

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

8 päivänä syyskuuta 2009*

Asiassa C-42/07,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto (Portugali) on esittänyt 26.1.2007 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 2.2.2007, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja

Bwin International Ltd, aikaisemmin Baw International Ltd,

vastaan

Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa,

* Oikeudenkäyntikieli: portugali.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas ja K. Lenaerts sekä tuomarit A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann (esittelevä tuomari), J. Klučka, A. Arabadjiev, C. Toader ja J.-J. Kasel,

julkisasiamies: Y. Bot,
kirjaajat: hallintovirkamiehet K. Sztranc-Sławiczek ja B. Fülöp,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 29.4.2008 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International Ltd, edustajinaan advogado E. Serra Jorge, Rechtsanwalt C.-D. Ehlermann ja Rechtsanwalt A. Gutermuth,
- Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, edustajanaan procurador-adjunto V. Rodrigues Feliciano,
- Portugalin hallitus, asiamiehinään L. Inez Fernandes, L. Duarte ja A. Matos Barros,

- Belgian hallitus, asiamiehinään A. Hubert ja L. Van den Broeck, avustajanaan advocaat P. Vlaemminck,
- Tanskan hallitus, asiamiehenään J. Liisberg,
- Saksan hallitus, asiamiehenään M. Lumma,
- Kreikan hallitus, asiamiehinään N. Dafniou, O. Patsopoulou ja M. Tassopoulou,
- Espanjan hallitus, asiamiehenään F. Díez Moreno,
- Italian hallitus, asiamiehenään I. M. Braguglia, avustajanaan avvocato dello Stato D. Del Gaizo,
- Alankomaiden hallitus, asiamiehinään C. Wissels ja M. de Grave,
- Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,

- Slovenian hallitus, asiamiehenään T. Mihelič,
- Suomen hallitus, asiamiehenään J. Heliskoski,
- Norjan hallitus, asiamiehinään P. Wennerås ja J. A. Dalbakk,
- Euroopan komissio, asiamiehinään E. Traversa ja M. Afonso,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.10.2008 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

¹ Ennakkoratkaisupyyntö koskee EY 43, EY 49 ja EY 56 artiklan tulkintaa.

- 2 Tämä ennakkoratkaisupyyntö on esitetty asiassa, jossa kantajina ovat Liga Portuguesa de Futebol Profissional (jäljempänä Liga) ja Bwin International Ltd, aikaisemmin Baw International Ltd (jäljempänä Bwin), ja vastaajana Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (jäljempänä Santa Casa) ja joka koskee sakkoja, jotka Santa Casan johto on määrännyt Ligalle ja Bwinille sillä perusteella, että ne ovat rikkoneet Portugalin lainsäädäntöä, jota sovelletaan tiettyjen rahapelien tarjoamiseen internetissä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Portugalin rahapelejä koskeva lainsäädäntö

- 3 Rahapelit ovat Portugalissa lähtökohtaisesti kiellettyjä, mutta valtio on varannut itselleen mahdollisuuden myöntää tarkoituksenmukaisimmaksi katsomansa järjestelmän perusteella valtion elimelle tai välittömästi sen alaisuudessa toimivalle elimelle luvan yhden tai useamman pelin suoraan toimeenpanoon tai myöntää voittoa tavoitteleville tai voittoa tavoittelemattomille yksityisille elimille toimiluvan tällaisten pelien toimeenpanoon hallintomenettelyä koskevan lain nojalla järjestetyn tarjouskilpailun perusteella.
- 4 Raha-arpajaisten, lottopelien ja urheiluveikkauksen muodossa järjestettäviä rahapelejä kutsutaan Portugalissa ajanvietepeleiksi (jogos sociais) ja lupa niiden toimeenpanoon myönnetään järjestelmällisesti Santa Casalle.
- 5 Jokainen Santa Casan järjestämä rahapeli perustetaan erillisellä asetuksella, ja Santa Casan tarjoamien pelien järjestämisestä ja pelattavana pitämisestä, myös pelipanosten suuruudesta, voitonjaosta, arvontatiheydestä, jokaisesta konkreettisesta voitto-osuudesta, pelipanosten keräämistavoista, valtuutettujen jälleenmyyjien valintatavoista sekä voittojen maksutavoista ja -ajoista säädetään hallituksen asetuksella.

- 6 Valtakunnalliset arpajaiset (Lotaria Nacional) olivat ensimmäinen kyseessä olevien pelien kaltainen peli, ja kyseinen peli perustettiin 18.11.1783 annetulla kuninkaan ediktillä (carta régia) ja sitä koskeva lupa myönnettiin Santa Casalle, minkä jälkeen lupa on uusittu säännöllisin väliajoin. Nykyisin nämä arpajaiset sisältävät voitonumeron arpomisen kuukausittain.
- 7 Lainsäädännön kehityksen myötä Santa Casa sai oikeuden järjestää muita rahapelejä, jotka perustuivat numeroiden arpomiseen tai urheilukilpailuihin. Tämä johti kahden sellaisen jalkapallo-otteluita koskevan urheiluveikkauspelin markkinoille saattamiseen, jotka ovat nimeltään Totobola ja Totogolo ja joissa pelaajat veikkaavat tulosta (voittoa, tasapeliä tai häviötä) ja joukkueiden tekemien maalien määrää. Lisäksi on olemassa kaksi lottopeliä, eli Totoloto, jossa valitaan kuusi numeroa 49:stä, ja EuroMillions, joka on eurooppalainen lottopeli. Totobolaan tai Totolotoon osallistuvilla pelaajilla on lisäksi mahdollisuus osallistua Joker-nimiseen peliin, jossa arvotaan voitonnumero. Lopuksi on todettava, että on olemassa myös Lotaria Instantânea, joka on raaputtamalla pelattava pikapeli, jota kutsutaan yleisesti nimellä "raspadinha".

