ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
PAOLO MENGOZZI
της 4ης Μαρτίου 2010[1]

I — Εισαγωγή

1. Η μεγάλη πρόκληση την οποία αντιμετωπίζει ο δικαστής της Ένωσης σε έναν τομέα στον οποίο δεν έχει επέλθει εναρμόνιση, όπως είναι ο τομέας των παιγνίων, στο πλαίσιο του οποίου τα κράτη μέλη εφαρμόζουν διαφορετικές κανονιστικές ρυθμίσεις, με μοναδικό κοινό στοιχείο τα μέτρα ελέγχου της αναπτύξεως της δραστηριότητας, είναι η ανεύρεση κοινού εδάφους το οποίο να εξασφαλίζει έως ένα βαθμό τον σεβασμό των ελευθεριών που κατοχυρώνονται με τη Συνθήκη.

2. Ο αντίκτυπος των νέων τεχνολογιών καθιστά το νομικό αυτό πρόβλημα πολύ πιο σύνθετο. Χάρις στα νέα μέσα επικοινωνίας, για τη συμμετοχή στα παίγνια δεν είναι πλέον αναγκαία η επίσκεψη σε ένα καζίνο ή μια λέσχη τυχηρών παιγνίων, καθώς οι λάτρεις των παιγνίων έχουν τη δυνατότητα να συμμετέχουν σε αυτά από την οικία τους, μέσω του διαδικτύου, ή ακόμη και μέσω του κινητού τους τηλεφώνου. Το σημαντικότερο δε είναι ότι αυτός ο νέος τύπος on line παιγνίων δεν γνωρίζει σύνορα. Η συμμετοχή των παικτών δεν περιορίζεται πλέον στα τυχηρά παίγνια που προσφέρονται στο κράτος μέλος όπου κατοικούν, καθώς οι παίκτες έχουν πρόσβαση στα παίγνια που διοργανώνουν αλλοδαποί επιχειρηματίες, εκ των οποίων άλλοι είναι εγκατεστημένοι εντός και άλλοι εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το πρόβλημα των διασυνοριακών παιγνίων βρίσκεται στο επίκεντρο της επικαιρότητας και οι επιχειρηματίες που προσφέρουν τις υπηρεσίες τους μέσω διαδικτύου δεν γνωρίζουν με βεβαιότητα αν το κράτος μέλος προς το οποίο προορίζονται οι εν λόγω υπηρεσίες έχει ή όχι το δικαίωμα να απαγορεύει τις δραστηριότητές τους.

3. Τα προβλήματα, ωστόσο, δεν περιορίζονται στο πεδίο των on line παιγνίων. Η επιβολή κρατικού μονοπωλίου επί ορισμένων τυχηρών παιγνίων ή οι περιορισμοί στη χορήγηση αδειών αποτελούν παράγοντες οι οποίοι δύνανται επίσης να επιφέρουν πλήγμα στην ελευθερία εγκαταστάσεως ή στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Συνεπώς, το ζήτημα επί του οποίου καλείται να αποφανθεί εκ νέου το Δικαστήριο έγκειται στη δυνατότητα δικαιολογήσεως ανάλογων περιοριστικών καθεστώτων.

4. Το Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (διοικητικό δικαστήριο του ομόσπονδου κράτους του Schleswig-Holstein) (Γερμανία) υποβάλλει στο Δικαστήριο ορισμένα ερωτήματα εν σχέσει προς τη νέα κανονιστική ρύθμιση που θεσπίσθηκε από τα ομόσπονδα κράτη για τα λαχεία και τα αθλητικά στοιχήματα, κατόπιν της αποφάσεως του Bundesverfassungsgericht (ομοσπονδιακό

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

συνταγματικό δικαστήριο) της 28ης Μαρτίου 2006 [2].

5. Η υπό κρίση υπόθεση συνδέεται προδήλως με τις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις Stoß κ.λπ. [3], μολονότι αυτές άπτονται της εθνικής νομοθεσίας όπως αυτή ίσχυε προ της εκδόσεως της αποφάσεως του Bundesverfassungsgericht. Λόγω της συνάφειας των ζητημάτων των εν λόγω υποθέσεων με το ζήτημα της υπό κρίση υποθέσεως και προς τον σκοπό τηρήσεως της αρχής της οικονομίας της δίκης, για την οποία πρέπει πάντα να λαμβάνεται μέριμνα, θα παραπέμψω, για πληθώρα πτυχών της υπό κρίση υποθέσεως, στη λεπτομερή ανάλυση που περιλαμβάνεται στις προτάσεις που ανέπτυξα επί των συνεκδικαζόμενων υποθέσεων Stoß κ.λπ.

II — Το νομικό πλαίσιο

Α — *Η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση*

6. Ο τομέας των τυχηρών παιγνίων δεν έχει μέχρι τούδε αποτελέσει αντικείμενο εναρμονίσεως στο δίκαιο της Ένωσης. Η οδηγία 2006/123/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά [4], αποκλείει ρητώς τα τυχηρά παίγνια από το πεδίο εφαρμογής της. Κατά το άρθρο της 2, παράγραφος 2, στοιχείο η΄:

«Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται στις ακόλουθες δραστηριότητες:

[...]

η) στις δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών τυχηρών παιγνίων στα οποία ο παίκτης στοιχηματίζει νομισματική αξία, συμπεριλαμβανομένων των λαχειοφόρων αγορών, των τυχηρών παιγνίων σε καζίνα και των συναλλαγών που αφορούν στοιχήματα.»

7. Η έλλειψη διατάξεων παράγωγου δικαίου υπαγορεύει την προσφυγή στο πρωτογενές δίκαιο και, ιδίως, καθόσον αφορά την υπό κρίση υπόθεση, στο άρθρο 49 ΕΚ, το πρώτο εδάφιο του οποίου ορίζει ότι «οι περιορισμοί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στο εσωτερικό της Κοινότητας απαγορεύονται όσον αφορά τους υπηκόους των κρατών μελών που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος της Κοινότητας άλλο από εκείνο του αποδέκτου της παροχής».

2 — BVerfG, 1 BvR 1054/01.

3 — Εκκρεμείς ενώπιον του Δικαστηρίου υποθέσεις C-316/07, C-358/07 έως C-360/07, C-409/07 και C-410/07, επί των οποίων ανέπτυξα τις προτάσεις μου την ίδια ημέρα.

4 — ΕΕ L 376, σ. 36.

Β — *Η γερμανική κανονιστική ρύθμιση*

8. Στη Γερμανία, οι αρμοδιότητες στον τομέα των τυχηρών παιγνίων κατανέμονται μεταξύ του ομοσπονδιακού κράτους και των ομόσπονδων κρατών. Στην πλειονότητα των ομόσπονδων κρατών ισχύει περιφερειακό μονοπώλιο ως προς τη διοργάνωση αθλητικών στοιχημάτων και λαχείων, ενώ η εκμετάλλευση αυτόματων μηχανημάτων και καζίνων έχει ανατεθεί σε ιδιωτικές εταιρίες που έχουν λάβει ειδική άδεια.

1. Το ομοσπονδιακό δίκαιο

9. Το άρθρο 284 του γερμανικού ποινικού κώδικα (Strafgesetzbuch, στο εξής: StGB) ορίζει:

«(1) Όποιος, άνευ διοικητικής αδείας, οργανώνει τυχηρά παίγνια με ελεύθερη συμμετοχή του κοινού ή προσφέρει τις απαραίτητες προς τούτο εγκαταστάσεις τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι δύο ετών ή με χρηματική ποινή.

[...]

(3) Ο υπαίτιος των πράξεων της παραγράφου 1 [...]

1. τιμωρείται με φυλάκιση από τριών μηνών μέχρι πέντε ετών

αν ενεργεί κατ' επάγγελμα [...]

[...]».

10. Αρμόδια για τον καθορισμό των προϋποθέσεων χορηγήσεως των αδειών που προβλέπει το άρθρο 284 του StGB είναι τα ομόσπονδα κράτη, εξαιρουμένων των στοιχημάτων επί επισήμων ιπποδρομιών και των αυτόματων μηχανημάτων. Άδεια για τη διοργάνωση ιπποδρομιών δύναται να χορηγηθεί βάσει του νόμου περί στοιχημάτων επί αγώνων και περί λαχείων (Rennwett und Lotteriegesetz, στο εξής: RWLG), ενώ για την εγκατάσταση και εκμετάλλευση αυτόματων μηχανημάτων βάσει του κώδικα περί ασκήσεως βιοτεχνικών, εμπορικών και βιομηχανικών δραστηριοτήτων (Gewerbeordnung, στο εξής: GewO).

11. Όσον αφορά την άδεια για τη διοργάνωση στοιχημάτων επί ιπποδρομιών, το άρθρο 1 του RWLG ορίζει:

«1. Για την εκμετάλλευση επιχειρήσεως αμοιβαίων στοιχημάτων επί δημοσίων ιπποδρομιών ή επί άλλων δημοσίων αγώνων ιππικών δεξιοτήτων απαιτείται ειδική άδεια των αρμοδίων κατά τη νομοθεσία του ομόσπονδου κράτους αρχών.

[…]

3. Η άδεια χορηγείται μόνον στους φορείς οι οποίοι παρέχουν εχέγγυα περί της αποκλειστικής διαθέσεως των προσόδων τους υπέρ της αναπτύξεως της ιπποτροφίας στο ομόσπονδο κράτος.»

12. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, του RWLG ορίζει:

«Όποιος, με σκοπό την εμπορία, επιθυμεί να διοργανώνει στοιχήματα επί δημοσίων αγώνων ιππικών δεξιοτήτων ή να μεσολαβεί για τα στοιχήματα αυτά (bookmakers) υποχρεούται να λάβει προηγουμένως την άδεια των αρμοδίων κατά τη νομοθεσία του ομόσπονδου κράτους αρχών».

