UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kahdeksas jaosto)

30 päivänä kesäkuuta 2011 *

Asiassa C-212/08,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Conseil d'État (Ranska) on esittänyt 9.5.2008 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 21.5.2008, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Zeturf Ltd

vastaan

Ranskan pääministeri,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja K. Schiemann (esittelevä tuomari) sekä tuomarit C. Toader ja A. Prechal,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

julkisasiamies: N. Jääskinen,
kirjaaja: hallintovirkamies R. Şereş,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 8.12.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Zeturf Ltd, edustajinaan avocat O. Delgrange ja avocat M. Riedel,

– Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain, edustajinaan avocat P. de Montalembert, avocat P. Pagès ja avocat C.-L. Saumon,

– Ranskan hallitus, asiamiehinään E. Belliard, N. Rouam, G. de Bergues ja B. Messmer,

– Belgian hallitus, asiamiehinään C. Pochet ja L. Van den Broeck, avustajanaan advocaat P. Vlæmminck,

– Saksan hallitus, asiamiehinään M. Lumma ja B. Klein,

– Kreikan hallitus, asiamiehinään E.-M. Mamouna, M. Tassopoulou ja G. Papadaki,

– Maltan hallitus, asiamiehinään A. Buhagiar, S. Camilleri ja J. Borg,

– Portugalin hallitus, asiamiehinään L. Inez Fernandes ja P. Mateus Calado,

– Euroopan komissio, asiamiehinään C. Vrignon ja E. Traversa,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee EY 49 ja EY 50 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Maltan oikeuden mukaan perustettu yhtiö Zeturf Ltd (jäljempänä Zeturf) ja Ranskan pääministeri ja joka koskee viimeksi mainitun implisiittistä päätöstä kieltäytyä kumoamasta kansallisia toimenpiteitä, joilla annetaan Ranskassa monopoli Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbainille (jäljempänä PMU) muualla kuin raviradoilla järjestettävien hevosvedonlyöntien hallinnointiin.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin säännöstö

3 Kilpailuihin tarkoitettujen hevoseläinten kaupasta ja kilpailuihin osallistumisen edellytyksistä 26.6.1990 annetun neuvoston direktiivin 90/428/ETY (EYVL L 224, s. 60) tavoitteena on sen johdanto-osan toisen perustelukappaleen mukaan kilpailuihin tarkoitettujen hevoseläinten yhteisön sisäisen kaupan säännösten vahvistaminen yhteisön tasolla.

4 Mainitun direktiivin johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Kilpailuihin tarkoitettujen hevoseläinten kauppa sekä osallistuminen näihin kilpailuihin saattavat vaarantua sen johdosta, että palkintorahoista tai voittosummasta jalostustoiminnan turvaamiseksi, kehittämiseksi ja parantamiseksi myönnettävän prosenttiosuuden suhteen on jäsenvaltioissa eroja; – –”

5 Direktiivin 1 artiklan mukaan direktiivissä ”säädetään kilpailuihin tarkoitettujen hevoseläinten kaupasta ja näiden hevoseläinten osallistumista kilpailuihin koskevista edellytyksistä”.

6 Saman direktiivin 2 artiklan toisen kohdan mukaan ”’kilpailulla’ tarkoitetaan kaikkia hevoskilpailuja”.

7 Direktiivin 3 artiklassa kielletään kilpailusäännöissä kaikenlainen hevoseläinten syrjintä sen mukaan, onko hevoseläimet rekisteröity kilpailut järjestävässä jäsenvaltiossa vai toisessa jäsenvaltiossa.

8 Saman direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Edellä 3 artiklassa säädetyt velvoitteet koskevat erityisesti:

– –

c) palkintorahoja tai voittoja, joita kilpailusta voi kertyä.

2. Kuitenkin

– –

– kunkin kilpailun tai kilpailulajin osalta jäsenvaltiot saavat virallisesti hyväksyttyjen tai tunnustettujen toimielinten välityksellä kyseistä tarkoitusta varten varata tietyn prosenttiosuuden palkintorahoista tai voitoista, joita tarkoitetaan jalostustoiminnan turvaamista, kehittämistä ja parantamista koskevassa 1 kohdan c alakohdassa.

– – ”

Kansallinen säännöstö

Hevoskilpailujen järjestäminen

9 Hevoskilpailuja koskevien lupien myöntämisen ja hevoskilpailujen toiminnan sääntelystä 2.6.1891 annetun lain (loi du 2 juin 1891, ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux; Bulletin des lois 1891, nro 23707) 1 §:ssä, sellaisena kuin se on pääasiassa sovellettavassa versiossaan (jäljempänä vuoden 1891 laki), säädetään seuraavaa:

"Ravirataa ei saada avata ennen kuin tähän on saatu lupa maatalousministeriltä."

10 Vuoden 1891 lain 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Sallittuja ovat vain sellaiset hevoskilpailut, joiden ainoana tavoitteena on hevosrodun parantaminen ja joita järjestävät yhteisöt, joiden säännöt maatalousministeri on hyväksynyt hevossiittoloiden ylintä neuvostoa (conseil supérieur des haras) kuultuaan."

11 Hevoskilpailuja järjestävistä yhteisöistä ja totopeleistä 5.5.1997 annetun asetuksen nro 97-456 (décret n° 97-456, du 5 mai 1997, relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel; JORF 8.5.1997, s. 7012), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa kyseessä olevassa versiossaan (jäljempänä vuoden 1997 asetus), 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Hevoskilpailuyhteisöjen toimintaa säännellään yhdistyssopimuksesta 1.7.1901 annetun lain (loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association) säännöksillä siltä osin kuin nämä säännökset eivät ole ristiriidassa [vuoden 1891] lain säännösten ja sen soveltamisasetusten kanssa.

Hevoskilpailuyhteisöjen tavoitteena on hevoskilpailujen ja suoraan tähän tavoitteeseen liittyvien tai lain mukaan niille sallittujen toimintojen järjestäminen.

Hevoskilpailuyhteisöjen säännöt hyväksyy maatalousministeri, ja niiden on oltava erityisesti tässä asetuksen luvussa säädettyjen edellytysten mukaiset. Hevoskilpailuyhteisöjen sääntöjen – – on oltava ministerin antamien sääntömallien mukaisia."

12 Pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan hevoskilpailuyhteisöjen oli esitettävä maatalousministerin hyväksyttäviksi sääntönsä, jotka vastasivat hevoskilpailuyhteisöjen sääntömalleista 26.12.1997 annetun ministerin päätöksen (arrêté du 26 décembre 1997, relatif aux statuts types des sociétés de courses de chevaux; JORF 14.2.1998, s. 2344) liitteessä olevaa sääntömallia.

