



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

30 päivänä huhtikuuta 2014*

SEUT 56 artikla — Palvelujen tarjoamisen vapaus — Euroopan unionin perusoikeuskirja — 15–17, 47 ja 50 artikla — Ammatillinen vapaus ja oikeus tehdä työtä, elinkeinovapaus, omistusoikeus, oikeus tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin ja oikeus puolueettomaan tuomioistuimeen sekä ne bis in idem -periaate — 51 artikla — Soveltamisala — Unionin oikeuden soveltaminen — Onnenpelit — Jäsenvaltion rajoittava lainsäädäntö — Hallinnolliset ja rikosoikeudelliset seuraamukset — Yleisen edun mukaiset pakottavat syyt — Oikeasuhteisuus

Asiassa C-390/12,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (josta on tullut Landesverwaltungsgericht Oberösterreich, Itävalta) on esittänyt 10.8.2012 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 20.8.2012, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Robert Pflieger,

Autoart as,

Mladen Vucicevic,

Maroxx Software GmbH ja

Hans-Jörg Zehetner,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

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

julkisasiamies: E. Sharpston,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Malacek,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 17.6.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Mladen Vucicevic, edustajinaan Rechtsanwalt A. Rabl ja Rechtsanwalt A. Auer,

— Maroxx Software GmbH, edustajinaan Rechtsanwalt F. Wennig ja Rechtsanwalt F. Maschke,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

- Hans-Jörg Zehetner, edustajanaan Rechtsanwalt P. Ruth,
 - Itävallan hallitus, asiamiehenään C. Pesendorfer,
 - Belgian hallitus, asiamiehinään M. Jacobs ja L. Van den Broeck, avustajanaan advocaat P. Vlaemminck,
 - Alankomaiden hallitus, asiamiehinään K. Bulterman ja C. Wissels,
 - Puolan hallitus, asiamiehinään B. Majczyna ja M. Szpunar,
 - Portugalin hallitus, asiamiehinään L. Inez Fernandes, A. Silva Coelho ja P. de Sousa Inês,
 - Euroopan komissio, asiamiehinään B.-R. Killmann ja I. Rogalski,
- kuultuaan julkisasiamiehen 14.11.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 56 artiklan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 15–17, 47 ja 50 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa kantajina ovat Robert Pflieger, Autoart as (jäljempänä Autoart), Mladen Vucicevic, Maroxx Software GmbH (jäljempänä Maroxx) ja Hans-Jörg Zehetner ja joka koskee kantajille peliautomaattien luvattomasta käyttämisestä määrättyjä hallinnollisia seuraamuksia.

Asiaa koskevat Itävallan oikeussäännöt

Onnenpeleistä annettu liittovaltion laki

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

”(1) Arpajaiset ovat onnenpelejä,

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

(2) Elinkeinonharjoittaja on henkilö, joka harjoittaa itsenäisesti jatkuvaa toimintaa onnenpelien järjestämisestä saatavien tulojen hankkimiseksi silloinkin, kun tämän toiminnan tarkoituksena ei ole voittojen saaminen. Kun useammat henkilöt sopimusperusteisesti tarjoavat tietyssä paikassa osasuorituksia onnenpelien järjestämiseksi edellä 1 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitetuilla rahanarvoisilla suorituksilla, kaikkia henkilöitä, jotka osallistuvat suoraan onnenpelin järjestämiseen,

pidetään elinkeinonharjoittajina, mukaan lukien ne henkilöt, joiden tarkoituksena ei ole tulojen hankkiminen, ja ne, jotka vain osallistuvat onnenpelin täytäntöönpanoon, järjestämiseen tai tarjoamiseen.

(3) Kyseessä ovat peliautomaattiarpajaiset, kun päätöstä pelin tuloksesta ei tehdä keskitetysti vaan itse peliautomaattiin kuuluvalla mekaanisella tai sähköisellä laitteella – –

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

4 GSpG:n 3 §:ssä, jonka otsikko on ”Onnenpelejä koskeva monopoli”, oikeus onnenpelin järjestämiseen on varattu liittovaltiolle.

