



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

22 päivänä tammikuuta 2015*

Ennakkoratkaisupyyntö — SEUT 49 ja SEUT 56 artikla — Sijoittautumisvapaus —
Palvelujen tarjoamisen vapaus — Onnenpelit — Kansallinen lainsäädäntö —
Toimilupajärjestelmän uudelleenjärjestäminen yhtenäistämällä toimilupien voimassaolon
päättymisajankohdat — Uusi tarjouskilpailu — Toimiluvat, jotka ovat voimassaoloajaltaan lyhyempiä
kuin aikaisemmat toimiluvat — Rajoitus — Yleistä etua koskevat pakottavat syyt — Oikeasuhteisuus

Asiassa C-463/13,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Consiglio di Stato (Italia) on esittänyt 2.7.2013 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 23.8.2013, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Stanley International Betting Ltd ja

Stanleybet Malta Ltd

vastaan

Ministero dell'Economia e delle Finanze ja

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato,

Intralot Italia SpA:n,

SNAI SpA:n,

Galassia Game Srl:n,

Eurobet Italia Srl unipersonalen,

Lottomatica Scommesse Srl:n,

Sisal Match Point SpA:n ja

Cogetech Gaming Srl:n

osallistuessa asian käsittelyyn,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja M. Ilešič sekä tuomarit A. Ó Caoimh, C. Toader (esittelevä tuomari), E. Jarašiūnas ja C. G. Fernlund,

julkisasiamies: N. Wahl,

kirjaaja: hallintovirkamies L. Carrasco Marco,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 22.10.2014 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Stanley International Betting Ltd, edustajinaan avvocato D. Agnello ja avvocato M. Mura,
 - Stanleybet Malta Ltd, edustajinaan avvocato F. Ferraro, avvocato R. A. Jacchia, avvocato A. Terranova ja avvocato D. Agnello,
 - SNAI SpA, edustajinaan avvocato A. Fratini ja avvocato F. Filpo,
 - Lottomatica Scommesse Srl, edustajinaan avvocato A. Vergerio di Cesana, avvocato C. Benelli ja avvocato G. Fraccastoro,
 - Sisal Match Point Spa, edustajinaan avvocato L. Medugno, avvocato A. Auteri, avvocato G. Fraccastoro ja avvocato F. Vetrò,
 - Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajinaan avvocato dello Stato S. Fiorentino ja esperto I. Volpe,
 - Belgian hallitus, asiamiehinään J.-C. Halleux ja L. Van den Broeck, avustajanaan advocaat P. Vlaemminck,
 - Portugalin hallitus, asiamiehenään L. Inez Fernandes,
 - Euroopan komissio, asiamiehinään E. Montaguti ja H. Tserepa-Lacombe,
- päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan sekä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja tehokkuusperiaatteen tulkintaa.
- 2 Tämä ennakkoratkaisupyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Stanley International Betting Ltd (jäljempänä Stanley International Betting) ja Stanleybet Malta Ltd (jäljempänä Stanleybet Malta) ja toisaalta Ministero dell'Economia e delle Finanze ja Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato ja joka koskee tilannetta, jossa on järjestetty uusi tarjouskilpailu toimiluvista, joiden voimassaolon kesto on lyhyempi kuin aikaisemmin myönnettyjen toimilupien.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