13 Vuoden 1997 asetuksen 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

"Maatalousministeri myöntää prefektin lausunnon saatuaan luvan hevoskilpailujen järjestämiseen yhden vuoden ajaksi; lupa voidaan ennen sen tavanomaista päättymistä perua yhteisöiltä, jotka eivät ole noudattaneet lain tai asetusten säännöksiä tai jotka ovat laiminlyöneet sääntöjensä mukaiset velvoitteensa.

Kilpailuyhteisön säännöissä on määrättävä, että yhteisö, jolle ei ole kolmena peräkkäisenä vuotena myönnetty lupaa hevoskilpailujen järjestämiseen, hajoaa ilman eri toimenpiteitä."

Hevosvedonlyöntien järjestäminen

14 Hevosvedonlyönteihin sovelletaan yleistä kieltoperiaatetta, joka johtuu vuoden 1891 lain 4 §:stä, jonka mukaan henkilölle, joka paikasta ja muodosta riippumatta on joko suoraan tai välillisesti tarjoutunut vastaanottamaan tai vastaanottanut vedonlyöntejä hevoskilpailusta, määrätään vankeutta ja sakkoa.

15 Valtio sallii kuitenkin tiettyjen hevoskilpailuyhteisöjen järjestää hevosvedonlyöntejä. Vuoden 1891 lain 5 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”– – yhteisöt, jotka täyttävät 2 §:n mukaiset edellytykset, voivat maatalousministerin milloin tahansa kumottavissa olevan erityisen luvan perusteella ja paikallisten hyväntekeväisyysjärjestöjen ja kasvattamojen hyväksi maksettavan kiinteämääräisen maksun perusteella järjestää totopelejä; tämä lupa ei kuitenkaan saa olla 4 §:n muiden säännösten vastainen.”

16 Kilpailuyhteisöille annetun hevosvedonlyöntien järjestämismahdollisuuden suhteen vuoden 1997 asetuksen 27 §:ssä annetaan PMU:lle monopoli vedonlyöntien hyväksymiseen muualla kuin raviradoilla seuraavasti:

”Totopelien järjestämiseen muualla kuin raviradoilla edellä mainitun [vuoden 1891] lain 5 §:ssä vahvistetuin edellytyksin luvan saaneet kilpailuyhteisöt antavat hallinnoimisen niiden lukuun sellaisen taloudellisen etuyhtymän tehtäväksi, jonka ne muodostavat edellä mainitulla 23.9.1967 annetulla määräyksellä vahvistettujen edellytysten mukaisesti. Tämän elimen, jonka nimi on Pari mutuel urbain (PMU), yhtiöjärjestyksen hyväksyvät maatalousministeri ja talousarviosta vastaava ministeri.

Edellä 2 §:ssä määritellyt emoyhteisöt voivat myös uskoa tämän taloudellisen etuyhtymän tehtäväksi totopelien hallinnoimisen niiden lukuun niiden raviradoilla.

Jos taloudellinen etuyhtymä antaa yksityishenkilöiden pitää vedonlyöntien rekisteröintipaikkoja, tämä lupa voidaan antaa sisäasianministeriön tekemän tarkastuksen ja myönteisen lausunnon jälkeen.”

17 Totopelien sääntelystä 13.9.1985 tehdyssä päätöksessä (arrêté du 13 septembre 1985, portant règlement du pari mutuel; JORF 18.9.1985, s. 10714), sellaisena kuin se on muutettuna 29.8.2001 tehdyllä päätöksellä (JORF 28.9.2001, s. 15333; jäljempänä vuoden 1985 päätös) lisätään kyseiseen lainsäädäntöön mahdollisuus vedonlyöntiin internetissä. PMU:n internetsivusto on yksi Ranskan viidestä suurimmasta kaupallisesta sivustosta.

PMU:n organisaatio ja sen toiminnan puitteet

18 PMU:n yhtiöjärjestyksen 3 §:ssä määrätään seuraavaa:

”[PMU:n] tavoitteena on ottaa käyttöön [PMU:n] kunkin kilpailuyhteisöjäsenen hyödyksi teknisiä, hallinnollisia, oikeudellisia, rahoituksellisia ja henkilöllisiä resursseja, jotka ovat tarpeen totopelien jatkuvaan tarjontaan muualla kuin raviradoilla sekä emoyhteisöjen raviradoilla kaikille niiden järjestämille kilpailuille tai osalle niistä.

Se voi hoitaa ja varmistaa osakkuuden hallinnoinnin kaikissa ranskalaisissa tai ulkomaisissa yhtiöissä, ryhmittymissä tai oikeudellisissa yksiköissä, jotka osallistuvat Ranskassa tai ulkomailla suoraan tai välillisesti totopelien järjestämiseen sekä kaikkiin tähän toimintaan liittyviin palveluihin.

Se toteuttaa kaiken sen pääasiallisen tavoitteen saavuttamista täydentävän tai sitä suoraan hyödyntävän toiminnan.

[PMU:n] sekä sen kaikkien jäsenyhteisöjen tavoite on epäitsekäs ja voittoa tavoittelematon ja luonteeltaan siviilioikeudellinen."

19 Vuoden 1997 asetuksen 29 §:ssä säädetään PMU:n hallituksen kokoonpanosta seuraavaa:

"[PMU:ta] hallinnoi yhtiökokouksen nimittämä seuraava kymmenen jäsenen hallitus:

[PMU:n] pääjohtaja, joka voidaan jäsenyhteisöjen esityksestä valita yhtiökokouksen jäsenten ulkopuolelta ja joka maatalousministerin ja talousarviosta vastaavan ministerin on hyväksyttävä

Varapääjohtaja, jota pääjohtaja ehdottaa ja joka maatalousministerin ja talousarviosta vastaavan ministerin on hyväksyttävä

[PMU:n] jäsenyhteisöjen neljä edustajaa

Neljä valtion edustajaa, joista kaksi on maatalousministerin ehdottamaa ja kaksi talousarviosta vastaavan ministerin ehdottamaa.

[PMU:n] pääjohtajan toimikausi on neljä vuotta, ja se voidaan uusia. Varapääjohtajan toimikausi päättyy samaan aikaan kuin häntä ehdottaneen pääjohtajan.

Hallituksen äänestyksissä kullakin jäsenellä on yksi ääni; pääjohtajalla on kuitenkin ratkaiseva ääni äänten mennessä tasan. Valtion tarkastaja ja hallituksen asiamies osallistuvat hallituksen kokouksiin osallistumatta äänestyksiin.”

20 Vuoden 1997 asetuksen 40 §:ssä säädetään hevoskilpailujen ja hevosvedonlyöntien valvonnasta seuraavaa:

”Hevoskilpailuja ja totopelejä valvovat yhdessä maatalousministeriön maaseutu- ja metsäosaston virkamiehet, sisäasiainministeriön hevoskilpailuista vastuussa olevan poliisiyksikön virkamiehet ja valtionkonttorin ylikirjanpitäjät tai heidän edustajansa.

