



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JÁN MAZÁK

20 päivänä syyskuuta 2012¹

Yhdistetyt asiat C-186/11 ja C-209/11

Stanleybet International Ltd (C-186/11), William Hill Organization Ltd, William Hill

Plc ja Sportingbet Plc (C-209/11)

vastaan Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon ja Ypourgos Politismou,

Väliintulija: Organismos prognostikon agonon podosfairou AE (OPAP)

(Ennakkoratkaisupyyntö – Simvoulion tis Epikrateias (Kreikka))

SEUT 49 ja SEUT 56 artikla — Onnenpelien toteuttamista, hallinnointia, järjestämistä ja toimintaa koskevan yksinoikeuden myöntäminen yhdelle ainoalle yritykselle, joka on perustettu osakeyhtiön muotoon ja noteerattu pörssissä — Tarjonnan laajentaminen — Oikeuttaminen — Tavoitteet, jotka liittyvät pelimahdollisuuksien vähentämiseen ja rikollisuuden torjumiseen valvomalla onnenpelitoiminnan harjoittajia ja ohjaamalla pelitoimintaa tällä tavoin valvottuihin piireihin — Suhteellisuusperiaate — Vaatimus, jonka mukaan asetetut tavoitteet on saavutettava johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla — Sellaisen siirtymäkauden hyväksyttävyys ja mahdolliset edellytykset, jonka aikana kyseinen kansallinen lainsäädäntö voidaan pitää voimassa, jos sen todetaan olevan unionin oikeuden vastainen

I Johdanto

1. Simvoulion tis Epikrateias (Kreikka) esitti 21.1.2011 tekemillään kahdella erillisellä päätöksellä SEUT 267 artiklan nojalla unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksiä, jotka koskivat SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan tulkintaa ja kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaan onnenpelien toteuttamista, hallinnointia, järjestämistä ja toimintaa koskeva yksinoikeus annetaan yhdelle ainoalle yritykselle, joka on perustettu osakeyhtiön muotoon ja noteerattu pörssissä.

2. Ennakkoratkaisupyyntöt on esitetty asioissa, joissa vastakkain ovat yhtäältä asian C-186/11 osalta Stanleybet International Ltd (jäljempänä Stanleybet), William Hill Organisation Ltd ja William Hill plc (molemmista käytetään jäljempänä yhteisesti nimitystä William Hill) ja asian C-209/11 osalta Sportingbet plc (jäljempänä Sportingbet) ja toisaalta Ypourgos Politismou (kulttuuriministeri), Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (talous- ja valtiovarainministeri) ja Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP) ja jotka koskevat sitä, että Kreikan viranomaiset ovat hylänneet implisiittisesti edellä mainittujen yritysten ja pääasioiden kantajien onnenpelien toteuttamista, järjestämistä ja toimintaa Kreikassa koskevat hakemukset.

¹ — Alkuperäinen kieli: englanti.

II Asiaa koskevat kansalliset oikeussäännöt

A *Laki 2433/1996 (A' 180)*

3. Laissa 2433/1996 vahvistetaan valtion monopoli pääasioissa kyseessä olevalla alalla, ja sen perusteluista käy ilmi, että lainsäädännön ensisijaisena tavoitteena on estää laitton vedonlyönti, joka ”on viime vuosina laajentunut maassamme epidemiaksi”, ja että sen toissijaisena tavoitteena on lisätä tuloja urheilun alalla. Perusteluissa todetaan lisäksi, että ”on välttämätöntä määrätä kaikenlaisissa onnenpeleissä käytettävistä kupongeista – – jotta tehostetaan laittomien onnenpelien kitkentää maassamme, sillä niiden välittömänä seurauksena on muun muassa se, että maasta viedään valuuttaa, sillä Kreikassa laittomia onnenpelejä järjestävät yritykset tekevät yhteistyötä ulkomaisten yritysten kanssa ja ottavat vastaan tällaisia vetoja niiden puolesta”.

4. Kyseisen lain 2 ja 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”2 §

1. Presidentin asetuksella – – sallitaan mitä tahansa yksilö- tai joukkuelajin kilpailuja sekä luonteensa puolesta vedonlyöntiin soveltuvia tapahtumia koskevien vedonlyöntikuponkien liikkeelle laskeminen. – – [OPAP] nimetään vedonlyöntikuponkien hallinnoijaksi – –.

2. Henkilö, joka järjestää vedonlyöntiä ilman lupaa – – tuomitaan vankeusrangaistukseen – –.

3 §

1. OPAP:n järjestämien onnenpelien mainostamisen vuosikustannukset – – on jaettava suhteellisesti OPAP:n ja muiden OPAP:n jokaiseen peliin perustuviin oikeuksiin osallistuvien tahojen kesken – –.

5. OPAP:lla on oikeus käyttää maksutta korkeintaan 10 prosenttia valtion ja paikallisyhteisöjen stadioneiden ja liikuntahallien mainostilasta tuotteidensa mainostauluja varten – –”

B *Presidentin asetus 228/1999*

5. Presidentin asetus 228/1999 annettiin lain 2414/1996 2 §:n 1 momentin nojalla. Asetuksen 1 ja 2 §:ssä säädetään, että perustetaan Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP AE) -niminen osakeyhtiö, että yhtiö toimii yleisen edun nimissä liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti ja että sen toiminnan tarkoituksena on järjestää, hallinnoida ja toteuttaa suoraan tai yhteistyössä kolmansien osapuolten kanssa jalkapalloa koskevaa vedonlyöntiä sekä mitä tahansa muita onnenpelejä, jotka yhtiön hallitus päättää tulevaisuudessa järjestää koko maan alueella ja ulkomailla Kreikan valtion lukuun. Tällaisten pelien ja tulevaisuudessa järjestettävien pelien hallinnointi kuuluu Kreikan valtion lukuun toimivan OPAP AE -yhtiön yksinomaiseen toimivaltaan.

6. OPAP AE huolehtii tavoitteensa mukaisesti siitä, että koko Kreikan alueelle perustetaan toimistoja, jotka hoitavat yleisesti yhtiön pelejä yksinoikeudella, ja siitä, että luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille myönnetään lupia yhtä tai useampaa peliä koskevien toimistojen hoitamista varten sellaisten edellytysten mukaisesti, jotka yhtiön hallitus aika ajoin vahvistaa.

C Laki 2843/2000, sellaisena kuin se on muutettuna lailla 2912/2001, ja OPAP:n yhtiöjärjestys

7. Lain 2843/2000 27 §:ssä, sellaisena kuin se on muutettuna lain 2912/2001 41 §:n 2 momentilla, säädetään seuraavaa:

”1. Valtio voi myydä sijoittajille Ateenan arvopaperipörssissä osuuden, joka ei saa ylittää neljääkymmentäyhdeksää prosenttia (49 %) Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP) -nimisen osakeyhtiön senhetkisestä osakepääomasta.

2.