5 GSpG:n 5 §:n nojalla peliautomaattiarpajaisia säännellään kuitenkin osavaltioiden lainsäädännöllä. Tässä pykälässä säädetään lisäksi, että kukin yhdeksästä osavaltiosta voi antaa toimiluvan avulla kolmannelle oikeuden peliautomaattiarpajaisien järjestämiseen noudattamalla siinä vahvistettuja yleistä järjestystä koskevia vähimmäisvaatimuksia ja noudattamalla pelaajien suojelua koskevia erityisiä vaatimuksia. Tällaisia arpajaisia, joita kutsutaan pienimuotoisiksi onnenpeleiksi, voidaan järjestää joko rahapelisaleissa, joissa on vähintään 10 ja enintään 50 peliautomaattia, joiden vähimmäispanos on 10 euroa ja enimmäisvoitto 10 000 euroa peliä kohden, tai asettamalla käyttöön enintään kolme yksittäistä peliautomaattia, jolloin enimmäispanos peliä kohden on yksi euro ja enimmäisvoitto 1 000 euroa; peliautomaattien käyttöluvien määrä saa olla osavaltiota kohden enintään kolme ja niiden voimassaoloaika enintään 15 vuotta.

6 GSpG:n 52 §:ssä, joka otsikko on ”Hallinnollisia seuraamuksia koskevat säännökset”, säädetään seuraavaa:

”(1) Hallinnolliseen rikkeeseen syyllistyy ja hallintoviranomaisen määräämän enintään 22 000 euron suuruisen sakon voi saada

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

--

(2) Jos pelaajat tai muut henkilöt maksavat arpajaisiin osallistuessaan yli 10 euron suuruisia rahanarvoisia suorituksia, niitä ei pidetä enää pieninä summina ja siten tästä liittovaltion laista johtuva mahdollinen vastuu on toissijainen rikoslain (Strafgesetzbuch) 168 §:stä johtuvaan vastuuseen nähden.

(3) Jos edellä 1 momentissa tarkoitettuihin hallinnollisiin rikkeisiin ei ole syyllistytty Itävallassa, ne katsotaan tehdyiksi siinä paikassa, josta käsin osallistuminen arpajaisiin Itävallan alueella on tapahtunut.

(4) Osallistuminen sähköisiin arpajaisiin, joille liittovaltion valtiovarainministeri ei ole myöntänyt toimilupaa, on rangaistavaa, jos tarvittavat panokset on maksettu Itävallassa. Tämän kiellon tahallisesta rikkomisesta määrätään sakkoa, jonka määrä voi olla enintään 7 500 euroa, ja muissa tapauksissa sakkoa, jonka määrä voi olla enintään 1 500 euroa.

--”

- 7 GSpG:n 53, 54 ja 56a §:n mukaan tähän hallinnolliseen toimivaltaan määrätä seuraamuksia liittyy laajoja valtuuksia määrätä turvaamistoimia, joiden tarkoituksena on estää GSpG:n 3 §:ssä tarkoitettujen onnenpelimonopoliin muut loukkaamiset. Nämä valtuudet muodostuvat peliautomaattien ja muiden peleissä tarvittavien välineiden väliaikaisesta tai lopullisesta takavarikoinnista, niiden julistamisesta valtiolle menetetyksi ja tuhoamisesta sekä niiden tilojen sulkemisesta, joissa näitä automaatteja on annettu yleisön käyttöön, kuten vastaavasti GSpG:n 53 §:n 1 ja 2 momentissa, 54 §:n 1 ja 3 momentissa sekä 56a §:ssä säädetään.

Rikoslaki

- 8 GSpG:n nojalla asetettavien hallinnollisten seuraamusten lisäksi henkilöön, joka järjestää ammattimaisesti ilman toimilupaa onnenpelejä, kohdistuu Itävallassa myös rikosoikeudellisia seuraamuksia. Rikoslain 168 §:n 1 momentin mukaan rangaistavaa on ”lailla nimenomaisesti kielletyn pelin tai sellaisen pelin järjestäminen, jossa voittaminen tai häviäminen perustuu yksinomaan tai pääosin sattumaan, ja sellaisen kokoontumisen edistäminen, jonka tarkoituksena on tällaisen pelin järjestäminen rahallisen hyödyn hankkimiseksi mainitun järjestämisen tai kokoontumisen avulla itselle tai jollekulle toiselle”. Teosta on säädetty rangaistukseksi enintään kuusi kuukautta vankeutta tai enintään 360 päiväsakkoa. Tämän lain 168 §:n 2 momentin nojalla näitä samoja seuraamuksia sovelletaan ”jokaiseen, joka osallistuu tällaiseen peliin elinkeinonharjoittajana”.

