ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τέταρτο τμήμα)

της 24ης Ιανουαρίου 2013*

«Άρθρα 43 και 49 ΕΚ — Εθνική κανονιστική ρύθμιση παρέχουσα αποκλειστικό δικαίωμα διεξαγωγής, διαχειρίσεως, οργανώσεως και λειτουργίας τυχερών παιγνίων σε μία μόνον επιχείρηση, έχουσα τη νομική μορφή εισηγμένης στο Χρηματιστήριο ανώνυμης εταιρίας — Διαφήμιση των τυχερών παιγνίων και επέκταση σε άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης — Έλεγχος ασκούμενος από το κράτος»

Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-186/11 και C-209/11,

με αντικείμενο αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Συμβούλιο της Επικρατείας (Ελλάδα), με αποφάσεις της 21ης Ιανουαρίου 2011, που περιήλθαν στο Δικαστήριο, αντιστοίχως, στις 20 Απριλίου 2011 και στις 4 Μαΐου 2011, στις δίκες

Stanleybet International Ltd (C-186/11),

William Hill Organization Ltd (C-186/11),

William Hill plc (C-186/11),

Sportingbet plc (C-209/11)

κατά

Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών,

Υπουργού Πολιτισμού,

παρισταμένης της εταιρίας:

Οργανισμός Προγνωστικών Αγώνων Ποδοσφαίρου ΑΕ (ΟΠΑΠ),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τέταρτο τμήμα),

συγκείμενο από τους L. Bay Larsen, προεδρεύοντα του τετάρτου τμήματος, J.- C. Bonichot, C. Toader (εισηγήτρια), A. Prechal και E. Jarašiūnas, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: J. Mazák

γραμματέας: L. Hewlett, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 13ης Ιουνίου 2012,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ελληνική.

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

— η Stanleybet International Ltd, εκπροσωπούμενη από τους Γ. Δελλή, Π. Κακούρη και Γ. Τρουφάκο, δικηγόρους, καθώς και από τους R. A. Jacchia, I. Picciano, A. Terranova και D. Agnello, avvocati,

— οι William Hill Organization Ltd και William Hill plc, εκπροσωπούμενες από τον Γ. Α. Αντωνακόπουλο, δικηγόρο,

— η Sportingbet plc, εκπροσωπούμενη από τους Σ. Αλεξανδρή και Π. Ανέστη, δικηγόρους,

— ο Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών και ο Υπουργός Πολιτισμού, εκπροσωπούμενοι από τον Σ. Δέτση,

— η ανώνυμη εταιρία Οργανισμός Προγνωστικών Αγώνων Ποδοσφαίρου ΑΕ (ΟΠΑΠ), εκπροσωπούμενη από τους Γ. Γεραπετρίτη και Γ. Γανωτή, δικηγόρους,

— η Ελληνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τις Γ. Παπαδάκη και Ε.-Μ. Μαμούνα, καθώς και από τους Ε. Συνοίκη και Ι. Μπακόπουλο,

— η Βελγική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τις M. Jacobs και L. Van den Broeck, επικουρούμενες από τον P. Vlaemminck, advocaat,

— η Πολωνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την D. Lutostańska καθώς και από τους P. Kucharski και M. Szpunar,

— η Πορτογαλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την A. Silva Coelho,

— η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τη Μ. Πατακιά και τον I. Rogalski,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2012,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Οι αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως αφορούν την ερμηνεία των άρθρων 43 ΕΚ και 49 ΕΚ.

2 Οι αιτήσεις αυτές υποβλήθηκαν στο πλαίσιο δύο ενδίκων διαφορών μεταξύ, η μεν πρώτη (C-186/11), της Stanleybet International Ltd (στο εξής: Stanleybet) καθώς και των William Hill Organization Ltd και William Hill plc (στο εξής, από κοινού: William Hill), η δε δεύτερη (C-209/11), της Sportingbet plc (στο εξής: Sportingbet), αφενός, και του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και του Υπουργού Πολιτισμού, αφετέρου, όσον αφορά τη σιωπηρή αρνητική απάντηση των ελληνικών αρχών στις αιτήσεις που υπέβαλαν η Stanleybet, η William Hill και η Sportingbet προκειμένου να τους χορηγηθούν άδειες παροχής υπηρεσιών στοιχημάτων στην Ελλάδα, ο δε Οργανισμός Προγνωστικών Αγώνων Ποδοσφαίρου ΑΕ (ΟΠΑΠ) (στο εξής: ΟΠΑΠ) είναι παρεμβαίνων σε εκάστη των δύο αυτών ενδίκων διαφορών.

Το νομικό πλαίσιο

Το ελληνικό δίκαιο

Ο νόμος 2433/1996

3 Από την αιτιολογική έκθεση του νόμου 2433/1996 (*ΦΕΚ* Α′ 180), ο οποίος καθιέρωσε το κρατικό μονοπώλιο στον τομέα της οργανώσεως τυχερών παιγνίων, προκύπτει ότι κύριος σκοπός της ρυθμίσεως αυτής είναι η πάταξη των παράνομων στοιχημάτων, τα οποία «έχουν λάβει τη μορφή επιδημίας τα τελευταία χρόνια [στην Ελλάδα]», δευτερεύων δε σκοπός είναι η ανάγκη αυξήσεως των εσόδων για τον αθλητισμό. Περαιτέρω, στην αιτιολογική έκθεση τονίζεται ότι «κρίνεται ακόμη αναγκαίο να καθιερωθεί δελτίο για όλες τις μορφές παιχνιδιών [...] έτσι ώστε να καταστεί πιο αποτελεσματική η πάταξη των παράνομων παιχνιδιών [στην Ελλάδα], τα οποία, εκτός των άλλων, έχουν σαν άμεση συνέπεια την εξαγωγή συναλλάγματος, αφού οι εταιρείες που διεξάγουν σήμερα παράνομα παιχνίδια στην Ελλάδα συνεργάζονται με ξένες εταιρείες και δέχονται και τέτοια στοιχήματα για λογαριασμό τους».

4 Τα άρθρα 2 και 3 του νόμου αυτού έχουν ως εξής:

«Άρθρο 2

1. Με προεδρικό διάταγμα [...] επιτρέπεται η έκδοση δελτίου στοιχημάτων “προκαθορισμένης ή μη απόδοσης” στα πάσης φύσεως ατομικά ή ομαδικά παιχνίδια, όπως και σε γεγονότα η φύση των οποίων προσφέρεται για διεξαγωγή στοιχήματος. […] Διαχειριστής του σχετικού δελτίου ορίζεται ο [ΟΠΑΠ] [...].

