –
Kiellettyjen arpajaisten saattaminen yleisön käyttöön – Seuraamukset – Oikeasuhteisuus –
Vähimmäissakot – Kumulaatio – Ylärajan puuttuminen – Sakon muuntorangaistus –
Oikeasuhteinen osallistuminen menettelyn kuluihin – Euroopan unionin
perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohta

Asiassa C-231/20,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka
Verwaltungsgerichtshof (ylin hallintotuomioistuin, Itävalta) on esittänyt 27.4.2020 tekemällään
päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 3.6.2020, saadakseen ennakkoratkaisun
asiassa

MT

vastaan

Landespolizeidirektion Steiermark,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: ensimmäisen jaoston puheenjohtaja A. Arabadjiev, joka hoitaa toisen
jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit I. Ziemele (esittelevä tuomari), T. von Danwitz,
P. G. Xuereb ja A. Kumin,

julkisasiamies: M. Szpunar,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- MT, edustajinaan P. Ruth ja D. Pinzger, Rechtsanwältin,
- Itävallan hallitus, asiamiehinnään A. Posch ja J. Schmoll,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

- Belgian hallitus, asiamiehinään L. Van den Broeck ja M. Jacobs, avustajinaan P. Vlaemminck, advocaat, ja M. Thibault, avocate,
 - Unkarin hallitus, asiamiehinään B. R. Kissné, M. Z. Fehér ja G. Koós,
 - Portugalin hallitus, asiamiehinään P. Barros da Costa, A. Silva Coelho ja L. Inez Fernandes,
 - Euroopan komissio, asiamiehinään G. Braun, L. Malferrari ja L. Armati,
- päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,
- on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 56 artiklan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 49 artiklan 3 kohdan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat MT ja Landespolizeidirektion Steiermark (Steiermarkin alueellinen poliisiviranomainen, Itävalta) ja joka koskee MT:lle rikkomuksista, joissa on kyse kiellettyjen arpajaisien saattamisesta ammattimaisesti yleisön käyttöön, määrättyjä seuraamuksia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

GSpG

- 3 Onnenpeleistä 28.11.1989 annetun liittovaltion lain (Glücksspielgesetz; BGBl. 620/1989), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä GSpG), 2 §:ssä, jonka otsikko on ”Arpajaiset”, säädetään seuraavaa:

”(1) Arpajaiset ovat onnenpelejä,

1. joita elinkeinonharjoittaja panee täytäntöön, järjestää, tarjoaa tai saattaa yleisön käyttöön ja
2. joissa pelaajat tai muut henkilöt maksavat peliin osallistumisen yhteydessä rahanarvoisen suorituksen (panos) ja
3. joissa elinkeinonharjoittaja, pelaajat tai muut henkilöt voivat saada rahanarvoisen suorituksen (voitto).

– –

(4) Kiellettyjä arpajaisia ovat arpajaiset, joille ei ole myönnetty tähän liittovaltion lakiin perustuvaa toimilupaa tai lupaa ja joita ei ole vapautettu 4 §:ssä säädetystä onnenpelejä koskevasta liittovaltion monopolista.

– –”

- 4 GSpG:n 52 §:n, joka otsikko on ”Hallinnollisia seuraamuksia koskevat säännökset”, sanamuoto on seuraava:

”(1) Hallinnolliseen rikkomukseen, josta rangaistaan hallintoviranomaisen määräämällä sakolla, joka on 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa enintään 60 000 euroa ja 2–11 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa enintään 22 000 euroa, syyllistyy

1. se, joka panee täytäntöön, järjestää tai saattaa ammattimaisesti yleisön käyttöön 2 §:n 4 momentissa tarkoitettuja kiellettyjä arpajaisia niihin osallistumiseksi Itävallan alueella tai osallistuu näihin toimiin 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuna elinkeinonharjoittajana

--

(2) Jos 1 momentin 1 kohtaa rikotaan enintään kolmella peliautomaatilla tai muilla säännösten vastaisilla laitteilla, kunkin peliautomaatin tai muun säännösten vastaisen laitteen käytöstä määrätään 1 000–10 000 euron sakko, jos kyseessä on ensimmäinen rikkomus, tai 3 000–30 000 euron sakko, jos rikkomus uusitaan; jos säännöksiä rikotaan useammalla kuin kolmella peliautomaatilla tai muilla säännösten vastaisilla laitteilla, kunkin peliautomaatin tai muun säännösten vastaisen laitteen käytöstä määrätään 3 000–30 000 euron sakko, jos kyse on ensimmäisestä rikkomuksesta, tai 6 000–60 000 euron sakko, jos rikkomus uusitaan.”

VStG

- 5 Hallinnollisista rikkomuksista annetun lain (Verwaltungsstrafgesetz, BGBl. 52/1991), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä VStG), 9 §:ssä, jonka otsikko on ”Vastuuta koskevat erityistapaukset”, säädetään seuraavaa:

”(1) Jos hallinnollisista määräyksistä ei muuta johdu ja jos vastuussa olevia edustajia ei ole nimetty (2 momentti), siitä, että oikeushenkilöt noudattavat hallinnollisia määräyksiä, -- on katsottava olevan rikosoikeudellisessa vastuussa henkilön, jonka tehtävänä on edustaa yhtiötä suhteessa kolmansiin osapuoliin.