2. Η απόφαση του Bundesverfassungsgericht της 28ης Μαρτίου 2006

13. Στις 28 Μαρτίου 2006 το **Bundesverfassungsgericht** εξέδωσε απόφαση [5] με την οποία κήρυξε ασυμβίβαστο με το θεμελιώδες δικαίωμα της επιχειρηματικής ελευθερίας, το οποίο κατοχυρώνεται με το άρθρο 12 του Θεμελιώδους Νόμου, το ισχύον στο ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας μονοπωλιακό καθεστώς επί των αθλητικών στοιχημάτων, καθόσον η νομική του διάρθρωση, ο τρόπος εμπορίας των προσφερόμενων υπηρεσιών και η παρουσίασή του δεν υπηρετούν κατά τρόπο συνεπή και δραστικό τον σκοπό περιστολής του πάθους για τα τυχηρά παίγνια και της εξαρτήσεως από αυτά.

14. Η εν λόγω απόφαση, καίτοι αφορώσα το ομόσπονδο κράτος της Βαυαρίας, μπορεί να επεκταθεί στα ισχύοντα σε άλλα ομόσπονδα κράτη μονοπώλια επί των αθλητικών στοιχημάτων τα οποία φέρουν όμοια χαρακτηριστικά. Το συνταγματικό δικαστήριο παρέσχε στα αρμόδια νομοθετικά όργανα μεταβατική περίοδο, έως την 31η Δεκεμβρίου 2007, προκειμένου αυτά να προβούν σε αναδιάρθρωση του επίμαχου μονοπωλίου, ούτως ώστε να επιτευχθεί στοιχειώδης συνοχή του με τον σκοπό ανασχέσεως της εξαρτήσεως από τυχηρά παίγνια [6].

3. Η νομοθεσία των ομόσπονδων κρατών

α) Η GlüStV

15. Η κρατική συμφωνία περί των τυχηρών παιγνίων στη Γερμανία (Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland, στο εξής: GlüStV), η οποία ισχύει από 1ης Ιανουαρίου 2008, αποτελεί το νέο ενιαίο

5 — Προπαρατεθείσα.

6 — BVerfG, 1 BvR 1054/01, σκέψεις 148 επ., με την οποία το εν λόγω δικαστήριο ορίζει τις προϋποθέσεις τις οποίες πρέπει να πληροί στο εξής το μονοπώλιο επί των στοιχημάτων προκειμένου αυτό να ευθυγραμμισθεί –από κανονιστικής και οργανωτικής πλευράς– με τον Θεμελιώδη Νόμο.

πλαίσιο που θέσπισαν τα ομόσπονδα κράτη για τη ρύθμιση του τομέα κατόπιν της εκδόσεως της προπαρατεθείσας αποφάσεως του Bundesverfassungsgericht [7].

16. Το άρθρο 1 της GlüStV ορίζει τους σκοπούς της συναφθείσας από τα ομόσπονδα κράτη συμφωνίας:

«1. η πρόληψη της εξαρτήσεως από τα τυχηρά παίγνια και τα στοιχήματα και η δημιουργία των προϋποθέσεων για αποτελεσματική καταπολέμησή της,

2. ο περιορισμός της προσφοράς τυχηρών παιγνίων και η συγκράτηση της ροπής του κοινού προς τα τυχηρά παίγνια εντός οργανωμένου και ελεγχόμενου πλαισίου, μέσω ιδίως της προλήψεως της εκτροπής της σε μη επιτρεπόμενα τυχηρά παίγνια,

3. η προστασία των ανηλίκων και των παικτών,

4. η εξασφάλιση της ομαλής διεξαγωγής των τυχηρών παιγνίων, η προστασία των παικτών έναντι δολίων συμπεριφορών και η πρόληψη της εγκληματικότητας που συνδέεται με ή εκπορεύεται από τα τυχηρά παίγνια.»

17. Κατά το άρθρο 10 της GlüStV, για την επίτευξη των σκοπών αυτών, «τα ομόσπονδα κράτη έχουν τη ρυθμιστική υποχρέωση να εξασφαλίζουν επαρκή προσφορά τυχηρών παιγνίων» (παράγραφος 1), υποχρέωση της οποίας την εκπλήρωση μπορούν «είτε να αναλαμβάνουν τα ίδια είτε να αναθέτουν σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή σε εταιρίες ιδιωτικού δικαίου με, άμεση ή έμμεση, πλειοψηφική συμμετοχή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου» (παράγραφος 2).

18. Το άρθρο 4 της GlüStV ορίζει ότι η διοργάνωση ή η πρακτορεία δημοσίων τυχηρών παιγνίων επιτρέπεται μόνο με άδεια της αρμόδιας αρχής του οικείου ομόσπονδου κράτους (παράγραφος 1). Η άδεια δεν χορηγείται αν η διοργάνωση ή η πρακτορεία αντιβαίνουν στους σκοπούς της παραγράφου 1, ενώ, εν πάση περιπτώσει, δεν υφίσταται εκ του νόμου δικαίωμα για τη λήψη της άδειας (παράγραφος 2).

19. Το ίδιο άρθρο απαγορεύει τη διοργάνωση ή πρακτορεία δημοσίων τυχηρών παιγνίων στο διαδίκτυο (παράγραφος 4). Εντούτοις, το άρθρο 25 της GlüStV, το οποίο περιλαμβάνει σειρά μεταβατικών διατάξεων, ορίζει ότι τα ομόσπονδα κράτη δύνανται να επιτρέπουν, για μεταβατική περίοδο μέγιστης διάρκειας ενός έτους από της ενάρξεως ισχύος της GlüStV, τη διοργάνωση ή πρακτορεία λαχείων στο διαδίκτυο, αν δεν συντρέχουν λόγοι απαγορεύσεώς της και εφόσον πληρούνται ορισμένες πρόσθετες προϋποθέσεις (ενδεικτικώς, αποκλεισμός των ανηλίκων ή παικτών των οποίων η συμμετοχή σε τυχηρά παίγνια απαγορεύεται, περιορισμός

7 — Η GlüStV αντικαθιστά την κρατική συμφωνία περί λαχείων στη Γερμανία (Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, στο εξής: LottStV), η οποία είχε τεθεί σε ισχύ την 1η Ιουλίου 2004.

του διακυβεύματος σε 1 000 ευρώ μηνιαίως, απαγόρευση της πιστώσεως και της διαδραστικής συμμετοχής με δημοσίευση των αποτελεσμάτων σε πραγματικό χρόνο).

παιγνίων εκτός επικρατείας, η οποία ίσχυε μόνο για «remote gambling/fixed-odds bets for offshore bookmaking» και, συνεπώς, παρείχε σε αυτήν το δικαίωμα να διοργανώνει στοιχήματα αποκλειστικώς εκτός Γιβραλτάρ.

β) Η κανονιστική ρύθμιση του ομόσπονδου κράτους του Schleswig-Holstein

20. Ο νόμος του ομόσπονδου κράτους του Schleswig-Holstein περί εφαρμογής της GlüStV (Gesetz des Landes Schleswig-Holstein zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland, στο εξής: GlüStV AG), της 13ης Δεκεμβρίου 2007, εφαρμόζεται επί της διοργανώσεως, της εκμεταλλεύσεως ή της πρακτορείας λαχείων και αθλητικών στοιχημάτων, όχι, όμως, και επί της εκμεταλλεύσεως ή πρακτορείας στοιχημάτων επί δημοσίων ιπποδρομιών (άρθρο 3). Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 2, του GlüStV AG, το ομόσπονδο κράτος ασκεί τη δραστηριότητα αυτή μέσω της εταιρίας NordwestLotto Schleswig Holstein GmbH & Co. KG.

22. Η Carmen Media επιθυμούσε να προσφέρει υπηρεσίες αθλητικών στοιχημάτων μέσω του διαδικτύου εντός της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και, για τον λόγο αυτόν, υπέβαλε, στις 10 Φεβρουαρίου 2006, αίτηση στο ομόσπονδο κράτος του Schleswig-Holstein, προκειμένου αυτό να αναγνωρίσει το σύννομο της εν λόγω δραστηριότητας βάσει της άδειας που είχε λάβει η ίδια στο Γιβραλτάρ ή, επικουρικώς, προκειμένου να της χορηγήσει άδεια σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο.

23. Κατόπιν της απορρίψεως της αιτήσεώς της, η Carmen Media άσκησε, στις 30 Ιουνίου 2006, προσφυγή ενώπιον του Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, υποστηρίζοντας ότι το κρατικό μονοπώλιο στον τομέα των αθλητικών στοιχημάτων αντίκειται στο δίκαιο της Ένωσης, καθόσον αντιβαίνει στην κατοχυρούμενη με το άρθρο 49 ΕΚ αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

III — Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

21. Η εδρεύουσα στο Γιβραλτάρ εταιρία Carmen Media Group Ltd (στο εξής: Carmen Media) έλαβε από την Κυβέρνηση του Γιβραλτάρ άδεια για τη διοργάνωση τυχηρών

24. Με την απόφαση περί παραπομπής, το Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht επισημαίνει τις σοβαρές επιφυλάξεις του ως προς τον σύμφωνο με το κοινοτικό δίκαιο χαρακτήρα της γερμανικής κανονιστικής ρυθμίσεως και υποβάλλει στο Δικαστήριο,

δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ, τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει το άρθρο 49 ΕΚ την έννοια ότι η επίκληση της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών προϋποθέτει ότι ο παρέχων την υπηρεσία μπορεί, σύμφωνα με τις διατάξεις του κράτους μέλους στο οποίο είναι εγκατεστημένος, να παρέχει και εκεί την υπηρεσία (εν προκειμένω: περιορισμός της ισχύος της χορηγούμενης από το Γιβραλτάρ αδείας προσφοράς τυχηρών παιγνίων σε "offshore bookmaking");

2) Έχει το άρθρο 49 ΕΚ την έννοια ότι απαγορεύει κρατικό μονοπώλιο στον τομέα της διοργανώσεως αθλητικών στοιχημάτων και λαχείων (συνεπαγόμενο κίνδυνο εξαρτήσεως που δεν συνίσταται σε απλή πιθανότητα), για την επιβολή του οποίου προβάλλεται ως κύριος λόγος ο σκοπός της αποτροπής του κινδύνου εξαρτήσεως από τα τυχηρά παίγνια, όταν το εν λόγω κράτος μέλος επιτρέπει να παρέχονται από ιδιώτες άλλα τυχηρά παίγνια που ενέχουν σημαντική πιθανότητα κινδύνου εξαρτήσεως και όταν οι διαφορετικές νομικές ρυθμίσεις περί των αθλητικών στοιχημάτων, αφενός, και περί των λοιπών τυχηρών παιγνίων, αφετέρου, βασίζονται στις διαφορετικές νομοθετικές αρμοδιότητες των ομόσπονδων κρατών και του ομοσπονδιακού κράτους;

Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα:

3) Έχει το άρθρο 49 ΕΚ την έννοια ότι απαγορεύει εθνική κανονιστική ρύθμιση η οποία καταλείπει στη διακριτική ευχέρεια της αρμόδιας αρχής τη χορήγηση αδείας για τη διοργάνωση και πρακτορεία τυχηρών παιγνίων, ακόμη και στην περίπτωση κατά την οποία πληρούνται οι εκ του νόμου προβλεπόμενες προϋποθέσεις χορηγήσεως;

4) Έχει το άρθρο 49 ΕΚ την έννοια ότι αποκλείει εθνική κανονιστική ρύθμιση η οποία απαγορεύει τη διοργάνωση και την πρακτορεία δημοσίων τυχηρών παιγνίων στο διαδίκτυο, ιδίως όταν αυτή ταυτοχρόνως επιτρέπει –έστω και για μεταβατική μόνον περίοδο ενός έτους– τη διοργάνωση και την πρακτορεία των εν λόγω παιγνίων στο διαδίκτυο, υπό τον όρο τηρήσεως των διατάξεων περί προστασίας των νέων και των παικτών, χάριν δίκαιης ρυθμίσεως, ήτοι προκειμένου δύο επιχειρηματίες εμπορικών παιγνίων οι οποίοι δραστηριοποιούνταν μέχρι τούδε αποκλειστικώς μέσω του διαδικτύου, να μπορέσουν να προσαρμόσουν την άσκηση της δραστηριότητάς τους στους επιτρεπόμενους από την κρατική συμφωνία τρόπους εμπορίας;»

IV — Η ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία

25. Η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 8 Φεβρουαρίου 2008.

26. Η προσφεύγουσα (Carmen Media) και το καθού (ομόσπονδο κράτος του Schleswig-Holstein) της κύριας δίκης, η Γερμανική, η Αυστριακή, η Βελγική, η Ισπανική, η Ελληνική, η Ολλανδική και η Νορβηγική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις.

27. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η οποία διεξήχθη στις 8 Δεκεμβρίου 2009, διατύπωσαν προφορικώς τις παρατηρήσεις τους οι εκπρόσωποι της Carmen Media, του ομόσπονδου κράτους του Schleswig-Holstein και του Innenminister του ομόσπονδου κράτους του Schleswig-Holstein, η Γερμανική, η Βελγική, η Ελληνική, η Ιταλική, η Πορτογαλική και η Νορβηγική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή.

V — Ανάλυση του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

28. Με το πρώτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να διευκρινίσει αν το άρθρο 49 ΕΚ επιβάλλει ως προϋπόθεση για την επίκληση του δικαιώματος ελεύθερης παροχής υπηρεσιών να είναι ο παρέχων σε θέση να ασκεί τη δραστηριότητά του και εντός του κράτους μέλους στο οποίο είναι εγκατεστημένος, σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους αυτού.

29. Κατά το αιτούν δικαστήριο, η αμφιβολία ανάγεται στο γεγονός ότι η εταιρία Carmen Media έλαβε από τις αρχές του Γιβραλτάρ, όπου εδρεύει, άδεια για τυχηρά παίγνια ισχύουσα μόνο για «offshore bookmaking», ήτοι άδεια η οποία δεν της επιτρέπει να διοργανώνει αθλητικά στοιχήματα εντός του Γιβραλτάρ, αλλά αποκλειστικώς –τουλάχιστον σε θεωρητικό επίπεδο– στην αλλοδαπή.

30. Ερωτηθείς επί του σημείου αυτού κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο εκπρόσωπος της Carmen Media αμφισβήτησε τη θέση ότι, κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών, απαγορευόταν στην εταιρία να διοργανώνει τυχηρά παίγνια εντός του Γιβραλτάρ. Όπως προκύπτει, ωστόσο, με σαφήνεια από το υπόμνημα παρεμβάσεως της Carmen Media, ο περιορισμός αυτός πράγματι ίσχυε, όχι υπό τη μορφή απαγορεύσεως εν στενή εννοία, αλλά υπό τη μορφή οριοθετήσεως της εμβέλειας εντός της οποίας η εν λόγω εταιρία μπορούσε να ασκεί τη δραστηριότητά της [8].

31. Με το ίδιο υπόμνημα, η Carmen Media διευκρινίζει ότι ο περιορισμός αυτός [9] είχε επιβληθεί αποκλειστικώς για φορολογικούς λόγους και, ειδικότερα, λόγω του γεγονότος ότι η ίδια είχε ζητήσει την υπαγωγή της σε ιδιαιτέρως ευνοϊκό φορολογικό καθεστώς (το καλούμενο «καθεστώς φορολογικών απαλλαγών υπέρ εταιριών»), στο πλαίσιο του οποίου απαγορευόταν «η διατήρηση οιασδήποτε εμπορικής σχέσεως με πρόσωπα εγκατεστημένα στο Γιβραλτάρ» [10]. Η Carmen Media επισημαίνει ότι ο εν λόγω περιορισμός δεν σκοπούσε στην προστασία των πολιτών έναντι των τυχηρών παιγνίων και ότι η άρση του ήταν δυνατή άνευ υποχρεώσεως της ιδίας να κινήσει εκ νέου διαδικασία χορηγήσεως

8 — «Η χορηγηθείσα από το Γιβραλτάρ άδεια για τη διοργάνωση αθλητικών στοιχημάτων μέσω του διαδικτύου περιοριζόταν αρχικώς [...] στην παροχή υπηρεσιών εκτός Γιβραλτάρ» (υπόμνημα παρεμβάσεως της Carmen Media, σημείο 11).

9 — Πρόκειται για καθεστώς το οποίο, εν πάση περιπτώσει, ήρθη το 2006.

10 — Τμήμα 3, στοιχείο c, του διατάγματος του 1983 περί των επιχειρήσεων (φορολογικές διατάξεις και χορήγηση αδειών).

αδείας, για τη λήψη της οποίας υποχρεώθηκε να αποποιηθεί το ειδικό φορολογικό καθεστώς.

32. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί αν, κατά το άρθρο 49 ΕΚ, μια τέτοιου τύπου άδεια παρείχε στην Carmen Media το δικαίωμα να ασκεί τη δραστηριότητά της εντός της γερμανικής επικρατείας χωρίς εκ μέρους της υποχρέωση λήψεως νέας άδειας από τις αρχές του οικείου κράτους μέλους ή αν το γεγονός ότι αυτή δεν ηδύνατο να διοργανώνει παίγνια στον τόπο όπου έχει την έδρα της απέκλειε την εφαρμογή της αρχής της αμοιβαίας αναγνωρίσεως.

33. Η αμοιβαία αναγνώριση αποτελεί εργαλείο το οποίο εγγυάται την πρόσβαση των επιχειρήσεων στην αγορά όλων των κρατών μελών, ακόμη και σε τομείς όπου εντοπίζονται σημαντικές διαφορές μεταξύ των κανονιστικών ρυθμίσεων [11]. Κατά τη νομολογία, για την πραγμάτωση αυτού του σκοπού, είναι αναγκαία η επίτευξη ισορροπίας μεταξύ των προϋποθέσεων που προβλέπουν οι νομοθεσίες των εμπλεκόμενων κάθε φόρα κρατών μελών, ούτως ώστε το κράτος μέλος εντός του οποίου παρέχεται η υπηρεσία να μη μπορεί να επιβάλλει εκ νέου τους ελέγχους και τους όρους που έχουν ήδη επιβληθεί από το κράτος μέλος στο οποίο είναι εγκατεστημένος ο παρέχων την υπηρεσία.

34. Τούτο προκύπτει από την απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1981, 279/80, Webb [12], με τη σκέψη 17 της οποίας το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι «η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, ως θεμελιώδης αρχή της [Σ]υνθήκης, δεν δύναται να περιορισθεί παρά μόνον από ρυθμίσεις πού δικαιολογούνται από το γενικό συμφέρον [...], εφ' όσον το συμφέρον αυτό δεν διασφαλίζεται από τους κανόνες στους οποίους υπόκειται ο παρέχων την υπηρεσία στο [κ]ράτος μέλος όπου έχει την εγκατάστασή του» [13].

35. Στο πλαίσιο της αμοιβαίας αναγνωρίσεως, η εν λόγω θέση συνεπάγεται ότι το κράτος μέλος προορισμού δύναται μεν να επιβάλλει, λόγω συγκεκριμένου γενικού συμφέροντος [14], την υποχρέωση λήψεως αδείας για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, πλην όμως οφείλει να δέχεται ως επαρκή τη χορηγηθείσα από τις αρχές άλλου κράτους μέλους άδεια, όταν αυτή εγγυάται την πλήρωση των όρων που είναι αντικειμενικώς απαραίτητοι για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού γενικού συμφέροντος. Εν κατακλείδι, αν η προϋπόθεση της λήψεως αδείας είναι θεμιτή από πλευράς δικαίου της Ένωσης (στον βαθμό κατά τον οποίο μπορεί να δικαιολογηθεί, κατά τη νομολογία, για λόγο γενικού συμφέροντος), είναι εξίσου θεμιτή και έναντι επιχειρήσεως εδρεύουσας σε άλλο κράτος μέλος, εφόσον, η

11 — Amstrong, K. A., «Mutual Recognition» *The Law of the single European Market: Unpacking premises,* υπό την επιμέλεια των Barnard, C. και Scott, J., Hart Publishing, 2002, σ. 230.

12 — Συλλογή 1981, σ. 3305.

13 — Βλ., συναφώς, αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 1991, C-76/90, Säger (Συλλογή 1991, σ. I-4221, σκέψη 15), της 9ης Αυγούστου 1994, C-43/93, Vander Elst (Συλλογή 1994, σ. I-3803, σκέψη 16), της 28ης Μαρτίου 1996, C-272/94, Guiot (Συλλογή 1996, σ. I-1905, σκέψη 11), της 23ης Νοεμβρίου 1999, C-369/96 και C-376/96, Arblade κ.λπ. (Συλλογή 1999, σ. I-8453, σκέψη 34), καθώς και της 15ης Μαρτίου 2001, C-165/98, Mazzoleni και ISA (Συλλογή 2001, σ. I-2189, σκέψη 25).

