

Asia C-719/23

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

Jättämispäivä:

23.11.2023

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
(Valencian itsehallintoalueen ylioikeus, Espanja)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

26.9.2023

Kantajat:

Salones Comatel, S. L.

Inversiones Comatel, S. L.

Recreativos del Este, S. L.

SOS Hostelería

Unión de Trabajadores de Salones de Juego (UTSAJU)

ASVOMAR

Vastaaja:

Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat
Valenciana

Pääasian kohde

Pelitoiminnan sääntely – Itsehallintoalueen antama lainsäädäntö pelitoiminnan sääntelemiseksi – Velvollisuus vähintään 500 metrin etäisyyteen pelisalien välillä – Velvollisuus vähintään 850 metrin etäisyyteen pelisalien ja oppilaitosten välillä – Taannehtivasti asetettu velvollisuus vähintään 850 metrin etäisyyteen pelisalien ja oppilaitosten välillä – Uusien rahapeliyhtiöiden toimilupien ja raha-

automaattilupien myöntämisen keskeyttäminen enintään viideksi vuodeksi – Velvollisuudet eivät koske julkisomisteisia rahapeliyhtiöitä

Ennakkoratkaisupyyntöön kohde ja oikeudellinen perusta

SEUT 267 artikla – Tulkintaa koskeva ennakkoratkaisupyyntö – Kansallisen lainsäädännön yhteensopivuus SEUT 26, SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan kanssa – Tarkoituksenmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhteisuus – Vähemmän rajoittavien toimenpiteiden olemassaolo – Yhdenvertainen kohtelu – Kilpailun vääristyminen

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko SEUT 26, SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa, joissa vahvistetaan elinkeinovapauden, sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden periaatteet, tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle (kuten Valencian aluehallituksen 16.7.2021 antaman asetuksen 97/2021 5 §, jolla pannaan täytäntöön pelitoiminnan sääntelystä ja peliriippuvuuden ehkäisemisestä Valencian itsehallintoalueella annetun lain 1/2020 45 §:n 5 ja 6 momentti), jossa säädetään, että pelisalien on sijaittava vähintään 500 metrin etäisyydellä toisistaan ja vähintään 850 metrin etäisyydellä oppilaitoksista, kun kyseisessä lainsäädännössä säädetään myös muista vähemmän rajoittavista toimenpiteistä, joita voidaan pitää yhtä tehokkaina kuluttajien ja erityisesti alaikäisten suojelun sekä yleisen edun kannalta ja joita ovat esimerkiksi a) sisäänpääsy- ja osallistumiskielto, joka koskee alaikäisiä, lainvoimaisella tuomiolla vajaavaltaiseksi todettuja henkilöitä, vedonlyönnin kohteena olevaan toimintaan liittyvien urheiluseurojen johtajia ja tuomareita, vedonlyöntiyhtiöiden johtajia ja osakkaita, aseita kantavia henkilöitä, juopuneita tai huumausaineiden vaikutuksen alaisia henkilöitä, jotka häiritsevät pelaamista, ja pelikieltorekisteriin merkittyjä henkilöitä, sekä b) mainonta-, myyninedistämis- ja sponsorointikielto sekä kaiken kaupallisen viestinnän kielto, mukaan luettuina sähköinen viestintä sosiaalisen median kanavissa, samoin kuin rahapelien myyninedistäminen liiketilojen ulkopuolella, kiinteät mainokset yleisillä teillä ja liikennevälineissä sekä julisteet ja kuvat millä tahansa alustalla?

2. Edelliseen kysymykseen annettavasta vastauksesta riippumatta, onko SEUT 26, SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä pelitoiminnan sääntelystä ja peliriippuvuuden ehkäisemisestä Valencian itsehallintoalueella 11.6.2020 annetun Valencian aluehallinnon lain 1/2020 toisen siirtymäsäännöksen kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään taannehtivasti 850 metrin etäisyydestä, jonka on oltava pelisalien ja oppilaitosten välillä, ja tätä edellytetään jo perustetuilta pelisaleilta, joiden kohdalla tämä välimatka ei täyty, kun ne hakevat toimilupansa uusimista edellä mainitun lain 1/2020 voimaantulon jälkeen, koska tällainen vaatimus on

vastoin edellä mainittuja elinkeinovapauden ja sijoittautumisvapauden periaatteita sekä vapaan ammatinharjoittamisen periaatetta?

3. Edellisiin kysymyksiin annettavista vastauksista riippumatta, onko SEUT 26, SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä pelitoiminnan sääntelystä ja peliriippuvuuden ehkäisemisestä Valencian itsehallintoalueella 11.6.2020 annetun Valencian aluehallinnon lain 1/2020 kymmenennen siirtymäsäännöksen kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan uusien toimilupien myöntäminen rahapeliyhtiöille keskeytetään viideksi vuodeksi kyseisen lain voimaantulosta lähtien, koska lupien myöntämisen keskeyttäminen tällä tavoin enintään viideksi vuodeksi on vastoin edellä mainittuja elinkeinovapauden, sijoittautumisvapauden ja vapaan ammatinharjoittamisen periaatteita?