Ajanvietepelien tarjoaminen internetissä

- 8 Vuoden 2003 aikana raha-arpajaisia, lottopelejä ja urheiluveikkausta koskevaan lainsäädäntöön tehtiin muutoksia, jotta ne vastaisivat tekniikan kehitystä ja sen avaamia mahdollisuuksia tarjota pelejä sähköisessä muodossa ja etenkin internetin välityksellä. Nämä säännökset sisältyvät 8.11.2003 annettuun asetukseen (Decreto-Lei) nro 282/2003 (Diário da República I, A-sarja, nro 259, 8.11.2003). Niiden pääasiallisena tarkoituksena on antaa yhtäältä Santa Casalle lupa jaella tuotteitaan sähköisessä muodossa ja ulottaa toisaalta pelien toimeenpanoa koskeva Santa Casan yksinoikeus koskemaan sähköisessä muodossa ja erityisesti internetin välityksellä tarjottavia pelejä, ja niissä siis kielletään näiden viestintävälineiden käyttö kaikilta muilta toimijoilta.
- 9 Asetuksen nro 282/2003 2 §:ssä säädetään, että Santa Casalla on yksinoikeus pitää kyseessä olevia pelejä sekä kaikkia muita pelejä, joiden toimeenpanoon on annettu lupa

Santa Casalle, pelattavana sähköisessä muodossa peliosastonsa (Departamento de Jogos) välityksellä, ja siinä täsmennetään, että tämä yksinoikeus ulottuu koko maan alueelle, mukaan luettuna internet.

10 Asetuksen nro 282/2003 11 §:n 1 momentissa säädetään, että hallinnollisena rikkomuksena pidetään

”a) pelien[, joiden osalta lupa toimeenpanoon on myönnetty Santa Casalle,] kehittämistä, järjestämistä tai pelattavana pitämistä sähköisesti [tämän asetuksen] 2 §:ssä säädetyn yksinoikeusjärjestelmän vastaisesti, sekä virtuaalisten lippujen liikkeellelaskua, jakelua tai myyntiä ja ilmoittamista niitä koskevista arvunnoista, riippumatta siitä, tapahtuuko tämä valtion alueella tai ulkomailla,

b) Lotaria Nacionalia tai Lotaria Instantâneaa vastaavien arpajaisten tai muiden arvontojen kehittämistä, järjestämistä tai pelattavana pitämistä sähköisesti 2 §:ssä säädetyn yksinoikeusjärjestelmän vastaisesti, sekä virtuaalisten lippujen liikkeellelaskua, jakelua tai myyntiä ja ilmoittamista niitä koskevista arvunnoista, riippumatta siitä, tapahtuuko tämä valtion alueella tai ulkomailla,

– –”

11 Asetuksen nro 282/2003 12 §:n 1 momentissa vahvistetaan etenkin kyseisen asetuksen 11 §:n 1 momentin a ja b kohdassa säädetystä hallinnollisista rikkomuksista määrättävien sakkojen enimmäis- ja vähimmäismäärät. Oikeushenkilöiden osalta säädetään, että sakko ei saa olla vähemmän kuin 2 000 euroa eikä enemmän kuin kolme kertaa pelin järjestämisen avulla koottu kokonaissumma sillä edellytyksellä, että tämä kolminkertainen summa on enemmän kuin 2 000 euroa mutta kuitenkin enintään 44 890 euroa.

Santa Casan organisaatio ja toiminta

- 12 Pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikana Santa Casan toiminta määriteltiin Santa Casa da Misericórdia de Lisboan sääntöjen vahvistamisesta 26.8.1991 annetussa asetuksessa (Decreto-Lei) nro 322/91 (Diário da República I, A-sarja, nro 195, 26.8.1991), sellaisena kuin se on muutettuna 6.11.1999 annetulla asetuksella (Decreto-Lei) nro 469/99 (Diário da República I, A-sarja, nro 259, 6.11.1999; jäljempänä asetus nro 322/91).
- 13 Asetuksen nro 322/91 perusteluissa korostetaan Santa Casan merkityksellisyyttä usealta eri kannalta – historiallisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti – ja todetaan tällä perusteella, että hallituksen on kiinnitettävä ”erityistä ja jatkuvaa huomiota laiminlyöntien ja toimintahäiriöiden estämiseksi – – mutta annettava Santa Casalle kuitenkin mahdollisimman laaja itsenäisyys ajanvietepelien hallinnoimisessa ja pelattavana pitämisessä”.
- 14 Santa Casan sääntöjen 1 §:n 1 momentin mukaan Santa Casa on ”yleishyödyllistä toimintaa harjoittava hallinnollinen oikeushenkilö”. Sääntöjen 12 §:n 1 momentin mukaan Santa Casan hallintoelimiä ovat johtaja ja hallitus. Samojen sääntöjen 13 §:n nojalla kyseinen johtaja nimitetään pääministerin päätöksellä ja Santa Casan muut hallituksen jäsenet sellaisten maan hallituksen jäsenten päätöksellä, joiden hallinnonalaan Santa Casa kuuluu.
- 15 Kyseisten sääntöjen 20 §:n 1 momentin nojalla Santa Casa on saanut erityistehtäviä aloilla, jotka liittyvät perheen, äitiyden ja lasten suojeluun, suojattomien ja vaaralle alttiina olevien alaikäisten avustamiseen, ikääntyneiden tukemiseen, vakavassa puutteessa elävien auttamiseen sekä perus- ja erikoisterveydenhuoltoon.
- 16 Rahapelien toimeenpanosta saatavat tulot jaetaan Santa Casan ja yleishyödyllisten tai sosiaalialan toimintaa harjoittavien laitosten kesken. Kyseisiä muita yleishyödyllisiä

