

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

PAOLO MENGGOZZI

της 4ης Μαρτίου 2010¹

I — Εισαγωγή

1. Πρόκειται για βιομηχανία δισεκατομμυρίων, η οποία αφορά μια επικίνδυνη και πολιτιστικά ευαίσθητη δραστηριότητα. Ένα είδος υπηρεσιών που, χάρη στα σύγχρονα μέσα επικοινωνίας, διαβαίνει εύκολα τα εθνικά σύνορα. Ένας μη εναρμονισμένος τομέας, επί του οποίου υφίσταται μόνο περιπτωσιολογικά νομολογία.

2. Όλα αυτά τα χαρακτηριστικά βρίσκονται συγκεντρωμένα στον τομέα των παιγνίων: κατά συνέπεια, δεν πρέπει να εκπλήσσει κανέναν ο μεγάλος αριθμός ενδίκων διαφορών και συγκρούσεων που ο τομέας αυτός θα εξακολουθήσει προφανώς να γεννά στο μέλλον. Αυτό μαρτυρούν τα ζητήματα που εξετάζονται εν προκειμένω, όπως και πολλά άλλα ζητήματα που εκκρεμούν επί του παρόντος ενώπιον του Δικαστηρίου².

3. Η απουσία παραγώγου δικαίου αποτελεί εν προκειμένω αποφασιστικό παράγοντα, που υποχρεώνει τα δικαστήρια να

ανατρέχουν απευθείας στις Συνθήκες. Παρά τον αισθητό εμπλουτισμό της σχετικής νομολογίας κατά τα τελευταία έτη, εξακολουθεί να μην υφίσταται επαρκής νομολογική βάση για την επίλυση των διαφορών υποθέσεων που υποβάλλονται καθημερινά ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Σ' αυτά εναπόκειται εν τέλει να κρίνουν, από κοινοτική σκοπιά, ρυθμίσεις που περιορίζουν την πρόσβαση στην αγορά παιγνίων στα οικεία κράτη μέλη. Απαντώντας στα προδικαστικά τους ερωτήματα, το Δικαστήριο καλείται να τα καθοδηγεί προκειμένου να εκπληρώνουν το δύσκολο αυτό καθήκον.

4. Στο πλαίσιο των διαφορών που εξετάζονται εν προκειμένω, το Verwaltungsgericht Gießen και το Verwaltungsgericht Stuttgart (γερμανικά διοικητικά δικαστήρια) ζητούν από το Δικαστήριο να αποφανθεί, πρώτον, για το αν συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο το μονοπώλιο ως προς τα στοιχήματα επί αθλητικών εκδηλώσεων και ως προς τις λαχειοφόρους αγορές που ισχύει στη Γερμανία, επειδή εκτιμούν ότι η εθνική πολιτική περιορισμών σε σχέση με τα παίγνια ενέχει κατά τεκμήριο αντιφάσεις. Δεύτερον, το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί επί της δυνατότητας εφαρμογής της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης στο πεδίο των εθνικών αδειών για τη διοργάνωση στοιχημάτων επί αθλητικών εκδηλώσεων.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — Βλ. τις εκκρεμείς ενώπιον του Δικαστηρίου υποθέσεις C-46/08, Carmen Media Group, C-64/08, Engelmann, C-212/08, Zeturf, και C-447/08 και C-448/08, Sjöberg και Gardin.

II — Το νομικό πλαίσιο

Το γερμανικό δίκαιο

Η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση

5. Ο τομέας των τυχηρών παιγνίων δεν έχει εναρμονιστεί μέχρι σήμερα με το κοινοτικό δίκαιο. Η οδηγία 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά³, αποκλείει ρητώς τα εν λόγω παίγνια του πεδίου εφαρμογής της: « [η] παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται στις ακόλουθες δραστηριότητες: [...] η) στις δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών τυχηρών παιγνίων στα οποία ο παίκτης στοιχηματίζει χρηματική αξία, συμπεριλαμβανομένων των λαχειοφόρων αγορών, των τυχηρών παιγνίων σε καζίνα και των συναλλαγών που αφορούν στοιχήματα» (άρθρο 2, παράγραφος 2).

6. Η απουσία αυτή παραγώγου δικαίου καθιστά αναγκαία την αναγωγή στο πρωτογενές δίκαιο και, ιδίως, εν προκειμένω, στο άρθρο 49 ΕΚ, το πρώτο εδάφιο του οποίου απαγορεύει τους «περιορισμούς της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στο εσωτερικό της Κοινότητας [...] όσον αφορά τους υπηκόους των κρατών μελών που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος της Κοινότητας άλλο από εκείνο του αποδέκτη της παροχής».

7. Στη Γερμανία, οι αρμοδιότητες στον τομέα των τυχηρών παιγνίων κατανέμονται μεταξύ του ομοσπονδιακού κράτους και των Länder [ομόσπονδα κρατίδια]. Στα περισσότερα Länder ισχύει μονοπώλιο σε περιφερειακό επίπεδο για την οργάνωση των στοιχημάτων επί αθλητικών εκδηλώσεων και για την οργάνωση λαχειοφόρων αγορών, ενώ η εκμετάλλευση των αυτομάτων μηχανών παιγνίων και των καζίνων ανατίθεται σε ιδιωτικούς φορείς που διαθέτουν σχετική άδεια.

1. Το ομοσπονδιακό δίκαιο

8. Στο άρθρο 284 του γερμανικού ποινικού κώδικα (Strafgesetzbuch, στο εξής: StGb) ορίζεται ότι:

«1) Όποιος οργανώνει ή διεξάγει δημοσίως τυχηρά παίγνια άνευ σχετικής διοικητικής άδειας ή παρέχει τις αναγκαίες προς τούτο εγκαταστάσεις τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι δύο ετών ή με πρόστιμο.

3 — ΕΕ L 376, σ. 36, στο εξής: οδηγία περί υπηρεσιών.

[...]

(3) Όποιος προβαίνει στις ενέργειες της παραγράφου 1

10. Ως προς την αδειοδότηση για τη διοργάνωση στοιχημάτων αφορώντων ιππικούς αγώνες, το άρθρο 1 του RWLG ορίζει ότι:

1. κατ' επάγγελμα [...]

«Ένωση προσώπων η οποία επιθυμεί να προβεί σε εκμετάλλευση επιχειρήσεως αμοιβαίων στοιχημάτων αφορώντων ιππικούς αγώνες ή άλλους δημόσιους διαγωνισμούς ιππικών επιδόσεων πρέπει να είναι κάτοχος σχετικής αδείας των αρμοδίων αρχών με βάση το δικαίωμα του Land.

[...]

[...]

τιμωρείται με φυλάκιση τριών μηνών έως πέντε ετών.

3. Η εν λόγω άδεια χορηγείται μόνο σε σωματεία που εγγυώνται την αποκλειστική διάθεση των εισοδημάτων τους στην ανάπτυξη του τομέα της εκτροφής αλόγων στο οικείο Land»

[...].»

9. Ο καθορισμός των προϋποθέσεων χορήγησης των αδειών του άρθρου 284 του StGb εμπίπτει στην αρμοδιότητα των Länder, με εξαίρεση τις άδειες για την οργάνωση στοιχημάτων αφορώντων επίσημους ιππικούς αγώνες και για την εγκατάσταση και εκμετάλλευση των αυτομάτων μηχανών τυχηρών παιγνίων, οι οποίες χορηγούνται από τα Länder αλλά σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζει ο νόμος περί ιπποδρομιακών στοιχημάτων και περί λαχείων (Rennwett und Lotteriegesezt, στο εξής: RWLG), και ο Εμπορικός Κώδικας (Gewerbeordnung).

11. Στο άρθρο 2, παράγραφος 1, του RWLG ορίζεται ότι

«Η σύναψη στοιχημάτων αφορώντων ιππικούς αγώνες ή η μεσολάβηση με την ιδιότητα του μεσάζοντος στη σύναψη τέτοιων στοιχημάτων (Bookmakers) για εμπορικούς σκοπούς προϋποθέτει τη χορήγηση σχετικής αδείας από τις αρμόδιες αρχές σύμφωνα με το δικαίωμα του οικείου Land.»

2. Το δίκαιο των Länder

4. να εξασφαλίσουν ότι τα τυχερά παίγνια διεξάγονται νόμιμα και ότι η λογική τους είναι κατανοητή, και

α) Το LottStV

12. Με το Σύμφωνο περί λαχειοφόρων αγορών στη Γερμανία (Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, στο εξής: το «LottStV»), που τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουλίου 2004, τα Länder θέσπισαν ένα ενιαίο πλαίσιο για την οργάνωση, την εκμετάλλευση και την προώθηση, για εμπορικούς σκοπούς, τυχερών παιγνίων, με εξαίρεση τα καζίνα.

5. να εξασφαλίσουν ότι ένα σημαντικό μέρος των εσόδων που προέρχονται από τα τυχερά παίγνια χρησιμοποιείται για την προώθηση στόχων αναγομένων στο δημόσιο συμφέρον ή στόχων που τυγχάνουν ευνοϊκής φορολογικής μεταχειρίσεως κατά την έννοια του φορολογικού κώδικα.»

13. Το άρθρο 1 του LottStV ορίζει τους στόχους που επιδιώκουν τα Länder με την εν λόγω πράξη. Έχουν ως εξής:

14. Κατά το άρθρο 5 του LottStV:

«1. Τα Länder υπέχουν τη νομική υποχρέωση, στο πλαίσιο των στόχων του άρθρου 1, να μεριμνούν για την ύπαρξη επαρκούς προφοράς τυχερών παιγνίων.

«1. να κατευθύνουν προς μια εύτακτη και επιτηρούμενη οργάνωση τη φυσική ροπή του πληθυσμού προς τα παίγνια και ιδίως να αποτρέψουν τη στροφή του κοινού προς τα μη επιτρεπόμενα τυχερά παίγνια,

2. Τηρώντας τη σχετική νομοθεσία, τα Länder δύνανται να εκπληρώνουν τα ίδια την υποχρέωση αυτή ή να αναθέτουν την εκπλήρωσή της σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή σε εταιρείες ιδιωτικού δικαίου στο κεφάλαιο των οποίων νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου διατηρούν άμεσα ή έμμεσα κρίσιμου μεγέθους συμμετοχή.

2. να εμποδίσουν την υπερβολική παρότρυνση για επίδοση στα τυχερά παίγνια,

3. Τα πρόσωπα στα οποία αναφέρεται η παράγραφος 2 δικαιούνται να ενεργούν ως διοργανωτές ή ως διεκπεραιωτές [...] μόνο στο Land εντός του οποίου εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους δυνάμει της παραγράφου 2. Δεν επιτρέπεται να εμπορεύονται, τα ίδια ή μέσω των δικαιοδόχων τους, τυχερά παίγνια εκτός του οικείου Land. Δεν δικαιούνται να διοργανώνουν ή να διεξάγουν τυχερά

3. να αποκλείσουν την εκμετάλλευση της έλξης του κοινού προς τα παίγνια για ατομική ή εμπορική άντληση κερδών,

παίγνια σε άλλα Länder εκτός αν τους έχει χορηγηθεί σχετική άδεια από τα εν λόγω Länder. Η απόκτηση της εν λόγω αδειάς δεν αποτελεί κεκτημένο δικαίωμα.

4. Τα πρόσωπα, εκτός αυτών που προβλέπονται στην παράγραφο 2, δικαιούνται αποκλειστικά να διοργανώνουν λαχειοφόρους αγορές και κληρώσεις σύμφωνα με τις διατάξεις του τρίτου Τμήματος».

15. Το άρθρο 6 του LottStV, εντασσόμενο στο τρίτο Τμήμα, εξαρτά τη δημόσια διοργάνωση λαχειοφόρων αγορών μη υπαγομένων στο άρθρο 5, παράγραφος 2, από τη χορήγηση αδειάς και απαριθμεί σειρά προϋποθέσεων οι οποίες πρέπει να πληρούνται για να χορηγηθεί η εν λόγω άδεια. Το άρθρο 7, παράγραφος 1, του LottStV αποκλείει τη δυνατότητα χορηγήσεως των εν λόγω αδειών στις περιπτώσεις που ενδέχεται η οικεία διοργάνωση λαχειοφόρων αγορών, λαμβανομένου υπόψη του γενικού όγκου των ήδη προσφερομένων τυχηρών παιγνίων, να ενθαρρύνει ιδιαίτερα το πάθος για τα τυχηρά παίγνια.

16. Εντός του πλαισίου που καθιέρωσε το LottStV, έκαστο Land θέσπισε τους δικούς του κανόνες σχετικά με τα τυχηρά παίγνια, διατηρώντας το ίδιο το δικαίωμα διοργάνωσης των λαχειοφόρων αγορών και των στοιχημάτων επί αθλητικών διοργανώσεων ή εκχωρώντας το σε εταιρείες ιδιωτικού δικαίου που τελούν υπό τον έλεγχό του.