14 — Όπως είναι, επί παραδείγματι, η προστασία των καταναλωτών ή η καταστολή της εγκληματικότητας σε συγκεκριμένο τομέα.

επιχείρηση αυτή δεν πληροί ήδη προδιαγραφές υπηρετούσες τον ίδιο σκοπό στο κράτος μέλος όπου εδρεύει.

36. Μια άδεια ισχύουσα μόνο για την αλλοδαπή, όπως η χορηγηθείσα στην υπόθεση της κύριας δίκης, δύσκολα μπορεί να πληροί τις προδιαγραφές αυτές. Εφόσον οι ίδιες οι αρχές του κράτους μέλους της έδρας της εταιρίας δεν επιτρέπουν την άσκηση της δραστηριότητας στο έδαφος του κράτους αυτού, το επιχείρημα ότι, με την παρέμβασή τους, το γενικό συμφέρον για τη διασφάλιση του οποίου ενδιαφέρεται άλλο κράτος μέλος προστατεύεται επαρκώς αυτοαναιρείται. Η αμοιβαία αναγνώριση είναι δυνατή μόνον εφόσον το κράτος μέλος προελεύσεως έχει προβεί σε ελέγχους ανάλογους προς αυτούς που επιτάσσει η νομοθεσία του κράτους μέλους προορισμού.

37. Επομένως, επίκληση της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών χωρεί μόνον εφόσον η επίμαχη δραστηριότητα μπορεί να παρέχεται νομίμως εντός τους κράτους μέλους στο οποίο είναι εγκατεστημένος ο παρέχων την υπηρεσία.

38. Η άποψη αυτή υιοθετήθηκε ρητώς από τη νομολογία του Δικαστηρίου περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, με την οποία διευκρινίσθηκε ότι περιορισμό στην κατοχυρούμενη με το άρθρο 49 ΕΚ ελευθερία συνιστά όχι μόνον η εισαγωγή διακρίσεων με βάση την ιθαγένεια, αλλά και κάθε περιορισμός ο οποίος, ακόμη και αν δεν εισάγει διακρίσεις, δύναται «να παρεμποδίσει, να παρενοχλήσει ή να καταστήσει λιγότερο ελκυστικές τις δραστηριότητες του παρέχοντος υπηρεσίες όταν αυτός είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος, όπου νομίμως παρέχει ανάλογες υπηρεσίες» [15].

39. Στον αντίποδα αυτής της θέσεως, η Επιτροπή επικαλείται την απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 2003, C-167/01, Inspire Art Ltd [16], με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι το γεγονός ότι μια εταιρία δεν ασκεί καμία δραστηριότητα στο κράτος μέλος όπου εδρεύει, αλλά ασκεί τις δραστηριότητές της αποκλειστικώς ή κυρίως εντός του κράτους μέλους του υποκαταστήματός της δεν αρκεί για τον αποκλεισμό της εταιρίας αυτής από το πεδίο εφαρμογής των κοινοτικών διατάξεων περί του δικαιώματος εγκαταστάσεως [17].

40. Εκτιμώ ότι η επίκληση της εν λόγω αποφάσεως είναι αλυσιτελής, καθώς τα κριτήρια διαφοροποιούνται όταν διακυβεύεται η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Εξάλλου, το Δικαστήριο προβαίνει συναφώς σε σαφή διάκριση των δύο ελευθεριών και επιδεικνύει μεγαλύτερη αυστηρότητα ως προς την ελευθερία εγκαταστάσεως. Ειδικότερα, με την προπαρατεθείσα απόφαση Säger, το Δικαστήριο επισήμανε ότι «ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να εξαρτά την πραγματοποίηση της παροχής υπηρεσιών στο έδαφός του από την τήρηση όλων των απαιτούμενων προϋποθέσεων εγκαταστάσεως» (σκέψη 13), ενώ περιορισμός της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών ο οποίος συνίσταται σε υποχρέωση λήψεως διοικητικής αδείας από τις αρχές του κράτους μέλους δύναται να δικαιολογηθεί για λόγους γενικού συμφέροντος (σκέψεις 14 και 15).

15 — Η υπογράμμιση δική μου. Βλ., συναφώς, προπαρατεθείσα απόφαση Säger (σκέψη 12), προπαρατεθείσα απόφαση Guiot (σκέψη 10), και απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 1996, C-3/95, Reisebüro Broede (Συλλογή 1996, σ. I-6511, σκέψη 25).

16 — Συλλογή 2003, σ. I-10155.

17 — Σκέψη 139.

41. Συνεπώς, επιχείρηση μπορεί να εγκατασταθεί σε κράτος μέλος Α στο οποίο ισχύουν λιγότερο αυστηρές διατάξεις εταιρικού δικαίου και να ασκεί πλήρως τη δραστηριότητά της σε κράτος μέλος Β δυνάμει της κατοχυρούμενης με τη Συνθήκη ελευθερίας εγκαταστάσεως (άρθρο 43 ΕΚ). Από πλευράς ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, ωστόσο, η κατάσταση είναι διαφορετική και επ' ουδενί δύναται να συναχθεί από την απόφαση Inspire Art ότι η εν λόγω επιχείρηση μπορεί να δραστηριοποιείται άνευ αδείας στην αγορά του κράτους μέλους Β εκ μόνου του λόγου ότι εδρεύει στο κράτος μέλος Α και ενώ οι αρχές του κράτους μέλους Α δεν της επιτρέπουν να παρέχει την ίδια υπηρεσία στο έδαφός του.

42. Το συμπέρασμα αυτό δεν μπορεί, κατά την άποψή μου, να αναιρεθεί ούτε με επίκληση της αποφάσεως της 5ης Ιουνίου 1997, C-56/96, VT4 [18], με τη σκέψη 22 της οποίας το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι «η Συνθήκη δεν απαγορεύει σε μια επιχείρηση να κάνει χρήση της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών οσάκις δεν παρέχει υπηρεσίες εντός του κράτους μέλους στο οποίο είναι εγκατεστημένη» [19]. Εν προκειμένω, καθοριστικής σημασίας στοιχείο δεν είναι το γεγονός ότι η Carmen Media δεν παρείχε την υπηρεσία διοργανώσεως στοιχημάτων εντός του κράτους μέλους όπου εδρεύει (παράμετρος η οποία, αυτή καθ' εαυτήν, δεν θα εμπόδιζε, κατά την προπαρατεθείσα απόφαση, την επίκληση της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών), αλλά το γεγονός ότι η εν λόγω εταιρία δεν ηδύνατο να παρέχει τη συγκεκριμένη υπηρεσία, για τον λόγο ότι η άδεια που κατείχε ίσχυε αποκλειστικώς για άσκηση δραστηριότητας εκτός της επικρατείας ή «off-shore».

43. Η παράμετρος ότι ο περιορισμός αυτός οφειλόταν στην επιλογή της Carmen Media να υπαχθεί σε ευνοϊκό φορολογικό καθεστώς ουδεμία επιρροή ασκεί στο γεγονός ότι, κατά την υποβολή της αιτήσεως περί αναγνωρίσεώς της ως νόμιμης επιχειρήσεως τυχηρών παιγνίων στη Γερμανία, η άδεια που κατείχε δεν της επέτρεπε να παρέχει την ίδια υπηρεσία στον τόπο όπου εδρεύει. Εξάλλου, μολονότι η εν λόγω επιχείρηση είχε τη δυνατότητα, αποποιούμενη απλώς τα φορολογικά προνόμιά της, να λάβει την άδεια προκειμένου να μπορεί να παρέχει υπηρεσίες στο Γιβραλτάρ, επέλεξε να διατηρήσει τα προνόμιά της και να υποστεί, ως εκ τούτου, τους παρεπόμενους περιορισμούς.

44. Ανεξαρτήτως των –φορολογικών ή άλλης φύσεως– λόγων οι οποίοι ωθούν ένα κράτος μέλος να ενεργήσει κατ' αυτόν τον τρόπο, για ποιο λόγο το εν λόγω κράτος μέλος, το οποίο χορηγεί άδειες ισχύουσες για άσκηση δραστηριότητας εκτός της επικρατείας του, θα όφειλε να προβεί σε επαρκή έλεγχο της παροχής της επίμαχης υπηρεσίας; Για ποιο λόγο τα κράτη μέλη θα έπρεπε να δέχονται μια άδεια η οποία δεν ισχύει έναντι αυτών που τη χορήγησαν;

45. Τα στοιχεία αυτά οδηγούν ευλόγως στη σκέψη ότι οι αρχές του Γιβραλτάρ ενδεχομένως δεν μερίμνησαν για τη διενέργεια ελέγχου και για την τήρηση όρων χάρις στους οποίους θα καθίστατο περιττή η παρέμβαση των γερμανικών αρχών. Η αρχή της αμοιβαίας αναγνωρίσεως προϋποθέτει εμπιστοσύνη στον έλεγχο που το κράτος εγκαταστάσεως ασκεί σε εδρεύουσα στο έδαφός του επιχείρηση. Εντούτοις, στην περίπτωση κατά την

18 — Συλλογή 1997, σ. I-3143.

19 — Βλ., συναφώς, απόφαση της 9ης Μαρτίου 1999, C-212/97, Rentros (Συλλογή 1999, σ. I-1459, σκέψη 27).

οποία κράτος μέλος χορηγεί αποκλειστικώς άδεια «off-shore» η εμπιστοσύνη αυτή τίθεται εν αμφιβόλω. Συνεπώς, οι γερμανικές αρχές δεν προέβησαν εκ περισσού σε έλεγχο, ενώ αμοιβαία αναγνώριση σκοπούσα στην αποφυγή του διπλού ελέγχου δεν χωρεί εν προκειμένω.