laitoksia ovat muun muassa vapaapalokunnat, yhteiskunnallista solidaarisuutta edistävät erityislaitokset, vammaisuuden ennaltaehkäisyyn ja vammaisten kuntoutukseen erikoistuneet laitokset sekä kulttuurin kehittämisrahastot.

- 17 Rahapeliin toimeenpano kuuluu Santa Casan peliosaston alaisuuteen. Kyseisestä peliosastosta säädetään ohjesäännöllä, joka vahvistettiin, kuten Santa Casan säännöt, asetuksella nro 322/91, ja peliosastolla on omat hallinto- ja valvontaelimensä.
- 18 Peliosaston hallintoelimeen kuuluvat kyseisestä peliosastosta annetun ohjesäännön 5 §:n nojalla Santa Casan johtaja, jonka on toimittava elimen puheenjohtajana, sekä kaksi jäsentä, jotka nimitetään työ- ja yhteisvastuuministerin ja terveysministerin yhteisellä päätöksellä. Peliosastosta annetun ohjesäännön 8, 12 ja 16 §:n nojalla kilpailu-, arvonta- ja valituslautakuntien jäsenet ovat pääasiassa julkishallinnon, eli Lissabonin varojen yleisestä tarkastuksesta vastaavan viranomaisen ja Lissabonin siviilihallinnon, edustajia. Valituslautakunnan puheenjohtaja, jolla on vahvistettu äänioikeus, on oikeuslaitoksen tuomari, joka on nimitetty oikeusministerin päätöksellä. Kyseisen lautakunnan kolmesta jäsenestä kaksi nimitetään Lissabonin varojen yleisen tarkastajan ja siviilikuvernöörin päätöksillä, ja Santa Casan johtaja nimittää kyseisen lautakunnan jäsenistä kolmannen.
- 19 Peliosasto on saanut viranomaisvaltuudet aloittaa ja järjestää rikkomusmenettelyjä Santa Casalle yksinoikeudella myönnettyjen rahapeliin luvattomasta toimeenpanosta. Asetuksessa nro 282/2003 muun muassa annetaan kyseisen peliosaston johdolle tarvittavat hallinnolliset valtuudet määrätä senkaltaisia sakkoja, joista säädetään kyseisen asetuksen 12 §:n 1 momentissa.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

- 20 Bwin on online-pelejä järjestävä yritys, jonka kotipaikka on Gibraltarilla. Se tarjoaa rahapelejä pelattavaksi internetsivustollaan.
- 21 Bwinillä ei ole toimipaikkaa Portugalissa. Se tarjoaa pelattavaksi online-pelejä Gibraltarilla ja Itävallassa sijaitsevien palvelimien välityksellä. Kuluttajat pelaavat tarjottuja pelejä suoraan Bwinin internetsivustolla tai jonkin toisen suoran viestintävälineen välityksellä. Rahapanokset maksetaan kyseisellä internetsivustolla pankkikortilla tai muilla sähköisillä maksuvälineillä. Mahdollisten voittojen arvo hyvitetään tilille, jonka Bwin on avannut pelaajalle. Pelaaja voi käyttää näitä rahoja pelaamiseen tai pyytää niiden siirtämistä pankkitililleen.
- 22 Bwin tarjoaa laajan valikoiman online-rahapelejä, joita ovat muun muassa urheiluveikkaus, kasinopelit, kuten ruletti ja pokeri, sekä pelit, jotka perustuvat numeroiden arvontaan ja jotka vastaavat Santa Casan järjestämää Totoloto-peliä.
- 23 Urheiluveikkaus voi koskea niin jalkapallo-otteluiden tuloksia kuin muiden urheilu-kilpailujen tuloksia. Eri pelivaihtoehdot pitävät sisällään Portugalin jalkapallon mestaruusotteluiden tulosta (voitto, tasapeli tai häviö) koskevat veikkaukset, jotka vastaavat Totobola- ja Totogolo-pelejä, joiden osalta lupa toimeenpanoon on annettu Santa Casalle. Bwin tarjoaa lisäksi reaaliajassa tapahtuvaa online-urheiluveikkausta, jonka voittokertoimet vaihtelevat ja muuttuvat sen urheilutapahtuman etenemisen mukaan, josta on veikkattu. Tiedot muun muassa pelitilanteesta, kuluneesta ajasta sekä annetuista keltaisista ja punaisista korteista ilmoitetaan reaaliajassa Bwinin internetsivustolla, minkä ansiosta pelaajat voivat veikata interaktiivisesti urheilutapahtuman edetessä.