Hevoskilpailujen ja totopelien valvonnasta vastuussa olevat virkamiehet voivat pyytää kaikki näihin toimintoihin liittyvät asiakirjat. Heillä on ennen kilpailuja, niiden aikana ja niiden jälkeen pääsy raviradoilla ja muualla kaikkiin tiloihin ja laitoksiin, joissa vedonlyöntejä otetaan vastaan ja joihin ne on keskitetty. – –”

21 Niiden vedonlyöntien, joita PMU voi tarjota, yksityiskohdista ja lajeista säädetään vuoden 1997 asetuksen 39 §:ssä seuraavaa:

”Totopelejä koskevan päätöksen tekevät maatalousministeri ja talousarviosta vastaava ministeri [PMU:n] ehdotuksesta ja sisäasiainministeriä kuultuaan. Se julkaistaan Ranskan tasavallan virallisessa lehdessä.”

22 Vuoden 1985 päätöksen 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tämän päätöksen kohteena olevat vedonlyönnit muodostuvat maatalousministerin luvan saaneiden yhteisöjen järjestämän yhden tai useamman hevoskilpailun lopputulokseen liittyvän tapahtuman ennustamisesta raviradoilla, jotka ovat saaneet avaamisluvan, ja kilpailujen kulkua säännellään eri kilpailusäännöin.

Maatalousministerin päätöksessä täsmennetään kullekin yhteisölle hyväksytyt vedonlyöntilajit.”

23 Vuoden 1985 päätöksen 2 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Totopelien periaate edellyttää, että vedonlyöjien käyttämät panokset tietyssä vedonlyönnin lajissa jaetaan uudelleen tämän samanlajisen vedonlyönnin voittajien kesken sen jälkeen, kun on vähennetty voimassa olevassa säännöstössä vahvistetut maksut.”

24 Vuoden 1985 päätöksen 8 §:n 1 momentissa vahvistetaan hevosvedonlyöntien yleinen kieltoperiaate seuraavasti:

”Ranskassa järjestettyjä kilpailuja koskeviin vedonlyönteihin osallistuminen tai niiden vastaanottaminen on kiellettyä muutoin kuin Ranskan totopelipalvelujen kautta.”

25 Noin 74 prosenttia PMU:n kautta tehtyjen vedonlyöntien panoksista jaetaan uudelleen vedonlyöjille. Valtio kerää niistä noin 12 prosentin osuuden, noin 8 prosenttia menee hevosalan hyväksi ja noin 5 prosentin osuudella katetaan PMU:n vedonlyöntien keräämis- ja käsittelykulut.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

26 Zeturf on hevosvedonlyöntejä internetissä tarjoava yhtiö. Sillä on onnenpelejä sääntelevän Maltan viranomaisen myöntämä lupa, ja se tarjoaa muun muassa vedonlyöntejä ranskalaisista hevoskilpailuista internetsivustollaan.

27 Zeturf pyysi 18.7.2005 maatalousministeriä kumoamaan vuoden 1997 asetuksen 27 §:n, erityisesti sen 1 momentin, jossa PMU:lle annetaan monopoli muualla kuin raviradoilla järjestettävien hevosvedonlyöntien hallinnoimiseen.

28 Koska maatalousministeri ei vastannut tähän pyyntöön, seurauksena oli implisiittinen hylkäävä päätös, jonka Zeturf on riitauttanut ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa. Yhtiö on myös pyytänyt ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta määräämään pääministerin ja maatalousministerin kumoamaan mainitun 27 §:n ja asettamaan niille uhkasakon, joka on 150 euroa viivästyspäivää kohden asiassa annettavan ratkaisun tiedoksi antamisesta lukien.

29 Zeturfin kanne Conseil d'État'ssa perustuu erityisesti EY 49 artiklassa taatun palvelujen tarjoamisen vapauden loukkaamiseen.

30 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut, että vuoden 1997 asetuksen 27 §:n 1 momentti muodostaa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen, koska sillä sellaisenaan rajoitetaan muiden jäsenvaltioiden kuin Ranskan tasavallan tarjoajien mahdollisuutta tarjota Ranskassa hevosvedonlyöntejä muualla kuin raviradoilla.

31 Mainittu tuomioistuin myöntää kuitenkin, että tällainen rajoitus voidaan sallia EY:n perustamissopimuksessa määrättynä poikkeavana toimenpiteenä tai se voidaan oikeuttaa yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä, jos se vastaa unionin oikeuden vaatimuksia oikeasuhteisuudesta.

32 Zeturf on väittänyt ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa muun muassa, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset eivät ole osoittaneet yleisen edun mukaista pakottavaa syytä, joka oikeuttaisi tällaisen rajoituksen, ja että vaikka sellainen voitaisiinkin todeta, rajoitus ei ole oikeassa suhteessa sen tavoitteisiin nähden; se on väittänyt, että PMU harjoittaa ekspansiivista kauppapolitiikkaa, joka perustuu pelaamiseen ja tuhlaamiseen yllyttämiseen ja joka ei ole johdonmukainen asiassa sovellettavan kansallisen säännöstön tavoitteiden kanssa.

33 Mainitut viranomaiset väittävät sitä vastoin ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa, että PMU:lle annetun monopolin tavoitteena on suojella yhteiskuntajärjestystä, kun otetaan huomioon pelien vaikutukset yksilöille ja yhteiskunnalle, sekä yleistä järjestystä, jotta voidaan ehkäistä onnenpelien käyttämistä rikollisiin tai vilpillisiin tarkoituksiin, ja että tällainen monopoli lisäksi edistää maaseudun kehittymistä hevosalan rahoituksen avulla. PMU:n kasvupolitiikka on lisäksi oikeutettu, koska sen tavoitteena on taistella tehokkaasti peliriippuvuutta vastaan ylläpitämällä houkuttelevaa laillista tarjontaa, jotta pelaajat suuntautuvat luvallisiin ja säänneltyihin toimintoihin.

34 Tässä tilanteessa Conseil d'État on päättänyt lykätä asian ratkaisemista ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [EY] 49 ja [EY] 50 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa vahvistetaan muualla kuin raviradoilla järjestettävien totopelien osalta yksinoikeusjärjestelmä yhden ainoan voittoa tavoittelemattoman toimijan hyväksi ja johon – vaikka tämä säännöstö ilmeisesti on omiaan takaamaan rikollisuuden torjuntaan ja siten yleisen järjestyksen suojaamiseen liittyvät tavoitteet mahdollisimman tehokkaasti, mitä ei voitaisi toteuttaa vähemmän rajoittavin toimenpitein – liittyy dynaaminen kauppapolitiikka, jota toimija harjoittaa

luvattomien pelikanavien syntymisen uhan torjumiseksi ja pelaajien ohjaamiseksi laillisen tarjonnan pariin, ja jolla ei näin ollen saavuteta täysin pelimahdollisuuksien vähentämisen tavoitetta?