β) Η νομοθεσία του Land Hessen

17. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, του νόμου περί κρατικών στοιχημάτων επί αθλητικών εκδηλώσεων, λαχείων με κλήρωση και λαχείων με πρωμοδότηση στην Έσση (Gesetz über staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen), μόνο το Land δικαιούται να διοργανώνει στοιχήματα για αθλητικές εκδηλώσεις στο έδαφός του, με εξαίρεση τα στοιχήματα που αφορούν ιπποδρομίες (παράγραφος 1). Ωστόσο, έχει τη δυνατότητα να αναθέτει τη διαχείριση των στοιχημάτων και των λαχείων αυτών σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου (παράγραφος 4). Η εμπορική προσφορά για σύναψη των στοιχημάτων για αθλητικές εκδηλώσεις και των λαχείων μπορεί να πραγματοποιείται αποκλειστικά εντός των εξουσιοδοτημένων πρακτορείων (παράγραφος 5).

γ) Η νομοθεσία του Land Baden-Württemberg

18. Κατά το άρθρο 2 του νόμου περί κρατικών λαχείων, στοιχημάτων και κληρώσεων του Land Baden Württemberg (Gesetz über staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen), το Land διοργανώνει το Λόττο, το Λόττο για τα αθλητικά γεγονότα καθώς και το εθνικό λαχείο (παράγραφος 1), μπορεί δε να αναθέτει την διεξαγωγή των τυχηρών παιγνίων που οργανώνονται με ευθύνη του σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου στο κεφάλαιο του οποίου κατέχει, άμεσα ή έμμεσα, κρίσιμου μεγέθους συμμετοχή (παράγραφος 4).

3. Η απόφαση του Bundesverfassungsgericht της 28ης Μαρτίου 2006

19. Στις 28 Μαρτίου 2006, το Bundesverfassungsgericht (γερμανικό συνταγματικό δικαστήριο) εξέδωσε απόφαση⁴ με την οποία κήρυξε αντίθετο προς το θεμελιώδες δικαίωμα της ελευθερίας του επιχειρείν –το οποίο καθιερώνεται στο άρθρο 12 του Θεμελιώδους Νόμου– το ισχύον στο Land Bayern μονοπώλιο ως προς τα στοιχήματα επί αθλητικών εκδηλώσεων, καθόσον η νομική του δομή, οι μέθοδοι εμπορίας και η παρουσίασή του δεν είχαν ως σκοπό να συμβάλουν ουσιαστικά και ενεργά στην προσπάθεια για χαλιναγώγηση του πάθους για τυχηρά παίγνια και στην καταπολέμηση της εξάρτησως.

20. Ωστόσο, η απόφαση, η οποία αφορούσε το Land Bayern, μπορεί να επεκταθεί στα μονοπώλια ως προς τα στοιχήματα επί αθλητικών εκδηλώσεων που ισχύουν σε άλλα Länder και παρουσιάζουν τα ίδια χαρακτηριστικά.

21. Το Bundesverfassungsgericht έθεσε στα αρμόδια νομοθετικά όργανα μεταβατική προθεσμία μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 2007 για να αναδιοργανώσουν το οικείο μονοπώλιο δια της θεσπίσεως κατ' ελάχιστον συνοχής σε σχέση με τον στόχο της καταπολέμησης της εξάρτησως⁵.

4 — BVerfG, 1 BvR 1054/01.

5 — BVerfG, 1 BvR 1054/01, σκέψεις 148 επ., όπου το Bundesverfassungsgericht ορίζει τις αναγκαίες προϋποθέσεις ώστε να προαρμοστεί –από κανονιστικής και διοικητικής απόψεως– το μονοπώλιο επί των στοιχημάτων στο Θεμελιώδη Νόμο.

22. Με την προοπτική αυτή κατά νούν, τα Länder υιοθέτησαν ένα νέο σύμφωνο, το Σύμφωνο των Länder σχετικά με τα τυχηρά παίγνια στη Γερμανία (Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland), το οποίο τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2008⁶.

III — Οι κύριες δίκες και τα προδικαστικά ερωτήματα

23. Οι προσφεύγοντες/ουσες στις έξι κύριες δίκες⁷ διαθέτουν πρακτορεία, ευρισκόμενα στα Länder Hessen και Baden-Württemberg, όπου ασκούν δραστηριότητα μεσάζοντος στην σύναψη στοιχημάτων επί αθλητικών εκδηλώσεων⁸ για λογαριασμό διοργανωτών τυχηρών παιγνίων οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη. Οι διοργανωτές αυτοί είναι δύο αυστριακές επιχειρήσεις –η Happybet Sprtwtetten GmbH⁹ και η web.coin Handelsges.mmbH¹⁰–, μία επιχείρηση εδρεύουσα στη Μάλτα –η Fa. Tipico Co. Ltd¹¹– και δύο βρετανικές εταιρείες, η μία με έδρα στο

6 — Η προπαρατεθείσα υπόθεση Carmen Media Group αφορά το συμβατό με το κοινοτικό δίκαιο του νέου αυτού νομικού πλαισίου, το οποίο δεν είχε τεθεί σε ισχύ κατά τον χρόνο που έλαβαν χώρα τα πραγματικά περιστατικά της υπό κρίση υποθέσεως.

7 — Markus Stoß, Kulpa AutomatenService Asperg GmbH, SOBO Sport & Entertainment GmbH, Andreas Kunert, Avalon Service-Online-Dienste GmbH και Olaf Amadeus Wilhelm Happel.

8 — Ωστόσο, στην υπόθεση C-358/07, η προσφεύγουσα Kulpa AutomatenService Asperg GmbH είναι κυρία των γραφείων τα οποία εκμισθώνει στην επιχείρηση Allegro GmbH, αντικείμενο της εμπορικής δραστηριότητας της οποίας είναι η εκμετάλλευση τυχηρών παιγνίων.

9 — Υποθέσεις C-316/07 και C-409/07.

10 — Υπόθεση C-359/07.

11 — Υπόθεση C-360/07.

Γιβραλτάρ –η Fa. Digibet Ltd¹²– και η άλλη με έδρα στο Λονδίνο –η Happy Bet Ltd¹³. Όλες οι εν λόγω εταιρείες έλαβαν άδεια από τις αρμόδιες τοπικές αρχές της έδρας τους για την άσκηση δραστηριότητας στο τομέα των στοιχημάτων επί αθλητικών εκδηλώσεων.

24. Τα έτη 2005, 2006 και 2007, οι αρμόδιες αρχές των Länder Hessen και Baden-Württemberg (το Landrat Wetterau και το Regierungspräsidium Karlsruhe αντίστοιχα) εξέδωσαν σειρά αποφάσεων με τις οποίες απαγόρευαν στους προσφεύγοντες/στις προσφεύγουσες να διοργανώνουν στοιχήματα επί αθλητικών εκδηλώσεων στα προαναφερθέντα Länder.

25. Κατά των διοικητικών αυτών αποφάσεων ασκήθηκαν προσφυγές ενώπιον του Verwaltungsgericht Gießen και του Verwaltungsgericht Stuttgart για δύο λόγους, ήτοι, αφενός, ότι τα μονοπώλια ως προς τα στοιχήματα επί αθλητικών εκδηλώσεων που ισχύουν στα οικεία Länder αντίκεινται στην ελευθερία εγκαταστάσεως (άρθρο 43 EK) και στην αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών (άρθρο 49 EK) και, αφετέρου, ότι οι επιχειρήσεις για λογαριασμό των οποίων ενεργούσαν οι προσφεύγουσες/οντες ήσαν κάτοχοι αδειών διοργανώσεως τυχηρών παιγνίων που είχαν εκδοθεί από άλλα κράτη μέλη, πράγμα που θα έπρεπε να είναι αρκετό για την άσκηση της ίδιας δραστηριότητας στη Γερμανία.

26. Τα Verwaltungsgericht Gießen και Verwaltungsgericht Stuttgart εκφράζουν στις διατάξεις τους περί παραπομπής σημαντικές αμφιβολίες για το αν συμβιβάζεται η γερμανική νομοθεσία περί παιγνίων προς το κοινωνικό δίκαιο και υποβάλλουν στο Δικαστήριο, δυνάμει του άρθρου 234 EK, τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα¹⁴:

- «1) Έχουν τα άρθρο 43 EK και 49 EK την έννοια ότι αντιβαίνει προς αυτά εθνικό μονοπώλιο σε ορισμένα τυχηρά παίγνια όπως π.χ. στοιχήματα επί αθλητικών εκδηλώσεων, εάν στο οικείο κράτος μέλος δεν υπάρχει γενική συνεπής και συστηματική πολιτική για τον περιορισμό των τυχηρών παιγνίων, ιδίως επειδή οι ημεδαποί παραχωρησιούχοι διοργανωτές ενθαρρύνουν τη συμμετοχή σε άλλα τυχηρά παίγνια –όπως κρατικές λαχειοφόροι αγορές και παίγνια σε καζίνα– και, περαιτέρω, μπορούν να διοργανώνονται άλλα παίγνια που ενέχουν τον ίδιο ή υψηλότερο υποτιθέμενο κίνδυνο εξαρτήσεως –όπως στοιχήματα για συγκεκριμένα αθλητικά γεγονότα (π.χ. υποδρομίες) και παίγνια μηχανής– από ιδιωτικούς φορείς παροχής υπηρεσιών;
- 2) Έχουν τα άρθρα 43 EK και 49 EK την έννοια ότι άδειες διοργανώσεως στοιχημάτων επί αθλητικών συναντήσεων,

12 — Υπόθεση C-358/07.

13 — Υπόθεση C-410/07.

14 — Χάριν απλουστεύσεως, ενοποίησα το κείμενο των δύο προδικαστικών ερωτημάτων που υποβλήθηκαν από τα αιτούντα δικαστήρια.

οι οποίες χορηγούνται από κρατικές αρχές ειδικά ορισμένες για το σκοπό αυτό από τα κράτη μέλη και δεν περιορίζονται στην εκάστοτε εθνική επικράτεια, παρέχουν στον κάτοχο της αδειάς και σε εντεταλμένους από αυτόν τρίτους τη δυνατότητα να πραγματοποιούν και να θέτουν σε εφαρμογή προσφορές για τη σύναψη συμβάσεων και σε άλλα κράτη μέλη, χωρίς να απαιτούνται πρόσθετες εθνικές άδειες;»

29. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 8ης Δεκεμβρίου 2009, παρέστησαν και ανέπτυξαν προφορικά τις παρατηρήσεις τους οι εκπρόσωποι των προσφευγόντων/ουσών της κυρίας δίκης, του Wetteraukreis και του Land Baden-Württemberg, οι εκπρόσωποι των Κυβερνήσεων της Γερμανίας, του Βελγίου, της Ελλάδας, της Ιταλίας, της Πορτογαλίας και της Νορβηγίας, καθώς και της Επιτροπής.

IV — Η ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία

27. Οι αιτήσεις εκδόσεως προδικαστικών αποφάσεων κατατέθηκαν στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 9 Ιουλίου 2007 (υπόθεση C- 316/07), στις 2 Αυγούστου 2007 (C-358/07, C-359/07 και C-360/07), και στις 3 Σεπτεμβρίου 2007 (C-409/07 και C-410/07) αντίστοιχα.

28. Οι Markus Stoß, Kulpa Automatenservice Asperg GmbH, SOBO Sport & Entertainment GmbH, Wetteraukreis, οι Κυβερνήσεις της Γερμανίας, του Βελγίου, της Δανίας, της Ισπανίας, της Γαλλίας, της Ιταλίας, της Λιθουανίας, των Κάτω Χωρών, της Αυστρίας, της Πορτογαλίας, της Σλοβενίας, της Φινλανδίας, της Νορβηγίας, καθώς και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, υπέβαλαν γραπτές παρατηρήσεις.

V — Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

A — Οι θεμελιώδεις αρχές της νομολογίας σχετικά με τα παίγνια

30. Η σχέση μεταξύ των κοινοτικών ελευθεριών και των διαφόρων πολιτικών των κρατών μελών που αφορούν τα παίγνια έχει εξεταστεί από το Δικαστήριο στο πλαίσιο πλούσιας νομολογίας, η οποία, ήδη με την απόφαση Schindler¹⁵, επικεντρώθηκε στη δυνατότητα δικαιολογήσεως μέτρων περιοριστικών της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών (άρθρο 49 ΕΚ) ή της ελευθερίας εγκαταστάσεως (άρθρο 43 ΕΚ) εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

15 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 24ης Μαρτίου 1994, C-275/92 (Συλλογή 1994, σ. I-1039).

31. Συναφώς, η εν λόγω νομολογία επισημαίνει την ιδιαιτερότητα των τυχηρών παιγνίων, ενός τομέα στο πλαίσιο του οποίου δεν είναι δυνατό να μην υπεισέλθουν «παράγοντες ηθικής, θρησκευτικής ή πολιτιστικής τάξεως» και ο οποίος ενέχει «αυξημένους κινδύνους επιδείξεως εγκληματικής συμπεριφοράς και διαπράξεως απάτης» και ευνοεί «την παρότρυνση σε δαπάνες η οποία μπορεί να έχει επιζήμιες συνέπειες για τα άτομα και για την κοινωνία»¹⁶. Έχοντας υπόψη το στοιχείο αυτό και ελλείψει σχετικής κοινοτικής εναρμονίσεως, το Δικαστήριο αναγνωρίζει στα κράτη μέλη επαρκή διακριτική ευχέρεια ώστε να ορίζουν, με βάση την κλίμακα αξιών εκάστου εξ αυτών, τις αναγκαίες για την προστασία των παικτών αλλά και, γενικότερα, για την προστασία της κοινωνικής τάξεως προϋποθέσεις¹⁷.

