ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (όγδοο τμήμα)

της 30ής Ιουνίου 2011 *

Στην υπόθεση C-212/08,

με αντικείμενο αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ, που υπέβαλε το Conseil d'État (Γαλλία) με απόφαση της 9ης Μαΐου 2008, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 21 Μαΐου 2008, στο πλαίσιο της δίκης

Zeturf Ltd

κατά

Premier ministre,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (όγδοο τμήμα),

συγκείμενο από τους K. Schiemann (εισηγητή), πρόεδρο τμήματος, C. Toader και A. Prechal, δικαστές,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

γενικός εισαγγελέας: N. Jääskinen
γραμματέας: R. Şereş, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 8ης Δεκεμβρίου 2010,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

— η Zeturf Ltd, εκπροσωπούμενη από τους O. Delgrange και M. Riedel, avocats,

— ο όμιλος οικονομικού σκοπού Pari Mutuel Urbain, εκπροσωπούμενος από τους P. de Montalembert, P. Pagès και C.-L. Saumon, avocats,

— η Γαλλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τις E. Belliard και N. Rouam καθώς και από τους G. de Bergues και B. Messmer,

— η Βελγική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τις C. Pochet και L. Van den Broeck, επικουρούμενες από τον P. Vlæminck, advocaat,

— η Γερμανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους M. Lumma και B. Klein,

— η Ελληνική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τις Ε.-Μ. Μαμούνα, Μ. Τασσοπούλου και Γ. Παπαδάκη,

— η Μαλτέζικη Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την A. Buhagiar καθώς και από τους S. Camilleri και J. Borg,

— η Πορτογαλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους L. Inez Fernandes και P. Mateus Calado,

— η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από την C. Vrignon και τον E. Traversa,

κατόπιν της αποφάσεως που έλαβε, αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία των άρθρων 49 ΕΚ και 50 ΕΚ.

2 Η ως άνω αίτηση υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ της Zeturf Ltd (στο εξής: Zeturf), εταιρίας μαλτέζικου δικαίου, και του Γάλλου Πρωθυπουργού όσον αφορά τη σιωπηρή άρνησή του να καταργήσει τα εθνικά μέτρα που συνίσταντο στην παραχώρηση στον όμιλο οικονομικού σκοπού Pari Mutuel Urbain (στο εξής: PMU) μονοπωλίου για τη διαχείριση, στη Γαλλία, των ιπποδρομιακών στοιχημάτων εκτός ιπποδρομίου.

Το νομικό πλαίσιο

Η νομοθεσία της Ένωσης

3 Η οδηγία 90/428/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1900, σχετικά με το εμπόριο [ιππιδών] που προορίζονται για αγώνες και με τους όρους συμμετοχής στους αγώνες αυτούς (ΕΕ L 224, σ. 60), έχει, σύμφωνα με τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη αυτής, ως σκοπό τον καθορισμό, σε κοινοτικό επίπεδο, των κανόνων σχετικά με το ενδοκοινοτικό εμπόριο ιππιδών που προορίζονται για αγώνες.

4 Η πέμπτη αιτιολογική σκέψη της εν λόγω οδηγίας έχει ως εξής:

«[εκτιμώντας] ότι το εμπόριο [ιππιδών] που προορίζονται για αγώνες και η συμμετοχή στους αγώνες αυτούς, μπορούν να διακυβευθούν από τις διαφορές που υπάρχουν στους κανόνες που αφορούν τη χρησιμοποίηση ενός ποσοστού του ποσού των επάθλων και των κερδών για τη διαφύλαξη, την προώθηση και τη βελτίωση της εκτροφής τους στα κράτη μέλη […]».

5 Το άρθρο 1 της ίδιας οδηγίας ορίζει ότι η οδηγία αυτή «θεσπίζει τους όρους για το εμπόριο [ιππιδών] που προορίζονται για αγώνες και τους όρους συμμετοχής των [ιππιδών] στους αγώνες αυτούς».

6 Κατά το άρθρο 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 90/428, «νοείται ως “αγώνας” κάθε ιππικός αγώνας».

7 Το άρθρο 3 της εν λόγω οδηγίας απαγορεύει κάθε διάκριση, όσον αφορά τους κανόνες που διέπουν τους αγώνες, εις βάρος των ιππιδών που είναι καταχωρισμένες σε άλλο κράτος μέλος ή κατάγονται από κράτος μέλος άλλο από αυτό στο οποίο διοργανώνεται ο αγώνας.

8 Το άρθρο 4 της ίδιας οδηγίας ορίζει:

«1. Οι υποχρεώσεις που αναφέρει το άρθρο 3 αφορούν, ιδίως:

[...]

γ) τα έπαθλα ή τα κέρδη που ενδεχομένως απορρέουν από τον αγώνα.

2. Εντούτοις:

[...]

— τα κράτη μέλη εξουσιοδοτούνται να επιφυλάσσουν για κάθε αγώνα ή είδος αγώνα, μέσω των επίσημα αναγνωρισμένων ή εγκεκριμένων για το σκοπό αυτό οργανισμών, ένα ποσοστό του συνολικού ποσού των αναφερομένων στο στοιχείο γ) της παραγράφου 1 επάθλων ή κερδών για τη διαφύλαξη, την προώθηση και τη βελτίωση της ιπποτροφίας.

[…]»

Η εθνική νομοθεσία

Η διοργάνωση των ιπποδρομιών

9 Το άρθρο 1 του γαλλικού νόμου της 2ας Ιουνίου 1891, που έχει ως αντικείμενο τη ρύθμιση της παροχής αδείας για τη διεξαγωγή ιπποδρομιών και της λειτουργίας τους (*Bulletin des lois* 1891, αριθ. 23707), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο της διαφοράς της κύριας δίκης (στο εξής: νόμος του 1891), προβλέπει τα εξής:

«Δεν είναι δυνατό να πραγματοποιηθεί έναρξη λειτουργίας κανενός ιπποδρομίου, αν δεν έχει προηγουμένως ληφθεί άδεια εκ μέρους του Υπουργού Γεωργίας.»

10 Το άρθρο 2 του νόμου του 1891 ορίζει:

«Επιτρέπεται μόνον η διεξαγωγή ιπποδρομιών που έχουν ως αποκλειστικό σκοπό τη βελτίωση του οικείου τύπου αλόγων και που διοργανώνονται από εταιρίες των οποίων το καταστατικό εγκρίθηκε από τον Υπουργό Γεωργίας, κατόπιν γνωμοδοτήσεως του ανωτάτου συμβουλίου ιπποφορβείων.»

11 Το άρθρο 1 του κανονιστικού διατάγματος 97-456, της 5ης Μαΐου 1997, σχετικά με τις εταιρίες ιπποδρομιών και το αμοιβαίο στοίχημα (*JORF* της 8ης Μαΐου 1997, σ. 7012), όπως ίσχυε κατά τον χρόνο της διαφοράς της κύριας δίκης (στο εξής: κανονιστικό διάταγμα του 1997), έχει ως εξής:

«Οι εταιρίες ιπποδρομιών διέπονται από τις διατάξεις του νόμου της 1ης Ιουλίου 1901 σχετικά με τη σύμβαση για την ίδρυση ενώσεως προσώπων, στο μέτρο που οι εν λόγω διατάξεις δεν αντιβαίνουν σε αυτές του νόμου [του 1891] και των κανονιστικών αποφάσεων που εκδόθηκαν προς εφαρμογή του.

Οι εταιρίες ιπποδρομιών έχουν ως αντικείμενο τη διοργάνωση των ιπποδρομιών και των δραστηριοτήτων οι οποίες συνδέονται άμεσα με το εν λόγω αντικείμενο ή για την άσκηση των οποίων έχουν εξουσιοδοτηθεί εκ του νόμου.

Το καταστατικό των εταιριών εγκρίνεται από τον Υπουργό Γεωργίας και πρέπει να πληροί, ιδίως, τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στον παρόντα τίτλο. Το καταστατικό των εταιριών ιπποδρομιών […] πρέπει να συνάδει προς τα υποδείγματα καταστατικού που έχουν προσδιοριστεί από τον Υπουργό.»

12 Κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης, οι εταιρίες ιπποδρομιών όφειλαν να υποβάλουν στον Υπουργό Γεωργίας καταστατικό που να συνάδει προς τα υποδείγματα καταστατικού που εμφαίνονται στο παράρτημα της κανονιστικής αποφάσεως της 26ης Δεκεμβρίου 1997 σχετικά με τα υποδείγματα καταστατικού των εταιριών ιπποδρομιών (*JORF* της 14ης Φεβρουαρίου 1998, σ. 2344).

13 Το άρθρο 3 του κανονιστικού διατάγματος του 1997 προβλέπει τα εξής:

«Η άδεια για τη διοργάνωση ιπποδρομιών χορηγείται για ένα έτος, κατόπιν γνώμης του νομάρχη, από τον Υπουργό Γεωργίας· η εν λόγω άδεια μπορεί να ανακαλείται, προ της κανονικής λήξεως της ισχύος της, από εταιρίες οι οποίες δεν τήρησαν νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις ή οι οποίες παρέβησαν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το καταστατικό τους.

Το καταστατικό πρέπει να προβλέπει ότι μια εταιρία ιπποδρομιών, στην οποία δεν χορηγήθηκε άδεια για τη διοργάνωση ιπποδρομιών επί τρία συναπτά έτη, λύεται αυτοδικαίως.»

Η διοργάνωση των ιπποδρομιακών στοιχημάτων

14 Τα ιπποδρομιακά στοιχήματα κατ' αρχήν απαγορεύονται δυνάμει του άρθρου 4 του νόμου του 1891, δυνάμει του οποίου όποιος, σε οποιονδήποτε τόπο και υπό οποιαδήποτε μορφή, προτείνει τη λήψη ιπποδρομιακών στοιχημάτων ή λαμβάνει τέτοια στοιχήματα, είτε άμεσα είτε μέσω διαμεσολαβητή, τιμωρείται με φυλάκιση και πρόστιμο.