2) Onko palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta arvioitava pelkästään internetissä tarjottavien totopelien rajoittamisen kannalta, vai onko otettava huomioon totopelit kokonaisuudessaan riippumatta siitä, missä muodossa niitä tarjotaan pelaajille ja ne ovat pelaajien saatavilla, kun arvioidaan sitä, onko Ranskassa voimassa olevan kaltainen kansallinen säännöstö, jossa vahvistetaan muualla kuin raviradoilla järjestettävien totopelien osalta yksinoikeusjärjestelmä yhden ainoan voittoa tavoittelemattoman toimijan hyväksi, [EY] 49 ja [EY] 50 artiklan vastainen?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

35 Kuten edellä tämän tuomion 30 kohdassa on todettu, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on todennut, että pääasiassa kyseessä oleva hevosvedonlyöntejä koskeva Ranskan säännöstö muodostaa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen. Esitetyt kysymykset koskevat siis vain sitä, onko rajoitus oikeutettu vai ei.

Ensimmäinen kysymys

36 Ensimmäiseen kysymykseen vastaamiseksi on ensinnäkin tutkittava, millä edellytyksin EY 49 artiklassa sallitaan yksinoikeusjärjestelmän käyttöönotto hevosvedonlyöntien järjestämiseksi muualla kuin raviradoilla pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen yhden ainoan talouden toimijan hyväksi, ja toiseksi, missä määrin tällaisen

yksinoikeuden saaneen toimijan dynaaminen kauppapolitiikka voi olla johdonmukaista tämän yksinoikeusjärjestelmän tavoitteiden kanssa.

Hevosvedonlyöntien järjestämistä koskevan yksinoikeusjärjestelmän käyttöön ottamisen edellytykset

37 Aluksi on muistutettava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toteaman kaltainen palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus voi olla sallittu EY 45 ja EY 46 artiklassa, joita sovelletaan palvelujen tarjoamisen alalla EY 55 artiklan nojalla, nimenomaisesti määrättyinä poikkeustoimenpiteinä tai se voi olla unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti oikeutettu yleistä etua koskevista pakottavista syistä (asia C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomio 8.9.2009, Kok., s. I-7633, 55 kohta).

38 Unionin tuomioistuin on todennut hyväksyttävistä oikeuttamisperusteista, että pelien ja vedonlyöntien alaa koskevien kansallisten lainsäädäntöjen tavoitteet kokonaisuutena tarkasteltuina liittyvät useimmiten palvelujen vastaanottajien suojaamiseen sekä yleisemmin kuluttajansuojaan ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseen. Unionin tuomioistuin on myös korostanut, että nämä tavoitteet kuuluvat yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin, joilla palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset voidaan oikeuttaa (yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoß ym., tuomio 8.9.2010, Kok., s. I-8069, 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 Oikeuskäytännössä on lisäksi toistuvasti korostettu, että peleihin ja vedonlyöntiin liittyvien moraalisten, uskonnollisten tai kulttuuristen erityispiirteiden sekä yksilön ja yhteiskunnan kannalta moraalisesti ja taloudellisesti vahingollisten seurausten vuoksi voi olla perusteltua, että kansallisilla viranomaisilla on riittävästi harkintavaltaa

päättää omien arvojensa mukaisesti, mitä vaatimuksia on asetettava kuluttajien ja yhteiskuntajärjestyksen suojaamiseksi (em. yhdistetyt asiat Stoß ym., tuomion 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 Jäsenvaltiot voivat näin ollen periaatteessa vahvistaa vapaasti onnenpelialan politiikkansa tavoitteet ja tarvittaessa määritellä täsmällisesti tavoittelemansa suojan tason (ks. vastaavasti em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 59 kohta).

41 Jäsenvaltio, joka pyrkii takaamaan erityisen korkean suojelutason, voi näin ollen – kuten unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut – perustellusti katsoa, että pelkästään myöntämällä yksinoikeuksia yhdelle ainoalle elimelle, joka on julkisen vallan tiukassa valvonnassa, se pystyy riittävän tehokkaasti hallitsemaan onnenpelien alaan liittyviä vaaroja ja tavoittelemaan laillista päämäärää torjua peliriippuvuutta ja ehkäistä kansalaisten houkuttelemista tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan (ks. em. yhdistetyt asiat Stoß ym., tuomion 81 ja 83 kohta).

42 Kyseiset kansalliset viranomaiset voivat nimittäin perustellusti katsoa voivansa sen avulla, että niillä on monopolin haltijan valvojana lakisääteisten sääntely- ja valvontamekanismien lisäksi muita keinoja vaikuttaa monopolin käyttäytymiseen, hallita paremmin onnenpelien tarjontaa ja toteuttaa tehokkaammin politiikkaansa kuin silloin, jos yksityiset toimijat harjoittaisivat kyseistä toimintaa kilpailutilanteessa, vaikka ne olisivat lupajärjestelmän sekä valvonta- ja seuraamusjärjestelmän alaisia (em. yhdistetyt asiat Stoß ym., tuomion 82 kohta).

43 Asetettujen rajoitusten on kuitenkin täytettävä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut oikeasuhteisuuden edellytykset, mikä kansallisten tuomioistuinten on tutkittava (em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 59 ja 60 kohta sekä em. yhdistetyt asiat Stoß ym., tuomion 77 ja 78 kohta).

44 Pääasian asiayhteydessä ja unionin tuomioistuimelle esitettyjen huomautusten valossa on täsmennettävä tässä yhteydessä yhtäältä kansallisen säännöstön tavoitteita ja toisaalta viranomaisten PMU:hun kohdistuvaa tosiasiallista valvontaa.

– Kansallisen säännöstön tavoitteet

45 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle toimittamasta asiakirja-aineistosta sekä Ranskan hallituksen tälle esittämistä huomautuksista ilmenee, että kansallisella säännöstöllä on kolme tavoitetta, joista kaksi pääasiallista ovat yhtäältä vilpillisten menettelyjen ja rahanpesun torjunta hevosvedonlyönnin alalla ja toisaalta yhteiskuntajärjestyksen suojelu, kun otetaan huomioon onnenpelien vaikutukset yksilöihin ja yhteiskuntaan. Kolmas tavoite, johon PMU ja Ranskan hallitus ovat vedonneet vain toissijaisesti, on edistää maaseudun kehitystä hevosalaa rahoittamalla.

46 Kaksi ensimmäistä näistä tavoitteista kuuluvat, kuten edellä tämän tuomion 38 kohdassa on todettu, niihin, joiden on katsottu voivan oikeuttaa palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset onnenpelien alalla. Kuten edellä tämän tuomion 41 kohdassa on todettu, monopolin kaltaisen rajoittavan toimenpiteen käyttöön ottaminen voidaan kuitenkin oikeuttaa vain näiden tavoitteiden erityisen korkean suojelun tason varmistamiseksi.