32. Έτσι, η νομολογία, καίτοι αναγνωρίζει ότι μια εθνική ρύθμιση που απαγορεύει ορισμένα τυχηρά παίγνια¹⁸ ή περιορίζει την εκμετάλλευσή τους σε μικρό αριθμό παραχωρησιούχων, του δημόσιου ή του ιδιωτικού

τομέα¹⁹, παρεμποδίζει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, είτε ενέχει διακρίσεις είτε όχι, επιτρέπει τέτοιου είδους περιορισμούς, εφόσον με αυτούς επιδιώκεται σκοπός αναγόμενος στο δημόσιο συμφέρον²⁰, όπως είναι η μείωση των ευκαιριών για παίγνια ή η καταπολέμηση της απάτης και της εγκληματικότητας²¹.

33. Επομένως, τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να «καθορίζουν τους σκοπούς της πολιτικής τους στον τομέα των τυχηρών παιγνίων» και να «προσδιορίζουν με ακρίβεια το επίπεδο της επιδιωκόμενης προστασίας»²². Ωστόσο, δεν αρκεί να διακηρύσσουν τους σκοπούς αυτούς: αφότου εξέδωσε την προαναφερθείσα απόφαση Zenatti, το Δικαστήριο τονίζει την ανάγκη ελέγχου της συνοχής αλλά και του ανάλογου χαρακτήρα της εκάστοτε επίμαχης νομοθεσίας σε σχέση με τους σκοπούς που υποτίθεται ότι επιδιώκει. Αφότου δε εξέδωσε την προπαρατεθείσα απόφαση Gambelli κ.λπ., το Δικαστήριο απαιτεί, με μεγαλύτερη σχολαστικότητα, οι περιορισμοί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών ή οι περιορισμοί της ελευθερίας εγκαταστάσεως: 1) να εφαρμόζονται κατά τρόπο μη ενέχοντα διακρίσεις, 2) να δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους αναγόμενους στο δημόσιο συμφέρον, 3) να είναι πρόσφοροι για την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού και 4)

16 — Απόφαση Schindler (προπαρατεθείσα, σκέψεις 59 και 60), αποφάσεις της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, C-124/97, Läära κ.λπ. (Συλλογή 1999, σ. I-6067, σκέψη 13), της 21ης Οκτωβρίου 1999, C-67/98, Zenatti (Συλλογή 1999, σ. I-7289, σκέψη 14), της 6ης Νοεμβρίου 2003, C-243/01, Gambelli κ.λπ. (Συλλογή 2003, σ. I-13031, σκέψη 63), της 6ης Μαρτίου 2007, C-338/04, C-359/04 και C-360/04, Placanica κ.λπ. (Συλλογή 2007, σ. I-1891, σκέψη 47), και της 8ης Σεπτεμβρίου 2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International (Συλλογή 2009, σ. I-7633, σκέψη 57).

17 — Προπαρατεθείσες αποφάσεις Schindler (σκέψεις 32 και 61), Zenatti (σκέψη 15), Gambelli κ.λπ. (σκέψη 63), Läära κ.λπ. (σκέψη 14), Placanica κ.λπ. (σκέψη 47) και Liga Portuguesa (σκέψη 57).

18 — Παραδείγματος χάριν, τις λαχειοφόρους αγορές, όπως στην απόφαση Schindler (προπαρατεθείσα).

19 — Ή ακόμη και σε έναν μόνο δημόσιο οργανισμό, όπως στην υπόθεση Läära κ.λπ. (προπαρατεθείσα), στην απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Σεπτεμβρίου 2003, C-6/01, Anomar κ.λπ. (Συλλογή 2003, σ. I-8621), στην απόφαση Liga Portuguesa ή, ακόμη, στην υπό κρίση υπόθεση.

20 — Αποφάσεις της 17ης Δεκεμβρίου 1981, 279/80, Webb (Συλλογή 1981, σ. 3305, σκέψη 17), της 25ης Ιουλίου 1991, C-76/90, Säger (Συλλογή 1991, σ. I-4221, σκέψη 15), καθώς και, της ίδιας ημέρας, απόφαση C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda (Συλλογή 1991, σ. I-4007, σκέψη 13).

21 — Απόφαση Placanica κ.λπ. (προπαρατεθείσα, σκέψη 52).

22 — Απόφαση Placanica κ.λπ. (προπαρατεθείσα, σκέψη 48).

να μην υπερβαίνουν το μέτρο που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού²³.

34. Όσον αφορά την τρίτη προϋπόθεση, υπενθυμίζεται ότι «μια εθνική νομοθετική ρύθμιση είναι κατάλληλη να εξασφαλίσει την υλοποίηση του σκοπού που υποτίθεται ότι επιδιώκει μόνον εφόσον ανταποκρίνεται πραγματικά στην ανάγκη επιτεύξεώς του με συνεπή και συστηματικό τρόπο»²⁴. Κατά συνέπεια, ένα εθνικό μονοπώλιο στον τομέα των τυχηρών παιγνίων, όπως το εξεταζόμενο εν προκειμένω, δεν αντίκειται στα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, εφόσον δεν συνεπάγεται διακρίσεις και είναι ανάλογο και πρόσφορο (συνεπές, κατά την ορολογία που χρησιμοποιείται στη σχετική με τα παίγνια νομολογία) σε σχέση με τον αναγόμενο στο δημόσιο συμφέρον σκοπό ο οποίος επιδιώκεται με το μονοπώλιο και ο οποίος προβάλλεται ως δικαιολογία για την καθιέρωσή του.

B — Αναδιτύπωση του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

35. Με το πρώτο προδικαστικό τους ερώτημα, το Verwaltungsgericht Gießen και το

23 — Προπαρατεθείσα απόφαση Gambelli κ.λπ. (σκέψη 65), απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2003, C-42/02, Lindman (Συλλογή 2003, σ. I-13519, σκέψη 29), προπαρατεθείσες αποφάσεις Placanica κ.λπ. (σκέψη 49) και Liga Portuguesa (σκέψη 60). Γενικότερα, για τον κλασικό έλεγχο του συμβατού προς τη Συνθήκη, βλ. τις αποφάσεις της 31ης Μαρτίου 1993, C-19/92, Kraus (Συλλογή 1995, σ. I-1663, σκέψη 32), και της 30ής Νοεμβρίου 1995, C-55/94, Gebhard (Συλλογή 1995, σ. I-4165, σκέψη 37).

24 — Απόφαση Liga Portuguesa (προπαρατεθείσα, σκέψη 61).

Verwaltungsgericht Stuttgart θέτουν ζήτημα της ενδεχομένης ασυμβατότητας του μονοπωλίου ως προς τα στοιχήματα επί αθλητικών εκδηλώσεων και τις λαχειοφόρους αγορές στη Γερμανία προς τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, λαμβανομένης υπόψη της τεκμαιρομένης ελλείψεως συνοχής η οποία θεωρούν ότι χαρακτηρίζει την εθνική πολιτική περιορισμών όσον αφορά τα τυχηρά παίγνια.

36. Ωστόσο, κατά τη γνώμη μου, η διατύπωση αυτή δεν είναι ικανοποιητική ως προς δύο σημεία.

37. Πρώτον, το ερώτημα δεν είναι ορθά διατυπωμένο καθόσον στηρίζεται στην εκ προοιμίου διαπίστωση ότι η επίμαχη ρύθμιση δεν είναι συνεπής, αδυναμία την οποία αναδεικνύει το γεγονός ότι παροτρύνεται το κοινό να συμμετάσχει στα παίγνια που υπάγονται στο μονοπώλιο και ότι παρέχεται σε ιδιωτικές επιχειρήσεις η δυνατότητα προσφοράς άλλων παιγνίων που ενέχουν προφανώς ισόδύναμο ή μεγαλύτερο κίνδυνο εξαρτήσεως. Σύμφωνα, όμως, με την προπαρατεθείσα νομολογία, η επίκληση της ελλείψεως συνοχής αρκεί αφεαυτής για να εξουδετερώσει ενδεχόμενη δικαιολογία των περιορισμών στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

38. Επομένως, δεδομένου ότι τα δικαστήρια του Gießen και της Στουτγάρδης θέτουν το ερώτημα αν το σύστημα του μονοπωλίου ως προς τις λαχειοφόρους αγορές και τα στοιχήματα επί αθλητικών εκδηλώσεων είναι σύμφωνο με τη Συνθήκη, δεν πρέπει να λαμβάνεται ως δεδομένος ο στερούμενος συνοχής χαρακτήρας της γερμανικής νομοθεσίας που διέπει τα παίγνια, αλλά το ζητούμενο πρέπει να είναι αν οι εκτιθέμενες περιστάσεις (μερική ελευθερία προσφοράς άλλων παιγνίων και ευρεία διαφήμιση) καταλήγουν σε τέτοια έλλειψη συνοχής και, επομένως, δημιουργούν

κατάσταση ασυμβατότητας προς το δίκαιο της Ένωσης.

39. Δεύτερον, φρονώ ότι η εν λόγω εξέταση της γερμανικής νομοθεσίας πρέπει να χωρηθεί αποκλειστικά υπό το φώς των διατάξεων της Συνθήκης που αφορούν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (άρθρο 49 ΕΚ). Η ελευθερία εγκαταστάσεως (άρθρο 43 ΕΚ), στην οποία αναφέρονται επίσης τα γερμανικά διοικητικά δικαστήρια, δεν ασκεί επιρροή εν προκειμένω.

40. Όλοι οι προσφεύγοντες στις εν προκειμένω εξεταζόμενες υποθέσεις είναι γερμανοί, φυσικά ή νομικά πρόσωπα προτιθέμενα να ενεργούν ως μεσάζοντες στη σύναψη στοιχημάτων επί αθλητικών εκδηλώσεων για λογαριασμό εταιρειών εγκατεστημένων σε άλλα κράτη μέλη, οι οποίες δεν είχαν προφανώς την πρόθεση να εγκατασταθούν στη Γερμανία. Κατά συνέπεια, δεν υπεισέρχεται εν προκειμένω ζήτημα εφαρμογής της αρχής της ελευθερίας εγκαταστάσεως, αλλά μόνο της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

41. Με βάση τα προεκτεθέντα, το πρώτο προδικαστικό ερώτημα θα πρέπει να υποβληθεί με την ακόλουθη ή παρόμοια διατύπωση:

«Έχει το άρθρο 49 ΕΚ την έννοια ότι απαγορεύει τη θέσπιση κρατικού μονοπωλίου ως

προς ορισμένα τυχηρά παίγνια όπως είναι τα στοιχήματα επί αθλητικών εκδηλώσεων, οσάκις οι διοργανωτές που είναι κάτοχοι εθνικών αδειών ενθαρρύνουν τη συμμετοχή στα εν λόγω παίγνια²⁵, επιπλέον δε οι ιδιώτες πάροχοι υπηρεσιών έχουν τη δυνατότητα να προσφέρουν στο κοινό παίγνια που ενδέχεται να ενέχουν ισοδύναμο ή μεγαλύτερο κίνδυνο δημιουργίας εξαρτήσεως (παραδείγματος χάριν, στοιχήματα επί ορισμένων αθλητικών εκδηλώσεων όπως οι ιπποδρομίες και οι αυτόματες μηχανές στοιχημάτων); Πρέπει να θεωρηθεί ότι οι περιστάσεις αυτές αποκλείουν την ύπαρξη συνεπούς και συστηματικής πολιτικής στον τομέα των παιγνίων κατά την έννοια της σχετικής νομολογίας;»

42. Με το πρώτο αυτό προδικαστικό ερώτημα, τα αιτούντα δικαστήρια ζητούν από το Δικαστήριο να διευκρινίσει τη μέθοδο και τα κριτήρια με βάση τα οποία πρέπει να αξιολογείται η εθνική νομοθεσία που διέπει τα παίγνια για να μπορεί να χαρακτηριστεί ως «συνεπής», αφού ο χαρακτηρισμός αυτός είναι αναγκαίος για να είναι η εν λόγω νομοθεσία βιώσιμη σε σχέση με τη Συνθήκη. Τα αιτούντα δικαστήρια διερωτώνται, ιδίως, αν η αξιολόγηση αυτή πρέπει να χωρεί σφαιρικά, στο επίπεδο της πολιτικής στον τομέα των παιγνίων εν γένει, ή, αντίθετα, χωριστά για κάθε παίγνιο, κατά τρόπον ώστε οι κανονιστικές αποφάσεις ή οι πράξεις που υιοθετούνται ως προς ένα παίγνιο να μην επηρεάζουν την εκτίμηση ως προς τη ρύθμιση που αφορά άλλα παίγνια.