- a) Kreikan valtion, edustajinaan valtiovarainministeri ja urheilun alalla toimivaltainen kulttuuriministeri – –, ja OPAP:n välisen sopimuksen nojalla annetaan OPAP:lle kahdenkymmenen (20) vuoden ajaksi toteuttamista, hallinnointia, järjestämistä ja toimintaa koskeva yksinoikeus peleihin, joita se tällä hetkellä hallinnoi voimassa olevien säännösten nojalla, sekä peleihin BINGO LOTTO, KINO – –.
- b) OPAP:n hallituksen päätöksellä, jonka valtiovarainministeri ja urheilun alalla toimivaltainen kulttuuriministeri hyväksyvät, annetaan säännöt, jotka koskevat kunkin OPAP:n pelin toteuttamista ja joissa määrätään pelien kohteeseen, niiden järjestämiseen yleisesti sekä niiden toimintaan, toteuttamisen taloudellisiin edellytyksiin ja erityisesti voittajien voitto-osuuksiin, kunkin voittajaluokan voitto-osuuksiin, rivihintoihin ja edustajille palkkioina kuuluiin prosenttiosuuksiin liittyvistä seikoista.
- c) Edellä 2 momentissa a alakohdassa tarkoitettussa sopimuksessa vahvistetaan yhtäältä edellytykset, joiden mukaisesti OPAP käyttää kyseisessä momentissa säädettyä oikeutta ja joiden mukaisesti se voidaan uusia, ja toisaalta tämän oikeuden antamisesta suoritettava vastike, sen suorittamistapa, OPAP:n erityiset velvoitteet ja varsinkin velvoitteet, jotka perustuvat pelin toteuttamisen yhteydessä noudatettujen menettelyjen avoimuuden sekä yleisen järjestyksen ja pelaajien suojelun periaatteisiin – –

5.

- a) – –
- b) Valtiovarainministerin ja urheiluministerin – – asetuksella perustetaan valvonnasta, voittajien julistamisesta ja oikaisuvaatimusten arvioimisesta vastaava lautakunta – –. Lautakunnan jäsenet valitaan valtion virkamiesten ja muun henkilöstön keskuudesta. – –

9.

- a) Niissä tapauksissa, joissa laki antaa mahdollisuuden minkä tahansa uuden pelin järjestämiseen 2 momentin a alakohdassa tarkoitettujen pelien lisäksi, perustetaan – – erityinen lautakunta, jonka tehtävänä on määritellä edellytykset ja vahvistaa vastike siitä, että pelin toteuttaminen annetaan OPAP:n tehtäväksi – –. Jos OPAP kieltäytyy ottamasta pelin toteuttamista tehtäväkseen – – valtio voi ottaa sen omaksi tehtäväkseen. Jos sallitaan se, että tietyn pelin toteuttaminen annetaan jonkin kolmannen osapuolen tehtäväksi, vastike ei voi olla pienempi kuin OPAP:lle ehdotettu. Ainoastaan OPAP voi järjestää urheilutapahtumia koskevia pelejä tulevaisuudessa. – –”

8. Kreikan valtio ja OPAP tekivät 15.12.2000 sopimuksen, jolla viimeksi mainitulle annettiin vastiketta vastaan pelien toteuttamista, hallinnointia, järjestämistä ja toimintaa koskeva yksinoikeus 20 vuoden ajaksi.

9. OPAP:n yhtiöjärjestyksessä määrätään, että yhtiö toimii yleisen edun nimissä liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti, että se toimii urheilun alalla toimivaltaisen kulttuuriministerin valvonnassa ja että sen toiminnan tarkoituksena on muun muassa erilaisten pelien järjestäminen, toiminta ja toteuttaminen, näiden pelien mainostaminen, niiden järjestäminen myös ulkomailla ja toimistojen perustaminen. Valtuutussääntöjen nojalla on lisäksi hyväksytty sekä ”OPAP:n voitoiltaan kiinteäkertoimisten vedonlyöntipelien toimintaa koskevat yleissäännöt” että sellaisten pelien toteuttamista koskevat erityissäännöt, jotka kuuluvat yleissääntöjen soveltamisalaan.

D Laki 3336/2005

10. Lain 3336/2005 14 §:n 1 momentilla on korvattu lain 2843/2000 27 §:n 1 momentti seuraavasti:

”Valtio voi myydä sijoittajille Ateenan arvopaperipörssissä osuuden, joka ei saa ylittää kuuttakymmentäkuutta prosenttia (66 %) Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP) -nimisen osakeyhtiön senhetkisestä osakepääomasta. Valtion omistusosuus OPAP:n osakepääomasta ei saa minään ajankohtana olla pienempi kuin kolmekymmentäneljä prosenttia (34 %).”

11. Lain 3336/2005 14 §:ssä vahvistetaan lisäksi, että valtio nimittää puolet ja lisäksi yhden OPAP:n hallituksen jäsenistä ajanjaksoksi, jonka ajaksi Kreikan valtio on antanut yksinoikeuden, joka koskee 15.12.2000 tehdyssä yksinoikeussopimuksessa tai sen uudistamisesta mahdollisesti tehtävissä sopimuksissa tarkoitettujen pelien toteuttamista, hallinnointia, järjestämistä ja toimintaa, ja että jäsenet nimitetään talous- ja valtiovarainministerin ja urheilun alalla toimivaltaisen kulttuuriministerin päätöksellä.

E Laki 3429/2005 (A’ 314)

12. Valtion oikeus nimittää enemmistö hallituksen jäsenistä poistettiin myöhemmin lain 3429/2005 (A’ 314) 20 §:llä, sillä se oli vastoin osakeyhtiöistä annetun kodifioidun lain 2190/1920 (A’ 37) 34 §:n 1 momentin 2 kohtaa, jossa säädetään, että yhtiökokous valitsee osakeyhtiön hallituksen jäsenet.

III Tosiseikat, pääasioiden käsittely ennakkoratkaisupyynnöt esittäneessä tuomioistuimessa ja ennakkoratkaisukysymykset

13. Stanleybet, William Hill ja Sportingbet ovat sijoittautuneet Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, jossa ne ovat saaneet pelitoimintaa koskevan Englannin lainsäädännön nojalla onnenpelien toteuttamista ja järjestämistä koskevan luvan.

14. Stanleybetin 30.6.2004, William Hillin 12.4.2007 ja Sportingbetin 4.10.2006 esittämällä liiketoiminnan laajentamista Kreikkaan koskevilla hakemuksilla ne pyysivät sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta koskevien perustamissopimuksen määräysten nojalla, että toimivaltaiset Kreikan viranomaiset antaisivat niille luvan harjoittaa Kreikassa vedonlyöntipalveluja, kuten urheilutapahtumia tai muita tapahtumia koskevan vedonlyönnin, jonka voittokerroin on kiinteä tai vaihteleva, toteuttamiseen, hallinnointiin, järjestämiseen ja toimintaan liittyvien palvelujen tarjoamista edustajaverkon välityksellä ja internetissä.

15. Kun kolmen kuukauden määräaika oli kulunut, Kreikan viranomaisten katsottiin hylänneen hakemukset implisiittisesti, ja Stanleybet, William Hill ja Sportingbet nostivat tämän hiljaisen hylkäämisen perusteella kumoamiskanteen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa.