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

- 9 Ennakkoratkaisupyynnöstä sekä unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön taustalla ovat ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa vireillä olevat neljä riitaa, joille on yhteistä se, että Ylä-Itävallassa eri paikoissa suoritetuissa tarkastuksissa on takavarikoitu väliaikaisesti peliautomaatteja, joita on käytetty ilman toimilupaa ja joita on siis käytetty GSpG:ssä tarkoitettujen kiellettyjen onnenpelien järjestämiseen.
- 10 Ensimmäisessä pääasiassa talousrikospoliisi suoritti 29.3.2012 tarkastuksen Pergissä (Itävalta) sijaitsevassa Cash-Point-nimisessä liikkeessä, ja tämän tarkastuksen johdosta takavarikoitiin väliaikaisesti kuusi automaattia, joille ei ollut hallinnollista lupaa. Pergin Bezirkshauptmannschaft (piirihallintoviranomainen) teki 12.6.2012 päätökset, joilla vahvistettiin väliaikainen takavarikko, lainvastaisten onnenpelien järjestäjänä toiminutta Pfliegeriä vastaan ja Tšekin tasavaltaan sijoittautunutta Autoartia vastaan, jonka oletettiin olevan takavarikoitujen automaattien omistaja.
- 11 Toisen pääasian yhteydessä talousrikospoliisi suoritti 8.3.2012 tarkastuksen Welsissä (Itävalta) sijaitsevassa SJ-Bet Sportbar -nimisessä liikkeessä, ja tämän tarkastuksen johdosta takavarikoitiin väliaikaisesti kahdeksan peliautomaattia, joille ei ollut hallinnollista lupaa. Welsin Bundespolizeidirektion (liittovaltion poliisi) teki 4.7.2012 päätöksen, jolla vahvistettiin väliaikainen takavarikko, Serbian kansalaista Vucicevicia vastaan, jonka oletettiin olevan kahdeksan takavarikoidun peliautomaatin omistaja.
- 12 Kolmannen pääasian menettelyn yhteydessä talousrikospoliisi suoritti 30.11.2010 tarkastuksen Regaussa (Itävalta) sijaitsevalla huoltoasemalla, ja tämän tarkastuksen johdosta takavarikoitiin väliaikaisesti kaksi peliautomaattia, joille ei ollut hallinnollista lupaa ja jotka kuuluivat Maroxille, joka on Itävallan oikeuden mukaan perustettu yhtiö. Vöcklabruckin Bezirkshauptmannschaft teki 16.12.2010 päätöksen, jolla vahvistettiin väliaikainen takavarikko, Baumeisteria, joka on Saksan kansalainen ja mainitun huoltoaseman toiminnanharjoittaja sekä GSpG:ssä tarkoitettu elinkeinonharjoittaja, vastaan. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin jätti Baumeisterin tästä päätöksestä nostaman kanteen tutkimatta myöhässä nostettuna. Vöcklabruckin Bezirkshauptmannschaft määräsi 31.5.2012 tekemällään päätöksellä kummankin takavarikoidun peliautomaatin menettämisestä valtiolle.

