ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ ANTONIO LA PERGOLA

της 4ης Μαρτίου 1999 *

Περιεχόμενα

I — Τα προδικαστικά ερωτήματα που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο, το νομικό πλαίσιο και το ιστορικό της διαφοράς της κύριας δίκης ..... I - 6070

II — Νομική εκτίμηση ..... I - 6073

Οι αρχές που διατύπωσε το Δικαστήριο στην υπόθεση Schindler ..... I - 6073

Απαντήσεις στο πρώτο και στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα καθώς και στο στοιχείο α' του τρίτου ερωτήματος ..... I - 6076

Εμπίπτει η υπό κρίση περίπτωση στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 30 επ. της Συνθήκης; ..... I - 6079

Θίγει το μονοπώλιο του RAY την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων; ..... I - 6081

Δυνατότητα εφαρμογής των διατάξεων της Συνθήκης περί του δικαιώματος εγκαταστάσεως ή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών ..... I - 6085

Συνάδει ο φινλανδικός νόμος περί τυχερών παιγνίων προς τα άρθρα 90, παράγραφος 1, και 59 της Συνθήκης; ..... I - 6087

Απάντηση στο στοιχείο β' του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος: ..... I - 6090

A — Λόγοι που δικαιολογούν πιθανώς τους περιορισμούς που επιβάλλει ο φινλανδικός νόμος στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων ..... I - 6090

B — Λόγοι που δικαιολογούν πιθανώς τους περιορισμούς που επιβάλλει η φινλανδική νομοθεσία στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών: ..... I - 6091

i) Εφαρμόζεται η απαγόρευση εγκαταστάσεως και εκμεταλλεύσεως των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων στη Φινλανδία κατά τρόπο επαγόμενο διακρίσεις; ..... I - 6091

ii) Υπάρχουν εν προκειμένω επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος ικανοί να έχουν ως αποτέλεσμα να συνάδει η επίμαχη νομοθεσία προς το άρθρο 59 της Συνθήκης; ..... I - 6091

iii) Είναι η απαγόρευση εγκαταστάσεως και εκμεταλλεύσεως των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων στη Φινλανδία αντικειμενικά αναγκαία προκειμένου να διασφαλιστεί η υλοποίηση των επιδιωκομένων σκοπών; ..... I - 6095

iv) Συνάδει η απαγόρευση εγκαταστάσεως και εκμεταλλεύσεως των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων ..... I - 6098

III — Πρόταση ..... I - 6103

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

I — Τα προδικαστικά ερωτήματα που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο, το νομικό πλαίσιο και το ιστορικό της διαφοράς της κύριας δίκης

1. Με τα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε, το Vaasan hovioikeus ζητεί από το Δικαστήριο να διευκρινίσει τις αρχές που διατύπωσε με την απόφαση Schindler [1]. Ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου εκκρεμεί η έφεση που ασκήθηκε κατά της αποφάσεως του πταισματοδικείου με την οποία επιβλήθηκε στον M. Läärä, πρόεδρο του διοικητικού συμβουλίου της εταιρίας Oy Transatlantic Software Ltd (στο εξής: TSL), ποινική κύρωση λόγω παραβάσεως των διατάξεων του άρθρου 6 του Arpajaislaki [2] (φινλανδικού νόμου περί τυχερών παιγνίων· βλ. κατωτέρω, σημεία 2 και 5).

2. Ο νόμος περί τυχερών παιγνίων εξαρτά τη χορήγηση διοικητικής αδείας για τη διοργάνωση λαχειοφόρων αγορών, στοιχημάτων και δραστηριοτήτων καζίνου καθώς και για την εκμετάλλευση μηχανημάτων τυχερών παιγνίων και άλλων μηχανημάτων παιγνίων που παρέχουν στον παίκτη τη δυνατότητα, έναντι καταβολής χρηματικού ποσού, να λαμβάνει ως κέρδος χρήματα, αγαθά ή άλλα έχοντα χρηματική αξία οφέλη ή, ακόμη, μάρκες δυνάμενες να ανταλλάσσονται με χρήματα. Ο κάτοχος αδείας εκμεταλλεύσεως μιας από τις προαναφερθείσες δραστηριότητες υποχρεούται να συλλέγει χρήματα για αφιλοκερδείς και, πάντως, μη κερδοσκοπικούς σκοπούς (βλ. άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 2). Ειδικότερα, προκειμένου να περιοριστεί η ενδεχόμενη άντληση κέρδους από την εκμετάλλευση του πάθους του παιχνιδιού [3], η θέση στη διάθεση του κοινού, έναντι αμοιβής, μηχανημάτων τυχερών παιγνίων και η άσκηση δραστηριότητας καζίνου αποτελούν αντικείμενο *αποκλειστικής* αδείας, η οποία έχει χορηγηθεί σε οργανισμό δημοσίου δικαίου, συσταθέντα ειδικά για τον σκοπό αυτό. Η χορήγηση της αδείας αυτής έχει ως σκοπό τη συλλογή χρημάτων προς επίτευξη διαφόρων σκοπών γενικού συμφέροντος, όπως είναι η προαγωγή της δημόσιας υγείας, η προστασία των παιδιών, η αρωγή των ατόμων με ειδικές ανάγκες, των ηλικιωμένων ή των αναπήρων, η εκπαίδευση των νέων, η διοργάνωση της προστασίας της ανθρώπινης ζωής και της διασώσεως ανθρώπων σε περιπτώσεις μεγάλων καταστροφών, η δημιουργία θερέτρων στα οποία μπορούν να έχουν πρόσβαση όλοι οι ενδιαφερόμενοι και η προαγωγή της ισότητας όσον αφορά τις διακοπές, καθώς και η θεραπεία του αλκοολισμού και της τοξικομανίας (βλ. άρθρο 3, παράγραφοι 3 και 4). Η άνευ αδείας διοργάνωση τυχερών παιγνίων επισύρει χρηματική ποινή ή ποινή φυλακίσεως έως και έξι μηνών (βλ. άρθρο 6, παράγραφος 1). Όπως παρατηρεί το αιτούν δικαστήριο, υπάρχουν αμφιβολίες ως προς το εάν τα μηχανήματα τυχερών παιγνίων στην περίπτωση των οποίων η δυνατότητα αντλήσεως κέρδους δεν εξαρτάται μόνον από την τύχη αλλά, εν όλω ή εν μέρει, από την επιδεξιότητα του παίκτη εμπίπτουν επίσης στο πεδίο εφαρμογής του νόμου περί τυχερών παιγνίων, όπως περιγράφηκε ανωτέρω [4].

3. Ο οργανισμός δημοσίου δικαίου στον οποίο χορηγήθηκε η εν λόγω αποκλειστική

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

2 — Νόμος 491, της 1ης Σεπτεμβρίου 1965, όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα.

3 — Βλ. το σχέδιο νόμου 142/1964 που κατήρτισε η Φινλανδική Κυβέρνηση με σκοπό τη θέσπιση ρυθμίσεως περί των τυχερών παιγνίων.

4 — Η φινλανδική νομοθεσία επιτρέπει, πάντως, σε οποιονδήποτε έχει τη δυνατότητα ασκήσεως οικονομικής δραστηριότητας να θέτει στη διάθεση του κοινού, στις εγκαταστάσεις του, συσκευές ψυχαγωγίας, οι οποίες παρέχουν στους παίκτες ως κέρδος απλώς και μόνο τη δυνατότητα να παίξουν εκ νέου, δωρεάν, ή την παράταση της διάρκειας του παιχνιδιού (βλ. τον νόμο 164, της 10ης Φεβρουαρίου 1995, περί των συσκευών ψυχαγωγίας).

άδεια είναι ο Raha-automaattiyhdistys [5] (οργανισμός εκμεταλλεύσεως μηχανημάτων τυχερών παιγνίων, στο εξής: RAY), ο οποίος συστάθηκε το 1937 και μέλη του οποίου είναι σήμερα 96 οργανισμοί που αναπτύσσουν δραστηριότητα, σε εθνικό επίπεδο, στους τομείς της υγείας και των κοινωνικών δραστηριοτήτων. Σκοπός του RAY είναι η συλλογή χρημάτων προς επίτευξη των σκοπών που αναφέρονται στο άρθρο 3, παράγραφος 4, του νόμου περί των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων (βλ. ανωτέρω, σημείο 2). Επτά από τα δεκατέσσερα μέλη του διοικητικού συμβουλίου του RAY (στα οποία συμπεριλαμβάνονται ο πρόεδρος και ο πρώτος αντιπρόεδρος) ορίζονται από το Συμβούλιο της Επικρατείας και τρία άλλα μέλη εκπροσωπούν, αντιστοίχως, τον Υπουργό Κοινωνικών Υποθέσεων και Υγείας, τον Υπουργό Εσωτερικών και τον Υπουργό Οικονομικών [6]. Επιπλέον, ο RAY έχει δικαίωμα κατασκευής και πωλήσεως μηχανημάτων τυχερών παιγνίων και συσκευών ψυχαγωγίας [7]· πράγματι, ο οργανισμός αυτός χρησιμοποιεί μηχανήματα που κατασκευάζει ο ίδιος. Μέσω της θυγατρικής του, Pelika RAY Oy, ο RAY αναπτύσσει δραστηριότητα επίσης στη (μη αποκλειστική) αγορά της εκμεταλλεύσεως των συσκευών ψυχαγωγίας και των τζουκ-μποξ [8]. Τέλος, με απόφαση του υπουργικού συμβουλίου της 14ης Νοεμβρίου 1996, χορηγήθηκε επιπλέον στον RAY άδεια ασκήσεως δραστηριότητας καζίνου στο Ελσίνκι επί πέντε έτη. Η εν λόγω άδεια, που είναι, μέχρι σήμερα, στη Φινλανδία η μοναδική αυτού του είδους, ορίζει τον μέγιστο αριθμό παιγνίων και μηχανημάτων που επιτρέπεται να λειτουργούν (50 τραπέζια ρουλέτας και άλλα παίγνια καθώς και 300 μηχανήματα τυχερών παιγνίων) και προβλέπει τα κατάλληλα μέτρα εποπτείας.

4. Όπως διευκρίνισαν οι φινλανδικές αρχές απαντώντας σε ερώτηση του Δικαστηρίου, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 21, δεύτερο εδάφιο, του Πρωτοκόλλου περί του Οργανισμού ΕΚ του Δικαστηρίου, ο RAY έχει καθορίσει τους γενικούς όρους που ισχύουν στις συμβατικές σχέσεις με τις επιχειρήσεις όπου είναι εγκατεστημένα ένα ή περισσότερα μηχανήματα τυχερών παιγνίων (π.χ., μπαρ, εστιατόρια, υπεραγορές, περίπτερα, πρατήρια υγρών καυσίμων και αίθουσες αναμονής των σιδηροδρομικών σταθμών). Σύμφωνα με αυτούς τους γενικούς όρους, η οικεία επιχείρηση οφείλει: α) να διασφαλίζει ότι οι παίκτες κάτω των 15 ετών δεν χρησιμοποιούν τα μηχανήματα τυχερών παιγνίων παρά μόνον εφόσον συνοδεύονται από ενήλικο μέλος της οικογενείας τους [9] και β) εφόσον παρίσταται ανάγκη, να καταρτίζει ειδικό σχέδιο εποπτείας. Επιπλέον, οι εν λόγω επιχειρήσεις υποχρεούνται εκ του νόμου: α) να γνωστοποιούν στον διευθυντή της αστυνομίας της περιφερείας τους την εγκατάσταση στους χώρους τους μηχανημάτων τυχερών παιγνίων, πριν από τη θέση τους σε λειτουργία, και β) σε περίπτωση αιτιολογημένου αιτήματος εκ μέρους του εν λόγω διευθυντή της αστυνομίας, να ζητούν τη χορήγηση διοικητικής αδείας για την εκμετάλλευση των επιμέρους μηχανημάτων τυχερών παιγνίων. Ο έλεγχος της τηρήσεως των διατάξεων που ισχύουν στον τομέα αυτό απόκειται στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Εσωτερικών, το οποίο ορίζει επίσης το μέγιστο ύψος των διακυβευμάτων [το οποίο ανέρχεται σήμερα σε 5 φινλανδικά μάρκα (FIM), ήτοι σε 1 περίπου ευρώ] [10].

5. Δυνάμει της συμβάσεως που συνήψε, στις 25 Ιανουαρίου 1996, με την εταιρία αγγλικού δικαίου Cotswold Microsystems Ltd (στο εξής: CML), η TSL έχει αποκλειστικό

5 — Βλ. άρθρο 1, παράγραφος 3, της Raha-automaatti-asetus (κανονιστικής αποφάσεως 676 της 29ης Δεκεμβρίου 1967 περί των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων, όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα).

6 — Βλ. άρθρα 6, παράγραφος 1, και 16, παράγραφος 1, της Raha-automaatti-asetus (όπ.π., υποσημείωση 5).

7 — Βλ. άρθρο 6, παράγραφος 1, της Raha-automaatti-asetus (όπ.π., υποσημείωση 5).

8 — Βλ. την ιστοσελίδα του RAY (διεύθυνση στο διαδίκτυο: http://www.ray.fi/english/briefly/default.htm).

9 — Η φράση αυτή επαναλαμβάνει, εξάλλου, το περιεχόμενο του άρθρου 3 της Raha-automaatti-asetus (όπ.π., υποσημείωση 5).

10 — Βλ. άρθρα 2 και 34 της Raha-automaatti-asetus (όπ.π., υποσημείωση 5).

δικαίωμα εγκαταστάσεως και εκμεταλλεύσεως εντός της φινλανδικής επικράτειας των συσκευών που διατίθενται στο εμπόριο από τη CML και τις οποίες η εταιρία αυτή θέτει στη διάθεση της TSL [11]. Πρόκειται για αυτόματες συσκευές ψυχαγωγίας, που αποδίδουν κέρδη μικρής χρηματικής αξίας. Η εν λόγω σύμβαση προβλέπει ότι η TSL εισπράττει, ως αμοιβή για την υπηρεσία που παρέχει στη CML, προμήθεια, το ύψος της οποίας υπολογίζεται σε συνάρτηση προς το κέρδος που αντλείται από τα μηχανήματα και το οποίο καθορίζεται από χωριστή σύμβαση συναφθείσα μεταξύ των ιδίων συμβαλλομένων. Κατά τους μήνες που ακολούθησαν τη σύναψη της συμβάσεως, η TSL εγκατέστησε στους χώρους της και έθεσε στη διάθεση της πελατείας της 10 συσκευές Golden Shot [12]. Με απόφαση της 17 Σεπτεμβρίου 1996, το Jyväskylan Käräjäooikeus, αποδεχόμενο την άποψη της Εισαγγελικής Αρχής, επέβαλε στον M. Läärä πρόστιμο και διέταξε να περιέλθουν οι κατασχεθείσες συσκευές, που ανήκαν στην εταιρία CML, και τα περιεχόμενα σ'αυτές χρηματικά ποσά στην κυριότητα του Δημοσίου [13].

11 — Κατά την παράγραφο 7 της αγγλικής αποδόσεως της εν λόγω συμβάσεως, η TSL «is the exclusive representative of the CM[L]-machines». Η παράγραφος 8 της συμβάσεως αυτής προβλέπει ότι η TSL έχει το δικαίωμα να συνάπτει, μεταξύ άλλων, με τους διαχειριστές εμπορικών καταστημάτων, συμφωνίες σχετικές με την εγκατάσταση των προϊόντων που αφορά η σύμβαση.

12 — Από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι η δυνατότητα αντλήσεως κέρδους από τα παιχνίδια για τα οποία χρησιμοποιείται το μηχάνημα AWP (amusement-with-prizes) «Golden Shot» εξαρτάται από τη θέση στην οποία ακινητοποιούνται οι κύλινδροι που περιστρέφονται μέσα στο μηχάνημα και οι οποίοι φέρουν εικόνες φρούτων. Όταν οι κύλινδροι ακινητοποιούνται σε θέση που προβλέπεται από την κλίμακα των κερδών, ανεξαρτήτως του εάν ακινητοποιούνται από μόνοι τους ή από παίκτη που κατορθώνει, χρησιμοποιώντας ένα μοχλό, να τους ακινητοποιήσει ή να τους φέρει στη θέση αυτή, το μηχάνημα αποφέρει στον παίκτη κέρδος, το ύψος του οποίου δεν μπορεί να υπερβεί, ανά παιχνίδι, τα 200 FIM (ποσό που αντιστοιχεί σε 40 ευρώ) για διακύβευμα που κυμαίνεται μεταξύ 1 και 5 FIM (ήτοι, αντιστοίχως, 0,20 και 1 ευρώ). Στις γραπτές παρατηρήσεις που υπέβαλαν ενώπιον του Δικαστηρίου, ο M. Läärä, η TSL και η CML ισχυρίστηκαν ότι αυτή η αναλογία μεταξύ του ποσού του διακυβεύματος και του ποσού του κλήρου είναι η ίδια με εκείνη που ισχύει στην περίπτωση των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων τα οποία εκμεταλλεύεται ο RAY.

13 — Κατά τον τίτλο 2, άρθρο 16, παράγραφος 2, του φινλανδικού Ποινικού Κώδικα, κάθε αντικείμενο που ανήκει στον αυτουργό αξιόποινης πράξεως ή σε συνεργό του και χρησίμευσε για την εκτέλεση της πράξεως αυτής ή κατασκευάστηκε ή αποκτήθηκε αποκλειστικά για τον σκοπό αυτό μπορεί να δημευθεί.

6. Στο πλαίσιο της εφέσεως που άσκησε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, ο M. Läärä υποστήριξε, μεταξύ άλλων, ότι η φινλανδική νομοθεσία περί τυχερών παιγνίων αντιβαίνει προς τους κοινοτικούς κανόνες που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και των υπηρεσιών. Ειδικότερα, ισχυρίστηκε ότι η χορήγηση στον RAY του αποκλειστικού δικαιώματος εκμεταλλεύσεως των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων εντός της εθνικής επικράτειας συνιστά δυσανάλογο μέτρο σε σχέση με τον σκοπό της καταπολεμήσεως των οφειλομένων στο πάθος του παιχνιδιού καταχρήσεων και της φοροδιαφυγής. Αντίθετα προς το Πταισματοδικείο, το Vaasan hovioikeus θεώρησε σκόπιμο να ζητήσει από το Δικαστήριο να του παράσχει τα ερμηνευτικά στοιχεία που είναι αναγκαία για την επίλυση της διαφοράς, υποβάλλοντας τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Πρέπει η απόφαση του Δικαστηρίου της 24ης Μαρτίου 1994 στην υπόθεση C-275/92 [Schindler], να θεωρηθεί ως αφορώσα υπόθεση αντίστοιχη προς την υπό κρίση (βλ. την απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 1982 στην υπόθεση 283/81, Srl Cilfit και Lanificio di Gavardo SpA κατά Υπουργείου Υγείας) και, συνεπώς, πρέπει να ερμηνευθούν οι διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ στην υπό κρίση υπόθεση κατά τον ίδιο τρόπο όπως και στην προμνημονευθείσα υπόθεση;

Σε περίπτωση που η απάντηση στο πρώτο ερώτημα είναι εν όλω ή εν μέρει αρνητική, το Vaasan hovioikeus υποβάλλει τα ακόλουθα ερωτήματα:

2) Έχουν οι διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και των υπηρεσιών

(άρθρα 30, 59 και 60) εφαρμογή και στα μηχανήματα τυχερών παιγνίων όπως τα επίδικα;

3) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα:

α) Αντιβαίνει προς τα άρθρα 30, 59 ή 60 ή προς οποιοδήποτε άλλο άρθρο της Συνθήκης ΕΚ η ισχύουσα στη Φινλανδία ρύθμιση, κατά την οποία η εκμετάλλευση μηχανημάτων τυχερών παιγνίων αποτελεί αποκλειστικό δικαίωμα του [RAY], ανεξαρτήτως του αν ο ίδιος νόμος επιβάλλει τον περιορισμό αυτό τόσο στους ημεδαπούς και όσο και στους αλλοδαπούς διοργανωτές τυχερών παιγνίων;

β) Μπορεί ο περιορισμός αυτός να δικαιολογηθεί, κατά την έννοια των άρθρων 36 ή 56 ή κάποιου άλλου άρθρου της Συνθήκης ΕΚ, με βάση τους λόγους που αναφέρει ο νόμος περί τυχερών παιγνίων ή οι προπαρασκευαστικές εργασίες του ή για κάποιο άλλο λόγο και, περαιτέρω, ασκεί επιρροή για την απάντηση που θα δοθεί στο ερώτημα αυτό το ύψος του κέρδους που μπορεί να προκύψει από τα μηχανήματα τυχερών παιγνίων και το αν το κέρδος οφείλεται στην τύχη ή στην ικανότητα του παίκτη;»

II — Νομική εκτίμηση

Οι αρχές που διατύπωσε το Δικαστήριο στην υπόθεση Schindler

7. Το αιτούν δικαστήριο ερωτά το Δικαστήριο εάν και κατά πόσον οι αρχές που διατυπώθηκαν με την απόφαση Schindler μπορούν να εφαρμοστούν κατ' αναλογία εν προκειμένω. Επομένως, θεωρώ σκόπιμο να υπενθυμίσω εν συντομία τις αρχές αυτές. Στην υπόθεση Schindler, τα σχετικά με την ερμηνεία των άρθρων 30 και 59 της Συνθήκης ΕΚ ερωτήματα του High Court of Justice αφορούσαν τη βρετανική νομοθεσία, η οποία, κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της διαφοράς της κύριας δίκης και, εν πάση περιπτώσει, πριν από τις τροποποιήσεις που επήλθαν το 1993 (βλ. κατωτέρω, υποσημείωση 50), απαγόρευε τη διοργάνωση λαχειοφόρων αγορών εντός του εδάφους του Ηνωμένου Βασιλείου καθώς και την εισαγωγή λαχνών, εντύπων παραγγελίας και διαφημίσεων που προορίζονταν να καταστήσουν δυνατή τη συμμετοχή των Βρετανών παικτών σε αλλοδαπές λαχειοφόρες αγορές που διοργανώνονταν νομίμως. Ωστόσο, η επίμαχη εθνική νομοθεσία προέβλεπε εξαιρέσεις από την απαγόρευση αυτή, καθόσον επέτρεπε ορισμένες λαχειοφόρες αγορές μικρής σημασίας που διοργανώνονταν από τοπικές εταιρίες ή τοπικούς φορείς για φιλανθρωπικά έργα και αφιλοκερδείς σκοπούς.

8. Με την απόφαση Schindler, το Δικαστήριο επισήμανε, κατ' αρχάς, ότι οι λαχειοφόρες αγορές συνιστούν «οικονομικές δραστηριότητες» κατά την έννοια της Συνθήκης, οσάκις συνεπάγονται εισαγωγή εμπορευμάτων ή παροχή υπηρεσιών αντί αμοιβής. Ορισμένες από τις εθνικές κυβερνήσεις που παρενέβησαν στην υπόθεση εκείνη διαφωνούσαν με την άποψη αυτή και υποστήριξαν

ότι, κατά το δίκαιο ορισμένων κρατών μελών, οι συμβάσεις περί παιγνίων μπορούν να θεωρούνται άκυρες και ότι ιδίως οι λαχειοφόρες αγορές, που αποτελούν πράξεις στηριζόμενες αμιγώς στην τύχη και έχουν χαρακτήρα ψυχαγωγικής δραστηριότητας ή παιγνίου, απαγορεύονται κατά παράδοση στις εθνικές έννομες τάξεις εντός της Κοινότητας ή διοργανώνονται είτε απευθείας από τις δημόσιες αρχές είτε υπό τον έλεγχό τους, αποκλειστικά για σκοπούς γενικού συμφέροντος [14]. Ωστόσο, ούτε η ψυχαγωγία που μπορεί να προσφέρει στους παίκτες η λαχειοφόρος αγορά ούτε το τυχερό που χαρακτηρίζει την αντιπαροχή που συνιστά ο λαχνός σε σχέση με το αρχικό διακύβευμα μπορούν να αναιρέσουν την οικονομική φύση της συναλλαγής. Επιπλέον, οι λαχειοφόρες αγορές που διοργανώνονται εντός πλειόνων κρατών μελών δεν μπορούν να θεωρηθούν ως δραστηριότητες οι οποίες απαγορεύονται λόγω των επιβλαβών τους αποτελεσμάτων ούτε μπορούν να εξομοιωθούν προς δραστηριότητες που αφορούν μη επιτρεπόμενα από τον νόμο προϊόντα [15]. Το Δικαστήριο τόνισε ότι, ακόμη κι αν υποτεθεί ότι θα μπορούσε να τεθεί ζήτημα, τουλάχιστον από ηθικής απόψεως, ως προς τις λαχειοφόρες αγορές, δεν απόκειται σ' αυτό να υποκαταστήσει τους νομοθέτες των κρατών μελών εντός των οποίων η δραστηριότητα αυτή ασκείται νομίμως.