2. Όποιος χωρίς δικαίωμα διεξάγει [...] στοίχημα, […] τιμωρείται με ποινή φυλάκισης [...].

Άρθρο 3

1. Η ετήσια δαπάνη διαφήμισης των παιχνιδιών [...] που διοργανώνει ο ΟΠΑΠ ή όσων πρόκειται να διοργανώσει στο μέλλον επιμερίζεται αναλογικά μεταξύ του ΟΠΑΠ και των άλλων φορέων που συμμετέχουν στα δικαιώματα από κάθε παιχνίδι του ΟΠΑΠ […].

5. Ο [ΟΠΑΠ] μπορεί να χρησιμοποιεί έως και 10 % των χώρων των εθνικών, δημοτικών και κοινοτικών σταδίων και γυμναστηρίων, που είναι προορισμένοι για διαφήμιση, προκειμένου να αναρτά πινακίδες για τη διαφήμιση των προϊόντων του, χωρίς υποχρέωση καταβολής αμοιβής [...].»

Το προεδρικό διάταγμα 228/1999

5 Τα άρθρα 1 και 2 του προεδρικού διατάγματος 228/1999 (*ΦΕΚ* Α′ 193) ορίζουν τα εξής:

«Άρθρο 1

Συνιστάται ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία [ΟΠΑΠ]. Η εταιρεία λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας [...].

Άρθρο 2

1. Σκοπός [του ΟΠΑΠ] είναι:

α) Η οργάνωση, η λειτουργία και η διεξαγωγή από την εταιρεία ή σε συνεργασία με τρίτους των παιχνιδιών ΠΡΟ-ΠΟ [...] καθώς και κάθε άλλου τυχερού παιχνιδιού που στο μέλλον ήθελε αποφασίσει το Δ.Σ. σε ολόκληρη τη χώρα και εκτός αυτής για λογαριασμό του Ελληνικού Δημοσίου [...].

β) Η διαχείριση των ανωτέρω παιχνιδιών, αλλά και όσων πρόκειται να διεξαχθούν στο μέλλον, ασκείται κατ' αποκλειστικότητα από την εταιρεία [ΟΠΑΠ] για λογαριασμό του Ελληνικού Δημοσίου.

[...]»

Ο νόμος 2843/2000

6 Το άρθρο 27 του νόμου 2843/2000 (*ΦΕΚ* Α' 219), όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο 2912/2001 (*ΦΕΚ* Α' 94, στο εξής: νόμος 2843/2000), έχει ως εξής:

«Άρθρο 27

1. Το Δημόσιο δύναται να διαθέτει σε επενδυτές μέσω του Χρηματιστηρίου Αξιών Αθηνών ποσοστό έως σαράντα εννέα τοις εκατό (49 %) του εκάστοτε μετοχικού κεφαλαίου της ανώνυμης εταιρείας με την επωνυμία [ΟΠΑΠ].

2.

α) Με σύμβαση, που συνάπτεται μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου, εκπροσωπουμένου από τους Υπουργούς Οικονομικών και Πολιτισμού, αρμόδιο για θέματα αθλητισμού [...], και του ΟΠΑΠ, παραχωρείται για χρονικό διάστημα είκοσι (20) ετών το αποκλειστικό δικαίωμα της διεξαγωγής, διαχείρισης, οργάνωσης και λειτουργίας από τον ΟΠΑΠ των παιγνιδιών που διεξάγονται σήμερα από αυτόν, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις, καθώς και των παιγνιδιών "ΜΠΙΝΓΚΟ ΛΟΤΤΟ", "ΚΙΝΟ" [...].

β) Με απόφαση του Δ.Σ. του ΟΠΑΠ που εγκρίνεται από τους Υπουργούς Οικονομικών και Πολιτισμού, αρμόδιου για θέματα αθλητισμού, εκδίδεται Κανονισμός Διεξαγωγής για κάθε παιχνίδι του ΟΠΑΠ, με τον οποίο ρυθμίζονται θέματα σχετικά με το αντικείμενο των παιγνιδιών, την εν γένει οργάνωση και λειτουργία τους, τους οικονομικούς όρους διεξαγωγής των παιγνιδιών και, ιδίως, τα ποσοστά που αποδίδονται ως κέρδος στους παίκτες, τα ποσοστά κερδών κατά κατηγορία νικητών, την τιμή της στήλης και τα ποσοστά προμήθειας των πρακτόρων [...].

γ) Στη σύμβαση της παραγράφου 2α ορίζονται οι όροι άσκησης από τον ΟΠΑΠ και της τυχόν ανανέωσης του δικαιώματος που προβλέπεται στην παράγραφο αυτή, το αντάλλαγμα για την παραχώρηση του δικαιώματος αυτού, ο τρόπος καταβολής του, οι ειδικότερες υποχρεώσεις του ΟΠΑΠ και, ιδιαίτερα, οι σχετικές με τις αρχές της διαφάνειας των ακολουθούμενων διαδικασιών διεξαγωγής των παιγνιδιών και της προστασίας της κοινωνικής τάξεως και των παικτών [...].

9.

α) Σε περίπτωση που επιτραπεί από τον νόμο η διεξαγωγή οποιουδήποτε νέου παιγνιδιού, εκτός από τα αναφερόμενα στην παράγραφο 2α, συγκροτείται [...] ειδική Επιτροπή, με έργο τη διαμόρφωση των όρων και προϋποθέσεων και του καθορισμού του ανταλλάγματος για την παραχώρηση

διεξαγωγής του παιγνιδιού στον ΟΠΑΠ. […] Εάν ο ΟΠΑΠ αρνηθεί να αναλάβει τη διεξαγωγή του παιγνιδιού […] το Δημόσιο μπορεί να αναλάβει το ίδιο τη διεξαγωγή του. Εάν η διεξαγωγή του συγκεκριμένου παιγνιδιού επιτραπεί να ανατεθεί σε τρίτο, το αντάλλαγμα δεν μπορεί να είναι κατώτερο από αυτό που προτάθηκε στον ΟΠΑΠ. Ειδικά για κάθε μελλοντικό παιγνίδι που αφορά αθλητικά γεγονότα, η διεξαγωγή τους μπορεί να γίνει αποκλειστικά και μόνο από τον ΟΠΑΠ.»

Ο νόμος 3336/2005

7 Το άρθρο 14, παράγραφος 1, του νόμου 3336/2005 (*ΦΕΚ* Α′ 96) τροποποίησε το άρθρο 27 του νόμου 2843/2000, το οποίο προβλέπει έκτοτε τα ακόλουθα:

«Το Δημόσιο δύναται να διαθέτει σε επενδυτές μέσω του Χρηματιστηρίου Αθηνών ποσοστό έως εξήντα έξι τοις εκατό (66 %) του εκάστοτε μετοχικού κεφαλαίου της ανώνυμης εταιρείας με την επωνυμία [ΟΠΑΠ].