47 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on näin ollen tarkistettava, oliko kansallisten viranomaisten todellinen tarkoitus pääasiassa kyseessä olevien tosiseikkojen tapahtuma-aikaan varmistaa erityisen korkea suojelun taso ja voitiinko tämän tavoitellun suojelun tason perusteella monopolin käyttöön ottamista pitää todellakin välttämättömänä.

48 Tässä asiayhteydessä on muistutettava, että pelkästään se seikka, että useampien yksityisten talouden toimijoiden toiminnan hyväksyminen ja valvonta voivat osoittautua kalliimmaksi kansallisille viranomaisille kuin yhden ainoan toimijan valvonta, ei ole merkityksellinen. Oikeuskäytännöstä ilmenee, että hallinnolliset hankaluudet eivät ole riittävä peruste unionin oikeudessa taatun perusvapauden rajoittamiselle (ks. vastaavasti asia C-386/04, Centro di Musicologia Walter Stauffer, tuomio 14.9.2006, Kok., s. I-8203, 48 kohta ja asia C-318/07, Persche, tuomio 27.1.2009, Kok., s. I-359, 55 kohta).

49 Kansallisten viranomaisten tavoittelemasta suojelun tasosta sen tavoitteisiin nähden Zeturf väittää erityisesti, että merkittäviä rahasummia pestään säännöllisesti PMU:n voittokuponkien kaupan avulla, mikä on sen mukaan mahdollista vain siitä syystä, että vedonlyönnit tehdään nimettömästi PMU:ssa ja että näin ollen vedonlyöjää on mahdotonta yksilöidä. Zeturf lisää, että tämä rahanpesutekniikka on yleisesti tiedossa ja sen näyttävät toteen Tracfin-nimisen rahanpesun torjunnan ranskalaisen yksikön toimintakertomukset; kyseessä on talous-, valtionvarain- ja työministeriön sekä budjetista, julkishallinnon tilinpidosta ja julkishallinnosta vastaavan ministeriön alainen elin.

50 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava, missä määrin nämä väitteet pitävät paikkansa ja onko se, ettei tällaisiin käytäntöihin ole puututtu, yhteensoveltuvaa korkean suojelun tason tavoitteen kanssa.

51 Pääasiassa kyseessä olevasta kolmannesta tavoitteesta, johon Ranskan hallitus vetoaa toissijaisesti, on todettava, että maaseudun kehittäminen, sellaisena kuin kyseinen hallitus sen yksilöi, voidaan rinnastaa pääasian tilanteessa aatteellisen tai yleisen edun mukaisen toiminnan rahoittamiseen, josta oli kyse asiassa C-275/92, Schindler, 24.3.1994 annettuun tuomioon (Kok., s. I-1039) johtaneessa asiayhteydessä.

52 Oikeuskäytännössä on tässä yhteydessä täsmennetty useaan kertaan, että vaikka ei olekaan yhdentekevää, että luvallisista onnenpeleistä saaduista tuloista kannettavalla maksulla voidaan merkittävällä tavalla rahoittaa tällaista toimintaa, tämä seikka saa ainoastaan olla rajoittavan politiikan suotuisa liitännäisseuraus eikä sen todellinen syy (ks. vastaavasti em. asia Schindler, tuomion 60 kohta ja asia C-67/98, Zenatti, tuomio 21.10.1999, Kok., s. I-7289, 36 kohta). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan taloudelliset syyt eivät kuulu EY 45 ja EY 46 artiklassa lueteltujen syiden joukkoon eivätkä ole sellaisia yleisen edun mukaisia pakottavia syitä, joihin voidaan vedota sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksen perustelemiseksi (ks. vastaavasti asia C-243/01, Gambelli ym., tuomio 6.11.2003, Kok., s. I-13031, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-153/08, komissio v. Espanja, tuomio 6.10.2009, Kok., s. I-9735, 43 kohta).

53 Tästä seuraa sitäkin suuremmalla syyllä, että tavoite ei voi oikeuttaa sellaisen toimenpiteen käyttöönottoa, joka on yhtä rajoittava kuin monopoli. Toissijainen tavoite, jonka mukaan monopolin käyttöönotolla muualla kuin raviradoilla järjestettävän hevosvedonlyönnin alalla on tarkoitus kehittää maaseutua, ei näin ollen voi oikeuttaa pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella säännöstöllä käyttöön otettua palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta.

54 Lisäksi on todettava, että direktiivin 90/428 4 artiklan 2 kohdassa ei sallita implisiittisesti eikä eksplisiittisesti sitä, että hevosvedonlyöntien tuotto osoitetaan käytettäväksi jalostustoiminnan turvaamiseen, kehittämiseen ja parantamiseen, toisin kuin Ranskan hallitus väittää. Direktiivin tavoitteena ei ole säännellä hevoskilpailuihin liittyviä onnenpelejä. Sen tarkoituksena on ainoastaan poistaa sellaisten hevosten

syrjintä, jotka on rekisteröity muussa kuin kilpailut järjestävässä jäsenvaltiossa tai jotka ovat peräisin tällaisesta muusta jäsenvaltiosta. Nämä kilpailut määritellään saman direktiivin 2 artiklan toisessa alakohdassa, johon sen 3 ja 4 artiklassa viitataan. Jäsenvaltioille 4 artiklassa annetulla mahdollisuudella varata näistä kilpailuista kertyvien palkintorahojen tai voittojen osuus viitataan nimenomaisesti 3 artiklassa tarkoitettuihin velvoitteisiin. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa kyseessä ovat siis näiden hevosten saamat palkintorahat ja voitot eikä tällaisten kilpailujen yhteydessä järjestettyjen hevosvedonlyöntien tuotto.

– PMU:n toiminnan valvonta

55 Kuten sekä PMU että Ranskan ja Portugalin hallitukset ovat todenneet, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamat tiedot, jotka on esitetty tiivistetysti edellä tämän tuomion 19–22 kohdassa, näyttävät erityisesti PMU:n hallituksen kokoonpanon sekä sen, että hevoskilpailuja ja totopelejä valvoo kaksi ministeriötä, ja PMU:n tarjoamien vedonlyöntien yksityiskohtaisten sääntöjen ja lajien perusteella viittaavan siihen, että pääasiassa kyseessä olevien vedonlyöntien valvontajärjestelmä on samankaltainen kuin asiassa C-124/97, Läärä ym., 21.9.1999 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-6067) ja edellä mainitussa asiassa Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tekemästä tarkastuksesta muuta ilmene.

