

Asia C-695/21

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

19.11.2021

Ennakkoratkaisupyynnön esittävä tuomioistuin:

Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Belgia)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

8.11.2021

Kantajat:

Recreatieprojecten Zeeland BV

Casino Admiral Zeeland BV

Supergame BV

Vastaaja:

Belgian valtio

[--]

**NEDERLANDSTALIGE RECHTBANK
VAN EERSTE AANLEG BRUSSEL
(BRYSELIN HOLLANNINKIELINEN
ALIOIKEUS)**

[--]

Asiassa [--]

Yhtiö BV RECREATIEPROJECTEN ZEELAND [– –]

kantajana,

[– –]

vastaan:

BELGIAN VALTIO [– –]

vastaajana;

[– –]

Asiassa [– –]

CASINO ADMIRAL ZEELAND BV [– –]

kantajana,

[– –]

vastaan:

BELGIAN VALTIO [– –]

vastaajana;

[– –]

Asiassa [– –]

BV SUPERGAME [– –]

kantajana,

[– –]

vastaan:

BELGIAN VALTIO [– –]

vastaajana;

[– –]

** ** *

[– –] [Kansallinen menettely]

1. Tosiseikat, aiemmat vaiheet ja vaatimukset.

1.1.

[– –] *Ensimmäinen kantaja* [– –] on *Casino Admiral Sluis* -nimisen pelihallin ylläpitäjä.

[– –] *Toinen kantaja* [– –] on *Casino Admiral Hulst* -nimisen pelihallin ylläpitäjä.

[– –] *Kolmas kantaja* [– –] on *Casino Admiral Heerle* -nimisen pelihallin ylläpitäjä.

[– –]

1.2.

Kaikki edellä mainitut onnenpelilaitokset ovat sijoittautuneet Alankomaihin.

Ensimmäisen kantajan pelihallia mainostettiin Belgian alueella fyysisin mainoksina ajanjaksolla 3.12.2018-25.6.2019.

Toisen ja kolmannen kantajan pelihalleja mainostettiin samalla lailla 20.3.2019–2.4.2019.

Kansspelcommissien (peliviranomainen) 11.12.2020 tekemillä päätöksillä määrättiin onnenpeleistä, vedonlyönnistä, onnenpelilaitoksista ja pelaajien suojelusta 7.5.1999 annetun lain (Wet op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, jäljempänä onnenpelilaki) 15/3 §:n nojalla kyseisen lain 4 §:n 2 momentin rikkomisesta ensimmäiselle kantajalle 6 500,00 euron hallinnollinen sakko, toiselle kantajalle 3 000,00 euron sakko ja kolmannelle kantajalle 2 800,00 euron sakko.

1.3.

Kantajat nostivat 15.1.2021 jättämillään kannekirjelmillä nyt esillä olevat kanteet edellä mainituista 11.12.2020 tehdyistä päätöksistä.

[– –]

Asiakysymyksen osalta ne vaativat pääasiallisesti ja ensisijaisesti, että riidanalaiset päätökset kumotaan.

1.4.

[– –]

[Vastaaja] kiistää pääasiallisesti ja ensisijaisesti kanteiden perusteltavuuden.

2. Yhdistäminen.

[Asiat yhdistetään.] [– –]

3. Tutkittavaksi ottaminen.

[Kanteet voidaan ottaa tutkittaviksi.] [– –]

4. Asiakysymys.

4.1.

Peliviranomainen, joka on vastaajan elin, määräsi 11.12.2020 tehdyillä riidanalaisilla päätöksillä kantajille onnenpelilain 15/3 §:n nojalla hallinnollisen sakon onnenpelilain 4 §:n 2 momentin rikkomisesta.

Onnenpelilain 4 §:n 2 momentissa säädetään merkityksellisiltä osin seuraavaa:

”Kukaan ei saa – – mainostaa – – onnenpelilaitosta – –, jos asianomainen tietää, että kyse on sellaisesta onnenpelitoiminnan tai onnenpelilaitostoiminnan harjoittamisesta, jolle ei ole myönnetty lupaa tämän lain nojalla.”

Tällä säännöksellä otetaan toisin sanoen käyttöön kaikkia onnenpelilaitoksia koskeva yleinen – paitsi jos rikkoja on tietämätön – mainostamiskielto, jonka ainoana poikkeuksena ovat onnenpelilaitokset, joille peliviranomainen on myöntänyt luvan.

Asiassa ei sinänsä ole kiistetty sitä, että kantajat mainostivat Belgian alueella mainittuina ajanjaksoina Alankomaissa sijaitsevia pelihallejaan.

On myös kiistatonta, että Belgian peliviranomainen ei ole myöntänyt lupaa näille alankomaalaisille onnenpelilaitoksille.