46. Διαφορετική λύση θα μπορούσε, τουλάχιστον θεωρητικώς, να οδηγήσει σε ανεπιθύμητες καταχρηστικές πρακτικές εντός της εσωτερικής αγοράς, όπως ορθώς επισημαίνει η Βελγική Κυβέρνηση με το υπόμνημά της παρεμβάσεως. Το Δικαστήριο αντιμετωπίζει, βεβαίως, αυτές τις μορφές καταχρήσεως με αυστηρότητα [20], πλην όμως δύσκολα μπορεί να γίνει δεκτό ότι τέτοιου είδους άδειες ισχύουσες για εκτός συνόρων άσκηση δραστηριότητας συνιστούν συμπεριφορά η οποία καλλιεργεί την αμοιβαία εμπιστοσύνη των κρατών μελών.

47. Για τους λόγους αυτούς, εκτιμώ ότι, για την επίκληση του δικαιώματος ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, απαιτείται η χορηγούμενη από το κράτος μέλος της έδρας άδεια να επιτρέπει την παροχή της υπηρεσίας εντός του εν λόγω κράτους μέλους.

48. Εντούτοις, το πρόβλημα δεν τίθεται με ταυτόσημους όρους στο πεδίο των τυχηρών παιγνίων, καθώς, όπως επισήμανα με την εκτενή ανάλυσή μου στο πλαίσιο των προτάσεων που ανέπτυξα επί των συνεκδικαζόμενων υποθέσεων Stoß κ.λπ. [21], στο παρόν στάδιο εξελίξεως του δικαίου της Ένωσης αποδεικνύεται ανέφικτη η εφαρμογή της αμοιβαίας αναγνωρίσεως των αδειών στον τομέα των τυχηρών παιγνίων. Τρεις παράγοντες οδηγούν σε αυτό το συμπέρασμα.

49. Πρώτον, η ομοιόμορφη λειτουργία ενός συστήματος αμοιβαίας αναγνωρίσεως αδειών στον τομέα των τυχηρών παιγνίων είναι ασυμβίβαστη με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η οποία δέχεται σαφώς και κατηγορηματικώς τα μονοπώλια και άλλους περιορισμούς επί του αριθμού των επιχειρηματιών που προσφέρουν υπηρεσίες τυχηρών παιγνίων, εφόσον πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις [22]. Εάν κράτος μέλος το οποίο έχει καθιερώσει, κατά τρόπο σύμφωνο προς τις επιταγές της Συνθήκης, μονοπώλιο στον τομέα των τυχηρών παιγνίων υποχρεωνόταν να δέχεται τις χορηγούμενες από τα λοιπά κράτη μέλη άδειες, η προπαρατεθείσα νομολογία θα καθίστατο ανεφάρμοστη και κενή περιεχομένου.

50. Δεύτερον, η αμοιβαία αναγνώριση είναι μάλλον αδύνατη καθώς στον τομέα των τυχηρών παιγνίων δεν έχει επέλθει και ούτε αναμένεται άμεσα εναρμόνιση. Άνευ εναρμονίσεως, η εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας θα εξακολουθεί να περιορίζεται και καθήκον του δικαστή είναι ακριβώς

20 — Βλ., επί παραδείγματι, προπαρατεθείσα απόφαση Inspire Art περί της ελευθερίας εγκαταστάσεως (σκέψη 139).

21 — Σκέψεις 90 έως 105.

22 — Αποφάσεις της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, C-124/97, Läärä κ.λπ. (Συλλογή 1999, σ. I-6067), της 11ης Σεπτεμβρίου 2003, C-6/01, Anomar κ.λπ. (Συλλογή 2003, σ. I-8621), καθώς και της 8ης Σεπτεμβρίου 2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International (Συλλογή 2009, σ. I-7633).

η αποκρυστάλλωση των περιορισμών που, εντός του μη εναρμονισθέντος αυτού πεδίου, είναι σύμφωνοι προς τη Συνθήκη.

51. Τρίτον, η έλλειψη αρκούντως οργανωμένης διοικητικής συνεργασίας δυσχεραίνει την εφαρμογή ενός συστήματος αμοιβαίας αναγνωρίσεως στον συγκεκριμένο τομέα.

52. Συνεπώς, η προκείμενη επί της οποίας ερείδεται το πρώτο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου είναι εσφαλμένη και η απάντηση που θα έπρεπε να δοθεί σε αυτό θα συνεπαγόταν απόρριψη της μείζονος προκείμενης, δεδομένου ότι οι γερμανικές αρχές δεν υποχρεούνται, υπό τις περιστάσεις της υποθέσεως της κύριας δίκης, να αναγνωρίσουν άδεια για τυχηρά παίγνια χορηγηθείσα από τις αρχές άλλου κράτους μέλους, ανεξαρτήτως των όρων από τους οποίους συνοδεύεται η άδεια αυτή.

VI — Ανάλυση του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος

Α — *Ειδική ανάλυση των περιορισμών στον τομέα των τυχηρών παιγνίων: παραπομπή στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις Stoß κ.λπ.*

53. Με το δεύτερο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να διευκρινίσει αν το άρθρο 49 ΕΚ απαγορεύει κρατικό μονοπώλιο στον τομέα των αθλητικών στοιχημάτων και των λαχείων επιβαλλόμενο κυρίως για λόγους περιορισμού του κινδύνου εξαρτήσεως από τυχηρά παίγνια, οσάκις, στο ίδιο κράτος μέλος, προσφέρονται από ιδιώτες άλλα τυχηρά παίγνια που συνεπάγονται εν δυνάμει σημαντικό κίνδυνο εξαρτήσεως.

54. Το ερώτημα αυτό τέθηκε με ταυτόσημους όρους στις προαναφερθείσες συνεκδικαζόμενες υποθέσεις Stoß κ.λπ. Για λόγους οικονομίας της δίκης, παραπέμπω κυρίως στην ανάλυση στην οποία προέβην με τις προτάσεις μου επί των εν λόγω υποθέσεων [23]. Με τις προτάσεις αυτές επισημαίνω ότι, υπό το φως της πλούσιας νομολογίας επί του ζητήματος αυτού, η εξέταση των νομικών συστημάτων που ρυθμίζουν τα τυχηρά παίγνια στα κράτη μέλη πρέπει να επιχειρείται ανά τομέα, με μεμονωμένη θεώρηση εκάστου περιορισμού και εκάστου παιγνίου. Συνεπώς, κριτήριο για τον χαρακτηρισμό ως σύννομου ή μη, από πλευράς δικαίου της Ένωσης, του μονοπωλιακού καθεστώτος που επιβάλλεται ως προς ορισμένα παίγνια θα αποτελούν η συνέπεια ή μη με τον επιδιωκόμενο σκοπό, η εισαγωγή ή μη διακρίσεων καθώς και ο βαθμός κατά τον οποίο το καθεστώς αυτό κρίνεται ανάλογο προς τον εν λόγω σκοπό, ενώ επ' ουδενί δύναται να αποτελεί γνώμονα η νομοθετική επιλογή ως προς άλλα τυχηρά παίγνια στο αυτό κράτος μέλος.

23 — Σημεία 61 έως 76.

55. Εν πάση περιπτώσει και ανεξαρτήτως της σχετικής αμφιλογίας επί του ζητήματος αυτού, εκτιμώ ότι η απόφαση του νομοθέτη να επιβάλει μονοπώλιο επί ορισμένων τυχηρών παιγνίων, επιτρέποντας την προσφορά των λοιπών από ιδιώτες, δεν είναι a priori ανακόλουθη ούτε προς τον σκοπό καταπολεμήσεως της απάτης ούτε προς τον σκοπό περιορισμού των ευκαιριών συμμετοχής σε τυχηρά παίγνια εντός συγκεκριμένου κράτους μέλους, εφόσον οι δημόσιες αρχές ασκούν έως ένα βαθμό έλεγχο επί των επιχειρηματιών και εφόσον η προσφορά των παιγνίων που αποτελούν αντικείμενο του μονοπωλίου εμφανίζεται περιορισμένη σε σχέση με εκείνη στην οποία θα προέβαινε ιδιώτης επιχειρηματίας [24]. Αν οι προϋποθέσεις αυτές πληρούνται, δεν αποκλείεται η εφαρμογή συνεπούς και συστηματικής, κατά την έννοια της νομολογίας, πολιτικής στον τομέα των τυχηρών παιγνίων. Απόκειται στον εθνικό δικαστή να εξακριβώσει αν οι εν λόγω προϋποθέσεις πληρούνται.

Β — *Η διοικητική δομή του κράτους ουδεμία επιρροή ασκεί επί της σχετικής εκτιμήσεως*

56. Το προδικαστικό ερώτημα του Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht παρουσιάζει, εντούτοις, μια διαφορά σε σχέση με το υποβληθέν τόσο από το Verwaltungsgericht Gießen όσο και από το Verwaltungsgericht Stuttgart ερώτημα, καθώς το υπό εξέταση ερώτημα θίγει επίσης το ζήτημα της επιρροής που δύναται να ασκεί στο ανωτέρω συμπέρασμα το γεγονός ότι οι διαφορετικές κανονιστικές ρυθμίσεις περί των αθλητικών στοιχημάτων και των λαχείων, αφενός, και των λοιπών τυχηρών παιγνίων, αφετέρου, οφείλονται στις διαφορετικές νομοθετικές αρμοδιότητες των ομόσπονδων κρατών και του ομοσπονδιακού κράτους.

57. Κατά πάγια νομολογία, τα κράτη μέλη δεν δύνανται να επικαλούνται διατάξεις, πρακτικές ή καταστάσεις της εσωτερικής έννομης τάξεως για να δικαιολογήσουν, στο πλαίσιο διαδικασίας λόγω παραβάσεως, μη τήρηση των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης [25] ούτε δύνανται, σε περιπτώσεις ζημίας που προκαλείται σε ιδιώτες από τη μη τήρηση των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης, να απαλλάσσονται της ευθύνης τους επικαλούμενα τον τρόπο κατανομής αρμοδιοτήτων και ευθυνών μεταξύ των αρχών της εσωτερικής τους έννομης τάξεως [26]. Το Κράτος, ως ενιαία οντότητα, ευθύνεται ανεξαρτήτως του οργάνου που προκάλεσε την παράβαση, ακόμα και αν πρόκειται για «όργανο που κατά το Σύνταγμα είναι ανεξάρτητο» [27].