9. Επιπλέον, το Δικαστήριο δεν δέχθηκε ότι οι δραστηριότητες λαχειοφόρου αγοράς που ασκούσαν οι ομόδικοι Schindler αφορούσαν «εμπορεύματα» υπό την έννοια των άρθρων 30 επ. της Συνθήκης. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η εισαγωγή και η διοχέτευση διαφημιστικών εντύπων, εντύπων παραγγελίας και λαχνών για λογαριασμό διοργανωτή άλλου κράτους μέλους δεν αποτελούν, αυτές καθεαυτές, αυτοσκοπό, αλλά δευτερεύουσες, απλώς, πράξεις και, ειδικότερα, «συγκεκριμένες πράξεις διοργανώσεως και λειτουργίας της λαχειοφόρου αγοράς και δεν μπορούν, από την άποψη της Συνθήκης, να θεωρηθούν ανεξάρτητες από τη δραστηριότητα της λαχειοφόρου αγοράς με την οποία συνδέονται». Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο κατέληξε ότι η δραστηριότητα που ασκούσαν οι καθών της κύριας δίκης συνδεόταν με παροχή υπηρεσιών (υπό την έννοια του άρθρου 60 της Συνθήκης ΕΚ) και υπαγόταν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 59 της Συνθήκης [16]. Η ορθότητα του συμπεράσματος αυτού, καθώς και του συμπεράσματος ότι η λαχειοφόρος αγορά αποτελεί οικονομική δραστηριότητα δεν αναιρούνταν, κατά το Δικαστήριο, από το γεγονός ότι, σε πολλά κράτη μέλη, ο νόμος επιβάλλει να διατίθενται τα κέρδη από τα παίγνια αποκλειστικά για σκοπούς γενικού συμφέροντος ή, ακόμη, να εισρέουν στον κρατικό προϋπολογισμό [17].

10. Στο πλαίσιο της εξετάσεως της συμφωνίας της επίμαχης στην υπόθεση εκείνη νομοθεσίας προς την απαγόρευση κάθε διακρίσεως λόγω ιθαγένειας, που εξαγγέλλεται στο άρθρο 59 της Συνθήκης, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι μια εθνική νομοθεσία μπορεί να παραβιάζει την απαγόρευση αυτή ακόμη κι αν «εφαρμόζεται αδιακρίτως», όταν, από τη φύση της, μπορεί να

14 — Βλ. απόφαση Schindler (όπ.π., υποσημείωση 1), σκέψεις 16 έως 19.

15 — Όπ.π, σκέψεις 31 έως 37.

16 — Όπ.π., σκέψεις 21 έως 30 και, ειδικότερα, σκέψη 22. Αναλύοντας το αν θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι πληρούνταν εν προκειμένω όλες οι προϋποθέσεις που απαιτούσε ο ορισμός του άρθρου 60 της Συνθήκης, το Δικαστήριο παρατήρησε τα εξής: «Οι εν λόγω παροχές είναι αυτές στις οποίες προβαίνει ο διοργανωτής της λαχειοφόρου αγοράς, παρέχοντας στους αγοραστές των λαχνών δυνατότητα συμμετοχής σ' ένα παίγνιο με την ελπίδα κέρδους, προβαίνοντας προς τούτο στη συγκέντρωση των ποσών που παίζονται, στην οργάνωση των κληρώσεων που εξαρτώνται τελείως από την τύχη, στον καθορισμό και στην καταβολή των πάσης φύσεως κερδών που αντιστοιχούν στους κληρουμένους λαχνούς». Οι παροχές αυτές πραγματοποιούνται συνήθως αντί αμοιβής, που συνίσταται στην τιμή του λαχνού. Τέλος, όσον αφορά το ζήτημα ότι η κοινοτική έννοια των «υπηρεσιών» καλύπτει ό,τι δεν εμπίπτει σε άλλες κατηγορίες, το Δικαστήριο απέκλεισε το ενδεχόμενο να εμπίπτουν οι λαχειοφόρες αγορές στο πεδίο προστασίας άλλης θεμελιώδους ελευθερίας, ιδίως δε στο πεδίο της προστασίας που παρέχουν οι κανόνες περί ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων, οι οποίοι δεν αφορούν το σύνολο των χρηματικών μεταφορών που είναι αναγκαίες για τις οικονομικές δραστηριότητες (όπ.π., σκέψεις 27, 28 και 30).

17 — Όπ.π., σκέψη 35.

εμποδίζει απολύτως (όπως συνέβαινε στην περίπτωση της βρετανικής νομοθεσίας περί λαχειοφόρων αγορών) ή, εν πάση περιπτώσει, να παρακωλύει τις δραστηριότητες προσώπου που παρέχει νομίμως ανάλογες υπηρεσίες, όντας εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος από εκείνο εντός του οποίου κατοικούν οι αποδέκτες της επίμαχης υπηρεσίας [18]. Όσον αφορά τον χαρακτηρισμό της επίμαχης εθνικής νομοθεσίας ως αδιακρίτως εφαρμοζομένης νομοθεσίας, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι δεν αμφισβητούνταν «ότι μια απαγόρευση, όπως η προβλεπόμενη από τη βρετανική νομοθεσία (...), εφαρμόζεται ανεξαρτήτως της ιθαγένειας του διοργανωτή της λαχειοφόρου αγοράς ή των πρακτόρων του και ανεξαρτήτως του ή των κρατών μελών στα οποία είναι εγκατεστημένοι ο διοργανωτής ή οι πράκτορές του» [19].

11. Ακολούθως, το Δικαστήριο εξέτασε το ζήτημα αν η επίμαχη εθνική νομοθεσία ήταν εν πάση περιπτώσει σύμφωνη προς τις διατάξεις της Συνθήκης περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, στο μέτρο που δικαιολογούνταν από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος. Κατά το High Court of Justice, η επίμαχη νομοθεσία επεδίωκε τους ακόλουθους σκοπούς: α) την πρόληψη των εγκλημάτων και των απατών που διαπράττονται σε βάρος των παικτών, β) την αποθάρρυνση της ζητήσεως στον τομέα των παιγνίων επί χρήμασι, στην περίπτωση των οποίων οι υπερβολές έχουν επιβλαβείς κοινωνικές συνέπειες και γ) την προστασία της δημόσιας ηθικής, η οποία απαγορεύει να ασκείται η επίμαχη δραστηριότητα υπό μορφή εμπορικής επιχειρήσεως και να αποτελεί πηγή ατομικού οφέλους, παρά το γεγονός ότι τα εν λόγω κέρδη θα μπορούσαν να διατίθενται για τη χρηματοδότηση φιλανθρωπικών, αθλητικών ή πολιτιστικών σκοπών γενικού συμφέροντος. Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η πρακτική των παιγνίων επί χρήμασι υπόκειται σε όλα τα κράτη μέλη σε περιορισμούς, αν όχι σε ουσιαστικές απαγορεύσεις. Οι εθνικοί νομοθέτες, εμπνεόμενοι, εν γένει, από θεωρήσεις ηθικού, θρησκευτικού και πολιτιστικού χαρακτήρα, εξομοιώνουν τις υπηρεσίες που ανάγονται στις λαχειοφόρες αγορές με τα παίγνια επί χρήμασι: ο κανόνας είναι να αποτρέπεται το ενδεχόμενο να αποτελέσουν πηγή ατομικού οφέλους για τον διοργανωτή τους [20]. Ωστόσο, φρονώ ότι πρόκειται για παρεμπίπτουσα παρατήρηση [21]. Στο συμπέρασμα αυτό με οδηγεί η διαπίστωση ότι, όσον αφορά τον προσδιορισμό των επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος που θεωρούνται εν προκειμένω ικανοί να «δικαιολογούν, από την άποψη του άρθρου 59 της Συνθήκης, περιορισμούς φθάνοντες μέχρι την απαγόρευση των λαχειοφόρων αγορών στο έδαφος κράτους μέλους», το Δικαστήριο υπενθύμισε απλώς τους «λαμβανομένους υπόψη στο σύνολό τους» λόγους που ανάγονται στην προστασία των αποδεκτών της υπηρεσίας και, γενικότερα, των καταναλωτών, καθώς και στην προστασία της κοινωνικής τάξεως [22]. Εξάλλου, στο διατακτικό της

18 — Όπ.π., σκέψεις 39 έως 45.

19 — Όπ.π., σκέψη 48.

20 — Όπ.π., σκέψη 60. Το Δικαστήριο τόνισε ιδίως ότι, ενόψει της σημασίας των ποσών που μπορούν να συγκεντρώνουν και των κερδών που μπορούν να προσφέρουν στους παίκτες, οι λαχειοφόρες αγορές που διοργανώνονται σε μεγάλη κλίμακα ενέχουν υψηλό κίνδυνο εγκλημάτων και απατών και μπορούν να έχουν επιβλαβείς συνέπειες σε ατομικό και κοινωνικό επίπεδο για όλους όσοι είναι επιρρεπείς να αγοράσουν μεγάλο αριθμό λαχνών, ακόμη κι αν η προοπτική κέρδους εξαρτάται τελείως από την τύχη.

21 — Ο Β. Χατζόπουλος (βλ. σχόλιο επί της αποφάσεως Schindler, σε *Common Market Law Review*, 1995, σ. 841, συγκεκριμένα σ. 851) παρατηρεί ότι η αρνητική διατύπωση που χρησιμοποιείται στη σκέψη 60 της εν λόγω αποφάσεως («Πράγματι, δεν είναι δυνατό να αγνοηθούν, κατ' αρχάς, θεωρήσεις ηθικού, θρησκευτικού ή πολιτιστικού χαρακτήρα σχετικές με τις λαχειοφόρες αγορές καθώς και με τα άλλα παίγνια επί χρήμασι σε όλα τα κράτη μέλη») μειώνει τόσο τη σημασία που πρέπει, κατά το Δικαστήριο, να αποδίδεται στις θεωρήσεις αυτές όσο και τις ενδεχόμενες *νομικές* συνέπειες που απορρέουν από αυτήν την ερμηνευτική εργασία. Κατά την άποψή του, το χωρίο της σχολιαζομένης αποφάσεως προκαλεί έκπληξη κατά μείζονα λόγο καθόσον, προηγουμένως, στη σκέψη 32 της αποφάσεώς του, το Δικαστήριο είχε υιοθετήσει αγνωστικιστική θέση όσον αφορά το ζήτημα αν οι δραστηριότητες λαχειοφόρου αγοράς εμπίπτουν ή όχι στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 59 επ. της Συνθήκης, καθόσον είχε δεχθεί ότι: «Καίτοι ενδεχομένως θα μπορούσε, τουλάχιστον, να τεθεί ζήτημα από ηθικής απόψεως ως προς τις λαχειοφόρες αγορές, δεν απόκειται στο Δικαστήριο να υποκαταστήσει τους νομοθέτες των κρατών μελών στα οποία η δραστηριότητα αυτή ασκείται νομίμως» (βλ. ανωτέρω, σημείο 8).

22 — Βλ. απόφαση Schindler (όπ.π., υποσημείωση 1), σκέψεις 57 έως 60, και, ειδικότερα, σκέψεις 59 και 58.

αποφάσεως γίνεται λόγος για τη «μέριμνα ασκήσεως κοινωνικής πολιτικής και προλήψεως της απάτης» (βλ. σημείο 3 του διατακτικού). Φρονώ ότι η ανάγκη παρεμποδίσεως του ατομικού πλουτισμού που αποφέρει η προσφορά τυχερών παιγνίων για εμπορικούς σκοπούς δεν μπορεί να ενταχθεί άνευ ετέρου σε μια από τις δύο αυτές κατηγορίες.

12. Επιπλέον, το γεγονός ότι οι λαχειοφόρες αγορές μπορούν να συμβάλλουν σημαντικά στη χρηματοδότηση αφιλοκερδών, αθλητικών και πολιτιστικών δραστηριοτήτων ή, ακόμη, στη χρηματοδότηση έργων κοινής ωφελείας ή φιλανθρωπικών αποτελεί, κατά το Δικαστήριο, στοιχείο που ασκεί επιρροή αλλά το οποίο, υπό το φως του κοινοτικού δικαίου — η υπογράμμιση δε αυτή μου φαίνεται σημαντική — *δεν μπορεί καθαυτό να θεωρηθεί αντικειμενική δικαιολογία* των περιοριστικών μέτρων που επιβάλλονται σε εθνικό επίπεδο όσον αφορά την υπό κρίση οικονομική δραστηριότητα [23].

13. Τέλος, με την απόφαση στην υπόθεση Schindler διατυπώθηκαν, ενόψει της ειδικής φύσεως των λαχειοφόρων αγορών, δύο ειδών κριτήρια νομικής αξιολογήσεως: ο εθνικός νομοθέτης διαθέτει διακριτική ευχέρεια για την προστασία, σύμφωνα με τους σκοπούς γενικού συμφέροντος που επιδιώκει, των παικτών και, γενικότερα — «ενόψει των κοινωνικών και πολιτιστικών ιδιομορφιών κάθε κράτους μέλους» —, της κοινωνικής τάξεως, όσον αφορά τον τρόπο οργανώσεως των λαχειοφόρων αγορών, το μέγεθος των διακυβευμάτων και τη διάθεση των εξ αυτών κερδών. Υπ' αυτές τις συνθήκες, σε κάθε κράτος μέλος εναπόκειται να κρίνει αν επιβάλλεται ο περιορισμός ή ακόμη και η απαγόρευση της οικονομικής δραστηριότητας που συνιστά η λαχειοφόρος αγορά, *εξυπακουομένου ότι οποιοσδήποτε τυχόν περιορισμός ή οποιαδήποτε τυχόν απαγόρευση δεν πρέπει να ενέχει δυσμενή διάκριση.* Τούτου λεχθέντος, το Δικαστήριο κατέληξε ότι οι λόγοι που ανάγονται στην προστασία των αποδεκτών της υπηρεσίας και της κοινωνικής τάξεως, λαμβανόμενοι υπόψη στο σύνολό τους, μπορούσαν, εν προκειμένω, να δικαιολογήσουν περιορισμούς φθάνοντες μέχρι την απαγόρευση των λαχειοφόρων αγορών στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους. Θεσπίζοντας τα επίδικα μέτρα, ο Βρετανός νομοθέτης είχε αποτρέψει κινδύνους και αρνητικές αξίες που εναπέκειντο στην εξουσία εκτιμήσεώς του, τα μέτρα δε αυτά δεν μπορούσαν να θεωρηθούν ως παράνομη επέμβαση στον τομέα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών [24].

Απαντήσεις στο πρώτο και στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα καθώς και στο στοιχείο α' του τρίτου ερωτήματος

14. Θεωρώ σκόπιμο να εξετάσω από κοινού το πρώτο και το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα καθώς και το στοιχείο α' του τρίτου ερωτήματος. Κατ' αρχάς, το αιτούν δικαστήριο ερωτά το Δικαστήριο αν οι διατάξεις της Συνθήκης — *επίσης, αλλά όχι αποκλειστικά,* όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και των υπηρεσιών, όπως έχουν ερμηνευθεί από το Δικαστήριο, ιδίως με την απόφαση Schindler — έχουν εφαρμογή εντός του πραγματικού και νομικού πλαισίου της διαφοράς της κύριας δίκης. Η υπό κρίση υπόθεση διαφέρει από την υπόθεση Schindler, τούτο δε κυρίως από δύο απόψεις: εν προκειμένω, το παιχνίδι

23 — Όπ. π., σκέψη 60.

24 — Όπ.π., σκέψεις 60 και 61, ιδίως δε σκέψη 61. Κατά συνέπεια, κατά το Δικαστήριο, η απαγόρευση εισαγωγής υλικού για να καταστεί δυνατό στους υπηκόους του κράτους μέλους εισαγωγής να μετάσχουν σε μεγάλες λαχειοφόρες αγορές που διοργανώνονταν εντός άλλου κράτους μέλους αποτελεί αναγκαίο στοιχείο της προστασίας την οποία το πρώτο κράτος μέλος επεδίωκε να διασφαλίσει στο έδαφός του όσον αφορά τις λαχειοφόρες αγορές. Επομένως, η απαγόρευση αυτή δεν μπορούσε να θεωρηθεί ως μέτρο εμποδίζον αδικαιολογήτως την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (όπ.π., σκέψεις 62 και 63).

που προσφέρεται στο κοινό δεν έγκειται στη συμμετοχή σε κλήρωση λαχειοφόρου αγοράς αλλά στη συμμετοχή σε μία ή περισσότερες παρτίδες στα παιχνίδια των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων· επιπλέον, το επίδικο κρατικό μέτρο δεν προβλέπει τη γενική και απόλυτη απαγόρευση παροχής της υπηρεσίας, αλλά χορηγεί αποκλειστικό δικαίωμα διοργανώσεως του παιχνιδιού σε εθνικό δημόσιο οργανισμό. Φρονώ ότι αυτά ακριβώς είναι τα στοιχεία στα οποία βασίζονται οι αμφιβολίες του αιτούντος δικαστηρίου όσον αφορά τη δυνατότητα άνευ ετέρου εφαρμογής των αρχών της νομολογίας Schindler στα πραγματικά περιστατικά σε σχέση με τα οποία ασκήθηκε ποινική δίωξη κατά του M. Läärä.

15. Πριν προβώ στην εξέταση των προαναφερθέντων ερωτημάτων, θεωρώ σκόπιμο — έστω κι αν προτρέχω εν μέρει, όσον αφορά τη απάντηση στο δεύτερο μέρος του τρίτου ερωτήματος (υπό β') — να διαλύσω μια παρεξήγηση που, όπως προκύπτει τουλάχιστον από το περιεχόμενο των παρατηρήσεων που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο από τους εφεσείοντες της κύριας δίκης, τις εθνικές κυβερνήσεις που παρενέβησαν στη διαδικασία και την Επιτροπή, ενδέχεται να δημιουργηθεί. Ένα από τα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο στο Δικαστήριο αφορά το ζήτημα εάν και σε ποιο βαθμό δύο στοιχεία στα οποία προσέδωσαν μεγάλη σημασία οι εφεσείοντες της κύριας δίκης μπορούν να είναι κρίσιμα για την αξιολόγηση των λόγων που δικαιολογούν ενδεχομένως τον περιοριστικό χαρακτήρα της φινλανδικής νομοθεσίας που διέπει τα τυχερά παίγνια (στο μέτρο που έχει αποδειχθεί ότι η επίμαχη νομοθεσία έχει περιοριστικό χαρακτήρα). Πρόκειται για το ύψος του κέρδους που μπορεί να προκύψει από μηχανήματα τυχερών παιγνίων όπως αυτά που εγκατέστησε στη Φινλανδία η TSL καθώς και για την επιροή που ασκεί η επιδεξιότητα του παίκτη στις δυνατότητες κέρδους.

Κατά την άποψή μου, πρόκειται για δύο κριτήρια των οποίων η σημασία επικεντρώνεται κυρίως στο, ούτως ειπείν, προκαταρκτικό στάδιο της διαπιστώσεως του εάν τα μηχανήματα τυχερών παιγνίων αποτελούν «τυχερά παίγνια» υπό την έννοια του φινλανδικού νόμου (ελλείψει συναφούς κοινοτικής έννοιας ή κοινοτικού ορισμού)[25]. Εξάλλου, και στην ίδια τη διάταξη περί παραπομπής γίνεται λόγος για την ύπαρξη αμφιβολιών ως προς το αν τα μηχανήματα τυχερών παιγνίων στην περίπτωση των οποίων οι δυνατότητες κέρδους εξαρτώνται, εν όλω ή εν μέρει, από την επιδεξιότητα του παίκτη εμπίπτουν ή όχι στο πεδίο εφαρμογής του νόμου περί τυχερών παιγνίων (βλ. ανωτέρω, σημείο 2). Ωστόσο, στη μία από τις περιπτώσεις αυτές πρόκειται για ανάλυση των πραγματικών περιστατικών και στην άλλη για ζήτημα ερμηνείας των εθνικών διατάξεων, που εκφεύγουν, εν πάση περιπτώσει, της αρμοδιότητας του Δικαστηρίου και σε σχέση με τις οποίες αποκλειστικά αρμόδιο είναι το εθνικό δικαστήριο[26]. Εν προκειμένω, πρέπει να δοθεί χρήσιμη απάντηση στα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα. Κατά συνέπεια, φρονώ ότι, στο μέτρο που τούτο έχει σημασία για την υπό κρίση υπόθεση, πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα μηχανήματα τυχερών παιγνίων που εισάγονται και τίθενται στη διάθεση του κοινού από την TSL εμπίπτουν στην έννοια των τυχερών παιγνίων που απαγορεύονται από τη φινλανδική νομοθεσία. Κατόπιν της διευκρινίσεως αυτής, έρχομαι στην εξέταση της συμφωνίας της απαγορεύσεως αυτής προς το κοινοτικό δίκαιο.

25 — Ωστόσο, η παρατήρηση αυτή δεν αποκλείει να μπορεί τουλάχιστον το κριτήριο του ύψους των κερδών που μπορούν να πραγματοποιηθούν να ληφθεί ενδεχομένως υπόψη επίσης στο πλαίσιο της εξετάσεως της δυνατότητας επικλήσεως των εξαιρέσεων από τις απαγορεύσεις που προβλέπει η Συνθήκη (βλ. κατωτέρω, σημείο 32).

26 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 16ης Ιουλίου 1998, C-235/95, Dumon και Froment (Συλλογή 1998, σ. I-4531, σκέψη 25), της 12ης Οκτωβρίου 1993, C-37/92, Vanacker και Lesage (Συλλογή 1993, σ. I-4947), και της 13ης Οκτωβρίου 1976, 32/76, Saieva (Συλλογή τόμος 1976, σ. 573).

16. Στο σημείο αυτό, πρέπει να διαπιστωθεί εάν και σε ποιο βαθμό οι αρχές που διατυπώθηκαν με την απόφαση Schindler μπορούν να τύχουν εφαρμογής στην υπό κρίση υπόθεση. Κατ' αρχάς, η εγκατάσταση, η εκμετάλλευση και η διάθεση στο κοινό μηχανημάτων τυχερών παιγνίων ενέχουν, κατά την άποψή μου, παροχή υπηρεσιών αντί αμοιβής και, ενδεχομένως, επίσης εισαγωγή εμπορευμάτων και εμπίπτουν, ως εκ τούτου, στην έννοια των «οικονομικών δραστηριοτήτων» κατά τη Συνθήκη (βλ. ανωτέρω, σημείο 8). Εξάλλου, ως προς το ζήτημα αυτό δεν υπάρχει διάσταση απόψεων μεταξύ των διαδίκων, των κρατών μελών και της Επιτροπής.

Από τη διαπίστωση αυτή απορρέει, όπως ισχυρίστηκαν η TSL και ο M. Läärä, ότι ένας δημόσιος οργανισμός, όπως είναι ο RAY, πρέπει να θεωρηθεί ως «επιχείρηση» [27] — και, συγκεκριμένα, ως *δημόσια* επιχείρηση [28] ή ως επιχείρηση *στην οποία κράτος μέλος χορηγεί αποκλειστικά δικαιώματα* (βλ. ανωτέρω, σημείο 3) — υπό την έννοια του άρθρου 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ. Η διάταξη αυτή, που περιλαμβάνεται μεταξύ των κανόνων ανταγωνισμού, προβλέπει ότι, ως προς τις επιχειρήσεις αυτές, τα κράτη μέλη δεν θεσπίζουν ούτε διατηρούν μέτρα αντίθετα προς τους κανόνες της Συνθήκης, *ιδίως* προς εκείνους που προβλέπονται στο άρθρο 6 και στον τομέα του ανταγωνισμού. Εντεύθεν συνάγεται, όσον αφορά την υπό κρίση υπόθεση, ένα πρώτο σημαντικό συμπέρασμα. Μολονότι *η ύπαρξη* μονοπωλίου παροχής υπηρεσιών, όπως αυτό που χορήγησε ο Φινλανδός νομοθέτης στον RAY, δεν είναι, αφεαυτής, ασυμβίβαστη προς το κοινοτικό δίκαιο, παρά ταύτα, ανακύπτει το ερώτημα αν το εν λόγω μονοπώλιο μπορεί να *οργανωθεί ή να λειτουργήσει* με τρόπο που αντιβαίνει προς τις διατάξεις της Συνθήκης, ιδίως δε τις σχετικές με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και των υπηρεσιών, στις οποίες αναφέρεται ρητά το αιτούν δικαστήριο [29].

27 — Ιδίως στο πλαίσιο του δικαίου του ανταγωνισμού, η έννοια της «επιχειρήσεως» καλύπτει κάθε φορέα που ασκεί οικονομική δραστηριότητα, *ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς που τον διέπει και τον τρόπο χρηματοδοτήσεώς του*. Ως εκ τούτου, ο χαρακτηρισμός αυτός έχει θεωρηθεί ότι καλύπτει δημόσιο οργανισμό απασχολήσεως που ασκεί δραστηριότητες μεσολαβήσεως για την εύρεση εργασίας (βλ. αποφάσεις της 23ης Απριλίου 1991, C-41/90, Höfner και Elser, Συλλογή 1991, σ. I-979, σκέψη 21, και της 11ης Δεκεμβρίου 1997, C-55/96, Job Centre, Συλλογή 1997, σ. I-7119, σκέψεις 21 έως 25), καθώς και *μη κερδοσκοπικό* οργανισμό, που διαχειρίζεται σύστημα ασφαλίσεως γήρατος, συμπληρωματικό του υποχρεωτικού βασικού συστήματος, το οποίο θεσπίζεται με νόμο ως προαιρετικό και λειτουργεί, τηρουμένων των κανόνων που καθορίζουν οι διοικητικές αρχές, ιδίως όσον αφορά τους όρους υπαγωγής στο σύστημα αυτό, τις εισφορές και τις παροχές, σύμφωνα με την αρχή της κεφαλαιοποιήσεως (βλ. απόφαση της 16ης Νοεμβρίου 1995, C-244/94, FFSA κ.λπ., Συλλογή 1995, σ. I-4013). Πάντως, κατά το Δικαστήριο, δεν αποτελούν επιχειρήσεις οι οργανισμοί που είναι επιφορτισμένοι με τη διαχείριση της παρεχόμενης από το κράτος κοινωνικής ασφαλίσεως, οι οποίοι ασκούν *λειτούργημα αμιγώς κοινωνικού χαρακτήρα*, καθόσον ασκούν δραστηριότητα που στηρίζεται στην αρχή της εθνικής αλληλεγγύης και στερείται οποιουδήποτε κερδοσκοπικού σκοπού (βλ. απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 1993, C-159/91 και C-160/91, Poucet και Pistre, Συλλογή 1993, σ. I-637, σκέψεις 17 έως 19).