4. Edellisiin kysymyksiin annettavista vastauksista riippumatta, onko SEUT 26, SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä edellä mainitun pelitoiminnan sääntelystä ja peliriippuvuuden ehkäisemisestä Valencian itsehallintoalueella annetun Valencian aluehallinnon lain 1/2020 45 §:n 5 ja 6 momentin kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle siltä osin kuin siinä säädettyt velvollisuudet koskevat vain yksityisomisteisia pelisaleja mutteivät julkisia rahapeliyhtiöitä, jotka on vapautettu myös mainontaan ja sisäänpääsyn valvontaan liittyvistä, yksityisomisteisia pelisaleja koskevista rajoituksista, kun julkiset rahapeliyhtiöt vapautetaan siinä seuraavista velvoitteista: vähintään 500 metrin etäisyys pelisalien välillä ja vähintään 850 metrin etäisyys pelisalien ja oppilaitosten välillä, b) pelisalien ja oppilaitosten välistä vähintään 850 metrin etäisyyttä koskevan vaatimuksen täyttäminen taannehtivasti jo perustettujen pelisalien kohdalla niiden hakiessa toimilupansa uusimista edellä mainitun lain 1/2020 voimaantulon jälkeen ja c) uusien toimilupien myöntämistä pelisaleille, vedonlyöntitoiminnalle ja peliautomaattitoiminnalle koskeva enintään viiden vuoden keskeytys edellä mainitun lain 1/2020 voimaantulosta lähtien?

Ovatko markkinoiden yhtenäisyyden periaate sekä pelialan toimijoiden yhdenvertaisuuden ja yhdenvertaisen kohtelun periaate ja näiden toimijoiden välisen syrjinnän kieltö esteenä tällaisille kansallisen lainsäädännön säännöksille? Onko edellä esitetyssä tilanteessa kyse edusta, joka haittaa ja vääristää kilpailua kyseisellä alalla?

Unionin oikeussäännöt, joihin asiassa viitataan

SEUT 26, SEUT 49 ja SEUT 56 artikla, SEUT 106 artiklan 1 kohta ja SEUT 107 artiklan 1 kohta.

Kansalliset oikeussäännöt, joihin asiassa viitataan

Laki 1/2020

Pelitoiminnan sääntelystä ja peliriippuvuuden ehkäisemisestä Valencian itsehallintoalueella 11.6.2020 annetun Valencian aluehallinnon lain 1/2020 (Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana; jäljempänä laki 1/2020) 45 §:n 5 ja 6 momentissa säädetään seuraavaa:

”5. Edellä tämän pykälän 3 momentin c ja e kohdassa mainittuja toimintamuotoja vastaavat yritykset eivät voi sijaita alle 850 metrin etäisyydellä oppilaitoksesta, jonka opetusasioissa toimivaltainen alueministeriö on hyväksynyt tarjoamaan pakollista toisen asteen opetusta, lukio-opetusta, ammatillista peruskoulutusta ja taidealan ammatillista koulutusta. Tätä etäisyyttä koskevaa rajoitusta ei sovelleta taajaman ulkopuolella sijaitseviin laitoksiin.

6. Edellä tämän pykälän 3 momentin b, c ja e kohdassa mainittuja toimintamuotoja vastaavat yritykset eivät voi sijaita alle 500 metrin etäisyydellä toisesta yrityksestä, joka vastaa jotakin edellä tämän pykälän 3 momentin b, c ja e kohdassa mainituista toimintamuodoista.”

Kyseisen lain 45 §:n 3 momentin c kohdassa viitataan pelisaleihin, ja saman momentin e kohdassa viitataan erityisiin vedonlyöntipisteisiin. Saman 3 momentin b kohdassa viitataan bingosaleihin.

Kyseisen lain 8 §:n 1, 2 ja 6 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Itsehallintoalueella harjoitetussa pelitoiminnassa ja aluehallituksen hyväksymien pelitoimintaa harjoittavien yritysten osalta rajoitetaan kaikkea mainontaa, myynninedistämistä, sponsorointia ja kaikkea kaupallista viestintää, mukaan lukien sosiaalisen median kanavissa tapahtuva sähköinen kaupallinen viestintä, joka liittyy pelitoimintaan ja sitä harjoittaviin yrityksiin.

2. Pelitoiminnan mainonta ja markkinointi kielletään pelitoiminnassa käytettyjen liiketilojen ulkopuolella, ja samoin kielletään kaikki yleisillä teillä ja liikennevälineissä tapahtuva kiinteä mainonta Valencian itsehallintoalueella.

--

6. Julkisomisteisissa viestintävälineissä, joiden lähetykset ulottuvat vain Valencian itsehallintoalueelle tai sen osaan, ei saa mainostaa pelitoimintaa siten, että mainoksia katsellaan paikan päällä tai verkon välityksellä. Tämän kiellon piiriin kuuluvat myös tietoyhteiskunnan palvelut ja sellaisten ohjelmien ja kuvien lähetykset, joissa juontajat, yhteistyökumppanit tai kutsuvieraat arvioivat, mainitsevat tai esittelevät suoraan tai epäsuorasti pelitoimintaa harjoittavia yrityksiä, pelisaleja tai pelipisteitä, lukuun ottamatta tapauksia, joissa tarkoituksena on ehkäistä sairaalloista pelaamista tai peliriippuvuutta tai jakaa näistä tietoa. Pelitoiminnan

alalla toimivaltainen alueministeriö voi myöntää poikkeuksia tähän rajoitukseen julkisomisteiselle tai valtion yksinoikeudella harjoittamalle pelitoiminnalle.”

Kyseisen lain toisessa siirtymäsäännöksessä säädetään puolestaan seuraavaa:

”Ennen tämän lain voimaantuloa myönnetyt luvat pysyvät voimassa, kunnes myönnetty voimassaoloaika päättyy. Näiden lupien mahdollinen uusiminen tai jatkaminen tämän lain voimaantulon jälkeen edellyttää tässä laissa ja sen soveltamissäännöksissä säädettyjen vaatimusten täyttämistä; lupiin ei sovelleta kuitenkaan pelisalien välistä etäisyyttä koskevaa vaatimusta, josta säädetään tämän lain 45 §:n 6 momentissa.”

