ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
YVES BOT
της 17ης Δεκεμβρίου 2009[1]

1. Το εύρος της περιχαρακώσεως, από τις ελευθερίες κυκλοφορίας, της εξουσίας των κρατών μελών στον τομέα των παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα έχει ήδη γίνει το αντικείμενο σχετικά πλούσιας νομολογίας και συνεχίζει να θέτει πολλά ζητήματα[2].

2. Οι δύο υπό εξέταση προδικαστικές υποθέσεις έχουν ως αντικείμενο να μπορέσει να κριθεί αν η επί του θέματος ολλανδική νομοθεσία συνάδει με τους σχετικούς με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών κανόνες της Συνθήκης ΕΚ. Εφόσον οι υποθέσεις αυτές αφορούν την ίδια εθνική ρύθμιση και τα ερωτήματα που τέθηκαν από τα δύο δικαστήρια αλληλεπικαλύπτονται εν μέρει, αποφάσισα να τις εξετάσω μαζί.

3. Η ολλανδική νομοθεσία σκοπό έχει να προστατεύσει τους καταναλωτές από τον εθισμό στα τυχερά παίγνια και να καταπολεμήσει την εγκληματικότητα. Ορίζει, αφενός, ότι απαγορεύεται η χωρίς σχετική άδεια οργάνωση ή διαφήμιση παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα και, αφετέρου, ότι μόνον ένας πάροχος υπηρεσιών ανά κατηγορία παιγνίων μπορεί να λάβει τέτοια άδεια.

4. Η άδεια για την οργάνωση αθλητικών στοιχημάτων, του lotto και ενός άλλου παιγνίου με αριθμούς έχει δοθεί στον οργανισμό Stichting de Nationale Sporttotalisator[3]. Τον Δεκέμβριο του 2004 η άδεια αυτή παρατάθηκε για πέντε έτη. Η άδεια για την οργάνωση ιπποδρομιακών στοιχημάτων, η οποία έχει δοθεί στην εταιρία περιορισμένης ευθύνης Scientific Games Racing B.V.[4], παρατάθηκε τον Ιούνιο του 2005.

5. Η υπόθεση C-203/08 ανάγεται σε ένδικη διαφορά μεταξύ της εταιρίας The Sporting Exchange Ltd, η οποία ενεργεί υπό την ονομασία Betfair[5] και είναι εγκατεστημένη στο Ηνωμένο Βασίλειο, και του Minister van Justitie (Ολλανδού Υπουργού Δικαιοσύνης) σχετικά με την απόρριψη τόσο των αιτήσεών της να λάβει άδεια για την οργάνωση στις Κάτω Χώρες παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα όσο και των προσφυγών που άσκησε κατά των αποφάσεων παρατάσεως των αδειών του De Lotto και της SGR.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — Βλ. εκκρεμείς ενώπιον του Δικαστηρίου υποθέσεις Winner Wetten (C-409/06)· Markus Stoß κ.λπ. (C-316/07, C-358/07 έως C-360/07, C-409/07 και C-410/07)· Carmen Media Group (C-46/08)· Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (C-55/08)· Zeturf (C-212/08) και Sjöberg και Gerdin (C-447/08 και C-448/08).

3 — Οργανισμός για τα προγνωστικά αθλητικών αναμετρήσεων (στο εξής: De Lotto).

4 — Στο εξής: SGR. Η SGR είναι θυγατρική της εταιρίας Scientific Games Corporation Inc., η οποία εδρεύει στη Νέα Υόρκη (Ηνωμένες Πολιτείες).

5 — Στο εξής: Betfair.

6. Το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η υπόθεση C-258/08 είναι το γεγονός ότι οι εταιρίες Ladbrokes Betting & Gaming Ltd και Ladbrokes International Ltd [6], οι οποίες είναι εγκατεστημένες στο Ηνωμένο Βασίλειο, αντιδικούν με τον De Lotto στη δικαστική διαδικασία που ο τελευταίος κίνησε κατ' αυτών, προκειμένου να τους απαγορευθεί να προτείνουν, από τον ιστότοπό τους, στους κατοίκους των Κάτω Χωρών παίγνια με χρηματικό διακύβευμα για τα οποία δεν διαθέτουν άδεια.

7. Οι δύο αυτές προδικαστικές υποθέσεις θέτουν μαζί τα ακόλουθα τέσσερα ζητήματα.

8. Πρώτον, μήπως μπορεί να θεωρηθεί ότι μια ρύθμιση κράτους μέλους, η οποία περιορίζει την προσφορά παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα προκειμένου να χαλιναγωγήσει τον εθισμό στα τυχερά παίγνια και να καταπολεμήσει την απάτη και η οποία όντως επιτυγχάνει τους σκοπούς αυτούς, επιδιώκει με συνεπή και συστηματικό τρόπο τους εν λόγω σκοπούς όταν στον κάτοχο ή στους κατόχους του αποκλειστικού δικαιώματος επιτρέπεται να καταστήσουν ελκυστική την προσφορά τους εισάγοντας νέα παίγνια και χρησιμοποιώντας διαφημίσεις; (Πρώτο ερώτημα στην υπόθεση C-258/08).

9. Δεύτερον, μήπως ο εθνικός δικαστής, όταν έχει εξακριβώσει ότι συνάδει με το κοινοτικό δίκαιο η νομοθεσία της ημεδαπής σχετικά με τα παίγνια με χρηματικό διακύβευμα, οφείλει να εξακριβώσει ότι συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας ένα εκτελεστικό μέτρο που έχει ως σκοπό να διασφαλίσει την τήρηση της νομοθεσίας αυτής; (Δεύτερο ερώτημα, στοιχεία α΄ και β΄, στην υπόθεση C-258/08).

10. Τρίτον, μήπως το γεγονός ότι σε έναν επιχειρηματία επιτρέπεται να εκμεταλλεύεται παίγνια on-line στο έδαφος του κράτους μέλους όπου είναι εγκατεστημένος εμποδίζει να απαγορεύσει ένα άλλο κράτος μέλος, στο οποίο τα παίγνια με χρηματικό διακύβευμα υπόκεινται σε καθεστώς αποκλειστικών δικαιωμάτων, στον επιχειρηματία αυτόν να προσφέρει τα ίδια παίγνια στους κατοίκους της ημεδαπής; (Πρώτο ερώτημα στην υπόθεση C-203/08 και τρίτο ερώτημα στην υπόθεση C-258/08).

11. Τέταρτον, μήπως βάσει του άρθρου 49 ΕΚ η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως και η εντεύθεν υποχρέωση διαφάνειας έχουν εφαρμογή στον τομέα των παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα στο πλαίσιο ενός καθεστώτος αδειοδοτήσεως μόνον ενός επιχειρηματία; Και, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, σε ποιο μέτρο μπορεί να παραταθεί χωρίς προκήρυξη διαγωνισμού η άδεια του μοναδικού επιχειρηματία; (Δεύτερο ερώτημα και τρίτο ερώτημα, στοιχεία α΄ και β΄, στην υπόθεση C-203/08).

12. Τα ερωτήματα αυτά έχουν ως αφετηρία το ότι δύναται να είναι συμβατή με το κοινοτικό δίκαιο η χορήγηση, από κράτος μέλος, μόνο σε ένα επιχειρηματία του αποκλειστικού δικαιώματος εκμεταλλεύσεως ενός παιγνίου με χρηματικό διακύβευμα. Με τις προτάσεις μου, θα ζητήσω από το Δικαστήριο να επιβεβαιώσει την αφετηρία αυτή.

13. Στη συνέχεια, θα προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί, σχετικά με το πρώτο ζήτημα, ότι από τη στιγμή που, κατά την εκτίμηση του εθνικού δικαστή, μια ρύθμιση

6 — Στο εξής: Ladbrokes.

κράτους μέλους η οποία περιορίζει την προσφορά παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα για να χαλιναγωγήσει τον εθισμό στα τυχερά παίγνια και να καταπολεμήσει την απάτη όντως επιτυγχάνει τους δύο αυτούς σκοπούς, πρέπει να θεωρηθεί ότι η ρύθμιση αυτή επιδιώκει με συνεπή και συστηματικό τρόπο τους εν λόγω σκοπούς ακόμη και αν στον κάτοχο ή στους κατόχους του αποκλειστικού δικαιώματος προσφοράς παιγνίων επιτρέπεται να καταστήσουν ελκυστική την προσφορά τους εισάγοντας νέα παίγνια και χρησιμοποιώντας διαφημίσεις.