Näin ollen kunkin kantajan osalta on sinänsä selvää, että onnenpelilain 4 §:n 2 momenttia on rikottu aineellisesti.

Kantajat väittävät kuitenkin nyt käsiteltävissä kanteissaan, että onnenpelilain 4 §:n 2 momentissa säädetty mainontakielto on vastoin 25.3.1957 tehdystä perustamissopimuksessa taattua palvelujen tarjoamisen vapautta, [joka sisältyy nyttemmin unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen] (SEUT) 56 artiklaan, minkä seurauksena kyseistä kansallista säännöstä ei voida soveltaa.

4.2.

On selvää, että onnenpelilain alueellinen soveltamisala rajoittuu Belgian valtion alueeseen.

Tämä ei merkitse pelkästään sitä, että edellä mainittua mainontakieltoa sovelletaan vain Belgian alueella.

Tästä seuraa myös, että peliviranomainen voi myöntää lupia ainoastaan Belgian alueelle sijoittautuneille onnenpelilaitoksille.

Onnenpelilaissa ei myöskään säädetä mahdollisuudesta, että ulkomaisen onnenpelilaitoksen ylläpitäjä voisi yleisestä mainontakiellosta poiketen saada Belgian viranomaisilta luvan mainostaa kyseistä toimintaa Belgiassa.

4.3.

Edellä esitetystä seuraa, että kantajilla ei tosiasiallisesti ole mitään mahdollisuutta mainostaa Alankomaihin sijoittautuneita pelihallejaan Belgian alueella.

Yhtäältä niiden onnenpelilaitokset eivät nimittäin ole sijoittautuneet Belgiaan, joten niiden toiminnalle ei sellaisenaan voida saada lupaa Belgian peliviranomaiselta. Näin ollen on poissuljettua, että nämä laitokset voisivat suoraan lain nojalla kuulua sen poikkeuksen soveltamisalaan, josta säädetään onnenpelilain 4 §:n 2 momentissa, jolla mainontakielto otetaan käyttöön.

Toisaalta Belgian oikeudessa ei säädetä sellaisesta ulkomailla sijaitsevien onnenpelilaitosten Belgiassa tapahtuvaa mainostamista koskevasta luvasta, jota kantajat voisivat hakea.

Toisin sanoen Belgian kansallinen lainsäädäntö merkitsee yleisluonteisemmin sitä, että onnenpelilaitosten mainontaan sovelletaan Belgiassa lähtökohtaisesti yleistä kieltoa. Belgiaan sijoittautuneisiin ja siellä luvan saaneisiin laitoksiin sovelletaan suoraan lain nojalla poikkeusta tästä kiellosta. Tällaisia laitoksia voidaan mainostaa Belgiassa. Belgian ulkopuolelle sijoittautuneiden onnenpelilaitosten mainostaminen Belgiassa on sitä vastoin edelleen kiellettyä, riippumatta esimerkiksi niiden luvallisuudesta sijoittautumisvaltiossa. Tällaisten laitosten ei ole mahdollista saada poikkeusta yleisestä mainontakiellosta.

Kysymys siitä, onko tällainen lainsäädäntö muihin jäsenvaltioihin kuin Belgiaan sijoittautuneiden onnenpelilaitosten ylläpitäjien osalta yhteensopiva palvelujen

tarjoamisen vapauden periaatteen kanssa, on vähintäänkin oikeutettu ja edellyttää perusteellisempaa tarkastelua.

4.4.

On riidatonta, että onnenpelilain 4 §:n 2 momentissa säädetty onnenpelilaitosten mainontakielto on SEUT 56 artiklassa tarkoitettu palvelujen tarjoamisen vapautta rajoittava toimenpide. On totta, että kielto mainostaa Belgian alueella toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneita onnenpelilaitoksia haittaa sekä näiden laitosten ylläpitäjien että niiden mahdollisten asiakkaiden kannalta sitä, että Belgiassa asuvat henkilöt käyttävät tarjottuja palveluja.¹

Näin ollen on tutkittava, onko kyseinen rajoittava toimenpide perusteltavissa yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä, jolloin edellytetään, että toimenpide on omiaan takaamaan sillä tavoitellun päämäärän toteuttamisen eikä ylitä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.²

Edellä mainittu 7.5.1999 annetun onnenpelilain 4 §:n 2 momentissa säädetty mainontakielto otettiin käyttöön onnenpelejä koskevan lainsäädännön muuttamisesta 10.1.2010 annetun lain (Wet tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen) 6 §:llä.

Tämän lainmuutoksen esitöistä ilmenee, että Belgian lainsäätaja harjoittaa omien sanojensa mukaan yleisesti ottaen pelipolitiikkaa, jonka tavoitteena on

- pelaajan suojelu
- rahoituksen läpinäkyvyys ja rahoitusvirtojen valvonta
- pelin valvonta ja
- järjestäjien yksilöinti ja valvonta³.