16. Ennakkoratkaisupyyntöjen mukaan Kreikan viranomaiset hylkäsivät hakemukset sillä perusteella, että lain 2433/1996 ja lain 2843/2000 sekä Kreikan valtion ja OPAP:n 15.12.2000 tekemän edellä mainitun sopimuksen mukaan OPAP:lle oli myönnetty vuoteen 2020 asti onnenpelien toteuttamista, järjestämistä ja toimintaa koskeva yksinoikeus.

17. Pääasioiden väliintulija OPAP on toiminut vuodesta 1999 lähtien osakeyhtiönä, jonka ainoana osakkeenomistajana on valtio. Se listautui myöhemmin Ateenan arvopaperipörssiin lain 2843/2000 27 §:n mukaisesti niin, että valtio säilytti ehdottoman enemmistön (51 %) sen osakkeista.

18. Valtion omistusosuus pieneni osakevähemmistöksi (34 %) vuonna 2005 lain 3336/2005 voimaantulon myötä, mutta se nimitti kuitenkin enemmistön OPAP:n hallituksen jäsenistä. Valtion oikeus nimittää enemmistö hallituksen jäsenistä poistettiin lain 3429/2005 20 §:llä.

19. Valtio valvoo kuitenkin edelleen OPAP:n toimintaa erityisesti hyväksymällä sen toimintaa koskevat säännöt ja seuraamalla pelien toteuttamista koskevaa menettelyä.

20. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien toteaa, että OPAP on laajentanut toimintaansa ulkomaille. Kuten Euroopan yhteisöjen komission 28.2.2008 Helleenien tasavallalle osoittamassa perustellussa lausunnossa todetaan, OPAP oli jo 31.3.2005 mennessä perustanut Kreikan ja Kyproksen välisen sopimuksen nojalla 206 toimistoa Kyprokselle. OPAP perusti vuonna 2003 OPAP Kiprou Ltd -nimisen yhtiön ja vuonna 2004 OPAP International Ltd -nimisen yhtiön, ja se on omistanut vuodesta 2003 90 prosenttia OPAP Glory Ltd -nimisen yhtiön ja 20 prosenttia Glory Technology Ltd -nimisen yhtiön osakepääomasta, minkä lisäksi se perusti vuonna 2004 Kreikkaan OPAP Parokhis Ipiresion AE -nimisen yhtiön.

21. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien katsoo ensimmäisen kysymyksen osalta, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan on kaksi politiikan tavoitetta, joilla voidaan perustella kansallisia toimenpiteitä, joilla otetaan käyttöön sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden rajoituksia onnenpelien alalla ja jotka ovat i) onnenpelien tarjonnan vähentäminen tai ii) niihin liittyvän rikollisuuden torjuminen valvomalla tällä alalla toimivia yrityksiä sen varmistamiseksi, että tätä toimintaa harjoitetaan yksinomaan valvotuissa piireissä.

22. Se toteaa ensimmäisestä tavoitteesta, että sitä, että OPAP:n kaltaiselle osakeyhtiölle annetaan yksinoikeus järjestää onnenpelejä, ei voida pitää asianmukaisena toimenpiteenä onnenpelien tarjonnan vähentämiseksi johdonmukaisella ja tehokkaalla tavalla.

23. Se katsoo, että vaikka OPAP on julkinen yritys ja sen tulot päätyvät hallinnointikulujen ja voitonjaon vähentämisen jälkeen valtiolle, se toimii kuitenkin liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti, sille on myönnetty onnenpelien televisiomainontaa koskevia vapauksia, se saa käyttää ilmaiseksi 10:tä prosenttia valtion ja kuntien urheilukenttien mainostilasta ja se on noteerattu Ateenan pörssissä, sillä on säädetty, että 66 prosenttia sen osakepääomasta voidaan myydä sijoittajille. Osallistuminen näihin vedonlyönteihin on lisäksi vapaata, koska ainoa säädetty rajoitus on osallistumiskuponki- eikä pelaajakohtainen.

24. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen enemmistö katsoo edellä esitetyn perusteella, että pelitarjonnan tosiasiallista vähentämistä ja kyseisen toiminnan rajoittamista ei tavoitella johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti ja että kansallisia oikeussääntöjä ei siten voida pitää asianmukaisina keinoina tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

25. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan vähemmistöä edustaneet jäsenet katsovat (millä ei ole kuitenkaan vaikutusta enemmistön arviointiin), ettei kyseisten toimintojen rajoittaminen ole riidanalaisen lainsäädännön tavoitteena. Sen hyväksyttävyyttä Euroopan unionin oikeuden kannalta on arvioitava ainoan sillä tavoitellun päämäärän eli onnenpelien valvottua laajentamista koskevaan politiikkaan perustuvan rikollisen toiminnan hallitsemisen valossa.

26. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa onnenpeleihin liittyvän rikollisuuden torjunnasta ja toisesta ennakkoratkaisukysymyksestä, että jos myönnetty yksinoikeus ei johda onnenpelien vähenemiseen vaan päinvastoin niiden tarjonnan kasvuun, kasvu ei saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi. Se huomauttaa, että enemmistö sen jäsenistä katsoo, että tällaisen yksinoikeuden antamista yksikölle, jolla on sellaiset ominaisuudet ja toimintatapa kuin OPAP:llä, ei voida pitää valvottuna laajentamisena, kun taas jäsenten vähemmistön mielestä OPAP:n toimia säännellään laittoman vedonlyönnin torjumiseksi etenkin onnenpelisäännösten pohjalta.

27. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa kuitenkin yksimielisesti, että jos sen jäsenten enemmistön näkemyksen vastaisesti hyväksyttäisiin, että kyseisen yksinoikeuden antaminen OPAP:lle johtaa tosiasiallisesti valvottuun laajentamiseen, olisi myönnettävä, että oikeuden antamisella ei mennä pidemmälle kuin on tarpeen toimenpiteen tavoitteen eli rikollisuuden torjumisen saavuttamiseksi.

28. Kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellä pyydetään ohjeistusta siitä, miten ratkaista se oikeudelliseen tyhjiöön liittyvä ongelma, joka syntyy, jos todetaan, että kyseessä oleva Kreikan lainsäädäntö on unionin oikeuden vastainen.