14. Σχετικά με το δεύτερο ζήτημα, θα υποστηρίξω ότι ο εθνικός δικαστής, όταν έχει διαπιστώσει ότι οι περιορισμοί που προβλέπει η νομοθεσία της ημεδαπής συνάδουν με την κοινοτική αρχή της αναλογικότητας, δεν οφείλει να εξακριβώσει και να αποδείξει, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση εφαρμογής, ότι ένα απλό εκτελεστικό μέτρο της νομοθεσίας αυτής συνάδει και αυτό με την εν λόγω αρχή όταν το μέτρο αυτό περιορίζεται αυστηρώς να διασφαλίσει την εφαρμογή της εν λόγω νομοθεσίας, χωρίς να δημιουργεί πρόσθετο περιορισμό. Επίσης, θα αναφέρω ότι εν προκειμένω δεν ασκεί επιρροή το γεγονός ότι το πιο πάνω μέτρο ζητήθηκε από επιχειρηματία στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ ιδιωτών και δεν ζητήθηκε από τη δημόσια αρχή.

15. Η λύση του τρίτου ζητήματος συνάγεται, αφενός, από την απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2009 στην υπόθεση C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Baw International [7], κατά την οποία η αρχή της αμοιβαίας αναγνωρίσεως δεν έχει εφαρμογή για την άδεια προσφοράς παιγνίων on-line, και, αφετέρου, από τη νομολογία ότι δύναται να συνάδει με το κοινοτικό δίκαιο ένα καθεστώς αποκλειστικών δικαιωμάτων.

16. Τέλος, όσον αφορά την έκταση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως και της υποχρεώσεως διαφάνειας, θα προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ότι η εν λόγω αρχή και η εν λόγω υποχρέωση έχουν εφαρμογή σε ένα καθεστώς αδειοδοτήσεως μόνον ενός επιχειρηματία στον τομέα των παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα. Θα υποστηρίξω και ότι εμποδίζουν την παράταση της άδειας χωρίς προκήρυξη διαγωνισμού, εκτός αν αυτή η έλλειψη προκηρύξεως βάσιμα βρίσκει δικαιολογητικό λόγο στη Συνθήκη ή γίνεται δεκτή από τη νομολογία, πράγμα που είναι έργο του εθνικού δικαστή να εξακριβώσει.

I — Το ολλανδικό δίκαιο

17. Βάσει του άρθρου 1 του νόμου για τα τυχερά παίγνια (Wet op de kansspelen) [8] και

7 — Συλλογή 2009, σ. I-7633.

8 — Στο εξής: ολλανδικός νόμος.

τηρουμένων των διατάξεων του τίτλου του Va, απαγορεύεται:

«a) η παροχή της δυνατότητας διεκδικήσεως βραβείων σε χρήμα ή σε είδος, αν ο καθορισμός των νικητών γίνεται με τυχαίο τρόπο επί του οποίου οι παίκτες γενικά δεν μπορούν να έχουν καθοριστική επίδραση, εκτός αν χορηγηθεί σχετική άδεια σύμφωνα με τον παρόντα νόμο·

b) η χωρίς άδεια βάσει του παρόντος νόμου διαφήμιση της συμμετοχής είτε σε εκδήλωση κατά το στοιχείο a είτε σε ανάλογη εκδήλωση εκτός της ημεδαπής αλλά στην Ευρώπη ή η κατοχή, σε απόθεμα, έγγραφου υλικού για δημοσίευση ή διάδοση του ότι είναι δυνατή μια τέτοια συμμετοχή·

[…]»

18. Ο ολλανδικός νόμος ορίζει στη συνέχεια ότι δύναται να χορηγηθεί άδεια για διάφορα είδη παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα, και ιδίως για αθλητικά στοιχήματα και ιπποδρομιακά στοιχήματα, τα οποία διέπονται, αντιστοίχως, από τους τίτλους III και IV του εν λόγω νόμου.

19. Τα αθλητικά στοιχήματα ορίζονται ως διαγωνισμοί όπου όσοι μετέχουν πρέπει να μαντέψουν ή να προβλέψουν την έκβαση προαναγγελθεισών αθλητικών αναμετρήσεων, εξαιρουμένων των ιπποδρομιακών αγώνων.

20. Κατά το άρθρο 16, παράγραφος 1, του ολλανδικού νόμου, οι αρμόδιες ολλανδικές αρχές δύνανται να χορηγήσουν μόνο σε ένα νομικό πρόσωπο, με πλήρη δικαιοπρακτική ικανότητα, άδεια για χρονικό διάστημα που είναι έργο τους να καθορίσουν. Το άρθρο 16, παράγραφος 2, του νόμου αυτού ορίζει ότι τα έσοδα από ένα στοίχημα, μετά την αφαίρεση των διανεμομένων κερδών και του κόστους, διατίθενται σε ανάγκες που το νομικό πρόσωπο σκοπεύει να υπηρετήσει με την οργάνωση αθλητικών στοιχημάτων.

21. Τα άτομα ηλικίας κάτω των 18 ετών δεν επιτρέπεται να στοιχηματίσουν. Επιπλέον, κατά το άρθρο 21 του ολλανδικού νόμου, η άδεια συνοδεύεται με όρους οι οποίοι αφορούν, ιδίως, τον αριθμό των στοιχημάτων που μπορούν να οργανωθούν, τον καθορισμό του αποτελέσματος σε περίπτωση μη πραγματοποιήσεως ή διακοπής της αθλητικής αναμετρήσεως, τον κατάλογο των βραβείων, τη διαχείριση και την κάλυψη του οργανωτικού κόστους, τη διάθεση των εσόδων, το καταστατικό και τους κανονισμούς του νομικού προσώπου, τον έλεγχο που πρέπει να ασκείται από τις αρχές και την υποβολή της εκθέσεως που πρέπει να καταρτίζεται κάθε χρόνο από το νομικό πρόσωπο σχετικά με τις δραστηριότητές του και με τα οικονομικά αποτελέσματά τους, καθώς και τον τρόπο δημοσιεύσεως της εκθέσεως αυτής.

22. Τα ιπποδρομιακά στοιχήματα διέπονται από τον τίτλο IV του ολλανδικού νόμου. Καλύπτουν κάθε δυνατότητα στοιχήματος σχετικά με τα αποτελέσματα ιπποδρομιακών αγώνων. Το σύνολο των διακυβευμάτων πρέπει να διανέμεται στα πρόσωπα που στοιχημάτισαν για τον νικητή ή έναν από τους νικητές, μετά τις αφαιρέσεις που προβλέπει ο νόμος αυτός.

23. Κατά το άρθρο 24 του ολλανδικού νόμου, οι αρμόδιες εθνικές αρχές δύνανται να χορηγήσουν μόνο σε ένα νομικό πρόσωπο, με πλήρη δικαιοπρακτική ικανότητα, άδεια οργανώσεως ιπποδρομιακών στοιχημάτων για χρονικό διάστημα που είναι έργο τους να καθορίσουν.

24. Η άδεια για την οργάνωση ιπποδρομιακών στοιχημάτων δύναται να συνοδεύεται με όρους σχετικά, ιδίως, με τον αριθμό ιπποδρομιακών αγώνων, το ανώτατο όριο διακυβεύματος ανά πρόσωπο, το ποσοστό που παρακρατείται μετά τη διανομή στους νικητές των στοιχημάτων καθώς και τη διάθεση του ποσοστού αυτού, τον έλεγχο που πρέπει να ασκείται από τις αρχές, την υποχρέωση αποτροπής, στο μέτρο του δυνατού, των μη εγκεκριμένων στοιχημάτων ή της διαμεσολαβήσεως για στοιχήματα στους χώρους όπου διεξάγονται ιπποδρομίες.

25. Από τα στοιχεία της δικογραφίας, και ιδίως από τις εξηγήσεις της Ολλανδικής Κυβερνήσεως, προκύπτει ότι οι άδειες κατ'αρχήν χορηγούνται για πέντε έτη.

26. Οι άδειες περιέχουν λεπτομερείς πρόνοιες σχετικά με τα της οργανώσεως των παιγνίων τα οποία αφορούν. Μπορούν να ανακληθούν πριν από τη λήξη τους αν ο κάτοχος της άδειας παραβεί τους όρους αυτούς.

27. Η άδεια οργανώσεως αθλητικών στοιχημάτων χορηγείται στον De Lotto από το 1961. Ο De Lotto διαθέτει άδεια και για την οργάνωση του ξυστού λαχείου, του lotto και ενός άλλου παιγνίου με αριθμούς.

28. Ο De Lotto είναι ίδρυμα. Κατά συνέπεια, δεν έχει κερδοσκοπικό χαρακτήρα. Τα καθαρά κέρδη καταβάλλονται στο ακέραιο σε φορείς υπέρ του αθλητισμού, της σωματικής αγωγής, της κοινωνικής ευημερίας, της δημόσιας υγείας και του πολιτισμού.

29. Η άδεια του De Lotto για την οργάνωση αθλητικών στοιχημάτων, καθώς και του lotto και ενός άλλου παιγνίου με αριθμούς παρατάθηκε με απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 2004 για πέντε έτη, από τις 12 Δεκεμβρίου 2004 μέχρι τις 11 Δεκεμβρίου 2009.