--

(7) Oikeushenkilöt -- sekä 3 momentissa tarkoitettut luonnolliset henkilöt ovat yhteisvastuussa henkilöille, joiden tehtävänä on edustaa yhtiötä suhteessa kolmansiin osapuoliin, tai vastuussa olevalle edustajalle määrätyistä sakoista ja muista rahamääräisinä esitetyistä seuraamuksista sekä menettelyn kuluista.”

- 6 VStG:n 16 §:ssä, jonka otsikko on ”Sakon muuntorangaistus”, säädetään seuraavaa:

”(1) Sakon määräämisen yhteydessä on samalla vahvistettava sakon muuntorangaistus siltä varalta, ettei sakkoa saada perittyä.

(2) Sakon muuntorangaistuksen kesto ei saa ylittää hallinnollisesta rikkomuksesta määrättävän vankeusrangaistuksen enimmäismäärää eikä kahta viikkoa, jos vankeusrangaistuksesta tai muusta toimenpiteestä ei ole säädetty. Yli kuuden viikon pituinen sakon muuntorangaistus ei ole sallittu. Tällainen rangaistus on määrättävä seuraamuksen määrittämistä koskevien sääntöjen nojalla riippumatta 12 §:n säännöksistä.

– –”

- 7 VStG:n 19 §:n, jonka otsikko on ”Seuraamuksen määrittäminen”, sanamuoto on seuraava:

”(1) Seuraamus määritetään rikosoikeudellisesti suojatun oikeushyvän merkityksen ja rikkomuksesta tälle oikeushyvälle aiheutuneen vahingon vakavuuden perusteella.

– –”

- 8 VStG:n 20 §:ssä, jonka otsikko on ”Rangaistuksen poikkeuksellinen lieventäminen”, säädetään seuraavaa:

”Jos lieventäviä seikkoja on selvästi enemmän kuin raskauttavia seikkoja tai jos henkilö, jonka katsotaan syyllistyneen rikkomukseen, on alaikäinen, vähimmäisseuraamusta voidaan alentaa puoleen.”

- 9 VStG:n 64 §:ssä, jonka otsikko on ”Rikosoikeudellisen menettelyn kulut”, säädetään seuraavaa:

”(1) Päätöksessä, jossa seuraamus määrätään, on veloitettava se, jolle seuraamus on määrätty, korvaamaan osuus rikosoikeudellisen menettelyn kuluista.

(2) Korvattava osuus on [hallinnollisessa] menettelyssä 10 prosenttia määrätyn seuraamuksen määrästä mutta kuitenkin vähintään 10 euroa; kun seuraamukseksi on määrätty vankeusrangaistus, menettelyn kuluja laskettaessa yhden päivän vankeusrangaistus vastaa 100 euron rahamäärää.

– –”

Laki oikeudenkäynnistä hallintotuomioistuimissa

- 10 Oikeudenkäynnistä hallintotuomioistuimissa annetun lain (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz, BGBl. I, 33/2013), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, säädetään muun muassa, että VStG:n säännöksiä sovelletaan hallintolainkäyttömenettelyssä.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 11 MT:n edustama yhtiö saattoi 30.4.–3.5.2016 ammattimaisesti yleisön käyttöön eräässä liikkeessä kymmenen peliautomaattia. Kyseessä olevien onnenpelien järjestäjä on Slovakiaan sijoittautunut yhtiö.
- 12 Hallintopäätöksessä todettiin, että pääasian valittaja oli VStG:n 9 §:n mukaisesti vastuussa GSpG:n 52 §:n 1 momentin 1 kohdan kolmannessa tapauksessa tarkoitetuista rikkomuksista, joihin kyseinen yhtiö oli syyllistynyt. Hallinnollinen lainvalvontaviranomainen määräsi MT:lle GSpG:n 52 §:n 2 momentin nojalla kustakin rikkomuksesta 10 000 euron suuruisen hallinnollisen seuraamuksen sekä VStG:n 16 §:n, jota oikeudenkäynnistä hallintotuomioistuimissa annetun lain 38 §:n nojalla sovelletaan hallintolainkäyttömenettelyssä, nojalla, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, kolmen päivän sakon muuntorangaistuksen, eli kymmenen peliautomaatin osalta yhteensä 100 000 euron sakon ja 30 päivän sakon muuntorangaistuksen. Se määräsi VStG:n 64 §:n 2 momentin nojalla myös, että MT:n oli korvattava menettelyn kuluja 10 000 eurolla.

