

**Asia C-720/23**

**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:**

Asociación Española de Fabricantes de Máquinas Recreativas y de  
Juego (Aseam)

Asociación de Empresarios de Máquinas Recreativas de la  
Comunidad Valenciana (Andemar CV)

Asociación Provincial de Empresas Comercializadoras de Empresas  
de Máquinas Recreativas y de Azar de Alicante (Apromar-Alicante)

Federación Empresarial de Hostelería de Valencia

**Vastaaja:**

Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat  
Valenciana

**Pääasian kohde**

Pelitoiminnan sääntely – Itsehallintoalueen antama lainsäädäntö pelitoiminnan  
sääntelemiseksi – Uusien raha-automaattilupien myöntämisen keskeyttäminen  
enintään viideksi vuodeksi

## **Ennakkoratkaisupyyntö 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 tulkittava siten, että ne ovat esteenä asetuksen 97/2021 9 §:n kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, joka johtaa siihen, että ennen pelitoiminnan sääntelyä ja peliriippuvuuden ehkäisemisestä Valencian itsehallintoalueella 11.6.2020 annetun Valencian aluehallinnon lain [1/2020] voimaantuloa myönnettyjä raha-automaattilupia on mahdotonta uusida kyseisen lain voimaantulon jälkeen, sekä edellä mainitun lain 1/2020 kymmenennen siirtymäsäännöksen kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan uusien rahapeliyhtiöiden toimilupien ja raha-automaattilupien myöntäminen keskeytetään viideksi vuodeksi kyseisen lain voimaantulosta lähtien, koska tällaiset rajoitukset ovat vastoin edellä mainittuja elinkeinovapauden ja sijoittautumisvapauden periaatteita sekä vapaan ammatinharjoittamisen ja markkinoille pääsyn periaatteita?

2. Edelliseen kysymykseen annettavasta vastauksesta riippumatta, onko SEUT 26, SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä asetuksen 97/2021 9 §:n sekä pelitoiminnan sääntelyä ja peliriippuvuuden ehkäisemisestä Valencian itsehallintoalueella annetun lain 1/2020 kymmenennen siirtymäsäännöksen kaltaiselle kansalliselle lainsäädännölle siltä osin kuin niistä aiheutuu haittaa vain yksityiselle sektorille (ravitsemisliikkeille ja vastaaville yrityksille, joihin raha-automaatteja sijoitetaan, sekä välillisesti raha-automaattien valmistajille), jota raha-automaattien käytössä pitämiseksi asetetut rajoitukset koskevat, eivätkä kyseiset rajoitukset ulotu julkisiin rahapeli- ja vedonlyöntiyhtiöihin, jotka on vapautettu näistä rajoituksista niiden tarjoamien vedonlyönti- ja rahapelien tyyppin vuoksi?

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

## **Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan**

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

## Kansalliset oikeussäännöt, joihin 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) kymmenennessä siirtymäsäännöksessä säädetään 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.

--

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 esillä oleva kanne koskee pelitoiminnan sääntelystä 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 asetusta).

Riidanalaisen asetuksen 9 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. 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.

2. Lupahakemukseen on liitettävä 28.7.2006 annetulla Valencian aluehallituksen asetuksella 115/2006 hyväksytyn raha-automaatteja koskevan asetuksen [(Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar)] 27 §:n

2 momentissa tarkoitettut asiakirjat ja vakuutus siitä, ettei tila, jonne raha-automaatti aiotaan sijoittaa, ole oppilaitosten, terveys- ja sosiaalihuollon laitosten, nuorisokeskusten tai urheilukeskusten yhteydessä sijaitseva baari tai kahvila.

3. Raha-automaatin vaihtaminen toiseen mistä tahansa syystä lain 1/2020 kymmenennen siirtymäsäännöksen ensimmäisessä momentissa tarkoitetuissa tiloissa ei johda missään tapauksessa korvattavan raha-automaatin käytössä pitämistä koskevan luvan voimassaoloajan pidentämiseen. Korvaavan raha-automaatin lupa voi olla voimassa vain siihen saakka, kunnes korvatusen raha-automaatin käytössä pitämistä koskevan luvan voimassaolo päättyy.

4. Kasinoilta, bingosaleista, pelisaleista tai lain 1/2020 45 §:n 4 momentissa tarkoitetuista aluksista peräisin olevien raha-automaattien sijoittamiselle ravitsemisliikkeiden tai muiden vastaavien yritysten tiloihin ei voida myöntää lupaa tämän asetuksen voimaantulon jälkeen.