56 Jos näin todella on, valtio näyttää valvovan hevoskilpailujen järjestämistä erityisen tiukasti. Valtio valvoo suoraan ainoan toimijan toimintaa, vedonlyönnin kohteena olevien tapahtumien järjestämistä, luvallisten vedonlyöntien lajeja ja niiden jakelukanavia, mukaan luettuina voittojen suhde panoksiin sekä säänneltyjen toimintojen kulku ja valvonta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi siis periaatteessa todeta,

että pääasiassa kyseessä oleva säännöstö on omiaan takaamaan onnenpeleihin liittyvien rikollisten ja vilpillisten menettelyjen torjumisen sekä yhteiskuntajärjestyksen suojelun, kun otetaan huomioon onnenpelien vaikutukset yksilöihin ja yhteiskuntaan.

57 Tässä asiayhteydessä on ensiksi muistutettava, 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).

58 Unionin tuomioistuin on jo todennut, että jos toimenpide on yhtä rajoittava kuin monopoli, sen käyttöönottoon on liityttävä sellaisten oikeussääntöjen antaminen, joilla voidaan taata, että kyseisen monopolin haltija kykenee tosiasiallisesti tavoittelemaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti haluttua päämäärää siihen määrällisesti oikein mitoitetulla ja laadullisesti sitä varten muokatulla tarjonnalla, jota viranomaiset valvovat tiukasti (em. yhdistetyt asiat Stoß ym., tuomion 83 kohta).

59 Voidaan katsoa, että kaikilla toimijoilla – myös julkisilla elimillä tai hyväntekeväisyysjärjestöillä – on tietty eturistiriita tulojen lisäämisen tarpeen ja pelimahdollisuuksien vähentämisen tavoitteen välillä. Julkinen tai voittoa tavoittelematon toimija voi kaikkien yksityisten talouden toimijoiden tapaan pyrkiä maksimoimaan tulonsa ja kehittämään onnenpelimarkkinoita ja toimia siten vastoin pelimahdollisuuksien vähentämisen tavoitetta.

60 Näin on erityisesti silloin, kun saaduilla tuloilla on tarkoitus toteuttaa yleisen edun mukaisiksi tunnustettuja tavoitteita, koska toimijaa kannustetaan kasvattamaan onnenpeleistä saatuja tuloja, jotta tällaiset tavoitteet saavutettaisiin paremmin. Tulojen osoittaminen niihin voi muutenkin johtaa tilanteeseen, jossa on vaikeaa luopua onnenpeleistä saaduista määristä, jolloin luonnollinen suuntaus on pelitarjonnan lisääminen ja uusien pelaajien houkutteleminen.

61 Nämä perusteet pätevät sitäkin suuremmalla syyllä olosuhteissa, joissa yhdellä ainoalla toimijalla on – kuten pääasiassa – yksinoikeudet samalla kertaa sekä hevoskilpailujen että niitä koskevien vedonlyöntien järjestämiseen. Tämä talouden toimija on siten etuoikeutetussa tilanteessa voidakseen tarpeen vaatiessa lisätä vedonlyöntitoimintoja lisäämällä vedonlyönnin kohteena olevien tapahtumien määrää.

62 Näin ollen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä varmistaa erityisesti Ranskan onnenpelimarkkinoiden kehityksen valossa, onko se valtion valvonta, jonka alaisuuteen PMU:n toiminnat lähtökohtaisesti kuuluvat, toteutettu tehokkaasti ja tavoitellaanko PMU:n hyväksi käyttöön otetun yksinoikeusjärjestelmän päämääriä johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti (ks. vastaavasti asia C-258/08, Ladbrokes Betting & Gaming ja Ladbrokes International, tuomio 3.6.2010, Kok., s. I-4757, 37 kohta).

63 Tässä asiayhteydessä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ensimmäisen kysymyksen toisessa osassa erityisesti korostama seikka, joka koskee PMU:n kauppapolitiikkaa, on selvästi merkityksellinen arvioitaessa sitä tapaa, jolla mainittuihin tavoitteisiin pyritään.

Dynaamisen kauppapolitiikan noudattaminen

64 Ensimmäisen kysymyksen toinen osa koskee sitä, missä määrin onnenpelien järjestämistä koskevan yksinoikeuden haltijana olevan talouden toimijan dynaamista kauppapolitiikkaa voidaan pitää yhteensoveltuvana EY 49 artiklan kanssa.

65 Ennakkoratkaisupyynnöstä sekä unionin tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista ilmenee, että dynaamiselle kauppapolitiikalle, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa, ovat ominaisia useat tekijät. Erityisesti on selvää, että PMU mainostaa tuotteitaan jatkuvasti ja yhä enemmän myös internetissä sekä lisää vedonlyöntien ja pelaajille tarjottavien tuotteiden myyntipisteiden määrää. Se käyttää kaupallista strategiaa, jonka tarkoituksena on uuden yleisön saaminen tarjotuille peleille.

66 Tässä asiayhteydessä on aluksi muistutettava, että sikäli kuin jäsenvaltioiden viranomaiset tuloja valtion kassaan kerätäkseen houkuttelevat ja rohkaisevat kuluttajia osallistumaan onnenpeleihin tämän valtion viranomaiset eivät voi vedota siihen, että pelimahdollisuuksia on vähennettävä yhteiskuntajärjestyksen vuoksi, perustellakseen palvelujen tarjoamisen vapaudelle asetettuja esteitä (em. asia Gambelli ym., tuomion 69 kohta).

67 Unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, että onnenpelitoiminnan valvotun kasvattamisen politiikka voi olla täysin johdonmukainen sen tavoitteen kanssa, että toiminta pyritään kanavoimaan valvottavissa oleviin pelimuotoihin houkuttelemalla luvattomia eli kiellettyjä pelejä pelaavia ja vetoja lyöviä pelaajia luvallisen ja säännellyn toiminnan piiriin. Tällainen politiikka voi todellakin olla samalla johdonmukainen suhteessa sekä siihen tavoitteeseen, että estetään onnenpelitoiminnan käyttö rikollisiin tai vilpillisiin tarkoituksiin, että siihen tavoitteeseen, että ehkäistään kansalaisten houkuttelemista tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan ja torjutaan peliriippuvuutta ohjaamalla kuluttajia kohti julkisen monopolin haltijan tarjontaa, jonka oletetaan olevan suojassa rikollisilta ja joka soveltuu suojaamaan kuluttajia paremmin liialliselta tuhlaukselta ja peliriippuvuudelta (em. yhdistetyt asiat Stoß ym., tuomion 101 ja 102 kohta).

68 Jotta valvottavissa oleviin pelimuotoihin kanavoimisen tavoite saavutettaisiin, on selvää, että luvan saaneiden toimijoiden on oltava luotettava mutta samalla houkutteleva vaihtoehto sääntelemättömille toiminnoille, mikä itsessään voi merkitä laajan pelivalikoiman tarjoamista, tietynlaajuista mainontaa ja turvautumista uusiin

jakelutekniikoihin (ks. yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Placanica ym., tuomio 6.3.2007, Kok., s. I-1891, 55 kohta ja em. yhdistetyt asiat Stoß ym., tuomion 101 kohta).