- 13 Tähän päätökseen haettiin muutosta Landesverwaltungsgericht Steiermarkissa (Steiermarkin osavaltion hallintotuomioistuin, Itävalta), joka hylkäsi valituksen.
- 14 Pääasian valittaja teki tämän tuomioistuimen tuomiosta ensimmäisen Revision-valituksen Verwaltungsgerichtshofiin (ylin hallintotuomioistuin, Itävalta). Verwaltungsgerichtshof vahvisti kyseisen tuomion syyllisyyttä koskevan ratkaisun osalta mutta kumosi tuomion seuraamusta koskevan ratkaisun osalta.
- 15 Sen jälkeen, kun asia oli palautettu Landesverwaltungsgericht Steiermarkin käsiteltäväksi, Landesverwaltungsgericht Steiermark alensi määrätyn sakon määrän 4 000 euroon ja vahvisti yhden päivän pituisen sakon muuntorangaistuksen kunkin rikkomuksen osalta, eli kymmenen peliautomaatin osalta yhteensä 40 000 euron sakon ja kymmenen päivän sakon muuntorangaistuksen. Se vahvisti myös, että menettelyn kuluihin oli osallistuttava 4 000 eurolla.
- 16 Pääasian valittaja teki tämän seuraamuksen määrittämistä koskevan uuden Revision-valituksen ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.
- 17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että sen käsiteltäväksi saatetussa Revision-menettelyssä Landesverwaltungsgericht Steiermark on tutkinut ensimmäisenä oikeusasteena sen, onko kyseessä olevalla monopolijärjestelmällä loukattu palvelujen tarjoamisen vapautta, ja suoritettuaan unionin tuomioistuimen ohjeiden mukaisesti kokonaisvaltaisen arvion se on päätenyt siihen, että GSpG:n säännökset, joissa automatisoitujen onnenpelien järjestäminen ilman edellytettyä toimilupaa säädetään rangaistavaksi, eivät ole unionin oikeuden vastaisia.
- 18 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa kuitenkin, että se, kuinka sen on arvioitava seuraamuksen lainmukaisuutta, riippuu siitä, ovatko GSpG:n säännökset yhdistettyinä VStG:n säännöksiin, joita Landesverwaltungsgericht Steiermarkin on rangaistuksen määrittämiseksi sovellettava, SEUT 56 artiklan ja tarvittaessa perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan mukaiset.
- 19 Tässä tilanteessa Verwaltungsgerichtshof päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
 - ”1) Onko kansallisen tuomioistuimen tulkittava monopolijärjestelmän suojaamiseksi toteutettavassa rikosoikeudellisessa menettelyssä sovellettavaa rikosoikeudellista sanktiosäännöstä palvelujen tarjoamisen vapauden valossa, jos se on jo aiemmin tutkinut monopolijärjestelmän unionin tuomioistuimen ohjeiden mukaisesti ja jos tässä tutkinnassa on käynyt ilmi, että monopolijärjestelmä on oikeutettu?
 - 2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:
 - a) Onko SEUT 56 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännökselle, jossa säädetään pakottavasti, että [GSpG:n] nojalla kiellettyjen arvontojen saattamisesta ammattimaisesti yleisön käyttöön määrätään sakko peliautomaattia kohden ilman määrättyjen sakkojen kokonaismäärän absoluuttista ylärajaa?
 - b) Onko SEUT 56 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännökselle, jossa säädetään pakottavasti, että [GSpG:n] nojalla kiellettyjen arvontojen saattamisesta ammattimaisesti yleisön käyttöön määrätään 3 000 euron suuruinen vähimmäissakko peliautomaattia kohden?

- c) Onko SEUT 56 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännökselle, jossa säädetään, että [GSpG:n] nojalla kiellettyjen arvontojen saattamisesta ammattimaisesti yleisön käyttöön määrätään sakon muuntorangaistus peliautomaattia kohden ilman määrättyjen sakon muuntorangaistusten kokonaismäärän absoluuttista ylärajaa?
- d) Onko SEUT 56 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännökselle, jossa säädetään [GSpG:n] nojalla kiellettyjen arvontojen saattamisesta ammattimaisesti yleisön käyttöön määrättävän rangaistuksen tapauksessa, että rikosoikeudellisen menettelyn kuluista on korvattava osuus, joka on 10 prosenttia määrätystä sakoista?
- 3) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi:
- a) Onko [perusoikeuskirjan] 49 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännökselle, jossa säädetään pakottavasti, että [GSpG:n] nojalla kiellettyjen arvontojen saattamisesta ammattimaisesti yleisön käyttöön määrätään sakko peliautomaattia kohden ilman määrättyjen sakkojen kokonaissumman absoluuttista enimmäismäärää?
- b) Onko [perusoikeuskirjan] 49 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännökselle, jossa säädetään pakottavasti, että [GSpG:n] nojalla kiellettyjen arvontojen saattamisesta ammattimaisesti yleisön käyttöön määrätään 3 000 euron suuruisen vähimmäissakko peliautomaattia kohden?
- c) Onko [perusoikeuskirjan] 49 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännökselle, jossa säädetään, että [GSpG:n] nojalla kiellettyjen arvontojen saattamisesta ammattimaisesti yleisön käyttöön määrätään sakon muuntorangaistus peliautomaattia kohden ilman määrättyjen sakon muuntorangaistusten kokonaismäärän absoluuttista ylärajaa?
- d) Onko [perusoikeuskirjan] 49 artiklan 3 kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännökselle, jossa säädetään [GSpG:n] nojalla kiellettyjen arvontojen saattamisesta ammattimaisesti yleisön käyttöön määrättävän rangaistuksen tapauksessa, että rikosoikeudellisen menettelyn kuluista on korvattava osuus, joka on 10 prosenttia määrätystä sakoista?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