15 Ωστόσο, το Δημόσιο επιτρέπει σε ορισμένες εταιρίες ιπποδρομιών να διοργανώνουν ιπποδρομιακά στοιχήματα. Έτσι, το άρθρο 5, πρώτο εδάφιο, του νόμου του 1891 ορίζει:

«[...] οι εταιρίες που πληρούν τις προβλεπόμενες από το άρθρο 2 προϋποθέσεις μπορούν, βάσει ειδικής αδείας δυναμένης να ανακληθεί ανά πάσα στιγμή από τον Υπουργό Γεωργίας και μέσω πάγιας παρακρατήσεως που διενεργείται υπέρ των τοπικών αγαθοεργών ιδρυμάτων και υπέρ του κλάδου της εκτροφής ίππων, να διοργανώνουν το αμοιβαίο στοίχημα, χωρίς όμως η άδεια αυτή να αναιρεί τις λοιπές διατάξεις του άρθρου 4.»

16 Ως προς την εν λόγω προσφερόμενη στις εταιρίες ιπποδρομιών δυνατότητα να διοργανώνουν ιπποδρομιακά στοιχήματα, το άρθρο 27 του κανονιστικού διατάγματος του 1997 καθιερώνει μονοπώλιο υπέρ του PMU, όσον αφορά την αποδοχή στοιχημάτων εκτός ιπποδρομίου, ως εξής:

«Οι εταιρίες ιπποδρομιών που έχουν λάβει άδεια για τη διοργάνωση του αμοιβαίου στοιχήματος εκτός ιπποδρομίου, υπό τις προϋποθέσεις που καθορίζονται στο άρθρο 5 του προαναφερθέντος νόμου [του 1891], αναθέτουν τη διαχείριση του εν λόγω αμοιβαίου στοιχήματος, για λογαριασμό τους, σε έναν όμιλο οικονομικού σκοπού τον οποίο συγκροτούν μεταξύ αλλήλων υπό τις προϋποθέσεις που καθορίζονται στο προαναφερθέν νομοθετικό διάταγμα της 23ης Σεπτεμβρίου 1967. Το καταστατικό του οργανισμού αυτού, ο οποίος φέρει την επωνυμία Pari mutuel urbain (PMU), εγκρίνεται από τον Υπουργό Γεωργίας και τον Υπουργό που είναι αρμόδιος για τον προϋπολογισμό.

Οι μητρικές εταιρίες που ορίζονται στο άρθρο 2 μπορούν, επίσης, να αναθέτουν στον ως άνω όμιλο οικονομικού σκοπού τη διαχείριση, για λογαριασμό τους, του αμοιβαίου στοιχήματος στα δικά τους ιπποδρόμια.

Όταν ο ως άνω όμιλος οικονομικού σκοπού παρέχει σε ιδιώτες άδεια για την εκμετάλλευση σημείων καταχωρίσεως στοιχημάτων, η εν λόγω παροχή αδείας πρέπει να γίνεται κατόπιν έρευνας και σύμφωνης γνώμης του Υπουργού Εσωτερικών.»

17 Η κανονιστική απόφαση της 13ης Σεπτεμβρίου 1985, περί του κανονισμού λειτουργίας του αμοιβαίου στοιχήματος (*JORF* της 18ης Σεπτεμβρίου 1985, σ. 10714), όπως τροποποιήθηκε με την κανονιστική απόφαση της 29ης Αυγούστου 2001 (*JORF* της 28ης Σεπτεμβρίου 2001, σ. 15333, στο εξής: κανονιστική απόφαση του 1985), προβλέπει επιπροσθέτως τη δυνατότητα συνομολογήσεως στοιχημάτων μέσω Διαδικτύου. Η ιστοσελίδα του PMU στο Διαδίκτυο αποτελεί μία από τις πέντε μεγαλύτερες ιστοσελίδες εμπορικού περιεχομένου στη Γαλλία.

Η οργάνωση του PMU και η οριοθέτηση των δραστηριοτήτων του

18 Το άρθρο 3 του καταστατικού του PMU προβλέπει τα εξής:

«Ο [PMU] έχει ως σκοπό να θέτει σε λειτουργία, προς όφελος κάθε μίας από τις εταιρίες ιπποδρομιών που αποτελούν μέλη του [PMU], ένα σύνολο τεχνικών, διοικητικών, νομικών και οικονομικών μέσων καθώς και μέσων σε επίπεδο ανθρώπινου δυναμικού, τα οποία είναι αναγκαία για την πάγια και αδιάλειπτη λειτουργία του αμοιβαίου στοιχήματος εκτός ιπποδρομίου καθώς και εντός των ιπποδρομίων των μητρικών εταιριών όσον αφορά το σύνολο ή ένα μέρος των ιπποδρομιακών εκδηλώσεων που διοργανώνουν.

Ο [PMU] δύναται να αναλαμβάνει και να ασκεί τη διαχείριση όλων των μεριδίων σε εταιρίες, σε ομίλους ή σε γαλλικά ή αλλοδαπά νομικά πρόσωπα που μετέχουν, στη Γαλλία ή στην αλλοδαπή, άμεσα ή έμμεσα, στη διοργάνωση του αμοιβαίου στοιχήματος καθώς και σε οποιαδήποτε υπηρεσία που σχετίζεται με την εν λόγω δραστηριότητα.

Ο [PMU] αναλαμβάνει κάθε πρόσθετη και αμέσως επωφελή δραστηριότητα για την εκπλήρωση του κύριου σκοπού του.

Όπως και ο σκοπός κάθε μίας από τις εταιρίες που αποτελούν μέλη του, ο σκοπός του [PMU] είναι αφιλοκερδής και έχει μη κερδοσκοπικό χαρακτήρα καθώς και αστικό χαρακτήρα.»

19 Το άρθρο 29 του κανονιστικού διατάγματος του 1997 ορίζει τα εξής όσον αφορά τη σύνθεση του διοικητικού συμβουλίου του PMU:

«Ο [PMU] διοικείται από δεκαμελές συμβούλιο του οποίου τα μέλη διορίζονται από τη συνέλευση:

ο πρόεδρος-γενικός διευθυντής του [PMU] ο οποίος, προταθείς από τις εταιρίες που αποτελούν μέλη του [PMU], μπορεί να είναι και πρόσωπο που δεν αποτελεί μέλος της συνελεύσεως και του οποίου ο διορισμός πρέπει να εγκριθεί από τον Υπουργό Γεωργίας και από τον Υπουργό που είναι αρμόδιος για τον προϋπολογισμό·

ο αναπληρωτής γενικός διευθυντής, ο οποίος προτείνεται από τον πρόεδρο και του οποίου ο διορισμός πρέπει να εγκριθεί από τον Υπουργό Γεωργίας και από τον Υπουργό που είναι αρμόδιος για τον προϋπολογισμό·

τέσσερις εκπρόσωποι των εταιριών που αποτελούν μέλη του [PMU]·

Τέσσερις εκπρόσωποι του Δημοσίου, εκ των οποίων οι δύο προτείνονται από τον Υπουργό Γεωργίας και οι δύο προτείνονται από τον Υπουργό που είναι αρμόδιος για τον προϋπολογισμό.

Η θητεία του προέδρου-γενικού διευθυντή του [PMU] είναι τετραετής με δυνατότητα ανανεώσεως. Η θητεία του αναπληρωτή γενικού διευθυντή λήγει ταυτοχρόνως με αυτήν του προέδρου-γενικού διευθυντή που τον πρότεινε.

Κατά τις συνεδριάσεις του διοικητικού συμβουλίου, κάθε μέλος διαθέτει μία ψήφο· ωστόσο, η ψήφος του προέδρου-γενικού διευθυντή υπερισχύει σε περίπτωση ισοψηφίας. Ο ορκωτός ελεγκτής του Δημοσίου και ο κυβερνητικός επίτροπος παρίστανται στις συσκέψεις του διοικητικού συμβουλίου, χωρίς να μετέχουν στις ψηφοφορίες.»

20 Το άρθρο 40 του κανονιστικού διατάγματος του 1997 προβλέπει έλεγχο των ιπποδρομιών και των ιπποδρομιακών στοιχημάτων, ως εξής:

«Ο έλεγχος και η εποπτεία των ιπποδρομιών και του αμοιβαίου στοιχήματος ασκούνται από κοινού από τους υπαλλήλους της διευθύνσεως αγροτικών εκτάσεων και δασών του Υπουργείου Γεωργίας, από τους μονίμους υπαλλήλους της αρμόδιας για τις ιπποδρομίες υπηρεσίας της αστυνομίας, που υπάγεται στο Υπουργείο Εσωτερικών, και από τους ανώτατους λογιστές του Δημόσιου Ταμείου ή τους εκπροσώπους τους.

Οι υπάλληλοι που είναι επιφορτισμένοι με τον έλεγχο και την εποπτεία των ιπποδρομιών και του αμοιβαίου στοιχήματος μπορούν να ζητούν την προσκόμιση όλων των εγγράφων και των αποδεικτικών στοιχείων που σχετίζονται με τις δραστηριότητες αυτές. Οι εν λόγω υπάλληλοι έχουν πρόσβαση πριν, κατά τη διάρκεια και μετά τις ιπποδρομίες σε όλα τα κτίρια και σε όλες τις εγκαταστάσεις όπου διεξάγονται η συνομολόγηση και η συγκέντρωση στοιχημάτων εντός και εκτός ιπποδρομίων. [...]»

21 Όσον αφορά τις λεπτομέρειες και τα είδη στοιχημάτων που μπορεί να προτείνει ο PMU, το άρθρο 39 του κανονιστικού διατάγματος του 1997 ορίζει:

«Ο κανονισμός λειτουργίας του αμοιβαίου στοιχήματος καταρτίζεται από τον Υπουργό Γεωργίας και τον Υπουργό που είναι αρμόδιος για τον προϋπολογισμό, κατόπιν προτάσεως του [PMU] και μετά τη διατύπωση γνώμης εκ μέρους του Υπουργού Εσωτερικών. Ο κανονισμός αυτός δημοσιεύεται στην *Επίσημη Εφημερίδα της Γαλλικής Δημοκρατίας*.»

22 Κατά το άρθρο 1 της κανονιστικής αποφάσεως του 1985:

«Τα στοιχήματα που αποτελούν αντικείμενο της παρούσας κανονιστικής αποφάσεως συνίστανται στην πρόβλεψη événement της σειράς τερματισμού μίας ή περισσότερων ιπποδρομιών που διοργανώνονται από εταιρίες, οι οποίες έχουν λάβει σχετική εξουσιοδότηση από τον Υπουργό Γεωργίας, σε ιπποδρόμια ως προς τα οποία έχει χορηγηθεί άδεια λειτουργίας, λαμβανομένου υπόψη ότι η διεξαγωγή των ιπποδρομιακών εκδηλώσεων διέπεται από τους διαφόρους κώδικες περί ιπποδρομιών.