69 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on nyt käsiteltävässä asiassa arvioitava sen ratkaistavana olevan riita-asian olosuhteiden perusteella, voidaanko PMU:n kauppapolitiikkaa pitää sekä mainonnan laajuuden että uusien pelien kehittämisen kannalta sellaisena, että se kuuluu tällaiseen onnenpelialan valvottuun laajentamispolitiikkaan niin, että sen tarkoituksena on tosiasiassa ohjata peliriippuvuus valvottuihin piireihin (em. asia Ladbrokes Betting & Gaming ja Ladbrokes International, tuomion 37 kohta).

70 Tässä arvioinnissa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on erityisesti selvitettävä, ovatko yhtäältä onnenpeleihin liittyvät rikolliset ja vilpilliset menettelyt ja toisaalta peliriippuvuus voineet olla ongelma pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan Ranskassa ja olisiko sallitun ja säännellyn toiminnan laajentaminen voinut olla omiaan poistamaan tällaisen ongelman (em. asia Ladbrokes Betting & Gaming ja Ladbrokes International, tuomion 29 kohta). Unionin tuomioistuin on erityisesti korostanut, että jos jäsenvaltio aikoo vedota tavoitteeseen, jolla voidaan oikeuttaa rajoittavasta kansallisesta toimenpiteestä johtuva palvelujen tarjoamisen vapauden este, sen on toimitettava tuomioistuimelle, jota on pyydetty lausumaan kysymyksestä, kaikki tiedot, joiden perusteella jälkimmäinen voi varmistaa, että toimenpide täyttää suhteellisuusperiaatteesta johtuvat edellytykset (em. yhdistetyt asiat Stoß ym., tuomion 71 kohta). Komissio on väittänyt tässä yhteydessä, että kansalliset viranomaiset eivät ole näyttäneet toteen pimeiden hevospelimarkkinoiden olemassaoloa, toisin kuin edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Placanica ym. ja edellä mainitussa asiassa Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International.

71 Julkisen monopolin haltijan mahdollisesti toteuttaman mainonnan on kuitenkin oltava maltillista ja rajoituttava tiukasti siihen, mikä on tarpeen kuluttajien ohjaamiseksi valvottuihin peleihin. Mainonnalla ei sen sijaan saa pyrkiä lisäämään kuluttajien

luonnollista peliviettiä kannustamalla heitä osallistumaan aktiivisesti peleihin muun muassa arkipäiväistämällä pelejä tai antamalla niistä myönteinen kuva sitä kautta, että saadut tulot käytetään yleisen edun mukaiseen toimintaan, tai lisäämällä pelien kiinnostavuutta huomiota herättävillä mainoksilla, joissa korostetaan mahdollisuutta suuriin voittoihin (em. yhdistetyt asiat Stoß ym., tuomion 103 kohta).

72 Näiden seikkojen perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että EY 49 artiklaa on tulkittava niin, että

a) jäsenvaltio, joka pyrkii varmistamaan kuluttajien suojelemisen erityisen korkean tason onnenpelialalla, voi perustellusti katsoa, että ainoastaan myöntämällä yksinoikeudet yhdelle ainoalle elimelle, joka on tiukassa viranomaisvalvonnassa, voidaan riittävän tehokkaalla tavalla hallita mainittuun alaan liittyvät riskit ja saavuttaa tavoitteet estää liiallinen tuhlaaminen peleihin ja torjua peliriippuvuutta

b) ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava, että

– kansallisten viranomaisten tarkoituksena oli tosiasiallisesti pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan varmistaa tällainen erityisen korkea suojelun taso ja että tämän tavoitellun suojelun tason suhteen monopolin käyttöönottoa voitiin tosiasiallisesti pitää välttämättömänä ja

– valtion valvonta, jonka alaisia yksinoikeudet saaneen elimen toiminnat periaatteessa ovat, toteutetaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti tälle elimelle osoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi

c) jotta kansallinen säännöstö, jolla otetaan käyttöön monopoli onnenpelialalla, olisi johdonmukainen rikosten ehkäisyn ja pelimahdollisuuksien vähentämisen tavoitteiden kanssa

– sen täytyy perustua toteamukseen, jonka mukaan peleihin ja peliriippuvuuteen liittyvät rikolliset ja vilpilliset menettelyt ovat kyseessä olevan jäsenvaltion alueella ongelma, joka voidaan korjata laajentamalla sallittuja ja säänneltyjä toimintoja, ja

– sen perusteella voidaan sallia vain mainonta, joka on maltillista ja tiukasti välttämätöntä kuluttajien ohjaamiseksi valvottuihin peleihin.

Toinen kysymys

73 Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähtökohtaisesti sitä, millä tavoin on arvioitava sitä, missä laajuudessa järjestelmä, jolla otetaan yhden ainoan toimijan hyväksi käyttöön yksinoikeusjärjestelmä hevoskilpailujen järjestämiseksi, loukkaa palvelujen tarjoamisen vapautta, ja voidaanko erityisesti internetin hevosvedonlyöntimarkkinoita tarkastella erillään tämän alan kokonaisuudesta.

74 Aluksi on todettava, että onnenpelien tarjontaa internetissä koskevat rajoitukset haittaavat enemmän niitä talouden toimijoita, jotka ovat sijoittautuneet muualle kuin kyseessä olevaan jäsenvaltioon, jossa vastaanottajat voivat käyttää näitä palveluja; näiltä toimijoilta poistetaan siis samaan jäsenvaltioon sijoittautuneisiin talouden toimijoihin verrattuina markkinointiväline, joka on erityisen tehokas kyseisille markkinoille

suoraan pääsemiseksi (ks. vastaavasti asia C-322/01, Deutscher Apothekerverband, tuomio 11.12.2003, Kok., s. I-14887, 74 kohta ja asia C-108/09, Ker-Optika, tuomio 2.12.2010, Kok., s. I-12213, 54 kohta).

75 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan internet on yksinkertaisesti yksi onnenpelien tarjontakanava (asia C-46/08, Carmen Media Group, tuomio 8.9.2010, Kok., s. I-8149, 100 kohta).

76 Koska pääasiassa kyseessä olevan kansallisen säännöstön tavoitteena on ennen kaikkea varmistaa kuluttajien suojelu onnenpelialalla ja erityisesti pelien tarjoajien vilpillisiltä menettelyiltä, liialliselta tuhlaamiselta peleihin sekä peliriippuvuudelta, merkittävä näkökohta on eri markkinointikanavien välinen vaihdettavuus kuluttajien kannalta. Jos esimerkiksi todettaisiin kuluttajien katsovan, että tietyn hevosvedonlyönnin tekeminen internetissä korvaa saman vedonlyönnin perinteisissä kanavissa, tämä puoltaa kokonaisarviointia eikä onnenpelialan kunkin jakelukanavan erillistä arviointia.