28 — Πρέπει να υπομνησθεί ότι, με την απόφαση της 6ης Ιουλίου 1982, 188/80 έως 190/80, Γαλλία, Ιταλία και Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1982, σ. 2545, σκέψεις 24 έως 26, και, ειδικότερα, σκέψη 25), το Δικαστήριο επιδοκίμασε τον ορισμό της δημόσιας επιχειρήσεως [«κάθε επιχείρηση στην οποία το Δημόσιο δύναται να ασκήσει άμεσα ή έμμεσα αποφασιστική επιρροή. (...) Τεκμαίρεται ότι υπάρχει αποφασιστική επιρροή, όταν το Δημόσιο έχει άμεσα ή έμμεσα την πλειοψηφία του κεφαλαίου, διαθέτει την πλειοψηφία των δικαιωμάτων ψήφου ή δύναται να ορίζει άνω του ημίσεος του αριθμού των μελών των οργάνων διοικήσεως, διευθύνσεως ή εποπτείας της επιχειρήσεως»] που *περιέχεται στο άρθρο 2 της οδηγίας* 80/723/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 25ης Ιουνίου 1980, περί της διαφάνειας των οικονομικών σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών και των δημοσίων επιχειρήσεων (ΕΕ ειδ. έκδ. 08/001, σ. 205, όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα).

29 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 18ης Ιουνίου 1991, C-260/89, ΕΡΤ (Συλλογή 1991, σ. I-2925, σκέψεις 10 και 11).

Εμπίπτει η υπό κρίση περίπτωση στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 30 επ. της Συνθήκης;

17. Επομένως, το πρώτο ζήτημα που πρέπει να εξεταστεί είναι αν τα άρθρα 30 επ. της Συνθήκης έχουν εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση. Οι εφεσείοντες της κύριας δίκης υποστηρίζουν ότι η επίμαχη φινλανδική νομοθεσία εμποδίζει την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων. Όλες οι εθνικές κυβερνήσεις που παρενέβησαν στη διαδικασία υποστήριξαν την αντίθετη άποψη. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι η χορήγηση στον RAY του μονοπωλίου εκμεταλλεύσεως των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων θα μπορούσε να ισοδυναμεί με ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών αν η κατέχουσα το μονοπώλιο εταιρία ευνοούσε, κατά την αγορά των εμπορευμάτων, τις φινλανδικές επιχειρήσεις και τα φινλανδικά προϊόντα. Ωστόσο, η Επιτροπή επισημαίνει ότι, στην υπό κρίση υπόθεση, δεν τίθεται ζήτημα αγοράς εμπορευμάτων εκ μέρους του RAY. Επιπλέον, τονίζει ότι τα μηχανήματα τυχερών παιγνίων των οποίων τη δήμευση διέταξε το πταισματοδικείο δεν εξήχθησαν από τη CML με σκοπό τη μεταπώλησή τους, αλλά με σκοπό τη χρησιμοποίησή τους στο πλαίσιο της παροχής της υπηρεσίας που ανάγεται στη δραστηριότητα παιγνίου.

18. Όπως παρατηρούν οι εφεσείοντες της κύριας δίκης, η συλλογιστική με την οποία το Δικαστήριο απέκλεισε στην υπόθεση Schindler το ενδεχόμενο να έχουν οι δραστηριότητες λαχειοφόρου αγοράς ως αντικείμενο «εμπορεύματα» δεν μπορεί να επεκταθεί στις συσκευές παιγνίων που είναι κρίσιμες εν προκειμένω. Στην εν λόγω υπόθεση, η άποψη την οποία δέχθηκε το Δικαστήριο είχε διατυπωθεί κατ' αρχάς από τον γενικό εισαγγελέα C. Gulmann. Στις προτάσεις του στην υπόθεση εκείνη, είχε υποστηρίξει ότι «δεν υπάρχει κανένας ιδιαίτερος λόγος να θεωρηθούν οι λαχνοί ως εμπορεύματα. Αποτελούν απόδειξη ότι ο κάτοχος του λαχνού έχει πληρώσει για να έχει το δικαίωμα συμμετοχής στην κλήρωση, δηλαδή έχει πληρώσει για την πιθανότητα που έχει να κερδίσει στη σχετική κλήρωση. Η αγορά ενός λαχνού αντιστοιχεί, εν προκειμένω, προς την υπογραφή συμβάσεως ασφαλίσεως ή την καταβολή τιμήματος για την υπηρεσία μεταφοράς προσώπου, όπου τα αποδεικτικά που εκδίδει ο παρέχων την υπηρεσία για την αγορά της υπηρεσίας — το ασφαλιστήριο συμβόλαιο και το εισιτήριο — δεν αποτελούν εμπορεύματα κατά την έννοια της Συνθήκης» [30].

Ωστόσο, το μηχάνημα τυχερών παιγνίων — αντίθετα προς τον λαχνό, που έχει τη φύση τίτλου αντιπροσωπευτικού του (υπό αίρεση) δικαιώματος του παίκτη να λάβει το κέρδος που υπόσχεται ο διοργανωτής, σε περίπτωση που κερδίσει στην κλήρωση — συνιστά, λαμβανομένων υπόψη όλων των παραμέτρων, το μέσο που καθιστά δυνατή την παροχή υπηρεσιών. Στο τέλος του παιχνιδιού, οι λαχνοί της λαχειοφόρου αγοράς καθίστανται, εκ νέου, απλά έντυπα χωρίς οικονομική αξία. Αντιθέτως, τα εν προκειμένω κρίσιμα προϊόντα έχουν «χρηματική αξία» και, ως εκ τούτου, μπορούν, θεωρητικά, να αποτελέσουν αντικείμενο αγοράς, πωλήσεως ή, ακόμη, άλλων νομίμων εμπορικών συναλλαγών [31]. Το γεγονός ότι τα

30 — Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα C. Gulmann της 16ης Δεκεμβρίου 1993 στην υπόθεση Schindler (όπ.π., υποσημείωση 1), σημείο 27.

31 — Βλ. απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 1968, 7/68, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 805), όσον αφορά τα αγαθά καλλιτεχνικού ή ιστορικού ενδιαφέροντος. Κατά το Δικαστήριο, «τα αντικείμενα που διακινούνται πέραν των συνόρων με σκοπό την πραγματοποίηση εμπορικής συναλλαγής εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 30, ανεξάρτητα από τη φύση της συναλλαγής αυτής»· αυτός ακριβώς είναι ο λόγος για τον οποίο τα μη ανακυκλώσιμα απόβλητα αποτελούν «εμπορεύματα» υπό την έννοια των άρθρων 30 επ. της Συνθήκης (βλ. απόφαση της 9ης Ιουλίου 1992, C-2/90, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1992, σ. I-4431, σκέψη 26).

μηχανήματα τυχερών παιγνίων θεωρούνται ως εμπορεύματα στο πλαίσιο της συνδυασμένης ονοματολογίας της Κοινότητας επιβεβαιώνει επίσης, κατά την άποψή μου, ότι δεν μπορούν να υπάρχουν αμφιβολίες ως προς το ζήτημα αυτό [32].

19. Κατά την άποψή μου, το γεγονός ότι η CML δεν μεταβίβασε στην TSL την κυριότητα των μηχανημάτων της, δεν σημαίνει κατ' ανάγκη — αντίθετα προς τους ισχυρισμούς της Επιτροπής, καθώς και της Ολλανδικής, της Σουηδικής, της Ισπανικής Κυβερνήσεως και της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου — ότι οι διατάξεις του άρθρου 30 της Συνθήκης δεν μπορούν να τύχουν εφαρμογής εν προκειμένω. Σε τελική ανάλυση, θα μπορούσε να ανακύψει το ερώτημα αν η CML και η TSL προσέφυγαν στην ασυνήθη συμβατική πρακτική της *συνεργασίας κατά την παροχή υπηρεσιών* (βλ. ανωτέρω, σημείο 5), ακριβώς εξαιτίας των αποτελεσμάτων — τα οποία θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως επαγόμενα στρέβλωση — της νομοθεσίας περί τυχερών παιγνίων που ισχύει στη Φινλανδία: είναι εύλογο να ανακύψει το ερώτημα για ποιο λόγο μια επιχείρηση όπως η TSL χρειάστηκε να επενδύσει σημαντικά χρηματικά ποσά για να αποκτήσει την κυριότητα μηχανημάτων που δεν μπορούν νομίμως να χρησιμοποιηθούν στη χώρα αυτή με σκοπό τη μεταγενέστερη παροχή της υπηρεσίας που έγκειται στη διοργάνωση παιγνίων. Εν προκειμένω, όμως, άλλο είναι το κρίσιμο ερώτημα: συμπεριλαμβάνεται η εισαγωγή ή η εξαγωγή εμπορεύματος προοριζομένου αποκλειστικά για την παροχή υπηρεσίας στην υπηρεσία, αυτή καθαυτή, με αποτέλεσμα να εκφεύγει των κανόνων περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων; Όπως προκύπτει από την πρόσφατη απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-158/94 [33], πρέπει να γίνει δεκτό ότι μια κατάσταση όπως αυτή της κύριας δίκης εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 30 επ. της Συνθήκης. Όταν ένας χειρουργός αγοράζει το νυστέρι με αποκλειστικό σκοπό να προβεί σε παροχή υπηρεσιών, δεν μπορεί βασίμως να υποστηριχθεί ότι το ενδοκοινοτικό εμπόριο του προϊόντος αυτού δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των εν προκειμένω κρίσιμων διατάξεων. Σε τελική ανάλυση, η υπό κρίση υπόθεση δεν αφορά μια βασική παροχή, η οποία συμπεριλαμβάνει μια άλλη, που είναι αμιγώς επικουρική και παρεμπίπτουσα [34], αλλά μια εμπορική πράξη αφορώσα εμπορεύματα, η οποία, μολονότι αποτελεί μέσο για την πραγματοποίηση μιας παροχής υπηρεσιών με την οποία συνδέεται, μπορεί, παρά ταύτα, *να διαχωριστεί από αυτήν τόσο από εννοιολογικής όσο και από οικονομικής απόψεως*. Τούτο καταδεικνύεται, μεταξύ άλλων, από το γεγονός ότι τα συμβαλλόμενα μέρη στις επίμαχες συναλλαγές δεν ταυτίζονται πλήρως: εξ ορισμού, οι αποδέκτες της υπηρεσίας (δηλαδή οι παίκτες) δεν θα μετείχαν στην αγορά ή την πώληση των συσκευών παιγνίου, ακόμη κι αν η τελευταία αυτή συναλλαγή δικαιολογούνταν από οικονομικής απόψεως εντός ενός διαφορετικού νομικού πλαισίου. Μολονότι η δραστηριότητα που ασκούν συνεργαζόμενοι οι

32 — Βλ. κωδικό ΣΟ 9504 30 50.

33 — Βλ. απόφαση της 23ης Οκτωβρίου 1997, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1997, σ. I-5789, σκέψεις 15 έως 20)· βλ., επίσης, τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Γ. Κοσμά της 26ης Νοεμβρίου 1996, επί των αποφάσεων της 23ης Οκτωβρίου 1997 στις υποθέσεις C-157/94, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1997, σ. I-5699, σ. I-5701, σημείο 15), Επιτροπή κατά Ιταλίας (ό.π.), C-159/94, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1997, σ. I-5815), και C-160/94, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1997, σ. I-5851).

34 — Όπως συμβαίνει στην περίπτωση της προμήθειας λαδιών, ανταλλακτικών και άλλων εμπορευμάτων που πραγματοποιείται στο πλαίσιο της παροχής υπηρεσίας που έγκειται στον τεχνικό έλεγχο των αυτοκινήτων οχημάτων (βλ. απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-55/93, Van Schaik, Συλλογή 1994, σ. I-4837, σκέψη 14).

εφεσείοντες της κύριας δίκης εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 59 της Συνθήκης, τούτο ουδόλως αποκλείει τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 30 στο στοιχείο «προϊόν» της συνολικής υπηρεσίας [35]. Επιπλέον, είναι ιδιαίτερα σημαντικό το γεγονός ότι, κατ' εφαρμογήν της επίμαχης εθνικής νομοθεσίας, το φινλανδικό πτωχευτοδικείο διέταξε επίσης τη δήμευση των εισαχθέντων εμπορευμάτων, τα οποία η CML είχε *νομίμως κατασκευάσει και διαθέσει στο εμπόριο σε άλλο κράτος μέλος* (στο Ηνωμένο Βασίλειο).

Θίγει το μονοπώλιο του RAY την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων;

20. Ακολούθως, πρέπει να εξεταστεί υπό ποια έννοια θα μπορούσε η επίμαχη εθνική νομοθεσία, όπως υποστηρίζουν οι εφεσείοντες της κύριας δίκης, να συνιστά μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικούς περιορισμούς επί των εισαγωγών. Δυνάμει του νόμου, ο RAY έχει, εκτός από το αποκλειστικό δικαίωμα εγκαταστάσεως και εκμεταλλεύσεως των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων που τίθενται στη διάθεση του κοινού, επίσης το δικαίωμα κατασκευής και πωλήσεως μηχανημάτων του ιδίου είδους με εκείνα που χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο της ασκήσεως της δραστηριότητας για την οποία του παρέχεται αποκλειστικό δικαίωμα (βλ. ανωτέρω, σημείο 3). Επομένως, η υπό κρίση υπόθεση παρουσιάζει — από περισσότερες από μία απόψεις — σημαντικές ομοιότητες με την υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η προαναφερθείσα απόφαση ΕΡΤ (βλ. ανωτέρω, υποσημείωση 29). Στην υπόθεση εκείνη, η άσκηση δραστηριοτήτων μεταδόσεως τηλεοπτικών εκπομπών στο πλαίσιο εκ του νόμου προβλεπομένου μονοπωλιακού καθεστώτος στην Ελλάδα «συνεπαγ[όταν] για τους λοιπούς πολίτες της Κοινότητας την απαγόρευση εξαγωγής, ενοικιάσεως ή διανομής, καθ' οιονδήποτε τρόπο, στο εν λόγω κράτος μέλος υλικών, ηχητικών υποθεμάτων, φιλμς, ντοκυμανταίρ τηλεοράσεως και λοιπών προϊόντων δυναμένων να χρησιμοποιηθούν για την εκπομπή τηλεοπτικών μηνυμάτων, παρά μόνον προς εξυπηρέτηση των σκοπών» του φορέα στον οποίο είχαν χορηγηθεί τα αποκλειστικά δικαιώματα. Το αιτούν δικαστήριο, το οποίο ζητούσε από το Δικαστήριο να του παράσχει τα ερμηνευτικά στοιχεία που ήσαν αναγκαία για την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης — σε σχέση με τα άρθρα 9 και 30 της Συνθήκης, υπό την έννοια που έχει περιγραφεί εν προκειμένω — αναφέρθηκε ρητά στο γεγονός ότι η επίμαχη νομοθεσία άφηνε στον εν λόγω φορέα τη διακριτική ευχέρεια «επιλογής και προτιμήσεως του εθνικού υλικού και των εθνικών προϊόντων αντί εκείνων των άλλων κρατών μελών» [36]. Το Δικαστήριο δέχθηκε ότι «η παραχώρηση σε μία μόνον επιχείρηση αποκλειστικών δικαιωμάτων εκπομπής τηλεοπτικών μηνυμάτων — και η

35 — Βλ. Blum, F., και Logue, A.: *State Monopolies Under EC Law*, Chichester, 1998, σ. 106 και 137. Βλ., επίσης, αποφάσεις της 30ής Απριλίου 1974, 155/73, Sacchi (Συλλογή τόμος 1974, σ. 217, σκέψεις 6 και 7), και ΕΡΤ (όπ.π., υποσημείωση 29), σκέψεις 13 και 14, με τις οποίες το Δικαστήριο δέχθηκε ότι οι εκπομπές τηλεοπτικών μηνυμάτων, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που έχουν διαφημιστικό χαρακτήρα, πρέπει να θεωρούνται ως παροχή υπηρεσιών, ενώ οι διασυνοριακές συναλλαγές που αφορούν υλικά, υποθέματα ήχου, ταινίες, συσκευές και άλλα προϊόντα που χρησιμοποιούνται για την παροχή της εν λόγω υπηρεσίας υπόκεινται στους κανόνες περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων· επίσης, βλ. την απόφαση της 22ας Σεπτεμβρίου 1988, 45/87, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Συλλογή 1988, σ. 4929, σκέψη 17), όσον αφορά τη συμφωνία προς το άρθρο 30 της Συνθήκης της περιλήψεως στην προκήρυξη για την υποβολή προσφορών προς σύναψη συμβάσεως δημοσίου έργου ρήτρας κατά την οποία ορισμένα υλικά που επρόκειτο να χρησιμοποιηθούν για την εκτέλεση του έργου έπρεπε να είναι σύμφωνα προς μια ιρλανδική προδιαγραφή. Το Δικαστήριο δέχθηκε ότι «το γεγονός ότι μια σύμβαση εκτελέσεως δημοσίου έργου αναφέρεται στην παροχή υπηρεσιών δεν μπορεί να έχει ως συνέπεια την εξαίρεση από τις απαγορεύσεις του άρθρου 30 ενός περιοριστικού όρου ως προς τα υλικά που μπορούν να χρησιμοποιηθούν, ο οποίος έχει περιληφθεί στην προκήρυξη για την υποβολή προσφορών».

36 — Επαναλαμβάνω τη διατύπωση του δευτέρου και του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος που υποβλήθηκαν τότε στο Δικαστήριο από το Μονομελές Πρωτοδικείο Θεσσαλονίκης (βλ. προαναφερθείσα στην υποσημείωση 29 απόφαση ΕΡΤ, σκέψη 5).

προς τούτο απονομή σ' αυτήν του αποκλειστικού προνομίου να εισάγει, να εκμισθώνει ή να διανέμει τα αναγκαία για τη μετάδοσή τους υλικά και προϊόντα — δεν συνιστά, αυτή καθαυτή, μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό, κατά την έννοια του άρθρου 30 της Συνθήκης». Ωστόσο, διευκρίνισε ότι «άλλως έχουν τα πράγματα αν από την παραχώρηση αυτή προκύπτει — άμεσα ή έμμεσα — διάκριση μεταξύ εγχωρίων και εισαγομένων προϊόντων εις βάρος των τελευταίων. Εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο, που είναι μόνο αρμόδιο να διαπιστώνει τα πραγματικά περιστατικά, να εξετάσει αν αυτό συμβαίνει εν προκειμένω» [37].

21. Μια άλλη πτυχή της αποφάσεως ΕΡΤ, που είναι, κατά την άποψή μου, σκόπιμο να ληφθεί ως βάση για έναν κατ' αναλογία συλλογισμό στην υπό κρίση υπόθεση, αφορά τη συμφωνία του τρόπου οργανώσεως του εν λόγω μονοπωλίου της ΕΡΤ προς τις κοινοτικές διατάξεις περί της *ελεύθερης παροχής υπηρεσιών*. Η επιχείρηση αυτή είχε το αποκλειστικό δικαίωμα τόσο μεταδόσεως *ιδίων εκπομπών* όσο και λήψεως και αναμεταδόσεως εκπομπών προερχομένων από άλλα κράτη μέλη. Το Δικαστήριο παρατήρησε ότι «η σώρευση του μονοπωλίου μεταδόσεως και αναμεταδόσεως στα χέρια της ίδιας επιχειρήσεως της παρέχει τη διπλή δυνατότητα να μεταδίδει τα δικά της προγράμματα και να περιορίζει την αναμετάδοση των προγραμμάτων άλλων κρατών μελών. Η δυνατότητα αυτή, όταν οποιαδήποτε εγγύηση για την αναμετάδοση των προγραμμάτων άλλων κρατών μελών είναι ανύπαρκτη, μπορεί να οδηγήσει την επιχείρηση να ευνοεί τα δικά της προγράμματα σε βάρος των αλλοδαπών. Σ' ένα τέτοιο σύστημα υπάρχει, επομένως, ο κίνδυνος να διαταραχθεί σοβαρά η ισότητα ευκαιριών μεταξύ μεταδόσεως ιδίων προγραμμάτων και αναμεταδόσεως των προγραμμάτων άλλων κρατών μελών» [38]. Ακολούθως, αφού υπενθύμισε την αρχή που είχε διατυπώσει ήδη στο τμήμα της αποφάσεως που αφορούσε την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων [39], το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι «το αν η σώρευση των αποκλειστικών δικαιωμάτων μεταδόσεως και αναμεταδόσεως έχει πράγματι καταλήξει σε διάκριση εις βάρος των εκπομπών που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη είναι ζήτημα πραγματικής εκτιμήσεως, για το οποίο μόνος αρμόδιος είναι ο εθνικός δικαστής» [40].

22. Κατά την άποψή μου, οι υπομνησθείσες αρχές έχουν σημασία επίσης για την αξιολόγηση της συμφωνίας της φινλανδικής νομοθεσίας περί τυχερών παιγνίων προς τους κανόνες της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων. Ακριβώς όπως και η ΕΡΤ στην προαναφερθείσα περίπτωση (βλ. σημείο 21), ο RAY δρα στο πλαίσιο μονοπωλίου εντός της ευρισκομένης σε μεταγενέστερο στάδιο αγοράς της παροχής υπηρεσιών και είναι, κατ' ανάγκην,

37 — Όπ.π., σκέψεις 15, 16 και 18, και, ειδικότερα, σκέψεις 15 και 16. Βλ. επίσης την απόφαση Sacchi (όπ.π., υποσημείωση 35), σκέψεις 7 και 8. Το Δικαστήριο δέχθηκε επίσης, όσον αφορά την ερμηνεία του άρθρου 37 της Συνθήκης ΕΚ, ότι δεν είναι δυνατό να αποκλεισθεί το ενδεχόμενο να έχει ένα μονοπώλιο παροχής υπηρεσιών (και, συγκεκριμένα, οι εξωτερικές υπηρεσίες των γραφείων τελετών) έμμεση επίδραση στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών (ήτοι, στη συγκεκριμένη περίπτωση, στο εμπόριο νεκροφόρων οχημάτων, φερέτρων, εξωτερικών παραπετασμάτων για τη διακόσμηση της οικίας του εκλιπόντος και αυτοκινήτων για τη νεκρώσιμη πομπή), «ιδίως όταν το μονοπώλιο παροχής ορισμένων υπηρεσιών που ασκείται από μια επιχείρηση ή ένα σύνολο επιχειρήσεων καταλήγει σε διακρίσεις σε βάρος των εισαγομένων προϊόντων σε σχέση με τα εγχώρια προϊόντα» (βλ. απόφαση της 4ης Μαΐου 1988, 30/87, Bodson, Συλλογή 1988, σ. 2479, σκέψη 10· βλ., επίσης, απόφαση της 7ης Δεκεμβρίου 1995, C-17/94, Gervais κ.λπ., Συλλογή 1995, σ. I-4353, σκέψεις 36 έως 38).

38 — Βλ. απόφαση ΕΡΤ (όπ.π., υποσημείωση 29), σκέψεις 19 έως 22, και, ειδικότερα, σκέψη 22.

39 — Βλ. ανωτέρω, υποσημείωση 37, και το αντίστοιχο τμήμα του κειμένου.

40 — Βλ. απόφαση ΕΡΤ (όπ.π., υποσημείωση 29), σκέψη 23. Ωστόσο, το Δικαστήριο τόνισε επίσης ότι ο σκοπός της αποφυγής τεχνικών δυσχερειών οφειλομένων στον περιορισμό διαθεσίμων διαύλων δεν μπορούσε, στην περίπτωση εκείνη, να δικαιολογήσει την επαγόμενη δυσμενείς διακρίσεις εθνική ρύθμιση, υπό την έννοια του άρθρου 56 της Συνθήκης ΕΚ, αφού η ΕΡΤ χρησιμοποιούσε περιορισμένο μόνον αριθμό από τους διαθέσιμους διαύλους (όπ.π., σκέψη 25). Τέλος, το Δικαστήριο κατέληξε ότι αντιβαίνει προς το άρθρο 59 η εθνική ρύθμιση που ιδρύει μονοπώλιο όπως το περιγραφέν, «όταν ένα τέτοιο μονοπώλιο άγει σε διακρίσεις εις βάρος των εκπομπών που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη, εκτός αν η ρύθμιση αυτή δικαιολογείται από έναν από τους λόγους του άρθρου 56, στο οποίο παραπέμπει το άρθρο 66 της Συνθήκης» (όπ.π., σημείο 3 του διατακτικού).