Tutkittavaksi ottaminen

- 20 Pääasian valittaja väittää, että ensimmäinen kysymys on hypoteettinen, koska – toisin kuin tämän kysymyksen sanamuoto antaa ymmärtää – ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei pääasian oikeudenkäynnissä ole itse tutkinut kyseessä olevaa monopolijärjestelmää unionin tuomioistuimen ohjeiden mukaisesti.
- 21 Tässä yhteydessä on muistettava, että SEUT 267 artiklalla käyttöön otetussa unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisessä yhteistyössä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Jos esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimen on siten

lähtökohtaisesti ratkaistava ne (tuomio 13.11.2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, 20 kohta ja tuomio 2.4.2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 22 Tästä seuraa, että unionin oikeutta koskevilla kysymyksillä oletetaan olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Unionin tuomioistuin voi kieltäytyä ratkaisemasta kansallisen tuomioistuimen esittämää ennakkoratkaisukysymystä ainoastaan silloin, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden säännösten ja määräysten tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (tuomio 13.11.2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, 21 kohta ja tuomio 2.4.2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 23 Kuten tämän tuomion 17 kohdassa on todettu, nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Landesverwaltungsgericht Steiermark on ensimmäisenä oikeusasteena arvioinut niiden GSpG:n säännösten yhteensoveltuvuutta unionin oikeuden kanssa, joissa säädetään rangaistavaksi automatisoitujen onnenpelien järjestäminen ilman edellytettävää toimilupaa. Kun otetaan huomioon tämä toteamus, jonka kyseenalaistaminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä SEUT 267 artiklaan perustuvassa menettelyssä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii selvittämään, onko sen silloin, kun se tutkii pääasian valittajalle GSpG:n ja VStG:n nojalla määrätyn seuraamuksen lainmukaisuutta, arvioitava tätä seuraamusta erityisesti SEUT 56 artiklan kannalta. Ei siten voida kiistää sitä, että ratkaisun, jonka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on annettava, yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa riippuu esitettyyn kysymykseen annettavasta vastauksesta, joten kysymys ei ole hypoteettinen.
- 24 Tästä seuraa, että ensimmäinen kysymys voidaan ottaa tutkittavaksi.

Asiakysymys

- 25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään pääasiallisesti, onko SEUT 56 artiklaa tulkittava siten, että kansallisen tuomioistuimen, jossa on saatettu vireille onnenpelialan monopolin rikkomisesta määrätyn seuraamuksen lainmukaisuuden arviointi, on menettelyssä, jossa määrätään seuraamuksia tällaisesta rikkomisesta, erityisesti arvioitava sitä, ovatko sovellettavassa säännöstössä säädetyt seuraamukset sopusuunnassa SEUT 56 artiklan kanssa silloin, kun tällaisen monopolijärjestelmän perustamisen on jo katsottu olevan sopusuunnassa kyseisen määräyksen kanssa.
- 26 Itävallan ja Belgian hallitukset sekä olennaisilta osin Unkarin hallitus väittävät, ettei seuraamuksia koskevia kansallisia sääntöjä, joilla monopolin noudattaminen pyritään takaamaan, ole tarpeen tutkia erikseen SEUT 56 artiklan kannalta, koska ne on lähtökohtaisesti jo tutkittu kyseessä olevan rajoittavan lainsäädännön antamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvien olosuhteiden kokonaisarvioinnin yhteydessä. Portugalin hallitus, Euroopan komissio ja olennaisilta osin MT sitä vastoin väittävät, että tällaisia sääntöjä on tarkasteltava erikseen kyseisen määräyksen ja erityisesti suhteellisuusperiaatteen kannalta.