29. Tämän perusteella Simvoulio tis Epikrateias, jonka mielestä voitiin perustellusti epäillä, ettei Kreikan lainsäädäntö ole unionin oikeuden vaatimusten mukainen, päätti lykätä käsiteltävien pääasioiden ratkaisemista ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset, jotka ovat molemmissa asioissa samasanaiset:

- ”1) Onko kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan onnenpelien toteuttamista, hallinnointia, järjestämistä ja toimintaa koskeva yksinoikeus annetaan onnenpelien tarjonnan rajoittamiseksi yhdelle ainoalle yritykselle, joka on perustettu osakeyhtiön muotoon ja noteerattu pörssissä, EY 43 ja EY 49 artiklan [joista on tullut SEUT 49 ja SEUT 56 artikla] määräysten mukainen etenkin silloin, kun tämä yritys lisäksi mainostaa järjestämiään onnenpelejä ja ulottaa toimintansa muihin valtioihin, pelaajat osallistuvat rajoituksitta peleihin ja vedon ja voiton enimmäismäärä määräytyy kuponki- eikä pelaajakohtaisesti?
- 2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko kansallinen lainsäädäntö, jolla pyritään yksinomaan torjumaan rikollisuutta valvomalla kyseisellä alalla toimivia yrityksiä sen varmistamiseksi, että tällaista toimintaa harjoitetaan yksinomaan valvotuissa olosuhteissa, EY 43 ja EY 49 artiklan mukainen, kun siinä annetaan onnenpelien toteuttamista, hallinnointia, järjestämistä ja toimintaa koskeva yksinoikeus yhdelle ainoalle yritykselle, myös silloin, kun yksinoikeuden antamisesta seuraa samanaikaisesti, että pelien tarjontaa laajennetaan rajattomasti, vai onko joka tapauksessa välttämätöntä, jotta tällaista rajoitusta olisi pidettävä asianmukaisena keinona rikollisuuden torjumista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi, että tarjonnan laajentamista ainakin valvotaan eli että siinä pitäydytään siinä, mikä on tämän tavoitteen saavuttamiseksi välttämätöntä, eikä ylitetä sitä? Siinä tapauksessa, että laajentamista on ainakin valvottava, voidaanko tässä yhteydessä katsoa, että sitä valvotaan, jos tällä alalla annetaan yksinoikeus yksikölle, jolla on ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä mainitut ominaisuudet? Jos katsotaan, että kyseisen yksinoikeuden antaminen johtaa onnenpelien tarjonnan valvottuun laajentamiseen, mennäänkö sillä, että yksinoikeus annetaan yhdelle ainoalle yritykselle, pidemmälle kuin on tarpeen, kun otetaan huomioon, että tämä tavoite voidaan asianmukaisesti saavuttaa myös antamalla tällainen oikeus useammalle kuin yhdelle yritykselle?
- 3) Jos kahden edellisen ennakkoratkaisukysymyksen perusteella katsotaan, ettei se, että kyseisillä kansallisilla oikeussäännöillä annetaan onnenpelien toteuttamista, hallinnointia, järjestämistä ja toimintaa koskeva yksinoikeus, ole EY 43 ja EY 49 artiklan mukaista, a) sallitaanko perustamissopimuksen edellä mainituissa määräyksissä, että kansalliset viranomaiset jättävät perustamissopimuksen kanssa yhteensopivien säännösten antamiseksi välttämättömän siirtymäkauden aikana tutkimatta muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden tahojen hakemukset,

jotka koskevat tällaisen toiminnan aloittamista, b) jos tähän vastataan myöntävästi, millä perusteilla määritetään tämän siirtymäkauden kesto, ja c) jos siirtymäkautta ei hyväksytä, millä perusteilla kansallisten viranomaisten on arvioitava näitä hakemuksia?”

IV Asioiden yhdistäminen

30. Koska asiat C-186/11 ja C-209/11 liittyvät läheisesti toisiinsa, ne yhdistettiin unionin tuomioistuimen presidentin 22.6.2011 antamalla määräyksellä kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

V Oikeudellinen arviointi

A Ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys, jotka koskevat sitä, onko OPAP:lle myönnetty yksinoikeus SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan mukainen.

31. Ensimmäisellä ja toisella kysymyksellään, joita on tarkoituksenmukaista tutkia yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä sitä, onko SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jolla onnenpelien toteuttamista, hallinnointia, järjestämistä ja toimintaa koskeva yksinoikeus on annettu OPAP:n kaltaiselle yhdelle ainoalle yritykselle, joka on perustettu osakeyhtiön muotoon ja noteerattu pörssissä ja joka mainostaa ja laajentaa onnenpelitarjontaan. Lisäksi se haluaa tietää etenkin, missä määrin kyseisellä yksinoikeudella asetettuja palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta koskevia rajoituksia voidaan perustella onnenpelien tarjonnan rajoittamista koskevalla tavoitteella (johon on viitattu ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessä) tai vedonlyöntiin liittyvän rikollisuuden torjumista koskevalla tavoitteella (johon on viitattu toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä).

1. Asianosaisten ja muiden osapuolten keskeiset lausumat

32. OPAP, Stanleybet, William Hill, Kreikan, Belgian ja Puolan hallitukset sekä komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia nyt käsiteltävistä ennakkoratkaisupyyntöistä. Edellä mainittujen lisäksi Sportingbet ja Portugalin hallitus osallistuivat 13.6.2012 järjestettyyn istuntoon.

33. Stanleybet, William Hill, Sportingbet ja komissio katsovat pääasiallisesti, että OPAP:lle Kreikassa myönnetyn kaltainen yksinoikeus, jolla on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kuvailemat ominaisuudet, on SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan vastainen.

34. OPAP sekä Belgian, Kreikan ja Portugalin hallitukset katsovat sen sijaan, että pääasioissa kyseessä olevan kaltaista lainsäädäntöä voidaan pitää kyseisten artiklojen mukaisena. Niiden mielestä OPAP:lle onnenpelien alalla myönnetyn yksinoikeuden mahdollisesti sisältämät palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta koskevat rajoitukset ovat oikeutettuja onnenpelejä koskevan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella.

2. Arviointi

35. Aluksi on muistutettava, että SEUT 267 artiklassa tarkoitettussa menettelyssä, joka perustuu kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen tehtävien selkeään jakoon, oikeusriidan tosiseikaston arvioiminen kuuluu yksinomaan kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan, ja sen tehtävänä on soveltaa tietyssä asiassa unionin oikeussääntöjä unionin tuomioistuimen tulkitsemalla

tavalla.² Siltä osin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma siitä, mitä tavoitteita kyseessä olevalla kansallisella lainsäädännöllä tosiasiaassa tavoitellaan tai missä määrin valtio valvoo OPAP:n toimintaa ja sen laajentamista, unionin tuomioistuin ei voi korvata ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen arviota kyseisistä seikoista omalla arviollaan, vaikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen jäsenet ovatkin niistä eri mieltä.³

36. Onnenpelejä koskeva unionin tuomioistuimen runsas oikeuskäytäntö sisältää kuitenkin perusteet, joiden valossa pääasioissa esitettyjä ennakkoratkaisukysymyksiä on tutkittava.

37. Tästä on todettava ensinnäkin, että nyt käsiteltävissä asioissa on selvää, että OPAP:lle kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön nojalla myönnetty onnenpelien toteuttamista, hallinnointia ja toimintaa koskeva yksinoikeus rajoittaa sekä palvelujen tarjoamisen vapautta että sijoittautumisvapautta, jotka on taattu SEUT 49 ja SEUT 56 artiklassa, sillä se estää toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneita Stanleybetin, William Hillin ja Sportingbetin kaltaisia palvelujen tarjoajia tarjoamasta onnenpelejä Kreikan alueella ja perustamasta tarkoitusta varten uusia kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä tai tytäryhtiöitä.