¹ Ks. mm. tuomio 8.9.2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Professional ja Baw International, <http://curia.europa.eu/>.

² *Ibid.*

³ Ehdotus laiksi onnenpeleistä, onnenpelilaitoksista ja pelaajien suojelusta 7.5.1999 annetun lain, tuloveroihin rinnastetuista veroista annetun lain, liikuntakasvatuksen, urheilun ja ulkoilun edistämisestä sekä urheilutuloksiin perustuvia vedonlyöntikilpailuja järjestävien yritysten valvonnasta 26.6.1963 annetun lain sekä Nationale Loterij -yhtiön toiminnan ja hallinnon järkipäristämisestä 19.4.2002 annetun lain muuttamisesta (Wetsontwerp tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, van het Wetboek van de met inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen, van de wet van 26 juni 1963 betreffende de aanmoediging van de lichamelijke opvoeding, de sport en het openluchtlevens en het toezicht op de ondernemingen die wedstrijden van weddenschappen op sportuitslagen inrichten, van de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij) *Parl.St. Kamer*, 2008–09, nro 1992/001, 4.

Belgian lainsäätävä näyttää tältä osin lähtevän siitä, että ihmisillä on joka tapauksessa tarve pelata. Lainsäätävä pyrkii niin sanotusti kanavoimalla sääntelemään onnenpelejä siten, että niiden laitonta tarjontaa torjutaan ja pelaajat ohjataan käyttämään rajoitetusti sallittua laillista pelitarjontaa.⁴

Tällainen tarjonnan rajoittaminen säänneltyyn määrään onnen- tai uhkapelien tarjoajia, joilla kullakin on oma erityinen tarjontansa, hillitsee Belgian lainsäätäjän mukaan osaltaan onnenpeleihin osallistumista, millä puolestaan suojellaan pelaajia peliriippuvuudelta.⁵

On selvää, että kuluttajien suojeleminen onnenpelien kielteisiltä vaikutuksilta, kuten peliriippuvuuden vaaralta, on yleistä etua koskeva pakottava syy.⁶

Kantajien väitettä, jonka mukaan riidanalaisen mainontakiellon todellisena tarkoituksena on pelkäämistään puolustaa Belgian verohallinnon etua ohjaamalla belgialaiset pelaajat mieluummin Belgiaan sijoittautuneisiin onnenpelilaitoksiin kuin ulkomaisiin laitoksiin, ei ole tuettu millään konkreettisella eikä toteen näytetyllä seikalla. Väite on ilman muuta hylättävä.

4.5.

Vielä on selvitettävä, onko onnenpelilain 4 §:n 2 momentista seuraava mainontakiello oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään.

Esillä olevan asian kannalta merkityksellistä onnenpelilakiin vuonna 2010 tehtyä muutosta koskevien parlamentin esitöiden perusteella voidaan ymmärtää, että tähän lainmuutokseen asti lainsäätäjän motiivina oli pitkälti halu säännellä internetissä tapahtuvaa uhkapelaamista, joka oli tuolloin voimistuva ilmiö. Erityisesti käyttöön otetun mainontakiellon osalta kyseisen lakiehdotuksen perusteluissa viitataan yksinomaan verkkosivustojen ja nettikasinoiden ylläpitämiseen.⁷ Ulkomaille sijoittautuneita onnenpelilaitoksia ei siinä yhteydessä mainita nimenomaisesti.

Voidaan kuitenkin väittää, että kyseessä olevalla mainontakiellolla rajoitetaan osaltaan Belgiassa asuvan kuluttajan altistumista onnenpelien saatavuudelle.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ Ks. mm. tuomiot 6.3.2007, C-338/04, C-359/04, C-360/04, Placanica, <http://curia.europa.eu/>; 8.9.2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, <http://curia.europa.eu/>.

⁷ Luonnos laiksi onnenpeleistä, onnenpelilaitoksista ja pelaajien suojelusta 7.5.1999 annetun lain, tuloveroihin rinnastetuista veroista annetun lain, liikuntakasvatuksen, urheilun ja ulkoilun edistämisestä sekä urheilutuloksiin perustuvia vedonlyöntikilpailuja järjestävien yritysten valvonnasta 26.6.1963 annetun lain sekä Nationale Loterij -yhtiön toiminnan ja hallinnon järkipäätymisestä 19.4.2002 annetun lain muuttamisesta *Parl.St. Kamer*, 2008–09, nro 1992/001, 18.

Mikään ei tosin muodollisesti estä sitä, että kyseinen kuluttaja käy ulkomaisissa pelihalleissa pelaamassa siellä tarjolla olevia pelejä. Voidaan kuitenkin kohtuudella olettaa, että jos tällaisia laitoksia ei mainosteta, se heikentää huomattavasti niiden houkuttelevaa vaikutusta.