- 27 Tässä yhteydessä on muistutettava, että unionin tuomioistuin on jo todennut jäsenvaltion lainsäädännöstä, jonka mukaan onnenpelitoiminnan harjoittaminen tässä valtiossa edellyttää muun muassa toimiluvan ja poliisin myöntämän luvan hankkimista ja jossa säädetään rikosoikeudellisista seuraamuksista kyseessä olevan lainsäädännön noudattamatta jättämisestä, että on tarkasteltava erikseen kunkin kansallisessa lainsäädännössä asetetun rajoituksen osalta – siinä säädetyt seuraamukset mukaan lukien – muun muassa, onko se omiaan takaamaan sillä tavoitellun asianomaisen jäsenvaltion mainitseman päämäärän toteuttamisen ja ylittääkö se sen, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 6.3.2007, Placanica ym., C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133, 40 ja 49 kohta). Unionin tuomioistuin on sittemmin toistuvasti muistuttanut tästä vaatimuksesta (tuomio 8.9.2010, Stoß ym., C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, EU:C:2010:504, 93 kohta; tuomio 28.2.2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, 22 kohta ja määräys 18.5.2021, Fluctus ym., C-920/19, ei julkaistu, EU:C:2021:395, 29 kohta).
- 28 Tästä seuraa, että kansallisen tuomioistuimen, jossa on saatettu vireille onnenpelialan monopolin rikkomisesta määrätyn seuraamuksen lainmukaisuuden arviointi, on erityisesti arvioitava tämän rajoituksen yhteensopivuutta SEUT 56 artiklan kanssa (ks. vastaavasti tuomio 12.9.2019, Maksimovic ym., C-64/18, C-140/18, C-146/18 ja C-148/18, EU:C:2019:723, 33 kohta), vaikka muiden tämän monopolin perustamiseen liittyvien rajoitusten on jo katsottu olevan yhteensopivat kyseisen määräyksen kanssa.
- 29 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä toki jo ilmenee, että kun kansallinen tuomioistuin tarkistaa, onko rajoittava säännöstö yhteensopiva SEUT 56 artiklan kanssa, sen on suoritettava kokonaisarviointi paitsi rajoittavan säännöstön antamiseen myös sen täytäntöönpanoon liittyvistä olosuhteista (ks. vastaavasti tuomio 30.6.2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, 31 kohta ja tuomio 14.6.2017, Online Games ym., C-685/15, EU:C:2017:452, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), ja niihin sisältyy välttämättä erityisesti kyseisessä säännöstössä säädetty seuraamusjärjestelmä, jonka perusteella seuraamusta koskeva päätös on tehty.
- 30 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tässä yhteydessä täsmentänyt, että Landesverwaltungsgericht Steiermark on katsonut pääasiassa unionin tuomioistuimen ohjeiden mukaisesti, että GSpG:n säännökset, joissa säädetään rangaistavaksi automatisoitujen onnenpelien järjestäminen ilman edellytettävää toimilupaa, eivät olleet unionin oikeuden vastaisia.
- 31 Itävallan hallitus puolestaan on korostanut, että Landesverwaltungsgericht Steiermarkin tekemä päätelmä on sopusoinnussa Itävallan ylimmän oikeusasteen tuomioistuinten vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa, jossa tällaisen tarkastelun yhteydessä otetaan järjestelmällisesti huomioon seuraamuksia koskevat GSpG:n 52 §:n säännökset, joiden tarkoituksena on torjua tehokkaasti lainvastaisia onnenpelejä.
- 32 Yhtäältä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei kuitenkaan ole ilmoittanut, onko tässä arvioinnissa ollut kyse erityisesti tästä artiklasta. Toisaalta unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta joka tapauksessa ilmenee, että pääasian valittajalle määrätty seuraamukset on määritetty paitsi GSpG:n 52 §:n perusteella myös hallintolainkäyttömenettelyssä sovellettavien VStG:n 16 ja 64 §:n perusteella, joissa säädetään, että kaikissa päätöksissä, joissa määrätään seuraamus, on samalla määrättävä sakon muuntorangaistus ja hallinnollisen seuraamusmenettelyn kuluista korvattava osuus.

- 33 Siitä, ettei niistä ole säädetty GSpG:ssä vaan VStG:n yleisissä säännöksissä, on syytä muistuttaa, että tällaisten seuraamusten on niiden määrittämistä koskevat yksityiskohdat huomioon ottaen oltava jokaisessa yksittäistapauksessa unionin oikeuden mukaisia ja kunnioitettava unionin oikeudessa taattuja perusvapauksia (ks. vastaavasti tuomio 6.3.2007, Placanica ym., C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133, 68 kohta; tuomio 20.12.2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, 61 kohta ja tuomio 11.2.2021, K. M. (Aluksen päällikölle määrätty seuraamukset), C-77/20, EU:C:2021:112, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 34 Näin ollen pääasiassa kyseessä olevaa seuraamusjärjestelmää on tarkasteltava erikseen SEUT 56 artiklan kannalta.
- 35 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, että kansallisen tuomioistuimen, jossa on saatettu vireille onnenpelialan monopolin rikkomisesta määrätyn seuraamuksen lainmukaisuuden arviointi, on menettelyssä, jossa määrätään seuraamuksia tällaisesta rikkomisesta, erityisesti arvioitava sitä, ovatko sovellettavassa säännöksessä säädetty seuraamukset, kun otetaan huomioon niiden määrittämistä koskevat yksityiskohdat, sopusoinnussa SEUT 56 artiklan kanssa.