Το ποσοστό συμμετοχής του Δημοσίου στο εκάστοτε μετοχικό κεφάλαιο της Ο.Π.Α.Π. Α.Ε δεν δύναται να είναι κατώτερο του 34 %.»

Ο νόμος 3429/2005

8 Από το άρθρο 20 του νόμου 3429/2005 (*ΦΕΚ* Α′ 314) προκύπτει ότι το δικαίωμα του Δημοσίου να διορίζει την πλειοψηφία των μελών του διοικητικού συμβουλίου καταργήθηκε.

Οι διαφορές των κυρίων δικών και τα προδικαστικά ερωτήματα

9 Η Stanleybet, η William Hill και η Sportingbet είναι εταιρίες που εδρεύουν στο Ηνωμένο Βασίλειο, όπου διαθέτουν άδεια οργανώσεως τυχερών παιγνίων.

10 Όπως προκύπτει από τις αποφάσεις περί παραπομπής, στην Ελλάδα, με τους νόμους 2433/1996 και 2843/2000, καθώς και με τη σύμβαση που συνήφθη μεταξύ του ΟΠΑΠ και του Ελληνικού Δημοσίου το 2000, το αποκλειστικό δικαίωμα διεξαγωγής, διαχειρίσεως, οργανώσεως και λειτουργίας των τυχερών παιγνίων και των δελτίων στοιχημάτων σταθερής ή μη αποδόσεως παραχωρήθηκε στον ΟΠΑΠ για χρονικό διάστημα είκοσι ετών, δηλαδή μέχρι το 2020.

11 Ο ΟΠΑΠ, αρχικώς δημόσια επιχείρηση ανήκουσα κατά 100 % στο Ελληνικό Δημόσιο, μετατράπηκε σε ανώνυμη εταιρία το 1999 και εισήχθη στο Χρηματιστήριο Αθηνών το 2001, το δε Δημόσιο διατήρησε, κατόπιν της εν λόγω εισαγωγής στο Χρηματιστήριο, το 51 % του μετοχικού κεφαλαίου του ΟΠΑΠ.

12 Το 2005, το Δημόσιο αποφάσισε να καταστεί μειοψηφών μέτοχος, διατηρώντας μόνον το 34 % των μετοχών του ΟΠΑΠ. Από της ενάρξεως ισχύος του νόμου 3336/2005, μολονότι το Ελληνικό Δημόσιο διατηρούσε πλέον μόνον μειοψηφικό ποσοστό των μετοχών του ΟΠΑΠ, είχε παρά ταύτα το δικαίωμα να διορίζει την πλειοψηφία των μελών του διοικητικού συμβουλίου της εταιρίας αυτής. Το δικαίωμα αυτό καταργήθηκε με το άρθρο 20 του νόμου 3429/2005, καθόσον το προνόμιο αυτό αντέβαινε στον κωδικοποιημένο νόμο 2190/1920 περί ανωνύμων εταιριών (*ΦΕΚ* Α′ 37), δεδομένου ότι ο νόμος αυτός προβλέπει ότι τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου των ανωνύμων εταιριών εκλέγονται αποκλειστικώς και μόνον από τη γενική συνέλευση.

13 Το Ελληνικό Δημόσιο εξακολούθησε, όμως, να ασκεί εποπτεία επί του ΟΠΑΠ, ιδίως με την έγκριση των σχετικών με τις δραστηριότητές του κανονισμών και την παρακολούθηση της διαδικασίας διεξαγωγής των παιγνίων. Ωστόσο, κατά τη γνώμη της πλειοψηφίας των μελών του αιτούντος δικαστηρίου, υπάρχουν ψήγματα μόνον κρατικής εποπτείας επί του ΟΠΑΠ.

14 Ο ΟΠΑΠ έχει επεκτείνει τη δραστηριότητά του τόσο στην Ελλάδα όσο και στο εξωτερικό. Συγκεκριμένα, στις 31 Μαρτίου 2005, ο ΟΠΑΠ είχε ήδη ιδρύσει 206 πρακτορεία στην Κύπρο, βάσει σχετικής ελληνοκυπριακής συμφωνίας. Εξάλλου, προκειμένου να αναπτύξει τις δραστηριότητές του στην Κύπρο, ο ΟΠΑΠ ίδρυσε το 2003 την εταιρία ΟΠΑΠ Κύπρου και το 2004 την εταιρία ΟΠΑΠ International.

15 Δεν αμφισβητείται ότι ο ΟΠΑΠ καθορίζει το μέγιστο ποσό στοιχηματισμού και κέρδους ανά δελτίο και όχι ανά παίκτη και ότι, για τη διαφήμιση των τυχερών παιγνίων τα οποία οργανώνει, απολαύει προνομιακών όρων, δεδομένου ότι έχει το δικαίωμα να χρησιμοποιεί δωρεάν έως και 10 % των προορισμένων για διαφημίσεις χώρων των εθνικών, δημοτικών και κοινοτικών σταδίων και γυμναστηρίων.

16 Στις 25 Νοεμβρίου 2004 η Stanleybet άσκησε αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου κατά της εκ μέρους των ελληνικών αρχών σιωπηρής απορρίψεως της αιτήσεώς της που αφορούσε την άδεια οργανώσεως, στην ελληνική επικράτεια, αθλητικών στοιχημάτων. Δύο άλλες αιτήσεις ακυρώσεως με παρόμοιο αντικείμενο ασκήθηκαν ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, αντιστοίχως, από τη William Hill, στις 18 Ιουλίου 2007, και από τη Sportingbet, στις 5 Ιανουαρίου 2007, δεδομένου ότι η τελευταία είχε επίσης ζητήσει να της παρασχεθεί η άδεια οργανώσεως των τυχερών παιγνίων που υπήρχαν ήδη στην ελληνική αγορά. Ο ΟΠΑΠ άσκησε παραδεκτώς παρέμβαση στις δίκες αυτές.