Kyseisen lain kymmenennessä siirtymäsäännöksessä säädetään vielä seuraavaa:

”Uusien toimilupien myöntäminen rahapeliyhtiöille sekä uusien käytössä pitämistä koskevien lupien myöntäminen ravitsemisliikkeiden tai muiden vastaavien yritysten tiloihin sijoitettavia raha-automaatteja varten keskeytetään enintään viideksi vuodeksi tämän lain voimaantulosta lähtien.

Jos pelitoimintaa harjoittavan yrityksen luvan uusimista käsiteltäessä havaitaan, että kyseisen yrityksen tosiasiallinen sijainti ei täytä tämän lain 45 §:n 5 momentissa säädettyä etäisyysvaatimusta, ei edellisessä momentissa tarkoitettua keskeytystä sovelleta käsiteltäessä toisessa paikassa harjoitettavalle pelitoiminnalle myönnettävää uutta lupaa.

Tänä aikana pelitoiminnan alalla toimivaltaisen alueministeriön on koordinoitava tutkimus, jossa arvioidaan toiminnassa olevien rahapelipisteiden (pelisalit ja ravitsemisliikkeiden tiloissa olevat raha-automaatit) yhteiskunnallista vaikutusta ja vaikutusta kansanterveyteen. Kyseisen tutkimuksen tulosten perusteella pelitoiminnan alalla toimivaltaisen alueministeriön on ehdotettava rajoituksia Valencian alueella sijaitsevien pelisalien ja ravitsemisliikkeiden tai muiden vastaavien yritysten tiloissa sijaitsevien raha-automaattien hyväksyttävään lukumäärään ja jakautumiseen ottamalla huomioon kansanterveyteen ja väestöön liittyviä arviointiperusteita sekä sosioekonomisia ja alueellisia arviointiperusteita.”

Asetus 97/2021

Kantajien nostama kanne koskee pelitoiminnan sääntelyä ja peliriippuvuuden ehkäisemisestä Valencian itsehallintoalueella 11.6.2020 annetun Valencian aluehallinnon lain 1/2020 soveltamista koskevista kiireellisistä toimenpiteistä 16.7.2021 annettua Valencian aluehallituksen asetusta 97/2021 (Decreto 97/2021, de 16 de julio, del Consell, de medidas urgentes para la aplicación de la Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat Valenciana de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana, jäljempänä riidanalainen asetus).

Riidanalaisen asetuksen 5 §:n, jonka otsikko on ”Rahapeliyhtiön toimiluvan uusiminen silloin, kun etäisyysvaatimus ei täyty”, 1 momentissa säädetään

olennaisin osin, että rahapeliyhtiön toimiluvan uusimiseksi silloin, kun yhtiö ei täytä lain 1/2020 45 §:n 5 momentissa säädettyä etäisyysvaatimusta, johon viitataan saman lain kymmenennen siirtymäsäännöksen toisessa momentissa, omistajien on haettava asiaankuuluvaa toimilupaa toiminnan harjoittamiselle uudessa paikassa. Kyseisen pykälän 2 momentin mukaan yhtiöt voivat pysyä entisessä paikassa väliaikaisesti enintään yhdeksän kuukauden ajan, jos tietyt edellytykset täyttyvät.

Asetuksen 9 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa: ”raha-automaattien sijoittamiseen ravitsemisliikkeen tai muun vastaavan yrityksen tiloihin voidaan myöntää lupa vain, jos asiaankuuluva käytössä pitämistä koskeva lupa on myönnetty tai sitä on haettu ennen kyseisen lain voimaantuloa.”

Asetuksen 18 §:ssä säädetään puolestaan hyvin tyhjentävästi kaupallisista tiedoista, joita rahapeliyhtiöiden ulkopuolella voi näkyä. Siinä kielletään erityisesti kaikenlainen mainonta yhtiön ulkopuolella.

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 Pääasian kantajien nostama kanne koskee riidanalaista asetusta, joka on julkaistu Valencian itsehallintoalueen virallisessa lehdessä (Diari Oficial de la Generalitat Valenciana) 4.8.2021. Kanteessa riitautetaan erityisesti asetuksen 4, 5, 6, 9 ja 18 §.

Asianosaisten keskeiset lausumat pääasian oikeudenkäynnissä

- 2 Kantajien mukaan mainitun asetuksen perusteena olevan lain 1/2020 45 §:n 5 ja 6 momentti sekä toinen ja kymmenes siirtymäsäännös rikkovat SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 16 ja 20 artiklaa. Kyseessä olevan Valencian lainsäädännön vuoksi espanjalaisilla yrittäjillä ei ole mahdollisuutta – kuten ei ole muidenkaan jäsenvaltioiden yrittäjillä – käyttää sijoittautumisvapauttaan eikä palvelujen tarjoamisen vapauttaan perustamalla pelisaleja ja asentamalla raha-automaatteja Valencian itsehallintoalueelle eikä tietenkään mahdollisuutta tarjota vapaasti palveluitaan.
- 3 Kantajien näkemyksen mukaan jäsenvaltion toteuttamaa, sijoittautumisvapautta rajoittavaa toimenpidettä voidaan pitää hyväksyttävänä unionin oikeuden näkökulmasta, jos perusoikeuskirjan 16 artiklaa noudatetaan ja jos toimenpide on asianmukainen niin, että sillä taataan kyseessä olevien tavoitteiden saavuttaminen eikä toimenpiteellä ylitetä sitä, mikä on välttämätöntä kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi; Valencian lainsäädäntö rikkoo selkeästi näitä kriteereitä. Pelisalien toiminnasta on jo annettu yksityiskohtaista sääntelyä, jossa kielletään nimenomaisesti alaikäisten pääsy pelisaleihin ja oleskelu niissä, ja tähän on liitetty tiukka seuraamusjärjestelmä. Valencian lainsäätäjät (Corts Valencianes, Valencian parlamentti) ei ole esittänyt mitään yleiseen etuun perustuvaa pakottavaa syytä,