58. Κατά την άποψή μου, η νομολογία αυτή τυγχάνει επίσης εφαρμογής σε περίπτωση

24 — Σημείο 74 των προτάσεών μου επί των προαναφερθεισών συνεκδικαζόμενων υποθέσεων Stoß κ.λπ.

25 — Βλ. αποφάσεις της 15ης Δεκεμβρίου 1982, 160/82, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1982, σ. 4637, σκέψη 4), της 5ης Ιουνίου 1984, 280/83, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1984, σ. 2361, σκέψη 4), της 28ης Μαρτίου 1985, 215/83, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1985, σ. 1039, σκέψη 25), της 15ης Οκτωβρίου 1998, C-326/97, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1998, σ. I-6107, σκέψη 7), και της 28ης Μαΐου 1998, C-298/97, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1998, σ. I-3301, σκέψη 14).

26 — Απόφαση της 1ης Ιουνίου 1999, C-302/97, Konle (Συλλογή 1999, σ. I-3099, σκέψη 62).

27 — Απόφαση της 5ης Μαΐου 1970, 77/69, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 305, σκέψη 15).

όπως αυτή της υποθέσεως της κύριας δίκης, στο πλαίσιο της οποίας το ζήτημα που τίθεται είναι αν η εθνική πολιτική και η αντίστοιχη νομοθεσία της αντιβαίνουν στις σχετικές με τις ελευθερίες διατάξεις της Συνθήκης. Συνεπώς, εκτιμώ ότι η μορφή της κατά τόπον κατανομής των αρμοδιοτήτων σε ένα κράτος δεν πρέπει να ασκεί καμία επιρροή επί της εκτιμήσεως του σύμφωνου ή μη χαρακτήρα εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως με το δίκαιο της Ένωσης.

59. Η πολυπλοκότητα της εσωτερικής διοικητικής διαιρέσεως ενός κράτους μέλους και, ιδίως, η κατανομή των αρμοδιοτήτων επί του αυτού τομέα μεταξύ δύο διαφορετικών φορέων εξουσίας, ήτοι ενός φορέα κεντρικής εξουσίας και ενός φορέα περιφερειακής εξουσίας (εν προκειμένω, του ομοσπονδιακού κράτους, αφενός, και των ομόσπονδων κρατών, αφετέρου) δεν διακυβεύει, αυτή καθ' εαυτήν, τη συνοχή της εθνικής πολιτικής που αποτελεί αντικείμενο της αναλύσεως (η οποία πρέπει να εξετασθεί σε εθνικό επίπεδο), πλην όμως δεν μπορεί να προβληθεί προς δικαιολόγηση ενδεχόμενων ανακολουθιών ή διακρίσεων [28].

VII — Ανάλυση του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος

60. Με το τρίτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί από το Δικαστήριο να διευκρινίσει αν το άρθρο 49 ΕΚ απαγορεύει εθνική κανονιστική ρύθμιση η οποία καταλείπει στη διακριτική ευχέρεια της αρμόδιας αρχής τη χορήγηση αδείας για τη διοργάνωση και πρακτορεία τυχηρών παιγνίων, ακόμη και όταν πληρούνται οι εκ του νόμου προβλεπόμενες προϋποθέσεις.

61. Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι το ερώτημα αυτό καθίσταται λυσιτελές μόνο στην περίπτωση κατά την οποία γίνει δεκτό ότι το γερμανικό μονοπωλιακό σύστημα αντιβαίνει στη Συνθήκη. Κατά την άποψή μου, εντούτοις, το ερώτημα είναι λυσιτελές ακόμη και αν ο εθνικός δικαστής κρίνει, εφαρμόζοντας τα κριτήρια της αποφάσεως του Δικαστηρίου, ότι τα παράλληλα καθεστώτα, αφενός, της υπαγωγής ορισμένων παιγνίων σε μονοπώλιο και, αφετέρου, της εκμεταλλεύσεως άλλων παιγνίων από ιδιώτες επιχειρηματίες δεν αντιβαίνει στη Συνθήκη. Στην περίπτωση αυτή, οι εν λόγω επιχειρηματίες θα όφειλαν να ακολουθήσουν τη διαδικασία χορηγήσεως αδείας.

62. Το καθεστώς διοικητικής αδείας συνιστά επίσης περιορισμό στις ελευθερίες κυκλοφορίας, ο οποίος μπορεί να δικαιολογηθεί μόνον εφόσον δεν εισάγει διακρίσεις, υπηρετεί σκοπό γενικού συμφέροντος και είναι πρόσφορος για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού και ανάλογος προς αυτόν [29].

28 — Βλ., συναφώς, απόφαση της 16ης Ιουλίου 2009, C-428/07, Horvath (Συλλογή 2009, σ. I-6355, σκέψεις 47 έως 58).

29 — Βλ. αποφάσεις της 6ης Νοεμβρίου 2003, C-243/01, Gambelli κ.λπ. (Συλλογή 2003, σ. I-13031, σκέψη 65), της 13ης Νοεμβρίου 2003, C-42/02, Lindman (Συλλογή 2003, σ. I-13519, σκέψη 29), της 6ης Μαρτίου 2007, C-338/04, C-359/04 και C-360/04, Placanica κ.λπ. (Συλλογή 2007, σ. I-1891, σκέψη 49), καθώς και προπαρατεθείσα απόφαση Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International (σκέψη 60).

63. Εντούτοις, κατά πάγια νομολογία, τα κριτήρια αυτά πρέπει να συμπληρώνονται με πρόσθετους όρους προκειμένου το καθεστώς αδείας να μη ματαιώνει την άσκηση της εν λόγω ελευθερίας, μέσω της υπαγωγής της στη σφαίρα της διακριτικής ευχέρειας της Διοικήσεως [30].

64. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι προκειμένου να δικαιολογείται ένα σύστημα προηγουμένης διοικητικής εγκρίσεως το οποίο περιορίζει θεμελιώδη ελευθερία πρέπει, αφενός, να ερείδεται σε αντικειμενικά κριτήρια, μη εισάγοντα διακρίσεις και εκ των προτέρων γνωστά, ώστε να οριοθετείται η εξουσία εκτιμήσεως των εθνικών αρχών προς αποφυγή αυθαιρεσιών, και, αφετέρου, να στηρίζεται σε διαδικασία στην οποία οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να έχουν εύκολη πρόσβαση και η οποία εγγυάται την εντός ευλόγου χρόνου αντικειμενική και αμερόληπτη εξέταση της αιτήσεώς τους, με δυνατότητα ένδικης προσβολής ενδεχόμενης απορρίψεώς της [31].

65. Συνεπώς, η επιβολή ορίων στις εξουσίες της Διοικήσεως είναι μεν αναγκαία προκειμένου να προλαμβάνεται η καταχρηστική άσκηση των εξουσιών αυτών, πλην όμως ο κοινοτικός δικαστής δεν απαιτεί την πλήρη οριοθέτηση της ευχέρειας χορηγήσεως αδειών. Στην αντίθετη περίπτωση, ο περιορισμός του αριθμού των δραστηριοποιούμενων στον συγκεκριμένο τομέα επιχειρήσεων, τον οποίο επιτρέπει ορισμένες φορές η νομολογία [32], δεν θα ήταν δυνατός, ενώ η πραγμάτωση των σκοπών γενικού συμφέροντος οι οποίοι δικαιολογούν αυτόν τον περιορισμό στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών θα μπορούσε ακόμη και να ματαιωθεί [33].

66. Συνεπώς, εφόσον η προβλεπόμενη διαδικασία είναι αντικειμενική και διαφανής, δεν συνεπάγεται διακρίσεις και παρέχει τη δυνατότητα ένδικης προσβολής της αποφάσεως που λαμβάνεται, η Διοίκηση δύναται να διατηρεί ορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως προκειμένου να ανευρίσκει την πλέον κατάλληλη για κάθε κατάσταση λύση. Προς τούτο, το άρθρο 4, παράγραφος 2, της GlüStV διευκρινίζει ότι δεν υφίσταται κεκτημένο δικαίωμα προς λήψη αδείας.

30 — Αποφάσεις της 31ης Ιανουαρίου 1984, 286/82 και 26/83, Luisi και Carbone (Συλλογή 1984, σ. 377, σκέψη 34), της 23ης Φεβρουαρίου 1995, C-358/93 και C-416/93, Bordessa κ.λπ. (Συλλογή 1995, σ. I-361, σκέψη 25), της 14ης Δεκεμβρίου 1995, C-163/94, C-165/94 και C-250/94, Sanz de Lera κ.λπ. (Συλλογή 1995, σ. I-4821, σκέψεις 23 έως 28), της 20ής Φεβρουαρίου 2001, C-205/99, Analir κ.λπ. (Συλλογή 2001, σ. I-1271, σκέψη 37), καθώς και της 13ης Μαΐου 2003, C-385/99, Müller-Fauré και van Riet (Συλλογή 2003, σ. I-4509, σκέψη 84).

31 — Προπαρατεθείσες αποφάσεις Müller-Fauré και van Riet (σκέψη 85) και Analir κ.λπ. (σκέψη 38), καθώς και απόφαση της 12ης Ιουλίου 2001, C-157/99, Smits και Peerbooms (Συλλογή 2001, σ. I-5473, σκέψη 90).

32 — Προπαρατεθείσα απόφαση Placanica κ.λπ. (σκέψεις 53 έως 58).

33 — Στη σχετική με τα τυχηρά παίγνια νομολογία γίνεται συχνά λόγος για την αναγκαιότητα «επαρκούς εξουσίας εκτιμήσεως» υπέρ των εθνικών αρχών προκειμένου αυτές να καθορίζουν τις επιταγές που απορρέουν από τον σκοπό γενικού συμφέροντος τον οποίο επικαλούνται (αποφάσεις της 24ης Μαρτίου 1994, C-275/92, Schindler, Συλλογή 1994, σ. I-1039, σκέψη 61, και της 21ης Οκτωβρίου 1999, C-67/98, Zenatti, Συλλογή 1999, σ. I-7289, σκέψη 15, καθώς και προπαρατεθείσες αποφάσεις Läärä κ.λπ., σκέψη 14˙ Gambelli κ.λπ., σκέψη 63˙ Placanica κ.λπ., σκέψη 47, και Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International, σκέψη 57).