ο μοναδικός *αγοραστής* των αναγκαίων συσκευών (δηλαδή των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων) εντός του φινλανδικού εδάφους. Κατά συνέπεια, το σύνολο της επίμαχης ρυθμίσεως δημιουργεί, από οικονομικής απόψεως, μια κατάσταση που μπορεί να περιγραφεί ως εξής: δεν υπάρχει καμία εγγύηση (ελλείψει, π.χ., υποχρεώσεως κινήσεως διαδικασιών συνάψεως συμβάσεων κρατικών προμηθειών) περί του ότι ο κάτοχος του μονοπωλίου παροχής υπηρεσιών αγοράζει επίσης μηχανήματα τυχερών παιγνίων που έχουν νομίμως κατασκευαστεί και διατεθεί στο εμπόριο σε άλλα κράτη μέλη. Κατά συνέπεια, ο RAY φαίνεται να δρα ως *(εκ των πραγμάτων)* κάτοχος μονοπωλίου *ακόμη και στην ευρισκόμενη σε προγενέστερο στάδιο αγορά* της κατασκευής και της εμπορίας των συσκευών αυτών στη Φινλανδία. Πράγματι, μολονότι το δικαίωμα κατασκευής των συσκευών που παρέχει ο νόμος στον RAY δεν έχει αποκλειστικό χαρακτήρα, κανένας άλλος παραγωγός, προερχόμενος από άλλο κράτος μέλος της Κοινότητας (ή από τη Φινλανδία), που θα αποφάσιζε να ανταγωνιστεί τον RAY, εξάγοντας στη Φινλανδία μηχανήματα που νομίμως κατασκευάζονται και διατίθενται στο εμπόριο σε άλλο κράτος μέλος, δεν θα μπορούσε να διαθέτει παρόμοιες εμπορικές διεξόδους, εξασφαλισμένες και συνεχείς, για την παραγωγή του. Οι εφεσείοντες της κύριας δίκης παρατηρούν ότι δεν είναι συμπτωματικό ότι ο RAY χρησιμοποιεί αποκλειστικά τα μηχανήματα τυχερών παιγνίων που σχεδιάζει, διαμορφώνει και κατασκευάζει ο ίδιος και τονίζει το γεγονός αυτό στα εμπορικά του έγγραφα (βλ. ανωτέρω, υποσημείωση 8, και το αντίστοιχο τμήμα του κειμένου). Αν τούτο πράγματι συμβαίνει, η διάκριση σε βάρος των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων που κατασκευάζονται σε άλλα κράτη μέλη και προς όφελος των παρόμοιων εθνικών προϊόντων φαίνεται να αποτελεί, περισσότερο απ' ό,τι το αποτέλεσμα μιας αυτοτελούς εμπορικής συμπεριφοράς του RAY, ένα όχι μόνο πραγματικό [41] αλλά, επίσης, *αναπόφευκτο* αποτέλεσμα των επίμαχων νομοθετικών διατάξεων. Είναι βέβαια αληθές ότι, αφού ο RAY δεν είναι ο αποκλειστικός κάτοχος του δικαιώματος κατασκευής και πωλήσεως των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων και των συσκευών ψυχαγωγίας, δεν μπορεί, κατ' αρχήν, να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να συνεπάγεται η φινλανδική νομοθεσία δυσμενείς διακρίσεις επίσης σε βάρος των μηχανημάτων που κατασκευάζονται καθ' υπόθεση στη Φινλανδία από ανταγωνιστές του RAY. Ωστόσο, πρέπει να τονιστεί ότι, ακόμη κι αν το αιτούν δικαστήριο διαπιστώσει την ύπαρξη τέτοιας εθνικής παραγωγής, το γεγονός ότι το περιοριστικό αποτέλεσμα του κρατικού μέτρου επί των εισαγωγών θα ευνοούσε όχι το σύνολο των εθνικών εμπορευμάτων αλλά μόνο ένα μέρος τους δεν θα μπορούσε, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, να εξαιρέσει το επίμαχο μέτρο από την απαγόρευση του άρθρου 30 της Συνθήκης [42].

23. Όμως, το φινλανδικό δικαστήριο δεν αναφέρθηκε ρητά στο ζήτημα αν η εθνική νομοθεσία περί τυχερών παιγνίων αντιβαίνει προς τις διατάξεις της Συνθήκης από την προαναφερθείσα άποψη. Είναι δε επίσης αληθές ότι το Δικαστήριο οφείλει να στηρίξει την απάντηση των προδικαστικών ερωτημάτων στα πραγματικά περιστατικά που αναφέρονται στη διάταξη περί παραπομπής. Ωστόσο, η διαδικασία που καθιερώνει το άρθρο 177 της Συνθήκης ΕΚ απαιτεί επίσης να δίδει το Δικαστήριο στο κοινοτικό δίκαιο μια ερμηνεία που καθοδηγεί, όσο το δυνατόν

41 — Κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό συνιστά «κάθε εμπορική ρύθμιση των κρατών μελών που μπορεί να εμποδίσει άμεσα ή έμμεσα, *πραγματικά ή δυνητικά*, το ενδοκοινοτικό εμπόριο» (βλ. απόφαση της 11ης Ιουλίου 1974 8/74, Dassonville, Συλλογή τόμος 1974, σ. 411, σκέψη 5, η υπογράμμιση δική μου). Πάντως, δεν είναι αναγκαίο, για τους σκοπούς της απαγορεύσεως του άρθρου 30 της Συνθήκης, να είναι τα μέτρα αυτά ικανά να επηρεάσουν αισθητά το ενδοκοινοτικό εμπόριο (βλ. απόφαση της 13ης Μαρτίου 1984, 16/83, Prantl, Συλλογή 1984, σ. 1299, σκέψη 20).

42 — Βλ. απόφαση της 20ής Μαρτίου 1990, C-21/88, Du Pont de Nemours Italiana (Συλλογή 1990, σ. I-889, σημείο 1 του διατακτικού).

πληρέστερα και χρησιμότερα, το εθνικό δικαστήριο κατά την επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης. Εξάλλου, το Vaasan hovioikeus περιέλαβε, εν προκειμένω, το άρθρο 30 της Συνθήκης μεταξύ των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου στις οποίες αναφέρθηκε. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο μπορεί (και μάλιστα, κατά την άποψή μου, υποχρεούται) να παράσχει στο αιτούν δικαστήριο όλες τις διευκρινίσεις όσον αφορά την αιτούμενη ερμηνεία, ιδίως συμπληρώνοντας τις προδήλως συνοπτικές ενδείξεις της διατάξεως περί παραπομπής με τα πληροφοριακά στοιχεία που απορρέουν από τον φάκελο και, ειδικότερα, από τις παρατηρήσεις των διαδίκων, που συμπληρώνουν και αναλύουν την έκθεση της πραγματικής και νομικής καταστάσεως που περιέχεται στη διάταξη περί παραπομπής. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το Δικαστήριο δεν μεταβάλλει την ουσία των υποβληθέντων ερωτημάτων, αλλά συγκεντρώνει τα στοιχεία εκτιμήσεως που θεωρεί αναγκαία για να απαντήσει στα ερωτήματα αυτά. Εξάλλου, όσον αφορά την υπό κρίση υπόθεση, η Φινλανδική Κυβέρνηση δεν κατόρθωσε, με τις προφορικές παρατηρήσεις που υπέβαλε ενώπιον του Δικαστηρίου, να αναιρέσει τους ισχυρισμούς που προέβαλαν ως προς το ζήτημα αυτό οι εφεσείοντες της κύριας δίκης· ενδεικτικό είναι, επίσης, ότι το ζήτημα των ενδεχομένων δυσμενών διακρίσεων κατά την αγορά από τον RAY των αναγκαίων μηχανημάτων απασχόλησε την Επιτροπή (βλ. ανωτέρω, σημείο 17), τουλάχιστον ως υπόθεση, ήδη κατά τη διάρκεια της έγγραφης διαδικασίας.

24. Στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα, υπό α', γίνεται αναφορά όχι μόνο στους κοινοτικούς κανόνες περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και των υπηρεσιών αλλά επίσης σε «άλλα άρθρα της Συνθήκης ΕΚ». Κατά συνέπεια, η επίμαχη στη διαφορά της κύριας δίκης εθνική νομοθεσία θα μπορούσε να εξεταστεί επίσης από την άποψη της συμφωνίας της προς τους κανόνες της Συνθήκης περί ανταγωνισμού. Ειδικότερα, ενόψει των πραγματικών περιστατικών που περιγράφηκαν ανωτέρω (βλ. σημείο 22), το επίκεντρο του προβλήματος φαίνεται να είναι αν η κυρίαρχη θέση του RAY στην αγορά, την οποία του έχει επιφυλάξει ο νόμος, επεκτάθηκε, διά της κανονιστικής οδού, στην ευρισκόμενη σε μεταγενέστερο στάδιο (ανταγωνιστική) αγορά της παραγωγής και της διαθέσεως των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων στο εμπόριο και, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, αν η επέκταση αυτή είναι νόμιμη [43]. Σ' αυτήν την περαιτέρω πτυχή της υπό κρίση υποθέσεως

43 — Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, μια επιχείρηση στην οποία ο νόμος αναθέτει μονοπώλιο εντός σημαντικού τμήματος της κοινής αγοράς μπορεί να θεωρηθεί ότι κατέχει δεσπόζουσα θέση υπό την έννοια του άρθρου 86 της Συνθήκης ΕΚ, το δε έδαφος του κράτους μέλους επί του οποίου εκτείνεται το μονοπώλιο αυτό μπορεί να συνιστά σημαντικό τμήμα της κοινής αγοράς (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση ΕΡΤ, όπ.π., υποσημείωση 29, σκέψη 31). Επιπλέον, ένα κράτος μέλος παραβαίνει τις απαγορεύσεις των άρθρων 90, παράγραφος 1, και 86 όταν, μέσω *της ασκήσεως και μόνο των αποκλειστικών δικαιωμάτων που της έχουν χορηγηθεί*, η επιχείρηση που κατέχει δεσπόζουσα θέση προβαίνει σε καταχρηστική εκμετάλλευση της δεσπόζουσας θέσεώς της ή όταν τα δικαιώματα αυτά είναι *ικανά να δημιουργήσουν μια κατάσταση που οδηγεί την επιχείρηση αυτή* σε μια τέτοια καταχρηστική συμπεριφορά (βλ., μεταξύ άλλων, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 27 απόφαση Höfner και Elser, σκέψη 29· προαναφερθείσα στην υποσημείωση 29 απόφαση ΕΡΤ, σκέψη 37, και απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 1991, C-179/90, Merci convenzionali Porto di Genova, Συλλογή 1991, σ. I-5889, σκέψη 17). Κατά το άρθρο 86, κατάχρηση συνιστά, μεταξύ άλλων, το γεγονός ότι μια επιχείρηση που κατέχει δεσπόζουσα θέση σε δεδομένη αγορά επιφυλάσσει για την ίδια, *χωρίς να υπάρχει αντικειμενική ανάγκη*, βοηθητική δραστηριότητα, την οποία θα μπορούσε να ασκήσει τρίτη επιχείρηση στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων της σε παραπλήσια αλλά χωριστή αγορά, με κίνδυνο να εξαλειφθεί κάθε ανταγωνισμός εκ μέρους της επιχειρήσεως αυτής (βλ. αποφάσεις της 3ης Οκτωβρίου 1985, 311/84, CBEM, Συλλογή 1985, σ. 3261, σημείο 2 του διατακτικού, και της 13ης Δεκεμβρίου 1991, C-18/88, GB-Inno-BM, Συλλογή 1991, σ. I-5941, σκέψεις 18 έως 28). Για λόγους πληρότητας, πρέπει να υπομνηστεί επίσης η νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία μια εθνική ρύθμιση που έχει ως αποτέλεσμα να διευκολύνει την καταχρηστική εκμετάλλευση δεσπόζουσας θέσεως, δυνάμενη να επηρεάσει το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών, κανονικά δεν συμβιβάζεται ούτε προς το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΚ, εφόσον η ρύθμιση αυτή έχει ως αποτέλεσμα «να καθιστά δαπανηρότερες και, κατά συνέπεια, να παρεμποδίζει τις εισαγωγές εμπορευμάτων από άλλα κράτη μέλη» (βλ. προαναφερθείσα απόφαση Merci convenzionali Porto di Genova, σκέψη 21).

αναφέρομαι παρεμπιπτόντως μόνο, χωρίς να θεωρώ σκόπιμο να την αναλύσω διεξοδικότερα. Πράγματι, ενόψει των συμπερασμάτων που εξάγονται από την εξέταση της επίμαχης νομοθεσίας υπό το φως των άρθρων 30 επ. (βλ., ανωτέρω, σημεία 17 έως 22, και, κατωτέρω, σημείο 29) και των άρθρων 59 επ. (βλ. κατωτέρω, σημεία 25 έως 27 και 30 έως 41), φρονώ ότι δεν πρέπει να βαρύνω περαιτέρω τη δομή των προτάσεών μου. Ως εκ τούτου, δεν θα ασχοληθώ με το ζήτημα αν ο φινλανδικός νόμος περί τυχερών παιγνίων αντιβαίνει επίσης προς τις απαγορεύσεις των άρθρων 90, παράγραφος 1, και 86 της Συνθήκης, υπό την οπτική γωνία που σκιαγράφησα ανωτέρω.

Δυνατότητα εφαρμογής των διατάξεων της Συνθήκης περί του δικαιώματος εγκαταστάσεως ή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών

25. Ωστόσο, σύμφωνα με όσα εξέθεσε το αιτούν δικαστήριο, εξακολουθεί να είναι αναγκαίο να εξεταστεί αν η φινλανδική νομοθεσία περί τυχερών παιγνίων συνάδει προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη Συνθήκη από την άποψη της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών. Συναφώς, αναφέρομαι στις υπηρεσίες που παρέχει μια επιχείρηση που εγκαθιστά και εκμεταλλεύεται τα μηχανήματα τυχερών παιγνίων. Η υπηρεσία συνίσταται στην παροχή στους παίκτες που καταβάλλουν το τίμημα της δυνατότητας να παίξουν μία μόνο φορά (ή πολλές φορές) καθώς και μιας προσδοκίας κέρδους, μέσω του αυτόματου μηχανισμού για τη συγκέντρωση των διακυβευμάτων και την καταβολή των κερδών [44]. Ωστόσο, κατά τη Φινλανδική Κυβέρνηση, την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και την Επιτροπή, δεν είναι βέβαιο ότι τα άρθρα 59 επ. μπορούν να τύχουν εφαρμογής στην υπό κρίση υπόθεση, επειδή, ως φαίνεται, πρόκειται για μια αμιγώς εσωτερική κατάσταση, δεδομένου ότι η επίμαχη υπηρεσία παρέχεται από Φινλανδό παρέχοντα υπηρεσίες (την TSL) σε αποδέκτες εγκατεστημένους εντός της φινλανδικής επικρατείας. Όμως, ορθώς η Δημοκρατία της Φινλανδίας και το Ηνωμένο Βασίλειο προσθέτουν ότι ο χαρακτηρισμός της νομικής καταστάσεως την οποία αφορά η υπόθεση της κύριας δίκης εξαρτάται από μια εκτίμηση (από πραγματικής και οικονομικής απόψεως) για την οποία αρμόδιο είναι αποκλειστικά το αιτούν δικαστήριο. Εν προκειμένω, το Vaasan hovioikeus φρονεί — ενόψει των περιστάσεων και χωρίς να λαμβάνει υπόψη τους συγκεκριμένους λόγους που

44 — Αντιθέτως, η Ισπανική Κυβέρνηση και η Επιτροπή υποστήριξαν ότι, στο πλαίσιο της διαφοράς της κύριας δίκης, διακρίνεται μια ακόμη διασυνοριακή υπηρεσία, που συνίσταται στην εφάπαξ καταβολή των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων από τη CML στην TSL. Κατά την άποψή μου, η ερμηνεία αυτή δεν λαμβάνει δεόντως υπόψη το γεγονός ότι η εν λόγω συμβαση της 25ης Ιανουαρίου 1996 (βλ. σημείο 5) δεν επιβάλλει στην TSL υποχρέωση καταβολής μισθώματος αλλά προβλέπει το δικαίωμα της φινλανδικής εταιρίας να εισπράττει προμήθεια ως αμοιβή για τις υπηρεσίες που παρέσχε *η ίδια* στη CML. Παρεμπιπτόντως, θεωρώ σκόπιμο να παρατηρήσω ότι και αυτή η παροχή υπηρεσιών θα μπορούσε να χαρακτηρισθεί ως παροχή διασυνοριακών υπηρεσιών στην περίπτωση κατά την οποία το αιτούν δικαστήριο δεν θα δεχόταν ότι η CML, που είναι ο αποδέκτης των επίμαχων υπηρεσιών, είναι εγκατεστημένη στη Φινλανδία (βλ. κατωτέρω, σημείο 26).

οδήγησαν ενδεχομένως τη CML και την TSL να διευθετήσουν τη συμβατική τους σχέση κατά τον τρόπο που περιγράφηκε (βλ. ανωτέρω, σημείο 5) — ότι η δραστηριότητα παιγνίου για την οποία χρησιμοποιούνται τα μηχανήματα τυχερών παιγνίων και σε σχέση με την οποία ασκήθηκε η ποινική δίωξη στην υπό κρίση υπόθεση παρουσιάζει τα χαρακτηριστικά (διασυνοριακής) παροχής υπηρεσίας υπό την έννοια της Συνθήκης. Κατά συνέπεια, θεωρώ σκόπιμο να εξετάσω τα ερωτήματα που υπέβαλε το φινλανδικό δικαστήριο από αυτήν ακριβώς την οπτική γωνία [45].

26. Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται, σε συνάρτηση προς τον εκ μέρους του χαρακτηρισμό της συμβατικής σχέσεως μεταξύ της CML και της TSL, να απαντήσει επίσης στο τεθέν από την Επιτροπή και τη Βελγική Κυβέρνηση ερώτημα αν είναι δυνατό να εφαρμοστούν εν προκειμένω οι διατάξεις της Συνθήκης περί της ελευθερίας εγκαταστάσεως (*αντί* των διατάξεων περί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών) [46]. Η Επιτροπή φρονεί ότι η κατάσταση της βρετανικής εταιρίας θα έπρεπε να εξεταστεί υπό το φως των άρθρων 52 επ. της Συνθήκης ΕΚ εάν προέκυπτε ότι η TSL δρούσε στη Φινλανδία, ήτοι εντός του κράτους μέλους όπου πραγματοποιείται η παροχή των υπηρεσιών, ως εγκατάσταση ή τοπικό κατάστημα της βρετανικής επιχειρήσεως, ιδίως δε ως εμπορικός ή μόνιμος αντιπρόσωπος της επιχειρήσεως αυτής. Εξάλλου, το εν λόγω άρθρο 52 επιτρέπει στις εταιρίες να εγκαθίστανται, υπό την έννοια της Συνθήκης, σε περισσότερα του ενός κράτη μέλη, μέσω της ιδρύσεως πρακτορείων, υποκαταστημάτων ή θυγατρικών εταιριών. Επιπλέον, — όπως τονίζει η Επιτροπή παραπέμποντας στην απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση 205/84 — ένας παρέχων υπηρεσίες (συγκεκριμένα, μια ασφαλιστική επιχείρηση), «η οποία ασκεί δραστηριότητα κατά τρόπο μόνιμο στο εν λόγω κράτος μέλος, υπάγεται στις διατάξεις της Συνθήκης περί του δικαιώματος εγκαταστάσεως, τούτο δε έστω και αν η σχετική δραστηριότητα της επιχειρήσεως δεν ασκείται μέσω υποκαταστήματος ή πρακτορείου, αλλά μέσω απλού γραφείου, το οποίο διευθύνεται από το δικό της προσωπικό ή από ανεξάρτητο πρόσωπο, στο οποίο όμως έχει δοθεί η εντολή να ενεργεί γι' αυτήν κατά τρόπο μόνιμο, όπως θα έπραττε ένα πρακτορείο. Επομένως, κατόπιν του προαναφερθέντος ορισμού, που περιέχεται στο άρθρο 60, παράγραφος 1 [47], [ο παρέχων

45 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 18ης Μαρτίου 1980, 52/79, Debauve κ.λπ. (Συλλογή τόμος 1980/Ι, σ. 443, σκέψη 9).

46 — «Οι διατάξεις του κεφαλαίου που αφορά τις υπηρεσίες είναι επικουρικές σε σχέση με τις διατάξεις του κεφαλαίου που αφορά το δικαίωμα εγκαταστάσεως, στο μέτρο που, κατά πρώτον, η διατύπωση του άρθρου 59, πρώτο εδάφιο, προϋποθέτει ότι ο παρέχων την υπηρεσία και ο αποδέκτης της εν λόγω υπηρεσίας είναι "εγκατεστημένοι" σε δύο διαφορετικά κράτη μέλη και, κατά δεύτερον, το άρθρο 60, πρώτο εδάφιο, διευκρινίζει ότι οι διατάξεις που αφορούν τις υπηρεσίες εφαρμόζονται μόνον εάν δεν τυγχάνουν εφαρμογής οι διατάξεις που αφορούν το δικαίωμα εγκαταστάσεως» (βλ. απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1995, C-55/94, Gebhard, Συλλογή 1995, σ. I-4165, σκέψη 22). Εξάλλου, στην ίδια απόφαση, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι ο παρέχων υπηρεσίες μπορεί, επίσης, να διαθέτει, εντός του κράτους μέλους υποδοχής, την απαραίτητη υποδομή για την εκπλήρωση της παροχής υπηρεσιών, χωρίς να υπάγεται, γι' αυτό τον λόγο, στους κανόνες περί του δικαιώματος εγκαταστάσεως· ωστόσο, η οικεία παροχή υπηρεσιών πρέπει να μπορεί να θεωρηθεί, ενόψει της διάρκειας, της συχνότητας, της περιοδικότητας και της συνέχειάς της, ως έχουσα προσωρινό χαρακτήρα (όπ.π., σημεία 1 και 2 του διατακτικού).

47 — Βλ. ανωτέρω, υποσημειώσεις 16 και 46, και τα αντίστοιχα τμήματα του κειμένου.

υπηρεσίες] δεν μπορεί να επικαλεστεί τα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης όσον αφορά τις δραστηριότητές [του] στο εν λόγω κράτος μέλος» [48].

Εξάλλου, οι διατάξεις της Συνθήκης που αφορούν, αντιστοίχως, το δικαίωμα εγκαταστάσεως και την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών προβλέπουν την κατάργηση των κρατικών μέτρων που επιβάλλουν περιορισμούς σε οποιαδήποτε από τις θεμελιώδεις αυτές ελευθερίες. Σε τελική ανάλυση, ανεξαρτήτως των ποικίλων πρακτικών τρόπων ασκήσεώς τους, οι εν λόγω ελευθερίες αποτελούν δύο πλευρές του ιδίου φαινομένου, ήτοι της γεωγραφικής κινητικότητας που εγγυάται η Συνθήκη, εντός της Κοινότητας, στους επιχειρηματίες των κρατών μελών. Και οι εξαιρέσεις που προβλέπει ρητά η Συνθήκη και οι λόγοι γενικού συμφέροντος των οποίων μπορεί να γίνει θεωρητικά επίκληση προς δικαιολόγηση ενδεχομένων περιοριστικών εθνικών μέτρων έχουν παρόμοιο χαρακτήρα [49]. Κατά συνέπεια, μολονότι στη συνέχεια των προτάσεών μου θα περιοριστώ στην εξέταση της συμφωνίας της φινλανδικής νομοθεσίας περί τυχερών παιγνίων με το άρθρο 59 της Συνθήκης, ήτοι με τη διάταξη που αναφέρεται ρητά στο δεύτερο και στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα, τα αντλούμενα συμπεράσματα θα πρέπει, κατ' αρχήν, να μπορούν να εφαρμοστούν κατ' αναλογίαν από το αιτούν δικαστήριο στο πλαίσιο της εξετάσεως της υπό κρίση υποθέσεως υπό το φως των διατάξεων της Συνθήκης περί του δικαιώματος εγκαταστάσεως, στην οποία θα κρίνει ενδεχομένως ότι οφείλει να προβεί.

Συνάδει ο φινλανδικός νόμος περί τυχερών παιγνίων προς τα άρθρα 90, παράγραφος 1, και 59 της Συνθήκης;

27. Όπως ζητεί το αιτούν δικαστήριο, θα εκκινήσω από την αρχή που διατυπώθηκε με την απόφαση Schindler επίσης για να εξετάσω το εάν η επίμαχη εθνική νομοθεσία, που καθιστά αδύνατη την παροχή των υπηρεσιών παιγνίου διά της χρησιμοποιήσεως των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων εντός του κράτους υποδοχής από παρέχοντες υπηρεσίες εγκατεστημένους σε άλλα κράτη μέλη, περιορίζει ή όχι την ελεύθερη διασυνοριακών παροχή υπηρεσιών, την οποία εγγυάται η Συνθήκη στα φυσικά πρόσωπα και στις εταιρίες εντός της Κοινότητας. Με την προαναφερθείσα απόφαση, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η απαγόρευση παροχής υπηρεσιών συνισταμένων στη διοργάνωση μεγάλων λαχειοφόρων αγορών εντός της εθνικής επικρατείας — η οποία ισχύει ανεξαρτήτως της ιθαγενείας και του κράτους μέλους εγκαταστάσεως του διοργανωτή της λαχειοφόρου αγοράς ή των πρακτόρων του — συνιστούσε αδιακρίτως εφαρμοζό-

48 — Βλ. απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1986, 205/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1986, σ. 3755, σκέψη 21). Με την απόφαση Gebhard, το Δικαστήριο προσέθεσε ότι «η έννοια της εγκαταστάσεως σύμφωνα με τη Συνθήκη είναι πολύ ευρεία, εμπεριέχουσα τη δυνατότητα του κοινοτικού υπηκόου να συμμετέχει, με σταθερό και συνεχή τρόπο, στην οικονομική ζωή άλλου κράτους μέλους εκτός του κράτους προελεύσεώς του και να αποκομίζει συναφώς οφέλη, διευκολύνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την οικονομική και κοινωνική αλληλοδιείσδυση στο εσωτερικό της Κοινότητας, σε ό,τι αφορά τον τομέα των μη μισθωτών δραστηριοτήτων (βλ. προαναφερθείσα στην υποσημείωση 46 απόφαση Gebhard, σκέψη 25).