30. Η άδεια για τα ιπποδρομιακά στοιχήματα κατέχεται από το 1998 από την SGR. Η SGR, αντιθέτως προς τον De Lotto, έχει κερδοσκοπικό χαρακτήρα [9].

9 — Η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αναφέρει ότι, κατά την ετήσια έκθεση της επιτροπής ελέγχου των παιγνίων, το ιπποδρομιακό στοίχημα είχε, το 2007, κύκλο εργασιών 34,3 εκατομμυρίων ευρώ, πράγμα που απέφερε, μετά την αφαίρεση 25 εκατομμυρίων ευρώ για διανεμηθέντα κέρδη και 6,2 εκατομμυρίων ευρώ για έξοδα, εισόδημα 3,1 εκατομμυρίων ευρώ από παίγνια και καθαρά έσοδα 3,4 εκατομμυρίων ευρώ. Επί του ποσού αυτού, 3,2 εκατομμύρια ευρώ περιήλθαν, σύμφωνα με τον ολλανδικό νόμο και με την άδεια που είχε χορηγηθεί, σε φιλανθρωπικές οργανώσεις του ιπποδρομιακού τομέα καθώς και στον οργανισμό διεξαγωγής ιπποδρομιών. Τα κέρδη της SGR ανήλθαν σε 200 000 ευρώ.

31. Η άδεια αυτή παρατάθηκε με απόφαση της 21ης Ιουνίου 2005 για τρία έτη.

II — Τα πραγματικά περιστατικά και τα προδικαστικά ερωτήματα

A — *Η υπόθεση C-258/08*

32. Η Ladbrokes οργανώνει αθλητικά στοιχήματα, και ιδίως στοιχήματα με προκαθορισμένη απόδοση. Από τον ιστότοπό της www.ladbrokes.com προτείνει διάφορα παίγνια με χρηματικό διακύβευμα, τα οποία συνδέονται κυρίως με αθλήματα. Επιπλέον, προσφέρει δυνατότητα συμμετοχής από τηλεφώνου στα στοιχήματα που οργανώνει.

33. Η Ladbrokes πρότεινε αυτά τα on-line παίγνια στους κατοίκους Κάτω Χωρών.

34. Ο De Lotto, θεωρώντας ότι η συμπεριφορά αυτή αντίκειται στον ολλανδικό νόμο και είναι επιβλαβής γι' αυτόν, άσκησε κατά της Ladbrokes ένδικο βοήθημα ενώπιον του Rechtbank Arnhem (Κάτω Χώρες). Ζήτησε, μεταξύ άλλων, να διατάξει το δικαστήριο αυτό τη Ladbrokes να εμποδίζει τους Ολλανδούς υπηκόους να μετέχουν στα παίγνια με χρηματικό διακύβευμα που η τελευταία προτείνει μέσω διαδικτύου, από τηλεφώνου ή με οποιονδήποτε άλλο τρόπο, απ' ευθείας ή μέσω διαμεσολαβητή. Ο De Lotto ζήτησε από το δικαστήριο αυτό και να απαγορεύσει στη Ladbrokes να προτείνει τα παίγνια της με χρηματικό διακύβευμα από ιστότοπο με ολλανδική διεύθυνση, και συγκεκριμένα από τον ιστότοπο www.ladbrokes.nl.

35. Με απόφαση της 31ης Αυγούστου 2005, το δικαστήριο αυτό δέχθηκε το ένδικο βοήθημα του De Lotto και επέβαλε στη Ladbrokes, με την απειλή χρηματικής ποινής, να λάβει μέτρα κλειδώματος όσον αφορά την πρόσβαση στα παίγνιά της με χρηματικό διακύβευμα μέσω διαδικτύου και μέσω ενός δωρεάν τηλεφωνικού αριθμού.

36. Η Ladbrokes άσκησε έφεση ενώπιον του Gerechtshof te Arnhem (Κάτω Χώρες). Με απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 2006, το δευτεροβάθμιο αυτό δικαστήριο επικύρωσε την πρωτόδικη απόφαση.

37. Διαπίστωσε ότι η Ladbrokes παρέβη τις διατάξεις του άρθρου 1 του ολλανδικού νόμου. Απέρριψε ως αβάσιμη την επιχειρηματολογία της Ladbrokes ότι ο εθνικός δικαστής πρέπει να αξιολογήσει συγκεκριμένα αν οι περιορισμοί που της επιβλήθηκαν υπό μορφή χρηματικής ποινής είναι αναγκαίοι και αναλογικοί σε σχέση με τους σκοπούς του ολλανδικού νόμου. Έκρινε επίσης ότι ο ολλανδικό νόμος, λαμβανομένων υπόψη του περιεχομένου του και των συνθηκών υπό τις οποίες εφαρμόζεται, συμβάλλει πραγματικά στην επίτευξη των σκοπών του, δηλαδή στη χαλιναγώγηση του εθισμού στα τυχερά

παίγνια και στην καταπολέμηση της απάτης. Απέρριψε ως αλυσιτελές το επιχείρημα της Ladbrokes ότι η ίδια έχει άδεια να οργανώνει στο Ηνωμένο Βασίλειο τα παίγνιά της με χρηματικό διακύβευμα. Τέλος, υπογράμμισε ότι ο ολλανδικός νόμος δεν δημιουργεί δυσμενείς διακρίσεις εφόσον, αφενός, η απαγόρευση που προβλέπεται στο άρθρο του 1 ισχύει αδιακρίτως για όλες τις επιχειρήσεις, ολλανδικές ή αλλοδαπές, και, αφετέρου, νομικά πρόσωπα που είναι εγκατεστημένα σε άλλα κράτη μέλη μπορούν να λάβουν άδεια.

38. Η Ladbrokes κατέθεσε ενώπιον του Hoge Raad der Nederlanden (Κάτω Χώρες) αίτηση αναιρέσεως της αποφάσεως εκείνης.

39. Λαμβανομένων υπόψη των λόγων αναιρέσεως, το Hoge Raad der Nederlanden αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να θέσει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα.

«1) Κατά πόσο η αποβλέπουσα στη χαλιναγώγηση της επιθυμίας για τυχερά παίγνια εθνική περιοριστική πολιτική στον τομέα των τυχερών παιγνίων, η οποία πράγματι συμβάλλει στο να επιτευχθούν οι σκοποί της επίμαχης εθνικής ρυθμίσεως, ήτοι ο περιορισμός της εξαρτήσεως από τα στοιχήματα και η καταπολέμηση της απάτης, καθόσον χάρη στη νομοθετικώς πλαισιωμένη προσφορά τυχερών παιγνίων, τα στοιχήματα εξακολουθούν να έχουν (πολύ) μικρότερη έκταση έναντι αυτής που θα είχαν χωρίς το εθνικό ρυθμιστικό πλαίσιο, πληροί τη διατυπωμένη στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, και ειδικότερα στην απόφαση της 6ης Νοεμβρίου 2003, C-243/01, Gambelli [κ.λπ.] (Συλλογή 2003, σ. I-13031), προϋπόθεση να περιορίζει κατά συνεπή και συστηματικό τρόπο τις σχετικές με στοιχήματα δραστηριότητες, μολονότι επιτρέπεται στον/στους κάτοχο/κατόχους άδειας να καθιστά/καθιστούν ελκυστική την από μέρους του/τους προσφορά τυχερών παιγνίων εισάγοντας νέα παίγνια, προσφεύγοντας σε διαφημίσεις προκειμένου να επιστήσουν την προσοχή του ευρέος κοινού στην προσφορά και συγκρατώντας κατά τον τρόπο αυτό τους (δυνητικούς) παίκτες από την παράνομη προσφορά τυχερών παιγνίων (βλ. την απόφαση του Δικαστηρίου της 6ης Μαρτίου 2007, C-338/04, C-359/04 και C-360/04, Placanica [κ.λπ.], Συλλογή 2007, σ. I-1891, σκέψη 55 προς το τέλος);

2) α) Κατά πόσο οφείλει ο εθνικός δικαστής, αν γίνει δεκτό ότι εθνική ρύθμιση περί της πολιτικής των τυχερών παιγνίων είναι συμβατή με το άρθρο 49 ΕΚ, κατά την εφαρμογή της εν λόγω ρυθμίσεως σε συγκεκριμένες περιπτώσεις να εξετάζει πάντοτε αν καθαυτό το μέτρο που πρέπει να ληφθεί, όπως η υποχρέωση να καταστεί, μέσω διαθέσιμου προς τούτο λογισμικού, μη προσβάσιμος από τους κατοίκους του εν λόγω κράτους μέλους ιστότοπος που αποσκοπεί στη συμμετοχή των κατοίκων του συγκεκριμένου κράτους μέλους σε τυχερά παίγνια που προσφέρονται στον ιστότοπο αυτό, πληροί υπό τις συγκεκριμένες εν προκειμένω συνθήκες την προϋπόθεση να ανταποκρίνεται πραγματικά στους προβαλλόμενους για τη δικαιολόγηση της εθνικής ρυθμίσεως σκοπούς και αν