Με απόφαση του Υπουργού Γεωργίας καθορίζονται, όσον αφορά κάθε εταιρία, τα είδη των επιτρεπομένων στοιχημάτων.»

23 Το άρθρο 2, πρώτο εδάφιο, της κανονιστικής αποφάσεως του 1985 προβλέπει τα εξής:

«Το αμοιβαίο στοίχημα στηρίζεται στην αρχή ότι τα ποσά που τοποθετούν οι παίκτες των στοιχημάτων σε ένα συγκεκριμένο είδος στοιχήματος ανακατανέμονται μεταξύ των νικητών του ίδιου είδους στοιχήματος, κατόπιν των παρακρατήσεων που έχουν καθοριστεί από την ισχύουσα νομοθεσία.»

24 Το άρθρο 8, πρώτο εδάφιο, της κανονιστικής αποφάσεως του 1985 επιβεβαιώνει την αρχή της γενικής απαγορεύσεως των ιπποδρομιακών στοιχημάτων, ως εξής:

«Απαγορεύεται η συνομολόγηση ή η αποδοχή στοιχημάτων επί των ιπποδρομιών που διοργανώνονται στη Γαλλία, εκτός αν η συνομολόγηση ή η αποδοχή των εν λόγω στοιχημάτων διεξάγεται μέσω των υπηρεσιών του οργανισμού του γαλλικού αμοιβαίου στοιχήματος.»

25 Τα χρηματικά ποσά που τοποθετούνται στα στοιχήματα που συνομολογούνται μέσω του PMU ανακατανέμονται στους παίκτες των στοιχημάτων μέχρι ποσοστού 74 % περίπου. Ένα ποσοστό της τάξεως του 12 % παρακρατείται από το Δημόσιο, περίπου το 8 % διατίθεται υπέρ του κλάδου δραστηριοτήτων που σχετίζονται με τους ίππους και ένα ποσοστό της τάξεως του 5 % καλύπτει τις δαπάνες για τη συλλογή και την επεξεργασία των στοιχημάτων από τον PMU.

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

26 Η Zeturf είναι μια εταιρία η οποία παρέχει υπηρεσίες σχετικές με ιπποδρομιακά στοιχήματα μέσω Διαδικτύου. Η εν λόγω εταιρία έχει άδεια εκμεταλλεύσεως χορηγηθείσα από τη μαλτέζικη ρυθμιστική αρχή σχετικά με τον τομέα των τυχηρών παιγνίων και προτείνει, μεταξύ άλλων, στοιχήματα επί γαλλικών ιπποδρομιών μέσω της ιστοσελίδας της στο Διαδίκτυο.

27 Στις 18 Ιουλίου 2005, η Zeturf υπέβαλε αίτηση στον Υπουργό Γεωργίας, η οποία αποσκοπούσε στην κατάργηση του άρθρου 27 του κανονιστικού διατάγματος του 1997, ιδίως δε του πρώτου εδαφίου του άρθρου αυτού, που παραχωρεί στον PMU μονοπώλιο για τη διαχείριση των ιπποδρομιακών στοιχημάτων εκτός ιπποδρομίου.

28 Δεδομένου ότι ο εν λόγω υπουργός δεν έδωσε απάντηση στην ως άνω αίτηση, προέκυψε σιωπηρή απορριπτική απόφαση, την οποία προσέβαλε η Zeturf ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου. Η εν λόγω εταιρία ζήτησε, επίσης, από το αιτούν δικαστήριο να υποχρεώσει τον Πρωθυπουργό και τον Υπουργό Γεωργίας, έναντι απειλής χρηματικής ποινής ύψους 150 ευρώ για κάθε ημέρα καθυστερήσεως, μετά την κοινοποίηση της εκδοθησομένης αποφάσεως, να προβούν στην κατάργηση του πρώτου εδαφίου του εν λόγω άρθρου 27.

29 Η προσφυγή που άσκησε η Zeturf ενώπιον του Conseil d'État στηρίζεται, μεταξύ άλλων, σε παραβίαση της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών την οποία κατοχυρώνει το άρθρο 49 ΕΚ.

30 Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο διαπίστωσε ότι το άρθρο 27, πρώτο εδάφιο, του κανονιστικού διατάγματος του 1997 συνιστά περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών καθόσον είναι ικανό να περιορίσει, για τους παρέχοντες υπηρεσίες που είναι εγκατεστημένοι σε άλλο κράτος μέλος, πλην της Γαλλικής Δημοκρατίας, την εκμετάλλευση των ιπποδρομιακών στοιχημάτων εκτός ιπποδρομίου στη Γαλλία.

31 Ωστόσο, το αιτούν δικαστήριο αναγνωρίζει ότι ένας τέτοιος περιορισμός μπορεί να επιτραπεί δυνάμει των εισαγόντων παρέκκλιση μέτρων που προβλέπει η Συνθήκη ΕΚ ή να δικαιολογηθεί από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, εάν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις που επιβάλλει το δίκαιο της Ένωσης ως προς την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας.

32 Ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, η Zeturf υποστηρίζει, μεταξύ άλλων, ότι οι αρμόδιες εθνικές αρχές δεν απέδειξαν την ύπαρξη επιτακτικού λόγου γενικού συμφέροντος δικαιολογούντος τον εν λόγω περιορισμό ή ότι, αν υποτεθεί ότι μπορεί να αποδειχθεί η ύπαρξη ενός τέτοιου λόγου, ο περιορισμός αυτός δεν είναι ανάλογος προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς καθώς και ότι ο PMU ασκεί δυναμική εμπορική πολιτική που στηρίζεται στην παρότρυνση για συμμετοχή στα οικεία τυχηρά παίγνια και για πραγματοποίηση δαπανών, η οποία δεν συνάδει με τους σκοπούς της εφαρμοστέας εθνικής νομοθεσίας.

33 Αντιθέτως, οι προαναφερθείσες αρχές προβάλλουν, ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, ότι το μονοπώλιο που παραχωρήθηκε στον PMU έχει ως σκοπό την προστασία της κοινωνικής τάξεως, λαμβανομένων υπόψη των συνεπειών των παιγνίων επί των ατόμων και της κοινωνίας, και την προστασία της δημοσίας τάξεως, προς αποτροπή του ενδεχομένου χρησιμοποιήσεως των τυχηρών παιγνίων για εγκληματικούς σκοπούς ή για τη διάπραξη απατών, και ότι ένα τέτοιο μονοπώλιο συμβάλλει, επιπλέον, στην αγροτική ανάπτυξη διά της χρηματοδοτήσεως του κλάδου δραστηριοτήτων που σχετίζονται με τους ίππους. Εξάλλου, η αναπτυξιακή πολιτική του PMU δικαιολογείται από τον σκοπό της αποτελεσματικής περιστολής της τάσεως για παίγνια διά της προσφοράς ελκυστικών νόμιμων στοιχημάτων ώστε οι παίκτες να κατευθύνονται προς δραστηριότητες ασκούμενες κατόπιν αδείας και βάσει των προβλεπομένων από τον νόμο κανόνων.

34 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Conseil d'État αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα εξής προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχουν τα άρθρα [49 ΕΚ] και [50 ΕΚ] την έννοια ότι απαγορεύουν εθνική ρύθμιση η οποία καθιερώνει καθεστώς αποκλειστικότητας των ιπποδρομιακών στοιχημάτων εκτός ιπποδρομίου υπέρ ενός και μοναδικού επιχειρηματικού φορέα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα και η οποία, μολονότι εμφανίζεται ως πρόσφορη για την επίτευξη του σκοπού της καταπολεμήσεως της εγκληματικότητας και, ως εκ τούτου, της προστασίας της δημοσίας τάξεως κατά τρόπο αποτελεσματικότερο

απ' ό,τι διά της λήψεως λιγότερο περιοριστικών μέτρων, συνοδεύεται, για την εξουδετέρωση του κινδύνου εμφανίσεως κυκλωμάτων παράνομων παιγνίων και για την προσέλκυση των παικτών προς την εκ του νόμου προβλεπόμενη προσφορά, από δυναμική εμπορική πολιτική του επιχειρηματικού φορέα, η οποία, κατά συνέπεια, δεν επιτυγχάνει πλήρως τον σκοπό της μειώσεως των ευκαιριών συμμετοχής σε παίγνια;

2) Πρέπει, προς εκτίμηση του αν εθνική ρύθμιση όπως η ισχύουσα στη Γαλλία, η οποία καθιερώνει καθεστώς αποκλειστικότητας της διαχειρίσεως του αμοιβαίου στοιχήματος εκτός ιπποδρομίου υπέρ ενός και μοναδικού επιχειρηματικού φορέα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, αντίκειται στα άρθρα [49 ΕΚ] και [50 ΕΚ], να εκτιμώνται οι επιπτώσεις επί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών μόνον από την άποψη των περιορισμών που επιβάλλονται στην προσφορά ιπποδρομιακών στοιχημάτων μέσω Διαδικτύου ή πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το σύνολο του τομέα των ιπποδρομιακών στοιχημάτων, ανεξάρτητα από τη μορφή υπό την οποία αυτά προτείνονται στους παίκτες και υπό την οποία παρέχεται στους εν λόγω παίκτες πρόσβαση στα στοιχήματα αυτά;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

35 Όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 30 της παρούσας αποφάσεως, το αιτούν δικαστήριο διαπίστωσε ότι η γαλλική ρύθμιση σχετικά με τα ιπποδρομιακά στοιχήματα, η οποία είναι επίμαχη στην κύρια δίκη, συνιστά πρόσκομμα στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Επομένως, τα υποβληθέντα ερωτήματα αφορούν μόνον το κατά πόσον το εν λόγω πρόσκομμα είναι δικαιολογημένο ή όχι.