### **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 9 §.

### **Pääasian asianosaisten keskeiset lausumat**

- 2 Kantajat väittävät, että raha-automaattien kohdalla pyritään siihen, että ennen lain 1/2020 voimaantuloa myönnettyistä luvista päästään eroon sitä mukaa, kun niiden voimassaolo päättyy. Tämä vaikuttaa ravitsemisliikkeessä sijaitseviin raha-automaatteihin ja välillisesti myös raha-automaattien valmistajiin. Pääsy rahapelitoiminnan alalle Valencian itsehallintoalueella estetään kokonaan, mikä on vastoin SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa.
- 3 Vastaaja väittää, että riidanalainen asetus on edellä mainittujen EUT-sopimuksen määräysten mukainen.

### **Tiivistelmä ennakkoratkaisupyyntöön perusteista**

- 4 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.
- 5 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.
- 6 Merkityksellisempi on 9.9.2010 annettussa tuomiossa Engelmann (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.
- 7 Rajoitusten asianmukaisuudesta rahapelitoimintaa koskevan politiikan tavoitteiden osalta on todettava, että jäsenvaltioille myönnetty mahdollisuus asettaa rahapelitoimintaa koskevalle kansalliselle politiikalle tavoitteita käsittää myös tarvittavien toimenpiteiden määrittämisen päämääränä olevan tavoitteen saavuttamiseksi. Valtiot voivat käyttää tässä tuki 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.
- 8 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.

- 9 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 hevostilapiluja koskevan vedonlyönnin järjestämistä ja harjoittamista varten edellytetyt toimitukset automaattisesti ilman kilpailua vastannut tavoitetta estää pelitoiminnan harjoittajien sekaantumisen rikolliseen tai vilpilliseen toimintaan.
- 10 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 urheiluviedonlyöntejä 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.
- 11 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.

- 12 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 yhteensovittavissa 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.
- 13 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.
- 14 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.
- 15 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.
- 16 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 päätynyt 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.

- 17 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.
- 18 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.
- 19 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.



- 20 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.
- 21 Se, että uusien lupien myöntäminen raha-automaattien käytössä pitämiseen keskeytetään kyseisen lain voimaantulosta lähtien viideksi vuodeksi, saattaa olla vastoin kyseisiä periaatteita ja vaatimuksia, koska näin pitkäkestoinen keskeytys merkitsee laillisen toiminnan harjoittamista koskevan oikeuden eräänlaista epäämistä.
- 22 Tämä keskeyttäminen johtaa siihen, ettei voimassa olevia raha-automaattien käytössä pitämistä koskevia lupia uusita ja että näiden lupien määrä vähenee kaikessa hiljaisuudessa, minkä vuoksi ravitsemisliikkeissä sijaitsevat raha-automaattipisteet katoavat ajan myötä kokonaan. Kyseessä on eittämättä sellaisen laillisen toiminnan harjoittamisen estäminen, jolla on yhteys yritysten sijoittautumisvapautta koskevaan oikeuteen sekä vapaisiin markkinoihin, sillä raha-automaattien käytössä pitäminen estyy ja automaattit katoavat vähitellen laillisuudestaan huolimatta sellaisen mielivaltaisen sääntelyn vuoksi, jossa ei noudateta suhteellisuusperiaatetta eikä SEUT 26, SEUT 49 ja SEUT 56 artiklassa vahvistettuja oikeuksia.
- 23 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”.
- 24 On katsottava, etteivät tällaiset ohjeistukset, joka merkitsevät kaikenlaisen syrjinnän poistamista, toteudu nyt käsiteltävässä asiassa, sillä rajoitukset koskevat vain yksityisomisteisissa rahapeliyhtiöissä harjoitettavaa toimintaa eivätkä julkisomisteisissa rahapeliyhtiöissä harjoitettavaa toimintaa (valtion arpajaiset, tulokset, urheiluvedonlyönti, Espanjan näkövammaisten järjestön ONCE:n arpajaistoiminta jne.). Tämän tyyppiset rajoitukset, jotka koskevat vain yksityisomisteisissa yhtiöissä harjoitettavaa toimintaa, vaikuttavat vääristävän kilpailua ja johtavan valtion monopoliasemaan rahapelitoiminnan alalla. Tämä tilanne vaikuttaa myös pääomien ja tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen koko unionin alueella Espanjassa tällä alalla säädettyjen rajoitusten seurauksena.