- 24 Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että Liga on yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, joka toimii voittoa tavoittelemattoman yhdistyksen muodossa. Kaikkien ammattilais-tason jalkapalloseurojen on kuuluttava siihen Portugalissa. Se järjestää muun muassa kansallisen ylimmän sarjatason jalkapallokilpailun ja vastaa tämän kaupallisesta hyödyntämisestä.
- 25 Liga ja Bwin ovat täsmentäneet yhteisöjen tuomioistuimelle tekemissään huomau-tuksissa, että sponsorointisopimuksen, jonka ne tekivät 18.8.2005 neljäksi pelikaudeksi kaudesta 2005/2006 alkaen, nojalla Bwin on virallinen sponsori Portugalin ylimmän sarjatason jalkapallokilpailussa. Kyseisen sopimuksen mukaan ylimmän sarjatason, jonka nimi oli ennen ”Super Liga”, nimeksi muutettiin ensin Liga betandwin.com ja sittemmin Bwin Liga. Lisäksi Bwinin tunnukset kiinnitettiin pelaajien käyttämiin urheilutarvikkeisiin ja ylimmän sarjatason seurojen stadioneille. Lisäksi Ligan internetsivustolla on mainittu Bwinin internetsivusto, ja sieltä on ollut linkki kyseiselle sivustolle, minkä johdosta Portugalin ja muiden jäsenvaltioiden kuluttajat ovat voineet käyttää heille tällä tavalla tarjottuja rahapelejä koskevia palveluja.
- 26 Santa Casan peliosaston johto teki käyttämällä sille asetuksella nro 282/2003 myönnettyä toimivaltaa päätökset, joilla Liga määrättiin maksamaan 75 000 euron suuruinen sakko ja Bwin 74 500 euron suuruinen sakko saman asetuksen 11 §:n 1 momentin a ja b kohdassa tarkoitetuista hallinnollisista rikkomuksista. Näissä summissa yhdistyy kumulatiivisesti kaksi sakkoa, jotka määrättiin Ligalle ja Bwinille sellaisten ajanvietepelien tai niitä vastaavien pelien kehittämisestä, järjestämisestä ja pelattavana pitämisestä, joiden osalta oli myönnetty lupa Santa Casalle, ja näiden pelien mainostamisesta.
- 27 Liga ja Bwin ovat kansallisessa tuomioistuimessa nostamissaan kanteissa vaatineet näiden päätösten kumoamista ja vedonneet etenkin asiaa koskeviin yhteisön oikeuden sääntöihin ja oikeuskäytäntöön.

28 Näillä perusteilla Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

” – – loukataanko Santa Casalle myönnetyllä yksinoikeusjärjestelmällä EY 49, EY 43 ja EY 56 artiklassa vahvistettua palvelujen tarjoamisen vapautta, sijoittautumisvapautta ja maksujen vapautta, kun sitä sovelletaan [Bwinin] kaltaiseen, toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneeseen palvelujen tarjoajaan, joka tarjoaa siellä laillisesti vastaavia palveluja ja jolla ei ole Portugalissa vakituista toimipaikkaa[?]”

– – ovatko yhteisön oikeus ja erityisesti edellä mainitut periaatteet esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle järjestelmälle, jossa myönnetään loton ja veikkauksen toimeenpanoa koskeva yksinoikeus yhdelle ainoalle elimelle ja jossa toisaalta ulotetaan tällainen yksinoikeusjärjestelmä ’koko valtion alueelle’, mukaan luettuna – – internet[?]”

Suullisen käsittelyn uudelleen aloittamista koskeva vaatimus

29 Bwin on 30.10.2008 yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon toimittamallaan kirjelmällä vaatinut yhteisöjen tuomioistuinta aloittamaan uudelleen asian suullisen käsittelyn yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 61 artiklan nojalla.

30 Kyseisen määräyksen nojalla julkisasiamiestä on kuultu tämän vaatimuksen johdosta.

- 31 Yhteisöjen tuomioistuin voi omasta aloitteestaan tai julkisasiamiehen ehdotuksesta taikka myös asianosaisten pyynnöstä määrätä työjärjestyksensä 61 artiklan mukaisesti suullisen käsittelyn aloitettavaksi uudestaan, jos se katsoo, että sillä ei ole riittävästi tietoa asiasta tai että asia olisi ratkaistava sellaisen argumentin perusteella, josta asianosaisilla ei ole ollut tilaisuutta lausua (ks. erityisesti asia C-284/06, Burda, tuomio 26.6.2008, Kok., s. I-4571, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 32 Yhteisöjen tuomioistuimen perussäännössä ja työjärjestyksessä ei sen sijaan määrätä asianosaisten mahdollisuudesta esittää huomautuksia vastaukseksi julkisasiamiehen ratkaisuehdotukseen.
- 33 Bwin pyrkii vaatimuksellaan pääasiallisesti siihen, että se voisi kommentoida julkisasiamiehen ratkaisuehdotusta, ja se korostaa erityisesti sitä, että julkisasiamies on tiettyjen tosiseikkojen osalta tukeutunut Santa Casan ja Portugalin hallituksen esittämiin huomautuksiin mutta ei ole viitannut Bwinin ja Ligan esittämiin argumentteihin näiden tosiseikkojen riitauttamiseksi tai todennut, että ne oli riitautettu.
- 34 Yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että sillä on nyt esillä olevassa asiassa käytettävissään kaikki tarvittavat seikat voidakseen vastata ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen kysymykseen ja että asiaa ei tutkita sellaisen argumentin perusteella, josta asianosaisilla ei ole ollut tilaisuutta lausua.
- 35 Näin ollen suullista käsittelyä ei ole syytä määrätä aloitettavaksi uudelleen.