Belgian lainsäätävä on selvästi valinnut onnenpelien tarjonnan rajoittamista koskevan järjestelmän hillitäkseen tällaisiin peleihin osallistumista, millä pyritään estämään liiallinen pelaaminen ja peliriippuvuus. On selvää, että mitä enemmän (mahdollisesti) pelihaluiset kuluttajat kohtaavat onnenpelien mainoksia, sitä enemmän he tuntevat houkutusta osallistua tosiasiallisesti tällaisiin peleihin. Siinä mielessä voidaan väittää, että mainostarjonnan rajoittaminen palvelee tavoiteltua päämäärää.

Sitä vastoin voitaisiin kuitenkin myös väittää, että sama pätee yleisen mainontakiellon tapauksessa, jos sitä sovellettaisiin poikkeuksetta kaikkiin Belgiaan sijoittautuneisiin onnenpelilaitoksiin. Myös tällaisella toimenpiteellä rajoitettaisiin nimittäin houkutus, joille (mahdollisesti) pelihaluiset kuluttajat altistuvat.

Toisin sanoen herää kysymys sellaisen kansallisen lainsäädännön syrjivyydestä, jolla, vaikkakin täysin oikeutetun tavoitteen saavuttamiseksi, myönnetään rajoitetulle ja valvotulle määrälle yksinomaan kotimaisia onnenpelilaitoksia poikkeus yleisestä kiellosta mainostaa kyseistä toimintaa Belgiassa, kun taas kaikkien unionin toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden samankaltaisten laitosten osalta on erotuksetta mahdotonta soveltaa tällaista poikkeusta.

Onnenpelejä koskeva lainsäädäntö kuuluu tosin alueisiin, joilla on huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä moraalisten, uskonnollisten ja kulttuuristen näkökohtien osalta. Koska alaa ei ole yhdenmukaistettu Euroopan yhteisössä, jokaisen jäsenvaltion on arvioitava näillä alueilla omien arvoarvostelmiensa mukaisesti, mitä vaatimuksia on asetettava kyseisten intressien suojaamiseksi.⁸ Luonnollisesti tämä vapaus ei kuitenkaan ole niin laaja, että jäsenvaltiot voisivat toimia tältä osin syrjivästi.⁹

Rechtbank katsoo, että käsiteltävien kanteiden ratkaiseminen edellyttää vastausta tähän SEUT 56 artiklan tulkintaa koskevaan kysymykseen. Jos onnenpelilaitosten mainontakieltoa koskeva kansallinen lainsäädäntö nimittäin osoittautuu syrjiväksi, sitä ei voida soveltaa moitittujen hallinnollisten seuraamusten määräämiseksi kantajille.

⁸ Ks. mm. tuomiot 8.7.2010, C-447/08, C-448/08, ECLI:EU:C:2010:415, Sjöberg, <http://curia.europa.eu/>; 8.9.2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Baw International, <http://curia.europa.eu/>.

⁹ Ks. mm. tuomiot 22.7.2017, C-49/16, ECLI:EU:C:2017:491, Unibet International, <http://curia.europa.eu/>; 4.2.2016, C-336/14, ECLI:EU:C:2016:72, Ince, <http://curia.europa.eu/>.

Siltä osin kuin annettavasta ratkaisusta voidaan vielä tehdä kassaatiovalitus¹⁰, rechtbank ei ole SEUT 267 artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitettu viimeinen oikeusaste.

Rechtbank katsoo asioiden nykyvaiheessa kuitenkin tarkoituksenmukaiseksi esittää ennen pääasian ratkaisemista Euroopan unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan nojalla seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen, joka koskee SEUT 56 artiklan ensimmäisen kohdan tulkintaa.

EDELLÄ ESITETYN JOHDOSTA

RECHTBANK

[– –]

ylimpänä oikeusasteena [– –]

esittää Euroopan unionin tuomioistuimelle seuraavan
ennakkoratkaisukysymyksen:

Onko SEUT 56 artiklan ensimmäistä kohtaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä sallitaan määrältään rajoitettujen ja valvottujen, sen alueella toimivien luvan saaneiden onnenpelilaitosten ylläpitäjille poikkeus tällaisten laitosten yleisestä mainontakiellosta, ilman että samanaikaisesti annetaan muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille onnenpelilaitosten ylläpitäjille mahdollisuus saada sama poikkeus ensin mainitussa jäsenvaltiossa sovellettavasta mainontakiellosta niiden omien laitosten osalta?

[loppulauselma ja allekirjoitukset] [– –]

¹⁰ 7.5.1999 annetun onnenpelilain 15/7 §:n 3 momentti