joka voisi kattaa näin tarpeettoman ja suhteettoman rajoituksen. Kantajat vetoavat tätä varten 6.3.2007 annettuun tuomion Placanica (C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133), 30.4.2014 annettuun tuomioon Pflieger ym. (C-390/12, EU:C:2014:281) ja 11.12.2014 annettuun tuomioon komissio v. Espanja (C-678/11, EU:C:2014:2434).

- 4 Vastaaja katsoo puolestaan, että riidanalainen asetus on täysin yhteensopiva unionin oikeuden kanssa ja että se on suhteellisuusperiaatteen mukainen (tarkoituksenmukainen, välttämätön ja oikeasuhteinen sanan suppeassa merkityksessä), sellaisena kuin suhteellisuusperiaate vahvistetaan sekä kansallisessa lainsäädännössä että unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä. Se vetoaa tässä 8.9.2009 annettuun tuomioon Liga Portuguesa de Futebol Professional ja Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519).
- 5 Vastaaja katsoo, että toimilupien uusimista koskevien toimenpiteiden välttämättömyys perustuu siihen, että on perustavan tärkeää vähentää alaikäisten altistumista rahapeliin tarjonnalle päivittäisillä koulumatkoillaan, sillä kuten asiaan liittyvissä tutkimuksissa ja selvityksissä todetaan, tällainen tilanne johtaa siihen, että pelisaleista tulee normaalina pidetty nuorisoryhmien vapaa-ajanviettopaikka. Markkinoiden yhtenäisyydestä vastaavan neuvoston sihteeristön (Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado) 11.3.2021 laatimassa selonteossa nro 28/20030 katsotaan vastaavasti, että bingo- ja pelisalien sekä pelihallien välisen 500 metrin vähimmäisetäisyyden vaatiminen sekä ravitsemisliikkeiden tai muiden vastaavien tiloihin sijoitettuja raha-automaatteja koskevat rajoittavat toimenpiteet ovat tarkoituksenmukaisia, välttämättömiä ja oikeasuhteisia rajoituksia.
- 6 Vastaajan mukaan ennalta ehkäisevä toiminta on perustavan tärkeää, jotta vältetään rahapeleihin liittyvien riippuvuuksien kehittyminen erityisesti nuorilla, ja on tärkeää ottaa lähtökohdaksi, että alaikäisten pääsy tällaisiin tiloihin on nimenomaisesti kielletty. On kuitenkin niin ikään tärkeää välttää se, että alaikäiset altistuvat ylen määrin tämän tyyppiselle toiminnalle, joten tällaisen toiminnan näkyvyyden vähentäminen alaikäisten koulumatkan varrelta auttaa estämään sen, että tällaisista paikoista tulee tavallisina pidettäviä nuorisoryhmien vapaa-ajanviettopaikkoja.
- 7 Vastaaja täydentää väittämäänsä toistamalla lain 1/2020 johdanto-osaa sisältyvän osion, jossa todetaan, että Centro Reina Sofía para la Infancia y la Adolescencia -nimisen nuorisotutkimukseen keskittyvän tutkimuslaitoksen ja Fundación de Ayuda contra la Drogadicción -nimisen tutkimussäätiön vuonna 2020 julkaiseman, nuoria sekä rahapelejä ja vedonlyöntiä koskevan kvalitatiivisen tutkimuksen ("Jóvenes, juegos de azar y apuestas. Una aproximación cualitativa") mukaan yksi keskeisistä riskitekijöistä nuorille kehittyvän peliriippuvuuden kannalta on se, että rahapeleistä tulee tavallisena pidetty nuorison vapaa-ajanviettotapa.

- 8 Vastaaja väittää vielä mainontaa koskevien toimenpiteiden osalta, että oikeus terveyteen on etusijalla taloudellisiin oikeuksiin, kuten elinkeinovapauteen, nähden. On selvää, että rahapelien pelaaminen ja vedonlyönti vaikuttavat merkittävästi terveyteen erityisesti lapsilla, nuorilla ja muilla haavoittuvassa asemassa olevilla henkilöillä, kuten Tribunal Supremo (ylin tuomioistuin, Espanja) on todennut noudattaen nimenomaisesti unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka vahvistetaan muun muassa 25.7.1991 annettussa tuomiossa Aragonesa de Publicidad Exterior ja Publivia (C-1/90 ja C-176/90, EU:C:1991:327).