- 3 Italian lainsäädännössä säädetään, että osallistuminen onnenpelien järjestämiseen, vetojen kerääminen mukaan luettuna, edellyttää toimilupaa ja poliisin myöntämää lupaa.
- 4 Onnenpelejä koskevia toimilupia ei siihen saakka, kunnes sovellettavaa lainsäädäntöä muutettiin vuonna 2002, voitu myöntää toimijoille, jotka olivat pääomayhtiöitä, joiden osakkeet oli noteerattu säännellyillä markkinoilla. Tällaiset toimijat oli näin ollen suljettu vuonna 1999 järjestettyjen, toimilupien myöntämistä koskevien tarjouskilpailujen ulkopuolelle. Se, että kyseinen poissulkeminen oli yhteensopimatonta EY 43 ja EY 49 artiklan kanssa, todettiin muun muassa tuomiossa Placanica ym. (C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133).
- 5 Pelialaa uudistettiin Italiassa, jotta varmistettaisiin alan lainsäädännön yhteensopivuus unionin oikeuteen perustuvien vaatimusten kanssa, talouden ja yhteiskunnan elvyttämistä ja julkisten menojen hillitsemistä ja järjeistämistä koskevista kiireellisistä säännöksistä sekä verotuloja ja veronkierron estämistä koskevista toimenpiteistä 4.7.2006 annetulla asetuksella (decreto-legge) nro 223, sellaisena kuin se on laiksi muunnettuna 4.8.2006 annetulla lailla nro 248 (GURI nro 18, 11.8.2006).
- 6 Onnenpelialaa uudistettiin muun muassa tuomion Costa ja Cifone (C-72/10 ja C-77/10, EU:C:2012:80) jälkeen kiireellisistä toimenpiteistä verotuksen, valvonnan tehostamisen ja valvontamenettelyjen vahvistamisen alalla 2.3.2012 annetulla asetuksella (decreto-legge) nro 16 (GURI nro 52, 2.3.2012, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna ja laiksi muunnettuna 26.4.2012 annetulla lailla nro 44 (GURI nro 99, 28.4.2012, Supplemento ordinario nro 85, s. 1 ja sitä seuraavat sivut; yhteen sovitettu teksti, s. 23 ja sitä seuraavat sivut; jäljempänä asetus nro 16).
- 7 Asetuksen nro 16 10 §:n 9 octies ja 9 novies momentissa säädetään seuraavaa:

”9 octies Tämän momentin säännösten tarkoituksena on sellaisten säännösten uudelleenjärjestämisessä, jotka koskevat yleisölle tarjottavia pelejä, mukaan lukien vedonlyönti urheilutapahtumista, myös hevosurheiluun liittyvistä tapahtumista, ja muista kuin urheiluun liittyvistä tapahtumista, edistää mainittua uudelleenjärjestämistä yhtenäistämällä ensiksi sellaisten toimilupien voimassaolon päättymisajankohdat, jotka koskevat kyseisten vetojen keräämistä, noudattaen vaatimusta sellaisten henkilöiden valintaa koskevien sääntöjen mukauttamisesta, jotka valtion lukuun keräävät vetoja urheilutapahtumista, myös hevosurheiluun liittyvistä tapahtumista, ja muista kuin urheiluun liittyvistä tapahtumista, tuomiossa [Costa ja Cifone, EU:C:2012:80] vahvistettuihin periaatteisiin. Tässä tarkoituksessa Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (valtionmonopoliin riippumaton hallintoviranomainen), ottaen huomioon mainittujen vetojen keräämistä koskevien toimilupien ryhmän seuraavan voimassaolon päättymisen, käynnistää välittömästi ja joka tapauksessa viimeistään 31.7.2012 tarjouskilpailun mainittuja vetoja keräävien henkilöiden valitsemiseksi noudattaen kuitenkin vähintään seuraavia kriteereitä:

- a) osallistumismahdollisuus henkilöille, jotka jo harjoittavat vetojen keräämistä jossakin Euroopan talousalueen valtiossa, jossa niillä on sääntömääräinen ja operatiivinen kotipaikka, kyseisen valtion oikeusjärjestyksessä voimassa olevien säännösten mukaisesti annetun pätevän ja tehokkaan luvan perusteella ja jotka täyttävät Amministrazione autonoma dei monopoli di Staton määrittämät hyvää mainetta, luotettavuutta sekä taloudellista tilannetta ja vakavaraisuutta koskevat vaatimukset
--
- b) sellaisten toimilupien jakaminen, joiden voimassaolo päättyy 30.6.2016 ja jotka oikeuttavat yksinomaan fyysisen verkoston kautta keräämään vetoja urheilutapahtumista, myös hevosurheiluun liittyvistä tapahtumista, ja muista kuin urheiluun liittyvistä tapahtumista, toimipisteissä, joiden lukumäärä on enintään 2000 ja joiden yksinomaisena toimintana on yleisölle

tarjottavien pelituotteiden kaupan pitäminen, ilman rajoituksia kyseisten toimipisteiden välisten vähimmäisetäisyyksien tai niiden ja toiminnassa jo olevien, samanlaisia vetoja keräävien toimipisteiden välisten vähimmäisetäisyyksien suhteen