77 Hevosvedonlyöntimarkkinoita olisi siis periaatteessa tarkasteltava kokonaisuutena riippumatta siitä, tarjoavatko perinteiset kanavat kyseessä olevia vedonlyöntejä fyysisistä toimipisteistä vai tarjotaanko niitä internetissä, ja vedonlyöntien vastaanottamisen rajoitusta olisi tutkittava riippumatta siitä välineestä, jonka avulla se on toteutettu.

78 Oikeuskäytännössä on jo korostettu tiettyjä erityispiirteitä, jotka liittyvät onnenpelien tarjoamiseen internetissä (ks. em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 72 kohta ja em. asia Carmen Media Group, tuomion 101 kohta).

79 Niinpä oikeuskäytännössä on todettu, että koska kuluttajan ja palvelujen tarjoajan välillä ei ole suoraa yhteyttä, internetissä pelattavat onnenpelit sisältävät lisäksi palvelujen tarjoajien mahdollisten kuluttajiin kohdistuvien vilpillisten menettelyiden osalta vaaroja, jotka ovat luonteeltaan erilaisia ja vakavampia verrattuna näiden pelien perinteisiin markkinoihin (em. asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 70 kohta ja em. asia Carmen Media Group, tuomion 102 kohta).

80 Oikeuskäytännössä on todettu, että internetissä tarjottavien onnenpelien erityispiirteet voivat samoin aiheuttaa vaaroja, jotka ovat luonteeltaan erilaisia ja vakavampia verrattuna näiden pelien perinteisiin markkinoihin, kun kyse on kuluttajien ja erityisesti nuorten ja pelaamiseen erityisen taipuvaisten henkilöiden tai henkilöiden, joille voi kehittyä tällainen taipumus, suojelemisesta. Sen edellä mainitun seikan lisäksi, että kuluttajan ja palvelujen tarjoajan välillä ei ole suoraa yhteyttä, internetissä tarjottavien pelien saatavuuden erityinen helppous ja jatkuvuus sekä tällaisen kansainvälisen tarjonnan mahdollisesti suuri määrä ja tiheys ympäristössä, jolle on ominaista pelaajan eristäytyneisyys, nimettömyys ja sosiaalisen kontrollin puuttuminen, ovat kaikki tekijöitä, jotka edistävät peliriippuvuuden kehittymistä ja liiallista tuhlaamista peleihin sekä vahvistavat tämän vuoksi niihin liittyviä negatiivisia sosiaalisia ja moraalisia seurauksia, kuten vakiintuneessa oikeuskäytännössä on korostettu (em. asia Carmen Media Group, tuomion 103 kohta).

81 Näin ollen on otettava huomioon kaikki vaihdettavissa olevat markkinointikanavat, ellei internetin käyttämisestä ole seurauksena onnenpeleihin liittyvien riskien kasvaminen entisestään verrattuna perinteisten kanavien kautta markkinoituihin peleihin.

82 Kun siis on kyse ennakkoratkaisupyynnössä tarkoitetun kaltaisesta kansallisesta säännöstöstä, jota sovelletaan samalla tavalla internetin ja perinteisten kanavien

tarjontaan ja jossa kansallinen lainsäätäjä ei ole pitänyt tarpeellisena tehdä erottelua eri markkinointikanavien välille, palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta on arvioitava koko kyseessä olevalle alalle asetettuihin rajoituksiin nähden.

83 Toiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että arvioitaessa sitä, missä määrin järjestelmä, jolla otetaan käyttöön yksinoikeusjärjestelmä hevosvedonlyöntien järjestämistä varten, loukkaa palvelujen tarjoamisen vapautta, kansallisten tuomioistuinten on otettava huomioon kaikki hevosvedonlyöntien vaihdettavissa olevat markkinointikanavat, ellei internetin käyttämisestä seuraa onnenpeleihin liittyvien riskien kasvaminen entisestään verrattuna perinteisten kanavien kautta markkinoituihin peleihin. Kun kyse on kansallisesta säännöstöstä, jota sovelletaan samalla tavalla hevosvedonlyöntien tarjoamiseen internetissä ja perinteisten kanavien kautta, palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta on arvioitava koko kyseessä olevalle alalle asetettuihin rajoituksiin nähden.

Oikeudenkäyntikulut

84 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 (kahdeksas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) EY 49 artiklaa on tulkittava niin, että

a) jäsenvaltio, joka pyrkii varmistamaan kuluttajien suojelemisen erityisen korkean tason onnenpelialalla, voi perustellusti katsoa, että ainoastaan myöntämällä yksinoikeudet yhdelle ainoalle elimelle, joka on tiukassa viranomaisvalvonnassa, voidaan riittävän tehokkaalla tavalla hallita mainittuun alaan liittyvät riskit ja saavuttaa tavoitteet estää liiallinen tuhlaaminen peleihin ja torjua peliriippuvuutta

b) ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkistettava, että

– **kansallisten viranomaisten tarkoituksena oli tosiasiallisesti pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan varmistaa tällainen erityisen korkea suojelun taso ja että tämän tavoitellun suojelun tason suhteen monopolin käyttöönottoa voitiin tosiasiallisesti pitää välttämättömänä ja**

– **valtion valvonta, jonka alaisia yksinoikeudet saaneen elimen toiminnat periaatteessa ovat, toteutetaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti tälle elimelle osoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi**

c) jotta kansallinen säännöstö, jolla otetaan käyttöön monopoli onnenpelialalla, olisi johdonmukainen rikosten ehkäisyn ja pelimahdollisuuksien vähentämisen tavoitteiden kanssa

– **sen täytyy perustua toteamukseen, jonka mukaan peleihin ja peliriippuvuuteen liittyvät rikolliset ja vilpilliset menettelyt ovat kyseessä olevan jäsenvaltion alueella ongelma, joka voidaan korjata laajentamalla sallittuja ja säänneltyjä toimintoja, ja**

– **sen perusteella voidaan sallia vain mainonta, joka on maltillista ja tiukasti välttämätöntä kuluttajien ohjaamiseksi valvottuihin peleihin.**

2) Arvioitaessa sitä, missä määrin järjestelmä, jolla otetaan käyttöön yksinoikeusjärjestelmä hevosvedonlyöntien järjestämistä varten, loukkaa palvelujen tarjoamisen vapautta, kansallisten tuomioistuinten on otettava huomioon kaikki hevosvedonlyöntien vaihdettavissa olevat markkinointikanavat, ellei internetin käyttämisestä seuraa onnenpeleihin liittyvien riskien kasvaminen entisestään verrattuna perinteisten kanavien kautta markkinoituihin peleihin. Kun kyse on kansallisesta säännöstöstä, jota sovelletaan samalla tavalla hevosvedonlyöntien tarjoamiseen internetissä ja perinteisten kanavien kautta, palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta on arvioitava koko kyseessä olevalle alalle asetettuihin rajoituksiin nähden.

Allekirjoitukset