17 Κατά την άποψη της πλειοψηφίας των μελών του αιτούντος δικαστηρίου, η επίμαχη στις κύριες δίκες εθνική κανονιστική ρύθμιση, η οποία παρέχει μονοπώλιο στον ΟΠΑΠ, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως δικαιολογημένη, υπό το πρίσμα των άρθρων 43 ΕΚ και 49 ΕΚ. Κατά την άποψη της πλειοψηφίας, η εθνική ρύθμιση που δημιούργησε την κατάσταση αυτή δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από την ανάγκη μειώσεως, κατά τρόπο συνεπή και αποτελεσματικό, της προσφοράς τυχερών παιγνίων και περιορισμού των συναφών δραστηριοτήτων. Ένας τέτοιος περιορισμός ωσαύτως δεν δικαιολογείται από τον προβαλλόμενο σκοπό της πατάξεως της συναφούς προς τα τυχερά παίγνια εγκληματικότητας, δεδομένου ότι, κατά την άποψη της πλειοψηφίας των μελών του αιτούντος δικαστηρίου, η επέκταση του τομέα των τυχερών παιγνίων στην Ελλάδα δεν μπορεί να χαρακτηρισθεί ως ελεγχόμενη.

18 Κατά την άποψη της μειοψηφίας των μελών του αιτούντος δικαστηρίου, το μονοπώλιο το οποίο δημιουργεί η επίμαχη στις κύριες δίκες κανονιστική ρύθμιση είναι δικαιολογημένο υπό το πρίσμα των άρθρων 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, δεδομένου ότι ο κύριος σκοπός τον οποίο επιδιώκει η ρύθμιση αυτή δεν είναι η μείωση της προσφοράς των τυχερών παιγνίων, αλλά η πάταξη της συναφούς προς τα παίγνια αυτά εγκληματικότητας, σκοπός ο οποίος επιδιώκεται με μια πολιτική ελεγχόμενης επεκτάσεως στον τομέα των τυχερών παιγνίων.

19 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Συμβούλιο της Επικρατείας αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα τρία προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Είναι συμβατή με τις διατάξεις των άρθρων 43 και 49 της Συνθήκης ΕΚ εθνική ρύθμιση η οποία, προκειμένου να επιτύχει τον στόχο του περιορισμού της προσφοράς τυχερών παιχνιδιών, παραχωρεί το αποκλειστικό δικαίωμα διεξαγωγής, διαχείρισης, οργάνωσης και λειτουργίας τυχερών παιχνιδιών σε μία μόνον επιχείρηση, η οποία έχει τη μορφή ανώνυμης εταιρείας και είναι εισηγμένη στο Χρηματιστήριο, όταν, μάλιστα, επιπλέον, η επιχείρηση αυτή διαφημίζει τα τυχερά παιχνίδια που οργανώνει, επεκτείνεται σε χώρες του εξωτερικού, οι παίκτες συμμετέχουν ελεύθερα και το μέγιστο ποσό στοιχηματισμού και κέρδους ορίζεται ανά δελτίο και όχι ανά παίκτη;

2) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα, είναι συμβατή με τις διατάξεις των άρθρων 43 και 49 της Συνθήκης ΕΚ εθνική ρύθμιση η οποία, επιδιώκοντας, αυτοτελώς, την καταπολέμηση της εγκληματικότητας, μέσω της ασκήσεως ελέγχου επί των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον εν λόγω τομέα, ώστε να διασφαλισθεί ότι οι

δραστηριότητες αυτές ασκούνται μόνον εντός ελεγχομένων κυκλωμάτων, παραχωρεί το αποκλειστικό δικαίωμα διεξαγωγής, διαχείρισης, οργάνωσης και λειτουργίας τυχερών παιχνιδιών σε μία μόνον επιχείρηση, ακόμη και όταν η παραχώρηση αυτή έχει ως παράλληλο αποτέλεσμα την χωρίς περιορισμό ανάπτυξη της σχετικής προσφοράς; Ή θα πρέπει, σε κάθε περίπτωση, και προκειμένου ο εν λόγω περιορισμός να θεωρηθεί πρόσφορος για την επίτευξη του σκοπού της καταπολεμήσεως της εγκληματικότητας, η ανάπτυξη της προσφοράς να είναι, πάντως, ελεγχόμενη, δηλαδή τόση και μόνον όση απαιτείται για την εξυπηρέτηση του σκοπού αυτού; Σε περίπτωση δε που η ανάπτυξη αυτή πρέπει, οπωσδήποτε, να είναι ελεγχόμενη, μπορεί να θεωρηθεί ως ελεγχόμενη, από της απόψεως αυτής, η ανάπτυξη, αν η παραχώρηση αποκλειστικού δικαιώματος στον εν λόγω τομέα γίνεται σε έναν οργανισμό με τα χαρακτηριστικά που εκτέθηκαν στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα; Τέλος, σε περίπτωση κατά την οποία η παραχώρηση του εν λόγω αποκλειστικού δικαιώματος θεωρηθεί ότι οδηγεί σε ελεγχόμενη ανάπτυξη της προσφοράς των τυχερών παιχνιδιών, η εν λόγω παραχώρηση σε μία και μόνη επιχείρηση υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο, υπό την έννοια ότι ο ίδιος σκοπός μπορεί να εξυπηρετηθεί, λυσιτελώς, και με την παραχώρηση του δικαιώματος αυτού σε περισσότερες από μία επιχειρήσεις;

3) Αν, κατόπιν των ανωτέρω δύο προδικαστικών ερωτημάτων, κριθεί ότι η παραχώρηση, με τις κρίσιμες εν προκειμένω εθνικές διατάξεις, αποκλειστικού δικαιώματος διεξαγωγής, διαχείρισης, οργάνωσης και λειτουργίας τυχερών παιχνιδιών δεν είναι συμβατή με τα άρθρα 43 και 49 της Συνθήκης ΕΚ:

   α) Είναι ανεκτό, κατά την έννοια των διατάξεων αυτών της Συνθήκης, να μην εξετάζουν οι εθνικές αρχές, κατά τη διάρκεια μιας μεταβατικής περιόδου, αναγκαίας για να θεσπισθούν συμβατές με τη Συνθήκη ΕΚ ρυθμίσεις, αιτήσεις αναλήψεως σχετικών δραστηριοτήτων υποβαλλόμενες από πρόσωπα εγκατεστημένα νομίμως σε άλλα κράτη μέλη;

   β) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, βάσει ποίων κριτηρίων καθορίζεται η διάρκεια της μεταβατικής αυτής περιόδου;

   γ) Αν δεν συγχωρείται μεταβατική περίοδος, βάσει ποίων κριτηρίων πρέπει να κρίνονται από τις εθνικές αρχές οι σχετικές αιτήσεις;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του πρώτου και του δευτέρου ερωτήματος

20 Με το πρώτο και το δεύτερο ερώτημα, τα οποία πρέπει να εξετασθούν από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να διευκρινισθεί αν τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ έχουν την έννοια ότι αντιβαίνει προς αυτά εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στις κύριες δίκες, η οποία παρέχει το αποκλειστικό δικαίωμα διεξαγωγής, διαχειρίσεως, οργανώσεως και λειτουργίας των τυχερών παιγνίων σε έναν και μόνον οργανισμό, όταν, μολονότι σκοπός της εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως είναι είτε ο περιορισμός της προσφοράς τυχερών παιγνίων είτε η καταπολέμηση της συναφούς προς τα τυχερά παίγνια εγκληματικότητας, η επιχείρηση στην οποία έχει χορηγηθεί αυτό το αποκλειστικό δικαίωμα ασκεί επεκτατική εμπορική πολιτική.