VIII — Ανάλυση του τετάρτου προδικαστικού ερωτήματος

67. Με το τέταρτο και τελευταίο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί αν η απόλυτη απαγόρευση της διοργανώσεως και πρακτορείας τυχηρών παιγνίων στο διαδίκτυο είναι σύμφωνη προς το άρθρο 49 ΕΚ, οσάκις η εθνική κανονιστική ρύθμιση επιτρέπει ταυτοχρόνως σε ορισμένες επιχειρήσεις να εξακολουθούν να προσφέρουν τις υπηρεσίες τους στο διαδίκτυο για μεταβατική περίοδο ενός έτους.

68. Με το ερώτημα αυτό, το Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινισθεί αν το άρθρο 4, παράγραφος 4, της GlüStV, το οποίο απαγορεύει οιαδήποτε διοργάνωση ή πρακτορεία δημοσίων τυχηρών παιγνίων στο διαδίκτυο είναι σύμφωνο προς τη Συνθήκη [34].

69. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι είναι σύμφωνες προς τη Συνθήκη άλλες γενικές απαγορεύσεις, όπως οι απαγορεύσεις που αφορούν συγκεκριμένη πτυχή των παιγνίων [35]. Επομένως, η απαγόρευση ενός εκ των μέσων δια των οποίων προσφέρεται παίγνιο, όπως είναι το διαδίκτυο, δεν αποκλείεται. Πρόκειται για μέτρο το οποίο δεν εισάγει διακρίσεις, καθώς αφορά τόσο τους Γερμανούς όσο και τους αλλοδαπούς επιχειρηματίες [36], και είναι πρόσφορο για την προστασία των παικτών και τον περιορισμό της παθολογικής εξαρτήσεως από τα παίγνια, λαμβανομένων υπόψη των ιδιοτυπιών των παιγνίων μέσω διαδικτύου (αυξημένη επικινδυνότητα από πλευράς εξαρτήσεως, δεδομένου ότι το παίγνιο δεν διεξάγεται δημοσίως, προσφέρει εν τη πράξει απεριόριστες ευκαιρίες συμμετοχής –μέσω της δυνατότητας ταυτόχρονης συμμετοχής σε περισσότερες ανοικτές «οθόνες»– και είναι προσβάσιμο 24 ώρες το εικοσιτετράωρο και 365 ημέρες ετησίως).

70. Συνεπώς, μια τέτοιου είδους απαγόρευση θα μπορούσε, όπως και άλλες απαγορεύσεις που θίγουν κατά τρόπο λιγότερο έντονο την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, να δικαιολογηθεί για λόγους γενικού συμφέροντος και να θεωρηθεί σύμφωνη προς τη Συνθήκη, εφόσον δεν εισάγει διακρίσεις και πληροί τους όρους συνοχής και αναλογικότητας. Ορισμένα στοιχεία θα μπορούσαν, ασφαλώς, να θέσουν εν αμφιβόλω τον ανάλογο χαρακτήρα της απόλυτης απαγορεύσεως, καθώς, εν αντιθέσει προς άλλα, λιγότερο περιοριστικά, μέτρα (όπως το ίδιο το μονοπωλιακό καθεστώς), μια τέτοια απαγόρευση θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα την εκτροπή της ζητήσεως για τα παίγνια σε παράνομες ιστοσελίδες. Ομοίως, η εν λόγω επιλογή θα μπορούσε να θεωρηθεί αντιφατική προς την ταυτόχρονη διατήρηση μονοπώλιου επί των ιδίων παιγνίων (έστω και αν αυτά δεν προσφέρονται μέσω διαδικτύου), για την επιβολή του οποίου προβάλλεται η αναγκαιότητα για

34 — Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Γερμανική Κυβέρνηση διευκρίνισε ότι η απαγόρευση προσφοράς παιγνίων στο διαδίκτυο ισχύει τόσο για τα αθλητικά στοιχήματα και τα λαχεία όσο και για τα καζίνα και τα αυτόματα μηχανήματα τυχηρών παιγνίων. Οι ιστότοποι αυτού του είδους που ενδεχομένως υφίστανται στη Γερμανία (οι διευθύνσεις ορισμένων εκ των οποίων παρατίθενται σε έγγραφα που περιελήφθησαν στη δικογραφία) είναι, συνεπώς, παράνομοι.

35 — Βλ., επί παραδείγματι, προπαρατεθείσα απόφαση Schindler, σχετικά με την προβλεπόμενη από τη βρετανική νομοθεσία απαγόρευση των λαχείων.

36 — Υπό την επιφύλαξη της διευκρινίσεως που περιλαμβάνεται στο σημείο 31 των προτάσεων. Εξάλλου, εν αντιθέσει προς τον ισχυρισμό της Carmen Media, δεν προκύπτει η ύπαρξη «συγκεκαλυμμένης διακρίσεως», απορρέουσας από το γεγονός ότι οι αλλοδαπές επιχειρήσεις «εξαρτώνται» από το διαδίκτυο, δεδομένου ότι αυτές απολαύουν δικαιώματος ασκήσεως δραστηριότητας στη Γερμανία όμοιου με αυτό των γερμανικών επιχειρήσεων.

περιορισμό της ζητήσεως εντός ελεγχόμενου πλαισίου. Απόκειται, ωστόσο, στον εθνικό δικαστή να εκτιμήσει το σύνολο αυτών των παραμέτρων.

71. Εντούτοις, το αιτούν δικαστήριο δεν αμφισβητεί τη νομιμότητα της απαγορεύσεως της προσφοράς παιγνίων μέσω διαδικτύου κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο, αλλά σε σχέση με τη μεταβατική διάταξη η οποία παρέχει στα ομόσπονδα κράτη τη δυνατότητα να επιτρέπουν τη διοργάνωση και πρακτορεία λαχείων στο διαδίκτυο επί ένα έτος από της ενάρξεως ισχύος της GlüStV, εφόσον δεν συντρέχουν αντικειμενικοί λόγοι απαγορεύσεως και εφόσον πληρούνται ορισμένες πρόσθετες προϋποθέσεις.

72. Όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση της GlüStV, το μεταβατικό αυτό μέτρο είχε ως σκοπό να παράσχει στις επιχειρήσεις τυχηρών παιγνίων που προσέφεραν τις υπηρεσίες τους σχεδόν αποκλειστικώς μέσω διαδικτύου τη δυνατότητα να προσαρμοσθούν στο νέο νομικό πλαίσιο, προσανατολιζόμενες στους νέους, επιτρεπόμενους από το εν λόγω πλαίσιο, διαύλους εμπορίας [37]. Πρόκειται, συνεπώς, για απόφαση σκοπούσα στην ασφάλεια δικαίου των επιχειρήσεων οι οποίες, έως την ημερομηνία επιβολής της απαγορεύσεως, δραστηριοποιούνταν στο πλαίσιο ενός μη περιοριστικού καθεστώτος.

73. Το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως υπενθυμίσει τη σημασία της αρχής της ασφάλειας δικαίου η οποία αποτελεί μέρος της κοινοτικής έννομης τάξεως και πρέπει να τηρείται τόσο από τα κοινοτικά θεσμικά όργανα όσο και από τα κράτη μέλη κατά την άσκηση των εξουσιών που τους απονέμει το δίκαιο της Ένωσης [38].

74. Δεδομένων των επιταγών που απορρέουν από την εν λόγω αρχή, οι κοινοτικές οδηγίες προβλέπουν κατά κανόνα εύλογη προθεσμία, από της ενάρξεως ισχύος τους, για τη μεταφορά και εφαρμογή τους στην εσωτερική έννομη τάξη, ενώ, κατά τη νομολογία, δύναται να δικαιολογηθεί πρόσκαιρη καθυστέρηση, εκ μέρους των κρατών μελών, ως προς την προσαρμογή διαφόρων –πραγματικών και νομικών καταστάσεων – στο δίκαιο της Ένωσης.

75. Με την απόφαση της 17ης Ιουλίου 2008, C-347/06, ASM Brescia [39], επί παραδείγματι, το Δικαστήριο επέτρεψε, επί τη βάσει της αρχής της ασφάλειας δικαίου, την παράταση

37 — Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι πρόκειται για «αντιστάθμισμα χάριν της δίκαιης αντιμετωπίσεως δύο εμπορικών επιχειρήσεων τυχηρών παιγνίων», οι οποίες κατονομάζονται στην αιτιολογική έκθεση της GlüStV. Εντούτοις, με το υπόμνημά της παρεμβάσεως, η Γερμανική Κυβέρνηση αποκρούει τη θέση αυτή, επισημαίνοντας ότι η εφαρμογή του άρθρου 25, παράγραφος 6, της GlüStV δεν περιορίζεται στις δύο αυτές επιχειρήσεις, αλλά επεκτείνεται και σε «αλλοδαπές επιχειρήσεις τυχηρών παιγνίων οι οποίες διοργανώνουν λαχεία με άδεια χορηγούμενη κατά τους προβλεπόμενους από το δίκαιο της χώρας τους όρους». Απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να επαληθεύσει την ακρίβεια αυτού του ισχυρισμού, καθώς, εάν πρόκειται για διάταξη ad nominem, ήτοι διάταξη εφαρμοστέα αποκλειστικώς επί ορισμένων επιχειρήσεων, στοιχειοθετείται διάκριση αντίθετη προς τη Συνθήκη.

38 — Αποφάσεις της 3ης Δεκεμβρίου 1998, C-381/97, Belgocodex (Συλλογή 1998, σ. I-8153, σκέψη 26), της 29ης Απριλίου 2004, C-487/01 και C-7/02, Gemeente Leusden και Holin Groep (Συλλογή 2004, σ. I-5337, σκέψη 57), καθώς και της 26ης Απριλίου 2005, C-376/02, «Goed Wonen» (Συλλογή 2005, σ. I-3445, σκέψη 32).

39 — Συλλογή 2008, σ. I-5641.