49 — Εξάλλου, όπως προκύπτει από την πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου, και οι τέσσερις θεμελιώδεις ελευθερίες που θεσπίζει η Συνθήκη διέπονται πλέον από κατά το μάλλον ή ήττον ενιαίες αρχές, όσον αφορά τόσο την προσβολή όσο και τη δικαιολόγηση της προσβολής τους (βλ. Χατζόπουλος, Β.: *Exigences essentielles, impératives ou impérieuses:* une *théorie,* des *théories ou pas de théorie du tout?*, σε *Rev. trim. dr. eur.*, 1998, σ. 191, και, ειδικότερα, σ. 233). Βλ. επίσης, μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 9ης Ιουνίου 1977, 90/76, Van Ameyde (Συλλογή τόμος 1977, σ. 333, σκέψεις 27 και 28)· της 14ης Ιανουαρίου 1988, 63/86, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1988, σ. 29, σκέψεις 12 και 13)· της 30ής Μαΐου 1989, 305/87, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1989, σ. 1461, σκέψεις 18 έως 27)· της 5ης Δεκεμβρίου 1989, 3/88, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1989, σ. 4035, σκέψη 13)· της 10ης Δεκεμβρίου 1991, C-306/89, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1991, σ. I-5863, σκέψεις 7 και 8)· της 26ης Απριλίου 1994, C-272/91, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1994, σ. I-1409, σκέψεις 6, 13 και 35)· Gebhard (όπ.π., υποσημείωση 46), σκέψη 37, και της 29ης Οκτωβρίου 1998, C-114/97, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1998, σ. I-6717, σκέψεις 34 έως 37).

μενο μέτρο (βλ. ανωτέρω, σημείο 10)[50]. Επιπλέον, παραπέμποντας στην πάγια νομολογία του, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι ακόμη και μια νομοθεσία που εφαρμόζεται αδιακρίτως στις παροχές υπηρεσιών οποιασδήποτε προελεύσεως μπορεί να είναι αντίθετη προς το άρθρο 59 της Συνθήκης. Πράγματι, θα ήταν αντίθετο προς τη διάταξη αυτή ένα κρατικό μέτρο το οποίο, μολονότι δεν επάγεται δυσμενείς διακρίσεις σε βάρος των παρεχόντων υπηρεσίες που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη ή που είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη, μπορεί, παρά ταύτα, να εμποδίσει ή να αποθαρρύνει, χωρίς αντικειμενικό και σημαντικό λόγο, την άσκηση της οικείας θεμελιώδους ελευθερίας, εάν η επίμαχη υπηρεσία παρέχεται εντός του κράτους μέλους εγκαταστάσεως σύμφωνα με την νομοθεσία που ισχύει στο κράτος αυτό[51].

28. Αντίθετα προς την επίμαχη στην υπόθεση Schindler εθνική νομοθεσία, η οποία απαγόρευε παντελώς τη διοργάνωση του είδους των λαχειοφόρων αγορών τις οποίες αφορούσε, ο φινλανδικός νόμος περί τυχερών παιγνίων, τον οποίο οφείλει να εφαρμόσει στη διαφορά της κύριας δίκης το Vaasan hovioikeus, επιτρέπει την άσκηση της επίμαχης δραστηριότητας σε έναν μόνο *ημεδαπό* επιχειρηματία, ήτοι σε οργανισμό δημοσίου δικαίου που έχει ιδρυθεί ad hoc, επιβάλλει δε στον κάτοχο της αποκλειστικής αδείας την υποχρέωση να χρησιμοποιεί το σύνολο των πραγματοποιουμένων κερδών για τη χρηματοδότηση «ευγενών σκοπών». Η νομοθεσία αυτή εμποδίζει έναν παρέχοντα υπηρεσίες εγκατεστημένο σε άλλο κράτος μέλος να παρέχει (ή, ούτως ειπείν, να *εξάγει*) στο κράτος μέλος υποδοχής την υπηρεσία που παρέχει εντός του κράτους μέλους εγκαταστάσεως. Επομένως, ως πρώτο συμπέρασμα θα μπορούσε να συναχθεί ότι, υπό το φως του κοινοτικού δικαίου, η χορήγηση σε ημεδαπό επιχειρηματία αποκλειστικών δικαιωμάτων, όπως αυτά που παρέχει ο νόμος στον RAY, και η υποχρέωση που απορρέει εντεύθεν για τους παίκτες που κατοικούν στο οικείο κράτος μέλος να αγοράζουν την υπηρεσία από τον κατέχοντα το μονοπώλιο επιχειρηματία αποτελούν μέτρα επαγόμενα δυσμενείς διακρίσεις, που αντιβαίνουν προς τα άρθρα 90, παράγραφος 1, και 59 της Συνθήκης, στο μέτρο που αποβαίνουν σε βάρος των παρεχόντων υπηρεσίες που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη.

Ωστόσο, το συμπέρασμα αυτό δεν συνάδει προς τη νομολογία του Δικαστηρίου. Πράγματι, το Δικαστήριο χρησιμοποιεί ένα άλλο κριτήριο, κατά το οποίο ένα κρατικό μέτρο που παρέχει αποκλειστικά δικαιώματα σε ημεδαπή επιχείρηση — αναπτύσσοντας έτσι τα περιοριστικά του αποτελέσματα έναντι *όλων* των παρεχόντων υπηρεσίες *εκτός της κατέχουσας το μονοπώλιο επιχειρήσεως,* ανεξαρτήτως του εάν αυτή είναι εγκατεστημένη στο οικείο κράτος μέλος ή σε άλλο κράτος

50 — Έτσι, το Δικαστήριο απέρριψε τον αντίθετο ισχυρισμό που προβλήθηκε από την Επιτροπή και τους ομοδίκους Schindler, ότι δηλαδή έπρεπε να γίνει δεκτό ότι η επίμαχη εθνική νομοθεσία συνεπαγόταν, στην πραγματικότητα, δυσμενείς διακρίσεις, επειδή επέτρεπε, αφενός, την ταυτόχρονη διοργάνωση από το ίδιο πρόσωπο, *που είναι εγκατεστημένο στο Ηνωμένο Βασίλειο,* διαφόρων μικρών λαχειοφόρων αγορών, δηλαδή το αντίστοιχο μιας μεγάλης λαχειοφόρου αγοράς, και, αφετέρου, τη διοργάνωση, πάντοτε από επιχειρηματίες εγκατεστημένους εντός του εδάφους του Ηνωμένου Βασιλείου, τυχερών παιγνίων τα οποία, από απόψεως φύσεως και μεγέθους, μπορούν να συγκριθούν προς τις μεγάλες λαχειοφόρες αγορές, όπως τα προγνωστικά επί των ποδοσφαιρικών συναντήσεων ή το μπίνγκο. Ως προς το ζήτημα αυτό, το Δικαστήριο περιορίστηκε στη διαπίστωση ότι, «καίτοι μπορούν να συνεπάγονται ποσά διακυβευμάτων παρόμοια προς αυτά των μεγάλων λαχειοφόρων αγορών και εξαρτώνται σε σημαντικό βαθμό από την τύχη, τα παίγνια που επιτρέπονται κατ' αυτόν τον τρόπο στο Ηνωμένο Βασίλειο *διαφέρουν ως προς το αντικείμενό τους, τους κανόνες τους και τον τρόπο διοργανώσεώς τους* από τις μεγάλες λαχειοφόρες αγορές [οι οποίες διοργανώνονταν σε άλλα κράτη μέλη και, από το 1993 και εφεξής, επίσης στο Ηνωμένο Βασίλειο]. Επομένως, δεν βρίσκονται σε παρόμοια κατάσταση προς αυτή των λαχειοφόρων αγορών που απαγορεύονται από τη βρετανική νομοθεσία και δεν μπορούν να εξομοιωθούν προς αυτές» (βλ. απόφαση Schindler, όπ.π., υποσημείωση 1, σκέψεις 49 έως 51· η υπογράμμιση δική μου). Έτσι, χωρίς να αναπτύξει περαιτέρω τη συλλογιστική του, το Δικαστήριο κατέληξε ότι οι διαφορές που υπάρχουν μεταξύ των μεγάλων λαχειοφόρων αγορών και των επιτρεπομένων παιγνίων (συμπεριλαμβανομένων των μικρών τοπικών λαχειοφόρων αγορών) αρκούν για να μην είναι δυνατή *η σύγκριση των οικείων καταστάσεων* και, συνακόλουθα, προς δικαιολόγηση του ότι οι εθνικές περιοριστικές διατάξεις μπορούν να έχουν εφαρμογή αποκλειστικά στις δραστηριότητες που ανάγονται σε λαχειοφόρες αγορές σε εθνικό επίπεδο, ήτοι, ακριβώς, σε υπηρεσίες συγκρίσιμες με εκείνες οι οποίες, αν δεν υπήρχε η απαγόρευση, θα μπορούσαν να προσφέρονται στους

μέλος — πρέπει, ήδη για τον λόγο αυτό, να θεωρείται ως περιορισμός που ισχύει αδιακρίτως [52]. Εξάλλου, πρέπει να σημειωθεί ότι, για την ορθή εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση της υπομνησθείσας νομολογίας, πρέπει να ληφθεί υπόψη

52 — Βλ. απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, C-353/89, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1991, σ. I-4069, σκέψεις 21 έως 25), με την οποία το Δικαστήριο εξέτασε το ζήτημα αν η υποχρέωση που επιβάλλεται στους εθνικούς ραδιοτηλεοπτικούς οργανισμούς να χρησιμοποιούν, για την παραγωγή των προγραμμάτων τους, τα τεχνικά μέσα μιας ολλανδικής επιχειρήσεως μπορούσε να θεωρηθεί ως δικαιολογούμενη από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος (και, συγκεκριμένα, από τη διατήρηση της πολυφωνίας στον τομέα των οπτικοακουστικών μέσων και την προστασία της ελευθερίας εκφράσεως). Ομοίως, ο κανόνας που επιβάλλει να τυγχάνουν όσοι απολαύουν της ελευθερίας εγκαταστάσεως της ίδιας μεταχειρίσεως με τους ημεδαπούς («σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζονται από τη νομοθεσία της χώρας εγκαταστάσεως για τους δικούς της υπηκόους») σημαίνει, κατά την άποψή μου, ότι το οικείο κράτος μέλος υποχρεούται να επιτρέπει στους υπηκόους και στις εταιρίες των άλλων κρατών μελών να εγκαθίστανται στο έδαφός του *υπό τις ίδιες προϋποθέσεις με εκείνες που διέπουν την εγκατάσταση του ημεδαπού επιχειρηματία που κατέχει το μονοπώλιο*, υπό την επιφύλαξη της δυνατότητας επικλήσεως, προς δικαιολόγηση του μονοπωλιακού καθεστώτος, μιας από τις εξαιρέσεις που προβλέπουν τα άρθρα 55 και 56 της Συνθήκης ή των επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος. Βλ. Blum και Logue (όπ.π., υποσημείωση 35), σ. 160 και 161. Ωστόσο, κατ' ανάλογη εφαρμογή της αρχής που διατύπωσε το Δικαστήριο στην υπόθεση C-353/89 (που παρατέθηκε ανωτέρω), θα έπρεπε να συναχθεί ότι μια εθνική νομοθεσία που επιτρέπει την άσκηση δεδομένης δραστηριότητας σ' έναν μόνο επιχειρηματία δεν προσβάλλει την ελευθερία εγκαταστάσεως, οσάκις η εντεύθεν απορρέουσα απαγόρευση ιδρύσεως και διαχειρίσεως επιχειρήσεων που ανταγωνίζονται το μονοπώλιο αυτό έχει εφαρμογή στους υπηκόους (και στις εταιρίες: βλ. άρθρο 58 της Συνθήκης ΕΚ) τόσο αυτού του κράτους μέλους όσο και των άλλων κρατών μελών. Επομένως, κατ' αυτό τον τρόπο δεν θα προσβαλλόταν το δικαίωμα ίσης μεταχειρίσεως με τους ημεδαπούς, που εγγυάται το άρθρο 52 της Συνθήκης ΕΚ σε όσους απολαύουν της ελευθερίας εγκαταστάσεως (βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα C. O. Lenz της 23ης Ιανουαρίου 1991 στην υπόθεση ΕΡΤ, όπ.π., υποσημείωση 29, σημεία 13 και 14). Ελλείψει νομολογίας του Δικαστηρίου όσον αφορά τη συμφωνία προς τα άρθρα 52 επ. της Συνθήκης κρατικών μέτρων αφορώντων δημόσιες επιχειρήσεις και/ή κατόχους αποκλειστικών δικαιωμάτων, θα περιοριστώ να υπενθυμίσω την απόφαση 85/276/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 24ης Απριλίου 1985, σχετικά με την ασφάλιση στην Ελλάδα των περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου και των πιστώσεων που χορηγούνται από τις ελληνικές τράπεζες του Δημοσίου (ΕΕ L 152, σ. 25), και την απόφαση 97/606/ΕΚ της Επιτροπής, της 26ης Ιουνίου 1997, δυνάμει του άρθρου 90, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΚ, σχετικά με το αποκλειστικό δικαίωμα μετάδοσης τηλεοπτικών διαφημίσεων στη Φλάνδρα (ΕΕ L 244, σ. 18). Τα εθνικά μέτρα που αφορούσε η πρώτη απόφαση ήσαν νομοθετικές διατάξεις που όριζαν, αφενός, ότι όλα τα περιουσιακά στοιχεία του Δημοσίου, συμπεριλαμβανομένων των ελληνικών δημοσίων επιχειρήσεων, έπρεπε να ασφαλίζονται αποκλειστικά από ελληνικές επιχειρήσεις του δημοσίου τομέα και, αφετέρου, ότι οι ελληνικές τράπεζες του Δημοσίου όφειλαν να συστήνουν στους πελάτες τους να ασφαλίζονται σε ασφαλιστικές εταιρίες του δημοσίου τομέα. Αντίθετα προς την υπό κρίση υπόθεση, η διάκριση σε βάρος των υπηκόων και των εταιριών των άλλων κρατών μελών δεν αποτελούσε συνέπεια της χορηγήσεως αποκλειστικών δικαιωμάτων σε έναν μόνο εθνικό φορέα, αλλά οφειλόταν στο γεγονός ότι σημαντικό τμήμα της οικείας αγοράς επιφυλασσόταν σε πολυάριθμες επιχειρήσεις που ελέγχονταν από το κράτος. Η Επιτροπή έκρινε, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 90, παράγραφος 3, της Συνθήκης, ότι οι επίμαχες διατάξεις ήσαν ασυμβίβαστες προς τις διατάξεις του άρθρου 90, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 52, το άρθρο 53, το άρθρο 5, δεύτερο εδάφιο, και το άρθρο 3, στοιχείο στ' (νυν στοιχείο ζ'), της Συνθήκης. Όσον αφορά, ιδίως, την παράβαση των κανόνων περί εγκαταστάσεως, η Επιτροπή τόνισε ότι «με το μέτρο αυτό καθίσταται αδύνατο για τις ασφαλιστικές εταιρίες των άλλων κρατών μελών να εγκατασταθούν στην Ελλάδα ως ασφαλιστές περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου, ενώ οι Έλληνες ασφαλιστές του δημοσίου τομέα μπορούν να συνεχίσουν να ασφαλίζουν τέτοιους κινδύνους και ταυτόχρονα να επωφελούνται από τη σύναψη των ασφαλιστηρίων συμβολαίων τα οποία προηγουμένως είχαν συναφθεί με ιδιωτικές ασφαλιστικές εταιρίες· ότι η αγορά ασφαλίσεως των ελληνικών περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου αντιπροσωπεύει περίπου το 25 % του ετήσιου εισοδήματος από ασφάλιστρα στην Ελλάδα, πράγμα που συνιστά σημαντικό τμήμα της αγοράς αυτής· ότι οι χορηγηθείσες πιστώσεις από τις ελληνικές δημόσιες τράπεζες συνιστούν περίπου το 80 % της αγοράς πιστώσεων στην Ελλάδα και ότι η Ελλάδα, υποχρεούμενη το προσωπικό των δημοσίων τραπεζών να συνιστά στους πελάτες τους να ασφαλίζονται σε ασφαλιστικές εταιρίες του δημοσίου τομέα, ευνοεί τον τελευταίο εις βάρος των ασφαλιστικών εταιριών του ιδιωτικού τομέα και, κατ' επέκταση, εις βάρος των ασφαλιστικών εταιριών των άλλων κρατών μελών» (βλ. έκτη και έβδομη αιτιολογική σκέψη). Με την απόφαση 97/606 (όπ.π.), που αποτελεί ήδη το αντικείμενο προσφυγής ασκηθείσας δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΚ από την εταιρία Vlaamse Televisie Maatschappij (VTM) στην υπόθεση T-266/97, η Επιτροπή ζήτησε από τις βελγικές αρχές να θέσουν τέρμα στην παράβαση του άρθρου 90, παράγραφος 1, και του άρθρου 52 της Συνθήκης, η οποία απέρρεε από τη φλαμανδική ρύθμιση σχετικά με τις ραδιοφωνικές και τηλεοπτικές εκπομπές, τη διαφήμιση, τη χορηγία και την καλωδιακή διανομή. Οι επίμαχες διατάξεις παρείχαν στη Φλαμανδική Κυβέρνηση τη δυνατότητα να χορηγήσει άδεια σε έναν μόνο ιδιωτικό τηλεοπτικό οργανισμό (και, συγκεκριμένα, τη VTM) για τη μετάδοση εκπομπών που απευθύνονται στο σύνολο της φλαμανδικής κοινότητας και για τη μετάδοση διαφημίσεων που απευθύνονται στην κοινότητα αυτή. Η Επιτροπή έκρινε ότι τα εν λόγω μέτρα, μολονότι εφαρμόζονταν αδιακρίτως τόσο στις μη βελγικές όσο και στις βελγικές επιχειρήσεις πλην της VTM, αποτελούσαν συγκεκαλυμμένη μορφή διακρίσεως και οδηγούσαν στον προστατευτισμό. «Πράγματι, στην προκειμένη περίπτωση, η αποκλειστική εκμετάλλευση των τηλεοπτικών διαφημίσεων από μια επιχείρηση που τυγχάνει να είναι εθνική επιχείρηση έχει ως αποτέλεσμα ότι το σύνολο ή το μεγαλύτερο μέρος της αγοράς τηλεοπτικών διαφημίσεων βαίνει προς όφελος της εθνικής οικονομίας». Επιπλέον, το γεγονός ότι οι επίμαχες διατάξεις δεν εμπόδιζαν τις τηλεοπτικές επιχειρήσεις που ήσαν εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη να μεταδίδουν προγράμματα στην ολλανδική γλώσσα, καθώς και διαφημίσεις που απευθύνονταν στο σύνολο του φλαμανδικού κοινού, δεν μπορούσε να θέσει τέρμα στην προσβολή της ελευθερίας εγκαταστάσεως, δεδομένου ότι οι μη Βέλγοι ανταγωνιστές της VTM θα ήσαν αναγκασμένοι να ασκούν τις δραστηριότητές τους εξ αποστάσεως σε σχέση με το φλαμανδικό κοινό, καθώς και με την αγορά των διαφημιζομένων και, κατά συνέπεια, θα βρίσκονταν σε μειονεκτική θέση σε σχέση με τη VTM (βλ. σημείο 12). Τέλος, η Επιτροπή δεν δέχθηκε ότι το μονοπώλιο της VTM επί των διαφημιστικών εσόδων δικαιολογούνταν από επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, όπως η διατήρηση της πολυφωνίας στον φλαμανδικό τύπο, ούτε ότι η εξαίρεση που προβλέπει το άρθρο 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης είχε εφαρμογή εν προκειμένω («ακόμη και αν γίνει δεκτό ότι έχει ανατεθεί στη VTM αποστολή δημόσιας υπηρεσίας, τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την εκπλήρωσή της, δηλαδή τα αποκλειστικά δικαιώματα που αποτελούν αντικείμενο της παρούσας αποφάσεως, επηρεάζουν τις συναλλαγές κατά τρόπο δυσανάλογο και αντίθετο προς το συμφέρον της Κοινότητας, σε σημείο που αφαιρούν κάθε αποτελεσματικότητα από τις διατάξεις του άρθρου 52»· βλ. σημείο 14).

η πραγματική και η νομική κατάσταση *αποκλειστικά των επιχειρήσεων που επιδιώκουν κερδοσκοπικό σκοπό,* και όχι η ιδιαίτερη κατάσταση στην οποία ευρίσκεται ο οργανισμός δημοσίου δικαίου που κατέχει το μονοπώλιο [53]. Από την άποψη αυτή, η μεταχείριση που επιφυλάσσεται στις επιχειρήσεις που αφορά το επίμαχο στην κύρια δίκη κρατικό μέτρο δεν φαίνεται να διαφοροποιείται και πρέπει να θεωρείται ότι το μέτρο εφαρμόζεται αδιακρίτως στις παροχές υπηρεσιών, ανεξαρτήτως της προελεύσεώς τους, δεδομένου ότι η εκμετάλλευση των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων απαγορεύεται από τον νόμο τόσο στους επιχειρηματίες που είναι εγκατεστημένοι στη Φινλανδία όσο και στους επιχειρηματίες που είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη.

Απάντηση στο στοιχείο β' του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος:

Α — *Λόγοι που δικαιολογούν πιθανώς τους περιορισμούς που επιβάλλει ο φινλανδικός νόμος στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων*

29. Σε περίπτωση που στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα (υπό α') δοθεί, όπως προτείνω, καταφατική απάντηση, θα πρέπει να παρασχεθούν στο Vaasan hovioikeus επίσης τα ερμηνευτικά στοιχεία που ζητεί (τρίτο ερώτημα, υπό β'), όσον αφορά τους λόγους που δικαιολογούν πιθανώς τους περιορισμούς που επιβάλλονται εν προκειμένω στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

30. Υπό το πρώτο πρίσμα, οι περιορισμοί στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων που αφορά η υπό κρίση υπόθεση, οι οποίοι απορρέουν από τα επαγόμενα δυσμενείς διακρίσεις μέτρα που θέσπισε ο Φινλανδός νομοθέτης (βλ. ανωτέρω, σημείο 22), δεν μπορούν, κατά την άποψή μου, να δικαιολογηθούν ούτε από λόγους δημόσιας ηθικής, δημόσιας τάξεως, δημόσιας ασφάλειας ή από άλλες εξαιρέσεις του άρθρου 36 της Συνθήκης ούτε βάσει του άρθρου 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης. Ειδικότερα, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, το άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΚ πρέπει να ερμηνεύεται στενά. Κατά συνέπεια, οι εξαιρέσεις που απαριθμεί δεν μπορούν να επεκταθούν σε άλλες περιπτώσεις πέραν εκείνων που προβλέπονται εξαντλητικά. Έτσι, όποια κι αν είναι η ερμηνεία που πρέπει να δοθεί στην έννοια της δημόσιας τάξεως που προβλέπεται στο άρθρο αυτό, δεν μπορεί να διευρυνθεί τόσο ώστε να συμπεριλάβει λόγους προστασίας των καταναλωτών [54]. Επιπλέον, το άρθρο αυτό δεν αφορά θέματα οικονομικής φύσεως [55]. Εξάλλου, πρέπει να υπομνηστεί ότι η δεύτερη φράση του άρθρου 36 σκοπεί στην αποτροπή του ενδεχομένου να εφαρμόζονται οι περιορισμοί της ελεύθερης κυκλοφορίας που στηρίζονται στους αναφερόμενους στην πρώτη φράση του εν λόγω άρθρου λόγους κατά παρέκκλιση από τον σκοπό τους και να χρησιμοποιούνται προς θέσπιση διακρίσεων σε βάρος εμπορευμάτων καταγωγής άλλων κρατών μελών ή προς έμμεση προστασία ορισμένων εθνικών παραγωγών. Έτσι, εάν, στο εσωτερικό του

53 — Βλ., τηρουμένων των αναλογιών, την απόφαση της 17ης Ιουνίου 1997, C-70/95, Sodemare κ.λπ. (Συλλογή 1997, σ. I-3395), με την οποία το Δικαστήριο εξέτασε τη συμφωνία προς τη Συνθήκη εθνικής νομοθεσίας που επέβαλλε την έλλειψη κερδοσκοπικού σκοπού ως προϋπόθεση για τη συμβολή των ιδιωτών επιχειρηματιών στην υλοποίηση του συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως, διά της συνάψεως συμβάσεων που παρέχουν δικαίωμα αποδόσεως από το Δημόσιο των δαπανών για τις υπηρεσίες κοινωνικής προνοίας υγειονομικού χαρακτήρα. Προς αιτιολόγηση του συμπεράσματός του όσον αφορά τη συμφωνία της εν λόγω προϋποθέσεως προς τα άρθρα 52 και 58 της Συνθήκης, το Δικαστήριο τόνισε, μεταξύ άλλων, ότι «το ότι δεν είναι δυνατόν οι εταιρίες κερδοσκοπικού σκοπού να συμβάλλουν αυτομάτως στην υλοποίηση θεσπιζομένου διά νόμου συστήματος κοινωνικής προνοίας κράτους μέλους, διά της συνάψεως συμβάσεως [με το προαναφερθέν περιεχόμενο], δεν θέτει τις κερδοσκοπικού σκοπού εταιρίες άλλων κρατών μελών σε μειονεκτική πραγματική ή νομική κατάσταση σε σχέση με τις κερδοσκοπικού σκοπού εταιρίες του κράτους μέλος εγκαταστάσεως» (όπ.π., σκέψη 33). Βλ. κατωτέρω, υποσημείωση 62.