Επί του πρώτου ερωτήματος

36 Προκειμένου να δοθεί απάντηση στο πρώτο ερώτημα, πρέπει να εξετασθούν, πρώτον, οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες το άρθρο 49 ΕΚ επιτρέπει τη θέσπιση καθεστώτος αποκλειστικότητας για τη διοργάνωση των ιπποδρομιακών στοιχημάτων εκτός ιπποδρομίου υπέρ ενός και μοναδικού επιχειρηματικού φορέα, όπως είναι ο επίμαχος

στην κύρια δίκη, και, δεύτερον, πρέπει να εξετασθεί κατά πόσον η άσκηση δυναμικής εμπορικής πολιτικής, εκ μέρους του εν λόγω επιχειρηματικού φορέα που έχει τέτοιο αποκλειστικό δικαίωμα, μπορεί να συνάδει με τους επιδιωκόμενους από το εν λόγω καθεστώς αποκλειστικότητας σκοπούς.

Οι προϋποθέσεις θεσπίσεως καθεστώτος αποκλειστικότητας για τη διοργάνωση των ιπποδρομιακών στοιχημάτων

37 Εκ προοιμίου, πρέπει να υπομνηστεί ότι περιορισμός της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, όπως αυτός που διαπιστώθηκε από το αιτούν δικαστήριο, μπορεί να επιτραπεί βάσει των παρεκκλίσεων τις οποίες προβλέπουν ρητώς τα άρθρα 45 ΕΚ και 46 ΕΚ, που έχουν εν προκειμένω εφαρμογή δυνάμει του άρθρου 55 ΕΚ, ή να δικαιολογείται, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος (απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International, Συλλογή 2009, σ. I-7633, σκέψη 55).

38 Συγκεκριμένα, όσον αφορά λόγους που μπορούν να γίνουν δεκτοί προς δικαιολόγηση του ως άνω περιορισμού, το Δικαστήριο επεσήμανε ότι, συνολικώς θεωρούμενοι οι σκοποί τους οποίους επιδιώκουν οι θεσπιζόμενες στον τομέα των παιγνίων και των στοιχημάτων εθνικές νομοθεσίες συνδέονται συνήθως με την προστασία των αποδεκτών των συγκεκριμένων υπηρεσιών και, γενικότερα, των καταναλωτών, καθώς και με την προστασία της κοινωνικής τάξεως. Υπογράμμισε επίσης ότι τέτοιοι σκοποί περιλαμβάνονται στους επιτακτικούς εκείνους λόγους γενικού συμφέροντος, οι οποίοι μπορούν να δικαιολογούν περιορισμούς της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών (απόφαση της 8ης Σεπτμεβρίου 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 74 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

39 Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως τονίσει ότι οι ηθικής, θρησκευτικής ή πολιτιστικής φύσεως ιδιαιτερότητες, καθώς και οι ηθικώς και οικονομικώς επιζήμιες, για το άτομο και την κοινωνία, συνέπειες των παιγνίων και των στοιχημάτων μπορούν να δικαιολογήσουν την αναγνώριση υπέρ των εθνικών αρχών επαρκούς

εξουσίας εκτιμήσεως προκειμένου να καθορίζουν, σύμφωνα με τη δική τους κλίμακα αξιών, τις απαιτήσεις που συνεπάγεται η προστασία των καταναλωτών και της κοινωνικής τάξεως (απόφαση Stoß κ.λπ., προπαρατεθείσα, σκέψη 76 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

40 Συνεπώς, τα κράτη μέλη είναι, κατ' αρχήν, ελεύθερα να καθορίζουν τους σκοπούς της πολιτικής τους στον τομέα των τυχηρών παιγνίων και, ενδεχομένως, να προσδιορίζουν με ακρίβεια το επίπεδο της επιδιωκόμενης προστασίας (βλ., υπό το πνεύμα αυτό, απόφαση Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International, προπαρατεθείσα, σκέψη 59).

41 Κατά συνέπεια, κράτος μέλος το οποίο επιδιώκει την εξασφάλιση ενός ιδιαιτέρως υψηλού επιπέδου προστασίας μπορεί βασίμως να θεωρεί, όπως έχει δεχθεί το Δικαστήριο με τη νομολογία του, ότι μόνον η χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων σε έναν και μοναδικό οργανισμό που υπόκειται σε αυστηρό έλεγχο εκ μέρους των δημοσίων αρχών επιτρέπει στις εν λόγω αρχές να ελέγχουν τους κινδύνους που εγκυμονεί ο τομέας των τυχηρών παιγνίων και να επιδιώκουν την επίτευξη του σκοπού αποτροπής του ενδεχομένου ενθαρρύνσεως υποβολής σε υπερβολικά υψηλές δαπάνες για παίγνια και καταστολής της εξαρτήσεως από αυτά κατά αρκούντως αποτελεσματικό τρόπο (βλ., υπό το πνεύμα αυτό, απόφαση Stoß κ.λπ., προπαρατεθείσα, σκέψεις 81 και 83).

42 Οι εθνικές δημόσιες αρχές μπορούν πράγματι να θεωρούν ότι, δεδομένου ότι, ως ασκούσες τον έλεγχο επί του οργανισμού στον οποίο έχει ανατεθεί το μονοπώλιο, διαθέτουν πρόσθετα μέσα που τους επιτρέπουν να επηρεάζουν τη συμπεριφορά αυτού εκτός του πλαισίου ρυθμιστικών μηχανισμών και νομικών ελέγχων, έχουν τη δυνατότητα να διασφαλίζουν καλύτερο έλεγχο της προσφοράς τυχηρών παιγνίων και καλύτερες εγγυήσεις αποτελεσματικότητας κατά την εφαρμογή της πολιτικής τους από ό,τι σε περίπτωση που οι δραστηριότητες αυτές ασκούνταν από ιδιωτικές επιχειρήσεις υπό συνθήκες ανταγωνισμού, ακόμα και αν αυτές οι επιχειρήσεις υπόκεινται σε σύστημα εγκρίσεως και σε καθεστώς ελέγχου και κυρώσεων (απόφαση Stoß κ.λπ., προπαρατεθείσα, σκέψη 82).

43 Ωστόσο, γεγονός παραμένει ότι οι επιβαλλόμενοι περιορισμοί πρέπει να πληρούν τις απορρέουσες από τη νομολογία του Δικαστηρίου προϋποθέσεις περί της τηρήσεως της αρχής της αναλογικότητας, πράγμα το οποίο απόκειται στα εθνικά δικαστήρια να εξακριβώσουν (προπαρατεθείσες αποφάσεις Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International, σκέψεις 59 και 60, καθώς και Stoß κ.λπ., σκέψεις 77 και 78).

44 Στο πλαίσιο της υποθέσεως της κύριας δίκης και υπό το πρίσμα των παρατηρήσεων που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο, επιβάλλεται, συναφώς, η διατύπωση ορισμένων διευκρινίσεων σχετικά, αφενός, με την εξακρίβωση των επιδιωκομένων από την εθνική ρύθμιση σκοπών και, αφετέρου, με τον έλεγχο που πράγματι ασκούν οι δημόσιες αρχές επί του PMU.

— Επί των επιδιωκομένων από την εθνική ρύθμιση σκοπών

45 Από τη δικογραφία που διαβιβάσθηκε από το αιτούν δικαστήριο στο Δικαστήριο καθώς και από τις παρατηρήσεις της Γαλλικής Κυβερνήσεως ενώπιον του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η εθνική ρύθμιση επιδιώκει τρεις σκοπούς, εκ των οποίων οι δύο κυριότεροι είναι, αφενός, η καταπολέμηση της απάτης καθώς και της νομιμοποιήσεως εσόδων από παράνομες δραστηριότητες στον τομέα των ιπποδρομιακών στοιχημάτων και, αφετέρου, η προστασία της κοινωνικής τάξεως, λαμβανομένων υπόψη των συνεπειών των τυχηρών παιγνίων επί των ατόμων και της κοινωνίας. Ο τρίτος σκοπός, ο οποίος προβλήθηκε μόνον επικουρικώς από τον PMU και τη Γαλλική Κυβέρνηση, συνίσταται στη συμβολή στην αγροτική ανάπτυξη μέσω της χρηματοδοτήσεως του κλάδου δραστηριοτήτων που σχετίζονται με τους ίππους.

46 Οι δύο πρώτοι εκ των ως άνω σκοπών συγκαταλέγονται, όπως επισημάνθηκε στη σκέψη 38 της παρούσας αποφάσεως, μεταξύ εκείνων που έχουν αναγνωρισθεί ως δυνάμενοι να δικαιολογήσουν περιορισμούς της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των τυχηρών παιγνίων. Ωστόσο, όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 41 της αποφάσεως αυτής, η καθιέρωση ενός τόσο περιοριστικού μέτρου όσο το μονοπώλιο δικαιολογείται μόνον όταν επιδιώκεται η εξασφάλιση ενός ιδιαιτέρως υψηλού επιπέδου προστασίας, σε σχέση με τους εν λόγω σκοπούς.

47 Κατά συνέπεια, απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει αν οι εθνικές αρχές αποσκοπούσαν πράγματι, κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης, στην εξασφάλιση ενός ιδιαιτέρως υψηλού επιπέδου προστασίας και αν, με γνώμονα αυτό το επιδιωκόμενο επίπεδο προστασίας, η καθιέρωση μονοπωλίου μπορούσε όντως να θεωρηθεί αναγκαία.

48 Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να υπομνηστεί ότι απλώς και μόνον το γεγονός ότι η παροχή αδείας σε έναν ορισμένο αριθμό ιδιωτικών επιχειρήσεων και ο έλεγχος επί των επιχειρήσεων αυτών μπορούν να αποβούν επαχθέστεροι για τις εθνικές αρχές απ' ό,τι η άσκηση εποπτείας επί ενός και μοναδικού επιχειρηματικού φορέα δεν ασκεί επιρροή. Συγκεκριμένα, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η ύπαρξη διοικητικών δυσχερειών δεν αποτελεί λόγο ικανό να δικαιολογήσει την ύπαρξη προσκόμματος για μια θεμελιώδη ελευθερία που κατοχυρώνεται από το δίκαιο της Ένωσης (βλ., υπό το πνεύμα αυτό, αποφάσεις της 14ης Σεπτεμβρίου 2006, C-386/04, Centro di Musicologia Walter Stauffer, Συλλογή 2006, σ. I-8203, σκέψη 48, και της 27ης Ιανουαρίου 2009, C-318/07, Persche, Συλλογή 2009, σ. I-359, σκέψη 55).