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 9 Unionin tuomioistuin on määrittänyt rajat harkintavallalle, jota jäsenvaltiot voivat käyttää määrittäessään rahapelitoimintaan liittyvän politiikkansa tavoitteet ja välineet, edellyttämällä kansallisten viranomaisten asettamilta rajoituksilta seuraavien vaatimusten täyttämistä:
- a) Rajoituksia on sovellettava aina syrjimättömällä tavalla.
 - b) Rajoitusten on oltava johdonmukaisia ja asianmukaisia niin, että niillä taataan kansallisten viranomaisten ilmoittamien tavoitteiden saavuttaminen.
 - c) Rajoitusten on oltava oikeasuhteisia, eivätkä ne saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä toimenpiteen antamisen taustalla olevan yhden tai useamman tavoitteen saavuttamiseksi.
 - d) Kansalliset viranomaiset eivät voi toimia mielivaltaisesti, vaan niiden on noudatettava erityisesti avoimuusvelvoitetta, jota koskevat muutamat poikkeukset.
- 10 Syrjintäkiellosta on tuotava esille, että kansallisuuteen perustuvan syrjinnän kieltö on unionin arvo ja unionin oikeuden peruseriaate. Tämän vuoksi unionin tuomioistuin on asettanut vaatimaan erityisen tiukasti, etteivät jäsenvaltioiden mahdollisesti asettamat rajoitukset saa johtaa kansallisuuteen perustuvaan syrjintään, ja hyväksyttävänä pidetään ainoastaan rajoituksia, jotka vaikuttavat erotuksetta niihin, joita rajoitukset koskevat, riippumatta siitä, mihin jäsenvaltioon ne ovat sijoittautuneet. Unionin tuomioistuin on todennut vastaavasti kansallisen lainsäädännön olevan yhteensopimatonta unionin oikeuden kanssa muutamissa rahapelien verotukseen liittyvissä riidoissa. Se totesi 13.11.2003 antamassaan tuomiossa Lindman (C-42/02, EU:C:2003:613), että Suomen verolainsäädäntö, jonka mukaan Suomessa järjestetyistä arpajaisista saatavat arpajaisvoitot ovat verovapaita, mutta muissa jäsenvaltioissa, kyseisessä tapauksessa Ruotsissa, saatavat arpajaisvoitot ovat veronalaisia, on syrjivää.
- 11 Merkityksellisempi on 9.9.2010 annettussa tuomiossa Engelman (C-64/08, EU:C:2010:506) esillä ollut ongelma: tarkastelun kohteena oli unionin oikeuden yhteensopivuus sellaisen Itävallan lainsäädännön kanssa, jossa vaadittiin, että

kasinotoimintaa harjoittavien luvanhaltijoiden oli oltava osakeyhtiöitä ja yhtiön kotipaikan oli oltava Itävallassa. Unionin tuomioistuin totesi, että jälkimmäinen velvollisuus rajoitti SEUT 49 artiklassa tarkoitettua sijoittautumisvapautta ja syrji toimijoita, joilla oli kotipaikka muissa jäsenvaltioissa.

- 12 Rajoitusten asianmukaisuudesta rahapelitoimintaa koskevan politiikan tavoitteiden osalta on todettava, että jäsenvaltioille myönnetty mahdollisuus asettaa rahapelitoimintaa koskevalle kansalliselle poliitikalle tavoitteita käsittää myös tarvittavien toimenpiteiden määrittämisen päämääränä olevan tavoitteen saavuttamiseksi. Valtiot voivat käyttää tässä toki laajaa harkintavalttaa, joka ei ole kuitenkaan rajaton. Asianmukaisuutta koskevan vaatimuksen mukaisesti edellytetään, että rajoittavista tai sisämarkkinoita haittaavista toimenpiteistä annettava kansallinen lainsäädäntö on johdonmukaista tavoiteltuun päämäärään nähden ja että se voidaan oikeuttaa kyseisen rajoituksen taustalla olevan tavoitteen perusteella. Kansallinen lainsäädäntö takaa yleensä tavoitteen toteutumisen asianmukaisesti vain, jos se vastaa tosiasiallisesti tavoitteeseen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.
- 13 Unionin tuomioistuin on todennut, että kansallisten tuomioistuinten on arvioitava kansallisen lainsäädännön johdonmukaisuutta ja vastaavuutta, ja sen mukaan niiden on tutkittava, ovatko toimenpiteet asianmukaisia niiden perusteena olevien yleisen edun mukaisten tavoitteiden kannalta. Tätä varten arvioinnissa on otettava ensinnäkin huomioon asianomaisen jäsenvaltion kansallisten viranomaisten kaikki tavoitteet kokonaisuutena tarkastellen, ja toiseksi jokaista kansallisessa lainsäädännössä asetettua rajoitusta on tarkasteltava erikseen sen määrittämiseksi, taataanko niillä asianmukaisesti ilmoitettujen tavoitteiden saavuttaminen.
- 14 Unionin tuomioistuimella on ollut tapana pitää kansallisten viranomaisten toteuttamia toimenpiteitä johdonmukaisina. Joissakin tapauksissa se on kuitenkin avoimesti kyseenalaistanut asetettujen rajoitusten vastaavuuden, kuten oli esimerkiksi 6.11.2003 annetussa tuomiossa Gambelli ym. (C-243/01, EU:C:2003:597), jossa se totesi, että ”sikäli kuin jäsenvaltioiden viranomaiset tuloja valtion kassaan kerätäkseen houkuttelevat ja rohkaisevat kuluttajia osallistumaan arpajaisiin, uhkapeleihin tai vedonlyöntiin, tämän valtion viranomaiset eivät voi vedota siihen, että pelimahdollisuuksia on vähennettävä yhteiskuntajärjestyksen vuoksi, perustellakseen pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia toimenpiteitä”. Se totesi myös, ettei Italian viranomaisten päätös uusia hevoskilpailuja koskevan vedonlyönnin järjestämistä ja harjoittamista varten edellytetyt toimitukset automaattisesti ilman kilpailua vastannut tavoitetta estää pelitoiminnan harjoittajien sekaantuminen rikolliseen tai vilpilliseen toimintaan.
- 15 Unionin tuomioistuin kyseenalaisti 8.9.2010 antamassaan tuomiossa Stoß ym. (C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, EU:C:2010:504) Hessenin ja Baden-Württembergin osavaltioissa käytettävien urheiluedonlyöntejä koskevien julkisten monopolien johdonmukaisuuden suhteessa tavoitteeseen ehkäistä liiallista tuhlaamista pelitoimintaan ja torjua peliriippuvuutta. Se yhtyi tässä ennakkoratkaisuja pyytäneiden tuomioistuinten esittämään näkemykseen, jossa

epäiltiin, ettei tällainen monopoli ole johdonmukainen taustalla olevien lainsäädännön tavoitteiden kanssa.