της ισχύος συμβάσεως παραχωρήσεως της υπηρεσίας διανομής φυσικού αερίου η οποία ήταν αντίθετη προς τα άρθρα 49 ΕΚ και 86 ΕΚ. Πολυάριθμες είναι, επίσης, οι αποφάσεις με τις οποίες το Δικαστήριο, επικαλούμενο την αρχή της ασφάλειας δικαίου, ασκεί την εξουσία που του απονέμει το άρθρο 231, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, προσδιορίζοντας τα αποτελέσματα ακυρούμενου κανονισμού τα οποία πρέπει να θεωρηθούν οριστικά [40].

76. Καθόσον γίνεται δεκτό ότι η αρχή της ασφάλειας δικαίου αποτελεί επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος τον οποίο μπορούν να επικαλεσθούν τα κράτη μέλη προκειμένου να διατηρήσουν προσωρινώς σε ισχύ κανόνα ή κατάσταση που έρχεται σε αντίθεση προς τις κατοχυρούμενες με τη Συνθήκη ελευθερίες, πρέπει κατά μείζονα λόγο να θεωρηθεί νόμιμη η απόφαση που περιορίζει εκ νέου μια εκ των λόγω ελευθεριών, χορηγώντας στους ενδιαφερομένους προθεσμία για την προσαρμογή τους στις νέες επιταγές της εθνικής νομοθεσίας.

77. Ομοίως, εκτιμώ ότι η απόφαση περί μεταθέσεως της ενάρξεως ισχύος της απαγορεύσεως των τυχηρών παιγνίων στο διαδίκτυο δεν δύναται να θίξει τη συνοχή του περιοριστικού αυτού μέτρου ούτε να διακυβεύσει την πραγμάτωση των επιδιωκόμενων από αυτό σκοπών γενικού συμφέροντος.

78. Καταρχάς, μολονότι η απαγόρευση των τυχηρών παιγνίων στο διαδίκτυο δύναται να δικαιολογηθεί λόγω του υψηλού κινδύνου εξαρτήσεως που αυτά ενέχουν, εκτιμώ ότι η ανάγκη εξαλείψεώς τους δεν είναι τόσο επιτακτική ώστε να κατισχύει των επιταγών που απορρέουν από την αρχή της ασφάλειας δικαίου.

79. Εν συνεχεία, επιβάλλεται η υπόμνηση ότι η μεταβατική περίοδος που ορίζεται με το άρθρο 25, παράγραφος 6, της GlüStV συνοδεύεται από σημαντικούς όρους και επιταγές. Πρώτον, η εν λόγω μεταβατική περίοδος ισχύει αποκλειστικώς για τα λαχεία και όχι για τα αθλητικά στοιχήματα, των οποίων η διοργάνωση και η πρακτορεία μέσω διαδικτύου απαγορεύονται από της ενάρξεως ισχύος της GlüStV, λόγω της ειδικής επικινδυνότητάς τους. Δεύτερον, η επί μεταβατική περίοδο ισχύουσα άδεια για προσφορά λαχείων στο διαδίκτυο υπόκειται σε διαφόρους όρους και περιορισμούς με σκοπό την πρόληψη των κινδύνων που το συγκεκριμένο είδος παιγνίου δύναται να συνεπάγεται. Ενδεικτικώς, η εν λόγω διάταξη προβλέπει την παροχή εγγυήσεων για αποκλεισμό των ανηλίκων και των παικτών των οποίων η συμμετοχή σε τέτοιου είδους παίγνια απαγορεύεται, περιορίζει το ύψος του διακυβεύματος σε 1 000 ευρώ μηνιαίως και απαγορεύει την πίστωση καθώς και τη διαδραστική συμμετοχή με δημοσίευση των αποτελεσμάτων σε πραγματικό χρόνο.

80. Εν κατακλείδι, όπως διευκρινίζεται με την απόφαση περί παραπομπής, η εισαχθείσα με την GlüStV μεταβατική διάταξη συνιστά

40 — Απόφαση της 3ης Σεπτεμβρίου 2008, C-402/05 P και C-415/05 P, Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 2008, σ. I-6351, σκέψεις 373 επ.). Το Δικαστήριο προβαίνει σε αναλογική εφαρμογή της εν λόγω διατάξεως στο πλαίσιο αιτήσεων εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, καθώς και επί του συνόλου των πράξεων παράγωγου δικαίου: βλ., συναφώς, αποφάσεις της 15ης Οκτωβρίου 1980, 4/79, Providence agricole de la Champagne (Συλλογή τόμος 1980/III, σ. 95, σκέψεις 45 και 46), καθώς και της 5ης Ιουλίου 1995, C-21/94, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1995, σ. I-1827, σκέψεις 29 έως 32). Απομένει να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αν η εφαρμογή της εν λόγω διατάξεως είναι δυνατή και στην περίπτωση κανόνων του εθνικού δικαίου οι οποίοι αντιβαίνουν σε απευθείας εφαρμοστέα διάταξη του δικαίου της Ένωσης, ερώτημα το οποίο υποβλήθηκε στο Δικαστήριο στο πλαίσιο της υποθέσεως Winner Wetten (C-409/06), η οποία εκκρεμεί επί του παρόντος ενώπιόν του. Με τις προτάσεις που ανέπτυξε την 26η Ιανουαρίου 2010, ο γενικός εισαγγελέας Y. Bot έχει ήδη δώσει αρνητική απάντηση στο ερώτημα αυτό.

αντιστάθμισμα χάριν δίκαιης ρυθμίσεως, το οποίο συνάδει προς τις επιταγές περί προστασίας της νεότητας και των παικτών. Για τους λόγους αυτούς, εκτιμώ ότι η πρόβλεψη μιας τέτοιας διατάξεως δεν είναι ανακόλουθη προς την απαγόρευση του παιγνίου στο διαδίκτυο, δεδομένου ότι σκοπός της εν λόγω διατάξεως είναι η διευκόλυνση της μεταβάσεως στο νέο νομικό πλαίσιο κατά τρόπο ο οποίος να συνάδει όσο το δυνατό περισσότερο με τους επιδιωκόμενους σκοπούς γενικού συμφέροντος και με την αρχή της ασφάλειας δικαίου.

IX — Πρόταση

81. Συνακολούθως προς τις προεκτεθείσες σκέψεις, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει τις ακόλουθες απαντήσεις στα υποβληθέντα από το Schleswig Holsteinisches Verwaltungsgericht προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Το άρθρο 49 ΕΚ έχει την έννοια ότι η επίκληση της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών προϋποθέτει ότι η χορηγούμενη από το κράτος μέλος εγκαταστάσεως άδεια επιτρέπει στον παρέχοντα την υπηρεσία να προσφέρει στο εν λόγω κράτος μέλος την υπηρεσία αυτή. Εντούτοις, η αμοιβαία αναγνώριση των αδειών στον τομέα των τυχηρών παιγνίων δεν είναι εφικτή στο παρόν στάδιο εξελίξεως του δικαίου της Ένωσης.

2) Το άρθρο 49 ΕΚ επιτρέπει κρατικό μονοπώλιο στον τομέα της διοργανώσεως αθλητικών στοιχημάτων και λαχείων, για την επιβολή του οποίου προβάλλεται ως κύριος λόγος ο σκοπός προλήψεως του κινδύνου εξαρτήσεως από τα τυχηρά παίγνια, ακόμη και όταν το εν λόγω κράτος μέλος επιτρέπει να παρέχονται από ιδιώτες άλλα τυχηρά παίγνια που ενέχουν σημαντική πιθανότητα κινδύνου εξαρτήσεως, εφόσον οι δημόσιες αρχές ασκούν έως ένα βαθμό έλεγχο επί των επιχειρηματιών και εφόσον η προσφορά των παιγνίων που αποτελούν αντικείμενο του μονοπωλίου εμφανίζεται περιορισμένη σε σχέση με εκείνη στην οποία θα προέβαινε ιδιώτης. Αν οι προϋποθέσεις αυτές πληρούνται, δεν αποκλείεται η εφαρμογή συνεπούς και συστηματικής, κατά την έννοια της νομολογίας,

πολιτικής στον τομέα των τυχηρών παιγνίων. Απόκειται στον εθνικό δικαστή να εξακριβώσει αν οι εν λόγω προϋποθέσεις πληρούνται.

Η κατανομή των νομοθετικών αρμοδιοτήτων στον τομέα των τυχηρών παιγνίων μεταξύ του ομοσπονδιακού κράτους και των ομόσπονδων κρατών δεν διακυβεύει, αυτή καθ' εαυτήν, τη συνοχή της εθνικής πολιτικής που αποτελεί αντικείμενο της αναλύσεως (η οποία χρήζει σφαιρικής θεωρήσεως σε εθνικό επίπεδο), πλην όμως δεν μπορεί να προβληθεί προς δικαιολόγηση ενδεχόμενων ανακολουθιών.

3) Το άρθρο 49 ΕΚ έχει την έννοια ότι δεν απαγορεύει εθνική κανονιστική ρύθμιση η οποία καταλείπει στη διακριτική ευχέρεια της αρμόδιας αρχής τη χορήγηση αδείας για τη διοργάνωση και πρακτορεία τυχηρών παιγνίων, εφόσον η προς τούτο προβλεπόμενη διαδικασία είναι αντικειμενική και διαφανής, δεν συνεπάγεται διακρίσεις και παρέχει τη δυνατότητα ένδικης προσβολής της αποφάσεως που λαμβάνεται.

4) Το άρθρο 49 ΕΚ έχει την έννοια ότι δεν αποκλείει εθνική κανονιστική ρύθμιση η οποία απαγορεύει τη διοργάνωση και την πρακτορεία δημοσίων τυχηρών παιγνίων στο διαδίκτυο, εφόσον το μέτρο είναι συνεπές και ανάλογο προς τον σκοπό γενικού συμφέροντος που προβάλλεται προς δικαιολόγηση της απαγορεύσεως και παρά το γεγονός ότι, ταυτοχρόνως, αυτή επιτρέπει, υπό τον όρο τηρήσεως των διατάξεων περί προστασίας των νέων και των παικτών, τη διοργάνωση και την πρακτορεία των εν λόγω παιγνίων στο διαδίκτυο, χάριν της δίκαιης μεταχειρίσεως, ιδίως, των προσώπων που μέχρι τούδε προσέφεραν τις υπηρεσίες τους αποκλειστικώς μέσω διαδικτύου.»