49 Όσον αφορά το επιδιωκόμενο από τις εθνικές αρχές επίπεδο προστασίας, σε σχέση με τους προβαλλόμενους σκοπούς, η Zeturf υποστηρίζει, μεταξύ άλλων, ότι σημαντικά χρηματικά ποσά, τα οποία αποτελούν έσοδα από παράνομες δραστηριότητες, νομιμοποιούνται συνήθως μέσω εμπορίας νικηφόρων δελτίων του PMU, πράγμα το οποίο καθίσταται δυνατό μόνον επειδή τα στοιχήματα υποβάλλονται ανωνύμως στον PMU και, ως εκ τούτου, είναι αδύνατο να εντοπισθεί το πρόσωπο το οποίο μετέχει στο στοίχημα. Εξάλλου, η Zeturf προσθέτει ότι αυτή η τεχνική νομιμοποιήσεως εσόδων από παράνομες δραστηριότητες είναι πασίγνωστη και επιβεβαιώνεται από τις εκθέσεις δραστηριοτήτων της γαλλικής υπηρεσίας για την καταπολέμηση της νομιμοποιήσεως εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, η οποία αποκαλείται «Tracfin» και η οποία υπάγεται στον Υπουργό Οικονομίας, Οικονομικών και Απασχόλησης καθώς και στον Υπουργό που είναι αρμόδιος για τον προϋπολογισμό, τα δημόσια οικονομικά και τη δημόσια διοίκηση.

50 Εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξετάσει κατά πόσον οι ως άνω ισχυρισμοί είναι αποδεδειγμένοι και εάν η ενδεχόμενη ανοχή έναντι τέτοιων πρακτικών είναι συμβατή προς την επιδίωξη της επιτεύξεως ενός υψηλού επιπέδου προστασίας.

51 Όσον αφορά τον τρίτο σκοπό της επίμαχης στην κύρια δίκη ρυθμίσεως, ο οποίος προβλήθηκε επικουρικώς από τη Γαλλική Κυβέρνηση, διαπιστώνεται ότι η αγροτική ανάπτυξη, όπως αυτή προσδιορίσθηκε από την εν λόγω κυβέρνηση, μπορεί να εξομοιωθεί, στο πλαίσιο της υποθέσεως της κύριας δίκης, με τη χρηματοδότηση αφιλοκερδών ή γενικού συμφέροντος δραστηριοτήτων εντός του πλαισίου που έδωσε λαβή για την έκδοση της αποφάσεως της 24ης Μαρτίου 1994, C-275/92, Schindler (Συλλογή 1994, σ. I-1039).

52 Συναφώς, το Δικαστήριο έχει αποσαφηνίσει επανειλημμένως ότι, καίτοι δεν στερείται σημασίας το γεγονός ότι η παρακράτηση επί των εσόδων που προέρχονται από τα επιτρεπόμενα τυχηρά παίγνια μπορεί να συμβάλλει σημαντικά στη χρηματοδότηση τέτοιων δραστηριοτήτων, ο λόγος αυτός δεν μπορεί να συνιστά παρά παρεπόμενη ευεργετική συνέπεια και όχι την πραγματική αιτία της ακολουθούμενης περιοριστικής πολιτικής (βλ., υπό το πνεύμα αυτό, αποφάσεις Schindler, προπαρατεθείσα, σκέψη 60, και της 21ης Οκτωβρίου 1999, C-67/98, Zenatti, Συλλογή 1999, σ. I-7289, σκέψη 36). Συγκεκριμένα, κατά πάγια νομολογία, οι οικονομικοί λόγοι δεν περιλαμβάνονται στους λόγους που απαριθμούν τα άρθρα 45 ΕΚ καθώς και 46 ΕΚ και δεν συνιστούν επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος δυνάμενο να προβληθεί προς δικαιολόγηση περιορισμού της ελευθερίας εγκαταστάσεως ή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών (βλ., υπό το πνεύμα αυτό, αποφάσεις της 6ης Νοεμβρίου 2003, C-243/01, Gambelli κ.λπ., Συλλογή 2003, σ. I-13031, σκέψη 61 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, καθώς και της 6ης Οκτωβρίου 2009, C-153/08, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλογή 2009, σ. I-9735, σκέψη 43).

53 Εξ αυτών προκύπτει, κατά μείζονα λόγο, ότι ένας τέτοιος σκοπός δεν δικαιολογεί την καθιέρωση ενός τόσο περιοριστικού μέτρου όσο το μονοπώλιο. Κατά συνέπεια, ο επικουρικός σκοπός, κατά τον οποίο η καθιέρωση μονοπωλίου στον τομέα των ιπποδρομιακών στοιχημάτων εκτός ιπποδρομίου αποβλέπει στη συμβολή στην αγροτική ανάπτυξη, δεν μπορεί να αποτελέσει λόγο δικαιολογούντα περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών μέσω της επίμαχης στην κύρια δίκη εθνικής ρυθμίσεως.

54 Εξάλλου, διαπιστώνεται ότι, αντιθέτως προς ό,τι υποστηρίζει η Γαλλική Κυβέρνηση, το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 90/428 δεν επιτρέπει ούτε εμμέσως ούτε ρητώς τη διάθεση των προερχομένων από τα ιπποδρομιακά στοιχήματα εισπράξεων για τη διαφύλαξη, την προώθηση και τη βελτίωση της εκτροφής ιππιδών. Η οδηγία αυτή δεν έχει ως σκοπό τη θέσπιση ρυθμίσεως σχετικά με τα τυχηρά παίγνια που

συνδέονται με τις ιπποδρομίες. Η εν λόγω οδηγία αποσκοπεί μόνο στην εξάλειψη κάθε διακρίσεως εις βάρος των ίππων που είναι καταχωρισμένοι σε άλλο κράτος μέλος ή κατάγονται από κράτος μέλος άλλο από αυτό εντός του οποίου οι εν λόγω ίπποι μετέχουν σε αγώνες. Οι αγώνες αυτοί ορίζονται στο άρθρο 2, δεύτερο εδάφιο, της ίδιας οδηγίας, διάταξη στην οποία παραπέμπουν τα άρθρα 3 και 4 αυτής. Η αναγνωρισθείσα στα κράτη μέλη βάσει του εν λόγω άρθρου 4 δυνατότητα να επιφυλάσσουν ένα ποσοστό των επάθλων ή των κερδών που προκύπτουν από τους εν λόγω αγώνες αναφέρεται ρητώς στις προβλεπόμενες από το εν λόγω άρθρο 3 υποχρεώσεις. Επομένως, στο άρθρο 4, παράγραφος 2, της ως άνω οδηγίας γίνεται λόγος για τα κέρδη και για τα έπαθλα που αποκομίσθηκαν από τους ως άνω ίππους και όχι για τις εισπράξεις που προέρχονται από τα ιπποδρομιακά στοιχήματα τα οποία διοργανώνονται επ' ευκαιρία τέτοιων αγώνων.

— Επί του ελέγχου των δραστηριοτήτων του PMU

55 Όπως επισήμαναν ο PMU καθώς και η Γαλλική και η Πορτογαλική Κυβέρνηση, τα στοιχεία που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο και τα οποία συνοψίσθηκαν στις σκέψεις 19 έως 22 της παρούσας αποφάσεως, ιδίως όσον αφορά τη σύνθεση του διοικητικού συμβουλίου του PMU, τον έλεγχο και την εποπτεία των ιπποδρομιών και του αμοιβαίου στοιχήματος εκ μέρους δύο υπουργείων, αφενός, καθώς και τις λεπτομέρειες και τα είδη στοιχημάτων που προσφέρει ο PMU, αφετέρου, δίδουν την εντύπωση ότι καταδεικνύουν, υπό την επιφύλαξη εξακριβώσεως εκ μέρους του αιτούντος δικαστηρίου, ότι το επίμαχο στη διαφορά της κύριας δίκης σύστημα ελέγχου των στοιχημάτων είναι ανάλογο με αυτά που έδωσαν λαβή για την έκδοση της αποφάσεως της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, C-124/97, Läärä κ.λπ. (Συλλογή 1999, σ. I-6067), καθώς και της προαναφερθείσας αποφάσεως Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International.

56 Εάν τούτο όντως ισχύει, είναι καταφανές ότι υφίσταται ένας ιδιαιτέρως υψηλός βαθμός κρατικού ελέγχου επί της διοργανώσεως των ιπποδρομιακών στοιχημάτων. Συγκεκριμένα, το Δημόσιο ασκεί άμεσο έλεγχο επί της λειτουργίας του επιχειρηματικού φορέα που κατέχει αποκλειστικά δικαιώματα, επί της διοργανώσεως των εκδηλώσεων ως προς τις οποίες τοποθετούνται τα στοιχήματα, επί των ειδών των επιτρεπομένων στοιχημάτων και επί των διαύλων διανομής τους, συμπεριλαμβανομένης της αναλογίας των κερδών σε σχέση με τα χρηματικά ποσά που τοποθετούνται, καθώς και της διεξαγωγής και της εποπτείας των προβλεπομένων από τον νόμο δραστηριοτήτων. Επομένως, το αιτούν δικαστήριο μπορεί, κατ' αρχήν, να καταλήξει στη διαπίστωση ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη ρύθμιση είναι πρόσφορη για την επίτευξη του σκοπού της περιστολής των εγκληματικών δραστηριοτήτων και των ενεχουσών

απάτη δραστηριοτήτων που συνδέονται με τα τυχηρά παίγνια, καθώς και του σκοπού της προστασίας της κοινωνικής τάξεως, λαμβανομένων υπόψη των συνεπειών των τυχηρών παιγνίων επί των ατόμων και της κοινωνίας.

57 Ωστόσο, πρέπει να υπομνηστεί, στο πλαίσιο αυτό, ότι εθνική νομοθεσία είναι κατάλληλη να διασφαλίσει την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού μόνον αν σκοπεί πράγματι στην επίτευξή του κατά συνεπή και συστηματικό τρόπο (απόφαση της 10ης Μαρτίου 2009, C-169/07, Hartlauer, Συλλογή 2009, σ. I-1721, σκέψη 55).