- c) toimipistettä kohden säädetään hinnan osana 11 000 euron pohja-arvosta tarjouskilpailua varten
- d) toimilupaa koskevan sopimuksen tekeminen sisällöltään sellaisena, että se vastaa muita tuomiossa [Costa ja Cifone, EU:C:2012:80] vahvistettuja periaatteita ja niiden kanssa yhteensopivia, yleisölle tarjottavien pelien alalla voimassa olevia kansallisia säännöksiä
- e) mahdollisuus harjoittaa toimintaa toimipisteiden kautta missä tahansa kunnassa tai maakunnassa ilman alueperusteisia määrällisiä rajoituksia tai ehtoja, jotka koituvat toimilupien sellaisten haltijoiden hyväksi, joilla on jo lupa kerätä samanlaisia vetoja, tai jotka joka tapauksessa voivat osoittautua edullisiksi viimeksi mainittujen kannalta
- f) vakuuksien asettaminen – –

9 novies Edellä 9 octies momentissa tarkoitettujen vetojen keräämistä koskevien sellaisten toimilupien haltijat, joiden voimassaolo päättyi 30.6.2012, jatkavat vetojen keräämistä, kunnes edellä mainitun momentin mukaisesti osoitetut toimilupasopimukset on tehty – –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 8 Stanley International Betting ja Stanleybet Malta ovat tehneet Consiglio di Statoon (ylimmän asteen hallintotuomioistuim) valituksen, jossa vaaditaan Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Lazio alueellinen hallintotuomioistuin) tuomion nro 1884/2013 kumoamista.
- 9 Kyseinen tuomio liittyi tarjouskilpailuun, joka koski 2 000 toimiluvan myöntämistä asetuksen nro 16 10 §:n 9 octies ja 9 novies momentin mukaisesti yleisölle tarjottavia pelejä koskevan toiminnan harjoittamiseksi ottamalla käyttöön fyysisten pelimyyntälöiden verkosto ja johtamalla pelimyyntälöiden toimintaa (jäljempänä tarjouskilpailu).
- 10 Stanley International Betting, jonka kotipaikka on Yhdistyneessä kuningaskunnassa, ja sen Maltalle sijoittautunut tytäryhtiö Stanleybet Malta toimivat Italiassa ”tiedonsiirtokeskuksiksi” kutsuttujen toimistojen välityksellä. Tiedonsiirtokeskukset sijaitsevat yleisölle avoimissa tiloissa, joissa niiden toiminnan harjoittajat antavat vedonlyöjien käyttöön televiestinyhteyden ja siirtävät yksittäisten vetojen tiedot pääasian valittajille.
- 11 Kyseistä toimintaa ovat Italiassa harjoittaneet noin 15 vuoden ajan tiedonsiirtokeskusten toiminnan harjoittajat sopimusperusteisen toimeksiannon perusteella ilman, että kyseisillä toimijoilla olisi toimilupaa tai poliisin lupaa.
- 12 Koska pääasian valittajat katsovat, että ne oli suljettu edeltävien, vuosien 1999 ja 2006 tarjouskilpailujen ulkopuolelle, ne vaativat uuden tarjouskilpailun kumoamista ja vetoavat siihen, että se on syrjivä ja tuomion Placanica ym. (EU:C:2007:133) ja tuomion Costa ja Cifone (EU:C:2012:80) vastainen, sekä vaativat uuden tarjouskilpailun järjestämistä.
- 13 Pääasian valittajat arvostelevat erityisesti sitä, että on ryhdytty harjoittamaan syrjintää uusien toimilupien voimassaoloajan osalta, koska kyseinen voimassaoloaika on 40 kuukautta ja siten tuntuvasti lyhyempi kuin edeltävien toimilupien voimassaoloaika, joka oli 9–12 vuotta, ja koska toiminta on rajattu yksinomaan yleisölle tarjottavien pelituotteiden kaupan pitämiseen ja toimilupien luovuttamiseen on kiellettyä.