21 Δεν αμφισβητείται ότι κανονιστική ρύθμιση κράτους μέλους όπως η περιγραφόμενη από το αιτούν δικαστήριο συνιστά περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών την οποία εγγυάται το άρθρο 49 ΕΚ ή της ελευθερίας εγκαταστάσεως την οποία εγγυάται το άρθρο 43 ΕΚ, καθόσον θεσπίζει το μονοπώλιο του ΟΠΑΠ και απαγορεύει στους παρέχοντες υπηρεσίες όπως η Stanleybet, η William Hill και η Sportingbet, οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι εντός άλλου κράτους μέλους, να παρέχουν τυχερά

παίγνια εντός της ελληνικής επικράτειας (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2010, C-316/07, C-358/07 έως C-360/07, C-409/07 και C-410/07, Stoß κ.λπ., Συλλογή 2010, σ. I-8069, σκέψη 68 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

22 Πρέπει, ωστόσο, να εκτιμηθεί κατά πόσον ένας τέτοιος περιορισμός μπορεί να γίνει δεκτός ως μέτρο παρεκκλίσεως, για λόγους δημόσιας τάξεως, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας, οι οποίοι ρητώς προβλέπονται στα άρθρα 45 ΕΚ και 46 ΕΚ και έχουν εφαρμογή και στον τομέα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών δυνάμει του άρθρου 55 ΕΚ, ή δικαιολογείται, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος (απόφαση της 19ης Ιουλίου 2012, C-470/11, Garkalns, σκέψη 35 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

23 Πράγματι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, οι περιορισμοί της δραστηριότητας τυχερών παιγνίων μπορούν να δικαιολογηθούν για επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, όπως η προστασία των καταναλωτών και η αποτροπή της απάτης και της παροτρύνσεως των πολιτών σε υπερβολική δαπάνη συνδεόμενη με τα τυχερά παίγνια (προπαρατεθείσα απόφαση Garkalns, σκέψη 39 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

24 Συναφώς, το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως κρίνει ότι η κανονιστική ρύθμιση περί τυχερών παιγνίων περιλαμβάνεται μεταξύ των τομέων εκείνων στους οποίους υπάρχουν σημαντικές διαφορές ηθικής, θρησκευτικής και πολιτιστικής φύσεως μεταξύ των κρατών μελών. Ελλείψει συναφούς κοινοτικής εναρμονίσεως, σε κάθε κράτος μέλος εναπόκειται να εκτιμήσει, στους τομείς αυτούς, σύμφωνα με τη δική του κλίμακα αξιών, τις απαιτήσεις που συνεπάγεται η προστασία των διακυβευομένων συμφερόντων (απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International, Συλλογή 2009, σ. I-7633, σκέψη 57 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

25 Εν προκειμένω, όσον αφορά τους σκοπούς που έχουν δηλωθεί ως επιδιωκόμενοι από την επίμαχη στις κύριες δίκες κανονιστική ρύθμιση, δηλαδή τον περιορισμό της προσφοράς τυχερών παιγνίων και την καταπολέμηση της συναφούς προς τα παίγνια αυτά εγκληματικότητας διά της εντάξεως των παιγνίων αυτών εντός του πλαισίου μιας ελεγχόμενης επεκτάσεως, υπενθυμίζεται ότι οι σκοποί αυτοί συγκαταλέγονται μεταξύ των λόγων που κατά τη νομολογία είναι ικανοί να δικαιολογήσουν περιορισμούς στις θεμελιώδεις ελευθερίες στον τομέα των τυχερών παιγνίων (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 16ης Φεβρουαρίου 2012, C-72/10 και C-77/10, Costa και Cifone, σκέψη 61 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

26 Πάντως, ο προσδιορισμός των σκοπών τους οποίους επιδιώκει πράγματι η επίμαχη εθνική κανονιστική ρύθμιση, στο πλαίσιο υποθέσεως της οποίας έχει επιληφθεί το Δικαστήριο βάσει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 2011, C-347/09, Dickinger και Ömer, Συλλογή 2011, σ. I-8185, σκέψη 51).

27 Εξάλλου, υπενθυμίζεται ότι οι περιορισμοί τους οποίους επιβάλλουν τα κράτη μέλη πρέπει να πληρούν τις απορρέουσες από τη νομολογία του Δικαστηρίου προϋποθέσεις όσον αφορά την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας και της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Μια εθνική νομοθεσία είναι κατάλληλη να διασφαλίσει την επίτευξη του προβαλλόμενου σκοπού μόνον αν σκοπεί πράγματι στην επίτευξή του κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό (βλ., υπό την έννοια αυτή, προπαρατεθείσα απόφαση Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International, σκέψεις 59 έως 61 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

28 Το γεγονός και μόνον ότι ένα κράτος μέλος επέλεξε ένα σύστημα προστασίας διαφορετικό από εκείνο που υιοθέτησε άλλο κράτος μέλος δεν μπορεί να επηρεάσει την εκτίμηση της αναλογικότητας των αποφάσεων που έχουν ληφθεί στον τομέα αυτόν. Οι αποφάσεις αυτές πρέπει να αξιολογούνται μόνον υπό το πρίσμα των σκοπών που επιδιώκουν οι αρμόδιες αρχές του οικείου κράτους μέλους και του επιπέδου της προστασίας που επιθυμούν να διασφαλίσουν (απόφαση της 12ης Ιουλίου 2012, C-176/11, HIT και HIT LARIX, σκέψη 25 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

29 Κατά συνέπεια, κράτος μέλος το οποίο επιδιώκει τη διασφάλιση ενός ιδιαιτέρως υψηλού επιπέδου προστασίας μπορεί βασίμως να κρίνει, όπως έχει δεχθεί το Δικαστήριο με τη νομολογία του, ότι μόνον η χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων σε έναν μόνον οργανισμό που υπόκειται σε αυστηρό έλεγχο εκ μέρους των δημοσίων αρχών επιτρέπει στις εν λόγω αρχές να θέσουν υπό έλεγχο τους κινδύνους που ενέχει ο τομέας των τυχερών παιγνίων και να επιδιώκουν τον σκοπό που συνίσταται στην αποτροπή της παροτρύνσεως των καταναλωτών να υποβάλλονται σε υπερβολικά υψηλές δαπάνες συνδεόμενες με τα τυχερά παίγνια και στην καταπολέμηση της εξαρτήσεως από αυτά κατά αρκούντως αποτελεσματικό τρόπο (βλ. απόφαση της 30ής Ιουνίου 2011, C-212/08, Zeturf, Συλλογή 2011, σ. I-5633, σκέψη 41).