- 16 Erityisen hyvin tilannetta havainnollistaa 3.6.2010 annetussa tuomiossa *Ladbrokes Betting & Gaming ja Ladbrokes International* (C-258/08, EU:C:2010:308) esitetty päättely, jossa arvioitiin, oliko Alankomaiden lainsäädäntö, jossa säädetään yhden toimijan hyväksi myönnettävästä yksinoikeudesta uhkapelien järjestämiseen ja markkinointiin, yhteensopiva unionin oikeuden kanssa. Kyseisessä asiassa Alankomaiden ylimmällä tuomioistuimella oli erinäisiä epäilyjä sellaisen lainsäädännön johdonmukaisuudesta ja järjestelmällisyydestä, jossa sallittiin yksinoikeuksien haltijoiden laajentaa uhkapelien tarjontaa ja käyttää mainosviestejä tarjouksen houkuttelevuuden lisäämiseksi, vaikka lainsäädännön tavoitteena oli kuluttajien suojeleminen sekä peliriippuvuuden ja petosten torjuminen. Unionin tuomioistuin totesi, että kahden tavoitteen samanaikainen täyttyminen (kuluttajien suojeleminen sekä petosten ja rikollisuuden ehkäiseminen uhkapelitoiminnan alalla) edellyttää asianmukaista tasapainoa näiden molempien välillä. Kuten 6.3.2007 annetussa tuomiossa *Placanica* (C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133) oli jo tuotu esille, valvotun rahapelialan kasvun politiikan toteuttaminen pyrkimällä kanavoimaan pelialttius tosiasiallisesti laillisiin piireihin on johdonmukaista petosten ja rikollisuuden ehkäisemistä koskevan tavoitteen kanssa.
- 17 Tätä varten luvan saaneiden toimijoiden on muodostettava luotettava mutta samanaikaisesti houkutteleva vaihtoehto kielletylle pelitoiminnalle, mitä varten niiden on pystyttävä tarjoamaan laaja pelivalikoima, toteuttamaan tietynlaajuisia mainontaa ja turvautumaan uusiin jakeluteknikoihin. Tällainen valvotun rahapelialan kasvun politiikka on kuitenkin hankalasti yhteensovitettavissa kuluttajien peliriippuvuudelta suojaamista koskevan tavoitteen kanssa, joten tällaista politiikkaa voidaan pitää johdonmukaisena vain, jos laitton toiminta on huomattavan laajaa ja jos toteutetuilla toimenpiteillä pyritään kanavoimaan kuluttajien pelialttius laillisiin piireihin eikä lisäämään laillisesta rahapelitoiminnasta saatavia verotuloja, jotka ovat vain lisähyöty.
- 18 Suhteellisuusperiaatetta tarkastellaan suhteessa perusoikeuksien sisältöön ja rajoihin. Rajoihin liittyvä ulottuvuus johtaa julkisen toimenpiteen kohdalla siihen, että suhteellisuusperiaate sisältyy seuraaviin tekijöihin:
- a) Tarkoituksenmukaisuus edellyttää, että valtion tasolla toteutetut toimenpiteet soveltuvat pyrkimyksenä olevan tavoitteen saavuttamiseen.
 - b) Välttämättömyys edellyttää, ettei olemassa ole toista vähemmän rajoittavaa toimenpidettä, jolla pyrkimyksenä oleva tavoite saavutettaisiin, ja että jos olemassa on useita vaihtoehtoja, on valittava vähiten rajoittava.
 - c) Oikeasuhteisuus edellyttää suppeassa merkityksessään, että toimenpiteestä yleiselle edulle aiheutuvan hyödyn on oltava aina suurempaa kuin muihin oikeuksiin kohdistuvat haitat.