- 14 Pääasian valittajat väittävät muun muassa, että kyseisten rajoittavien ehtojen takia niiden kannalta ei ylipäätään ole hyödyllistä osallistua tarjouskilpailuun, kun otetaan huomioon sellaiset seuraamukset, jotka liittyvät toimiluvan peruuttamiseen, voimassaolon keskeyttämiseen ja menettämiseen, kuten vakuuden menettämiseen toimiluvan menettämisen tapauksessa, ja se, että ne joutuisivat maksutta luopumaan vetojen hallinnointiin ja keräämiseen käytettävän verkoston muodostavien aineellisten ja aineettomien hyödykkeiden käytöstä toimiluvan voimassaolon päättyessä.
- 15 Pääasian valittajat ovat korostaneet, että ne ottavat huomattavan riskin siitä, että niiden mahdollisesti saamat toimiluvat menetetään tai peruutetaan sellaisiin tiedonsiirtokeskuksiin liittyvien oikeusriitojen takia, joiden välityksellä ne toimivat Italiassa. Pääasian valittajat katsovat näin ollen, että ne on pakotettu tilanteeseen, jossa ne joutuvat joko luopumaan toiminnastaan Italiassa tai ottamaan riskin siitä, että ne menettävät mahdollisesti saamansa toimiluvat ja antamansa vakuudet.
- 16 Tribunale amministrativo regionale del Lazio jätti kanteen tutkimatta sillä perusteella, etteivät pääasian valittajat olleet osallistuneet tarjouskilpailuun, jonka kumoamista ne vaativat. Pääasian valittajat valittivat kyseisestä tuomiosta Consiglio di Statoon.
- 17 Consiglio di Stato katsoo, että vaikka uusia toimilupia koskevat riidanalaiset säännökset ovat tiukempia ja yksityiskohtaisempia kuin aikaisemmin voimassa olleet säännökset, ne eivät enää ole epäselviä, niitä sovelletaan kaikkiin osallistujiin – mukaan lukien vanhat toimilupien haltijat – ja niitä sovelletaan myös jo olemassa oleviin suhteisiin, joten on vaikeata ymmärtää, mihin väitetty vanhojen toimilupien haltijoiden hyväksi vahvistettu ”etu” perustuu.
- 18 Consiglio di Stato toteaa lisäksi, että kyseiseen tarjouskilpailuun osallistui noin 120 muuta osallistujaa, joiden joukossa oli huomattavia ulkomaisia konserneja, jotka eivät kuuluneet olemassa oleviin toimijoihin ja joiden operatiivinen rakenne oli samankaltainen kuin pääasian valittajilla, ja etteivät nämä ole arvostelleet kyseistä tarjouskilpailua millään tavalla.
- 19 Mainittu tuomioistuin toteaa myös, että vaikka uusien toimilupien voimassaoloaika on lyhyempi kuin aikaisemmin myönnettyjen toimilupien, ne ovat kuitenkin toimiluvan hakijan kannalta kevyempiä ja taloudellisesti vähemmän vaativia.
- 20 Consiglio di Stato ilmaisee kantansa, jonka mukaan SEUT 49 ja SEUT 56 artikla eivät ole esteenä riidanalaisille kansallisille säännöksille, mutta se katsoo kuitenkin tarpeelliseksi esittää asiassa kysymyksiä unionin tuomioistuimelle.
- 21 Consiglio di Stato on tässä tilanteessa päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko SEUT 49 artiklaa ja sitä seuraavia artikloja sekä SEUT 56 artiklaa ja sitä seuraavia artikloja ja – – unionin tuomioistuimen [tuomiossa Costa ja Cifone (EU:C:2012:80)] vahvistamia periaatteita tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että tarjouskilpailun kohteeksi asetetaan toimilupia, joiden kesto on lyhyempi kuin aiemmin myönnettyjen lupien kesto, kun kyseinen tarjouskilpailu on järjestetty joidenkin toimijoiden laittomasta tarjouskilpailujen ulkopuolelle sulkemisesta johtuvien seurausten korjaamiseksi?
- 2) Onko SEUT 49 artiklaa ja sitä seuraavia artikloja sekä SEUT 56 artiklaa ja sitä seuraavia artikloja ja – – unionin tuomioistuimen [tuomiossa Costa ja Cifone (EU:C:2012:80)] vahvistamia periaatteita tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että tarve järjestää toimilupien myöntämisyjärjestelmä uudelleen yhdenmukaistamalla toimilupien voimassaolon päättymisajankohdat katsotaan riittäväksi syyksi rajoittaa tarjouskilpailun kohteena olevien toimilupien kestoa aiemmin myönnettyjen toimilupien keston verrattuna?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Unionin tuomioistuimen toimivalta