Toinen kysymys

- 36 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään pääasiallisesti, onko SEUT 56 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään pakottavasti, että jos kiellettyjä arpajaisia saatetaan ammattimaisesti yleisön käyttöön
- jokaista luvatonta peliautomaattia kohden on määrättävä vähimmäissakko eikä määrättävien sakkojen kokonaismäärälle ole asetettu ylärajaa
 - jokaista luvatonta peliautomaattia kohden on määrättävä sakon muuntorangaistus eikä määrättävien sakon muuntorangaistusten kokonaismäärälle ole asetettu ylärajaa ja
 - on määrättävä menettelyn kuluihin osallistumisesta osuudella, jonka suuruus on 10 prosenttia määrättyistä sakoista.
- 37 Aluksi on muistutettava, että vaikka onnenpelialalla sovellettavia seuraamuksia koskeva säännöstö kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeudessa asetetaan rajat tälle toimivallalle, koska tällaisella lainsäädännöllä ei voida rajoittaa unionin oikeudessa taattuja perusvapauksia (ks. vastaavasti tuomio 8.10.2010, Sjöberg ja Gerdin, C-447/08 ja C-448/08, EU:C:2010:415, 49 kohta ja tuomio 19.11.2020, ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 38 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan palvelujen tarjoamisen vapautteen kohdistuvina rajoituksina on pidettävä kaikkia toimenpiteitä, joilla kielletään tämän vapauden käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään siitä vähemmän houkuttelevaa (tuomio 12.9.2019, Maksimovic ym., C-64/18, C-140/18, C-146/18 ja C-148/18, EU:C:2019:723, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 39 Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännöstö, jossa säädetään seuraamuksista kyseisten palvelujen tarjoajan osalta siinä tapauksessa, että tällaisia velvoitteita, jotka itsessään rajoittavat palvelujen tarjoamisen vapautta, ei noudateta, on omiaan tekemään tällaisen vapauden

käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa ja siten rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta (ks. vastaavasti tuomio 12.9.2019, Maksimovic ym., C-64/18, C-140/18, C-146/18 ja C-148/18, EU:C:2019:723, 33 ja 34 kohta).

- 40 Unionin tuomioistuimen täysin vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että kansalliset toimenpiteet, jotka voivat haitata EUT-sopimuksessa taattujen perusvapauksien käyttämistä tai tehdä niiden käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa, voidaan silti hyväksyä edellyttäen, että ne vastaavat yleisen edun mukaisia pakottavia syitä, että niillä voidaan taata niille asetetun tavoitteen toteuttaminen ja että niillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi (tuomio 12.9.2019, Maksimovic ym., C-64/18, C-140/18, C-146/18 ja C-148/18, EU:C:2019:723, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 41 Unionin tuomioistuin on lisäksi täsmentänyt, että jäsenvaltiot voivat vahvistaa vapaasti onnenpelialan politiikkansa tavoitteet ja tarvittaessa määrittellä täsmällisesti tavoitellun suojan tason. Niiden määräämien rajoitusten on kuitenkin täytettävä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut edellytykset oikeasuhteisuuden osalta (ks. vastaavasti tuomio 8.7.2010, Sjöberg ja Gerdin, C-447/08 ja C-448/08, EU:C:2010:415, 39 kohta).
- 42 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee edelleen, että silloin, kun jäsenvaltio vetoaa yleisen edun mukaisiin pakottaviin syihin sellaisen lainsäädännön oikeuttamiseksi, joka on omiaan rajoittamaan palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämistä, näiden unionin oikeudessa sallittujen oikeuttamisperusteiden osalta tulkinnassa on otettava huomioon unionin oikeuden yleiset oikeusperiaatteet ja erityisesti sittemmin perusoikeuskirjassa taatut perusoikeudet. Kyseiseen kansalliseen säännöstyön voidaan siten soveltaa määrättyjä poikkeuksia ainoastaan silloin, kun se on niiden perusoikeuksien mukainen, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo (tuomio 30.4.2014, Pflieger ym., C-390/12, EU:C:2014:281, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 43 Tässä yhteydessä on katsottava ensinnäkin, että koska unionin oikeuden mukaan jäsenvaltiot voivat poiketa SEUT 56 artiklasta ja asettaa rajoituksia onnenpelipalvelujen tarjoamiselle edellyttäen, että nämä rajoitukset vastaavat yleisen edun mukaisia pakottavia syitä, että niillä voidaan taata niille asetetun tavoitteen toteuttaminen ja että niillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi, näiden rajoitusten täytäntöönpanoon liittyvien hallinnollisten tai rikosoikeudellisten seuraamusten määräämisen on katsottava vastaavan samoja yleisen edun mukaisia pakottavia syitä kuin mainittujen rajoitusten.
- 44 Toiseksi on todettava, että hallinnollisten tai rikosoikeudellisten seuraamusten määrääminen onnenpelipalvelujen tarjoamista koskevan rajoittavan säännöstyön rikkomisesta on lähtökohtaisesti omiaan takaamaan tämän säännöstyön noudattamisen ja siten takaamaan tässä yhteydessä asetetun tavoitteen saavuttamisen.
- 45 Kolmanneksi kyseisten määrättyjen seuraamusten on ankaruudeltaan vastattava niillä rangaistavien loukkausten vakavuutta ja niillä on erityisesti varmistettava todellinen varoittava vaikutus kuitenkin ylittämättä sitä, mikä on tarpeen mainitun tavoitteen saavuttamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 5.3.2020, OPR-Finance, C-679/18, EU:C:2020:167, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), ja tällainen vaatimus johtuu muun muassa perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdassa määrätystä periaatteesta, jonka mukaan rangaistuksen on oltava oikeassa suhteessa rikoksen vakavuuteen (ks. vastaavasti tuomio 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, 55 kohta).