25 — Τα δύο διοικητικά δικαστήρια χρησιμοποιούν κατά τη διατύπωση του ερωτήματος αυτού την έκφραση “άλλα παίγνια” αναφέροντας στη συνέχεια, δίκην παραδείγματος, τα στοιχήματα επί αθλητικών εκδηλώσεων και τις λαχειοφόρους αγορές (όπως το Verwaltungsgericht Stuttgart) και τα εθνικά λαχεία και τα καζίνο (όπως το Verwaltungsgericht Gießen). Θεωρώ ότι η αναφορά αυτή στα καζίνο, όπως και η χρήση του επιθετικού προσδιορισμού “άλλα” είναι εσφαλμένη, καθότι η συλλογιστική των αιτούντων δικαστηρίων επικεντρώνεται στην ύπαρξη ευρείας διαφημίσεως των παιγνίων που υπάγονται στο μονοπώλιο εκ μέρους των διοργανωτών κατόχων εθνικών αδειών και όχι στην ενδεχόμενη παρότρυνση του κοινού να συμμετάσχει σε παίγνια τα οποία επιτρέπεται να προσφέρονται από ιδιωτικές επιχειρήσεις (όπως είναι τα καζίνο).

43. Ωστόσο, λαμβανομένης υπόψη της πληθώρας και της ποικιλίας των επιχειρημάτων που προβλήθηκαν από όλους του μετέχοντες στη δίκη και από τους υποβαλόντες το αρχικό ερώτημα, εκτιμώ ότι δεν είναι δυνατό να απαντηθεί λυσιτελώς το ερώτημα αυτό προτού αναλυθούν τρεις πτυχές της συναφούς εν προκειμένω γερμανικής νομοθεσίας. Πρόκειται, συγκεκριμένα: για το αν η εν λόγω νομοθεσία ενέχει ή όχι διακρίσεις (Γ), για το αν επιδιώκει σκοπό αναγόμενο στο δημόσιο συμφέρον ή όχι (Δ), και για το αν είναι συνεπής προς ή πρόσφορη για τον σκοπό αυτό (Ε).

μέλους και του τόπου στον οποίο είναι εγκατεστημένοι²⁷. Τα γερμανικά μονοπώλια μπορεί να θεωρηθεί ότι ανταποκρίνονται στην περιγραφή αυτή, δεδομένου ότι θίγουν αδιακρίτως όλες τις ιδιωτικές επιχειρήσεις παιγνίων, ανεξαρτήτως της ιθαγενείας ή της εγκαταστάσεώς τους στο γερμανικό έδαφος.

Δ — Επιδίωξη σκοπού αναγομένου στο δημόσιο συμφέρον

Γ — Ο μη ενέχων δυσμενείς διακρίσεις χαρακτήρας

44. Κατά πάγια νομολογία, το άρθρο 49 ΕΚ απαγορεύει κάθε δυσμενή διάκριση εις βάρος του παρέχοντος υπηρεσίες λόγω της ιθαγενείας του ή λόγω του γεγονότος ότι είναι εγκατεστημένος εντός κράτους μέλους διαφορετικού από εκείνο στο οποίο πρέπει να παρασχεθεί η υπηρεσία²⁶.

46. Το επόμενο βήμα στην ανάλυση μιας πολιτικής περιορίζουσας την προσφορά τυχηρών παιγνίων συνίσταται στον καθορισμό του αναγομένου στο δημόσιο συμφέρον σκοπού του, αφού το Δικαστήριο δεν μπορεί να κρίνει αν η επίμαχη νομοθεσία είναι συνεπής προς τον επιδιωκόμενο σκοπό αν δεν έχει σαφή εικόνα του εν λόγω σκοπού.

45. Όσον αφορά ειδικότερα τα τυχηρά παίγνια, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι μια εθνική νομοθεσία, η οποία απαγορεύει σε κάθε άλλο πρόσωπο πέραν του διαθέτοντος σχετική άδεια δημοσίου οργανισμού την εκμετάλλευση συγκεκριμένου τυχηρού παιγνίου, δεν ενέχει καμία δυσμενή διάκριση, καθόσον θίγει αδιακρίτως όλους τους επιχειρηματίες τους οποίους θα μπορούσε να ενδιαφέρει μια τέτοια δραστηριότητα, ανεξαρτήτως του αν έχουν την ιθαγένεια του οικείου κράτους

47. Από το άρθρο 1 του LottStV προκύπτει προφανώς ότι, στην περίπτωση της γερμανικής ρυθμίσεως, ο σκοπός αυτός είναι πολλαπλός και περιλαμβάνει την πρόληψη της απάτης και της υπερβολικής παροτρύνσεως προς τα τυχηρά παίγνια που, όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο, συνιστά επιτακτικό λόγο αναγόμενο στο δημόσιο συμφέρον ο οποίος μπορεί, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να νομιμοποιήσει περιορισμούς στις δραστηριότητες που έχουν σχέση με τα παίγνια²⁸.

26 — Απόφαση Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda κ.λπ. (προπαρατεθείσα, σκέψη 10).

27 — Απόφαση Läärä κ.λπ. (προπαρατεθείσα, σκέψη 28).

28 — Απόφαση Placanica κ.λπ. (προπαρατεθείσα, σκέψη 52).

48. Το προαναφερθέν άρθρο του LottStV αναφέρεται επίσης στην ανάγκη να «εξασφαλιστεί ότι ένα σημαντικό μέρος των εσόδων που προέρχονται από τα τυχερά παίγνια θα χρησιμοποιούνται για την προώθηση στόχων δημοσίου συμφέροντος ή που απολαμβάνουν ευνοϊκής φορολογικής μεταχείρισης, κατά την έννοια του φορολογικού κώδικα» (άρθρο 1, παράγραφος 5, του LottStV). Σύμφωνα με τη νομολογία, ουδέν τίθεται εμπόδιο στην επιδίωξη του σκοπού αυτού, εφόσον η χρηματοδότηση έργων κοινής ωφελείας, φιλανθρωπικών δραστηριοτήτων ή στόχων δημοσίου συμφέροντος συνιστά μόνο «παρεπόμενη ευεργετική συνέπεια, και όχι την πραγματική αιτία, της εφαρμοζόμενης πολιτικής περιορισμών»²⁹.

49. Εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο να κρίνει αν αυτό συμβαίνει στην περίπτωση της Γερμανίας ή αν, στην πραγματικότητα, όπως υποστήριξαν ορισμένοι από τους προσφεύγοντες των κυρίων δικών, η άντληση εσόδων συνιστά τον μόνο σκοπό του επιμάχου μονοπωλίου. Πάντως, η σχετική διαπίστωση συνδέεται στενά με τον «έλεγχο της συνοχής» της πολιτικής όσον αφορά τα παίγνια.

Ε — Ο έλεγχος σχετικά με τον πρόσφορο και ανάλογο χαρακτήρα της νομοθεσίας

50. Έχοντας διευκρινίσει τα δύο προηγούμενα ζητήματα, θα προχωρήσω τώρα στο

λεγόμενο «τέστ ειλικρινείας» [«hyocrisy test »] σε σχέση με τα επίμαχα μέτρα³⁰, το οποίο αποτελεί τον πυρήνα του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος. Πρόκειται, ειδικότερα, για τον κλασικό έλεγχο αν η επίμαχη ρύθμιση είναι πρόσφορη και ανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, ο οποίος χωρεί για τα δύο κριτήρια συγχρόνως προκειμένου για περιορισμούς που αφορούν τυχερά παίγνια.

51. Το Verwaltungsgericht Gießen και Verwaltungsgericht Stuttgart περιγράφουν στις διατάξεις τους περί παραπομπής σειρά περιστάσεων και χαρακτηριστικών της γερμανικής ρυθμίσεως τα οποία θα μπορούσαν να γεννήσουν αμφιβολίες ως προς τη συνοχή και τον ανάλογο χαρακτήρα της και, κατά συνέπεια, ως προς το αν αυτή συμβιβάζεται με τη Συνθήκη.

52. Δύο από τα στοιχεία αυτά έχουν πάντως ιδιαίτερη σημασία, καθόσον είναι τα μόνα που απαντούν στο προδικαστικό ερώτημα: πρώτον, η ανάπτυξη έντονης δραστηριότητας προώθησης προκειμένου να υπάρξει μεγάλη συμμετοχή στα παίγνια, αντικείμενο του μονοπωλίου, και, δεύτερον, η παροχή της δυνατότητας να προσφέρουν στο κοινό παίγνια που εμφανίζουν αυξημένο κίνδυνο δημιουργίας εξαρτήσεως σε ιδιωτικές επιχειρήσεις.

29 — Προπαρατεθείσες αποφάσεις Schindler (σκέψη 60), Zenatti (σκέψη 36) και Gambelli κ.λπ. (σκέψη 62).

30 — Spapens T., Littler A. και Fijnaut C., *Crime, Addiction and the Regulation of Gambling*, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, σ. 86, και Straetmans G., *Common Market Law Review*, n° 41 (2004), τεύχος 5, σ. 1424.

1. Η διαφήμιση των παιγνίων που υπόκεινται στο μονοπώλιο

53. Οι προσφεύγουσες/οντες των κυρίων δικών και τα αιτούντα δικαστήρια εκτιμούν, κατ' αρχάς, ότι η πολιτική σχετικά με τα τυχερά παίγνια στη Γερμανία χαρακτηρίζεται από έλλειψη συνοχής, επειδή το κράτος αναπτύσσει «σημαντική δραστηριότητα προώθησως» των υπηρεσιών του (που αφορούν τα στοιχεία επί αθλητικών εκδηλώσεων και τις λαχειοφόρους αγορές)³¹.

54. Το Δικαστήριο ασχολήθηκε με το ευαίσθητο αυτό ζήτημα στο πλαίσιο της υποθέσεως Gambelli κ.λπ., προειδοποιώντας με την απόφασή του τις εθνικές αρχές ότι κινδυνεύουν να υποπέσουν σε αντιφάσεις όταν προσπαθούν να αποφύγουν επιβλαβή συνέπεια απορρέουσα από ενέργεια την οποία ενθάρρυναν οι ίδιες: «στο μέτρο που οι αρχές κράτους μέλους παροτρύνουν και ενθαρρύνουν τους καταναλωτές να μετέχουν σε λαχειοφόρες αγορές, σε τυχερά παίγνια και σε παίγνια στοιχημάτων με σκοπό την άντληση οικονομικού οφέλους για το δημόσιο ταμείο, [...] δεν μπορούν να επικαλούνται [...] την ανάγκη μείωσως των προσφερομένων παιγνίων, προς δικαιολόγηση» μέτρων που περιορίζουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών³².

55. Η συλλογιστική αυτή επαναλήφθηκε και αναπτύχθηκε εκτενέστερα στην απόφαση

31 — Το Verwaltungsgericht Stuttgart, παραδείγματος χάριν, αναφέρεται στην εντακτική προώθηση του «jackpot» σε σχέση με ορισμένες κληρώσεις, η οποία, κατά την εκτίμηση του αιτούντος δικαστηρίου, «δημιουργεί στο κοινό την εντύπωση –πολύ απέχουσα από την πραγματικότητα– ότι ο καθένας μπορεί να κερδίσει το jackpot» (διάταξη περί παραπομπής στην υπόθεση C-358/07, σ. 9).

32 — Απόφαση Gambelli κ.λπ. (προπαρατεθείσα, σκέψη 69).

Placanica κ.λπ., όταν το Δικαστήριο σημείωσε το γεγονός ότι, κατά τη νομολογία του Corte suprema di cassazione, «ο Ιταλός νομοθέτης ακολουθεί πολιτική αναπτύξεως του τομέα των τυχηρών παιγνίων με σκοπό την αύξηση των φορολογικών εσόδων» και, κατά συνέπεια, οι νομοθετικές ρυθμίσεις του ουδόλως δικαιολογούνται «από λόγους που αφορούν την ανάσχεση της ροής των καταναλωτών προς τα παίγνια ή τη μείωση των προσφερόμενων παιγνίων»³³.

56. Εντούτοις, το Δικαστήριο προέβη σε μια σημαντική διευκρίνιση: αφού υπενθύμισε ότι τόσο το Corte suprema di cassazione όσο και η Ιταλική Κυβέρνηση, προβάλλουν «ως πραγματικό σκοπό της επιμάχης [...] ιταλικής κανονιστικής ρυθμίσεως [...] τη διασφάλιση της ασκήσεως των δραστηριοτήτων τυχηρών παιγνίων αποκλειστικώς εντός ελεγχόμενων κυκλωμάτων προς αποτροπή της εκμεταλλεύσεώς τους για εγκληματικούς σκοπούς ή για απάτες», κατέληξε ότι «[υ]πό το πρίσμα αυτό, μια πολιτική ελεγχόμενης αναπτύξεως του τομέα των τυχηρών παιγνίων μπορεί κάλλιστα να συνάδει με τον σκοπό της προσελκύσεως όσων επιδίδονται σε απαγορευόμενες δραστηριότητες παράνομων παιγνίων και στοιχημάτων προς τις δραστηριότητες που ασκούνται κατόπιν αδείας και βάσει των προβλεπόμενων από τον νόμο κανόνων»³⁴. Πάντως, προς επίτευξη του σκοπού αυτού, «οι επιχειρήσεις που ασκούν δραστηριότητες κατόπιν αδείας πρέπει να προσφέρουν μια αξιόπιστη και, ταυτοχρόνως, ελκυστική εναλλακτική επιλογή σε σχέση με τα παράνομα παίγνια, τούτο δε συνεπάγεται την προσφορά ευρέος φάσματος παιγνίων, την εκτεταμένη προβολή των δραστηριοτήτων τους μέσω της διαφημίσεως και τη χρησιμοποίηση σύγχρονων μεθόδων διανομής»³⁵.

33 — Απόφαση Placanica κ.λπ. (προπαρατεθείσα, σκέψη 54).