54 — Βλ. απόφαση της 6ης Νοεμβρίου 1984, 177/83, Kohl (Συλλογή 1984, σ. 3651, σκέψη 19).

55 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 5ης Ιουνίου 1986, 103/84, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1986, σ. 1759, σκέψη 22).

οικείου κράτους μέλους, τα ίδια εμπορεύματα τα οποία πλήττει μια απαγόρευση εισαγωγών δικαιολογούμενη από λόγους δημόσιας ηθικής διατίθενται νομίμως στο εμπόριο, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι η εφαρμογή του επίμαχου εθνικού μέτρου αποτελεί αυθαίρετη διάκριση ή συγκεκαλυμμένο περιορισμό του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών, αντίθετο προς τη Συνθήκη [56].

Εξάλλου, φρονώ ότι δεν πληρούνται εν προκειμένω οι προϋποθέσεις που καθιστούν δυνατή την επίκληση, ως εξαίρεση από την απαγόρευση του άρθρου 30 της Συνθήκης, των διατάξεων του άρθρου 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης· αντίθετα προς τους ισχυρισμούς της Βελγικής Κυβερνήσεως, δεν υπάρχει κανένας λόγος να γίνει δεκτό ότι το παιχνίδι για το οποίο χρησιμοποιούνται τα μηχανήματα τυχερών παιγνίων αποτελεί υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος [57]· επιπλέον, ο RAY είναι δικαιούχος απλής αδείας και δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί ως επιχείρηση επιφορτισμένη με τη διαχείριση της υπηρεσίας αυτής δυνάμει της αποστολής που της έχουν αναθέσει οι δημόσιες αρχές [58]. Εξάλλου, ακόμη κι αν ένας οργανισμός όπως ο RAY είχε το χαρακτήρα φορολογικού μονοπωλίου, στην υπό κρίση περίπτωση δεν θα πληρούνταν οι δύο προϋποθέσεις εφαρμογής της εξαιρέσεως του άρθρου 90, παράγραφος 2, που συνίστανται στο ότι: i) η εφαρμογή των κανόνων της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων πρέπει να καθιστά αδύνατη, από νομικής ή πραγματικής απόψεως, την εκπλήρωση της αποστολής που έγκειται στην πραγματοποίηση κερδών προς όφελος του δημόσιου προϋπολογισμού [59] και ii) ότι δεν πρέπει να παραβλάπτεται το συμφέρον της Κοινότητας.

Β — *Λόγοι που δικαιολογούν πιθανώς τους περιορισμούς που επιβάλλει η φινλανδική νομοθεσία στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών:*

i) Εφαρμόζεται η απαγόρευση εγκαταστάσεως και εκμεταλλεύσεως των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων στη Φινλανδία κατά τρόπο επαγόμενο διακρίσεις;

ii) Υπάρχουν εν προκειμένω επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος ικανοί να έχουν ως αποτέλεσμα να συνάδει η επίμαχη νομοθεσία προς το άρθρο 59 της Συνθήκης;

56 — Βλ., εξ αντιδιαστολής, απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1979, 34/79, Henn και Darby (Συλλογή τόμος 1979/11, σ. 781, σκέψεις 21 και 22).

57 — Κατά τους Blum και Logue (όπ.π., υποσημείωση 35, σ. 23), μια τέτοια υπηρεσία πρέπει να καλύπτει βασικές ανάγκες του πληθυσμού. Πρέπει να υπομνησθεί ότι, αφού το εν λόγω άρθρο 90, παράγραφος 2, επιτρέπει, υπό ορισμένες περιστάσεις, εξαίρεση από άλλους κανόνες της Συνθήκης, ο ορισμός των επιχειρήσεων που μπορούν να το επικαλεστούν πρέπει να ερμηνεύεται στενά (βλ. απόφαση της 21ης Μαρτίου 1974, 127/73, BRT II, Συλλογή τόμος 1974, σ. 157, σκέψη 19). Βλ., επίσης, απόφαση της 17ης Ιουλίου 1997, C-242/95, GT-Link (Συλλογή 1997, σ. I-4449, σκέψη 53), κατά την οποία λιμενικές εργασίες φορτώσεως, εκφορτώσεως, μεταφορτώσεως, αποθηκεύσεως και, γενικά, κινήσεως εμπορευμάτων ή οποιωνδήποτε υλικών στον λιμένα δεν άπτονται κατ' ανάγκη κάποιου γενικού οικονομικού συμφέροντος που εμφανίζει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά γνωρίσματα τα οποία τις διακρίνουν από άλλες δραστηριότητες της οικονομικής ζωής. Αντιθέτως, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, στην έννοια των «υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος» εμπίπτουν: i) η διαχείριση της σημαντικότερης εξόδου κράτους μέλους για την ποταμοπλοΐα (βλ. απόφαση της 14ης Ιουλίου 1971, 10/71, Muller κ.λπ., Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 895, σκέψη 11)· ii) η εκμετάλλευση των τηλεοπτικών υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων των συναφών διαφημιστικών και εμπορικών δραστηριοτήτων (βλ. απόφαση Sacchi, όπ.π., υποσημείωση 35, σκέψη 15)· iii) η εκμετάλλευση αεροπορικών γραμμών που δεν είναι εμπορικώς αποδοτικές, πλην όμως η εκμετάλλευσή τους επιβάλλεται για λόγους γενικού συμφέροντος (βλ. απόφαση της 11ης Απριλίου 1989, 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen κ.λπ., Συλλογή 1989, σ. 803, σκέψη 55)· iv) η διαμεσολάβηση για την ανεύρεση εργασίας (βλ. Höfner και Elser, όπ.π., υποσημείωση 27, σκέψη 24)· v) η εγκατάσταση και η εκμετάλλευση του δημόσιου δικτύου τηλεπικοινωνιών (βλ. απόφαση GB-Inno-BM, όπ.π., υποσημείωση 43, σκέψη 16)· vi) η συλλογή, η μεταφορά και η διανομή της αλληλογραφίας (βλ. απόφαση της 19ης Μαΐου 1993, C-320/91, Corbeau, Συλλογή 1993, σ. I-2533, σκέψη 15) και vii) ο εφοδιασμός μέρους του εθνικού εδάφους με ηλεκτρικό ρεύμα (βλ. απόφαση της 27ης Απριλίου 1994, C-393/92, Almelo κ.λπ., Συλλογή 1994, σ. I-1477, σκέψεις 47 και 48).

58 — Όπως τόνισε πρόσφατα το Δικαστήριο, το άρθρο 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης, «αποσκοπεί στον συγκερασμό του συμφέροντος των κρατών μελών να χρησιμοποιούν ορισμένες επιχειρήσεις, ιδίως του δημόσιου τομέα, ως όργανο οικονομικής ή φορολογικής πολιτικής με το συμφέρον της Κοινότητας προς τήρηση των κανόνων ανταγωνισμού και προστασία της ενότητας της κοινής αγοράς. Ενόψει του ως άνω οριζομένου συμφέροντος των κρατών μελών, δεν μπορεί να τους απαγορευθεί να λαμβάνουν υπόψη, οσάκις καθορίζουν τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος τις οποίες αναθέτουν σε ορισμένες επιχειρήσεις, σκοπούς που αφορούν την εθνική πολιτική τους και να προσπαθούν να τους επιτύχουν *μέσω υποχρεώσεων και δεσμεύσεων που επιβάλλουν στις εν λόγω επιχειρήσεις*» (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 23ης Οκτωβρίου 1997, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, όπ.π., υποσημείωση 33, σκέψεις 39 και 40· η υπογράμμιση δική μου).

59 — Όπ.π., σημεία 43 και 58.

31. Ακολούθως, πρέπει να εξεταστεί αν οι περιορισμοί που επάγεται ο φινλανδικός νόμος περί τυχερών παιγνίων για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών μπορούν να θεωρηθούν δικαιολογημένοι. Το συμπέρασμα στο οποίο κατέληξα ανωτέρω είναι ότι η επίμαχη εθνική νομοθεσία εφαρμόζεται στα παιχνίδια για τα οποία χρησιμοποιούνται τα μηχανήματα τυχερών παιγνίων χωρίς να διακρίνει ανάλογα με την προέλευσή τους (βλ. ανωτέρω, σημείο 28). Αυτή η θεώρηση της υπό κρίση περιπτώσεως έχει, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, την ακόλουθη σημαντική πρακτική συνέπεια: οι εθνικές νομοθεσίες που επάγονται δυσμενή διάκριση σε βάρος του παρέχοντος υπηρεσίες λόγω της ιθαγένειάς του ή επειδή είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος από εκείνο εντός του οποίου πρέπει να παρέχεται η υπηρεσία δεν συνάδουν προς το κοινοτικό δίκαιο παρά μόνον εάν μπορούν να υπαχθούν σε μια από τις εξαιρέσεις που προβλέπουν ρητά τα άρθρα 55 («δραστηριότητες που συνδέονται στο [οικείο κράτος μέλος], έστω και περιστασιακά, με την άσκηση δημόσιας εξουσίας») και 56 («λόγοι δημόσιας τάξεως, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας») της Συνθήκης, στα οποία παραπέμπει το άρθρο 66 της Συνθήκης ΕΚ [60]. Αντιθέτως, αν το επίμαχο περιοριστικό μέτρο δεν επάγεται δυσμενείς διακρίσεις, όπως συμβαίνει εν προκειμένω, μπορεί να δικαιολογηθεί επίσης, ελλείψει κοινοτικών μέτρων εναρμονίσεως [61], από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος [62], υπό την προϋπόθεση ότι οι ανάγκες που το υπαγορεύουν δεν καλύπτονται ήδη από τους κανόνες στους οποίους υπόκεινται οι παρέχοντες υπηρεσίες εντός του κράτους εγκαταστάσεως και ότι ο περιορισμός που επιβάλλεται έτσι στην ελευθερία που εγγυάται το άρθρο 59 της

60 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 26ης Απριλίου 1988, 352/85, Bond van Adverteerders κ.λπ. (Συλλογή 1988, σ. 2085, σκέψεις 32 και 33). Το εν λόγω άρθρο 56, ως εξαίρεση από θεμελιώδη αρχή της Συνθήκης, πρέπει να ερμηνεύεται στενά. Η εφαρμογή του προϋποθέτει, επομένως, την ύπαρξη πραγματικής και αρκούντως σοβαρώς απειλής, θίγουσας θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 29ης Οκτωβρίου 1998, Επιτροπή κατά Ισπανίας, όπ.π., υποσημείωση 49, σκέψη 46). Έτσι, δεν είναι δυνατή η επίκληση του άρθρου αυτού προς επιδίωξη σκοπών οικονομικής φύσεως (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση Bond van Adverteerders κ.λπ., όπ.π., σκέψη 34). Επιπλέον, προς διασφάλιση των συμφερόντων στην κατοχύρωση των οποίων αποσκοπεί μπορούν να θεσπίζονται μόνο τα μέτρα που είναι αυστηρά αναγκαία και τηρούν την αρχή της αναλογικότητας (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 18ης Μαΐου 1982, 115/81 και 116/81, Adoui Cornouaille, Συλλογή 1982, σ. 1665, σκέψη 9, και Bond van Adverteerders κ.λπ., όπ.π., σκέψη 36).

61 — Βλ. τις αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 1991, C-288/89, Collectieve Antennevoorziening Gouda (Συλλογή 1991, σ. I-4007, σκέψη 12), και της 25ης Ιουλίου 1991, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (όπ.π., υποσημείωση 52), σκέψη 16, καθώς και, όσον αφορά το δικαίωμα εγκαταστάσεως, την απόφαση της 28ης Απριλίου 1977, 71/76, Thieffry (Συλλογή τόμος 1977, σ. 229, σκέψη 16).

62 — Όπως είναι: η προστασία των αποδεκτών των υπηρεσιών, που διασφαλίζεται από τους διέποντες τα διάφορα επαγγέλματα κανόνες· η προστασία της πνευματικής ιδιοκτησίας· η προστασία των εργαζομένων· η προστασία των καταναλωτών· η διατήρηση και η αξιοποίηση της εθνικής ιστορικής και καλλιτεχνικής κληρονομιάς· η καλύτερη δυνατή διάδοση των γνώσεων σχετικά με την καλλιτεχνική και πολιτισμική κληρονομιά μιας χώρας, καθώς και λόγοι πολιτιστικής πολιτικής (βλ., μεταξύ άλλων, Collectieve Antennevoorziening Gouda, όπ.π., υποσημείωση 61, σκέψεις 14 και 27)· η προστασία των αποδεκτών υπηρεσιών επιμέλειας και ανανεώσεως των διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας (βλ. απόφαση Säger, όπ.π., υποσημείωση 51, σκέψη 17)· η διαφύλαξη της συνοχής του φορολογικού συστήματος (βλ. απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 1992, C-204/90, Bachmann, Συλλογή 1992, σ. I-249, σκέψη 21)· η πρόληψη της διαπράξεως απατών και η προστασία της κοινωνικής τάξεως (βλ. απόφαση Schindler, όπ.π., υποσημείωση 1, σκέψεις 58 και 59)· η οδική ασφάλεια (βλ. Van Schaik, όπ.π., υποσημείωση 34, σκέψη 19)· η διατήρηση της καλής φήμης του εθνικού χρηματοοικονομικού τομέα (βλ. απόφαση της 10ης Μαΐου 1995, C-384/93, Alpine Investments, Συλλογή 1995, σ. I-1141, σκέψη 44)· η προστασία της εύρυθμης λειτουργίας της δικαιοσύνης (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 1996, C-3/95, Reisebüro Broede, Συλλογή 1996, σ. I-6511, σκέψη 31)· η αποτελεσματικότητα των φορολογικών ελέγχων (βλ. απόφαση της 15ης Μαΐου 1997, C-250/95, Futura Participations και Singer, Συλλογή 1997, σ. I-2471, σκέψη 31), και η ενταμότητα των εμπορικών συναλλαγών (βλ. απόφαση της 9ης Ιουλίου 1997, C-34/95 έως C-36/95, De Agostini και TV-Shop, Συλλογή 1997, σ. I-3843, σκέψη 53).

Συνθήκης είναι αναγκαίος και ανάλογος προς τον επιδιωκόμενο σκοπό [63].

32. Επομένως, απομένει να εξεταστεί αν πληρούται η δεύτερη προϋπόθεση που απαιτείται για να συνάδει προς τη Συνθήκη ένα μέτρο που περιορίζει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών: δεδομένου ότι οι εξαιρέσεις που προβλέπουν τα άρθρα 55 και 56 της Συνθήκης δεν μπορούν να τύχουν εφαρμογής εν προκειμένω [64], μπορεί να γίνει δεκτό ότι η φινλανδική νομοθεσία δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος; Στη διάταξη περί παραπομπής, το Vaasan hovioikeus τόνισε ότι το σύστημα της παροχής αποκλειστικής αδείας για τη θέση στη διάθεση του κοινού των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων καθιερώθηκε κυρίως προκειμένου να περιοριστούν τα κέρδη που μπορούν να πραγματοποιηθούν διά της εκμεταλλεύσεως του πάθους του παιχνιδιού. Αυτή είναι η αιτιολογία που προκύπτει από τις προπαρασκευαστικές εργασίες του νόμου περί τυχερών παιγνίων (βλ. ανωτέρω, υποσημείωση 3, και το αντίστοιχο τμήμα του κειμένου). Κατά τη Φινλανδική Κυβέρνηση, το μονοπώλιο της εκμεταλλεύσεως των μηχανημάτων αυτών ανταποκρίνεται στις κοινωνικές και πολιτιστικές παραδόσεις της χώρας. Το μονοπώλιο αυτό καθιστά δυνατή τη θέση υπό έλεγχο του «πυρετού του παιχνιδιού» και τη μείωση του κινδύνου διεισδύσεως στοιχείων εγκλήματος ή απάτης στη διαχείριση των δραστηριοτήτων αυτών. Πάντοτε κατά την άποψη αυτή, η ανάλυση στην οποία προέβη το Δικαστήριο στην απόφαση Schindler θα πρέπει να εφαρμοστεί κατ' αναλογία στην υπό κρίση διαφορά, στο μέτρο που συνάδει με τις ιδιαιτερότητες της προκειμένης υποθέσεως.

33. Συμφωνώ και εγώ με την άποψη ότι η απόφαση που εξέδωσε το Δικαστήριο στην υπόθεση Schindler έχει σημασία από πολλές απόψεις στο πλαίσιο της υπό κρίση διαφοράς. Οι φινλανδικές αρχές έχουν τονίσει με ιδιαίτερη έμφαση, αφενός, ότι η επίμαχη εθνική νομοθεσία εμποδίζει την άσκηση από ιδιώτες κερδοσκοπικών δραστηριοτήτων που στηρίζονται στην εκμετάλλευση του πάθους του παιχνιδιού και, αφετέρου, ότι τα κέρδη που αντλούνται από την παροχή των επίμαχων υπηρεσιών συνιστούν σημαντικό μέσο χρηματοδοτήσεως κοινωνικών ή φιλανθρωπικών έργων, καθώς και κοινωφελών και πολιτιστικών δραστηριοτήτων. Ωστόσο, πρέπει να υπομνηστεί ότι, βάσει των αρχών που διατυπώθηκαν με την απόφαση Schindler, οι προαναφερθέντες λόγοι — ανεξάρτητα από τις αμφιβολίες που υπάρχουν όσον αφορά το αν η φινλανδική νομοθεσία υπαγορεύθηκε πράγματι από τους λόγους αυτούς και οι οποίες δεν μου φαίνονται

63 — Όπως διαπίστωσε το Δικαστήριο, π.χ., στις υποθέσεις Mediawet, οι περιορισμοί στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών που επιβάλλονται από νομοθεσία που εφαρμόζεται σε κάθε πρόσωπο εγκατεστημένο εντός του εθνικού εδάφους «εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 59, εφόσον η εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας επί των παρεχόντων υπηρεσίες αλλοδαπών προσώπων δεν δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος ή εφόσον οι ανάγκες τις οποίες τείνει να καλύψει η εν λόγω νομοθεσία καλύπτονται ήδη από τους κανόνες στους οποίους υπόκεινται τα εν λόγω πρόσωπα στο κράτος μέλος όπου είναι εγκατεστημένα». Επιπλέον, «η εφαρμογή των εθνικών ρυθμίσεων επί των παρεχόντων υπηρεσίες προσώπων που είναι εγκατεστημένα σε άλλα κράτη μέλη πρέπει να είναι ικανή να εξασφαλίσει την πραγματοποίηση του επιδιωκομένου σκοπού και να μη βαίνει πέραν αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού· με άλλα λόγια, πρέπει το ίδιο αποτέλεσμα να μη μπορεί να επιτευχθεί διά της εφαρμογής λιγότερο περιοριστικών κανόνων» (βλ. αποφάσεις Collectieve Antennevoorziening Gouda, όπ.π., υποσημείωση 61, σκέψεις 13 και 15, και Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, όπ.π., υποσημείωση 52, σκέψεις 17 και 19· βλ. επίσης, μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 17ης Δεκεμβρίου 1981, 279/80, Webb, Συλλογή 1981, σ. 3305, σκέψη 7· της 25ης Ιουλίου 1991, Επιτροπή κατά Ιταλίας, όπ.π., υποσημείωση 55, σκέψεις 12 και 15· Reisebüro Broede, υποσημείωση 62, σκέψη 28, και της 5ης Ιουνίου 1997, C-398/95, ΣΕΤΤΓ, Συλλογή 1997, σ. I-3091, σκέψη 21). Ανάλογες αρχές ισχύουν όσον αφορά τα εθνικά μέτρα που περιορίζουν το δικαίωμα εγκαταστάσεως (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 31ης Μαρτίου 1993, C-19/92, Kraus, Συλλογή 1993, σ. I-1663, σκέψη 32). Το Δικαστήριο έχει κρίνει, π.χ., με την απόφαση Sodemare κ.λπ. (όπ.π., υποσημείωση 53, σκέψη 32), ότι το οικείο εθνικό μέτρο, μολονότι περιορίζει το δικαίωμα εγκαταστάσεως, δεν παραβιάζει το άρθρο 52, στο μέτρο που, «στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, τα κράτη μέλη δύνανται, στο πλαίσιο της εξουσίας που διατηρούν όσον αφορά τη διαρρύθμιση των συστημάτων τους κοινωνικής ασφαλίσεως, να θεωρούν ότι σύστημα κοινωνικής προνοίας [το οποίο στηρίζεται στην αρχή της αλληλεγγύης και καθορίζει την ποιότητα των υπηρεσιών που πρέπει να παρέχονται στα άτομα που τυγχάνουν της κοινωνικής προνοίας, καθώς και το αποδοτέο ποσό των δαπανών για τις σχετικές υπηρεσίες στις οποίες προβαίνουν οι μη ευρισκόμενοι σε ανάγκη αποδέκτες των υπηρεσιών αυτών] προϋποθέτει κατ' ανάγκη, προς επίτευξη των στόχων του, την εξάρτηση της εισοχής των ιδιωτών επιχειρηματιών στο σύστημα αυτό ως παρεχόντων υπηρεσίες κοινωνικής προνοίας από τον όρο ότι δεν επιδιώκουν κερδοσκοπικό σκοπό».

64 — Βλ., ανωτέρω, υποσημείωση 60 και το αντίστοιχο τμήμα του κειμένου. Πρέπει να τονιστεί ότι, στην υπό κρίση υπόθεση, το άρθρο 56 της Συνθήκης προβλήθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου προς δικαιολόγηση μιας περιοριστικής νομοθεσίας, όπως ο φινλανδικός νόμος περί τυχερών παιγνίων, από την Ολλανδική, την Πορτογαλική και την Ισπανική Κυβέρνηση.

αβάσιμες [65] — δεν συνιστούν, αφεαυτών, επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος ικανούς να δικαιολογήσουν ενδεχόμενους περιορισμούς μιας θεμελιώδους ελευθερίας που εγγυάται η Συνθήκη (βλ. ανωτέρω, σημεία 11 και 12). Εξάλλου, το συμπέρασμα αυτό φαίνεται να συνάδει προς τη γενική αρχή που έχει εξαγγείλει με τη νομολογία του το Δικαστήριο, κατά την οποία οι σκοποί οικονομικής φύσεως — όπως είναι, ακριβώς, ο σκοπός που συνίσταται στην ελάφρυνση των δημοσιονομικών δαπανών του κράτους χάρη στην εξεύρεση κονδυλίων που προορίζονται να χρησιμοποιηθούν, κατά τον νόμο, για την άσκηση συγκεκριμένων δραστηριοτήτων που συγκαταλέγονται μεταξύ των ανατεθειμένων, κατ' αρχήν, στο κράτος — ουδόλως συνιστούν επιτακτικούς λόγους ικανούς να περιορίσουν τη σημασία της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων που εξαγγέλλει το άρθρο 59 της Συνθήκης [66].