- 13 Neljännen pääasian menettelyn yhteydessä talousrikospoliisi suoritti 13.11.2010 tarkastuksen Ennsissä (Itävalta) sijaitsevalla huoltoasemalla, ja mainitun tarkastuksen johdosta takavarikoitiin väliaikaisesti kolme peliautomaattia, joille ei ollut hallinnollista lupaa. Vöcklabruckin Bezirkshauptmannschaft teki peliautomaattien omistajaa Maroxxia vastaan takavarikon vahvistavan päätöksen.
- 14 Mainittu viranomais määräsi 3.7.2012 tekemällään päätöksellä huoltoaseman toiminnanharjoittajalle Zehetnerille, joka on Itävallan kansalainen, 1 000 euron sakon, joka voidaan muuntaa 15 tunnin vankeusrangaistukseksi, jos sakkoa ei makseta, ja se määräsi tällä samalla päätöksellä peliautomaattien omistajalle ja vuokraajalle Maroxxille 10 000 euron sakon, joka voidaan korvata 152 tunnin vankeusrangaistuksella.
- 15 Kaikista näistä päätöksistä on nostettu kanne ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa.
- 16 Kyseisen tuomioistuimen mukaan Itävallan viranomaiset eivät ole osoittaneet tuomiossa Dickinger ja Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582) tarkoitetulla tavalla, että rikollisuus ja/tai peliriippuvuus muodostivat tosiasiaissa kyseessä olevana aikana merkittävän ongelman. Nämä viranomaiset eivät myöskään ole osoittaneet, että onnenpelien monopolijärjestelmän todellinen tavoite on rikollisuuden torjuminen ja pelaajien suojeleminen eikä pelkästään valtiolle kertyvien tulojen maksimointi. Se katsoo myös, että ”aggressiivisen” kampanjan yhteydessä on syntynyt ”valtaisia mainoskustannuksia” siten, että tämän monopolin haltijoiden liikepolitiikka ei ole rajoittunut hallittuun laajentumiseen, johon liittyy maltillinen mainonta.
- 17 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo siten, että nyt käsiteltävässä asiassa analysoitu oikeudellinen järjestelmä ei kokonaisuutena tarkastellen ole omiaan takaamaan oikeuskäytännössä vaadittua johdonmukaisuutta (ks. mm. tuomio Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, 69 ja 71 kohta) ja ettei se näin ollen ole yhteensopeltuva SEUT 56 artiklassa taatun palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa.
- 18 Jos unionin tuomioistuin kuitenkin katsoisi, ettei SEUT 56 artikla eivätkä perusoikeuskirjan 15–17 artikla ole edellä esitetyistä syistä esteenä tällaiselle kansalliselle sääntelylle, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää, ovatko SEUT 56 artikla ja perusoikeuskirjan 15–17, 47 ja 50 artikla joka tapauksessa esteenä sellaiselle kansalliselle sääntelylle, jossa elinkeinonharjoittajan käsite mahdollisesti rangaistavana henkilönä luvattomien peliautomaattien käyttötapauksessa määritellään hyvin laajasti ja sille on selvien lain säännösten puuttuessa ominaista hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten ennalta arvaamattomuus.
- 19 Näissä olosuhteissa Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko SEUT 56 artiklassa ja perusoikeuskirjan 15–17 artiklassa vahvistettu suhteellisuusperiaate esteenä pääasiassa käsiteltäville, GSpG:n 3–5, 14 ja 21 §:n kaltaisille kansallisille säännöksille, joissa sallitaan onnenpelitoiminnan harjoittaminen automaateilla ainoastaan sillä edellytyksellä – jonka noudattamatta jättäminen on sanktioitu paitsi rangaistuksin myös välittömästi omaisuuteen kohdistuvien seuraamuksin –, että kyseisen toiminnan harjoittamiseen on ennakkoon myönnetty toimilupa, joita on saatavilla ainoastaan rajoitetusti, vaikka kyseinen valtio ei ilmeisesti ole yhdessäkään oikeudenkäynnissä tai hallinnollisessa menettelyssä osoittanut, että pelitoimintaan liittyvä rikollisuus ja/tai peliriippuvuus olisivat huomattava ongelma, jota ei voida korjata luvallisen pelitoiminnan hallitulla laajentamisella suureen joukkoon yksittäisiä tarjoajia vaan ainoastaan monopolin haltijan (tai huomattavan harvan oligopolistin) hallitulla laajentumisella, jota tuetaan vain maltillisella mainonnalla?
- 2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko SEUT 56 artiklassa ja perusoikeuskirjan 15–17 artiklassa vahvistettu suhteellisuusperiaate esteenä GSpG:n 52–54 ja 56a §:n sekä rikoslain 168 §:n kaltaisille kansallisille säännöksille, jotka epätasomallisten oikeudellisten käsitteiden takia

johtavat lähes aukottomaan rikosvastuuseen eri muodoissa myös hyvin etäisesti (mahdollisten muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa asuvien) asiaan osallisten henkilöiden (kuten pelkät peliautomaattien myyjät ja vuokralleantajat) osalta?

- 3) Jos myös toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, ovatko sellaiset demokratiaa ja oikeusvaltiota koskevat edellytykset, joihin perusoikeuskirjan 16 artikla selvästi perustuu, ja/tai perusoikeuskirjan 47 artiklan mukainen oikeudenmukaisuutta ja tehokkuutta koskeva edellytys ja/tai SEUT 56 artiklan mukainen avoimuutta koskeva edellytys ja/tai perusoikeuskirjan 50 artiklan mukainen kielto syyttää ja rangaista kahdesti samasta rikoksesta esteenä GSpG:n 52–54 ja 56a §:n ja rikoslain 168 §:n kaltaisille kansallisille säännöksille, joiden välinen rajanveto on sellainen, ettei kansalainen selkeän säännösten puuttumisen takia juurikaan kykene sitä ennakoimaan vaan se on mahdollista täsmentää kussakin tapauksessa ainoastaan monimutkaisella virallisella menettelyllä, ja joihin liittyy huomattavia eroja toimivallan (hallintoviranomaiset tai tuomioistuimet), käytettävissä olevien keinojen sekä tapauksiin liittyvän leimautumisen ja prosessuaalisen aseman (esim. käänteinen todistustaakka) osalta?
- 4) Jos johonkin kolmesta ensimmäisestä kysymyksestä vastataan myöntävästi, ovatko SEUT 56 artikla ja/tai perusoikeuskirjan 15–17 artikla ja/tai perusoikeuskirjan 50 artikla esteenä rangaistuksen määräämiselle sellaiselle henkilölle, joka on jossakin GSpG:n 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitettussa läheisessä yhteydessä onnenpeliautomaattiin, ja/tai tällaisen laitteen takavarikoimiselle tai valtiolle menettämiseksi ja/tai tällaisen henkilön koko liikkeen sulkemiselle?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Unionin tuomioistuimen toimivalta