- 22 Lottomatica Scommese Srl riitauttaa unionin tuomioistuimen toimivallan. Se toteaa, että kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden harkintavalta, unionin tuomioistuimen asiana ei ole lausua siitä, onko pitemmän tai lyhyemmän voimassaoloajan vahvistaminen onnenpelejä koskeville toimiluvuille yhteensopivaa SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan kanssa. Kyseinen yhteensopivuutta koskeva kysymys kuuluu Lottomatica Scommese Srl:n mukaan kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan eikä unionin tuomioistuimen toimivaltaan.
- 23 Tästä on todettava, ettei mainittu yhtiö kiistä sitä, että kyseisen Italian lainsäädännön on oltava yhteensopivaa SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan kanssa. SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan soveltamisala on kuitenkin unionin tuomioistuimen toimivaltaan kuuluva asia, ja kansallinen tuomioistuin pyytää nimenomaan kyseisten artiklojen tulkintaa voidakseen määrittää, onko edellä mainittujen toimilupien voimassaolon kesto niiden mukainen.
- 24 Unionin tuomioistuin on näin ollen toimivaltainen vastaamaan esitettyihin kysymyksiin.

Tutkittavaksi ottaminen

- 25 Italian hallituksen mukaan ennakkoratkaisupyyntö olisi jätettävä tutkimatta, koska sitä koskevassa päätöksessä ei esitellä riittävästi asiaa koskevaa tosiseikastoa, jotta unionin tuomioistuin voisi antaa hyödyllisen vastauksen.
- 26 Tästä on aiheellista muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämällä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkittamisella 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 Melki ja Abdeli, C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 27 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa myös, että jotta unionin oikeutta voitaisiin tulkita siten, että tulkinta olisi kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen, sen on määritettävä esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat tai ainakin selostettava ne tosiseikkoja koskevat lähtökohdat, joihin nämä kysymykset perustuvat. Ennakkoratkaisupyyntöön on lisäksi ilmoitettava täsmällisesti ne syyt, joiden perusteella kansallinen tuomioistuin pyytää unionin oikeuden tulkintaa ja on päätenyt siihen, että ennakkoratkaisukysymysten esittäminen unionin tuomioistuimelle on tarpeellista (tuomio Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 28 Ennakkoratkaisupyyntöön kuvataan riittävällä tavalla pääasiaa koskevat oikeussäännöt ja tosiseikat, ja kansallisen tuomioistuimen esittämien seikkojen perusteella voidaan määrittää esitettyjen kysymysten laajuus.
- 29 Näin ollen on todettava, että ennakkoratkaisupyyntö on otettava tutkittavaksi.

Asiakysymys

- 30 Ensimmäisellä ja toisella kysymyksellään, joita on aiheellista tarkastella yhdessä, kansallinen tuomioistuin tiedusteleo, onko SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa sekä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja tehokkuusperiaatetta tulkittava siten, että ne ovat esteenä onnenpelien alalla annetulle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään sellaisen uuden tarjouskilpailun järjestämisestä, jossa myönnetään toimilupia, joiden voimassaolon kesto on lyhyempi kuin aikaisemmin myönnettyjen toimilupien sen takia, että järjestelmä organisoidaan uudelleen yhtenäistämällä toimilupien voimassaolon päättymisajankohdat.
- 31 Yhtäältä on tutkittava, onko kansallinen lainsäädäntö, josta pääasiassa on kyse ja jossa säädetään siitä, että uusien toimilupien voimassaoloaika on lyhyempi suhteessa vanhoihin toimilupiin, yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja tehokkuusperiaatteen mukaista.
- 32 Tästä on täsmennettävä, että vaikka tuomiossa Costa ja Cifone (EU:C:2012:80) unionin tuomioistuin tarkasteli myös sitä, oliko Italian lainsäädäntö avoimuusvelvoitteen ja oikeusvarmuuden periaatteen mukaista, tätä seikkaa ei nyt käsiteltävässä asiassa ole tarpeen tutkia, koska kansallisen tuomioistuimen mukaan säännökset, joista pääasiassa on kyse, ovat riittävän selviä eikä niiden osalta voida esittää moitteita siitä, ettei niitä olisi laadittu selvästi, täsmällisesti ja yksiselitteisesti.
- 33 Toisaalta on arvioitava, onko peruste, johon kansalliset viranomaiset vetoavat perustellakseen uusien toimilupien lyhyemmän voimassaoloajan, eli erityisesti toimilupajärjestelmän uudelleenjärjestäminen yhtenäistämällä voimassaolon päättymisajankohdat, omiaan oikeuttamaan perussopimuksissa taattujen vapauksien mahdollisen rajoittamisen.

Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja tehokkuusperiaatteen noudattaminen

- 34 Pääasian valittajat vaativat voimassa olevien toimilupien peruuttamista, viimeisimmän tarjouskilpailun kumoamista ja syrjimättömiin kriteereihin perustuvan uuden tarjouskilpailun järjestämistä. Pääasian valittajat väittävät, ettei Italian viranomaisilla ollut oikeutta valita yhtäältä voimassa olevien toimilupien peruuttamisen ja uudelleenjakamisen ja toisaalta uusien toimilupien riittävän suuren määrän kilpailuttamisen välillä ja että tehty valinta on joka tapauksessa ristiriidassa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja tehokkuusperiaatteen kanssa.
- 35 Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut, sekä vanhojen toimilupien peruuttaminen ja uudelleen jakaminen että uusien toimilupien riittävän suuren määrän kilpailuttaminen voisivat kuitenkin olla sopivia ratkaisuja. Kummallakin näistä ratkaisusta voidaan lähtökohtaisesti korjata ainakin tulevaisuuden osalta tiettyjen toimijoiden laitton poissulkeminen sallimalla niiden harjoittaa toimintaansa markkinoilla samoin edellytyksin kuin olemassa olevat toimijat (tuomio Costa ja Cifone, EU:C:2012:80, 52 kohta).
- 36 Tästä seuraa, että kansallisilla viranomaisilla on oikeus valita mainittujen ratkaisujen välillä sen harkintavallan nojalla, joka jäsenvaltioilla on onnenpelien kaltaisella alalla, jota ei ole yhdenmukaistettu, kuitenkin vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita noudattaen.
- 37 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisessa oikeusjärjestyksessä on vahvistettava menettelysäännöt, joilla turvataan ne oikeudet, joita toimijoilla on unionin oikeuden välittömän vaikutuksen nojalla, kuitenkin siten, että nämä menettelysäännöt eivät saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäisiä tilanteita (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että unionin oikeudessa vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate) (tuomio Placanica ym., EU:C:2007:133, 63 kohta ja tuomio Costa ja Cifone, EU:C:2012:80, 51 kohta).