ο περιορισμός της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών ο οποίος απορρέει από τη ρύθμιση αυτή και από την εφαρμογή της δεν είναι, λαμβανομένων υπόψη των σκοπών αυτών, δυσανάλογος;

β) Έχει σημασία για την απάντηση στο ερώτημα 2α αν το μέτρο που πρέπει να ληφθεί δεν ζητείται και δεν επιβάλλεται για τη διασφάλιση της τηρήσεως της εθνικής νομοθεσίας από τις δημόσιες αρχές, αλλά ζητείται σε πολιτική δίκη, στο πλαίσιο της οποίας διοργανωτής τυχερών παιγνίων που ενεργεί με την απαιτούμενη άδεια ζητεί να διαταχθεί το μέτρο αυτό επικαλούμενος σε βάρος του αδικοπραξία, η οποία συνίσταται στο ότι ο αντίδικος παρέβη τη σχετική εθνική ρύθμιση αποκτώντας αθέμιτο πλεονέκτημα σε βάρος του διαδίκου ο οποίος ενεργεί με την απαιτούμενη άδεια;

3) Έχει το άρθρο 49 ΕΚ την έννοια ότι η εφαρμογή του άρθρου αυτού έχει ως συνέπεια ότι η αρμόδια αρχή κράτους μέλους δεν δύναται, βάσει του ισχύοντος σε αυτό το κράτος μέλος κλειστού συστήματος αδειοδοτήσεως για την προσφορά σχετικών με τυχερά παίγνια υπηρεσιών, να απαγορεύσει σε πρόσωπο που παρέχει υπηρεσίες, στο οποίο έχει χορηγηθεί εντός άλλου κράτους μέλους άδεια παροχής των υπηρεσιών αυτών μέσω διαδικτύου, να προσφέρει τις υπηρεσίες αυτές μέσω διαδικτύου και εντός του πρώτου κράτους μέλους;»

Β — *Η υπόθεση C-203/08*

40. Η Betfair διευκολύνει τη σύναψη και τη διαπραγμάτευση, απ' ευθείας ή μέσω διαδικτύου, στοιχημάτων σχετικά με αθλητικές εκδηλώσεις, και μεταξύ άλλων ιπποδρομιακούς αγώνες. Ανέφερε ότι στο Ηνωμένο Βασίλειο και σε πλείστα άλλα κράτη έχει άδειες να παρέχει τις υπηρεσίες της.

41. Θέλησε να μπορέσει να προτείνει τις εν λόγω υπηρεσίες στην ολλανδική αγορά.

42. Προς τούτο, ζήτησε από τον Minister van Justitie άδεια οργανώσεως, είτε μέσω διαδικτύου είτε όχι, αθλητικών στοιχημάτων καθώς και ιπποδρομιακών στοιχημάτων. Ο Minister van Justitie απέρριψε τις αιτήσεις αυτές, καθώς και τη διοικητική ένσταση της Betfair κατά της απορρίψεως αυτής. Η Betfair άσκησε προσφυγή ενώπιον του Rechtbank's-Gravenhage (Κάτω Χώρες).

43. Επίσης, η Betfair υπέβαλε διοικητική ένσταση, αφενός, κατά της αποφάσεως της 10ης Δεκεμβρίου 2004 με την οποία παρατάθηκε η άδεια του De Lotto όσον αφορά την οργάνωση ιπποδρομιακών στοιχημάτων, του lotto και ενός άλλου παιγνίου με αριθμούς και, αφετέρου, κατά της αποφάσεως της 21ης Ιουνίου 2005 με την οποία παρατάθηκε η άδεια της SGR όσον αφορά τα ιπποδρομιακά στοιχήματα.

44. Ο Minister van Justitie απέρριψε τις διοικητικές αυτές ενστάσεις ως αβάσιμες. Η Betfair άσκησε ενώπιον του Rechtbank's-Gravenhage προσφυγή και κατά των απορριπτικών αυτών αποφάσεων.

45. Με απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2006, το Rechtbank's-Gravenhage απέρριψε ως αβάσιμες τις προσφυγές της Betfair. Η Betfair κατέθεσε αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του Raad van State (Κάτω Χώρες).

46. Λαμβανομένων υπόψη των λόγων αναιρέσεως, το Raad van State αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να θέσει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει το άρθρο 49 ΕΚ την έννοια ότι η εφαρμογή του έχει ως συνέπεια ότι η αρμόδια αρχή κράτους μέλους δεν δύναται, βάσει του ισχύοντος σε αυτό το κράτος μέλος κλειστού συστήματος αδειοδοτήσεως για την προσφορά υπηρεσιών σχετικά με τυχερά παίγνια, να απαγορεύσει σε πρόσωπο που παρέχει υπηρεσίες, στο οποίο έχει χορηγηθεί εντός άλλου κράτους μέλους άδεια παροχής των υπηρεσιών αυτών μέσω διαδικτύου, να προσφέρει τις υπηρεσίες αυτές μέσω διαδικτύου και εντός του πρώτου κράτους μέλους;

2) Μήπως η ερμηνεία που έδωσε το Δικαστήριο, σε ορισμένες υποθέσεις που αφορούσαν παραχωρήσεις, στο άρθρο 49 ΕΚ, και ειδικότερα στην αρχή της ισότητας και στην απορρέουσα από την ως άνω αρχή υποχρέωση διαφάνειας, έχει εφαρμογή στη διαδικασία χορηγήσεως άδειας για την προσφορά υπηρεσιών σχετικά με τυχερά παίγνια στο πλαίσιο ενός θεσπισμένου με νόμο συστήματος μοναδικής άδειας;

3) α) Δύναται σε θεσπισμένο με νόμο σύστημα μοναδικής άδειας η παράταση της άδειας του τωρινού κατόχου άδειας, χωρίς οι δυνητικοί ανταγωνιστές να έχουν δυνατότητα συναγωνισμού για την άδεια αυτή, να είναι κατάλληλο και αναλογικό μέσο για την ικανοποίηση των επιτακτικών αναγκών γενικού συμφέροντος τις οποίες το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει ως δικαιολογούσες τον περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας όσον αφορά την προσφορά υπηρεσιών σχετικά με τα τυχερά παίγνια; Αν ναι, υπό ποιες προϋποθέσεις;

β) Έχει για την απάντηση στο ερώτημα 3α σημασία το αν στο ερώτημα 2 δόθηκε καταφατική ή αρνητική απάντηση;»

III — Ανάλυση

47. Πριν εξετάσω τα διάφορα ζητήματα που τίθενται στις παρούσες υποθέσεις, θεωρώ αναγκαίο να διατυπώσω τις ακόλουθες παρατηρήσεις σχετικά με το υπόβαθρο των προδικαστικών ερωτημάτων που τέθηκαν από τα ολλανδικά δικαστήρια.

48. Πρώτον, ασφαλώς οι διατάξεις του άρθρου 49 ΕΚ είναι εκείνες με γνώμονα τις οποίες πρέπει να εξεταστεί αν η ολλανδική ρύθμιση συνάδει με το κοινοτικό δίκαιο.

49. Συγκεκριμένα, κατ' αρχάς, τα παίγνια με χρηματικό διακύβευμα συνιστούν οικονομική δραστηριότητα υπό την έννοια του άρθρου 2 ΕΚ [10] και θεωρούνται παροχή υπηρεσιών. Επομένως, οι επιχειρηματίες που τα εκμεταλλεύονται μπορούν να επικαλεστούν τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ [11]. Κατά συνέπεια, η νομοθεσία κράτους μέλους η οποία περιορίζει τη δυνατότητα προσφοράς παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα στο έδαφος του κράτους αυτού δύναται να αποτελέσει περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, ο οποίος απαγορεύεται από τις διατάξεις αυτές [12]. Επιπλέον, μέχρι τώρα, τα παίγνια με χρηματικό διακύβευμα δεν έχουν γίνει το αντικείμενο μέτρου ρυθμίσεως ή εναρμονίσεως σε κοινοτικό επίπεδο.