- 20 Itävallan hallitus väittää, ettei unionin tuomioistuin ole toimivaltainen, ja se katsoo, että esitetyt kysymykset koskevat täysin jäsenvaltion sisäistä tilannetta eikä niillä ole mitään yhteyttä unionin oikeuteen, koska nyt käsiteltävässä asiassa ei voida yksilöidä rajat ylittävää tekijää.
- 21 Tältä osin pitää paikkansa, että jos SEUT 56 artiklan tulkinnan osalta kaikki riita-asian tosiseikat sijoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion alueelle, on tutkittava, onko unionin tuomioistuin näissä asioissa toimivaltainen lausumaan viimeksi mainitusta perustamissopimuksen määräyksestä (ks. vastaavasti tuomio *Duomo Gpa ym.*, C-357/10–C-359/10, EU:C:2012:283, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 22 Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, Pergin alueen hallintoviranomainen teki 12.6.2012 päätökset, joilla vahvistettiin väliaikainen takavarikko ja jotka oli osoitettu myös Autoartille takavarikoitujen peliautomaattien oletettuna omistajana.
- 23 Tšekin tasavaltaan sijoittautuneen Autoartin olemassaolo osoittaa siten sen, etteivät nämä riidat missään tapauksessa koske täysin jäsenvaltion sisäistä tilannetta.
- 24 Unionin tuomioistuin on näin ollen toimivaltainen vastaamaan ennakkoratkaisukysymyksiin.

Tutkittavaksi ottaminen

- 25 Itävallan hallitus katsoo myös, että ennakkoratkaisupyynnö on jätettävä tutkimatta, koska siinä ei esitetä riittävästi tosiseikkoja, jotta unionin tuomioistuin voisi antaa hyödyllisen vastauksen.
- 26 Tämän osalta on riittävää palauttaa mieleen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyys 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 tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (tuomio 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. Ennakkoratkaisupyynnössä on lisäksi ilmoitettava täsmällisesti ne syyt, joiden perusteella kansallinen tuomioistuin pyytää unionin oikeuden tulkintaa ja on päätenyt siihen, että ennakkoratkaisukysymysten esittäminen unionin tuomioistuimelle on tarpeellista (tuomio Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 28 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupäätöksessä kuvataan riittävällä tavalla pääasiaa koskevat oikeussäännöt ja tosiseikat, ja kansallisen tuomioistuimen esittämien seikkojen perusteella voidaan määrittää esitettyjen kysymysten ulottuvuus.
- 29 Näin ollen ennakkoratkaisupyynnö on otettava tutkittavaksi.

Perusoikeuskirjan sovellettavuus

- 30 Itävallan, Belgian, Alankomaiden ja Puolan hallitukset katsovat, ettei perusoikeuskirjaa voida soveltaa pääasioissa, koska onnenpelien yhdenmukaistamattomalla alalla tätä alaa koskevat kansalliset sääntelyt eivät koske unionin oikeuden soveltamista perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.
- 31 Tässä yhteydessä on muistutettava, että perusoikeuskirjan soveltamisala on jäsenvaltioiden toimenpiteiden osalta määritelty perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta (tuomio Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, 17 kohta).
- 32 Kyseisessä perusoikeuskirjan artiklassa vahvistetaan siten unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö siitä, missä laajuudessa jäsenvaltioiden toimenpiteiden on oltava unionin oikeusjärjestyksessä taattujen perusoikeuksien vaatimusten mukaisia (tuomio Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, 18 kohta).
- 33 Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä käy nimittäin ilmi lähinnä, että unionin oikeusjärjestyksessä taattuja perusoikeuksia voidaan soveltaa kaikkiin unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin mutta ei muihin tilanteisiin. Unionin tuomioistuin on jo muistuttanut tästä, ettei se voi arvioida perusoikeuskirjan nojalla sellaista kansallista lainsäädäntöä, joka ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan. Sen sijaan silloin, kun tällainen lainsäädäntö kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, unionin tuomioistuimen, jolle on esitetty ennakkoratkaisupyynnö, on esitettävä kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset tulkintaan liittyvät seikat, jotka ovat tarpeen, jotta kansallinen tuomioistuin voisi arvioida, onko kansallinen lainsäädäntö yhteensopiva niiden perusoikeuksien kanssa, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo (tuomio Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, 19 kohta).