34 — Στο ίδιο πνεύμα, βλ. απόφαση Läära κ.λπ. (προπαρατεθείσα, σκέψη 37).

35 — Απόφαση Placanica κ.λπ. (προπαρατεθείσα, σκέψη 55).

57. Με τον τρόπο αυτό, το Δικαστήριο στήριξε τις δραστηριότητες διαφήμισης των κατόχων αποκλειστικών δικαιωμάτων στον τομέα των τυχηρών παιγνίων στην Ιταλία, καθόσον ο περιορισμός στην εφαρμογή του άρθρου 49 ΕΚ αποσκοπούσε στην καταπολέμηση της εγκληματικότητας.

58. Κατά συνέπεια, η απόφαση Placanica κ.λπ. αναγνώρισε απερίφραστα τον συνεπή χαρακτήρα νομοθετικής ρυθμίσεως η οποία σκοπεύει να αποτρέψει απατηλές και εγκληματικές συμπεριφορές στον εν λόγω τομέα και η οποία επιτρέπει συγχρόνως στον φορέα που κατέχει το σχετικό μονοπώλιο να διαφημίζει τη δραστηριότητά του.

59. Όμως, ποια είναι η σωστή αντιμετώπιση, όταν ο σκοπός της εθνικής νομοθετικής ρυθμίσεως έγκειται στο να καταπολεμήσει την εξάρτηση από τα τυχηρά παίγνια και να περιορίσει τις ευκαιρίες επιδόσεως σ' αυτά; Μετά από μια πρώτη ανάγνωση των σκέψεων 69 της αποφάσεως Gambelli κ.λπ. και 54 της αποφάσεως Placanica κ.λπ. θα μπορούσε κανείς να υποθέσει ότι η νομολογία αποκλείει απολύτως τον συνεπή χαρακτήρα ενός κανόνα που σκοπεύει να περιορίσει την πρόσβαση στα τυχηρά παίγνια όταν ο φορέας που κατέχει το μονοπώλιο μπορεί συγχρόνως να διαφημίζει τις υπηρεσίες του. Ωστόσο, μια προσεκτικότερη μελέτη των ανωτέρω αποφάσεων αποκαλύπτει τις ασφαλίστικες δικλείδες ή τις προϋποθέσεις με τις οποίες το Δικαστήριο πλαισίωσε την αρχική αυτή τοποθέτηση. Πράγματι, το Δικαστήριο συμπεριέλαβε ως αποφασιστικό παράγοντα του ασυνεπούς χαρακτήρα το γεγονός ότι οι δραστηριότητες προωθήσεως των τυχηρών

παιγνίων πραγματοποιούνται «με σκοπό την άντληση οφέλους για το δημόσιο ταμείο»³⁶.

60. Το δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ζώνης Ελευθέρων Συναλλαγών (στο εξής: δικαστήριο της ΕΖΕΣ) έχει υιοθετήσει την ίδια πρακτική. Στην απόφασή του Ladbroke κατά Νορβηγίας χρησιμοποίησε το επιχείρημα της ανάγκης η ζήτηση για παίγνια να κατευθυνθεί προς ελεγχόμενες δραστηριότητες στο πλαίσιο καταπολεμήσεως της εξαρτήσεως. Στηριζόμενο στην απόφαση Placanica κ.λπ., θεώρησε ότι είναι συνεπές να χρησιμοποιείται η διαφήμιση προκειμένου να «απομακρύνονται οι παίκτες από παίγνια που δημιουργούν σοβαρή εξάρτηση τα οποία προσφέρονται στο διαδίκτυο ή μέσω άλλων διαύλων που δεν είναι εύκολο να καταργηθούν»³⁷.

61. Η απλή άσκηση διαφημιστικής δραστηριότητας δεν αρκεί για να εμποδίσει την υλοποίηση του στόχου που συνίσταται στον περιορισμό των ευκαιριών επιδόσεως σε παίγνια, εφόσον η εν λόγω διαφήμιση σκοπεύει πράγματι στο να συγκεντρώσει τη ζήτηση του κοινού για τυχηρά παίγνια γύρω από την προσφορά που υπόκειται σε κανόνες και ελέγχεται και όχι στο να αυξήσει τα δημοσιονομικά έσοδα που εισπράττει το κράτος χάρη στο σύστημα αυτό. Το να υφίστανται μονοπώλια ή διοργανωτές τυχηρών παιγνίων κατέχοντες κρατική άδεια και μην έχοντες τη δυνατότητα να διαφημίζουν τις υπηρεσίες τους είναι κατά τη γνώμη μου ανεδαφικό.

36 — Απόφαση Gambelli κ.λπ. (προπαρατεθείσα, σκέψη 69): «Στο μέτρο όμως που οι αρχές κράτους μέλους προτρέπουν και ενθαρρύνουν τους καταναλωτές να μετέχουν σε λαχειοφόρες αγορές, σε τυχηρά παίγνια και σε παίγνια στοιχημάτων με σκοπό την άντληση οφέλους για το δημόσιο ταμείο, οι αρχές του εν λόγω κράτους δεν μπορούν να επικαλούνται τη δημόσια κοινωνική τάξη, την απαιτούσα τη μείωση των προσφερομένων παιγνίων, προς δικαιοσύνη μέτρων όπως αυτά για τα οποία πρόκειται στην κύρια δίκη». Στο ίδιο πνεύμα, η απόφαση Placanica κ.λπ. (προπαρατεθείσα, σκέψη 54) επισημαίνει ότι «ο Ιταλός νομοθέτης ακολουθεί μια πολιτική αναπτύξεως του τομέα των τυχηρών παιγνίων με σκοπό την αύξηση των δημοσίων εσόδων».

37 — Απόφαση της 30ής Μαΐου 2007, E-3/06, σκέψη 54 (ελεύθερη απόδοση).

Για τον λόγο αυτό, προτείνω στο Δικαστήριο να επεκτείνει τη συλλογιστική που υιοθέτησε στην απόφαση *Placanica* κ.λπ. και σε σχέση με το στόχο του περιορισμού των προσφερομένων ευκαιριών για τυχηρά παίγνια, αλλά μόνο εντός του στενού πλαισίου που περιέγραψα ανωτέρω.

62. Ο έλεγχος της πληρώσεως των προϋποθέσεων αυτών εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο. Ωστόσο, στην παρούσα περίπτωση, η απόφαση του *Bundesverfassungsgericht* της 28ης Μαρτίου 2006 προσφέρει ήδη μία ανάλυση του νομοθετικού καθεστώτος και των πρακτικών που ακολουθούνται στον τομέα των τυχηρών παιγνίων στη Γερμανία³⁸.

63. Συγκεκριμένα, στην προπαρατεθείσα απόφαση αναφέρεται ότι «τα στοιχήματα που οργανώνονται από το *Land Bayern* ουδόλως αποσκοπούν στην καταπολέμηση της εξαρτήσεως από τα τυχηρά παίγνια και από τις συμπεριφορές που προσιδιάζουν στην εν λόγω εξάρτηση». Αντίθετα, «η οργάνωση του συστήματος στοιχημάτων επί αθλητικών εκδηλώσεων *ODDSET* έχει σαφώς ως σκοπό, μεταξύ άλλων, την άντληση δημοσιονομικών εσόδων»³⁹. Το δικαστήριο της *Karlsruhe* της προέβη ιδίως στη διαπίστωση αυτή σε σχέση με την εμπορική δραστηριότητα του *ODDSET*, η παρούσα κατάσταση του οποίου «ομοιάζει με την οικονομικά αποτελεσματική [εμπορία] μιας ψυχαγωγικής δραστηριότητας η οποία είναι στην ουσία ανώδυνη»⁴⁰. Επισημαίνει σχετικώς την ύπαρξη μιας διαφημιστικής εκστρατείας ευρείας κλίμακας στο πλαίσιο της οποίας τα τυχηρά παίγνια

παρουσιάζονται ως μια μορφή κοινωνικά αποδεκτής ή και θετικής ψυχαγωγικής δραστηριότητας⁴¹.

64. Από την ανάγνωση της σχολιαζομένης αποφάσεως συνάγεται αναμφισβήτητα ότι το επίμαχο μονοπώλιο δεν πληρούσε, κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών τα οποία αφορούν οι κύριες διαδικασίες, τις απαιτούμενες προϋποθέσεις για να μπορεί να χαρακτηριστεί ως συνεπές και συστηματικό. Κατά το ανώτατο γερμανικό δικαστήριο, η πραγματοποιούμενη διαφήμιση δεν ήταν αρκετά ήπια και δεν σκοπούσε στον περιορισμό των προσφερομένων ευκαιριών επιδόσεως σε τυχηρά παίγνια και στην καταπολέμηση της εξαρτήσεως από αυτά, αλλά μάλλον στην αύξηση των δημοσίων εσόδων.

65. Είναι αληθές ότι, από το 2006 και μετά, υπήρξαν πολλές αλλαγές, τόσο σε επίπεδο νομοθεσίας όσο και σε επίπεδο οργάνωσης. Χάρη στις αλλαγές αυτές, τα *Länder* φιλοδοξούν να ανταποκριθούν στις προϋποθέσεις που διατύπωσε το *Bundesverfassungsgericht*. Το νέο Σύμφωνο των *Länder* σχετικά με τα τυχηρά παίγνια στη Γερμανία, ισχύουν από 1ης Ιανουαρίου 2008, καθώς και μια σειρά μέτρων, ορισμένα από τα οποία επηρεάζουν άμεσα την δραστηριότητα προωθήσεως⁴², ανταποκρίνονται στον στόχο αυτό. Εναπόκειται, ωστόσο, στα εθνικά δικαστήρια να κρίνουν αν η νέα κατάσταση πραγμάτων πρέπει να ληφθεί υπόψη για την επίλυση των ζητημάτων που τίθενται από τον *Markus Stoß* και τους άλλους προσφεύγοντες και, σε καταφατική περίπτωση, να κρίνουν αν η «μεταμόρφωση» που υποτίθεται ότι έλαβε χώρα

38 — Η απόφαση αφορούσε τη νομοθεσία του *Land Bayern*, αλλά μπορεί να καλύψει και άλλα *Länder* τα οποία έχουν θεσπίσει παρόμοια μονοπώλια ως προς τα στοιχήματα επί αθλητικών εκδηλώσεων.

39 — *BVerfG*, *I BvR 1054/01*, σκέψεις 132 και 133.

40 — *Ibidem*, σκέψη 134 (ελεύθερη απόδοση).

41 — *Ibidem*, σκέψη 136.

42 — Κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, η διαφήμιση των στοιχημάτων επί των αθλητικών εκδηλώσεων «*ODDSET*» μειώθηκε τόσο ποσοτικά όσο και ποιοτικά μετά την έκδοση της αποφάσεως. Από την ημερομηνία αυτή και μετά το περιεχόμενο περιορίστηκε στην παροχή πληροφοριών και μόνο και η διαφήμιση αποσύρθηκε, επί παραδείγματι, από τα γήπεδα.

στον τομέα των τυχηρών παιγνίων αρκεί για να γίνει δεκτό ότι πληρούνται οι προαναφερθείσες προϋποθέσεις.

2. Η δυνατότητα προσβάσεως ιδιωτικών επιχειρήσεων στην αγορά άλλων τυχηρών παιγνίων

66. Δεύτερον, το *Verfassungsgericht Gießen* και το *Verfassungsgericht Stuttgart* υποστηρίζουν ότι συνιστά έλλειψη συνοχής, αφενός, το να καθιερώνεται μονοπώλιο ως προς την εκμετάλλευση των λαχειοφόρων αγορών και των στοιχημάτων επί αθλητικών εκδηλώσεων προκειμένου να καταπολεμηθεί η εξάρτηση από τα τυχηρά παίγνια και η εγκληματικότητα και, αφετέρου, να επιτρέπεται παράλληλα σε ιδιωτικές επιχειρήσεις να προσφέρουν στο κοινό άλλα παίγνια τα οποία εμφανίζουν προφανώς εξίσου σοβαρό ή και σοβαρότερο κίνδυνο εξαρτήσεως, όπως είναι τα στοιχήματα επί ιπποδρομιών και οι αυτόματες μηχανές τυχηρών παιγνίων.

67. Στο πλαίσιο αυτό, τίθεται το ερώτημα αν ο έλεγχος αν συμβιβάζονται τα νομικά καθεστώτα που διέπουν τα τυχηρά παίγνια στα κράτη μέλη με το δίκαιο της Ένωσης πρέπει να χωρεί σφαιρικά ή ανά τομέα, για κάθε παίγνιο χωριστά.

68. Οι προσφεύγοντες/ουσες των κυρίων δικών εκτιμούν ότι η νομοθεσία ενός κράτους μέλους που διέπει τα τυχηρά παίγνια πρέπει να παραμένει συνεπής στο σύνολό της και

όχι μόνο στο επίπεδο των κατ' ιδίαν περιορισμών. Επικαλούνται σχετικούς την απόφαση *Gambelli* κ.λπ., από την οποία συνάγουν ότι το Δικαστήριο προέβη σε συνολικό έλεγχο της ιταλικής πολιτικής ως προς τα τυχηρά παίγνια προτού αποφανθεί επί της νομιμότητας ενός συγκεκριμένου περιοριστικού μέτρου.