58 Συναφώς, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι η καθιέρωση ενός τόσο περιοριστικού μέτρου όσο το μονοπώλιο πρέπει να συνοδεύεται από τη δημιουργία ενός κανονιστικού πλαισίου ικανού να εγγυηθεί ότι ο φορέας του εν λόγω μονοπωλίου θα είναι πράγματι σε θέση να επιδιώξει, κατά συνεπή και συστηματικό τρόπο, τον καθορισθέντα σκοπό, μέσω μιας προσφοράς υπολογιζόμενης ποσοτικώς και διαμορφούμενης ποιοτικώς σε συνάρτηση με τον εν λόγω σκοπό, καθώς και υποκείμενης σε αυστηρό έλεγχο εκ μέρους των δημοσίων αρχών (απόφαση Stoß κ.λπ., προπαρατεθείσα, σκέψη 83).

59 Συγκεκριμένα, μπορεί να γίνει δεκτό ότι μια ορισμένη σύγκρουση συμφερόντων υφίσταται όσον αφορά κάθε επιχειρηματικό φορέα, συμπεριλαμβανομένων αυτών που έχουν την ιδιότητα δημοσίου ή φιλανθρωπικού οργανισμού, μεταξύ της ανάγκης της αυξήσεως των εσόδων του και του σκοπού της μειώσεως των ευκαιριών συμμετοχής σε παίγνια. Ένας δημόσιος επιχειρηματικός φορέας ή ένας επιχειρηματικός φορέας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα ενδέχεται, όπως και κάθε ιδιώτης επιχειρηματίας, να δελεασθεί ώστε να επιδιώξει τη μεγιστοποίηση των εσόδων του καθώς και την ανάπτυξη της αγοράς των τυχηρών παιγνίων, εναντιούμενος, κατά τον τρόπο αυτό, στον σκοπό με τον οποίο επιδιώκεται η μείωση των ευκαιριών συμμετοχής σε παίγνια.

60 Τούτο ισχύει, ειδικότερα, οσάκις τα απορρέοντα έσοδα προορίζονται για την επίτευξη σκοπών που έχουν αναγνωρισθεί ως αποτελούντες σκοπούς γενικού συμφέροντος, λαμβανομένου υπόψη ότι ο επιχειρηματικός φορέας ενθαρρύνεται να αυξήσει τα απορρέοντα από τα τυχηρά παίγνια έσοδα προκειμένου να εκπληρώσει αποτελεσματικότερα τέτοιους σκοπούς. Η διάθεση των εσόδων για τους εν λόγω σκοπούς μπορεί, κατά τα λοιπά, να οδηγήσει σε μια κατάσταση στο πλαίσιο της οποίας είναι δύσκολο να αποποιηθεί ο οικείος φορέας τα χρηματικά ποσά που προκύπτουν από τα τυχηρά παίγνια, εφόσον η φυσική ροπή θα συνίστατο, σε μια τέτοια περίπτωση, στην αύξηση της προσφοράς τυχηρών παιγνίων και στην προσέλκυση νέων παικτών.

61 Οι ως άνω εκτιμήσεις ισχύουν, κατά μείζονα λόγο, σε περιπτώσεις στις οποίες ο ένας και μοναδικός επιχειρηματικός φορέας κατέχει, όπως συμβαίνει στην υπόθεση της κύριας δίκης, αποκλειστικά δικαιώματα τόσο ως προς τη διοργάνωση των ιπποδρομιών όσο και ως προς τα στοιχήματα που συνομολογούνται επί των ιπποδρομιών αυτών. Ο εν λόγω επιχειρηματικός φορέας βρίσκεται, επομένως, σε προνομιούχο θέση ώστε να αυξήσει, ενδεχομένως, τις σχετικές με τα στοιχήματα δραστηριότητες πολλαπλασιάζοντας τον αριθμό των εκδηλώσεων ως προς τις οποίες είναι δυνατή η συνομολόγηση στοιχημάτων.

62 Κατά συνέπεια, στο αιτούν δικαστήριο απόκειται να ελέγξει, ιδίως υπό το πρίσμα της εξελίξεως της αγοράς των τυχηρών παιγνίων στη Γαλλία, αν οι κρατικοί έλεγχοι στους οποίους υπόκεινται κατ' αρχήν οι δραστηριότητες του PMU τέθηκαν όντως σε λειτουργία προς επιδίωξη, κατά συνεπή και συστηματικό τρόπο, των σκοπών στους οποίους αποβλέπει η καθιέρωση του συστήματος αποκλειστικότητας υπέρ του PMU (βλ., υπό το πνεύμα αυτό, απόφαση της 3ης Ιουνίου 2010, C-258/08, Ladbrokes Betting & Gaming και Ladbrokes International, Συλλογή 2010, σ. I-4757, σκέψη 37).

63 Συναφώς, πρέπει να επισημανθεί ότι, στο πλαίσιο αυτό, η πτυχή η οποία τονίσθηκε ειδικότερα με το δεύτερο σκέλος του πρώτου ερωτήματος που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο και η οποία αφορά την εμπορική πολιτική που ακολουθεί ο PMU είναι, με βεβαιότητα, κρίσιμη για την εκτίμηση του τρόπου με τον οποίο επιδιώκεται η επίτευξη των εν λόγω σκοπών.

Επί της ασκήσεως δυναμικής εμπορικής πολιτικής

64 Το δεύτερο σκέλος του πρώτου ερωτήματος αφορά το ζήτημα του κατά πόσον η άσκηση δυναμικής εμπορικής πολιτικής, εκ μέρους ενός επιχειρηματικού φορέα που διαθέτει αποκλειστικό δικαίωμα για τη διοργάνωση των τυχηρών παιγνίων, μπορεί να θεωρηθεί συμβατή προς τις απαιτήσεις του άρθρου 49 ΕΚ.

65 Από την αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως καθώς και από τις παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο προκύπτει ότι η δυναμική εμπορική πολιτική, στην οποία αναφέρεται το αιτούν δικαστήριο, χαρακτηρίζεται από πλείονα στοιχεία. Ειδικότερα, δεν αμφισβητείται ότι ο PMU χρησιμοποιεί έντονη και διαρκώς αυξανόμενη διαφήμιση για την προώθηση των προϊόντων του, επίσης μέσω Διαδικτύου, και προβαίνει σε αύξηση του αριθμού των σημείων πωλήσεως στοιχημάτων και των προϊόντων που προσφέρονται στους παίκτες. Εξάλλου, ο PMU χρησιμοποιεί μια εμπορική στρατηγική που αποσκοπεί στην προσέλκυση νέου κύκλου προσώπων που να ενδιαφέρονται για τα προτεινόμενα παίγνια.

66 Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να υπομνηστεί, ευθύς εξαρχής, ότι, στο μέτρο που οι αρχές κράτους μέλους ενισχύουν και ενθαρρύνουν τους καταναλωτές να μετέχουν σε τυχηρά παίγνια με σκοπό την άντληση οφέλους για το δημόσιο ταμείο, οι αρχές του εν λόγω κράτους δεν μπορούν να επικαλούνται τη δημόσια κοινωνική τάξη, που απαιτεί τη μείωση των ευκαιριών συμμετοχής σε παίγνια, προς δικαιολόγηση προσκομμάτων για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (απόφαση Gambelli κ.λπ., προπαρατεθείσα, σκέψη 69).

67 Ωστόσο, το Δικαστήριο έκρινε ότι μια πολιτική ελεγχόμενης αναπτύξεως των σχετικών με τυχηρά παίγνια δραστηριοτήτων μπορεί να συνάδει με τον σκοπό της διοχετεύσεώς τους εντός ελεγχόμενων πλαισίων διά της προσελκύσεως όσων επιδίδονται σε απαγορευμένες δραστηριότητες παράνομων παιγνίων και στοιχημάτων σε δραστηριότητες ασκούμενες κατόπιν αδείας και βάσει των προβλεπόμενων από τον νόμο κανόνων. Συγκεκριμένα, μια τέτοια πολιτική μπορεί κάλλιστα να συνάδει τόσο με τον σκοπό της αποτροπής της εκμεταλλεύσεως των σχετικών με τυχηρά παίγνια δραστηριοτήτων για εγκληματικούς σκοπούς ή για απάτες όσο και με τον σκοπό της αποτροπής της ενθαρρύνσεως υποβολής σε υπερβολικά υψηλές δαπάνες για παίγνια και της περιστολής της εξαρτήσεως από αυτά, διά της προσελκύσεως των καταναλωτών προς την προερχόμενη από τον φορέα του κρατικού μονοπωλίου προσφορά, η οποία θεωρείται, συγχρόνως, ότι αποκλείει την ύπαρξη εγκληματικών στοιχείων και ότι καθιερώθηκε για την καλύτερη προστασία των καταναλωτών από υπερβολικά υψηλές δαπάνες και από την εξάρτηση από τα παίγνια (απόφαση Stoß κ.λπ., προπαρατεθείσα, σκέψεις 101 και 102).

68 Προς επίτευξη του ως άνω σκοπού του περιορισμού των σχετικών δραστηριοτήτων εντός ελεγχόμενων πλαισίων, δεν αμφισβητείται ότι οι επιχειρήσεις που ασκούν δραστηριότητες κατόπιν αδείας πρέπει να προσφέρουν μια αξιόπιστη και, ταυτοχρόνως, ελκυστική εναλλακτική επιλογή σε σχέση με τις μη προβλεπόμενες από τον νόμο δραστηριότητες, τούτο δε συνεπάγεται την προσφορά ευρέως φάσματος παιγνίων, την εκτεταμένη προβολή των δραστηριοτήτων τους μέσω της διαφημίσεως και τη

χρησιμοποίηση σύγχρονων μεθόδων διανομής (βλ. αποφάσεις της 6ης Μαρτίου 2007, C-338/04, C-359/04 και C-360/04, Placanica κ.λπ., Συλλογή 2007, σ. I-1891, σκέψη 55, καθώς και Stoß κ.λπ., προπαρατεθείσα, σκέψη 101).