- 34 Koska perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia on siis noudatettava silloin, kun kansallinen lainsäädäntö kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, sellaisia unionin oikeuden alaan kuuluvia tilanteita ei voi olla, joihin kyseisiä perusoikeuksia ei sovellettaisi. Unionin oikeuden sovellettavuus merkitsee perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien sovellettavuutta (tuomio Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, 21 kohta).
- 35 Erityisesti silloin, kun jäsenvaltio vetoaa yleisen edun mukaisesti pakottaviin syihin sellaisen kansallisen lainsäädännön oikeuttamiseksi, joka on omiaan rajoittamaan palvelujen tarjoamisen vapauden käyttämistä, näiden unionin oikeudessa sallittujen oikeuttamisperusteiden osalta tulkinnassa on otettava huomioon unionin oikeuden yleiset oikeusperiaatteet ja erityisesti sittemmin perusoikeuskirjassa taatut perusoikeudet. Kyseiseen kansalliseen säännöstyön voidaan siten soveltaa määrättyjä poikkeuksia ainoastaan silloin, kun se on niiden perusoikeuksien mukainen, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo (ks. vastaavasti tuomio ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, 43 kohta).
- 36 Kuten tästä oikeuskäytännöstä ilmenee, silloin, kun kansallinen säännöstö osoittautuu sellaiseksi, että se voi estää yhden tai useamman EUT-sopimuksessa taatun perusvapauden käyttämisen, siihen voidaan soveltaa unionin oikeudessa määrättyjä poikkeuksia tämän estämisen oikeuttamiseksi vain silloin, kun se on niiden perusoikeuksien mukainen, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo. Tämä perusoikeuksien mukaisuuden velvoite kuuluu selvästi unionin oikeuden ja siten perusoikeuskirjan soveltamisalaan. Sitä, että jäsenvaltio soveltaa unionin oikeudessa määrättyjä poikkeuksia oikeuttaakseen EUT-sopimuksessa taatun perusvapauden rajoittamisen, on näin ollen pidettävä perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna unionin oikeuden soveltamisena, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 46 kohdassa.
- 37 Ennakkoratkaisukysymyksiin on vastattava näiden periaatteiden valossa.

Kysymysten asiasisällön tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

- 38 Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy, onko SEUT 56 artiklaa ja perusoikeuskirjan 15–17 artiklaa tulkittava siten, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö on niiden kanssa ristiriidassa.