- 38 Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja siihen perustuvan avoimuusvelvoitteen noudattamiseksi onnenpelejä koskevan lupajärjestelmän on lisäksi perustuttava objektiivisiin arviointiperusteisiin, jotka eivät ole syrjiviä ja jotka ovat etukäteen tiedossa, jotta viranomaisten harkintavallan käytölle voidaan asettaa riittävät rajat, jotta sitä ei käytetä mielivaltaisesti (tuomio Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, 42 kohta).
- 39 Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut, jo se, että olemassa olevat toimijat ovat voineet aloittaa toimintansa muutamia vuosia aikaisemmin kuin laittomasti pois suljetut toimijat ja asettua siten markkinoille ja saavuttaa niillä tietyn maineen ja uskollisen asiakaskunnan, antaa niille perusteetonta kilpailuetua. Se, että olemassa oleville toimijoille myönnetään ”ylimääräisiä” kilpailuetuja uusiin toimiluvan haltijoihin nähden, johtaa siihen, että uusien toimiluvan haltijoiden laittoman viimeisimmistä tarjouskilpailuista poissulkemisen vaikutukset säilyvät ja vahvistuvat, ja se merkitsee näin ollen yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamista. Tällainen toimenpide vaikeuttaa lisäksi suhteettomasti viimeisimmästä tarjouskilpailusta laittomasti pois suljetuille toimijoille unionin oikeusjärjestyksessä myönnettyjen oikeuksien käyttämistä, eikä se siis täytä tehokkuusperiaatteen vaatimuksia (ks. tuomio Costa ja Cifone, EU:C:2012:80, 53 kohta).
- 40 Tästä seuraa, että jotta kansallinen lainsäädäntö olisi yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja tehokkuusperiaatteen mukaista, sillä ei saada myöntää olemassa oleville toimijoille ”ylimääräisiä” kilpailuetuja uusiin toimiluvan haltijoihin nähden.
- 41 Yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattamisen osalta on huomautettava, että kansallinen tuomioistuin on todennut säännöksistä, joista pääasiassa on kyse, että ne eivät enää ole epäselviä, niitä sovelletaan kaikkiin osallistujiin, mukaan lukien vanhat toimilupien haltijat, ja niitä sovelletaan myös jo olemassa oleviin toimilupiin ilman, että olemassa oleville toimijoille myönnettäisiin ”ylimääräisiä” kilpailuetuja. Vaikka pääasian valittajat eivät yhdykään tähän arvioon, tältä osin on muistutettava, ettei unionin tuomioistuimen tehtävänä ennakkoratkaisumenettelyssä ole lausua kansallisten säännösten tulkinnasta eikä antaa ratkaisua siitä, onko kansallinen tuomioistuin tulkinnut näitä säännöksiä oikein (ks. esim. tuomio Angelidaki ym., C-378/07–C-380/07, EU:C:2009:250, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 42 On myös otettava huomioon se, että – kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee – pääasian valittajat ovat toimineet Italiassa noin 15 vuoden ajan tiedonsiirtokeskusten välityksellä ilman toimilupaa tai poliisin lupaa, joten niitä ei tosiasiallisesti voida pitää ”markkinatulokkaina”.
- 43 Tehokkuusperiaatteen osalta on täsmennettävä, että – kuten kansallinen tuomioistuin myös toteaa – vaikka uusien toimilupien voimassaoloaika on lyhyempi kuin aikaisemmin myönnettyjen, toimilupaedellytykset ovat toimiluvan hakijan kannalta myös kevyempiä ja taloudellisesti vähemmän vaativia.
- 44 Pääasian osalta on näin ollen selvää, että yhdenvertaisen kohtelun periaatteen ja tehokkuusperiaatteen noudattaminen on varmistettu.