Εξάλλου, με την απόφαση Schindler έγινε δεκτό ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν διακριτική ευχέρεια να αξιολογούν ποιες αναγόμενες στο γενικό συμφέρον ανάγκες είναι άξιες να τύχουν προστασίας ενόψει της οικονομικής δραστηριότητας που αφορά η υπό κρίση περίπτωση: ο εθνικός νομοθέτης μπορεί να προστατεύει όχι μόνο τους παίκτες αλλά επίσης την κοινωνική τάξη εν γένει, λαμβάνοντας υπόψη τα κοινωνικά και πολιτιστικά χαρακτηριστικά και τις ανταλήψεις περί ηθικής που κρατούν στη χώρα του (βλ. ανωτέρω, σημείο 13). Το Δικαστήριο διατύπωσε τον συλλογισμό αυτόν όσον αφορά την απαγόρευση μεγάλων λαχειοφόρων αγορών που διοργανώνονται σε εθνικό επίπεδο. Σημασία έχουν οι κατ' αρχήν θεωρήσεις που διατύπωσε. Οι ίδιες θεωρήσεις μπορούν να διατυπωθούν και εν προκειμένω. Φυσικά, τούτο δεν σημαίνει ότι υποστηρίζω ότι ακριβώς οι ίδιοι δικαιολογητικοί λόγοι των ληφθέντων από τον Βρετανό νομοθέτη μέτρων, τους οποίους το Δικαστήριο θεώρησε ως δεδομένους στην υπόθεση Schindler, συντρέχουν στην υπό κρίση υπόθεση. Πράγματι, η υπό κρίση υπόθεση και η υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Schindler δεν αφορούν ακριβώς τους ίδιους λόγους προστασίας την οποία καθιστά αναγκαία η δραστηριότητα τυχερών παιγνίων. Η υπόθεση Schindler αφορούσε σημαντικά οικονομικά συμφέροντα, που συνδέονταν τόσο με τα ποσά που συγκεντρώνονταν όσο και με τα βραβεία που διανέμονταν στο πλαίσιο μεγάλων λαχειοφόρων αγορών και μπορούσαν να ενέχουν αυξημένους κινδύνους διαπράξεως εγκλημάτων και απατών. Ο κύκλος εργασιών που αντιστοιχεί στα παιχνίδια για τα οποία χρησιμοποιούνται τα μηχανήματα τυχερών παιγνίων είναι πολύ μικρότερος [67]. Αυτό το είδος παιχνιδιού σκοπεί μάλλον στην ψυχαγωγία (στοιχείο που ελλείπει παντελώς από τις λαχειοφόρες αγορές) παρά στην πραγματοποίηση σημαντικών κερδών, γεγονός το οποίο, κατά την άποψή μου, περιορίζει κατά πολύ τη σημασία των θεωρήσεων που ανάγονται στον σκοπό που έγκειται στο να μην ενθαρρύνονται οι πρακτικές των τυχερών παιγνίων, οι υπερβολές των οποίων έχουν, όπως παρατήρησε το Δικαστήριο, επιβλαβείς κοινωνικές συνέπειες. Ωστόσο, ούτε η εγκατάσταση και η εκμετάλλευση των μηχανημάτων αυτών μπορούν να θεωρηθούν ότι είναι ασφαλείς από τον κίνδυνο διεισδύσεως του οργανωμένου εγκλήματος, ιδίως λόγω του ενδιαφέροντος που παρουσιάζουν τα τυχερά παίγνια ως εν δυνάμει μέσο νομιμοποιήσεως παρανόμων κερδών. Εν πάση περιπτώσει, τα τυχερά παίγνια, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που ενέχουν στοιχείο παιγνίου ή που απαιτούν ορισμένο βαθμό επιδεξιότητας εκ μέρους των παικτών, μπορούν να παρασύρουν τα άτομα να δαπανούν τα χρήματά τους για δραστηριότητες που θεωρούνται εν γένει ως κοινωνικά μη δημιουργικές. Επιπλέον, το

65 — Βλ. κατωτέρω, σημείο 34, καθώς και την υποσημείωση 68 και το αντίστοιχο τμήμα του κειμένου.

66 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση ΣΕΤΤΓ (όπ.π., υποσημείωση 63, σκέψη 23). Βλ. επίσης Β. Χατζόπουλο (όπ.π., υποσημείωση 21), σ. 852.

67 — Ελλείψει πλέον πρόσφατων δεδομένων, είναι σκόπιμο να υπομνησθεί ότι το 1989 τα παιχνίδια για τα οποία χρησιμοποιούνται τα μηχανήματα τυχερών παιγνίων αντιπροσώπευαν, εντός του πλαισίου ολόκληρης της κοινοτικής αγοράς τυχερών παιγνίων, μερίδιο μικρότερο από το ένα τρίτο (περίπου 11 %) εκείνου που αντιπροσώπευαν οι λαχειοφόρες αγορές (περίπου 36 %) (βλ. τη μελέτη *Gambling in the Single Market — A Study of the Current Legal and Market Situation*, που παρατίθεται στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα C. Gulmann της 16ης Δεκεμβρίου 1993, όπ.π., υποσημείωση 30, σημείο 6).

πρόσωπο που παίζει με τα μηχανήματα τυχερών παιγνίων είναι ο ασθενέστερος των συμβαλλομένων, μεταξύ άλλων επειδή δεν διαθέτει κανένα αποτελεσματικό μέσο ελέγχου του εάν το σύνολο των ποσών που αποδίδει κάθε μηχάνημα στους παίκτες που κερδίζουν στο παιχνίδι αντιστοιχεί στο ποσοστό των διακυβευμάτων που έχουν συγκεντρωθεί από όλους τους παίκτες, όπως υπόσχεται ο παρέχων την υπηρεσία. Σε τελική ανάλυση, ακόμη και στην περίπτωση των παιχνιδιών για τα οποία χρησιμοποιούνται τα μηχανήματα τυχερών παιγνίων μπορούν να υπάρχουν λόγοι ικανοί να δικαιολογήσουν τα περιοριστικά μέτρα που αποφασίζει να λάβει ο εθνικός νομοθέτης, είτε καθορίζοντας τους τρόπους διεξαγωγής του παιχνιδιού, ιδίως δε το ποσό των διακυβευμάτων και των κερδών, είτε θεσπίζοντας διατάξεις σχετικές με τον τρόπο διαθέσεως των πραγματοποιουμένων κερδών.

34. Εξάλλου, στα συμπεράσματα που προεκτέθηκαν πρέπει να προστεθεί μια απαραίτητη, κατά την άποψή μου, ένδειξη για την ομαλή διεξαγωγή της διερευνήσεως στην οποία θα πρέπει να προβεί το εθνικό δικαστήριο. Φρονώ ότι είναι σαφές ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να εκφεύγουν της απαγορεύσεως του άρθρου 59 της Συνθήκης αποκλειστικά διά της επικλήσεως *κατά τρόπο αφηρημένο* μιας ή περισσοτέρων από τις επιτακτικές ανάγκες που έχει δεχθεί με τη νομολογία του το Δικαστήριο. Οι θεσπισθείσες διατάξεις πρέπει να αντιστοιχούν *συγκεκριμένα* στους σκοπούς γενικού συμφέροντος που φέρονται ότι τις υπαγόρευσαν ή τους οποίους επικαλέστηκε ρητά η εθνική αρχή προς δικαιολόγηση του περιορισμού της διασυνοριακής παροχής της οικείας υπηρεσίας, η οποία, άλλως, θα διασφαλιζόταν από τη Συνθήκη. Ακόμη κι αν τα περιοριστικά μέτρα που έχουν ληφθεί απόκεινται στη διακριτική ευχέρεια των εθνικών αρχών, εξακολουθούν να υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο· πράγματι, η καταλληλότητά τους σε σχέση με τους λόγους γενικού συμφέροντος μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο ελέγχου εκ μέρους του εθνικού δικαστηρίου που καλείται να τα εφαρμόσει και το οποίο θα πρέπει, στο πλαίσιο του ελέγχου αυτού, να εφαρμόσει τους κανόνες περί δικαιολογήσεως — συμπεριλαμβανομένης της αρχής της αναλογικότητας — που έχουν διατυπωθεί από την κοινοτική νομολογία όσον αφορά τα όρια που μπορούν νομίμως να τεθούν σε σχέση με την άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που απορρέουν από τη Συνθήκη. Κατά συνέπεια, το αιτούν δικαστήριο οφείλει εν προκειμένω να αξιολογήσει τον φινλανδικό νόμο περί τυχερών παιγνίων λαμβάνοντας υπόψη τον τρόπο οργανώσεως και ασκήσεως *στην πράξη* του μονοπωλίου που κατέχει ο RAY καθώς και το εάν οι διατάξεις που προβλέπει ο νόμος αυτός, όπως εφαρμόζονται στην πράξη, μπορούν να θεωρηθούν εύλογες και κατάλληλες υπό το πρίσμα των αναγκών που επικαλούνται οι εθνικές αρχές προς δικαιολόγησή τους. Οι θεωρήσεις που εκτίθενται κατωτέρω αφορούν ακριβώς αυτήν την πτυχή του προβλήματος που έχει υποβληθεί στην κρίση του Δικαστηρίου.

iii) *Είναι η απαγόρευση εγκαταστάσεως και εκμεταλλεύσεως των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων στη Φινλανδία αντικειμενικά αναγκαία προκειμένου να διασφαλιστεί η υλοποίηση των επιδιωκομένων σκοπών;*

35. Πρέπει να εξεταστεί αν η επίμαχη εθνική νομοθεσία είναι κατάλληλη να διασφαλίσει την υλοποίηση των σκοπών προστασίας των καταναλωτών και της κοινωνικής τάξεως, τους οποίους επιδιώκει — κατά τις δηλώσεις της — η Φινλανδική Κυβέρνηση. Κατ' αρχάς, θα εξετάσω την ανάγκη υπάρξεως του μονοπωλίου που προβλέπεται με σκοπό τον περιορισμό της ζητήσεως τυχερών παιγνίων, ιδίως δε του παιχνιδιού για το οποίο χρησιμοποιούνται τα μηχανήματα τυχερών παιγνίων, στη φινλανδική αγορά. Τα μηχανήματα αυτά ανέρχονται σήμερα συνολικά περίπου σε 16 000, είναι δε κατανεμημένα σε περίπου 8 200 χώρους σε ολόκληρη την εθνική επικράτεια, συμπεριλαμβανομένων των αραιοκατοικημένων περιοχών [68]. Όπως παραδέχθηκε και η Φινλανδική Κυβέρνηση, ελλείψει αυστηρής

68 — Βλ. http://www.ray.fi/english/games.default.htm.

νομοθετικής ρυθμίσεως, ο ίδιος ο RAY είναι εκείνος που καθορίζει, βάσει κριτηρίων εμπορικής πολιτικής, τον μέγιστο αριθμό μηχανημάτων τυχερών παιγνίων που εγκαθιστά στη Φινλανδία. Οι εφεσείοντες της κύριας δίκης υποστήριξαν, επιπλέον, ότι, για την προώθηση των επίμαχων παιγνίων, ο RAY χρησιμοποιεί μαζικές και επιθετικές διαφημιστικές εκστρατείες, ενώ οι έλεγχοι όσον αφορά τη χρησιμοποίηση των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων από ανήλικους παίκτες, οι οποίοι επιβάλλονται στις εμπορικές επιχειρήσεις από τους γενικούς όρους που έχει καθιερώσει ο RAY (βλ. ανωτέρω, σημείο 4), παραμένουν, στην πράξη, εν πολλοίς ανεφάρμοστοι. Κατά τα λοιπά, υπάρχει για τους ιδιοκτήτες των οικείων εμπορικών επιχειρήσεων προφανές οικονομικό κίνητρο να μην περιορίζουν τον αριθμό των εγκατεστημένων μηχανημάτων, καθώς ελπίζουν ότι τα μηχανήματα αυτά προσελκύουν μεγαλύτερη πελατεία για την κύρια εμπορική τους δραστηριότητα, και να επιδιώκουν — έστω και διενεργώντας λιγότερο αυστηρούς ελέγχους όσον αφορά την ηλικία των παικτών και τις συνήθειές τους σε σχέση με τα ποσά που δαπανούν — να είναι ο όγκος των διακυβευμάτων ο μεγαλύτερος δυνατός. Πράγματι, η αμοιβή που εισπράττουν οι εν λόγω επιχειρήσεις για την εγκατάσταση των μηχανημάτων υπολογίζεται ως ποσοστό επί των εσόδων από τα τυχερά παίγνια (που ανέρχεται σήμερα σε 16 %) [69]. Τούτο — ειρήσθω εν παρόδω — ουδόλως συνάδει με τον σκοπό που παρουσίασαν οι φινλανδικές αρχές ως έναν από τους λόγους που υπαγόρευσαν την επίμαχη νομοθεσία, ήτοι να αποτραπεί το ενδεχόμενο να αποτελέσει η εκμετάλλευση του πάθους του παιχνιδιού αντικείμενο ιδιωτικών οικονομικών δραστηριοτήτων.

Εάν από την εξέταση των πραγματικών περιστατικών, την οποία είναι αρμόδιο να πραγματοποιήσει το Vaasan hovioikeus, προκύψει ότι τα προαναφερθέντα περιστατικά είναι αληθή, θα πρέπει να συναχθεί ένα συμπέρασμα το οποίο είναι ακριβώς το αντίθετο από την αρχική ιδέα που έγινε δεκτή εν προκειμένω: ο RAY, όχι μόνο δεν επιβλέπει αυστηρά τον «πυρετό του παιχνιδιού», αλλά, αντιθέτως, τον ενθαρρύνει, προκειμένου να πραγματοποιεί κέρδη που διατίθενται για την επίτευξη των σκοπών που αναφέρονται στο άρθρο 3, παράγραφος 2, του νόμου περί τυχερών παιγνίων (βλ. ανωτέρω, σημείο 2). Ασφαλώς, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να προσφεύγει ο RAY στις πρακτικές που καταγγέλλουν οι εφεσείοντες της κύριας δίκης — εφόσον βέβαια αποδειχθεί το αληθές των καταγγελιών αυτών — ακριβώς θεωρώντας ότι, εν πάση περιπτώσει, οι ενέργειές του δικαιολογούνται από τον «ευγενή σκοπό» που επιδιώκει. Ενόψει του τρόπου διαθέσεως των κερδών που επιβάλλει ο νόμος, η ενθάρρυνση της ζητήσεως των τυχερών παιγνίων θα συνιστούσε, από την άποψη αυτή, κατά κάποιον τρόπο, ένα «συγγνωστό αμάρτημα», ήτοι έναν τρόπο ασκήσεως του μονοπωλίου που θα πρέπει να αξιολογηθεί, στο πλαίσιο της εξετάσεως της αναγκαιότητας της απαγορεύσεως, λιγότερο αυστηρά απ' ό,τι στο πλαίσιο μιας ρυθμίσεως που θα επέτρεπε τον προσωπικό πλουτισμό του διοργανωτή των παιγνίων. Ωστόσο, όπως προαναφέρθηκε (βλ. ανωτέρω, σημείο 32), η δυνατότητα των κρατών μελών να διασφαλίζουν ότι τα κέρδη που πραγματοποιούνται από τα τυχερά παίγνια διατίθενται για σκοπούς γενικού συμφέροντος δεν συνιστά επιτακτική ανάγκη ικανή να δικαιολογήσει ενδεχόμενους περιορισμούς στην ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών. Τούτο προκύπτει σαφώς από την απόφαση Schindler. Επομένως, το στοιχείο αυτό είναι άνευ σημασίας για τους σκοπούς της αξιολογήσεως του αναγκαίου και κατάλληλου χαρακτήρα του επίμαχου περιοριστικού μέτρου. Τουλάχιστον στην υπό κρίση περίπτωση, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι ο σκοπός *δεν* αγιάζει τα μέσα. Κατά συνέπεια,

69 — Προς στήριξη του ισχυρισμού τους περί της εντατικής χρήσεως των μηχανημάτων αυτών, ο M. Läärä και η TSL τόνισαν επίσης ενώπιον του Δικαστηρίου ότι, όπως προκύπτει από τον ισολογισμό του RAY για το οικονομικό έτος 1996, τα έσοδα που πραγματοποιήθηκαν στον τομέα των δραστηριοτήτων των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων ανέρχονταν σε 2 171 000 000 FIM (ήτοι, περίπου, σε 439 εκατομμύρια ευρώ). Τα μηχανήματα τυχερών παιγνίων που εκμεταλλεύεται ο RAY ή άλλες επιχειρήσεις για λογαριασμό του αποδίδουν στους παίκτες, κατά μέσον όρο, ποσοστό 87 % του ποσού των διακυβευμάτων (βλ. http://www.ray.fi/english/games.default.htm).

πρέπει να γίνει δεκτό ότι, ενόψει των συγκεκριμένων τρόπων ασκήσεως και οργανώσεως του μονοπωλίου που κατέχει ο RAY, η απαγόρευση εγκαταστάσεως και εκμεταλλεύσεως μηχανημάτων τυχερών παιγνίων στη Φινλανδία δεν είναι ικανή, αφεαυτής, να περιορίσει πραγματικά τη ζήτηση των τυχερών παιγνίων.

36. Αντιθέτως, φρονώ ότι η νομοθετική ρύθμιση περί απονομής μονοπωλίου για την παροχή της υπηρεσίας σ' έναν οργανισμό δημοσίου δικαίου όπως ο RAY είναι κατάλληλη να επιτύχει τον άλλο σκοπό που επιδιώκει συγχρόνως ο φινλανδικός νόμος, ήτοι την προστασία των παικτών (και της κοινωνίας εν γένει) από τον κίνδυνο ασκήσεως της επίμαχης δραστηριότητας με σκοπό τη διάπραξη απατών ή, εν πάση περιπτώσει, για εγκληματικούς σκοπούς (βλ. ανωτέρω, σημεία 31 και 32). Ωστόσο, όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου που παρατέθηκε ανωτέρω (βλ. υποσημείωση 63 και το αντίστοιχο τμήμα του κειμένου), προκειμένου να διαπιστωθεί αν το επίμαχο κρατικό μέτρο είναι αναγκαίο και κατάλληλο για την επίτευξη των σκοπών που επιδιώκει, είναι απαραίτητη η εξέταση του εάν οι ανάγκες που υπαγορεύουν το μέτρο αυτό έχουν ήδη καλυφθεί από κανόνες στους οποίους υπόκειται ο αλλοδαπός παρέχων υπηρεσίες εντός του κράτους μέλους στο οποίο είναι εγκατεστημένος. Κατά συνέπεια, όσον αφορά τη διαφορά της κύριας δίκης, η απαγόρευση εγκαταστάσεως και εκμεταλλεύσεως των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων στη Φινλανδία θα μπορούσε να θεωρηθεί αναγκαία για τους εν προκειμένω κρίσιμους σκοπούς μόνον εάν η έννομη τάξη του κράτους μέλους την ιθαγένεια του οποίου έχει ο παρέχων υπηρεσίες δεν έχει ήδη προβλέψει πρόσφορους ελέγχους, «που αντιστοιχούν στους κανόνες και στον έλεγχο που ισχύουν στη χώρα προορισμού της υπηρεσίας» [70].

70 — Βλ. τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα C. Gulmann της 16ης Δεκεμβρίου 1993 (όπ.π., υποσημείωση 30), σημείο 93.

Όπως έχουν επισημάνει ορισμένοι θεωρητικοί του δικαίου, με την απόφαση Schindler, το Δικαστήριο δεν εξέτασε διεξοδικότερα το ζήτημα ποιο κριτήριο πρέπει να χρησιμοποιείται για τη διερεύνηση της ισοδυναμίας των ελέγχων [71]. Τούτο καθιστά ακόμη πιο ενδιαφέρουσα την αιτιολογία με την οποία ο γενικός εισαγγελέας C. Gulmann απέκλεισε, με τις προτάσεις του στην υπόθεση εκείνη, το ενδεχόμενο να είναι η απαγόρευση διοργανώσεως λαχειοφόρων αγορών όπως αυτές που διοργάνωναν οι ομόδικοι Schindler στο Ηνωμένο Βασίλειο αναγκαία για την προστασία των καταναλωτών και της κοινωνικής τάξεως από τη διάπραξη απατών. Κατά την άποψή του, όχι μόνον οι εν ισχύι στη Γερμανία κανόνες γι' αυτό το είδος λαχειοφόρου αγοράς και ο έλεγχος που ασκούνταν επ' αυτής παρείχαν υψηλό βαθμό ασφάλειας από καταχρηστικές πράξεις, αλλά, επιπλέον, η επίμαχη υπηρεσία δεν φαινόταν να ενέχει μεγαλύτερο κίνδυνο καταχρηστικών πράξεων από εκείνον που θεωρούνταν αποδεκτός στο Ηνωμένο Βασίλειο για συγκρίσιμες δραστηριότητες παιγνίων, όπως οι τοπικές λαχειοφόρες αγορές και τα στοιχήματα επί

71 — Κατά τον L. Gormley (βλ. *Pay your money and take your chance?*, σε *Eur. L. Rev.*, 1994, σ. 644, και, συγκεκριμένα, σ. 651 και 652), υπ' αυτό το πρίσμα, δεν είναι ευχερής η ένταξη της αποφάσεως Schindler στην πάγια νομολογία του Δικαστηρίου όσον αφορά τη συμφωνία αδιακρίτως εφαρμοζομένων ρυθμίσεων με τους κανόνες που διέπουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Ειδικότερα, ο εν λόγω συγγραφέας υπογραμμίζει ότι το Δικαστήριο αγνόησε πλήρως τόσο το κριτήριο της συγκρίσεως μεταξύ των ελέγχων του κράτους προελεύσεως και των ελέγχων του κράτους υποδοχής όσο και την έννοια της αμοιβαίας αναγνωρίσεως των ρυθμίσεων που έχουν θεσπιστεί από καθένα από τα κράτη αυτά και ότι εξέτασε μάλλον εν τάχει τον ανάλογο χαρακτήρα του επίμαχου στην υπόθεση εκείνη περιοριστικού μέτρου. Κατά την άποψη του L. Gormley, η προσέγγιση που υιοθετήθηκε με την απόφαση Schindler δείχνει ότι δεν διελάθαν την προσοχή του Δικαστηρίου τα όρια της εφαρμογής στην πράξη του κριτηρίου της ισοδυναμίας, το οποίο, κατά το Δικαστήριο, εφαρμόζεται ευχερέστερα σε σχέση με συγκεκριμένες κοινωνικοοικονομικές έννοιες απ' ό,τι σε σχέση με πιο αφηρημένους σκοπούς γενικού συμφέροντος, όπως ήσαν οι σκοποί που εξέτασε στην υπόθεση εκείνη. Ο Β. Χατζόπουλος (όπ.π., υποσημείωση 21, σ. 850) υποστηρίζει ότι ο έλεγχος του υποστατού και του αληθούς των επιτακτικών λόγων τους οποίους είχε επικαλεστεί στην υπόθεση εκείνη το κράτος προορισμού των υπηρεσιών, τον οποίο το Δικαστήριο περιόρισε στο ελάχιστο δυνατό μέτρο, φαίνεται να εμπνέεται από την προσέγγιση που υιοθέτησε το Δικαστήριο στις αποφάσεις του σχετικά με την προστασία της δημόσιας ηθικής. Κατά την άποψη αυτή, το Δικαστήριο είχε μάλιστα εφαρμόσει τους σχετικούς επιτακτικούς λόγους ως εάν ανάγονταν στη δημόσια ηθική, επιχειρώντας, ακολούθως, να δικαιολογήσει την εφαρμογή της προσεγγίσεως αυτής στο αντικείμενο της διαφοράς στην υπόθεση Schindler παραπέμποντας στην κοινωνική τάξη, σε συνδυασμό με την «εξαιρετικά ιδιάζουσα φύση» των δραστηριοτήτων λαχειοφόρου αγοράς.

ποδοσφαιρικών συναντήσεων (καθώς και η εθνική λαχειοφόρος αγορά, που νομιμοποιήθηκε το 1993) [72]. Αυτά είναι, κατά την άποψή μου, τα κριτήρια που πρέπει να χρησιμοποιήσει το αιτούν δικαστήριο στο πλαίσιο της εφαρμογής του κριτηρίου της ισοδυναμίας στη διαφορά της κύριας δίκης. Πρέπει να συγκρίνει το επίπεδο προστασίας των παικτών και της κοινωνικής τάξεως που σκοπεί να διασφαλίσει ο Φινλανδός νομοθέτης εντός της εθνικής επικρατείας [73] με το επίπεδο προστασίας που διασφαλίζουν οι έλεγχοι και, εν γένει, η νομοθεσία που ισχύει στο κράτος μέλος προελεύσεως της υπηρεσίας. Εν προκειμένω, το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει, επομένως, να λάβει υπόψη ιδίως το γεγονός που επισήμανε με τις παρατηρήσεις της η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, ήτοι ότι στο Ηνωμένο Βασίλειο η πώληση, η προμήθεια και η συντήρηση των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων αποτελούν ήδη αντικείμενο ελέγχων που σκοπούν να διασφαλίσουν ότι τα εν λόγω μηχανήματα δεν έχουν υποστεί «ύποπτες» μετατροπές και δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν για εγκληματικούς σκοπούς.

72 — Βλ. τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα C. Gulmann της 16ης Δεκεμβρίου 1993 (όπ.π., υποσημείωση 30), σημεία 92 έως 97. Πάντως, η διαπίστωση που παρατέθηκε δεν εμπόδισε τον γενικό εισαγγελέα C. Gulmann να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι ο περιοριστικός χαρακτήρας της επίμαχης στην υπόθεση εκείνη εθνικής νομοθεσίας φαινόταν να δικαιολογείται από *άλλους* επιτακτικούς λόγους (ήτοι από τον περιορισμό της προσφοράς των παιγνίων στο κράτος προορισμού των υπηρεσιών και τη διατήρηση της δυνατότητας των κρατών μελών να θεσπίζουν κανόνες περί διαθέσεως των κερδών που πραγματοποιούνται από τις λαχειοφόρες αγορές). Πράγματι, μολονότι τα οικεία γενικά συμφέροντα πρέπει να εξετάζονται μεμονωμένα, δεν μπορεί να αποκλείεται ότι «τα συμφέροντα αυτά, σε συνδυασμό μεταξύ τους, μπορούν να δικαιολογούν τους περιορισμούς, ενώ αυτό δεν θα ήταν δυνατό αν θεωρούνταν μεμονωμένα» (όπ.π., σημείο 91).