38. Siksi on arvioitava, voivatko tällaiset rajoitukset olla oikeutettuja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan EUT-sopimuksessa nimenomaisesti määrättyinä poikkeustoimenpiteinä tai yleistä etua koskevista pakottavista syistä.⁴

39. Unionin tuomioistuin on todennut mahdollisista oikeuttamisperusteista, että onnenpelien alaa koskevien kansallisten lainsäädäntöjen tavoitteet kokonaisuutena tarkasteltuina liittyvät useimmiten palvelujen vastaanottajien suojaamiseen sekä yleisemmin kuluttajansuojaan ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseen. Oikeuskäytännön mukaan nämä tavoitteet kuuluvat yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin, joilla palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset voidaan oikeuttaa.⁵

40. Oikeuskäytännössä on lisäksi johdonmukaisesti korostettu, että onnenpeleihin 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.⁶

41. Jäsenvaltiot voivat tämän vuoksi vahvistaa lähtökohtaisesti vapaasti onnenpelialan politiikkansa päämäärät ja tarvittaessa määritellä täsmällisesti tavoittelemansa suojan tason.⁷

42. Unionin tuomioistuin on todennut tältä osin oikeuskäytännössään, että jäsenvaltio voi perustellusti katsoa, että pelkästään myöntämällä yksinoikeuksia se pystyy riittävän tehokkaasti tavoittelemaan päämäärää torjua mahdollisesti määrittelemiään onnenpelialaan liittyviä riskejä.⁸

2 — Ks. vastaavasti esim. asia C-409/06, Winner Wetten, tuomio 8.9.2010 (Kok., s. I-8015, 49 kohta); asia C-326/00, IKA, tuomio 25.2.2003 (Kok., s. I-1703, 27 kohta); asia C-162/06, International Mail Spain, tuomio 15.11.2007 (Kok., s. I-9911, 24 kohta) ja yhdistetyt asiat C-222/05-C-225/05, van der Weerd ym., tuomio 7.6.2007 (Kok., s. I-4233, 22 ja 23 kohta).

3 — Ks. vastaavasti esim. asia C-347/09, Dickinger ja Ömer, tuomio 15.9.2011 (Kok., s. I-8185, 50 ja 51 kohta) ja asia C-203/08, Sporting Exchange, tuomio 3.6.2010 (Kok., s. I-4695, 29 kohta).

4 — Ks. mm. asia C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomio 8.9.2009 (Kok., s. I-7633, 55 kohta).

5 — 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).

6 — Ks. mm. edellä alaviitteessä 3 mainittu asia Dickinger ja Ömer ja alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Stoß ym., tuomion 76 kohta.

7 — Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 59 kohta.

8 — Ks. vastaavasti asia C-212/08, Zeturf, tuomio 30.6.2011 (Kok., s. I-5633, 41 kohta) ja edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Stoß ym., tuomion 81 ja 83 kohta.

43. Tarkasteltaessa tavoitteita, jotka voivat ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan oikeuttaa kyseessä olevat rajoitukset nyt käsiteltävissä asioissa – etenkin rahapelien järjestämistä koskevan yksinoikeuden myöntämisen OPAP:lle – ja jotka liittyvät yhtäältä pelimahdollisuuksien vähentämiseen ja toisaalta rikollisuuden torjumiseen valvomalla rahapelitoiminnan harjoittajia ja ohjaamalla uhkapelitoiminta tällä tavoin valvottuihin piireihin, on totta, että tällaisten tavoitteiden on oikeuskäytännössä katsottu voivan oikeuttaa perusvapauksia koskevat rajoitukset onnenpelien alalla.⁹

44. Koska ennakkoratkaisupyyntöt ovat tältä osin moniselitteisiä, on huomautettava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on määritettävä, mitä näistä tavoitteista Kreikan lainsäädännöllä tosiasiaassa tavoitellaan.¹⁰

45. Edellä kuvaillusta jäsenvaltioille onnenpelien alalla myönnetystä harkintavallasta huolimatta niiden asettamien rajoittavien toimenpiteiden on kuitenkin täytettävä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut oikeasuhteisuuden edellytykset, minkä tutkiminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.¹¹

46. Kansallisen tuomioistuimen on siten tutkittava, onko kyseessä oleva rajoitus omiaan takaamaan kyseisen lainsäädännön suojelun tasolla tavoitellun yhden tai useamman tavoitteen ja ylittääkö se sen, mikä on tarpeen näiden päämäärien saavuttamiseksi.¹²

47. Tässä yhteydessä on muistutettava etenkin siitä, että kansallisen lainsäädännön voidaan katsoa olevan omiaan takaamaan tavoitteen toteutuminen vain, jos se todella vastaa tavoitteeseen johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti.¹³

48. Pelitilaisuuksien rajoittamista koskevan tavoitteen osalta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on siten tarkistettava muun muassa kyseessä olevan rajoittavan lainsäädännön konkreettisten soveltamistapojen perusteella, että lainsäädäntö todella vastaa tavoitteeseen rajoittaa tämän alan toimintaa johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti.¹⁴

49. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kuitenkin todennut, että enemmistö sen jäsenistä katsoo, että OPAP:lle Kreikassa myönnetyn yksinoikeuden ja sen käytännön toimintatavan ei voida katsoa edistävän tätä tavoitetta.

50. Kuten etenkin toisesta ennakkoratkaisukysymyksestä ja unionin tuomioistuimelle esitetyistä huomautuksista ilmenee, OPAP on laajentanut kaupallista toimintaansa ja sille myönnetty yksinoikeus on johtanut onnenpelien tarjonnan laajentumiseen.

51. Nämä seikat, joiden tarkistaminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä, ovat mielestäni selvästi ristiriidassa tavoitellun päämäärän kanssa, joka on onnenpelitilaisuuksien vähentäminen Kreikassa.

9 — Ks. yhdistetyt asiat C-72/10 ja C-77/10, Costa, tuomio 16.2.2012, 61 kohta ja yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Placanica ym., tuomio 6.3.2007 (Kok., s. I-1891, 46 ja 52 kohta).

10 — Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 3 mainittu asia Dickinger ja Ömer, tuomion 51 kohta ja edellä alaviitteessä 3 mainittu asia Sporting Exchange, tuomion 29 kohta.

11 — Ks. edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Zeturf, tuomion 43 kohta ja alaviitteessä 4 mainittu asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 59 ja 60 kohta.

12 — Ks. vastaavasti mm. edellä alaviitteessä 4 mainittu asia Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, tuomion 60 kohta.

13 — Ks. vastaavasti mm. edellä alaviitteessä 9 mainitut yhdistetyt asiat Costa, tuomion 63 kohta ja edellä alaviitteessä 9 mainitut yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 48 ja 53 kohta.

14 — Ks. mm. edellä alaviitteessä 3 mainittu asia Dickinger ja Ömer, tuomion 56 kohta ja edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Stoß ym., tuomion 98 kohta.