50. Στη συνέχεια, από το πραγματικό πλαίσιο των δύο υπό εξέταση υποθέσεων προκύπτει σαφώς ότι η Betfair, στην υπόθεση C-203/08, και η Ladbrokes, στην υπόθεση C-258/08, θέλουν να προσφέρουν παίγνια με χρηματικό διακύβευμα στους κατοίκους Κάτω Χωρών χωρίς οι εταιρίες αυτές να εγκατασταθούν στις Κάτω Χώρες, αλλά από το Ηνωμένο Βασίλειο, μέσω διαδικτύου ή από τηλεφώνου. Κατά συνέπεια, οι εν λόγω εταιρίες μπορούν να επικαλεστούν μόνο διατάξεις της Συνθήκης που αφορούν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

51. Δεύτερον, πάλι βάσιμα κρίνουν τα αιτούντα δικαστήρια ότι μπορεί να είναι συμβατή με το κοινοτικό δίκαιο η ρύθμιση της ημεδαπής κατά το μέρος που ορίζει ότι το δικαίωμα προσφοράς παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα στους κατοίκους της ημεδαπής παρέχεται μόνο σε ένα επιχειρηματία κάτοχο ενός αποκλειστικού δικαιώματος.

10 — Απόφαση της 11ης Σεπτεμβρίου 2003, C-6/01, Anomar κ.λπ. (Συλλογή 2003, σ. I-8621, σκέψεις 46 και 47).

11 — Βλ., στο ίδιο πνεύμα, προαναφερθείσα απόφαση Gambelli κ.λπ. (σκέψη 59).

12 — Όπ.π.

52. Έτσι, κατ' αρχάς δεν αμφισβητείται ότι η ολλανδική ρύθμιση, η οποία έχει ως σκοπό και ως αποτέλεσμα να εμποδίσει παρόχους όπως η Betfair και η Ladbrokes, οι οποίες είναι εγκατεστημένες στο Ηνωμένο Βασίλειο, να προσφέρουν τα παίγνιά τους με χρηματικό διακύβευμα στους κατοίκους Κάτω Χωρών και, επομένως, να εμποδίσει τους τελευταίους να αποκτήσουν πρόσβαση στα παίγνια αυτά, συνιστά περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών υπό την έννοια του άρθρου 49 ΕΚ.

53. Στη συνέχεια, αποτελεί πάγια νομολογία και ότι τα κράτη μέλη δύνανται να περιορίσουν την οργάνωση και την εκμετάλλευση παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα στην ημεδαπή για να προστατεύσουν τους καταναλωτές από υπερβολικές δαπάνες σχετικά με τυχερά παίγνια και να διαφυλάξουν τη δημόσια τάξη από τον κίνδυνο απάτης ο οποίος δημιουργείται από τα μεγάλα ποσά που τα παίγνια με χρηματικό διακύβευμα καθιστούν δυνατό να συλλεγούν [13].

54. Ωστόσο, για να συνάδει με το κοινοτικό δίκαιο μια τέτοια νομοθεσία κράτους μέλους, η νομοθεσία αυτή πρέπει να εφαρμόζεται χωρίς να δημιουργούνται δυσμενείς διακρίσεις, πρέπει να είναι κατάλληλη για την επίτευξη του σκοπού της και, τέλος, πρέπει να είναι αναλογική, δηλαδή να μην υπερβαίνει το μέτρο που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού [14].

55. Στο πλαίσιο του ελέγχου αν τηρήθηκαν οι προϋποθέσεις αυτές, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι ένα κράτος μέλος θεμιτά μπορούσε να αναθέσει μόνο σε ένα επιχειρηματία το δικαίωμα εκμεταλλεύσεως παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα [15]. Κατά το Δικαστήριο, η χορήγηση αποκλειστικού δικαιώματος μόνο σε ένα επιχειρηματία, αν ο επιχειρηματίας αυτός ασκεί τις δραστηριότητές του υπό τον έλεγχο του κράτους και σύμφωνα με τους σκοπούς του, παρέχει όντως το πλεονέκτημα να διοχετευθούν σε ελεγχόμενο κύκλωμα η επιθυμία για τυχερά παίγνια και η εκμετάλλευση των παιγνίων αυτών, να αποτραπεί ο κίνδυνος υπάρξεως τέτοιας εκμεταλλεύσεως με απατηλούς και εγκληματικούς σκοπούς και να χρησιμοποιηθούν τα εντεύθεν κέρδη για κοινωφελείς σκοπούς [16].

56. Η επιλογή ενός καθεστώτος όπου ένα αποκλειστικό δικαίωμα παρέχεται μόνο σε ένα επιχειρηματία, και όχι σε περισσότερους επιχειρηματίες των οποίων η δραστηριότητα θα εντασσόταν σε ένα στενό πλαίσιο, εμπίπτει στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών [17]. Εν προκειμένω, το γεγονός ότι ένα κράτος μέλος επέλεξε ένα σύστημα προστασίας διαφορετικό από εκείνο που έχει θεσμοθετηθεί σε άλλο κράτος μέλος δεν μπορεί να έχει συνέπειες για την αξιολόγηση της αναγκαιότητας και αναλογικότητας των διατάξεων που θεσπίστηκαν σχετικά. Οι διατάξεις αυτές πρέπει να αξιολογούνται με γνώμονα μόνο τους σκοπούς των εθνικών αρχών του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους και το επίπεδο προστασίας που οι αρχές αυτές θέλουν να διασφαλίσουν [18].

13 — Προαναφερθείσα απόφαση Placanica κ.λπ. (σκέψη 46 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

14 — Απόφαση της 26ης Οκτωβρίου 2006, C-65/05, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Συλλογή 2006, σ. I-10341, σκέψη 49).

15 — Απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, C-124/97, Läärä κ.λπ. (Συλλογή 1999, σ. I-6067, σκέψη 37). Βλ., επίσης, απόφαση της 21ης Οκτωβρίου 1999, C-67/98, Zenatti (Συλλογή 1999, σ. I-7289, σκέψη 35), και προαναφερθείσα απόφαση Anomar κ.λπ. (σκέψη 74).

16 — Προαναφερθείσα απόφαση Läärä κ.λπ. (σκέψη 37).

17 — Προαναφερθείσες αποφάσεις Läärä κ.λπ. (σκέψεις 35 και 39)· Zenatti (σκέψη 33), και Anomar κ.λπ. (σκέψη 87).

18 — Προαναφερθείσες αποφάσεις Läärä κ.λπ. (σκέψη 36) και Zenatti (σκέψη 34).

57. Κατά τη γνώμη μου, η νομολογία αυτή χρήζει πλήρους επιδοκιμασίας. Όπως σωστά σημειώνει το αιτούν δικαστήριο στην υπόθεση C-203/08, η αδειοδότηση μόνον ενός παρόχου, αφενός, διευκολύνει τον έλεγχό του καθώς και την εξακρίβωση του αν τηρούνται οι κανόνες που συνδέονται με την αδειοδότηση και, αφετέρου, εμποδίζει τη δημιουργία ανταγωνισμού μεταξύ των κατόχων άδειας για την ίδια κατηγορία παιγνίων, πράγμα που θα προκαλούσε πλειοδοσίες στην προσφορά και στη διαφήμιση.

58. Κατ' εμέ, το δικαίωμα των κρατών μελών να επιλέξουν ένα σύστημα αποκλειστικού δικαιώματος μόνον ενός επιχειρηματία αξίζει και αυτό να διατηρηθεί, επειδή στην κοινοτική έννομη τάξη ο ανταγωνισμός δεν αποτελεί αυτοσκοπό. Πρόκειται για εργαλείο για να επιτευχθούν οι στόχοι της Ευρωπαϊκής Κοινότητας που παρατίθενται στο άρθρο 2 ΕΚ. Ο ελεύθερος ανταγωνισμός προάγει την αρμονική ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων καθώς και της απασχολήσεως και, επομένως, ανεβάζει το επίπεδο της ποιότητας ζωής των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ενώσεως επειδή, όταν είναι θεμιτός, διασφαλίζει την τεχνολογική πρόοδο και βελτιώνει την ποιότητα μιας υπηρεσίας ή ενός προϊόντος ενώ εγγυάται μείωση του κόστους. Κατά συνέπεια, αποβαίνει προς όφελος των καταναλωτών επειδή έτσι μπορούν να λάβουν προϊόντα ή υπηρεσίες καλύτερης ποιότητας σε καλύτερη τιμή.