– SEUT 56 artiklaan perustuva tarkastelu

- 39 Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen jäsenvaltion säännöstö, jossa kielletään peliautomaattien käyttö elinkeinotoiminnassa hallintoviranomaisten myöntämän ennakkoluvan puuttuessa, merkitsee SEUT 56 artiklassa taatun palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitusta (ks. vastaavasti mm. tuomio Placanica ym., C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133, 42 kohta).
- 40 On kuitenkin tutkittava, voiko tällainen rajoitus olla sallittu poikkeustoimenpiteinä SEUT 51 ja SEUT 52 artiklassa, joita sovelletaan myös palvelujen tarjoamisen vapautteen SEUT 62 artiklan nojalla, nimenomaisesti määrättyjen yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella tai voiko se olla unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti oikeutettu yleistä etua koskevista pakottavista syistä (tuomio Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 41 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan onnenpelitoimintaan kohdistuvat rajoitukset voivat olla oikeutettuja yleistä etua koskevista pakottavista syistä, kuten kuluttajansuoja, petosten ehkäisy sekä sen torjunta, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan (ks. vastaavasti tuomio Carmen Media Group, EU:C:2010:505, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 42 Nyt käsiteltävässä asiassa niistä tavoitteista, joita pääasiassa kyseessä olevalla Itävallan säännöstöllä on ilmoitettu tavoiteltavan, eli pelaajien suojele rajoittamalla onnenpelien tarjontaa ja peleihin liittyvän rikollisuuden torjunta kanavoimalla niitä valvotun laajentamisen puitteissa, on muistutettava, että ne ovat tavoitteita, joiden on oikeuskäytännössä katsottu voivan oikeuttaa perusvapauksia koskevat rajoitukset onnenpelialalla (ks. vastaavasti tuomio Costa ja Cifone, C-72/10 ja C-77/10, EU:C:2012:80, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 43 On muistutettava, että jäsenvaltioiden asettamien rajoitusten on täytettävä oikeasuhteisuutta ja syrjäntäkieltoa koskevat edellytykset, sellaisina kuin ne on vahvistettu oikeuskäytännössä. Siten kansallinen lainsäädäntö on omiaan takaamaan tavoitteen toteutumisen vain, jos se tosiasiallisesti vastaa tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (ks. vastaavasti tuomio Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, 59–61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 44 Yksin sillä seikalla, että tietty jäsenvaltio on ottanut käyttöön erilaisen suojajärjestelmän kuin jokin toinen jäsenvaltio, ei ole merkitystä arvioitaessa kyseisten säännösten oikeasuhteisuutta. Näitä on arvioitava ottaen ainoastaan huomioon kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten tavoittelemat päämäärät ja se suojan taso, jonka ne haluavat turvata (tuomio HIT ja HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 45 Kansallisilla viranomaisilla on onnenpelien järjestämisen erityisellä alalla riittävästi harkintavaltaa määrittääkseen ne vaatimukset, jotka koskevat kuluttajansuojaa ja sosiaalista suojeleua, ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettuja edellytyksiä noudattaen kunkin jäsenvaltion on arvioitava, onko tavoiteltuihin laillisiin päämääriin nähden tarpeellista kieltää peleihin ja vedonlyöntiin liittyvä toiminta kokonaan tai osittain vai onko toimintaa ainoastaan rajoitettava ja säädettävä sen valvomiseksi enemmän tai vähemmän tiukkoja valvontajärjestelyjä (ks. vastaavasti tuomio Stoß ym., C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, EU:C:2010:504, 76 kohta ja tuomio Carmen Media Group, EU:C:2010:505, 46 kohta).
- 46 Lisäksi on selvää, että – toisin kuin silloin, kun mahdollistetaan vapaa ja vääristymätön kilpailu perinteisillä markkinoilla – siitä, että onnenpelien muodostamalla huomattavan erityislaatuisilla markkinoilla mahdollistettaisiin tällainen kilpailu eli kilpailu useiden sellaisten toimijoiden välillä, joilla olisi lupa harjoittaa samaa onnenpelitoimintaa, saattaisi aiheutua haitallinen vaikutus, joka liittyy siihen, että näiden toimijoiden pitäisi kilpailla kekseliäisyydessä, jotta niiden tarjonta olisi houkuttelevampaa kuin kilpailijoiden, ja näin ollen kasvattaa kuluttajien peliin liittyviä menoja sekä lisätä näiden peliriippuvuutta koskevaa riskiä (tuomio Stanleybet International ym., C-186/11 ja C-209/11, EU:C:2013:33, 45 kohta).
- 47 Kuitenkin asiassa, joka on saatettu SEUT 267 artiklan nojalla unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, asianomaisella kansallisella lainsäädännöllä tosiasiallisesti tavoiteltavien päämäärien yksilöiminen kuuluu ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimivallan alaan (ks. vastaavasti tuomio Dickinger ja Ömer, EU:C:2011:582, 51 kohta).
- 48 Lisäksi ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen on tutkittava unionin tuomioistuimen antamat viitteet huomioon ottaen, täyttävätkö kyseisen jäsenvaltion asettamat rajoitukset unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössään asettamat oikeasuhteisuuden edellytykset (ks. tuomio Dickinger ja Ömer, EU:C:2011:582, 50 kohta).
- 49 Sen tehtävänä on tarkistaa erityisesti kyseessä olevan rajoittavan lainsäädännön konkreettisiin soveltamistapoihin nähden, että tämä lainsäädäntö todella vastaa tavoitteeseen rajoittaa pelitilaisuuksia ja tämän alan toimintaa sekä torjua näihin peleihin liittyvää rikollisuutta johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti (ks. tuomio Dickinger ja Ömer, EU:C:2011:582, 50 ja 56 kohta).