- 19 Rahapelitoimintaa koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on painotettu sitä, että jäsenvaltion toteuttamien toimenpiteiden välttämättömyyttä ja oikeasuhteisuutta arvioitaessa on otettava huomioon ainoastaan tavoitellut päämäärät ja se suojan taso, jonka kyseiset kansalliset viranomaiset haluavat turvata. Tältä osin unionin tuomioistuin katsoo, ettei oikeasuhteisuuden kriteeri edellytä, että rajoittava toimenpide vastaisi kaikkien jäsenvaltioiden yhteistä käsitystä kyseisen oikeutetun edun suojaamistavoista.
- 20 Tämän vuoksi on poikkeuksellisen hankalaa tehdä yleisiä päätelmiä jäsenvaltioiden säätämien rajoitusten oikeasuhteisuudesta kussakin tapauksessa, sillä tapauskohtaisuus on tässä erityisen leimallista, ja unionin tuomioistuin muistuttaa, että oikeasuhteisuuden arviointi on asianomaisen valtion oikeusviranomaisten tehtävä.
- 21 Unionin tuomioistuin päätti alkuun olla arvioimatta yksityiskohtaisesti konkreettisten toimenpiteiden oikeasuhteisuutta ja pidättyä tekemästä nimenomaisia arviointeja tästä seikasta. Tämän mukaisesti se ei pitänyt 24.3.1994 antamassaan tuomiossa Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119) Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä säädettyä arpajaismonopolia suhteettomana. Tuomiosta Gambelli ja erityisesti tuomiosta Placanica lähtien unionin tuomioistuin on kuitenkin tutkinut tätä kysymystä tarkemmin ja järjestelmällisemmin, ja se on muutamia kertoja päätenyt kyseenalaistamaan joidenkin valtioissa säädettyjen toimenpiteiden oikeasuhteisuuden. Unionin tuomioistuin piti tuomiossa Placanica poliisin lupaa koskevaa vaatimusta täysin oikeasuhteisena tavoiteltuun päämäärään nähden (tavoitteena oli välttää se, että toimijat sekaantuvat rikolliseen tai vilpilliseen toimintaan). Sekä tuomiossa Placanica että tuomiossa Gambelli pidettiin kuitenkin suhteettomana sitä, että muiden valtioiden säännellyillä markkinoilla olevilta pörssinoteeratuilta pääomayhtiöiltä kiellettiin toimilupa harjoittaa urheilutapahtumien vedonlyöntiä, koska kyseisen toimenpiteen katsottiin ylittävän sen, mikä oli tarpeen sen tavoitteen saavuttamiseksi, että vältetään pelitoiminnan harjoittajien sekaantuminen rikolliseen tai vilpilliseen toimintaan. Unionin tuomioistuin toi esille erityisesti sen, että olemassa oli vähemmän rajoittavia toimenpiteitä.
- 22 Tämä unionin tuomioistuimen merkittävä ratkaisu arvioitaessa rahapelitoimintaa koskevassa kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen rajoitusten oikeasuhteisuutta on saanut unionin tuomioistuimen kyseenalaistamaan kyseisen vaatimuksen täyttymisen myöhemmissä tuomioissa. 13.9.2007 annettussa tuomiossa komissio v. Italia (C-260/04, EU:C:2007:508) todettiin, että Italian viranomaisten käytäntö uusia hevoskilpailujen vedonlyönnin järjestämistä koskeva vanha toimilupa ilman kilpailuttamista oli suhteeton.
- 23 Tällainen täsmällinen ja tyhjentävä näkemys ei ole estänyt unionin tuomioistuinta hyväksymästä kansallisten viranomaisten tällä alalla asettamien muiden rajoitusten oikeasuhteisuutta. Tältä osin on mainittava urheiluviedonlyöntien järjestämistä koskevia yksinoikeuteen perustuvia toimilupia koskevan Alankomaiden järjestelmän hyväksyminen 3.6.2010 annettussa tuomiossa Sporting

Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307), jossa korostetaan, että päätös luvan myöntämisestä vain yhdelle toimijalle helpottaa valvontaa ja estää sen, että toimijoiden välille syntyisi lisää kilpailua, joka voisi lisätä peliriippuvuutta.

- 24 Tätä kysymystä koskevan tarkastelun päätteeksi on syytä mainita vielä kansallisille viranomaisille tuomiossa Stoß annetut ohjeet ja neuvot, jotka liittyvät useissa Saksan osavaltioissa käytössä olevaan urheiluviedonlyöntejä koskevaan monopoliin. Unionin tuomioistuin toi ensinnäkin esille, ettei monopolin käyttöönotto edellytä, että jäsenvaltion viranomaisten pitää osoittaa tutkineensa kyseisen toimenpiteen oikeasuhteisuuden ennen monopolin käyttöönottoa. Se lisäsi samoin, että luvan myöntämiseen vain yhdelle toimijalle perustuva järjestelmä (monopoli tai yksinoikeudet) helpottaa rahapelien tarjonnan valvontaa ja takaa paremman tehokkuuden kuin yksityisten toimijoiden väliseen kilpailuun perustuvat järjestelmät. Tähän sääntelymalliin liittyvistä hyödyistä huolimatta unionin tuomioistuin muistutti, että monopolin käyttöönotto on erittäin rajoittava toimenpide, joka voidaan oikeuttaa vain, jos tavoitteena on erityisen korkeatasoinen kuluttajansuoja, ja siten unionin tuomioistuin korosti, että lainsäädännöllä on taattava, että monopolin haltija kykenee saavuttamaan tämän tavoitteen määrällisesti oikein mitoitettulla ja laadullisesti kyseistä tavoitetta varten muokatulla tarjonnalla, jota viranomaiset valvovat tiukasti.
- 25 Espanjan kansallisen lainsäädännön osalta on otettava esille Tribunal Supremon 22.10.2019 antama tuomio 1408/2019, jossa Valencian aiempi rahapeliyhtiöiden sääntely ja 800 metrin etäisyyden edellyttäminen rahapeliyhtiöiden välillä todettiin laittomaksi. Tribunal Supremo katsoi olennaisin osin, ettei tällaiseen sääntelyyn ollut riittävää oikeutusta ja että se oli suhteetonta.
- 26 Arvioitaessa riidanalaisen asetuksen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa nyt käsiteltävässä asiassa on tutkittava seuraavat seikat: a) suhteellisuusperiaate suhteessa toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuuteen, asianmukaisuuteen ja välttämättömyyteen sekä toimenpiteiden syrjimättömyys; b) elinkeinovapauden, sijoittautumisvapauden sekä markkinoille pääsyn ja vapaan ammatinharjoittamisen periaatteet; c) markkinoiden yhtenäisyyden periaate ja yhdenmukaisen kohtelun periaate riippumatta siitä, onko talouden toimija julkinen vai yksityinen, niin että kielletään kaikenlaiset kilpailua vääristävät ja julkista sektoria suosivat edut, ja d) syrjintäkiellon yhteydessä kilpailua vääristävien etujen kieltäminen sekä peiteltyyn valtion monopoliin johtavien etujen kieltäminen.
- 27 Kun tarkastellaan vähintään 500 metrin etäisyyttä rahapeliyhtiöiden välillä ja vähintään 850 metrin etäisyyttä rahapeliyhtiöiden ja oppilaitoksen välillä edellyttävien toimenpiteiden oikeasuhteisuutta, asianmukaisuutta, tarkoituksenmukaisuutta ja välttämättömyyttä, tällaiset toimenpiteet saattavat olla ristiriidassa kyseisten vaatimusten kanssa, koska lainsäädännössä on jo säädetty ja otettu käyttöön muita vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, joita voidaan kuitenkin pitää yhtä tarkoituksenmukaisina ja tehokkaina kuluttajien ja erityisesti alaikäisten suojelun kannalta ja joita ovat esimerkiksi a) alaikäisiä muiden ryhmien ohella koskeva pääsy- ja osallistumiskiello sekä b) mainonnan, markkinoinnin,