59. Ωστόσο, τα πλεονεκτήματα αυτά δεν διαπιστώνονται στον τομέα των παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα. Συγκεκριμένα, τα παίγνια αυτά μπορούν να λειτουργήσουν και να διατηρηθούν μόνον αν οι παίκτες, στην πολύ μεγάλη πλειοψηφία τους, χάνουν περισσότερα απ' όσα κερδίζουν. Η ίδια η βασική αρχή της δραστηριότητας αυτής, της οποίας ο κερδοσκοπικός χαρακτήρας στηρίζεται στην ελκυστική δύναμη του ονείρου, καταλήγει, με την απατηλή εικόνα ενός ενδεχόμενου πλουτισμού, στο να φτωχύνουν εκείνοι που επιδίδονται στη δραστηριότητα αυτή. Ο ανταγωνισμός όσων παρέχουν υπηρεσίες για την ίδια κατηγορία παιγνίων, ο οποίος αναγκαστικά θα τους οδηγούσε να προτείνουν στους καταναλωτές όλο και πιο ελκυστικά παίγνια για να έχουν εντεύθεν τα μεγαλύτερα έσοδα, συνεπάγεται τον κίνδυνο να ωθηθούν τα νοικοκυριά να δαπανούν μεγαλύτερα ποσά από εκείνα που είναι διαθέσιμα για τις ερασιτεχνικές ενασχολήσεις, και μάλιστα να δημιουργηθεί πραγματικός εθισμός στα τυχερά παίγνια. Θα μπορούσε ακόμη να υποστηριχθεί ότι μια αμιγώς οικονομική λογική θα οδηγούσε ως εκ της φύσεώς της στη στάση αυτή. Έτσι, θα βρισκόμασταν μακριά από τους στόχους που διατυπώνονται στο άρθρο 2 ΕΚ.

60. Κατά συνέπεια, η από το Δικαστήριο ερμηνεία της εκτάσεως των ελευθεριών κυκλοφορίας στον τομέα των παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα δεν θα πρέπει να συντελέσει στο να επιβληθεί στα κράτη μέλη ένα άνοιγμα της αγοράς στον τομέα αυτόν, επειδή κάτι τέτοιο δεν αποτελεί παράγοντα προόδου και αναπτύξεως, αλλά θα πρέπει να τα αφήσει να αναλάβουν τις ευθύνες τους.

61. Η διαπίστωση αυτή δεν έχει ως σκοπό να τεθεί υπό αμφισβήτηση η νομολογία ότι η οργάνωση και η εκμετάλλευση παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα συνιστούν οικονομική δραστηριότητα ούτε το δικαίωμα των επιχειρηματιών που την ασκούν να

επικαλεστούν τις ελευθερίες κυκλοφορίας. Η νομολογία αυτή είναι επιβεβλημένη προκειμένου η άσκηση, από τα κράτη μέλη, των εξουσιών τους στον τομέα αυτόν, όπως στους λοιπούς τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας, να μπορεί να γίνεται το αντικείμενο ελέγχου ως προς το αν είναι σύμφωνη με τις κοινοτικές δεσμεύσεις των κρατών αυτών.

62. Θέλω απλώς να πω ότι, λόγω της ιδιαίτερης φύσεως των παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα, μόνον αν ένα κράτος μέλος έχει επιλέξει να μετατρέψει ένα παίγνιο σε συνηθισμένη ή τακτική οικονομική δραστηριότητα, όπου ο πρωταρχικός σκοπός είναι η άντληση του μεγίστου κέρδους, θα πρέπει το κράτος αυτό να ανοίξει το εν λόγω παίγνιο στον ελεύθερο ανταγωνισμό.

63. Τα προδικαστικά ερωτήματα που τέθηκαν στις παρούσες υποθέσεις καλύπτουν τέσσερα ζητήματα που θα εξετάσω διαδοχικά. Αφορούν, πρώτον, τη συνοχή μιας εθνικής νομοθεσίας η οποία σκοπό έχει να προστατεύσει τους καταναλωτές από τον εθισμό στα τυχερά παίγνια και να καταπολεμήσει την απάτη όταν στον κάτοχο του αποκλειστικού δικαιώματος επιτρέπεται να εισαγάγει νέα παίγνια και να διαφημιστεί (πρώτο ερώτημα στην υπόθεση C-258/08), δεύτερον, την έκταση του ελέγχου αναλογικότητας στον οποίο ο εθνικός δικαστής οφείλει να προβεί κατά την αξιολόγηση του αν το δίκαιο της ημεδαπής συνάδει με το κοινοτικό δίκαιο (δεύτερο ερώτημα, στοιχεία α΄ και β΄, στην υπόθεση C-258/08), τρίτον, την εφαρμογή της αρχής της αμοιβαίας αναγνωρίσεως για την άδεια προσφοράς παιγνίων μέσω διαδικτύου (πρώτο ερώτημα στην υπόθεση C-203/08 και τρίτο ερώτημα στην υπόθεση C-258/08) και, τέταρτον, την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως και της υποχρεώσεως διαφάνειας στην περίπτωση αδειοδοτήσεως μόνον ενός επιχειρηματία και στην περίπτωση παρατάσεως της άδειας αυτής (δεύτερο ερώτημα και τρίτο ερώτημα, στοιχεία α΄ και β΄, στην υπόθεση C-203/08).

Α — *Επί της συνοχής μιας εθνικής νομοθεσίας η οποία σκοπό έχει να προστατεύσει τους καταναλωτές και να καταπολεμήσει την απάτη, όταν η νομοθεσία αυτή επιτρέπει τη δημιουργία νέων παιγνίων και τη διαφήμιση (υπόθεση C-258/08)*

64. Με το πρώτο προδικαστικό του ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά στην ουσία αν δύναται να θεωρηθεί ότι μια ρύθμιση κράτους μέλους, η οποία περιορίζει την προσφορά παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα προκειμένου να χαλιναγωγηθεί ο εθισμός στα τυχερά παίγνια και να καταπολεμηθεί η απάτη και η οποία όντως συμβάλλει στο να επιτευχθούν οι σκοποί αυτοί, επιδιώκει τους εν λόγω σκοπούς με συνεπή και συστηματικό τρόπο όταν στον κάτοχο ή στους κατόχους του αποκλειστικού δικαιώματος επιτρέπεται να καταστήσουν την προσφορά τους ελκυστική εισάγοντας νέα παίγνια και χρησιμοποιώντας διαφημίσεις.

65. Το δικαστήριο αυτό θέτει το ερώτημα αυτό λόγω των τοποθετήσεων του Δικαστηρίου στις προαναφερθείσες αποφάσεις Gambelli κ.λπ. και Placanica κ.λπ. Έτσι, στην προαναφερθείσα απόφαση Gambelli κ.λπ.,

το Δικαστήριο έκρινε ότι η νομοθεσία κράτους μέλους η οποία περιορίζει την οργάνωση και εκμετάλλευση αθλητικών στοιχημάτων με σκοπό την προστασία των καταναλωτών από την υπερβολική παρότρυνση για τα τυχερά παίγνια, όταν, στην πραγματικότητα, οι αρχές αυτού του κράτους μέλους παροτρύνουν και ενθαρρύνουν τους καταναλωτές να μετέχουν στα παίγνια αυτά προκειμένου το δημόσιο ταμείο να έχει εντεύθεν έσοδα, δεν επιδιώκει τον σκοπό αυτόν με συνεπή και συστηματικό τρόπο και, επομένως, αντίκειται στο κοινοτικό δίκαιο [19].

66. Στην προαναφερθείσα απόφαση Placanica κ.λπ., το Δικαστήριο εξέθεσε ότι, αν η ρύθμιση κράτους μέλους σχετικά με τα παίγνια με χρηματικό διακύβευμα έχει ως σκοπό να διοχετεύσει τη δραστηριότητα αυτή σε ελέγξιμα κυκλώματα για να αποτρέψει την εκμετάλλευσή της για εγκληματικούς σκοπούς, οι αδειοδοτημένοι επιχειρηματίες πρέπει να αποτελούν αξιόπιστη, αλλά συγχρόνως ελκυστική, εναλλακτική λύση αντί μιας απαγορευμένης δραστηριότητας, πράγμα που από μόνο του μπορεί να συνεπάγεται την προσφορά ευρέος φάσματος παιγνίων, τη χρησιμοποίηση διαφημίσεως σε κάποια έκταση και την εφαρμογή νέων τεχνικών διανομής [20].

67. Το αιτούν δικαστήριο ερωτά κατά ποιον τρόπο οι δύο αυτές αποφάσεις πρέπει να συμφιλιωθούν όσον αφορά τη ρύθμιση της ημεδαπής, στο μέτρο που η ρύθμιση αυτή, θα υπενθυμίσω, σκοπό έχει τόσο να προστατεύσει τους καταναλωτές από την υπερβολική παρότρυνση για τα τυχερά παίγνια όσο και να καταπολεμήσει την απάτη.

68. Είμαι της γνώμης ότι η εκτίμηση του εθνικού δικαστή, η οποία περιλαμβάνεται στην απόφαση περί παραπομπής και επαναλαμβάνεται στο υπό εξέταση προδικαστικό ερώτημα, ότι η επίμαχη νομοθεσία όντως συμβάλλει στην επίτευξη των δύο αυτών σκοπών, σαφώς επιτρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση στο εν λόγω ερώτημα. Στηρίζω την άποψή μου στις ακόλουθες σκέψεις.