69. Η πρώτη αυτή εντύπωση από την απόφαση *Gambelli* κ.λπ. είναι εσφαλμένη. Η αναφορά της σκέψεως 69 στη διαφήμιση που αφορά παίγνια διαφορετικά από τα παίγνια που υπόκεινται στο επίμαχο περιοριστικό μέτρο σημαίνει ότι η υπερβολική παρότρυνση προς το κοινό να συμμετάσχει σε ορισμένο παίγνιο (στοιχήματα, λαχεία κ.λπ.) στερεί από το κράτος τη δυνατότητα να επικαλεστεί τον στόχο της καταπολέμησης της εξάρτησης ως προς το παίγνιο αυτό και να δικαιολογήσει τον περιορισμό του ανταγωνισμού στο συγκεκριμένο αυτό πεδίο.

70. Στην απόφαση *Placanica* κ.λπ. που εξέδωσε στη συνέχεια, το Δικαστήριο τοποθετήθηκε με μεγαλύτερη σαφήνεια υπέρ ενός διαφοροποιημένου ελέγχου, διευκρινίζοντας ότι ο έλεγχος πρέπει «να χωρεί χωριστά για καθέναν από τους επιβαλλόμενους με την εθνική νομοθεσία περιορισμούς»⁴³. Το ότι το Δικαστήριο, από τις πρώτες ήδη αποφάσεις του στον τομέα αυτόν, εξετάζει αποκλειστικά τον επίμαχο εκάστοτε περιορισμό, χωρίς να προβαίνει σε συνολική ανάλυση της νομοθεσίας που αφορά όλα τα τυχηρά παίγνια στο οικείο κράτος μέλος, επιβεβαιώνει τη θεωρία αυτή. Στην απόφαση *Schindler*, παραδείγματος χάριν, το Δικαστήριο θεώρησε σύμφωνη προς τη Συνθήκη την απαγόρευση των λαχειοφόρων αγορών την οποία προβλέπει η βρετανική νομοθεσία, χωρίς να εξετάσει το ισχύον στη χώρα νομοθετικό καθεστώς που

43 — Προπαρατεθείσα, σκέψη 49.

διέπει τα στοιχήματα επί αθλητικών εκδηλώσεων, χώρα γνωστή ως μια από τις πλέον φιλελεύθερες στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

διατύπωση που χρησιμοποιεί στις αποφάσεις του υποδηλώνει σαφώς ότι πρόκειται για τομέα όπου τα προβλήματα πρέπει να επιλύονται χωριστά για κάθε περίπτωση.

71. Στο ίδιο πνεύμα, θα υπενθυμίσω την απόφαση της 13ης Ιουλίου 2004, Επιτροπή κατά Γαλλίας⁴⁴, η οποία αφορούσε επίσης περιορισμό στην εφαρμογή του άρθρου 49 ΕΚ, μολονότι ο περιορισμός εκείνος δικαιολογούνταν με βάση λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας: «όσον αφορά το επιχείρημα κατά το οποίο το γαλλικό καθεστώς τηλεοπτικής διαφήμισης είναι ανακόλουθο, καθόσον εφαρμόζεται μόνο στα οινοπνευματώδη ποτά με περιεκτικότητα οινοπνεύματος άνω του 1,2 βαθμού, διέπει μόνον την τηλεοπτική διαφήμιση και δεν ισχύει για τη διαφήμιση του καπνού, αρκεί η απάντηση ότι απόκειται στα κράτη μέλη να καθορίσουν το επίπεδο προστασίας της δημόσιας υγείας και τον τρόπο με τον οποίο θα επιτευχθεί ο σκοπός αυτός» (προπαρατεθείσα απόφαση, σκέψη 33).

72. Σύμφωνα με τις ανωτέρω αποφάσεις, εκτιμώ ότι το νομοθετικό καθεστώς που διέπει τα διάφορα τυχηρά παίγνια σε ένα κράτος μέλος δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται ως σύνολο και ότι κάθε περιορισμός και κάθε παίγνιο πρέπει να εξετάζεται χωριστά⁴⁵. Το Δικαστήριο ουδέποτε υποστήριξε ότι έπρεπε να απελευθερωθούν «όλα ή τίποτε». Η

73. Η ερμηνεία αυτή συνάδει πολύ περισσότερο με την ιδέα που αποτελεί το θεμέλιο της αφορώσας τα τυχηρά παίγνια νομολογίας, σύμφωνα με την οποία πρέπει να αναγνωρίζεται στα κράτη μέλη ορισμένη διακριτική ευχέρεια κατά τον καθορισμό των προϋποθέσεων που είναι αναγκαίες για την προστασία των παικτών και της κοινωνικής τάξεως, σύμφωνα με την δική τους κλίμακα αξιών⁴⁶. Για λόγους ηθικής ή πολιτιστικής τάξεως, τα κράτη μέλη δεν αντιλαμβάνονται με τον ίδιο τρόπο τα διάφορα τυχηρά παίγνια, πράγμα που εξηγεί το γεγονός ότι, ανεξάρτητα από τον κίνδυνο δημιουργίας εξαρτήσεως και χωρίς να τίθεται υπό αμφισβήτηση η ειλικρινής βούληση των δημοσίων αρχών να μεριμνούν για τα συμφέροντα των πολιτών, η συμμετοχή σε ορισμένα παίγνια είναι σε κάποιες χώρες περισσότερο ελεύθερη απ' ό,τι σε άλλες.

74. Εν πάση περιπτώσει και στο περιθώριο του προβληματισμού για το αν ο πρόσφορος ή μη χαρακτήρας των περιοριστικών μέτρων πρέπει να εξετάζεται ανά τομέα ή όχι, φρονώ ότι η νομοθετική επιλογή που συνίσταται στην καθιέρωση μονοπωλίου για ορισμένα παίγνια και στην καθιέρωση ελεύθερης πρόσβασης των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα σε άλλα παίγνια δεν είναι εκ προοιμίου ασυνεπής προς τον στόχο της καταπολέμησης της απάτης ούτε προς τον σκοπό του περιορισμού των προσφερομένων στο κοινό ευκαιριών επιδόσεως σε παίγνια εντός ορισμένου κράτους μέλους, εφόσον οι δημόσιες αρχές εγγυώνται την άσκηση κάποιου ελέγχου των εμπλεκόμενων επιχειρήσεων και εφόσον η προσφορά των παιγνίων που

44 — Υπόθεση C-262/02 (Συλλογή 2004, σ. I-6569).

45 — Επ' αυτού συμφωνώ με την άποψη που εξέφρασε η Επιτροπή στο σημείο 35 των παρατηρήσεών της.

46 — Προπαρατεθείσες αποφάσεις Schindler (σκέψη 61), Zenatti (σκέψη 15), Gambelli κ.λπ. (σκέψη 63), Läära κ.λπ. (σκέψη 14), Placanica κ.λπ. (σκέψη 47) και Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International (σκέψη 57).

καλύπτονται από το μονοπώλιο υπολείπεται αυτής που θα υπήρχε ενδεχομένως αν οι σχετικές υπηρεσίες παρέχονταν από ιδιωτικές επιχειρήσεις⁴⁷.

75. Εξάλλου, ο κίνδυνος δημιουργίας εξαρτήσεων που συνεπάγονται ορισμένα τυχηρά παίγνια δεν συνιστά, κατά τη γνώμη μου, το μοναδικό κριτήριο για την αποτίμηση του κινδύνου που εγκυμονούν τα παίγνια αυτά σε σχέση με τους στόχους της πολιτικής που υιοθετείται στον οικείο τομέα. Μολονότι πολλές μελέτες καταδεικνύουν ότι οι αυτόματες μηχανές παιγνίων και τα καζίνα δημιουργούν συμπεριφορές εξαρτήσεως από τα παίγνια συχνότερα απ' ό,τι τα λαχεία και τα στοιχήματα επί αθλητικών εκδηλώσεων, αυτό δεν σημαίνει ότι οι δύο πρώτες κατηγορίες παιγνίων αντιπροσωπεύουν μεγαλύτερη απειλή για την επίτευξη των σκοπών που αφορούν την καταπολέμηση της εγκληματικότητας (τούτο εξαρτάται από το σε ποιόν τομέα παρατηρείται μεγαλύτερη ροπή στην απάτη σε κάθε χώρα), ή του σκοπού που συνίσταται στη μείωση των ευκαιριών επιδόσεως σε τυχηρά παίγνια. Όπως επισημαίνει ορθώς η Δανική Κυβέρνηση, η διαφορά μεταξύ των δύο ομάδων παιγνίων είναι ότι τα καζίνα και οι αυτόματες μηχανές παιγνίων απαιτούν τη φυσική παρουσία του παίκτη, η οποία δεν είναι απαραίτητη για τη συμμετοχή σε λαχειοφόρους αγορές και σε στοιχήματα επί αθλητικών εκδηλώσεων. Για τον

λόγο αυτό, ακόμη και όταν έχουν χορηγηθεί σε περισσότερες της μιας επιχειρήσεις άδειες για καζίνα (ή για αυτόματες μηχανές παιγνίων), εκάστη εξ αυτών λειτουργεί σε οριοθετημένο έδαφος: η αύξηση της προσφοράς σε σύγκριση με μια κατάσταση μονοπωλίου είναι περιορισμένη. Αντίθετα, η αύξηση του αριθμού των παρόχων παιγνίων τα οποία διатиθενται στο σύνολο του εθνικού εδάφους, όπως οι λαχειοφόροι αγορές ή τα στοιχήματα επί αθλητικών εκδηλώσεων (η διανομή των οποίων, επιπλέον, μπορεί να χωρηθεί μέσω διαδικτύου), θα οδηγούσε σε σημαντική αύξηση του ανταγωνισμού και, πιθανότατα, σε σημαντική αύξηση των ευκαιριών επιδόσεως σε τυχηρά παίγνια.

76. Με βάση τα προεκτεθέντα, παρέλκει και η συγκριτική ανάλυση της πολιτικής σχετικά με τα παίγνια που εγκυμονούν ισοδύναμους κινδύνους εξαρτήσεως. Το αν ένα μονοπώλιο επί ορισμένου παιγνίου συμβιβάζεται με το άρθρο 49 ΕΚ πρέπει να εξετάζεται χωριστά και με γνώμονα τον πρόσφορο χαρακτήρα του και τη συνοχή του σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό.

47 — Στο πνεύμα αυτό, αξίζει να σημειωθεί η απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Ιουνίου 2007, C-170/04, Rosengren κ.λπ. (Συλλογή 2007, σ. I-4071, σκέψη 47), η οποία αφορά το μονοπώλιο διανομής ονοπνευματωδών ποτών στη Σουηδία, όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι ένα κρατικό μονοπώλιο το οποίο δεν περιορίζει την προσφερόμενη ποσότητα ενός επικινδύνου προϊόντος, δεν μπορεί να επιτύχει τον στόχο της καταπολέμησης της εξάρτησης. Ωστόσο, η Γερμανική Κυβέρνηση θεωρεί ότι η προϋπόθεση αυτή πληρούται στην προκειμένη περίπτωση, καθόσον η Staatliche Toto-Lotto-GmbH επιτρέπει τη σύναψη στοιχημάτων μόνο για το τελικό αποτέλεσμα των προγραμματισμένων αθλητικών συναντήσεων ή εκδηλώσεων και ότι η δυνατότητα συνάψεως στοιχημάτων σε σχέση με διάφορα στάδια εξέλιξεως των εν λόγω συναντήσεων ή εκδηλώσεων, όπως είναι ο αριθμός των τερμάτων, των κόρνερ ή των καρτών, για παράδειγμα (σημεία 28 και 61 των παρατηρήσεων της Γερμανικής Κυβέρνησης), που κατά κανόνα παρέχεται από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, δεν υφίσταται εν προκειμένω.

3. Άλλοι παράγοντες

77. Τα αιτούντα δικαστήρια και οι διάδικοι των κυρίων δικών επικαλέστηκαν και άλλα

στοιχεία ή περιστάσεις που θα μπορούσαν να εγείρουν αμφιβολίες ως προς τη συνέπεια του καθεστώτος που διέπει τα παίγνια στη Γερμανία. Στη συνέχεια θα εξετάσω πολύ συνοπτικά τα εν λόγω στοιχεία και τις περιστάσεις.

της, οι διατάξεις αυτές σκοπούν να μειώσουν τα παίγνια στο διαδίκτυο, λόγω του σημαντικού κινδύνου εξαρτήσεως που εγκυμονεί.

α) Το διαδίκτυο επιτρέπει την καταστρατήγηση του μονοπωλίου

β) Δεν προηγήθηκε μελέτη ως προς τη συνοχή και την αναλογικότητα των μέτρων

78. Κατά το Verwaltungsgericht Stuttgart, το κοινό μπορεί να παρακάμψει τον περιορισμό που επιβάλλει στα στοιχήματα επί αθλητικών εκδηλώσεων το γερμανικό μονοπάλιο κάνοντας χρήση των υπηρεσιών που προσφέρουν μέσω του διαδικτύου επιχειρήσεις στις οποίες έχουν χορηγηθεί άδειες σε άλλα κράτη μέλη, γεγονός που «καθιστά προφανή τα όρια και τις αναπόφευκτες ατέλειες των εθνικών μέτρων».