SEUT 49 ja SEUT 56 artiklassa taattujen vapauksien rajoittamisen oikeuttaminen

- 45 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sijoittautumisvapauten ja/tai palvelujen tarjoamisen vapauten kohdistuvina rajoituksina on pidettävä kaikkia toimenpiteitä, joilla estetään SEUT 49 ja SEUT 56 artiklassa taattujen vapauksien käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään siitä vähemmän houkuttelevaa (ks. mm. tuomio Duomo Gpa ym., C-357/10–C-359/10, EU:C:2012:283, 35 ja 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 46 Pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön kaltaisella jäsenvaltion lainsäädännöllä, jonka mukaan taloudellisen toiminnan harjoittaminen edellyttää toimiluvan saamista ja jossa säädetään erilaisista toimiluvan menettämistilanteista, rajoitetaan näin ollen SEUT 49 ja SEUT 56 artiklalla näin taattu vapauksia (ks. tuomio Costa ja Cifone, EU:C:2012:80, 70 kohta).
- 47 On kuitenkin tutkittava, voiko tällainen rajoitus olla sallittu poikkeustoimenpiteenä SEUT 51 ja SEUT 52 artiklassa, joita sovelletaan SEUT 62 artiklan nojalla myös palvelujen tarjoamisen vapautteen, nimenomaisesti määrättyjen yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella vai voiko se olla unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti oikeutettu yleisen edun mukaisista pakottavista syistä (tuomio Digibet ja Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 48 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan onnenpelitoimintaan kohdistuvat rajoitukset voivat olla oikeutettuja yleisen edun mukaisista pakottavista syistä, joita ovat esimerkiksi kuluttajansuoja, petosten ehkäisy sekä sen torjunta, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan (tuomio Digibet ja Albers, EU:C:2014:1756, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 49 Onnenpelejä koskevasta Italian lainsäädännöstä unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että onnenpeleihin liittyvän rikollisuuden torjuntaan tähtäävällä tavoitteella voidaan oikeuttaa tästä lainsäädännöstä johtuvat perusvapauksien rajoitukset (ks. tuomio Biasci ym., C-660/11 ja C-8/12, EU:C:2013:550, 23 kohta).
- 50 Siltä osin kuin nyt käsiteltävässä asiassa on kyse siitä, voidaanko se peruste, johon kansalliset viranomaiset ovat vedonneet perustellakseen uusien toimilupien voimassaolon lyhyemmän keston, eli toimilupajärjestelmän uudelleenjärjestäminen yhtenäistämällä toimilupien voimassaolon päättymisajankohdat, luokitella ”yleistä etua koskevaksi pakottavaksi syyksi”, on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan puhtaasti hallinnollisilla syillä ei voida perustella sitä, että jäsenvaltio poikkeaa unionin oikeuden säännöistä. Tätä periaatetta sovelletaan varsinkin silloin, kun kyseisellä poikkeamisella estetään jonkin unionin oikeuden mukaisen perusvapauden käyttäminen tai rajoitetaan sitä (ks. tuomio Arblade ym., C-369/96 ja C-376/96, EU:C:1999:575, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 51 On kuitenkin muistutettava, että onnenpelejä koskevat säännökset ovat luonteeltaan erityisiä ja kuuluvat alueisiin, joilla jäsenvaltioiden välillä on huomattavia moraalisia, uskonnollisia ja kulttuurillisia eroja. Koska alaa ei ole unionissa yhdenmukaistettu, jokaisen jäsenvaltion on arvioitava näillä alueilla omien arvojensa mukaisesti, mitä vaatimuksia kyseisten intressien suojaamiseksi on asetettava, ja kansallisella lainsäädännöllä tosiasiallisesti tavoiteltujen päämäärien yksilöinti unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi SEUT 267 artiklan nojalla saatetussa asiassa kuuluu kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan (tuomio Digibet ja Albers, EU:C:2014:1756, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 52 Kansallisilla viranomaisilla on näin ollen kyseisellä alalla laaja harkintavalta sen määrittämiseksi, mitä vaatimuksia on asetettava kuluttajien ja yhteiskuntajärjestyksen suojaamiseksi, ja – kunhan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettuja edellytyksiä muilta osin noudatetaan – kunkin jäsenvaltion asiana on arvioida, onko sen tavoittelemiin laillisiin päämääriin nähden tarpeellista kieltää peleihin ja vedonlyöntiin liittyvä toiminta kokonaan tai osittain vai onko tällaista toimintaa ainoastaan rajoitettava ja säädettävä sen valvomiseksi enemmän tai vähemmän tiukkoja valvontajärjestelyjä (ks. tuomio Digibet ja Albers, EU:C:2014:1756, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 53 Tästä seuraa, että tässä erityisessä asiayhteydessä toimilupajärjestelmän uudelleenjärjestäminen yhtenäistämällä toimilupien päättymisajankohdat voi – kun siinä säädetään uusien toimilupien voimassaolon lyhyemmästä kestosta kuin aikaisemmin myönnettyjen toimilupien – edistää pelitilaisuuksien vähentämistä tai näihin peleihin liittyvän rikollisuuden torjuntaa koskevien oikeutettujen päämäärien johdonmukaista toteuttamista.

- 54 Jos ilmenisi, että tulevaisuudessa kansalliset viranomaiset haluaisivat vähentää myönnettyjen toimilupien määrää tai harjoittaa tiukempaa valvontaa onnenpelialan toimintojen suhteen, tällaisia toimenpiteitä helpottaisi se, että kaikkien toimilupien voimassaolon kesto ja päättymisajankohta ovat samat.
- 55 Kun edeltävät näkökohdat otetaan huomioon, ennakkoratkaisukysymyksiin on vastattava, että SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa sekä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja tehokkuusperiaatetta on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään sellaisen uuden tarjouskilpailun järjestämisestä, jossa myönnetään toimilupia, joiden voimassaolon kesto on lyhyempi kuin aikaisemmin myönnettyjen toimilupien sen takia, että järjestelmä organisoidaan uudelleen yhtenäistämällä toimilupien voimassaolon päättymisajankohdat.

Oikeudenkäyntikulut

- 56 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 (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa sekä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ja tehokkuusperiaatetta on tulkittava siten, etteivät ne ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään sellaisen uuden tarjouskilpailun järjestämisestä, jossa myönnetään toimilupia, joiden voimassaolon kesto on lyhyempi kuin aikaisemmin myönnettyjen toimilupien sen takia, että järjestelmä organisoidaan uudelleen yhtenäistämällä toimilupien voimassaolon päättymisajankohdat.

Allekirjoitukset