69. Όπως υπενθύμισα πιο πάνω, το να συνάδει με το κοινοτικό δίκαιο η ρύθμιση κράτους μέλους η οποία περιορίζει την άσκηση μιας ελευθερίας κυκλοφορίας προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, να είναι η ρύθμιση αυτή κατάλληλη για την επίτευξη του σκοπού της. Κατά τη νομολογία, έχει εν προκειμένω σημασία να επιδιώκει η ρύθμιση αυτή τον σκοπό αυτόν κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό [21].

70. Η επιταγή αυτή απορρέει από την κοινή λογική. Έτσι, ένα μέτρο που περιορίζει μιαν ελευθερία κυκλοφορίας και το οποίο δεν επιδιώκει με συνεπή και συστηματικό τρόπο τον σκοπό του είναι ως εκ τούτου ακατάλληλο για την επίτευξη του σκοπού αυτού. Επομένως, ο σκοπός του οποίου γίνεται επίκληση προς στήριξη της ρυθμίσεως αυτής δεν μπορεί να δικαιολογήσει τον περιορισμό μιας θεμελιώδους ελευθερίας του κοινοτικού δικαίου, επειδή ο σκοπός αυτός ούτως ή άλλως δεν μπορεί να επιτευχθεί. Με άλλα λόγια, σε μια τέτοια περίπτωση η δικαιολογία που προβάλλεται αποδεικνύεται απλώς πρόσχημα.

19 — Προαναφερθείσα απόφαση Gambelli κ.λπ. (σκέψη 69).

20 — Προαναφερθείσα απόφαση Placanica κ.λπ. (σκέψη 55).

21 — Βλ., στο ίδιο πνεύμα, προαναφερθείσα απόφαση Gambelli κ.λπ. (σκέψη 67).

71. Έτσι, πρόσφατα, το Δικαστήριο έκρινε ασυνεπή τη ρύθμιση κράτους μέλους η οποία απαγόρευε τη μέσω τηλεοπτικών σταθμών εθνικής εμβέλειας διαφήμιση ιατρικοχειρουργικών θεραπειών σε ιδιωτικά υγειονομικά καταστήματα, ενώ επέτρεπε, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, τη διαφήμιση αυτή σε τηλεοπτικούς σταθμούς τοπικής εμβέλειας [22]. Το ίδιο έγινε με τη ρύθμιση κράτους μέλους βάσει της οποίας η ίδρυση οδοντιατρικής πολυκλινικής εξηρτάτο από τη λήψη άδειας λόγω της υπάρξεως ανάγκης θεραπείας, ενώ η ίδρυση ιατρικού κέντρου που παρείχε τις ίδιες υπηρεσίες δεν υπέκειτο στην προϋπόθεση αυτή [23].

72. Η προαναφερθείσα απόφαση Gambelli κ.λπ. στοιχεί κάλλιστα με τη νομολογία αυτή, ακόμη και αν η ασυνέπεια που το Δικαστήριο επισήμανε με την απόφαση εκείνη δεν έγκειται στο περιεχόμενο της ίδιας της νομοθεσίας, αλλά στη συγκεκριμένη εφαρμογή της από τις εθνικές αρχές. Πράγματι, από την απόφαση εκείνη προκύπτει ότι ένα κράτος μέλος δεν δύναται να θεσπίσει περιοριστική ρύθμιση σχετικά με τα παίγνια με χρηματικό διακύβευμα απλώς και μόνο για να προστατεύσει τους καταναλωτές από τους κινδύνους υπερβολικής δαπάνης όταν, στην πραγματικότητα, ακολουθεί πολιτική έντονης παροτρύνσεως των ίδιων καταναλωτών να μετέχουν στα παίγνια αυτά.

73. Κατά συνέπεια, σε όλες τις διαφορετικές αυτές περιπτώσεις, η επίμαχη εθνική νομοθεσία αποδείχθηκε ακατάλληλη για την επίτευξη του σκοπού της είτε επειδή η ίδια ήταν ως εκ του σχεδιασμού της ελαττωματική είτε επειδή η συγκεκριμένη εφαρμογή της αντιστρατευόταν τον σκοπό αυτόν.

74. Τούτο δεν συμβαίνει στις παρούσες υποθέσεις. Συγκεκριμένα, αντιθέτως προς την κατάσταση που υπήρχε στην προαναφερθείσα απόφαση Gambelli κ.λπ., ο ολλανδικός νόμος δεν έχει ως σκοπό μόνο να προστατεύσει τους καταναλωτές από τον εθισμό στα τυχερά παίγνια, αλλά και να καταπολεμήσει την απάτη. Κατά τη νομολογία, η ικανότητα της ρυθμίσεως αυτής να επιτύχει τους δύο αυτούς σκοπούς πρέπει να αξιολογηθεί με γνώμονα τους σκοπούς αυτούς από κοινού [24].

75. Επομένως, κατά την εξέταση του αν ο ολλανδικό νόμος συνάδει με το κοινοτικό δίκαιο, η συμπεριφορά των κατόχων των αποκλειστικών δικαιωμάτων εκμεταλλεύσεως των παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα δεν πρέπει να αξιολογηθεί με γνώμονα μόνο τον σκοπό προστασίας των καταναλωτών από τον εθισμό στα τυχερά παίγνια, αλλά και με γνώμονα τον σκοπό καταπολεμήσεως της απάτης.

76. Είδαμε ότι, στην προαναφερθείσα απόφαση Placanica κ.λπ., το Δικαστήριο δέχθηκε ότι ο τελευταίος σκοπός μπορεί να καταστήσει αναγκαίο να προσφέρουν οι αδειοδοτημένοι επιχειρηματίες ευρύ φάσμα παιγνίων,

22 — Απόφαση της 17ης Ιουλίου 2008, C-500/06, Corporación Dermoestética (Συλλογή 2008, σ. I-5785, σκέψη 40).

23 — Απόφαση της 10ης Μαρτίου 2009, C-169/07, Hartlauer (Συλλογή 2009, σ. I-1721, σκέψη 63).

24 — Προαναφερθείσες αποφάσεις Läärä κ.λπ. (σκέψη 33) και Zenatti (σκέψη 31).

να χρησιμοποιήσουν κάποιας εκτάσεως διαφήμιση και να προτείνουν νέα παίγνια προκειμένου να δημιουργήσουν ελκυστική εναλλακτική προσφορά σε σχέση με τα παράνομα παίγνια. Η τοποθέτηση αυτή πρέπει να επιδοκιμαστεί. Συγκεκριμένα, η διοχέτευση των παικτών σε νόμιμο κύκλωμα προϋποθέτει να είναι το κύκλωμα αυτό αρκούντως ελκυστικό για να ικανοποιηθεί η επιθυμία να παίξουν όλο και περισσότερα άτομα, έτσι ώστε να αποφευχθεί το να στραφούν οι καταναλωτές αυτοί σε μη εγκεκριμένα κυκλώματα ή να ευνοηθεί η ανάπτυξη τέτοιων κυκλωμάτων.

77. Κατά συνέπεια, αυτό καθ' εαυτό το γεγονός ότι στους κατόχους των αποκλειστικών δικαιωμάτων εκμεταλλεύσεως παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα στις Κάτω Χώρες επιτρέπεται να καταστήσουν ελκυστική την προσφορά τους δημιουργώντας νέα παίγνια και χρησιμοποιώντας διαφημίσεις δεν είναι ασυνεπές με τους σκοπούς της ολλανδικής ρυθμίσεως λαμβανομένους στο σύνολό τους, επειδή η στάση αυτή συμβάλλει τέλεια στην καταπολέμηση της απάτης.

78. Ωστόσο, εφόσον η ολλανδική ρύθμιση σκοπό έχει και να προστατεύσει τους καταναλωτές από τον εθισμό στα τυχερά παίγνια, πρέπει η δημιουργία νέων παιγνίων και η διαφήμιση να ελέγχονται στενά από το κράτος μέλος και να περιορίζονται προκειμένου να είναι και αυτές συμβατές με την επιδίωξη του σκοπού αυτού. Κατά συνέπεια, η συμφιλίωση των δύο σκοπών της ολλανδικής ρυθμίσεως προϋποθέτει ότι η προσφορά των κατόχων του αποκλειστικού δικαιώματος και η διαφήμιση για τα εγκεκριμένα παίγνια είναι επαρκείς για να παροτρυνθούν οι καταναλωτές να παραμείνουν στο νόμιμο κύκλωμα, χωρίς όμως να υπάρξει υπερβολική παρότρυνση για τυχερά παίγνια, πράγμα που θα οδηγούσε τους καταναλωτές, ή τουλάχιστον τους πιο ευάλωτους από αυτούς, να δαπανήσουν ποσά μεγαλύτερα από το μέρος των εισοδημάτων τους που μπορεί να διατεθεί για τις ερασιτεχνικές ενασχολήσεις τους.