- 46 Kun kyse on ensinnäkin vähimmäissakon määräämisestä jokaista luvaton peliautomaattia kohden, ei ole ilmeistä, että tällainen seuraamus sellaisenaan olisi suhteeton kyseessä olevien rikkomusten vakavuuteen nähden, koska peliautomaateilla toteutettava onnenpelien lainvastainen tarjoaminen, joka jää luonteensa vuoksi hallintoviranomaisten valvonnan ulottumattomiin ja jonka osalta laissa pelaajien suojaamiseksi säädettyjen toimenpiteiden noudattamista ei voida tarkistaa, on – kuten Itävallan hallitus toteaa – omiaan aiheuttamaan erityisen vakavia haitallisia seuraamuksia yhteiskunnalle, ja unionin tuomioistuin on jo todennut, että arpajaisilla yllytetään sellaiseen rahan käyttöön, jolla voi olla vahingollisia henkilökohtaisia ja yhteiskunnallisia seurauksia (tuomio 24.3.1994, Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, 60 kohta; ks. vastaavasti myös tuomio 6.3.2007, Placanica ym., C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133, 47 kohta; tuomio 3.6.2010, Sporting Exchange, C-203/08, EU:C:2010:307, 27 kohta ja tuomio 15.9.2011, Dickinger ja Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, 45 kohta).
- 47 Kun kyse on tämän vähimmäissakon määrästä, kansallisen tuomioistuimen on otettava seuraamuksen oikeasuhteisuutta arvioidessaan huomioon sen sakon määrän, joka on mahdollista määrätä, ja tehdyn rikkomuksen tuottaman taloudellisen hyödyn välinen suhde, jotta rikkomukseen syyllistyneille tehdään vähemmän houkuttelevaksi syyllistyminen tällaiseen rikkomukseen (ks. vastaavasti tuomio 11.2.2021, K. M. (Aluksen päällikölle määrättyt seuraamukset), C-77/20, EU:C:2021:112, 49 kohta). Sen on kuitenkin varmistuttava kaikkien nyt käsiteltävään asiaan liittyvien seikkojen perusteella siitä, että näin asetettu vähimmäismäärä ei ole suhteeton tähän hyötyyn nähden.
- 48 Siitä, että pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöksessä ei säädetä määrättävien sakkojen kokonaismäärän ylärajasta, on todettava, että silloin, kun rikkomisessa on kyse useista luvattomista peliautomaateista, se, että sakon vähimmäismäärä määrätään kumulatiivisesti ja että sakoilla ei ole ylärajaa, voi johtaa huomattavien rahamääräisten seuraamusten määräämiseen.
- 49 Kuten sekä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, joka perustaa kantansa sen hallituksen lakiesityksen perusteluihin, jolla kyseessä olevat seuraamusten määrät otettiin käyttöön GSpG:n 52 §:n 2 momentissa, että Itävallan ja Belgian hallitukset sekä komissio ovat todenneet, tällaisella toimenpiteellä voidaan torjua muun muassa rangaistavaksi säädetystä rikkomuksista mahdollisesti koituvaa taloudellista hyötyä ja tehdä lainvastaisesta tarjoamisesta siten entistäkin vähemmän houkuttelevaa, joten toimenpiteellä sinänsä ei loukata suhteellisuusperiaatetta. Myös kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin varmistuttava siitä, ettei määrättyjen sakkojen kokonaismäärä ole suhteeton tähän hyötyyn nähden.
- 50 Kun toiseksi on kyse sakon muuntorangaistuksen määräämisestä, on katsottava, ettei ole myöskään ilmeistä, että tällaisen seuraamuksen määrääminen sinällään olisi suhteetonta kyseessä olevien rikkomusten luonteeseen ja vakavuuteen nähden, koska – kuten Itävallan hallitus toteaa – sillä pyritään varmistamaan, että näistä rikkomuksista voidaan tosiasiallisesti määrätä seuraamus siinä tapauksessa, että sakon periminen ei ole mahdollista.
- 51 On kuitenkin todettava, että tällaisen seuraamuksen määräämistä on jokaisessa tapauksessa perusteltava painavilla yleiseen etuun liittyvillä syillä (ks. vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 19.1.2021, Lacatus v. Sveitsi, ECLI:CE:ECHR:2021:0119JUD001406515, 110 kohta), koska tämä seuraamus on erityisen ankara, kun otetaan huomioon kyseessä olevalle henkilölle siitä aiheutuvat seuraukset (ks. vastaavasti tuomio 12.9.2019, Maksimovic ym., C-64/18, C-140/18, C-146/18 ja C-148/18, EU:C:2019:723, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 52 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että kun kyse on pääasiassa kyseessä olevien kaltaisista rikkomuksista, sakon muuntorangaistuksen kesto voi olla enintään kaksi viikkoa rikkomusta kohti.
- 53 Tältä osin on todettava, että koska jokainen säännösten vastainen peliautomaatti tai laite voi olla perusteena tällaisen vankeusrangaistuksen määräämiselle ja koska sovellettavassa säännöstössä ei säädetä sakon muuntorangaistusten, jotka on mahdollista määrätä, kokonaismäärän ylärajasta, tällaisten seuraamusten kumulaatio voi johtaa huomattavan pitkien sakon muuntorangaistusten määräämiseen, jolloin muuntorangaistus ei välttämättä vastaa niiden todettujen rikkomusten vakavuutta, joista sovellettavassa säännöstössä määrätään vain sakkorangaistuksia. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on ratkaistava, onko asia näin, kun otetaan huomioon tosiasiallisesti määrätyn sakon muuntorangaistuksen kesto.
- 54 Itävallan hallitus toteaa tässä yhteydessä, että koska sakon muuntorangaistuksen on vastattava määrättyä sakkoa, sen osalta ei ole säädetty yleisestä vähimmäismäärästä.
- 55 Tällainen seikka ei kuitenkaan voi olla ratkaiseva, sillä sakon muuntorangaistus ei voi olla suhteellisuusperiaatteen mukainen pelkästään siitä syystä, että jäsenvaltion viranomaiset voivat vapaan harkintansa mukaan lyhentää sen kestoja (ks. analogisesti tuomio 3.3.2020, Google Ireland, C-482/18, EU:C:2020:141, 53 kohta).
- 56 Kun kolmanneksi on kyse siitä, että menettelyn kuluihin on osallistuttava osuudella, jonka suuruus on 10 prosenttia määrätystä sakoista, on muistutettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tuomioistuinmaksujen perimisellä edistetään lähtökohtaisesti tuomioistuinjärjestelmän toimivuutta, koska niillä rahoitetaan osaltaan jäsenvaltioiden tuomioistuintoimintaa (tuomio 30.6.2016, Toma ja Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Näin ollen ei voida katsoa, että tällaisen maksuosuuden määräämisellä sinällään loukataan suhteellisuusperiaatetta.
- 57 Koska näihin kuluihin osallistuminen vahvistetaan prosenttiosuutena määrätyn sakon määrästä, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin varmistuttava siitä, ettei tällaista konkreettista maksuosuuden määrää – ottaen huomioon, ettei tällä sakolla ole ylärajaa – vahvisteta liian suureksi tällaisen menettelyn todellisiin kustannuksiin nähden eikä sillä loukata perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettua oikeutta saada asiansa käsiteltyksi tuomioistuimissa (ks. vastaavasti tuomio 6.11.2012, Otis ym., C-199/11, EU:C:2012:684, 48 kohta).
- 58 Edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään pakottavasti, että jos kiellettyjä arpajaisia saatetaan ammattimaisesti yleisön käyttöön
- jokaista luvatonta peliautomaattia kohden on määrättävä vähimmäissakko eikä määrättävien sakkojen kokonaismäärälle ole asetettu ylärajaa, kunhan määrättyjen sakkojen kokonaismäärä ei ole suhteeton siihen taloudelliseen hyötyyn nähden, joka rangaistavaksi säädettyistä rikkomuksista voi koitua
 - jokaista luvatonta peliautomaattia kohden on määrättävä sakon muuntorangaistus eikä määrättävien sakon muuntorangaistusten kokonaismäärälle ole asetettu ylärajaa, kunhan tosiasiallisesti määrätyn sakon muuntorangaistuksen määrä ei ole liiallinen todettujen rikkomusten vakavuuteen nähden ja