69 Συγκεκριμένα, στο αιτούν δικαστήριο απόκειται να εκτιμήσει, λαμβανομένων υπόψη των περιστάσεων της διαφοράς της κύριας δίκης της οποίας έχει επιληφθεί, αν η εμπορική πολιτική του PMU μπορεί να θεωρηθεί, τόσο σε επίπεδο εκτάσεως της διαφημιστικής προβολής όσο και σε επίπεδο εισαγωγής από αυτό νέων παιγνίων, ότι εντάσσεται στο πλαίσιο μιας τέτοιας πολιτικής ελεγχόμενης αναπτύξεως του τομέα των τυχηρών παιγνίων, σκοπός της οποίας είναι ακριβώς η χειραγώγηση της επιθυμίας για τυχηρά παίγνια εντός ελεγχόμενων πλαισίων (απόφαση Ladbrokes Betting & Gaming και Ladbrokes International, προπαρατεθείσα, σκέψη 37).

70 Στο πλαίσιο της εκτιμήσεως αυτής, στο αιτούν δικαστήριο απόκειται να ελέγξει, ιδίως, αν, αφενός, οι εγκληματικές δραστηριότητες και οι ενέχουσες απάτη δραστηριότητες που συνδέονται με τυχηρά παίγνια και, αφετέρου, η εξάρτηση από τυχηρά παίγνια αποτελούσαν, κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης, πρόβλημα για τη Γαλλία και αν με την επέκταση των εγκεκριμένων και νομοθετικώς ρυθμιζόμενων δραστηριοτήτων θα ήταν δυνατό να αντιμετωπισθεί ένα τέτοιου είδους πρόβλημα (απόφαση Ladbrokes Betting & Gaming και Ladbrokes International, προπαρατεθείσα, σκέψη 29). Ειδικότερα, το Δικαστήριο έχει επισημάνει ότι, εφόσον κράτος μέλος προτίθεται να επικαλεστεί ίδιο σκοπό προκειμένου να δικαιολογήσει έναν προκύπτοντα από εθνικό περιοριστικό μέτρο φραγμό στην ελευθερία παροχής υπηρεσιών, απόκειται στο κράτος μέλος να παράσχει στο δικαστήριο που καλείται να αποφανθεί επ' αυτού του ζητήματος όλα τα στοιχεία που θα δώσουν στο τελευταίο τη δυνατότητα να εξακριβώσει αν το προαναφερθέν μέτρο ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της αναλογικότητας (απόφαση Stoß κ.λπ., προπαρατεθείσα, σκέψη 71). Συναφώς, η Επιτροπή υποστήριξε ότι οι εθνικές αρχές, αντιθέτως προς ό,τι ίσχυε στις υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι προαναφερθείσες αποφάσεις Placanica κ.λπ. καθώς και Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International, δεν απέδειξαν ότι υπήρχε «μαύρη αγορά» ιπποδρομιακών στοιχημάτων.

71 Εν πάση περιπτώσει, η διαφήμιση, την οποία ενδεχομένως χρησιμοποιεί ο φορέας του κρατικού μονοπωλίου, πρέπει να παραμένει ποσοτικώς ελεγχόμενη και να περιορίζεται αυστηρώς σε ό,τι απαιτείται προκειμένου να κατευθυνθούν οι καταναλωτές

προς τα ελεγχόμενα δίκτυα παιγνίων. Αυτή η διαφήμιση δεν θα πρέπει, αντιθέτως, να αποσκοπεί στην ενίσχυση της φυσικής ροπής των καταναλωτών προς τα παίγνια μέσω της ενθαρρύνσεως της ενεργού συμμετοχής τους σε αυτά, καθιστώντας μεταξύ άλλων κοινότυπα τα παίγνια ή προβάλλοντας μία θετική εικόνα σε σχέση με το γεγονός ότι τα πραγματοποιούμενα έσοδα προορίζονται για δραστηριότητες γενικού συμφέροντος, ή ακόμα αυξάνοντας τη δύναμη έλξεως των παιγνίων μέσω διαφημιστικών μηνυμάτων που προβάλλουν παραπλανητικώς σημαντικά κέρδη (απόφαση Stoß κ.λπ., σκέψη 103).

72 Κατόπιν όλων των ανωτέρω σκέψεων, στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 49 ΕΚ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την εξής έννοια:

α) κράτος μέλος το οποίο επιδιώκει την εξασφάλιση ενός ιδιαιτέρως υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών στον τομέα των τυχηρών παιγνίων μπορεί βασίμως να θεωρεί ότι μόνον η χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων σε έναν και μοναδικό οργανισμό που υπόκειται σε αυστηρό έλεγχο εκ μέρους των δημοσίων αρχών παρέχει τη δυνατότητα να ελέγχονται οι κίνδυνοι που εγκυμονεί ο εν λόγω τομέας και να επιδιώκεται η επίτευξη του σκοπού αποτροπής του ενδεχομένου ενθαρρύνσεως της υποβολής σε υπερβολικά υψηλές δαπάνες για παίγνια και περιστολής της εξαρτήσεως από αυτά κατά αρκούντως αποτελεσματικό τρόπο·

β) απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει αν:

— οι εθνικές αρχές αποσκοπούσαν πράγματι, κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης, στην εξασφάλιση ενός τέτοιου ιδιαιτέρως υψηλού επιπέδου προστασίας και αν, με γνώμονα αυτό το επιδιωκόμενο επίπεδο προστασίας, η καθιέρωση μονοπωλίου μπορούσε όντως να θεωρηθεί αναγκαία, και

— οι κρατικοί έλεγχοι, στους οποίους υπόκεινται κατ' αρχήν οι δραστηριότητες του οργανισμού που κατέχει τα αποκλειστικά δικαιώματα, ασκήθηκαν όντως κατά συνεπή και συστηματικό τρόπο προς επιδίωξη της επιτεύξεως των σκοπών που έχουν ανατεθεί στον εν λόγω οργανισμό·

γ) προκειμένου μια εθνική ρύθμιση, η οποία καθιερώνει μονοπώλιο στον τομέα των τυχηρών παιγνίων, να συνάδει με τους σκοπούς της καταπολεμήσεως της εγκληματικότητας καθώς και της μειώσεως των ευκαιριών συμμετοχής σε παίγνια, η εν λόγω εθνική ρύθμιση πρέπει:

— να στηρίζεται στη διαπίστωση ότι οι εγκληματικές δραστηριότητες και οι ενέχουσες απάτη δραστηριότητες που σχετίζονται με τυχηρά παίγνια και η εξάρτηση από τυχηρά παίγνια αποτελούν πρόβλημα στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους, πρόβλημα το οποίο θα ήταν δυνατό να αντιμετωπισθεί με την επέκταση των εγκεκριμένων και νομοθετικώς ρυθμιζόμενων δραστηριοτήτων, και

— να επιτρέπει μόνον τη χρησιμοποίηση λελογισμένης διαφημίσεως και αυστηρώς περιοριζόμενης σε ό,τι απαιτείται προκειμένου να κατευθυνθούν οι καταναλωτές προς τα ελεγχόμενα δίκτυα παιγνίων.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

73 Με το δεύτερο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, με ποιον τρόπο πρέπει να εκτιμάται η έκταση τους περιορισμού της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, τον οποίο επιφέρει ένα σύστημα που καθιερώνει καθεστώς αποκλειστικότητας, υπέρ ενός και μοναδικού επιχειρηματικού φορέα, όσον αφορά τη διοργάνωση των ιπποδρομιακών στοιχημάτων, και, ιδίως, αν η αγορά των ιπποδρομιακών στοιχημάτων μέσω Διαδικτύου μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι διαφορετική από το σύνολο του τομέα των ιπποδρομιακών στοιχημάτων.

74 Εκ προοιμίου, διαπιστώνεται ότι κάθε περιορισμός που αφορά την προσφορά τυχηρών παιγνίων μέσω Διαδικτύου θίγει περισσότερο τους επιχειρηματίες οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι εκτός του οικείου κράτους μέλους στο οποίο οι αποδέκτες χρησιμοποιούν τις σχετικές υπηρεσίες και οι οποίοι θα στερούνταν, σε μια τέτοια περίπτωση, ενός μέσου εμπορίας ιδιαιτέρως αποτελεσματικού για την άμεση πρόσβαση στην εν λόγω αγορά, σε σχέση με τους επιχειρηματίες που είναι εγκατεστημένοι στο ίδιο κράτος μέλος (βλ., υπό το πνεύμα αυτό, αποφάσεις της 11ης Δεκεμβρίου 2003,

C-322/01, Deutscher Apothekerverband, Συλλογή 2003, σ. I-14887, σκέψη 74, και της 2ας Δεκεμβρίου 2010, C-108/09, Ker-Optika, Συλλογή 2010, σ. I-12213, σκέψη 54).

75 Εξάλλου, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι το Διαδίκτυο αποτελεί έναν απλό δίαυλο προσφοράς τυχηρών παιγνίων (απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2010, C-46/08, Carmen Media Group, Συλλογή 2010, σ. I-8149, σκέψη 100).

76 Δεδομένου ότι οι σκοποί της επίμαχης στην κύρια δίκη εθνικής ρυθμίσεως αποβλέπουν προπάντων στην εξασφάλιση της προστασίας των καταναλωτών που μετέχουν σε τυχηρά παίγνια και, ειδικότερα, της προστασίας από απάτες εκ μέρους των επιχειρηματικών φορέων, καθώς και από την προτροπή υποβολής σε υπερβολικά υψηλές δαπάνες για παίγνια και την εξάρτηση από αυτά, ένα ασφαλώς κρίσιμο στοιχείο είναι η δυνατότητα υποκαταστάσεως των διαφόρων διαύλων εμπορίας μεταξύ αλλήλων, από την άποψη του καταναλωτή. Σε περίπτωση που αποδειχθεί, παραδείγματος χάρη, ότι οι καταναλωτές θεωρούν ότι η τοποθέτηση ενός συγκεκριμένου ιπποδρομιακού στοιχήματος μέσω Διαδικτύου αποτελεί υποκατάστατο της τοποθετήσεως του ίδιου στοιχήματος μέσω των παραδοσιακών διαύλων, τούτο θα συνηγορούσε υπέρ μιας συνολικής εκτιμήσεως και όχι υπέρ μιας χωριστής εκτιμήσεως για κάθε δίαυλο διανομής του τομέα.