80. Κατά τα αιτούντα δικαστήρια, η συνοχή και η αναλογικότητα των γερμανικών νομοθετικών μέτρων δεν αποδείχθηκε μετά από προηγούμενη εξέταση ως προς τους κινδύνους εξαρτήσεως από το παίγνιο και τα εναλλακτικά μέσα αποφυγής τους, όπως απαιτεί το Δικαστήριο από της εκδόσεως της αποφάσεως Lindman⁴⁸.

79. Όπως αναφέρει η Γαλλική Κυβέρνηση στις παρατηρήσεις της, οι δυσχέρειες τις οποίες αντιμετωπίζει ενδεχομένως ένα κράτος στο έργο του να επιβάλει τη συμμόρφωση προς εθνική νομοθετική ρύθμιση δεν μπορούν να επηρεάσουν την εκτίμηση σχετικά με το συμβατό της εν λόγω ρυθμίσεως προς το κοινοτικό δίκαιο. Ο περιορισμός τον οποίο καθιερώνει η εθνική νομοθεσία συμβιβάζεται ή δεν συμβιβάζεται με τη Συνθήκη και το αν μπορεί εύκολα να υπάρξει συμπεριφορά αντίθετη στους εν λόγω εθνικούς κανόνες δεν έχει καμία σημασία στο πλαίσιο αυτό, κατά μείζονα λόγο επειδή, όπως υπενθυμίζει η Φινλανδική Κυβέρνηση στις παρατηρήσεις

81. Με την προπαρατεθείσα απόφαση, κρίθηκε αντίθετη προς το άρθρο 49 ΕΚ η φινλανδική νομοθετική ρύθμιση που απήλλαξε του φόρου εισοδήματος τα κέρδη λαχειοφόρων αγορών που οργανώνονταν στη Φινλανδία, ενώ υπέβαλε στον εν λόγω φόρο τα κέρδη που προέρχονταν από παίγνια που οργανώνονταν σε άλλα κράτη μέλη και έγινε δεκτό, μεταξύ άλλων, ότι «οι δικαιολογητικοί λόγοι που μπορούν να προβληθούν από ένα κράτος μέλος πρέπει να συνοδεύονται από ανάλυση της σκοπιμότητας και της αναλογικότητας του περιοριστικού μέτρου που λαμβάνεται από το κράτος αυτό», πράγμα που δεν συνέβαινε στην εν λόγω περίπτωση, αφού ο φάκελος που διαβιβάστηκε στο Δικαστήριο από το παραπέμπον δικαστήριο «δεν περιλαμβάνει κανένα στατιστικό ή άλλο στοιχείο που να τεκμηριώνει τη σοβαρότητα

48 — Προπαρατεθείσα.

των κινδύνων από τα τυχερά παιχνίδια ούτε, πολλώ μάλλον, την ύπαρξη ιδιαίτερης συνάφειας μεταξύ των κινδύνων αυτών και της συμμετοχής των υπηκόων του οικείου κράτους μέλους σε λαχειοφόρους αγορές διοργανούμενες σε άλλα κράτη μέλη»⁴⁹.

82. Από την απόφαση αυτή προκύπτει μόνον ότι το βάρος της αποδείξεως όσον αφορά την αναλογικότητα και τη συνοχή των περιορισμών της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών φέρει αποκλειστικώς το κράτος μέλος, ουδέποτε δε το Δικαστήριο επέβαλε να δημοσιευθεί η απόδειξη αυτή πριν από τη θέσπιση της επίμαχης νομοθετικής ρυθμίσεως ή να πραγματοποιηθεί με τη βοήθεια στατιστικών μελετών όπως υποστηρίζει μία από τις προσφεύγουσες⁵⁰.

83. Η σκέψη 50 της προπαρατεθείσης αποφάσεως Placanica κ.λπ. δεν αναιρεί την ανωτέρω διαπίστωση: η ύπαρξη προηγούμενης μελέτης ή έρευνας στηρίζουσας τη δικαιολογία την οποία προβάλλει ένα κράτος μέλος, όπως συνέβη στην ιταλική υπόθεση, συνιστά πλεονέκτημα αλλά δεν αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση. Όπως επισημαίνει ορθώς η Επιτροπή, το γεγονός και μόνο ότι δεν διενεργήθηκε προηγούμενος έλεγχος σχετικά με τη μη προσβολή των θεμελιωδών ελευθεριών που καθιερώνει η Συνθήκη δεν σημαίνει ότι είναι αδύνατο να θεωρηθεί δικαιολογημένη μια εθνική διάταξη εισάγουσα περιορισμό των ελευθεριών αυτών.

γ) Άλλα Länder προβλέπουν εξαιρέσεις από το καθεστώς του μονοπωλίου

84. Οι προσφεύγουσες/οντες των κυριών δικών προβάλλουν επίσης ως στοιχεία ικανά να εγείρουν αμφιβολίες για την συνέπεια του συστήματος ορισμένες αδικαιολόγητες εξαιρέσεις σε σχέση με το σύστημα του μονοπωλίου, όπως την ύπαρξη τεσσάρων αδειών για οργάνωση παιγνίων που χορηγήθηκαν κατά το παρελθόν σε ιδιωτικές επιχειρήσεις από τη Λαϊκή Δημοκρατία της Γερμανίας ή το καθεστώς παραχωρήσεων σε ιδιώτες που ισχύει σήμερα στο Land της Ρηνανίας-Παλατινάτου⁵¹.

85. Αν αποδεικνυόταν η ύπαρξη των εξαιρέσεων αυτών, θα ήταν δύσκολο να θεωρηθεί ότι τέτοιου είδους ιδιαιτερότητες συμβιβάζονται με ένα σύστημα το οποίο υπεραμύνεται της αξίας του περιορισμού του αριθμού των φορέων ή επιχειρήσεων που προσφέρουν παίγνια ως μέσου για τον περιορισμό των διαθέσιμων παιγνίων και για την καταπολέμηση της εγκληματικότητας⁵². Ωστόσο, εναπόκειται στα γερμανικά δικαστήρια να εξετάσουν το ζήτημα αυτό υπό το πρίσμα των επιχειρημάτων των διαδίκων.

51 — Οι προσφεύγοντες/ουσες ανέφεραν επίσης κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι ειδικά το Land Schleswig-Holstein εξέτασε κατά το παρελθόν το ενδεχόμενο να αποσυρθεί από το Σύμφωνο μεταξύ των Länder, προκειμένου να μπορέσει να απελευθερώσει πλήρως τον τομέα των τυχηρών παιγνίων στο έδαφός του.

52 — Το ότι πρόκειται για νομοθετικές ρυθμίσεις που τέθηκαν σε ισχύ σε άλλα Länder δεν καθιστά τους ισχυρισμούς αυτούς άνευ αντικειμένου. Όπως εξέθεσα διεξοδικά στις προτάσεις μου στην υπόθεση, Carmen Media Group, προπαρατεθείσα, η ρύθμιση και η οργάνωση κάθε παιγνίου πρέπει να εξετάζεται αυτοτελώς, αλλά πάντοτε λαμβανομένης υπόψη της καταστάσεως που ισχύει σε εθνικό επίπεδο. Στην προκειμένη περίπτωση, έχοντας κατά νούν την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στο σύνολό της.

49 — Απόφαση Lindman (προπαρατεθείσα, σκέψεις 25 και 26).

50 — Ιδίως ο Markus Stoß.

ΣΤ — *Μερικό συμπέρασμα*

86. Με βάση τα προεκτεθέντα, θεωρώ ότι συμβιβάζεται με το άρθρο 49 ΕΚ κρατικό μονοπώλιο επί ορισμένων τυχηρών παιγνίων το οποίο δεν συνεπάγεται διακρίσεις με βάση την ιθαγένεια ή τη χώρα εγκαταστάσεως, επιδιώκει έναν ή περισσότερους στόχους αναγόμενους στο δημόσιο συμφέρον και είναι ανάλογο και πρόσφορο ή συνεπές προς τους στόχους αυτούς.

87. Η εκτίμηση του αν πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτές εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο. Ωστόσο, κατά την εξέταση που αφορά την ενδεχόμενη έλλειψη συνοχής του μέτρου, πρέπει να λάβει υπόψη τις ειδικές περιστάσεις που περιγράφονται στη συνέχεια.

88. Αφενός, το γεγονός ότι οι κατέχοντες το μονοπώλιο φορείς ενθαρρύνουν τη συμμετοχή στα τυχηρά παίγνια δεν αρκεί για να θεωρηθεί το οικείο νομοθετικό καθεστώς ασυνεπές, εφόσον οι δραστηριότητες προώθησης είναι ήπιες και αποβλέπουν όντως στην καταπολέμηση της εγκληματικότητας ή στη στροφή του πάθους για τα παίγνια προς την κατεύθυνση μιας νομοθετικά ρυθμιζόμενης και ελεγχόμενης προσφοράς και όχι στην αύξηση των κρατικών εσόδων.

89. Αφετέρου, το γεγονός ότι αναγνωρίζεται ότι ιδιωτικοί φορείς προσφέρουν παίγνια ενέχοντα κίνδυνο δημιουργίας εξαρτήσεως πιθανώς εξίσου σοβαρό ή σοβαρότερο απ' ό,τι τα παίγνια που υπόκεινται στο μονοπώλιο δεν είναι απρόσφορο και δεν αντιφάσκει αφεαυτού προς τους σκοπούς δημοσίου συμφέροντος ούτε καθιστά δυσανάλογο προς τον επιδιωκόμενο σκοπό την απόφαση

υπαγωγής των στοιχημάτων και των λαχείων σε καθεστώς κρατικού μονοπωλίου, εφόσον οι δημόσιες αρχές εγγυώνται την άσκηση επαρκούς ελέγχου επί των ιδιωτικών φορέων και εφόσον η προσφορά των παιγνίων που υπόκεινται στο μονοπώλιο παραμένει μικρότερη σε σχέση με αυτήν που θα υπήρχε αν η εν λόγω δραστηριότητα ασκούνταν από ιδιωτικούς φορείς.

VI — Το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα

90. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημά τους, το Verwaltungsgericht Gießen και το Verwaltungsgericht Stuttgart ζητούν από το Δικαστήριο να διευκρινίσει αν είναι δυνατό να εφαρμοστεί η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισεως των αδειών για διοργάνωση στοιχημάτων επί αθλητικών εκδηλώσεων.

91. Στην ουσία ερωτούν αν τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ έχουν την έννοια ότι οι άδειες τις οποίες έχει χορηγήσει ένα κράτος μέλος και η ισχύς των οποίων δεν περιορίζεται στο εθνικό έδαφος παρέχουν στον κάτοχό τους το δικαίωμα να ασκεί την ίδια δραστηριότητα σε άλλο κράτος μέλος, χωρίς να χρειάζεται να λάβει νέα άδεια.

92. Πιστεύω ότι η απάντηση στο δεύτερο αυτό ερώτημα πρέπει να είναι αρνητική με βάση τα εξής τρία στοιχεία: τη σαφή θέση της νομολογίας που αφορά τα μονοπώλια και άλλους περιορισμούς στο άρθρο 49 ΕΚ (1), την αποτυχία των προσπαθειών εναρμονίσεως του τομέα των τυχηρών παιγνίων (2) και, τέλος, την γενίκευση πρακτικών που αντίκειται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη (3).

1. Η νομολογιακή αναγνώριση της νομιμότητας των μονοπωλίων και άλλων περιορισμών της εφαρμογής του άρθρου 49 ΕΚ στον τομέα των παιγνίων

93. Όπως εξέθεσα εκτενώς στον τίτλο V των παρουσών προτάσεων, το Δικαστήριο αναγνωρίζει ρητά και απερίφραστα, καίτοι υπό ορισμένες προϋποθέσεις, τα μονοπώλια και άλλους περιορισμούς ως προς τον αριθμό των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον τομέα των τυχηρών παιγνίων: η προπαρατεθείσα απόφαση *Liga Portuguesa* αποτελεί σαφή επιβεβαίωση της τάσεως αυτής.

94. Από τη στιγμή που γίνεται δεκτή η σχετική δυνατότητα, η ομοιόμορφη λειτουργία – στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης – ενός συστήματος αμοιβαίας αναγνώρισης των αδειών για οργάνωση τυχηρών παιγνίων απλώς δεν έχει θέση. Αν ένα κράτος μέλος το οποίο έχει θεσπίσει καθεστώς μονοπωλίου για τα τυχηρά παίγνια (καθεστώς που κατά τα άλλα είναι σύμφωνο με τις επιταγές της Συνθήκης) όφειλε να λαμβάνει υπόψη τις άδειες που έχουν χορηγηθεί στα άλλα κράτη μέλη της Ένωσης, η προαναφερθείσα νομολογία θα ήταν αδύνατο να εφαρμοστεί και θα στερούνταν νοήματος.