- 50 Tältä osin unionin tuomioistuin on jo todennut, että jäsenvaltion, joka aikoo vedota tavoitteeseen, jolla voidaan oikeuttaa palvelujen tarjoamisen vapauden este, on toimitettava sille tuomioistuimelle, jota on pyydetty lausumaan kysymyksestä, kaikki tiedot, joiden perusteella kyseinen tuomioistuin voi varmistaa, että toimenpide täyttää suhteellisuusperiaatteesta johtuvat edellytykset (ks. tuomio Dickinger ja Ömer, EU:C:2011:582, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 51 Mainitusta oikeuskäytännöstä ei kuitenkaan voida päätellä, ettei jäsenvaltiolla olisi mahdollisuutta osoittaa rajoittavan sisäisen toimenpiteen täyttävän tällaiset edellytykset, pelkästään sillä perusteella, että kyseinen jäsenvaltio ei kykene toimittamaan tutkimuksia, jotka olisivat olleet kyseisen lainsäädännön antamisen perusteena (ks. vastaavasti tuomio Stoß ym., EU:C:2010:504, 72 kohta).
- 52 Tästä seuraa, että kansallisen tuomioistuimen on suoritettava pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen rajoittavan säännösten hyväksymiseen ja täytäntöönpanoon liittyvien olosuhteiden kokonaisarviointi.
- 53 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, etteivät kansalliset viranomaiset ole osoittaneet, että rikollisuus ja/tai peliriippuvuus ovat kyseessä olevana ajanjaksona muodostaneet merkittävän ongelman.
- 54 Kyseinen tuomioistuin näyttää lisäksi katsovan, ettei kyseessä olevan rajoittavan järjestelmän todellinen tavoite ole rikollisuuden torjuminen ja pelaajien suojelu vaan pelkkä valtion tulojen maksimointi, kun taas palvelujen tarjoamisen vapautta ei voida rajoittaa pelkästään valtion tulojen maksimoimista koskevan tavoitteen perusteella, kuten unionin tuomioistuin on jo todennut (ks. tuomio Dickinger ja Ömer, EU:C:2011:582, 55 kohta). Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tämä järjestelmä vaikuttaa joka tapauksessa suhteettomalta, koska sillä ei voida taata unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vaadittua johdonmukaisuutta ja koska se ylittää sen, mikä on tarpeen niiden päämäärien saavuttamiseksi, joita on ilmoitettu tavoiteltavan.
- 55 Jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitäytyy tässä näkemyksessään, sen täytyy päätellä, että pääasiassa kyseessä oleva järjestelmä on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa.
- 56 Kaikkien näiden päätelmien perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle sääntelylle, kun tämän sääntelyn tavoitteena ei tosiasiallisesti ole pelaajien suojelu tai rikollisuuden torjuminen eikä se vastaa todellisuudessa tavoitteeseen vähentää pelimahdollisuuksia tai torjua näihin peleihin liittyvää rikollisuutta johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.
- Perusoikeuskirjan 15–17 artiklaan perustuva tarkastelu
- 57 Pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännöstö, joka on SEUT 56 artiklassa tarkoitettulla tavalla rajoittava, voi myös rajoittaa ammatillista vapautta, elinkeinovapautta ja omistusoikeutta, joista määrätään perusoikeuskirjan 15–17 artiklassa.
- 58 Jotta tällainen rajoitus olisi sallittu, siitä täytyy perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan perusteella olla säädetty lailla ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Lisäksi suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoitus voidaan säätää ainoastaan, jos se on välttämätön ja vastaa tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.
- 59 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 63–70 kohdassa, pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa SEUT 56 artiklassa tarkoitettu palvelujen tarjoamisen vapauden perusteeton tai suhteeton rajoitus ei ole sallittu myöskään mainitun perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan perusteella suhteessa perusoikeuskirjan 15–17 artiklaan.

60 Tästä seuraa, että nyt käsiteltävässä asiassa pääasiassa kyseessä olevan kansallisen säännösten aiheuttaman rajoituksen tarkastelu SEUT 56 artiklan perusteella kattaa myös perusoikeuskirjan 15–17 artiklassa määrättyjen oikeuksien ja vapauksien käytön mahdolliset rajoitukset, joten tätä koskeva erillinen tarkastelu ei ole tarpeen.

Toinen ja kolmas kysymys

61 Toinen ja kolmas kysymys on osoitettu unionin tuomioistuimelle vain siltä varalta, että ensimmäiseen kysymykseen annettaisiin kielteinen vastaus.

62 Ensimmäiseen kysymykseen annetun vastauksen perusteella toiseen ja kolmanteen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Neljäs kysymys

63 Neljännellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko SEUT 56 artiklaa ja perusoikeuskirjan 15–17 ja 50 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen sääntelyyn perustuville seuraamuksille, joihin kuuluvat peliautomaattien menettäminen valtiolle ja niiden tuhoaminen sekä niiden tilojen sulkeminen, joissa nämä automaattit on asetettu yleisön käyttöön.

64 Pääasioiden asiayhteydessä on kuitenkin korostettava, että silloin, kun on otettu käyttöön rajoittava järjestelmä onnenpelien alalla ja kun kyseinen järjestelmä on ristiriidassa SEUT 56 artiklan kanssa, taloudelliselle toimijalle, joka loukkaa tällaista järjestelmää, ei voida määrätä seuraamuksia (ks. vastaavasti tuomio Placanica ym., EU:C:2007:133, 63 ja 69 kohta ja tuomio Dickinger ja Ömer, EU:C:2011:582, 43 kohta).

Oikeudenkäyntikulut

65 Pääasioiden asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden 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 56 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle sääntelylle, kun tämän sääntelyn tavoitteena ei tosiasiallisesti ole pelaajien suojeleminen rikollisuuden torjumisen eikä se vastaa todellisuudessa tavoitteeseen vähentää pelimahdollisuuksia tai torjua näihin peleihin liittyvää rikollisuutta johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.

Allekirjoitukset