Ennakkoratkaisupyyntöön tutkittavaksi ottaminen

- 36 Italian hallitus vastustaa yhteisöjen tuomioistuimelle tekemissään huomautuksissa ennakkoratkaisupyyntöön tutkittavaksi ottamista sillä perusteella, että kansallisen tuomioistuimen esittämän kysymyksen johdosta yhteisöjen tuomioistuimen on lausuttava kansallisen oikeuden säännöksen yhteensoveltuvuudesta yhteisön oikeuden kanssa.
- 37 Tältä osin on todettava, että EY 234 artiklassa vahvistettu yhteistyöjärjestelmä perustuu kansallisten tuomioistuinten ja yhteisöjen tuomioistuimen tehtävien selkeään jakoon. EY 234 artiklaan perustuvassa menettelyssä kansallisten säännösten tulkinta kuuluu jäsenvaltioiden tuomioistuimille eikä yhteisöjen tuomioistuimelle eikä tämän tehtävänä ole lausua 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 (yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Placanica ym., tuomio 6.3.2007, Kok., s. I-1891, 36 kohta).
- 38 On todettava, että kansallinen tuomioistuin ei kysymyksellään pyydä yhteisöjen tuomioistuinta lausumaan Portugalin rahapeleihin liittyvän erityislainsäädännön yhteensoveltuvuudesta yhteisön oikeuden kanssa vaan ainoastaan tietyistä kyseiseen lainsäädäntöön liittyvistä seikoista, jotka määritellään yleisesti, eli erityisesti muita palvelujen tarjoajia kuin Santa Casaa, mukaan luettuna muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita palvelujen tarjoajia, koskevasta kiellosta tarjota internetin välityksellä Portugalin alueella rahapelejä, joiden osalta on annettu lupa tälle toimijalle, ja niitä vastaavia pelejä. Tällainen pyyntö on otettava tutkittavaksi.
- 39 Lisäksi Italian, Alankomaiden ja Norjan hallitus sekä Euroopan yhteisöjen komissio asettavat ennakkoratkaisupyyntöön tutkittavaksi ottamisen kyseenalaiseksi sillä perusteella, että siihen ei sisälly riittäviä tietoja pääasiassa sovellettavissa olevan Portugalin lainsäädännön sisällöstä ja päämääristä.

40 Niiden tietojen osalta, jotka yhteisöjen tuomioistuimelle on toimitettava ennakkoratkaisupyyntöön yhteydessä, on muistutettava, että paitsi että yhteisöjen tuomioistuimen on voitava antaa kansalliselle tuomioistuimelle 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 ennakkoratkaisupyyntöön 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. em. yhdistetyt asiat *Placanica* ym., tuomion 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 Tältä osin on totta, että jäsenvaltioiden hallitusten ja muiden, joita asia koskee, esittämien huomautusten sekä yhteisöjen tuomioistuimen vastauksen tarkkuus ja jopa hyödyllisyys voi riippua pääasiassa sovellettavan kansallisen lainsäädännön sisältöä ja päämääriä koskevien tietojen riittävästä yksityiskohtaisuudesta. Kansallisten tuomioistuinten ja yhteisöjen tuomioistuimen tehtävien jaon valossa ei kuitenkaan voida edellyttää, että ennen kuin kansallinen tuomioistuin esittää ennakkoratkaisupyyntöön yhteisöjen tuomioistuimelle, se tekee kaikki sille sen tuomioistuintehtävän perusteella kuuluvat tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevat arvioinnit. On nimittäin riittävää, että ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee pääasian kohde ja yhteisön oikeusjärjestyksen kannalta merkityksellisimmät seikat, jotta jäsenvaltiot voivat esittää huomautuksensa yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan mukaisesti ja osallistua tehokkaasti menettelyyn yhteisöjen tuomioistuimessa.

42 Pääasiassa esitetty ennakkoratkaisupyyntö täyttää nämä edellytykset. Kansallinen tuomioistuin on määrittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle esittämänsä kysymykseen liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat. Siltä osin kuin Portugalin rahapelejä koskevan lainsäädännön päämääriä ei ole selvitetty ennakkoratkaisupyyntöön, yhteisöjen tuomioistuimen on vastattava esitettyyn kysymykseen ottamalla huomioon erityisesti päämäärät, joihin pääasian asianosaiset ja Portugalin hallitus ovat viitanneet yhteisöjen

tuomioistuimessa. Yhteisöjen tuomioistuin katsoo näin ollen, että sillä on käytettävissään kaikki tarvittavat seikat voidakseen vastata tähän kysymykseen.

43 Kaiken edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisupyyntö on otettava tutkittavaksi.

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

44 Kansallinen tuomioistuin tiedustele kysymyksellään yhteisöjen tuomioistuimelta, kuinka EY 43, EY 49 ja EY 56 artiklaa on tulkittava.