95. Όπως έκρινε το Δικαστήριο στην απόφαση *Säger*⁵³, οι περιορισμοί στην ελεύθερη

παροχή υπηρεσιών μπορούν να δικαιολογηθούν με βάση λόγους αναγόμενους στο γενικό συμφέρον, εφόσον «το συμφέρον αυτό δεν διασφαλίζεται από τους κανόνες στους οποίους υπόκειται ο πάροχος υπηρεσιών στο κράτος μέλος όπου είναι εγκατεστημένος». Αν, λαμβανομένων υπόψη των κριτηρίων που ορίζονται στη νομολογία, μια εθνική νομοθετική ρύθμιση η οποία έχει υιοθετήσει καθεστώς μονοπωλίου για συγκεκριμένο λόγο αναγόμενο στο δημόσιο συμφέρον κρίνεται θεμιτή και συνάδει προς τη Συνθήκη, είναι προφανώς αδύνατο να υποστηριχθεί ότι μια άλλη χώρα, η οποία γνωρίζει μεγαλύτερη ελευθερία στην αγορά της, προσφέρει στους πολίτες της το ίδιο επίπεδο προστασίας όσον αφορά το δημόσιο αυτό συμφέρον (ιδίως, αν ληφθούν επιπλέον υπόψη οι πολιτιστικές ή και ηθικές διαφορές στις αντιλήψεις που επικρατούν σχετικά στα οικεία κράτη). Σε αντίθετη περίπτωση, η λύση του μονοπωλίου θα ήταν δυσανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό και, κατά συνέπεια, παράνομη. Επομένως, η αμοιβαία αναγνώριση, ακόμη και με τις προφυλάξεις της αποφάσεως *Säger*, δεν συμβιβάζεται με την ισχύουσα νομολογία.

96. Θεωρητικά μόνο, θα μπορούσε κανείς να ταχθεί υπέρ της αμοιβαίας αναγνώρισεως αδειών μεταξύ κρατών μελών τα οποία διατηρούν τις αγορές τους εξίσου ανοικτές στο τομέα των τυχηρών παιγνίων και τα οποία έχουν όμοια συστήματα αδειών επιδιώκοντα τον ίδιο σκοπό. Ωστόσο, η πραγματική κατάσταση που επικρατεί στον εν λόγω τομέα και η απουσία εναρμόνισης καθιστούν μη βιώσιμη την εν λόγω μερική αμοιβαία αναγνώριση⁵⁴.

54 — Βλ. επ' αυτού, Korte S., «Das Gambelli-Urteil des EuGH: Meilenstein oder Rückschritt in der Glücksspielerrechtsprechung?», *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*. 23. Jahrg. (2004), τεύχος 12, σ. 1452. Ακόμη και χωρίς μονοπώλιο, οι διαφορές στο επίπεδο αυστηρότητας των κανόνων που διέπουν τις ιδιωτικές επιχειρήσεις θα προκαλούσε έναν ανεπιθύμητο «ανταγωνισμό προς τα κάτω» («race to the bottom»), μια προοδευτική μείωση των εν λόγω κανόνων εκ μέρους των κατ' ιδίαν κρατών, με σκοπό την προσέλκυση των επιχειρήσεων στο έδαφός τους [Little A. «Regulatory perspectives on the future of interactive gambling in the internal market», *European Law Review*, τόμος 33 (2008), n° 2, σ. 226].

53 — Προπαρατεθείσα (σκέψη 15).

2. Η απουσία εναρμόνισης

97. Δεύτερον, η αμοιβαία αναγνώριση δεν είναι δυνατή προφανώς ενόσω δεν υπάρχει κοινοτική εναρμόνιση του τομέα των τυχηρών παιγνίων, η οποία δεν προβλέπεται να πραγματοποιηθεί στο εγγύς μέλλον. Τα σημεία 144 έως 148 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Ruiz-Jarabo Colomer στην υπόθεση Placanica κ.λπ. αντανακλούν πιστά μια τέτοια επιθυμία, η οποία κατά τον χρόνο εκείνο δεν ήταν ακόμη εντελώς ανεδαφική – παρά την αποτυχία πολλών προηγούμενων προσπαθειών – χάρη στο περιεχόμενο της λεγόμενης προτάσεως οδηγίας «Bolkenstein»⁵⁵ για τις υπηρεσίες.

98. Πάντως, το τελικό κείμενο της οδηγίας περί υπηρεσιών δεν περιέλαβε στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας τα τυχηρά παίγνια⁵⁶, «λαμβάνομένου υπόψη του ειδικού χαρακτήρα των δραστηριοτήτων αυτών που συνεπάγεται την εφαρμογή, από τα κράτη μέλη, πολιτικών σχετικών με τη δημόσια τάξη και την προστασία των καταναλωτών»⁵⁷.

99. Ο αποκλεισμός αυτός των τυχηρών παιγνίων ουδόλως επηρεάζει την εφαρμογή της ελευθερίας εγκαταστάσεως και παροχής υπηρεσιών στον εν λόγω τομέα⁵⁸ και δεν παρέχει

στα κράτη μέλη ευρύτερο πεδίο δράσεως σε σχέση με αυτό που τους έχει αναγνωριστεί μέχρι σήμερα από το Δικαστήριο μέσω της ερμηνείας των Συνθηκών. Ωστόσο, κατόπιν της σαφούς αυτής εκφράσεως της βουλήσεως του κοινοτικού νομοθέτη, δεν μπορεί να διατηρείται ούτε καν η ελπίδα, τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα, ότι θα υπάρξει εναρμόνιση στον οικείο τομέα. Χωρίς δε εναρμόνιση, είναι δύσκολο να διασφαλιστεί η αμοιβαία αναγνώριση των αδειών στον τομέα των τυχηρών παιγνίων.

100. Η αλήθεια είναι ότι η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, καίτοι ελκυστική, δεν αποτελεί σε καμία περίπτωση τη «μαγική λύση»⁵⁹. Σε ορισμένους τομείς, οι τεράστιες διαφορές μεταξύ των νομοθεσιών των κρατών μελών καθιστούν αδύνατη την εφαρμογή της αρχής αυτής η οποία, παρά τις εξαιρετικές δυνατότητές της ως μέσου για την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς, είναι, ως εκ της φύσεώς της, ένα μέσο το οποίο έχει τα όριά του⁶⁰.

101. Επομένως, ενόσω δεν έχει χωρήσει εναρμόνιση, θα εξακολουθήσουν να υφίστανται περιορισμοί στην εφαρμογή της ελεύθερης κυκλοφορίας. Ο ρόλος της νομολογίας συνίσταται στον καθορισμό και στην οριοθέτηση των περιορισμών οι οποίοι, στον μη εναρμονισμένο αυτό τομέα, συμβιβάζονται με τη Συνθήκη.

55 — Από το όνομα του επιτρόπου που την υπέβαλε.

56 — Άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο η', της οδηγίας περί υπηρεσιών.

57 — Εικοστή πέμπτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας περί υπηρεσιών.

58 — Τα τυχηρά παίγνια εξακολουθούν να αποτελούν υπηρεσία για τους σκοπούς της Συνθήκης (απόφαση Schindler, προπαρατεθείσα, σκέψη 25).

59 — Βλ., σχετικώς, Barnard C., *The substantive Law of the EU. The four freedoms*, Oxford University Press, δεύτερη έκδοση, 2007, σ. 591.

60 — Βλ., επίσης, Hatzopoulos V., *Le principe communautaire d'équivalence et de reconnaissance mutuelle et de libre prestation de services*, Διδακτορική διατριβή, υποβλήθηκε και υποστηρίχθηκε δημόσια στις 6 Δεκεμβρίου 1997, Université Robert Schuman de Strasbourg, σ. 158.

102. Η οδηγία περί υπηρεσιών καταδεικνύει ότι, αν θέλουμε οι αρχές του κράτους μέλους όπου παρέχεται η υπηρεσία να αναγνωρίζουν τους ελέγχους που πραγματοποιούνται στη χώρα εγκατάστασης του παρόχου υπηρεσιών, θα πρέπει να τους παρέχουμε τα μέσα για να το πράττουν με τις καλύτερες δυνατές εγγυήσεις. Για τον σκοπό αυτό, ολόκληρο το κεφάλαιο VI (άρθρα 28 έως 36) της οδηγίας είναι αφιερωμένο στη ρύθμιση της διοικητικής συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών, η οποία περιλαμβάνει την υποχρέωση ανταλλαγής πληροφοριών σχετικά με τους παρόχους υπηρεσιών, μια σαφή κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των εμπλεκόμενων κρατών μελών, καθώς και ένα μηχανισμό προειδοποίησης.

103. Το επίπεδο αυτό συνεργασίας δεν υφίσταται σήμερα στον τομέα των παιγνίων, όπου, αντίθετα, έχουν διαδοθεί ευρέως ορισμένες πρακτικές που αντίκεινται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη.

3. Οι πρακτικές που αντίκεινται στην αμοιβαία εμπιστοσύνη

104. Τρίτον, οι υποθέσεις που εκκρεμούν σήμερα ενώπιον του Δικαστηρίου αποκαλύπτουν την ύπαρξη εθνικών πρακτικών που

μπορούν αφεαυτών να εξουδετερώσουν την αμοιβαία εμπιστοσύνη (άρθρο 10 ΕΚ) στην οποία θα έπρεπε να θεμελιωθεί η ενδεχόμενη εναρμόνιση του τομέα ή, τουλάχιστον, το σύστημα αμοιβαίας αναγνώρισης των αδειών στον τομέα των παιγνίων⁶¹. Αναφέρομαι στην μέθοδο που συνίσταται στη χορήγηση εξωχωρίων (off-shore) αδειών, η οποία χρησιμοποιείται, για παράδειγμα, από τις αρχές της Μάλτας ή του Γιβραλτάρ. Το ζήτημα τίθεται ιδιαίτερος στο πλαίσιο της υποθέσεως, Carmen Media Group, όπου θα το εξετάσω διεξοδικότερα. Ωστόσο, η πραγματικότητα αυτή αποτελεί εν προκειμένω ένα πρόσθετο επιχείρημα όσον αφορά την ανάγκη αποκλεισμού της αμοιβαίας αναγνώρισης, η οποία δεν είναι δυνατό να υπάρξει υπό καθεστώς μη τηρήσεως της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών.

4. Μερικό συμπέρασμα

105. Εν κατακλείδι, η απουσία εναρμόνισης, η γενίκευση της εκδόσεως εξωχωρίων αδειών και η νομολογιακή αναγνώριση των μονοπωλίων και άλλων περιορισμών στον τομέα των παιγνίων με οδηγούν στο συμπέρασμα ότι, στην παρούσα φάση εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου και της νομολογίας, δεν είναι βιώσιμο ένα σύστημα αμοιβαίας αναγνώρισεως των αδειών στον εν λόγω τομέα.

VII — Πρόταση

106. Λαμβανομένων υπόψη των προηγούμενων σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα του Verwaltungsgericht Gießen και του Verwaltungsgericht Stuttgart ως εξής:

61 — Βλ. τις προτάσεις στην υπόθεση Placanica κ.λπ. (προπαρατεθείσα, σημείο 128)

«1) Το άρθρο 49 ΕΚ έχει την έννοια ότι δεν αντίκειται στην ύπαρξη κρατικού μονοπωλίου ως προς ορισμένα τυχηρά παίγνια (όπως, παραδείγματος χάριν, τα στοιχήματα επί αθλητικών εκδηλώσεων),

— ακόμη και αν οι κατέχοντες το εθνικό μονοπώλιο φορείς ενθαρρύνουν τη συμμετοχή στα εν λόγω τυχηρά παίγνια, εφόσον οι δραστηριότητες προώθησης είναι ήπιες και αποβλέπουν όντως στην καταπολέμηση της εγκληματικότητας ή στη συγκέντρωση της ζήτησεως εκεί όπου υπάρχει μια νομοθετικά ρυθμιζόμενη και ελεγχόμενη προσφορά και όχι στην αύξηση των κρατικών εσόδων,

— και ακόμη και αν ιδιωτικοί φορείς προσφέρουν δυνάμει σχετικής αδείας παίγνια ενέχοντα κίνδυνο δημιουργίας εξαρτήσεως πιθανώς εξίσου σοβαρό ή σοβαρότερο απ' ό,τι τα παίγνια που υπόκεινται στο μονοπώλιο (όπως είναι τα στοιχήματα επί ιπποδρομιών ή οι αυτόματες μηχανές παιγνίων), εφόσον οι δημόσιες αρχές εγγυώνται την άσκηση επαρκούς ελέγχου επί των ιδιωτικών φορέων και εφόσον η προσφορά των παιγνίων που υπόκεινται στο μονοπώλιο παραμένει μικρότερη σε σχέση με αυτήν που θα υπήρχε αν η εν λόγω δραστηριότητα ασκούνταν από ιδιωτικούς φορείς.

Εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτές, οι περιστάσεις της παρούσης διαφοράς που περιγράφηκαν από τους διαδίκους δεν απαγορεύουν συνεπή και συστηματική κατά την έννοια της νομολογίας πολιτική περί παιγνίων. Ο σχετικός έλεγχος εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο.

2) Τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ έχουν την έννοια ότι οι άδειες τις οποίες έχουν χορηγήσει οι αρμόδιοι φορείς ενός κράτους μέλους για τη διοργάνωση στοιχημάτων επί αθλητικών εκδηλώσεων, η ισχύς των οποίων δεν περιορίζεται στο έδαφός του, δεν επιτρέπουν στον κάτοχο της αδείας ούτε στους τρίτους που ενεργούν κατά παραχώρηση από αυτόν να προσφέρουν και να συνάπτουν συμβάσεις στο έδαφος άλλων κρατών μελών».