77 Επομένως, η αγορά των ιπποδρομιακών στοιχημάτων θα πρέπει, κατ' αρχήν, να εξετάζεται στο σύνολό της, ανεξάρτητα από το ζήτημα αν τα επίμαχα στοιχήματα προτείνονται μέσω των παραδοσιακών διαύλων, ήτοι μέσω των χερσαίων σημείων διαθέσεως, ή μέσω Διαδικτύου, και ένας περιορισμός της δραστηριότητας συλλογής στοιχημάτων θα πρέπει να εξετάζεται ανεξάρτητα από τον φορέα υποδομής μέσω του οποίου συνομολογούνται τα εν λόγω στοιχήματα.

78 Ωστόσο, το Δικαστήριο είχε ήδη την ευκαιρία να τονίσει ορισμένες ιδιαιτερότητες σχετικά με την προσφορά τυχηρών παιγνίων μέσω Διαδικτύου (βλ. προπαρατεθείσες αποφάσεις Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International, σκέψη 72, καθώς και Carmen Media Group, σκέψη 101).

79 Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο παρατήρησε, μεταξύ άλλων, ότι, λόγω της ελλείψεως άμεσης επαφής μεταξύ του καταναλωτή και του επιχειρηματικού φορέα, τα προσβάσιμα μέσω Διαδικτύου τυχηρά παίγνια ενέχουν κινδύνους διαφορετικής φύσεως και σημαντικότερους σε σχέση προς τις παραδοσιακές αγορές των παιγνίων αυτών όσον αφορά τυχόν απάτες εκ μέρους των επιχειρηματικών φορέων σε βάρος των καταναλωτών (προπαρατεθείσες αποφάσεις Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International, σκέψη 70, καθώς και Carmen Media Group, σκέψη 102).

80 Εξάλλου, το Δικαστήριο επισήμανε ότι τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της προσφοράς τυχηρών παιγνίων μέσω Διαδικτύου μπορούν, ομοίως, να καταστούν πηγή κινδύνων διαφορετικής φύσεως και σημαντικότερων στον τομέα της προστασίας των καταναλωτών, και ιδιαίτερα των νέων και των προσώπων με ιδιαίτερη ροπή στα τυχηρά παίγνια ή προσώπων που μπορούν να αναπτύξουν τέτοια ροπή, σε σχέση με τις παραδοσιακές αγορές των παιγνίων αυτών. Εκτός από την προαναφερθείσα έλλειψη άμεσης επαφής μεταξύ του καταναλωτή και του επιχειρηματικού φορέα, η ιδιαίτερη διευκόλυνση και η διαρκής δυνατότητα προσβάσεως των προσφερομένων μέσω Διαδικτύου παιγνίων, καθώς και το τυχόν μεγάλο μέγεθος και η συχνότητα της προσφοράς αυτής διεθνούς χαρακτήρα, σε περιβάλλον το οποίο, επιπλέον, χαρακτηρίζεται από απομόνωση του παίκτη, ανωνυμία και απουσία κοινωνικού ελέγχου, αποτελούν παράγοντες δυνάμενους να ευνοήσουν την αύξηση της εξαρτήσεως από τα τυχηρά παίγνια και της υπερβολικής δαπάνης που συνδέεται με αυτά και, συνεπώς, να αυξήσουν τις συναφείς αρνητικές κοινωνικές και ηθικές συνέπειες, όπως έχει, κατά πάγια νομολογία, τονισθεί (απόφαση Carmen Media Group, προπαρατεθείσα, σκέψη 103).

81 Συνεπώς, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το σύνολο των δυναμένων να αποτελέσουν αντικείμενο υποκαταστάσεως διαύλων εμπορίας, εκτός αν η χρήση του Διαδικτύου έχει ως συνέπεια την αύξηση των κινδύνων, οι οποίοι συνδέονται με τα τυχηρά παίγνια, και πέραν των υφιστάμενων κινδύνων όσον αφορά τα τυχηρά παίγνια που διατίθενται στο εμπόριο μέσω παραδοσιακών διαύλων.

82 Επομένως, στην περίπτωση εθνικής ρυθμίσεως όπως είναι αυτή που έδωσε λαβή για την υποβολή της αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, η οποία εφαρμόζεται καθ' όμοιο τρόπο επί της προσφοράς στοιχημάτων μέσω Διαδικτύου και επί της προσφοράς στοιχημάτων μέσω παραδοσιακών διαύλων και ως προς την οποία ο

εθνικός νομοθέτης δεν έκρινε ότι ήταν αναγκαίο να προβεί σε διάκριση μεταξύ των διαφόρων διαύλων εμπορίας, οι επιπτώσεις επί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών πρέπει να εκτιμώνται από την άποψη των περιορισμών που επέρχονται επί του συνόλου του οικείου τομέα.

83 Κατά συνέπεια, στο δεύτερο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι, προκειμένου να εκτιμηθούν οι επιπτώσεις επί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, τις οποίες επιφέρει ένα σύστημα που καθιερώνει καθεστώς αποκλειστικότητας για τη διοργάνωση των ιπποδρομιακών στοιχημάτων, απόκειται στα εθνικά δικαστήρια να λαμβάνουν υπόψη το σύνολο των δυναμένων να αποτελέσουν αντικείμενο υποκαταστάσεως διαύλων εμπορίας των στοιχημάτων αυτών, εκτός αν η χρήση του Διαδικτύου έχει ως συνέπεια την αύξηση των κινδύνων, οι οποίοι συνδέονται με τα σχετικά τυχηρά παίγνια, και πέραν των υφιστάμενων κινδύνων όσον αφορά τα τυχηρά παίγνια που διατίθενται στο εμπόριο μέσω παραδοσιακών διαύλων. Στην περίπτωση εθνικής ρυθμίσεως που εφαρμόζεται καθ' όμοιο τρόπο επί της προσφοράς ιπποδρομιακών στοιχημάτων μέσω Διαδικτύου και επί της προσφοράς ιπποδρομιακών στοιχημάτων μέσω παραδοσιακών διαύλων, οι επιπτώσεις επί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών πρέπει να εκτιμώνται από την άποψη των περιορισμών που επέρχονται επί του συνόλου του οικείου τομέα.

Επί των δικαστικών εξόδων

84 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος 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 (όγδοο τμήμα) αποφαίνεται:

1) Το άρθρο 49 ΕΚ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την εξής έννοια:

α) κράτος μέλος το οποίο επιδιώκει την εξασφάλιση ενός ιδιαιτέρως υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών στον τομέα των τυχηρών παιγνίων μπορεί βασίμως να θεωρεί ότι μόνον η χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων σε έναν και μοναδικό οργανισμό που υπόκειται σε αυστηρό έλεγχο εκ μέρους των δημοσίων αρχών παρέχει τη δυνατότητα να ελέγχονται οι κίνδυνοι που εγκυμονεί ο εν λόγω τομέας και να επιδιώκεται η επίτευξη του σκοπού αποτροπής του ενδεχομένου ενθαρρύνσεως της υποβολής σε υπερβολικά υψηλές δαπάνες για παίγνια και περιστολής της εξαρτήσεως από αυτά κατά αρκούντως αποτελεσματικό τρόπο·

β) απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει αν:

— οι εθνικές αρχές αποσκοπούσαν πράγματι, κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης, στην εξασφάλιση ενός τέτοιου ιδιαιτέρως υψηλού επιπέδου προστασίας και αν, με γνώμονα αυτό το επιδιωκόμενο επίπεδο προστασίας, η καθιέρωση μονοπωλίου μπορούσε όντως να θεωρηθεί αναγκαία, και

— οι κρατικοί έλεγχοι, στους οποίους υπόκεινται κατ' αρχήν οι δραστηριότητες του οργανισμού που κατέχει τα αποκλειστικά δικαιώματα, ασκήθηκαν όντως κατά συνεπή και συστηματικό τρόπο προς επιδίωξη της επιτεύξεως των σκοπών που έχουν ανατεθεί στον εν λόγω οργανισμό·

γ) προκειμένου μια εθνική ρύθμιση, η οποία καθιερώνει μονοπώλιο στον τομέα των τυχηρών παιγνίων, να συνάδει με τους σκοπούς της καταπολεμήσεως της εγκληματικότητας καθώς και της μειώσεως των ευκαιριών συμμετοχής σε παίγνια, η εν λόγω εθνική ρύθμιση πρέπει:

— να στηρίζεται στη διαπίστωση ότι οι εγκληματικές δραστηριότητες και οι ενέχουσες απάτη δραστηριότητες που σχετίζονται με τυχηρά παίγνια και η εξάρτηση από τυχηρά παίγνια αποτελούν πρόβλημα στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους, πρόβλημα το οποίο θα ήταν δυνατό να αντιμετωπισθεί με την επέκταση των εγκεκριμένων και νομοθετικώς ρυθμιζόμενων δραστηριοτήτων, και

— να επιτρέπει μόνον τη χρησιμοποίηση λελογισμένης διαφημίσεως και αυστηρώς περιοριζόμενης σε ό,τι απαιτείται προκειμένου να κατευθυνθούν οι καταναλωτές προς τα ελεγχόμενα δίκτυα παιγνίων.

2) Προκειμένου να εκτιμηθούν οι επιπτώσεις επί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, τις οποίες επιφέρει ένα σύστημα που καθιερώνει καθεστώς αποκλειστικότητας για τη διοργάνωση των ιπποδρομιακών στοιχημάτων, απόκειται στα εθνικά δικαστήρια να λαμβάνουν υπόψη το σύνολο των δυναμένων να αποτελέσουν αντικείμενο υποκαταστάσεως διαύλων εμπορίας των στοιχημάτων αυτών, εκτός αν η χρήση του Διαδικτύου έχει ως συνέπεια την αύξηση των κινδύνων, οι οποίοι συνδέονται με τα σχετικά τυχηρά παίγνια, και πέραν των υφιστάμενων κινδύνων όσον αφορά τα τυχηρά παίγνια που διατίθενται στο εμπόριο μέσω παραδοσιακών διαύλων. Στην περίπτωση εθνικής ρυθμίσεως που εφαρμόζεται καθ' όμοιο τρόπο επί της προσφοράς ιπποδρομιακών στοιχημάτων μέσω Διαδικτύου και επί της προσφοράς ιπποδρομιακών στοιχημάτων μέσω παραδοσιακών διαύλων, οι επιπτώσεις επί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών πρέπει να εκτιμώνται από την άποψη των περιορισμών που επέρχονται επί του συνόλου του οικείου τομέα.

(υπογραφές)