EY 43 ja EY 56 artiklan sovellettavuus

45 Siltä osin kuin ennakkoratkaisupyyntö koskee EY 49 artiklan lisäksi EY 43 ja EY 56 artiklaa, heti aluksi on todettava, että asiakirja-aineistoon sisältyvien tietojen perusteella on katsottava, että kaksi viimeksi mainittua artiklaa eivät ole sovellettavissa pääasiassa.

46 EY 43 artiklan sovellettavuuden osalta on todettava olevan kiistatonta, että Bwin harjoittaa toimintaansa Portugalissa ainoastaan internetin välityksellä käyttämättä Portugalin alueella sijaitsevia välikäsiä ja näin ollen ilman, että Portugaliin olisi perustettu pää- tai sivutoimipaikka. Asiakirja-aineistosta ei ilmene, että Bwinin aikomuksena olisi myöskään sijoittautua Portugaliin. Näin ollen mikään ei viittaa siihen, että sijoittautumisvapautta koskevat perustamissopimuksen määräykset voisivat olla sovellettavissa pääasiassa.

- 47 EY 56 artiklan sovellettavuuden osalta on todettava, että pääasiassa kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön mahdolliset rajoittavat vaikutukset pääomien vapaaseen liikkuvuuteen ja maksujen vapauteen ovat ainoastaan väistämätön seuraus mahdollisista palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksista. Kun kansallinen toimenpide liittyy samanaikaisesti useisiin perusvapauksiin, yhteisöjen tuomioistuin tutkii kyseistä toimenpidettä pääsääntöisesti suhteessa yhteen näistä perusvapauksista, jos muut näistä perusvapauksista ovat kyseisissä olosuhteissa täysin toissijaisia ensimmäiseen perusvapauteen nähden ja ne voidaan liittää siihen (ks. vastaavasti asia C-452/04, Fidium Finanz, tuomio 3.10.2006, Kok., s. I-9521, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 48 Näin ollen kansallisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen on vastattava ainoastaan EY 49 artiklan osalta.

Ennakkoratkaisukysymyksen laajuus

- 49 Pääasia koskee tiettyjen sellaisten rahapeliä markkinoille saattamista Portugalissa, joita pelataan sähköisen apuvälineen eli internetin avulla. Bwin, joka on toiseen jäsenvaltioon sijoittautunut yksityinen toimija, tarjoaa rahapelejä Portugalissa ainoastaan internetin välityksellä, ja asetuksen nro 282/2003 11 §:n 1 momentin a ja b kohdassa säädettyt hallinnolliset rikkomukset, joista Ligaa ja Bwiniä moititaan pääasiassa, koskevat ainoastaan sähköisesti järjestettyihin peleihin liittyvää toimintaa.
- 50 Kansallisen tuomioistuimen esittämä kysymys on näin ollen ymmärrettävä siten, että siinä tiedustellaan pääasiallisesti, onko EY 49 artikla esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa kielletään Bwinin kaltaisia toimijoita, jotka ovat sijoittautuneet muihin jäsenvaltioihin, joissa ne tarjoavat laillisesti vastaavia palveluja, tarjoamasta rahapelejä internetissä asianomaisen jäsenvaltion alueella.

Palvelujen tarjoamisen vapauteen kohdistuvien rajoitusten olemassaolo

- 51 EY 49 artiklassa veloitetaan poistamaan kaikki palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset, vaikka näitä rajoituksia sovellettaisiin erotuksetta sekä kotimaisiin palvelujen tarjoajiin että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palvelujen tarjoajiin, jos näillä rajoituksilla estetään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen, siellä vastaavalaisia palveluja lainmukaisesti tarjoavan henkilön toiminta, haitataan tätä toimintaa tai tehdään se vähemmän houkuttelevaksi (ks. vastaavasti asia C-76/90, Säger, tuomio 25.7.1991, Kok., s. I-4221, 12 kohta ja asia C-58/98, Corsten, tuomio 3.10.2000, Kok., s. I-7919, 33 kohta). Lisäksi palvelujen tarjoamisen vapaudesta hyötyvät sekä palvelujen tarjoaja että niiden vastaanottaja (ks. vastaavasti yhdistetyt asiat 286/82 ja 26/83, Luisi ja Carbone, tuomio 31.1.1984, Kok., s. 377, Kok. Ep. VII, s. 455, 16 kohta).
- 52 On kiistatonta, että jäsenvaltion lainsäädäntö, jossa kielletään Bwinin kaltaisia, muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita palvelujen tarjoajia tarjoamasta palveluita asianomaisen jäsenvaltion alueella internetin välityksellä, muodostaa EY 49 artiklassa turvattun palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen (ks. vastaavasti asia C-243/01, Gambelli ym., tuomio 6.11.2003, Kok., s. I-13031, 54 kohta).
- 53 Lisäksi tällaisella lainsäädännöllä rajoitetaan asianomaisen jäsenvaltion asukkaiden vapautta nauttia internetin välityksellä muissa jäsenvaltioissa tarjotuista palveluista.
- 54 Näin ollen on todettava, että – kuten Portugalin hallitus myös nimenomaisesti myöntää – pääasiassa kyseessä oleva lainsäädäntö muodostaa EY 49 artiklassa turvattun palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen.

Palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen oikeuttaminen

- 55 On tutkittava, voiko pääasiassa kyseessä oleva rajoitus olla sallittu EY 45 ja EY 46 artiklassa, joita sovelletaan palvelujen tarjoamisen alalla EY 55 artiklan nojalla, nimenomaisesti määrättyinä poikkeustoimenpiteinä tai voiko se olla yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti oikeutettu yleistä etua koskevista pakottavista syistä.
- 56 EY 46 artiklan 1 kohdassa sallitaan sellaiset rajoitukset, jotka ovat perusteltuja yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden suojaamiseksi. Oikeuskäytännössä on lisäksi hyväksytty tiettyjä yleistä etua koskevia pakottavia syitä, joita ovat esimerkiksi kuluttajansuojan, vilpillisen menettelyn ehkäisyn ja sen ehkäisyn tavoite, että kansalaisia houkutellaan tuhmaamaan liiallisesti pelitoimintaan, sekä yleisesti yhteiskuntajärjestykselle aiheutuvien häiriöiden estäminen (ks. em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 57 Tältä osin on huomioitava, kuten suurin osa yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksia esittäneistä jäsenvaltioista on todennut, että rahapelejä koskeva lainsäädäntö kuuluu alueisiin, joilla on huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä moraalisten, uskonnollisten ja kulttuuristen näkökohtien osalta. Koska alaa ei ole yhdenmukaistettu yhteisössä, jokaisen jäsenvaltion on arvioitava näillä alueilla omien arvoarvostelmiensa mukaisesti, mitä vaatimuksia on asetettava kyseisten intressien suojaamiseksi (ks. erityisesti asia 34/79, Henn ja Darby, tuomio 14.12.1979, Kok., s. 3795, Kok. Ep. IV, s. 693, 15 kohta; asia C-275/92, Schindler, tuomio 24.3.1994, Kok., s. I-1039, Kok. Ep. XV, s. I-79, 32 kohta; asia C-268/99, Jany ym., tuomio 20.11.2001, Kok., s. I-8615, 56 ja 60 kohta ja em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 47 kohta).
- 58 Yksin sillä seikalla, että tietty jäsenvaltio on ottanut käyttöön erilaisen suojajärjestelmän kuin jokin toinen jäsenvaltio, ei ole merkitystä arvioitaessa kyseisten säännösten tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta. Näitä on arvioitava ottaen ainoastaan huomioon kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten tavoittelemat päämäärät ja se suojan taso, jonka tämä jäsenvaltio haluaa turvata (asia C-124/97, Läärä ym., tuomio 21.9.1999, Kok., s. I-6067, 36 kohta ja asia C-67/98, Zenatti, tuomio 21.10.1999, Kok., s. I-7289, 34 kohta).

- 59 Jäsenvaltiot voivat näin ollen vahvistaa vapaasti rahapelialan politiikkansa tavoitteet ja tarvittaessa määritellä täsmällisesti tavoitellun suojan tason. Niiden asettamien rajoitusten on kuitenkin täytettävä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut edellytykset niiden oikeasuhteisuuden osalta (ks. em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 48 kohta).
- 60 Näin ollen nyt esillä olevassa asiassa on tarkasteltava, onko internetissä tapahtuvaa rahapelien tarjoamista koskeva rajoitus, josta säädetään pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä, omiaan takaamaan yhden tai useamman sillä tavoitellun, asianomaisen jäsenvaltion mainitsemien päämäärän toteuttamisen ja ylittääkö se sen, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. Näitä rajoituksia on joka tapauksessa sovellettava ilman syrjintää (ks. vastaavasti em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 49 kohta).
- 61 Tässä yhteydessä on muistettava, että kansallinen lainsäädäntö on omiaan takaamaan tavoitteen toteutumisen vain, jos se tosiasiallisesti vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (asia C-169/07, Hartlauer, tuomio 10.3.2009, Kok., s. I-1721, 55 kohta).
- 62 Portugalin hallituksen ja Santa Casan mukaan kansallisen lainsäädännön päätavoitteena on rikollisuuden estäminen ja erityisesti rahapelien kuluttajien suojelu palvelujen tarjoajien vilpillisiltä menettelyiltä.
- 63 Tältä osin on todettava, että rikollisuuden estäminen voi olla yleistä etua koskeva pakottava syy, jolla voidaan oikeuttaa rajoitukset, jotka koskevat sitä, mille toimijoille annetaan lupa tarjota palveluja rahapelien alalla. Kun otetaan huomioon rahapeleistä kerättävien summien ja pelaajille tarjottavien voittojen suuruus, näihin peleihin liittyy erityinen rikosten ja vilpillisten menettelyiden vaara.