30 Πράγματι, καθόσον τηρούν την προαναφερθείσα επιταγή περί αναλογικότητας, οι εθνικές δημόσιες αρχές μπορούν θεμιτώς να κρίνουν ότι, εφόσον, ασκώντας τον έλεγχο επί του οργανισμού στον οποίο έχει ανατεθεί το μονοπώλιο, διαθέτουν πρόσθετα μέσα που τους επιτρέπουν να επηρεάζουν τη συμπεριφορά αυτού πέραν των ρυθμιστικών μηχανισμών και νομικών ελέγχων, έχουν τη δυνατότητα να διασφαλίζουν καλύτερο έλεγχο της προσφοράς τυχερών παιγνίων και καλύτερες εγγυήσεις αποτελεσματικότητας κατά την εφαρμογή της πολιτικής τους σε σχέση με την περίπτωση ασκήσεως των δραστηριοτήτων αυτών από ιδιωτικές επιχειρήσεις υπό συνθήκες ανταγωνισμού, ακόμα και αν αυτές οι επιχειρήσεις υπόκεινται σε σύστημα εγκρίσεως και σε καθεστώς ελέγχου και κυρώσεων (προπαρατεθείσα απόφαση Zeturf, σκέψη 42).

31 Όσον αφορά τον πρώτο σκοπό, ο οποίος συνίσταται στον περιορισμό της προσφοράς των τυχερών παιγνίων, όπως εκτέθηκε στη σκέψη 25 της παρούσας αποφάσεως, στα εθνικά δικαστήρια εναπόκειται να διασφαλίζουν ότι η επίμαχη περιοριστική νομοθεσία, λαμβανομένων ιδίως υπόψη των συγκεκριμένων λεπτομερειών εφαρμογής της, ανταποκρίνεται όντως στη μέριμνα για μείωση των δυνατοτήτων συμμετοχής σε παίγνια και για περιορισμό των δραστηριοτήτων στον τομέα αυτόν με συνεπή και συστηματικό τρόπο (βλ., υπό την έννοια αυτή, προπαρατεθείσα απόφαση Garkalns, σκέψη 44 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

32 Στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο μπορεί θεμιτώς, μεταξύ άλλων, να λάβει υπόψη τα διάφορα στοιχεία που χαρακτηρίζουν το κανονιστικό πλαίσιο του ΟΠΑΠ και τον τρόπο κατά τον οποίο ο οργανισμός αυτός λειτουργεί στην πράξη, όπως τα στοιχεία αυτά εκτέθηκαν στην απόφαση περί παραπομπής, όπως είναι το γεγονός ότι ο ΟΠΑΠ διαθέτει ορισμένα δικαιώματα και προνόμια όσον αφορά τη διαφήμιση των τυχερών παιγνίων που οργανώνει ή, ακόμη, το γεγονός ότι το μέγιστο ποσό στοιχηματισμού καθορίζεται ανά δελτίο και όχι ανά παίκτη. Πάντως, στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να κρίνει αν τα στοιχεία αυτά και όλα τα άλλα ως προς τα οποία θα αποδειχθεί ενδεχομένως ότι ασκούν επιρροή υπό το πρίσμα αυτό είναι ικανά να θεμελιώσουν το συμπέρασμα ότι η επίμαχη στις κύριες δίκες κανονιστική ρύθμιση δεν ανταποκρίνεται στις επιταγές που υπομνήσθηκαν στην προηγούμενη σκέψη της παρούσας αποφάσεως.

33 Όσον αφορά τον δεύτερο σκοπό, ο οποίος συνίσταται στην καταπολέμηση της συναφούς προς τα τυχερά παίγνια εγκληματικότητας, εναπόκειται επίσης στο αιτούν δικαστήριο να ελέγξει, ιδίως υπό το πρίσμα της εξελίξεως της αγοράς των τυχερών παιγνίων σε εθνικό επίπεδο, αν ο κρατικός έλεγχος στον οποίο υπόκεινται οι δραστηριότητες της κατέχουσας το μονοπώλιο επιχειρήσεως ασκείται όντως προς επιδίωξη, κατά συνεπή και συστηματικό τρόπο, των σκοπών στους οποίους αποβλέπει η καθιέρωση του συστήματος αποκλειστικότητας υπέρ της επιχειρήσεως αυτής (βλ., υπό την έννοια αυτή, προπαρατεθείσα απόφαση Zeturf, σκέψη 62 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

34 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι το αιτούν δικαστήριο πρέπει να εκτιμήσει τον αποτελεσματικό χαρακτήρα του εν λόγω κρατικού ελέγχου, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι ένα τόσο περιοριστικό μέτρο, όπως ένα μονοπώλιο, πρέπει μεταξύ άλλων να υπόκειται σε αυστηρό έλεγχο εκ μέρους των δημοσίων αρχών (βλ., υπό την έννοια αυτή, προπαρατεθείσα απόφαση Zeturf, σκέψη 58).

35 Συγκεκριμένα, μολονότι ορισμένα στοιχεία που εκτίθενται στην απόφαση περί παραπομπής, και συγκεκριμένα το γεγονός ότι ο ΟΠΑΠ αποτελεί εισηγμένη στον Χρηματιστήριο ανώνυμη εταιρία και η εκτίμηση κατά την οποία υφίστανται ψήγματα μόνον εποπτείας του ΟΠΑΠ από το Ελληνικό Δημόσιο, προφανώς υποδηλώνουν ότι δεν είναι δυνατό να πληρούνται οι επιταγές που υπομνήσθηκαν στις σκέψεις 33 και 34 της παρούσας αποφάσεως, πάντως στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εκτιμήσει αν τούτο όντως συμβαίνει, λαμβανομένων υπόψη των εν λόγω στοιχείων και όλων των άλλων ως προς τα οποία θα αποδειχθεί ενδεχομένως ότι ασκούν επιρροή υπό το πρίσμα αυτό.