- on määrättävä menettelyn kuluihin osallistumisesta osuudella, jonka suuruus on 10 prosenttia määrättyistä sakoista, kunhan tämä osuus ei ole liiallinen tällaisen menettelyn todellisiin kustannuksiin nähden ja kunhan sillä ei loukata perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettua oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa.

Kolmas kysymys

- 59 Kun otetaan huomioon ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus, kolmanteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

- 60 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 56 artiklaa on tulkittava siten, että kansallisen tuomioistuimen, jossa on saatettu vireille onnenpelialan monopolin rikkomisesta määrätyn seuraamuksen lainmukaisuuden arviointi, on menettelyssä, jossa määrätään seuraamuksia tällaisesta rikkomisesta, erityisesti arvioitava sitä, ovatko sovellettavassa säännöksessä säädetyt seuraamukset, kun otetaan huomioon niiden määrittämistä koskevat yksityiskohdat, sopusoinnussa SEUT 56 artiklan kanssa.**
- 2) SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään pakottavasti, että jos kiellettyjä arpajaisia saatetaan ammattimaisesti yleisön käyttöön**
 - jokaista luvatonta peliautomaattia kohden on määrättävä vähimmäissakko eikä määrättävien sakkojen kokonaismäärälle ole asetettu ylärajaa, kunhan määrättyjen sakkojen kokonaismäärä ei ole suhteeton siihen taloudelliseen hyötyyn nähden, joka rangaistavaksi säädetyistä rikkomuksista voi koitua
 - jokaista luvatonta peliautomaattia kohden on määrättävä sakon muuntorangaistus eikä määrättävien sakon muuntorangaistusten kokonaismäärälle ole asetettu ylärajaa, kunhan tosiasiallisesti määrätyn sakon muuntorangaistuksen määrä ei ole liiallinen todettujen rikkomusten vakavuuteen nähden ja
 - on määrättävä menettelyn kuluihin osallistumisesta osuudella, jonka suuruus on 10 prosenttia määrättyistä sakoista, kunhan tämä osuus ei ole liiallinen tällaisen menettelyn todellisiin kustannuksiin nähden ja kunhan sillä ei loukata Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettua oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimissa.

Allekirjoitukset