52. Tarkasteltaessa tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemia eri seikkoja, jotka ovat luonteenomaisia OPAP:n sääntelykehykselle ja sen käytännön toiminnalle – eli sitä, että se on perustettu osakeyhtiön muotoon ja noteerattu pörssissä, että sillä on tiettyjä oikeuksia ja etuoikeuksia onnenpeliensä mainostamisen alalla, että se laajentaa toimintaansa ulkomaille ja että vedon ja voiton enimmäismäärä määräytyy kuponki- eikä pelaajakohtaisesti – vaikka todennäköisesti mikään näistä seikoista ei yksinään sulkisi automaattisesti pois sitä, että kyseisellä kansallisella lainsäädännöllä pyritään vähentämään pelitilaisuuksia ja rajoittamaan tämän alan toimintaa myöntämällä monopoliasema, näitä seikkoja on tarkasteltava ja arvioitava yhdessä määritettäessä, onko rajoittava lainsäädäntö tosiasiasa edellä mainitun päämäärän mukainen.

53. Näiden seikkojen perusteella ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi mielestäni oikeutetusti päätellä, että kyseessä olevalla Kreikan lainsäädännöllä ei tosiasiasa edistetä tavoitetta vähentää pelitilaisuuksia tai rajoittaa tämän alan toimintaa johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti.

54. Toiseksi tarkasteltaessa tavoitetta estää onnenpelitoiminnan käyttö rikollisiin tai vilpillisiin päämääriin ohjaamalla tällainen toiminta valvottuihin piireihin, unionin tuomioistuin on katsonut useissa tuomioissaan, että onnenpelitoiminnan valvotun kasvun politiikka voi olla johdonmukainen sen tavoitteen kanssa, että toiminta pyritään ohjaamaan valvottavissa oleviin pelimuotoihin houkuttelemalla luvattomia eli kiellettyjä pelejä pelaavia ja vetoja lyöviä pelaajia luvallisen ja säännellyn toiminnan piiriin.¹⁵

55. Jotta valvottavissa oleviin pelimuotoihin ohjaamista koskeva tavoite saavutettaisiin, luvan saaneiden toimijoiden tai tapauksen mukaan yleisen monopolin haltijoiden on oltava luotettava mutta samalla houkutteleva vaihtoehto sääntelemättömille toiminnoille, mikä itsessään voi merkitä laajan pelivalikoiman tarjoamista, tietynlaajuista mainontaa ja turvautumista uusiin jakeluteknikoihin.¹⁶

56. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on myös arvioida sen ratkaistavana olevan asian olosuhteiden perusteella, voidaanko monopolin haltijan dynaamista tai kasvuhakuista politiikkaa pitää – etenkin sen harjoittaman mainonnan laajuuden ja kehittämien uusien pelien kannalta – sellaisena, että se kuuluu tällaisen onnenpelialan valvottuun laajentamispolitiikkaan niin, että sen tarkoituksena on tosiasiasa ohjata peliriippuvuus valvottuihin piireihin.¹⁷

57. Tarkasteltaessa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tässä yhteydessä esittämiä epäilyksiä on huomautettava ensinnäkin, että onnenpelien kasvuhakuista politiikkaa voidaan pitää johdonmukaisena vain, jos onnenpeleihin liittyvät rikolliset ja vilpilliset menettelyt ovat Kreikassa tosiasiasa merkittävä ongelma, joka voidaan korjata laajentamalla sallittuja ja säänneltyjä toimintamuotoja.¹⁸

58. Toiseksi on muistutettava siitä, että unionin tuomioistuin on johdonmukaisesti katsonut, että jos toimenpide on yhtä rajoittava kuin OPAP:lle myönnetyn kaltainen yksinoikeus, sen käyttöönottoon on liittyvä sellaisten oikeussääntöjen antaminen, joilla voidaan taata, että kyseisen monopolin haltija kykenee tosiasiallisesti tavoittelemaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti haluttua päämäärää siihen määrällisesti oikein mitoitettulla ja laadullisesti sitä varten muokatulla tarjonnalla, jota viranomaiset valvovat.¹⁹

15 — Ks. edellä alaviitteessä 3 mainittu asia Dickinger ja Ömer, tuomion 63 kohta; alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Stoß ym., tuomion 101 ja 102 kohta ja alaviitteessä 9 mainittu yhdistettyt asiat Placanica ym., tuomion 55 kohta.

16 — Ks. edellä alaviitteessä 3 mainittu asia Dickinger ja Ömer, tuomion 64 kohta ja alaviitteessä 9 mainittu yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 55 kohta.

17 — Ks. esim. edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Zeturf, tuomion 69 kohta ja asia C-258/08, Ladbroke's Betting & Gaming ja Ladbroke's International, tuomio 3.6.2010 (Kok., s. I-4757, 37 kohta).

18 — Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 3 mainittu asia Dickinger ja Ömer, tuomion 66 ja 67 kohta ja edellä alaviitteessä 17 mainittu asia Ladbroke's Betting & Gaming ja Ladbroke's International, tuomion 29 ja 30 kohta.

19 — Ks. edellä alaviitteessä 8 mainittu asia Zeturf, tuomion 58 kohta ja alaviitteessä 5 mainittu asia Stoß ym., tuomion 83 kohta.

59. Kyseessä olevan monopolin oikeasuhteisuutta koskevien tiukkojen vaatimusten perusteella on selvää, että monopolin haltijan kasvuhakuisen politiikan, jolle on ominaista muun muassa onnenpelin tarjonnan laajentaminen ja pelien mainostaminen, on ensinnäkin oltava maltillista ja rajoitettava tiukasti siihen, mikä on tarpeen kuluttajien ohjaamiseksi valvottujen pelien pariin, ja toiseksi viranomaisten on valvottava tiukasti pelien tarjontaa.

60. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamien tietojen ja asiaosaisten huomautusten perusteella on mielestäni selvää, että – jollei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lopullisessa arvioinnissaan päädy toisenlaiseen tulokseen – viranomaiset eivät valvo tiukasti OPAP:n toimintaa eikä sitä rajoiteta tehokkaasti siihen sovellettavalla lainsäädäntökehyksellä.

61. Tarkemmin sanottuna, jos OPAP:lle onnenpelin alalla myönnetty yksinoikeudet johtavat onnenpelin tarjonnan sellaiseen kasvuun, joka ylittää sen, mikä on tarpeen, jotta saavutetaan tavoite torjua rikollisuutta kysyntää ohjaamalla, tai joka johtaa tarjonnan rajoittamattomaan laajenemiseen, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi perustellusti päätellä, kuten ennakkoratkaisupyyntöjen mukaan valtaosa sen jäsenistä teki, ettei kyseisen monopolin tavoitteena voida pitää edellä kuvaillussa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettua valvottua laajentumista.

62. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että ensimmäiseen ja toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan, että SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, että kansallinen lainsäädäntö, jolla onnenpelin toteuttamista, hallinnointia, järjestämistä ja toimintaa koskeva yksinoikeus annetaan yhdelle ainoalle yritykselle, joka on perustettu osakeyhtiön muotoon ja on noteerattu pörssissä, voi olla perusteltu, jos kyseisellä lainsäädännöllä tavoitellaan tosiasiallisesti päämäärää rajoittaa onnenpelin tarjontaa tai torjua vedonlyöntiin liittyvää rikollisuutta ohjaamalla pelaajat valvottuihin pelimuotoihin ja jos se on tosiasiallisesti omiaan edistämään sillä tavoiteltujen päämäärien toteutumista johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on määrittää, mitä näistä päämääristä kyseisellä kansallisella lainsäädännöllä tosiasiallisesti tavoitellaan ja täyttääkö kyseinen lainsäädäntö tosiasiallisesti vaatimuksen, jonka mukaan kyseistä päämäärää on tavoiteltava johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti. Tarkemmin sanottuna, jos kansallinen tuomioistuin katsoo, että kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön tavoitteena on rajoittaa onnenpelin tarjontaa Kreikassa, se ei voi päätellä, että kyseinen kansallinen lainsäädäntö on omiaan edistämään päämäärän toteutumista johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti, jos se havaitsee, että monopolin haltija harjoittaa todellisuudessa kasvuhakuista politiikkaa ja että sille myönnetty yksinoikeus johtaa onnenpelin tarjonnan kasvuun eikä vähenemiseen. Jos kansallinen tuomioistuin katsoo sen sijaan, että kyseisen kansallisen lainsäädännön ainoana tavoitteena on torjua vedonlyöntiin liittyvää rikollisuutta ohjaamalla pelaajia luvallisiin ja säänneltyihin pelimuotoihin, monopolin haltijan kasvuhakuista politiikkaa, jolle on ominaista muun muassa onnenpelin tarjonnan laajentaminen ja tällaisten pelien mainostaminen, voidaan pitää johdonmukaisena vain, jos onnenpeleihin liittyvät rikolliset ja vilpilliset menettelyt ovat Kreikassa tosiasiaissa merkittävä ongelma, joka voidaan korjata laajentamalla sallittuja ja säänneltyjä toimintamuotoja. Lisäksi onnenpelin tarjonnan laajentamisen ja pelien mainostamisen on ensinnäkin oltava maltillista ja rajoitettava tiukasti siihen, mikä on tarpeen kuluttajien ohjaamiseksi valvottujen pelien pariin, ja toiseksi viranomaisten on valvottava tiukasti monopolin haltijan onnenpelin tarjontaa.

B Kolmas ennakkoratkaisukysymys, joka koskee kansallisten viranomaisten päätelmiä, jos ne toteavat, että kyseessä olevat kansalliset säännökset ovat SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan vastaisia.

63. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää selventämään lähinnä, mitä päätelmiä on tehtävä, jos todetaan, että kyseessä oleva Kreikan lainsäädäntö on palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta koskevien EUT-sopimuksen määräysten vastainen. Se haluaa tietää etenkin, voivatko kansalliset viranomaiset jättää tutkimatta siirtymäkauden aikana hakemukset, jotka koskevat onnenpelejä koskevien lupien myöntämistä.

1. Asianosaisten ja muiden osapuolten keskeiset lausumat

64. Vaikka OPAP:n sekä Kreikan, Puolan ja Belgian hallitusten kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen antamat vastaukset poikkeavat toisistaan yksityiskohdiltaan, ne katsovat pääasiallisesti, että jos kyseessä oleva Kreikan lainsäädäntö on unionin oikeuden vastainen, palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta koskevien vaatimusten mukaisen uuden lainsäädännön antamiseksi on hyväksyttävä siirtymäkausi. Kyseiset osapuolet katsovat, että koska uutta asianmukaista säännöstöä ei ole annettu, unionin oikeus tai kansallinen lainsäädäntö ei sisällä lainkaan tai riittävää oikeusperustaa, jonka nojalla kyseessä olevista hakemuksista voitaisiin päättää.

65. Stanleybet, William Hill, Sportingbet ja komissio katsovat sen sijaan perusvapauksia koskevien määräysten välittömän vaikutuksen ja ensisijaisuuden ja etenkin unionin tuomioistuimen asiassa Winner Wetten antaman tuomion²⁰ perusteella, että kolmannessa ennakkoratkaisukysymyksessä tarkoitetun kaltaista siirtymäkautta, jonka aikana kyseinen kansallinen lainsäädäntö pysyisi voimassa, ei voida hyväksyä. Ne ehdottavat lähinnä, että kansallisten viranomaisten olisi käsiteltävä onnenpelien järjestämistä koskevia lupahakemuksia tapauskohtaisesti ja/tai unionin oikeudesta välittömästi johtuvien vaatimusten mukaisesti tai analogian perusteella muun kansallisen sääntelykehyksen vaatimusten mukaisesti.

2. Arviointi

66. On muistutettava, että unionin tuomioistuimen suuri jaosto on jo todennut asiassa Winner Wetten antamassaan tuomiossa²¹ unionin oikeuden ensisijaisuutta ja välitöntä soveltamista koskevan oikeuskäytäntönsä (etenkin asia Simmenthal²² ja asia Factortame ym.²³) arvioinnin pohjalta,²⁴ että kansallista säännöstöä, joka koskee julkista urheiluvedonlyöntimonopolia ja joka kansallisen tuomioistuimen toteamusten mukaan sisältää rajoituksia, jotka eivät ole sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden mukaisia, koska kyseiset rajoitukset eivät myötävaikuta urheiluvedonlyöntitoiminnan rajoittamiseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, ei voida soveltaa siirtymäajalla.²⁵

67. Unionin tuomioistuin totesi, että sen oikeuskäytäntöä, joka koskee kumotun tai pätemättömäksi julistetun unionin toimen vaikutusten voimassa pitämistä, jolla pyritään siihen, ettei synny oikeudellisesti sääntelemätöntä tilannetta, voidaan soveltaa analogisesti ja että se voi poikkeuksellisesti johtaa siihen, että välittömästi sovellettavan unionin oikeuden säännön syrjäyttävää vaikutusta sen kanssa ristiriidassa olevaan kansallisen oikeuden sääntöön lykätään tilapäisesti. Se totesi kuitenkin, että tällainen lykkäys oli suljettava pois käsitellyssä asiassa, koska sellaisia oikeusvarmuutta koskevia pakottavia syitä, joilla tämä voitaisiin oikeuttaa, ei ollut.²⁶

68. Kyseisessä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kyseisellä rajoittavalla lainsäädännöllä ei myötävaikutettu tehokkaasti vedonlyöntitoiminnan rajoittamiseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, joten unionin tuomioistuimen aikaisemmasta oikeuskäytännöstä ilmeni, että tällainen säännöstö oli ristiriidassa EY 43 ja EY 49 artiklan (joista on tullut SEUT 49 ja SEUT 56 artikla) kanssa.

20 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu asia.

21 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu asia.

22 — Asia 106/77, tuomio 25.2.1978 (Kok., s. 629, Kok. Ep. IV, s. 73).

23 — Asia C-213/89, tuomio 19.6.1990 (Kok., s. I-2433, Kok. Ep. X, s. 453).