- 64 Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi katsonut, että pelien rajoitetulla sallimisella yksinoikeusjärjestelmän yhteydessä on se etu, että pelitoiminnan harjoittaminen saadaan kanavoitua valvotun järjestelmän alaiseksi ja että tällaiseen toimintaan liittyvä vilpillisten menettelyiden ja rikosten vaara voidaan välttää (ks. em. asia Läärä ym., tuomion 37 kohta ja em. asia Zenatti, tuomion 35 kohta).
- 65 Portugalin hallitus väittää, että rahapelien järjestämistä koskevan yksinoikeuden myöntäminen Santa Casalle mahdollistaa valvotun ja varman järjestelmän toiminnan turvaamisen. Yhtäältä Santa Casan toiminnan pitkäaikaisuus eli toimiminen yli viiden vuosisadan ajan osoittaa kyseisen toimijan luotettavuuden. Toisaalta Portugalin hallitus korostaa, että Santa Casa toimii tiukasti kyseisen hallituksen alaisena. Rahapelejä koskeva lainsäädäntö, Santa Casan säännöt ja Portugalin hallituksen osallistuminen Santa Casan hallinnollisten elinten jäsenten nimittämiseen mahdollistaa sen, että Portugali voi valvoa tehokkaasti Santa Casaa. Nämä lainsäädännökset ja säännöt antavat riittävästi takeita kyseiselle jäsenvaltiolle siitä, että sellaisia oikeussääntöjä noudatetaan, joiden tavoitteena on Santa Casan järjestämien rahapelien rehellisyys.
- 66 Tältä osin on todettava, että kansallisesta lainsäädännöstä, joka toistetaan tämän tuomion 12–19 kohdassa, ilmenee, että Santa Casan organisaatiota ja toimintaa ohjaavat näkökohdat ja vaatimukset, joiden tavoitteena on yleisen edun turvaaminen. Santa Casan peliosasto on saanut viranomaisvaltuudet aloittaa ja järjestää rikkomusmenettelyjä Santa Casalle yksinoikeudella myönnettyjen rahapelien luvattomasta toimeenpanosta.
- 67 Tältä osin on todettava, että yksinoikeuden myöntäminen pelien pelattavana pitämiseen internetin välityksellä yhdelle toimijalle, kuten Santa Casa, jota julkinen valta valvoo tiiviisti, voi mahdollistaa pääasiassa kyseessä olevien olosuhteiden kaltaisissa olosuhteissa sen, että pelitoiminnan harjoittaminen saadaan kanavoitua valvotun järjestelmän alaiseksi ja sitä voidaan pitää sopivana kuluttajien suojaamiseksi palvelujen tarjoajien vilpillisiltä menettelyiltä.
- 68 Siltä osin kuin on kyse pääasiassa kyseessä olevan riidanalaisen lainsäädännön tarpeellisuuden tutkimisesta, Portugalin hallitus väittää, että jäsenvaltion viranomaisilla ei ole samoja mahdollisuuksia sellaisten toimijoiden valvomiseen, joiden

toimipaikka sijaitsee kyseisen jäsenvaltion alueen ulkopuolella ja jotka käyttävät internetiä palvelujensa tarjoamiseen, kuin Santa Casan kaltaisen toimijan valvomiseen.

- 69 Tältä osin on todettava, että internetissä tarjottujen rahapeliä alaa ei ole yhdenmukaistettu yhteisössä. Jäsenvaltiolla on näin ollen oikeus katsoa, että yksinomaan sitä seikkaa, että Bwinin kaltainen toimija tarjoaa laillisesti tämän alan palveluja internetin välityksellä toisessa jäsenvaltiossa, johon se on sijoittautunut ja jossa toimijaan lähtökohtaisesti jo sovelletaan laissa säädettyjä edellytyksiä ja jonka toimivaltaiset viranomaiset valvovat sitä, ei voida pitää riittävänä takeena siitä, että ensin mainitun jäsenvaltion kuluttajia suojataan vilpillisten menettelyiden ja rikosten vaaralta, kun otetaan huomioon vaikeudet, joita sijoittautumisvaltion viranomaisilla voi olla tällaisessa tilanteessa sen arvioimisessa, mitkä ovat toimijoiden ammattiin liittyvien ominaisuuksien ja rehellisyyden taso.
- 70 Koska kuluttajan ja palvelujen tarjoajan välillä ei ole suoraa yhteyttä, internetin välityksellä pelattavat rahapelit sisältävät lisäksi palvelujen tarjoajien mahdollisten kuluttajiin kohdistuvien vilpillisten menettelyiden osalta vaaroja, jotka ovat luonteeltaan erilaisia ja vakavampia verrattuna näiden pelien perinteisiin markkinoihin.
- 71 Ei voida myöskään sulkea pois sitä mahdollisuutta, että toimija, joka sponsoroi tiettyjä urheilukilpailuja, joiden osalta hän järjestää vedonlyöntiä, ja tiettyjä näihin kilpailuihin osallistuvia joukkueita, on tilanteessa, jonka johdosta kyseinen toimija voi vaikuttaa suoraan tai epäsuorasti kilpailujen tulokseen ja näin ollen lisätä tuottoaan.
- 72 Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan rajoituksen voidaan niiden erityispiirteiden valossa, jotka liittyvät rahapeliä tarjoamiseen internetissä, katsoa olevan oikeutettu vilpillisten menettelyiden ja rikosten ehkäisemistä koskevan tavoitteen perusteella.

- 73 Esitettyyn kysymykseen on näin ollen vastattava, että EY 49 artikla ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa kielletään Bwinin kaltaisia toimijoita, jotka ovat sijoittautuneet muihin jäsenvaltioihin, joissa ne tarjoavat laillisesti vastaavia palveluja, tarjoamasta rahapelejä internetissä asianomaisen jäsenvaltion alueella.

Oikeudenkäyntikulut

- 74 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:

EY 49 artikla ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa kielletään Bwin International Ltd:n kaltaisia toimijoita, jotka ovat sijoittautuneet muihin jäsenvaltioihin, joissa ne tarjoavat laillisesti vastaavia palveluja, tarjoamasta rahapelejä internetissä asianomaisen jäsenvaltion alueella.

Allekirjoitukset