36 Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, στο πρώτο και στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ έχουν την έννοια ότι αντιβαίνει προς αυτά εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στις κύριες δίκες, η οποία παρέχει το αποκλειστικό δικαίωμα διεξαγωγής, διαχειρίσεως, οργανώσεως και λειτουργίας των τυχερών παιγνίων σε έναν και μόνον οργανισμό, εφόσον, αφενός, η ρύθμιση αυτή δεν ανταποκρίνεται όντως στη μέριμνα για μείωση των δυνατοτήτων συμμετοχής σε παίγνια και για περιορισμό των δραστηριοτήτων στον τομέα αυτόν με συνεπή και συστηματικό τρόπο και, αφετέρου, εφόσον δεν διασφαλίζεται αυστηρός έλεγχος από τις δημόσιες αρχές της επεκτάσεως του τομέα των τυχερών παιγνίων αποκλειστικώς και μόνο στο μέτρο που είναι αναγκαίο για την καταπολέμηση της συναφούς προς τα παίγνια εγκληματικότητας, πράγμα το οποίο εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να ελέγξει.

Επί του πρώτου και του δευτέρου σκέλους του τρίτου ερωτήματος

37 Κατά το πρώτο σκέλος του τρίτου ερωτήματος, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσία να διευκρινισθεί αν, σε περίπτωση που η εθνική κανονιστική ρύθμιση στον τομέα της οργανώσεως τυχερών παιγνίων δεν συμβιβάζεται προς τις διατάξεις της Συνθήκης περί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και της ελευθερίας εγκαταστάσεως, οι εθνικές αρχές μπορούν, κατά τη διάρκεια μιας μεταβατικής περιόδου, να μην αποφαίνονται επί αιτήσεων όπως οι επίμαχες στις κύριες δίκες, οι οποίες αφορούν τη χορήγηση αδειών στον τομέα των τυχερών παιγνίων.

38 Συναφώς, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι, λόγω της υπεροχής του άμεσα εφαρμοστέου δικαίου της Ένωσης, δεν μπορεί να συνεχίσει να εφαρμόζεται για μεταβατική περίοδο εθνική κανονιστική ρύθμιση περί κρατικού μονοπωλίου στον τομέα των τυχερών παιγνίων η οποία, κατά τις διαπιστώσεις εθνικού δικαστηρίου, συνεπάγεται περιορισμούς ασυμβίβαστους προς την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, εφόσον αυτοί δεν συμβάλλουν στον περιορισμό των σχετικών με τα στοιχήματα δραστηριοτήτων κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό (απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2010, C-409/06, Winner Wetten, Συλλογή 2010, σ. I-8015, σκέψη 69).

39 Κατά συνέπεια, στο πρώτο σκέλος του τρίτου ερωτήματος πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι, σε περίπτωση που η εθνική κανονιστική ρύθμιση στον τομέα της οργανώσεως τυχερών παιγνίων δεν συμβιβάζεται προς τις διατάξεις της Συνθήκης περί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και της ελευθερίας εγκαταστάσεως, οι εθνικές αρχές δεν μπορούν, κατά τη διάρκεια μιας μεταβατικής περιόδου, να μην αποφαίνονται επί αιτήσεων όπως οι επίμαχες στις κύριες δίκες, οι οποίες αφορούν τη χορήγηση αδειών στον τομέα των τυχερών παιγνίων.

40 Κατόπιν της απαντήσεως που δόθηκε στο πρώτο σκέλος του τρίτου ερωτήματος, παρέλκει η εξέταση του δευτέρου σκέλους του ερωτήματος αυτού.

Επί του τρίτου σκέλους του τρίτου ερωτήματος

41 Κατά το τρίτο σκέλος του τρίτου ερωτήματος, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσία να διευκρινισθούν, λαμβανομένων υπόψη των απαντήσεων που δόθηκαν στα προηγούμενα ερωτήματα, τα κριτήρια βάσει των οποίων οι αρμόδιες εθνικές αρχές πρέπει να εξετάζουν τις αιτήσεις χορηγήσεως

αδείας, όπως οι επίμαχες στις κύριες δίκες, και οι συνέπειες που πρέπει να αντληθούν από την ενδεχόμενη άρνηση χορηγήσεως μεταβατικής περιόδου, όσον αφορά την έκβαση της διαδικασίας εξετάσεως τέτοιων αιτήσεων χορηγήσεως αδείας.

42 Βεβαίως, από τη σκέψη 38 της παρούσας αποφάσεως προκύπτει ότι η αρχή της υπεροχής του άμεσα εφαρμοστέου δικαίου της Ένωσης δεν επιτρέπει κατ' αρχήν τη χορήγηση μεταβατικής περιόδου.

43 Παραμένει εντούτοις το ζήτημα αν η ενδεχόμενη διαπίστωση του ασυμβιβάστου της επίμαχης κανονιστικής ρυθμίσεως προς τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, σε συνδυασμό με την άρνηση χορηγήσεως μεταβατικής περιόδου, είναι ικανή να αναγκάσει τις αρμόδιες αρχές να εκδώσουν τις ζητηθείσες άδειες, όπως οι επίμαχες στις υποθέσεις των κυρίων δικών, κατά το πέρας της διαδικασίας εξετάσεως.

44 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, στον συγκεκριμένο τομέα της οργανώσεως τυχερών παιγνίων, οι εθνικές αρχές διαθέτουν επαρκή εξουσία εκτιμήσεως προκειμένου να καθορίζουν τις απαιτήσεις της προστασίας των καταναλωτών και της κοινωνικής τάξεως και, εφόσον πληρούνται οι απορρέουσες από τη νομολογία του Δικαστηρίου προϋποθέσεις, σε κάθε κράτος μέλος εναπόκειται να εκτιμήσει αν, στο πλαίσιο των θεμιτών σκοπών που επιδιώκει, είναι απαραίτητο να απαγορεύσει ολοσχερώς ή μερικώς τις δραστηριότητες παιγνίων και στοιχημάτων, ή απλώς να τις περιορίσει και να προβλέψει συναφώς αυστηρούς κατά το μάλλον ή ήττον κανόνες ελέγχου (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Garkalns, σκέψη 38 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

45 Ωσαύτως δεν αμφισβητείται ότι, αντιθέτως προς την καθιέρωση ενός ελευθέρου και ανόθευτου ανταγωνισμού στο πλαίσιο μιας παραδοσιακής αγοράς, η δημιουργία ενός τέτοιου ανταγωνισμού στην εντελώς ιδιάζουσα αγορά των τυχερών παιγνίων, δηλαδή μεταξύ πολλών επιχειρηματιών που θα έχουν την άδεια να εκμεταλλεύονται τα ίδια τυχερά παίγνια, είναι δυνατό να έχει επιβλαβές αποτέλεσμα, οφειλόμενο στο ότι οι επιχειρηματίες αυτοί θα είχαν την τάση να ανταγωνίζονται ο ένας τον άλλο σε εφευρετικότητα προκειμένου να καταστήσουν την προσφορά τους ελκυστικότερη από αυτή των ανταγωνιστών τους και, κατά τον τρόπο αυτό, να αυξήσουν τις δαπάνες των καταναλωτών που συνδέονται με τα τυχερά παίγνια, καθώς και τους κινδύνους εξαρτήσεως από τα παίγνια αυτά (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 3ης Ιουνίου 2010, C-203/08, Sporting Exchange, Συλλογή 2010, σ. I-4695, σκέψη 58).