24 — Ks. edellä alaviitteessä 2 mainittu asia Winner Wetten, erityisesti tuomion 53–61 kohta.

25 — Ks. edellä alaviitteessä 2 mainittu asia Winner Wetten, tuomion 69 kohta ja tuomion tuomiolauselmä.

26 — Ks. edellä alaviitteessä 2 mainittu asia Winner Wetten, tuomion 66 ja 67 kohta.

69. Koska nyt käsiteltävän asian olosuhteet eivät poikkea merkittävästi asian Winner Wetten olosuhteista, ei voida päätellä, että jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa kyseessä olevan rajoittavan lainsäädännön SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan vastaiseksi, rajoittavan toimenpiteen järjestelmällistä ja johdonmukaista luonnetta koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettujen perusteiden mukaan kyseessä olevaa kansallista lainsäädäntöä voitaisiin soveltaa edelleen siirtymäkaudella.

70. Tätä päätelmää ei kyseenalaisteta myöskään unionin tuomioistuimen äskettäin asiassa Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne antama tuomio.²⁷ Kyseisessä asiassa, joka koski tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 27.6.2001 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2001/42/EY²⁸ säädetyn ympäristöarvioinnin toteuttamista koskevan velvollisuuden vastaista päätöstä, unionin tuomioistuin totesi, että kun otetaan huomioon ympäristönsuojeluun liittyvän pakottavan syyn olemassaolo, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen voidaan poikkeuksellisesti sallia soveltavan kansallista säännöstään, jossa sille annetaan mahdollisuus pitää voimassa eräitä kumotun kansallisen toimen vaikutuksia, kunhan tiettyjä edellytyksiä noudatetaan.²⁹

71. Unionin tuomioistuimen tuomion perusteluista ilmenee kuitenkin selvästi, että unionin oikeuden vastaisen toimen voimassa pitäminen sallitaan vain ehdottoman poikkeuksellisissa olosuhteissa ja edellyttäen, että tällöin noudatetaan kyseisessä tuomiossa esitettyjä erityisiä edellytyksiä, joita ei selvästikään voida soveltaa nyt käsiteltävien asioiden olosuhteissa.³⁰

72. Unionin tuomioistuimen tuomio asiassa Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne perustuu kuitenkin ennen kaikkea ympäristönsuojeluun liittyvän pakottavan syyn olemassaoloon.³¹ Nyt käsiteltävässä asiassa ei ole vastaavanlaista pakottavaa syytä, joka oikeuttaisi täytäntöönpanon lykkäyksen.

73. Edellä esitetyn perusteella kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että jos kansallisen tuomioistuimen päätelmien mukaan kyseinen kansallinen lainsäädäntö, jolla annetaan onnenpelien toteuttamista, hallinnointia, järjestämistä ja toimintaa koskeva yksinoikeus, on SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan vastainen, koska sillä ei edistetä vedonlyöntitoiminnan rajoittamista tai pelaajien ohjaamista valvottujen pelien pariin järjestelmällisellä ja johdonmukaisella tavalla, kyseistä lainsäädäntöä ei voida soveltaa siirtymäjaksolla.

VI Ratkaisuehdotus

74. Edellä esitetyistä syistä ehdotan, että Simvoulio tis Epikrateiasin (Kreikka) esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin vastataan seuraavasti:

- SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa on tulkittava siten, että kansallinen lainsäädäntö, jolla onnenpelien toteuttamista, hallinnointia, järjestämistä ja toimintaa koskeva yksinoikeus annetaan yhdelle ainoalle yrittäjälle, joka on perustettu osakeyhtiön muotoon ja on noteerattu pörssissä, voi olla perusteltu, jos kyseisellä lainsäädännöllä tavoitellaan tosiasiallisesti päämäärää rajoittaa onnenpelien tarjontaa tai torjua vedonlyöntiin liittyvää rikollisuutta ohjaamalla pelaajat valvottuihin pelimuotoihin ja jos se on tosiasiallisesti omiaan edistämään sillä tavoiteltujen päämäärien toteutumista johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on määrittää, mitä näistä päämääristä kyseisellä kansallisella lainsäädännöllä tosiasiallisesti tavoitellaan ja täyttääkö

27 — Asia C-41/11, tuomio 28.2.2012.

28 — EYVL L 197, s. 30.

29 — Ks. edellä alaviitteessä 27 mainittu asia Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne, tuomion 57–62 kohta.

30 — Ks. edellä alaviitteessä 27 mainittu asia Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne, etenkin tuomion 63 kohta.

31 — Ks. edellä alaviitteessä 27 mainittu asia Inter-Environnement Wallonie ja Terre wallonne, tuomion 57 ja 58 kohta.

kyseinen lainsäädäntö tosiasiallisesti vaatimuksen, jonka mukaan kyseistä päämäärää on tavoiteltava johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti. Tarkemmin sanottuna, jos kansallinen tuomioistuin katsoo, että kyseessä olevan kansallisen lainsäädännön tavoitteena on rajoittaa onnenpelien tarjontaa Kreikassa, se ei voi päätellä, että kyseinen kansallinen lainsäädäntö on omiaan edistämään päämäärän toteutumista johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti, jos se havaitsee, että monopolin haltija harjoittaa todellisuudessa kasvuhakuista politiikkaa ja että sille myönnetty yksinoikeus johtaa onnenpelien tarjonnan kasvuun eikä vähenemiseen. Jos kansallinen tuomioistuin katsoo sen sijaan, että kyseisen kansallisen lainsäädännön ainoana tavoitteena on torjua vedonlyöntiin liittyvää rikollisuutta ohjaamalla pelaajia luvallisiin ja säänneltyihin pelimuotoihin, monopolin haltijan kasvuhakuista politiikkaa, jolle on ominaista muun muassa onnenpelien tarjonnan laajentaminen ja tällaisten pelien mainostaminen, voidaan pitää johdonmukaisena vain, jos onnenpeleihin liittyvät rikolliset ja vilpilliset menettelyt ovat Kreikassa tosiasiaa merkittävä ongelma, joka voidaan korjata laajentamalla sallittuja ja säänneltyjä toimintamuotoja. Lisäksi onnenpelin tarjonnan laajentamisen ja pelien mainostamisen on ensinnäkin oltava maltillista ja rajoitettava tiukasti siihen, mikä on tarpeen kuluttajien ohjaamiseksi valvottujen pelien pariin, ja toiseksi viranomaisten on valvottava tiukasti monopolin haltijan onnenpelien tarjontaa.

- Jos kansallisen tuomioistuimen päätelmien mukaan kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö, jolla annetaan onnenpelien toteuttamista, hallinnointia, järjestämistä ja toimintaa koskeva yksinoikeus, on SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan vastainen, koska sillä ei edistetä vedonlyöntitoiminnan rajoittamista tai pelaajien ohjaamista valvottujen pelien pariin järjestelmällisellä ja johdonmukaisella tavalla, kyseistä lainsäädäntöä ei voida soveltaa siirtymäjaksolla.