sponsoroinnin ja kaikenlaisen myyninedistämistoiminnan kieltö, mukaan lukien sosiaalisen median kanavissa tapahtuva sähköinen myyninedistämistoiminta sekä rahapeli-toiminnan markkinointi tilojen ulkopuolella, kiinteät mainokset yleisillä teillä ja liikennevälineissä sekä julisteet tai kuvat millä tahansa alustalla.

- 28 Riidanalaiseen asetukseen sisältyvien toimenpiteiden lisääminen edellisessä kohdassa lueteltuihin olemassa oleviin rajoittaviin toimenpiteisiin ei vaikuta välttämättömältä, sillä viimeksi mainitut ovat tarkoituksenmukaisia lainsäädännön mukaisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta, niistä aiheutuu vähemmän haittaa ja niissä kunnioitetaan enemmän elinkeinovapauden, sijoittautumisvapauden sekä markkinoille pääsyn ja vapaan ammatinharjoittamisen periaatteita, jotka pyritään turvaamaan unionin oikeudessa annetuilla määräyksillä (SEUT 26, SEUT 49 ja SEUT 56 artikla), ja ne ovat hyödyllisiä välineitä samojen tavoitteiden saavuttamiseen oikeuksia loukkaamatta ja poistamatta.
- 29 Samaa on nähtävästi todettava rahapeliyhtiöiden ja oppilaitosten välisen vähintään 850 metrin etäisyyden vaatimisesta jo toiminnassa olevilta rahapeliyhtiöiltä, jotka eivät täytä tällaista vaatimusta, silloin kun nämä hakevat toimilupansa uusimista lain 1/2020 voimaantulon jälkeen, sillä kyseistä etäisyyttä vaaditaan taannehtivasti.
- 30 Samaa voidaan todeta myös siitä, että uusien toimilupien myöntäminen rahapeliyhtiöille ja uusien lupien myöntäminen raha-automaattien käytössä pitämistä varten keskeytetään kyseisen lain voimaantulosta lähtien viideksi vuodeksi, koska näin pitkäkestoinen keskeytys merkitsee laillisen toiminnan harjoittamista koskevan oikeuden eräänlaista epäämistä.
- 31 Tällaiset toimenpiteet vaikuttavat johtavan järeydellään ja haitallisuudellaan siihen, että yritysten markkinoille pääsyn ja sijoittautumisvapauden kaltaisia aitoja oikeuksia kavennetaan, mikä on ristiriidassa edellä mainittujen EUT-sopimuksen määräysten kanssa.
- 32 Lopuksi on vielä tuotava esille, että unionin tuomioistuin on todennut yhdenvertaisen kohtelun ja asetettujen rajoitusten vastaavuuden osalta tuomiossa Gambelli, että ”sikäli kuin jäsenvaltion viranomaiset tuloja valtion kassaan kerätäkseen houkuttelevat ja rohkaisevat kuluttajia osallistumaan arpajaisiin, uhkapeleihin tai vedonlyöntiin, tämän valtion viranomaiset eivät voi vedota siihen, että pelimahdollisuuksia on vähennettävä yhteiskuntajärjestyksen vuoksi, perustellakseen pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia toimenpiteitä”.
- 33 On katsottava, etteivät tällaiset ohjeistukset, joka merkitsevät kaikenlaisen syrjinnän poistamista, toteudu nyt käsiteltävässä asiassa, sillä etäisyysrajoitukset koskevat vain yksityisomisteisia rahapeliyhtiöitä eivätkä julkisomisteisiksi katsottavia rahapeliyhtiöitä (valtion arpajaiset, tulosveto, urheiluvedonlyönti, Espanjan näkövammaisten järjestön ONCE:n arpajaistoiminta jne.), jotka on vapautettu myös mainontaa ja sisäänpääsyn valvontaa koskevista rajoituksista, joita ensin mainittujen on noudatettava. Tämän tyyppiset rajoitukset, jotka

koskevat vain yksityisomisteisia yhtiöitä, vaikuttavat vääristävän kilpailua ja johtavan valtion monopoliin rahapeliteoiminnan alalla.

TYÖASIAKIRJA