46 Συνεπώς, διαπιστώνεται ότι η άρνηση χορηγήσεως μεταβατικής περιόδου σε περίπτωση ασυμβιβάστου της εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως προς τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκην την υποχρέωση του οικείου κράτους μέλους να ελευθερώσει την αγορά των τυχερών παιγνίων, αν εκτιμά ότι μια τέτοια ελευθέρωση δεν συνάδει προς το επίπεδο προστασίας των καταναλωτών και της κοινωνικής τάξεως το οποίο το κράτος μέλος αυτό σκοπεί να διασφαλίσει. Πράγματι, στο παρόν στάδιο εξελίξεως του δικαίου της Ένωσης, τα κράτη μέλη εξακολουθούν να διαθέτουν τη δυνατότητα μεταρρυθμίσεως του υφισταμένου μονοπωλίου προκειμένου αυτό να καταστεί συμβατό προς τις διατάξεις της Συνθήκης, ιδίως διά της υποβολής του σε αποτελεσματικό και αυστηρό έλεγχο εκ μέρους των δημοσίων αρχών.

47 Εν πάση περιπτώσει, αν το οικείο κράτος μέλος κρίνει ότι δεν είναι δυνατή η μεταρρύθμιση του υφισταμένου μονοπωλίου, προκειμένου αυτό να καταστεί συμβατό προς τις διατάξεις της Συνθήκης, και ότι η ελευθέρωση της αγοράς των τυχερών παιγνίων ανταποκρίνεται καλύτερα στο επίπεδο προστασίας των καταναλωτών και της κοινωνικής τάξεως το οποίο το κράτος μέλος αυτό σκοπεί να διασφαλίσει, οφείλει να τηρεί τους θεμελιώδεις κανόνες των Συνθηκών, ιδίως δε τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, τις αρχές της ίσης μεταχειρίσεως και της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, καθώς και την εντεύθεν απορρέουσα υποχρέωση διαφάνειας (βλ., υπό την έννοια αυτή, προπαρατεθείσα απόφαση Costa και Cifone, σκέψη 54 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Σε μια τέτοια περίπτωση, η καθιέρωση εντός του κράτους μέλους αυτού ενός συστήματος προηγούμενης διοικητικής αδειοδοτήσεως όσον αφορά την προσφορά ορισμένων ειδών τυχερών παιγνίων πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια τα οποία δεν εισάγουν διακρίσεις και είναι γνωστά εκ των προτέρων, ώστε να οριοθετείται η άσκηση της εξουσίας εκτιμήσεως των εθνικών αρχών, προκειμένου

αυτή να μην είναι δυνατό να χρησιμοποιηθεί κατά τρόπο αυθαίρετο (βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις της 8ης Σεπτεμβρίου 2010, C-46/08, Carmen Media Group, Συλλογή 2010, σ. I-8149, σκέψη 90, και Costa και Cifone, προπαρατεθείσα, σκέψη 56 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

48 Κατόπιν των σκέψεων αυτών, στο τρίτο σκέλος του τρίτου ερωτήματος πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι, υπό συνθήκες όπως αυτές των υποθέσεων των κυρίων δικών, οι αρμόδιες εθνικές αρχές μπορούν να εκτιμούν τις αιτήσεις χορηγήσεως αδείας οργανώσεως τυχερών παιγνίων που τους υποβάλλονται με γνώμονα το επίπεδο προστασίας των καταναλωτών και της κοινωνικής τάξεως το οποίο σκοπούν να διασφαλίσουν, βάσει όμως αντικειμενικών κριτηρίων που δεν εισάγουν διακρίσεις.

Επί των δικαστικών εξόδων

49 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους των κυρίων δικών τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τέταρτο τμήμα) αποφαίνεται:

1) Τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ έχουν την έννοια ότι αντιβαίνει προς αυτά εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στις κύριες δίκες, η οποία παρέχει το αποκλειστικό δικαίωμα διεξαγωγής, διαχειρίσεως, οργανώσεως και λειτουργίας των τυχερών παιγνίων σε έναν και μόνον οργανισμό, εφόσον, αφενός, η ρύθμιση αυτή δεν ανταποκρίνεται όντως στη μέριμνα για μείωση των δυνατοτήτων συμμετοχής σε παίγνια και για περιορισμό των δραστηριοτήτων στον τομέα αυτόν με συνεπή και συστηματικό τρόπο και, αφετέρου, εφόσον δεν διασφαλίζεται αυστηρός έλεγχος από τις δημόσιες αρχές της επεκτάσεως του τομέα των τυχερών παιγνίων αποκλειστικώς και μόνο στο μέτρο που είναι αναγκαίο για την καταπολέμηση της συναφούς προς τα παίγνια εγκληματικότητας, πράγμα το οποίο εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να ελέγξει.

2) Σε περίπτωση που η εθνική κανονιστική ρύθμιση στον τομέα της οργανώσεως τυχερών παιγνίων δεν συμβιβάζεται προς τις διατάξεις της Συνθήκης περί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και της ελευθερίας εγκαταστάσεως, οι εθνικές αρχές δεν μπορούν, κατά τη διάρκεια μιας μεταβατικής περιόδου, να μην αποφαίνονται επί αιτήσεων όπως οι επίμαχες στις κύριες δίκες, οι οποίες αφορούν τη χορήγηση αδειών στον τομέα των τυχερών παιγνίων.

3) Υπό συνθήκες όπως αυτές των υποθέσεων των κυρίων δικών, οι αρμόδιες εθνικές αρχές μπορούν να εκτιμούν τις αιτήσεις χορηγήσεως αδείας οργανώσεως τυχερών παιγνίων που τους υποβάλλονται με γνώμονα το επίπεδο προστασίας των καταναλωτών και της κοινωνικής τάξεως το οποίο σκοπούν να διασφαλίσουν, βάσει όμως αντικειμενικών κριτηρίων που δεν εισάγουν διακρίσεις.

(υπογραφές)