73 — Για τον προσδιορισμό αυτού του επιπέδου προστασίας θα πρέπει να ληφθούν υπόψη, αφενός, ο τρόπος διοργανώσεως του παιχνιδιού για το οποίο χρησιμοποιούνται τα μηχανήματα τυχερών παιγνίων και το ύψος των διακυβευμάτων που επιτρέπει ο φινλανδικός νόμος για τις αντίστοιχες δραστηριότητες του RAY και, αφετέρου, το επίπεδο προστασίας που παρέχεται στους Φινλανδούς καταναλωτές στο πλαίσιο παρόμοιων δραστηριοτήτων, όπως είναι οι λαχειοφόρες αγορές και τα στοιχήματα επί αθλητικών αγώνων.

iv) *Συνάδει η απαγόρευση εγκαταστάσεως και εκμεταλλεύσεως των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων στη Φινλανδία προς την αρχή της αναλογικότητας, υπό το φως της επιτεύξεως των επιδιωκομένων σκοπών;*

37. Όπως προκύπτει από την προαναφερθείσα νομολογία (βλ. σημείο 30), ακόμη και αν το αιτούν δικαστήριο διαπιστώσει ότι ο φινλανδικός νόμος περί τυχερών παιγνίων είναι κατάλληλος και αναγκαίος, υπό την έννοια που αναφέρθηκε ανωτέρω (βλ. σημεία 34 και 35), τούτο δεν αρκεί, αφεαυτού, για να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να αντιβαίνει το επίμαχο μέτρο προς το άρθρο 59 της Συνθήκης. Πράγματι, πρέπει επιπλέον να διαπιστωθεί ότι οι εν λόγω επιτακτικές ανάγκες προστασίας των καταναλωτών και της κοινωνικής τάξεως δεν μπορούν να ικανοποιηθούν εξίσου αποτελεσματικά με λιγότερο επαχθή μέσα. Ωστόσο, κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, το ζήτημα αν μπορεί ή όχι να γίνει δεκτό ότι η αρχή της αναλογικότητας έχει τηρηθεί εν προκειμένω είναι άνευ σημασίας όσον αφορά τη διαφορά της κύριας δίκης. Κατά την κυβέρνηση αυτή, αν εφαρμοστεί κατ' αναλογία η λύση που δέχθηκε το Δικαστήριο με την απόφαση Schindler, θα πρέπει να θεωρηθεί ως σύμφωνη με τη Συνθήκη ακόμη και μια νοητή απόλυτη απαγόρευση παροχής των σχετικών με τα παίγνια υπηρεσιών, η οποία δεν θα επέτρεπε εξαίρεση ούτε όσον αφορά έναν οργανισμό δημοσίου δικαίου ευρισκόμενο σε κατάσταση συγκρίσιμη με εκείνη του RAY. Τούτο θα ίσχυε πολλώ μάλλον για τη φινλανδική νομοθεσία περί τυχερών παιγνίων, η οποία προβλέπει έναν περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών παρόμοιο με εκείνον που απέρρεε από την επίμαχη στην υπόθεση Schindler βρετανική νομοθεσία και επιτρέπει μάλιστα, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, την παροχή των επίμαχων υπηρεσιών από επιχείρηση κατέχουσα μονοπώλιο.

38. Μολονότι η επιχειρηματολογία αυτή φαίνεται εκ πρώτης όψεως ενδιαφέρουσα, δεν είναι πειστική: σε τελική ανάλυση, προσπαθεί να αποδείξει συγχρόνως πολλά διαφορετικά ζητήματα. Συγκεκριμένα, το ένα ζήτημα που τίθεται είναι η απόδειξη της αντιστοιχίας μεταξύ των επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος που επιδιώκουν, αφενός, ο φινλανδικός νόμος περί τυχερών παιγνίων και, αφετέρου, η βρετανική νομοθεσία περί λαχειοφόρων αγορών την οποία αφορούσε η υπόθεση Schindler· όμως, είναι εντελώς διαφορετικό το ζήτημα της συναγωγής από την αντιστοιχία αυτή του συμπεράσματος ότι το αποτέλεσμα στο οποίο κατέληξε με την απόφαση εκείνη το Δικαστήριο θα έπρεπε, λογικά, να ισχύει κατά μείζονα λόγο στην υπό κρίση υπόθεση. Δεν μπορεί να μη ληφθεί υπόψη η διαφορά που υφίσταται μεταξύ των περιοριστικών μέτρων που αφορούσε η υπόθεση Schindler και εκείνων που αφορά η υπό κρίση υπόθεση. Είναι αναμφισβήτητο ότι η απαγόρευση παροχής συγκεκριμένης υπηρεσίας στους αποδέκτες που είναι εγκατεστημένοι σε δεδομένο κράτος μέλος, η οποία δεν επιτρέπει καμία εξαίρεση, ούτε καν προς όφελος ενός μόνον επιχειρηματία που έχει την ιθαγένεια του κράτους αυτού ή είναι εγκατεστημένος στο έδαφός του, δεν δημιουργεί καμία υπόνοια προστατευτισμού. Οι εθνικές αρχές θεωρούν την οικεία υπηρεσία ανεπιθύμητη και επιχειρούν να την απαγορεύσουν επικαλούμενες καθ' υπόθεση νόμιμους δικαιολογητικούς λόγους, όπως θα ήταν, εν προκειμένω, η *εξαιρετικά ιδιάζουσα φύση* των τυχερών παιγνίων. Επομένως, στην περίπτωση μιας συνεπώς επιβαλλομένης απαγορεύσεως θα ισχύει ένα είδος τεκμηρίου περί τηρήσεως της αρχής της αναλογικότητας σε σχέση με τις ανάγκες των οποίων γίνεται επίκληση.

Ωστόσο, η κατάσταση είναι εντελώς διαφορετική στην περίπτωση μιας *επιλεκτικής* απαγορεύσεως, όπως είναι η υπό κρίση, η οποία επιτρέπει την παροχή της υπηρεσίας, τηρουμένων των αυστηρών διατάξεων περί οργανώσεως και ασκήσεώς της, πλην όμως αποκλειστικά από ημεδαπό επιχειρηματία. Εν προκειμένω, το κράτος μέλος οφείλει να αποδείξει, προβλέποντας εξαίρεση από την απαγόρευση αυτή, ότι οι επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος τους οποίους επικαλείται είναι, σύμφωνα με την αντίληψη των εθνικών αρχών, σχετικά σοβαροί και επείγοντες και πρέπει να θεωρούνται, μέχρι ορισμένου βαθμού, ελαστικοί. Η εκτίμηση αυτή έχει αναπόφευκτα επιπτώσεις επί της αξιολογήσεως του εάν τα οικεία γενικά συμφέροντα μπορούν να υλοποιηθούν εξίσου αποτελεσματικά, επίσης όσον αφορά τους εν δυνάμει αλλοδαπούς ανταγωνιστές εντός της Κοινότητας του μοναδικού ημεδαπού επιχειρηματία που έχει άδεια παροχής των εν λόγω υπηρεσιών, με μέτρα που περιορίζουν λιγότερο την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών απ' ό,τι η απόλυτη απαγόρευση προσβάσεως στην αγορά.

Δεν είναι τυχαίο το γεγονός ότι η απόφαση Schindler — μολονότι αναγνωρίζει στα κράτη μέλη όχι μόνο την αρμοδιότητα να ορίζουν τις απαιτήσεις που ενέχει η προστασία των παικτών και, γενικότερα, η προστασία της κοινωνικής τάξεως, αλλά, επίσης, τη διακριτική ευχέρεια να απαγορεύουν ή να περιορίζουν τις δραστηριότητες τυχερών παιγνίων στο έδαφός τους, λαμβάνοντας υπόψη τις ενδείξεις που μπορούν να συναχθούν από τις εθνικές κοινωνικές και πολιτιστικές παραδόσεις — περιέχει μια σημαντική επιφύλαξη: προκειμένου να μπορούν τα ενδεχόμενα περιοριστικά κρατικά μέτρα να εξαιρούνται από την απαγόρευση του άρθρου 59 της Συνθήκης δυνάμει των επιτακτικών λόγων που δέχεται το Δικαστήριο, οι περιορισμοί που επάγονται τα μέτρα αυτά για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών *δεν πρέπει να ενέχουν δυσμενείς διακρίσεις* (βλ. ανωτέρω, σημείο 13). Πώς πρέπει να ερμηνευθεί η πρόταση αυτή, η οποία περιέχεται στη σκέψη 61 της αποφάσεως, ήτοι στο τέλος

της αναλύσεως του Δικαστηρίου όσον αφορά την ύπαρξη νόμιμων δικαιολογητικών λόγων; Κατά την άποψή μου, δεν πρόκειται για περιττή επανάληψη της αρχής που έχει ήδη διατυπωθεί σε προγενέστερο τμήμα της αποφάσεως (σκέψεις 47 έως 52), κατά την οποία μόνον τα αδιακρίτως εφαρμοζόμενα μέτρα μπορούν να δικαιολογηθούν από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος. Αντιθέτως, φρονώ ότι το Δικαστήριο θέλησε να διατυπώσει, έστω ελλειπτικώς, μια *περαιτέρω* αρχή, που είναι η ακόλουθη: οσάκις αναγνωρίζεται στις εθνικές αρχές διακριτική ευχέρεια να προβλέπουν απαγορεύσεις ή άλλα μέτρα που περιορίζουν θεμελιώδη ελευθερία διασφαλιζόμενη από τη Συνθήκη, σε σχέση με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά εμπορεύματος ή υπηρεσίας, οι δυσμενείς διακρίσεις που επάγονται ενδεχομένως τα θεσπισθέντα μέτρα, ακόμη κι αν στηρίζονται σε κριτήρια που δεν υπαγορεύονται από προθέσεις προστατευτισμού, πρέπει να εξετάζονται από δύο απόψεις. Με άλλα λόγια, τα αναγόμενα σε δυσμενείς διακρίσεις αποτελέσματά τους πρέπει να υπόκεινται σε *διττό έλεγχο*. Κατ' αρχάς, πρέπει να εξετάζεται αν το μέτρο από το οποίο απορρέουν εφαρμόζεται ή όχι αδιακρίτως· ακολούθως, τα αποτελέσματα αυτά πρέπει να αξιολογούνται επίσης από μια άλλη οπτική γωνία, όταν εξετάζεται το ζήτημα αν το επίμαχο μέτρο είναι κατάλληλο, αναγκαίο και ανάλογο σε σχέση με τις επιτακτικές ανάγκες στην ικανοποίηση των οποίων σκοπεί. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι, ενόψει της διακριτικής ευχέρειας που παρέχεται στα κράτη μέλη, αυτό το διττό κριτήριο αξιολογήσεως αποτελεί πολύ αυστηρό κριτήριο ελέγχου. Φρονώ ότι αυτή ακριβώς είναι η αποστολή του. Πράγματι, η έννοια του αδιακρίτως εφαρμοζομένου μέτρου, όπως χρησιμοποιείται εν προκειμένω, δεν καλύπτει *όλες* τις περιστάσεις υπό τις οποίες τα κρατικά μέτρα που σκοπούν να περιορίσουν ή να απαγορεύσουν την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων ή υπηρεσιών μπορούν να έχουν ως συνέπεια παράνομες υπό την έννοια της Συνθήκης δυσμενείς διακρίσεις. Το περιεχόμενο των λόγων που μπορούν ενδεχομένως να δικαιολογήσουν τέτοια μέτρα δεν πρέπει να επεκταθεί υπερβολικά. Όμως, τούτο ακριβώς θα συνέβαινε εάν επιτρεπόταν στα κράτη μέλη να περιορίζουν ή ακόμη και να απαγορεύουν την πρόσβαση σε μια οικονομική δραστηριότητα επικαλούμενα αποκλειστικά και μόνο την ιδιάζουσα φύση της εν λόγω δραστηριότητας. Πρέπει να υπομνηστεί ότι η υπό κρίση υπόθεση αφορά ακριβώς μια επιλεκτική απαγόρευση: άδεια ασκήσεως της οικείας δραστηριότητας έχει μόνον ένας ημεδαπός επιχειρηματίας. Από την απόφαση Schindler ουδόλως μπορεί να συναχθεί ότι ένα μέτρο τέτοιου είδους πρέπει άνευ ετέρου να θεωρείται θεμιτό. Αντιθέτως, το καθεστώς που εγκαθιδρύεται κατ' αυτόν τον τρόπο πρέπει να υπόκειται σε αυτοτελή έλεγχο, ο οποίος αφορά, όπως προεκτέθηκε, την αναγκαιότητα, την καταλληλότητα και την αναλογικότητα. Στη συνέχεια, θα εξεταστεί ειδικότερα η πτυχή που αφορά την αναλογικότητα των ληφθέντων μέτρων σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό.

39. Η Φινλανδική Κυβέρνηση, οι κυβερνήσεις των λοιπών κρατών μελών που παρενέβησαν στη διαδικασία και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι η εθνική νομοθεσία πληροί εν προκειμένω την προϋπόθεση αυτή. Ισχυρίζονται ότι, αν το παιχνίδι για το οποίο χρησιμοποιούνται τα μηχανήματα τυχερών παιγνίων υπαγόταν σε καθεστώς ελεύθερου ανταγωνισμού, τα κράτη μέλη δεν θα μπορούσαν να περιορίζουν ή, τουλάχιστον, να ελέγχουν κατά την κρίση τους την προσφορά του παιχνιδιού αυτού στο έδαφός τους και, ως εκ τούτου, ούτε να προλαμβάνουν τις επιβλαβείς κοινωνικές συνέπειες μιας υπερβολικής ζητήσεώς του. Πάντοτε κατά την άποψη της Επιτροπής και αυτών των κρατών μελών, η απελευθέρωση της αγοράς δεν θα μπορούσε να προστατεύσει επαρκώς τους παίκτες από τον κίνδυνο εξαπατήσεως και την κοινωνία από τη διείσδυση εγκληματικών στοιχείων στις δραστηριότητες

τυχερών παιγνίων. Οι εφεσείοντες της κύριας δίκης αντιτάσσουν ότι η επιθυμία να εννοηθεί το πρόβλημα ως εάν συνεπαγόταν αναγκαστικά μια επιλογή μεταξύ δύο ακραίων λύσεων — του μονοπωλίου ή της άρσεως κάθε ρυθμιστικής παρεμβάσεως στην αγορά — αποτελεί μια τεχνητή ερμηνεία, που δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Εν πάση περιπτώσει, προκειμένου να ακυρωθεί η πρωτόδικη απόφαση, δεν απαιτείται να προβληθεί ότι η αγορά των παιγνίων για τα οποία χρησιμοποιούνται τα μηχανήματα τυχερών παιγνίων πρέπει να είναι ανοιχτή στον ανταγωνισμό. Πολλώ μάλλον, αρκεί να αποδειχθεί ότι οι εφεσείοντες της κύριας δίκης δεν μπορούν να ελπίζουν ότι θα τους χορηγηθεί άδεια για την άσκηση της επίμαχης δραστηριότητας, δεδομένου ότι η εν ισχύι νομοθεσία επιφυλάσσει την άδεια αυτή μόνο στον RAY.

40. Τα επιχειρήματα που προβλήθηκαν από τον M. Läärä και τις εταιρίες που άσκησαν την έφεση της κύριας δίκης φαίνονται βάσιμα. Αφ' ης στιγμής γίνει δεκτό ότι η ανάγκη για τυχερά παίγνια αποτελεί ένα αναπόδραστο γεγονός, η ανάγκη αυτή μπορεί να ρυθμιστεί με πρόσφορο τρόπο μέσω διατάξεων που σκοπούν στον περιορισμό και στον έλεγχο της προσφοράς στην αγορά. Αντίθετα προς τους ισχυρισμούς της Ισπανικής Κυβερνήσεως, οι έλεγχοι και τα μέτρα εποπτείας που είναι αναγκαία για τη διασφάλιση της υλοποιήσεως των επιτακτικών σκοπών — και τα οποία, όπως προαναφέρθηκε (βλ. σημείο 35), δεν πρέπει εξάλλου να αναπαράγουν άσκοπα εκείνα που έχουν, ενδεχομένως, ήδη καθιερωθεί στο κράτος προελεύσεως των υπηρεσιών — θα μπορούσαν, κατά την άποψή μου, να διενεργούνται επίσης εντός ενός ρυθμιστικού πλαισίου που επάγεται λιγότερους περιορισμούς απ' ό,τι το πλαίσιο που ισχύει σήμερα. Όπως υποστηρίζουν οι βελγικές αρχές, τούτο θα συνέβαινε, π.χ., στην περίπτωση ενός συστήματος μη αποκλειστικών αδειών, οι οποίες θα μπορούσαν να παρέχονται επίσης σε ιδιώτες επιχειρηματίες· στο πλαίσιο του συστήματος αυτού, η άδεια εγκαταστάσεως και εκμεταλλεύσεως των επίμαχων μηχανημάτων θα χορηγούνταν κατόπιν αιτήσεως των ενδιαφερομένων επιχειρηματιών, για ολόκληρη την εθνική επικράτεια ή για τμήμα της μόνο, πλην όμως υπό τις προϋποθέσεις που θα καθόριζε ο εθνικός νομοθέτης ενόψει των αναγκών που θα έπρεπε να ικανοποιούνται. Επομένως, οι έλεγχοι και τα μέτρα εποπτείας που προβλέπονται σήμερα για τις επιχειρήσεις που εκμεταλλεύονται τους χώρους εντός των οποίων τα μηχανήματα τυχερών παιγνίων τίθενται στη διάθεση του κοινού θα εκτείνονταν επίσης στους επιχειρηματίες που ζητούν να λάβουν μια τέτοια άδεια. Μια λύση αυτού του είδους έχει γίνει πλέον δεκτή, με διαφορές που προσιδιάζουν σε κάθε μία από τις εθνικές νομοθεσίες, στην ολλανδική, τη γερμανική και την πορτογαλική έννομη τάξη. Έτσι, η αύξηση των διοικητικών επιβαρύνσεων που απορρέουν από τη διεύρυνση του κύκλου των επιχειρηματιών που υπόκεινται σε εποπτεία θα μπορούσε να παραμένει εντός ευλόγων ορίων. Επιπλέον, η λύση αυτή θα ήταν ασφαλώς πλέον σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας όσον αφορά τις απαιτήσεις από τις οποίες εμπνέεται, κατά τις δηλώσεις του, ο Φινλανδός νομοθέτης, απ' ό,τι θα μπορούσε ποτέ να είναι το μονοπωλιακό καθεστώς που ισχύει σήμερα [74]. Το ότι η αντικατάσταση του μονοπωλίου του RAY από ένα σύστημα μη αποκλειστικών αδειών θα είχε λιγότερο περιοριστικά αποτελέσματα για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών είναι τόσο προφανές ώστε να παρέλκει οποιοδήποτε σχόλιο. Αφ' ης στιγμής θα έχει καθοριστεί ο μέγιστος

74 — Εν πάση περιπτώσει, όπως δέχθηκε το Δικαστήριο στο πλαίσιο της ερμηνείας του άρθρου 30 της Συνθήκης, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να παρεκκλίνουν από μια θεμελιώδη ελευθερία καθιερώνοντας ή διατηρώντας κανονιστικές ρυθμίσεις ή πρακτικές, έστω χρήσιμες, των οποίων τα περιοριστικά στοιχεία οφείλονται κυρίως στην προσπάθεια περιορισμού των επιβαρύνσεων της διοικήσεως ή των δημοσίων δαπανών, εκτός αν, στην περίπτωση ελλείψεως αυτών των ρυθμίσεων ή πρακτικών, αυτή η επιβάρυνση ή αυτές οι δαπάνες θα υπερέβαιναν προφανώς οποιοδήποτε εύλογο όριο (βλ. αποφάσεις της 20ής Μαΐου 1976, 104/75, De Peijper, Συλλογή τόμος 1976, σ. 241, σκέψη 18, και της 12ης Ιουλίου 1990, C-128/89, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1990, σ. I-3239, σκέψη 22).

αριθμός αδειών που μπορούν να παρασχεθούν σε συνάρτηση προς το επίπεδο της συνολικής προσφοράς που θεωρείται ευκταία από τον Φινλανδό νομοθέτη, όλοι οι παρέχοντες υπηρεσίες (από τη Φινλανδία ή από άλλα κράτη μέλη) που θα πληρούν τις προϋποθέσεις ηθικής και εντιμότητας που θα έχουν καθοριστεί καθ' υπόθεση από τον νόμο θα έχουν πρόσβαση, κατ' αρχήν (και εφόσον δεν απαιτείται η διεξαγωγή κατάλληλων διαδικασιών επιλογής), στην εθνική αγορά παροχής της υπηρεσίας αυτής, βάσει διαφανών και μη επαγόμενων διακρίσεις κριτηρίων. Επιπλέον, η άσκηση της δραστηριότητας τυχερών παιγνίων από ιδιώτες κατόχους αδειών εκμεταλλεύσεως θα εξακολουθούσε να υπόκειται σε ελέγχους από τις αστυνομικές και, εν γένει, τις διοικητικές αρχές, οι οποίοι είναι αναγκαίοι, προκειμένου να διαπιστώνεται αν τηρούνται οι σχετικές επιταγές του νόμου (που αφορούν, π.χ., το ποσό των διακυβευμάτων και των κλήρων καθώς και τη χρήση μετρητικών μηχανημάτων) και οι όροι υπό τους οποίους χορηγήθηκαν οι άδειες (ιδίως εκείνοι που αφορούν την απαγόρευση χρησιμοποιήσεως των μηχανημάτων από μη συνοδευόμενους ανηλίκους ή την προγενέστερη σύσταση εγγυήσεως προς διασφάλιση της καταβολής ενδεχόμενων χρηματικών κυρώσεων), έτσι ώστε να προλαμβάνεται η διάπραξη απατών και άλλων εγκλημάτων. Εξάλλου, ένα σύστημα μη αποκλειστικών αδειών θα ήταν απόλυτα σύμφωνο με την εξουσία εκτιμήσεως που διαθέτουν τα κράτη μέλη για να ρυθμίζουν τον τρόπο διαθέσεως των πραγματοποιουμένων κερδών και, ιδίως, με τον σκοπό που συνίσταται στο να υποχρεώνονται οι κάτοχοι των αδειών να συνεισφέρουν, ενδεχομένως μέσω της φορολογήσεώς τους, στη χρηματοδότηση σκοπών γενικού συμφέροντος. Κατά συνέπεια, θεωρώ ότι το άρθρο 59 της Συνθήκης πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι μια απαγόρευση εκμεταλλεύσεως και εγκαταστάσεως των μηχανημάτων τυχερών παιγνίων, όπως αυτή που προβλέπει ο φινλαδικός νόμος περί τυχερών παιγνίων, δεν συνάδει προς την αρχή της αναλογικότητας.

41. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει αρνητικά στο ερώτημα που αφορά τη δυνατότητα εφαρμογής στην υπό κρίση υπόθεση της εξαιρέσεως του άρθρου 90, παράγραφος 2, της Συνθήκης — ώστε να εξαιρεθεί μια επιχείρηση όπως ο RAY από την εφαρμογή των άρθρων 90, παράγραφος 1, και 59. Συναφώς, ισχύουν κατ' αναλογίαν οι συλλογισμοί που αναπτύχθηκαν όσον αφορά τη συμφωνία του τρόπου οργανώσεως και ασκήσεως του οικείου μονοπωλίου προς τις διατάξεις της Συνθήκης περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων (βλ. ανωτέρω, σημείο 29).

III — Πρόταση

Ενόψει των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Vaasan hovioikeus ως εξής:

«1) Τα άρθρα 90, παράγραφος 1, και 30 της Συνθήκης ΕΚ απαγορεύουν εθνική νομοθεσία που χορηγεί σε οργανισμό δημοσίου δικαίου όπως ο Raha-automaattiyhdistys το αποκλειστικό δικαίωμα παροχής υπηρεσιών παιγνίων για τις οποίες χρησιμοποιούνται μηχανήματα τυχερών παιγνίων και το δικαίωμα κατασκευής και πωλήσεως των μηχανημάτων που είναι αναγκαία για την παροχή των εν λόγω υπηρεσιών, εφόσον η χορήγηση των δικαιωμάτων αυτών στην εν λόγω επιχείρηση επάγεται αδικαιολόγηση διάκριση σε βάρος των εισαγομένων προϊόντων σε σχέση με τα εθνικά προϊόντα, εκτός αν η νομοθεσία αυτή δικαιολογείται από έναν από τους λόγους που αναφέρονται στο άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΚ ή εκτός αν η εφαρμογή του άρθρου 30 εμποδίζει την εκπλήρωση της ιδιαίτερης αποστολής που έχει ανατεθεί στην οικεία επιχείρηση.

2) Τα άρθρα 90, παράγραφος 1, και 59 της Συνθήκης απαγορεύουν εθνική νομοθεσία που χορηγεί σε οργανισμό δημοσίου δικαίου όπως ο Raha-automaattiyhdistys το αποκλειστικό δικαίωμα παροχής υπηρεσιών παιγνίων για τις οποίες χρησιμοποιούνται μηχανήματα τυχερών παιγνίων, εφόσον, ενόψει του συγκεκριμένου τρόπου οργανώσεως και ασκήσεως του μονοπωλίου αυτού, προκύπτει ότι οι διατάξεις που περιορίζουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών δεν μπορούν να θεωρηθούν συνεπείς, κατάλληλες και ανάλογες σε σχέση με τους σκοπούς κοινωνικής πολιτικής και προλήψεως της διαπράξεως απατών τους οποίους επικαλούνται οι εθνικές αρχές προς δικαιολόγηση της εν λόγω νομοθεσίας».