79. Είναι προφανές ότι δύσκολα μπορεί να βρεθεί επακριβώς το σημείο εξισορροπήσεως των δύο αυτών σκοπών. Το σημείο αυτό προκύπτει από περίπλοκη αξιολόγηση των προβλέψιμων κινδύνων και των συνεπειών των παιγνίων που προσφέρονται εντός του σχετικού κράτους μέλους, καθώς και της διαφημίσεως που γίνεται υπέρ των παιγνίων αυτών. Αυτός είναι ο λόγος που η αξιολόγηση του ζητήματος αν η νομοθεσία κράτους μέλους, όπως ο ολλανδικός νόμος, σέβεται αυτό το σημείο εξισορροπήσεως, και επομένως μπορεί να θεωρηθεί ότι επιδιώκει με συνεπή και συστηματικό τρόπο τους σκοπούς αυτούς, θα πρέπει να υπόκειται στις ακόλουθες αρχές.

80. Πρώτον, όπως εκθέτει το αιτούν δικαστήριο, λόγω της σοβαρής δυσκολίας που παρουσιάζουν οι αξιολογήσεις αυτές, είναι αναγκαίο να αναγνωριστεί μεγάλη διακριτική ευχέρεια στα κράτη μέλη. Άλλωστε, η αναγνώριση αυτή επιβάλλεται από τη νομολογία σχετικά με τα παίγνια με χρηματικό διακύβευμα, κατά την οποία στα κράτη μέλη πρέπει να αναγνωριστεί επαρκής διακριτική ευχέρεια για να καθορίσουν τις απαιτήσεις που συνεπάγονται η προστασία των παικτών και, γενικότερα, λαμβανομένων υπόψη των κοινωνικοπολιτιστικών ιδιαιτεροτήτων κάθε κράτους μέλους, η προστασία της κοινωνικής τάξεως [25].

25 — Προαναφερθείσα απόφαση Gambelli κ.λπ. (σκέψη 63).

81. Δεύτερον, η αξιολόγηση της καταλληλότητας της επίμαχης εθνικής νομοθεσίας να επιτύχει τους σκοπούς της πρέπει να αφεθεί στα εθνικά δικαστήρια, τα οποία είναι στην καλύτερη θέση να αξιολογήσουν επακριβώς τις συνθήκες εφαρμογής της εν λόγω νομοθεσίας και τα συγκεκριμένα αποτελέσματά της [26].

82. Επομένως, η επίμαχη εθνική νομοθεσία πρέπει να θεωρηθεί κατάλληλη για την επίτευξη των σκοπών της αν ο εθνικός δικαστής, όπως συνέβη στην παρούσα υπόθεση, αναφέρει ότι η νομοθεσία αυτή όντως συμβάλλει στην επίτευξη όλων των σκοπών της. Συγκεκριμένα, μια τέτοια αξιολόγηση του δικαστή συνεπάγεται ότι αυτός διαπίστωσε ότι η επιτρεπόμενη προσφορά παιγνίων και η επιτρεπόμενη διαφήμιση δεν συνιστούν για τους καταναλωτές παρότρυνση για τυχερά παίγνια που θα ήταν υπερβολική και που, στην πραγματικότητα, θα τους υπερχρέωνε ή θα τους προκαλούσε εθισμό.

83. Στις γραπτές παρατηρήσεις της, η Επιτροπή δεν συμμερίζεται πλήρως την ανάλυση αυτή. Ειδικότερα, έθεσε υπό αμφισβήτηση τη δυνατότητα να δικαιολογηθεί η επίμαχη ολλανδική ρύθμιση από τον σκοπό καταπολεμήσεως της απάτης. Η Επιτροπή υπενθύμισε τη νομολογία σχετικά με το βάρος αποδείξεως που έχει το κράτος μέλος του οποίου η ρύθμιση περιορίζει μιαν ελευθερία κυκλοφορίας [27]. Υποστήριξε ότι η νομολογία αυτή μπορεί τέλεια να μεταφερθεί στον τομέα των παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα, όπως προκύπτει από την απόφαση Lindman [28].

84. Η Επιτροπή εξέθεσε ότι η απόφαση περί παραπομπής δεν περιέχει κανένα στοιχείο που να επιτρέπει να συναχθεί ότι τα παράνομα παίγνια αποτελούν σοβαρό πρόβλημα στις Κάτω Χώρες. Υπενθύμισε ότι, στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η προαναφερθείσα απόφαση Placanica κ.λπ., η Ιταλική Κυβέρνηση είχε αναφέρει πραγματικά δεδομένα που απεδείκνυαν ότι οι δραστηριότητες παράνομων παιγνίων και στοιχημάτων αποτελούσαν μεγάλο πρόβλημα στην Ιταλία.

85. Δεν συμμερίζομαι τις αμφιβολίες της Επιτροπής όσον αφορά τη δυνατότητα της Ολλανδικής Κυβερνήσεως να δικαιολογήσει με την καταπολέμηση της απάτης τη ρύθμισή της.

86. Ασφαλώς, κατά τη νομολογία, ένα κράτος μέλος του οποίου η νομοθεσία περιορίζει μιαν ελευθερία κυκλοφορίας οφείλει να αποδείξει ότι είναι αναγκαίος και αναλογικός ο

26 — Προαναφερθείσες αποφάσεις Zenatti (σκέψη 37) και Gambelli κ.λπ. (σκέψη 66).

27 — Η Επιτροπή επικαλείται την απόφαση της 7ης Ιουλίου 2005, C-147/03, Επιτροπή κατά Αυστρίας (Συλλογή 2005, σ. I-5969), κατά την οποία «εναπόκειται στις εθνικές αρχές που επικαλούνται παρέκκλιση από τη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων να αποδεικνύουν, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, ότι οι ρυθμίσεις τους είναι αναγκαίες και αναλογικές σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό. Οι δικαιολογητικοί λόγοι που μπορούν να προβληθούν από ένα κράτος μέλος πρέπει να συνοδεύονται από ανάλυση της καταλληλότητας και της αναλογικότητας του περιοριστικού μέτρου που λαμβάνει το κράτος αυτό, καθώς και των συγκεκριμένων στοιχείων που μπορούν να στηρίξουν την επιχειρηματολογία του» (σκέψη 63).

28 — Απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2003, C-42/02 (Συλλογή 2003, σ. I-13519).

περιορισμός αυτός. Ωστόσο, η έκταση της υποχρεώσεως αυτής πρέπει να αξιολογείται με γνώμονα το συμφέρον που η επίμαχη νομοθεσία σκοπό έχει να προστατεύσει.

87. Έτσι, όταν ο σκοπός είναι να προστατευθεί η ανθρώπινη υγεία, γίνεται δεκτό ότι ένα κράτος μέλος δύναται να θεσπίσει ρύθμιση που περιορίζει μιαν ελευθερία κυκλοφορίας χωρίς να χρειάζεται να αναμείνει να αποδειχθεί πλήρως το υποστατό του κινδύνου [29]. Είναι αρκετό να υπάρχει δυνητικά κίνδυνος για την υγεία. Η ίδια ερμηνεία πρέπει, κατ' εμέ, να ισχύσει όσον αφορά την προστασία της κοινωνίας από τον κίνδυνο σοβαρής διαταράξεως της δημόσιας τάξεως.

88. Όσον αφορά τα παίγνια με χρηματικό διακύβευμα, ένα κράτος μέλος δικαιούται να εκτιμήσει ότι υπάρχει μια έλξη του πληθυσμού του προς τα παίγνια αυτά, ο οποίος, αν δεν ικανοποιηθεί σε ένα νόμιμο κύκλωμα, θα επιδιώξει να ικανοποιηθεί σε ένα παράνομο πλαίσιο. Επιπλέον, το μέγεθος των ποσών που η δραστηριότητα αυτή καθιστά δυνατό να συλλεγούν μπορεί θεμιτά να δημιουργήσει τον φόβο ότι θα αναπτυχθούν παράνομα κυκλώματα και θα προκαλέσουν σοβαρές διαταράξεις στη δημόσια τάξη.

89. Εν προκειμένω, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι οι μεγάλης κλίμακας λαχειοφόροι αγορές [30], οι μηχανές παιγνίων με κερματοδέκτη [31], τα στοιχήματα σχετικά με αθλητικές αναμετρήσεις [32] και τα παίγνια του καζίνο [33] μπορούν να δημιουργήσουν υψηλό κίνδυνο διαπράξεως αξιόποινων πράξεων, λόγω των μεγάλων ποσών που καθιστούν δυνατό να συλλεγούν.

90. Ένα κράτος μέλος πάλι μπορεί να κρίνει θεμιτά ότι η έλξη μέρους του πληθυσμού προς τα παίγνια με χρηματικό διακύβευμα και οι κίνδυνοι που συνεπάγεται η μη περιχαράκωση της δραστηριότητας αυτής σε ένα ελεγχόμενο κύκλωμα αυξάνονται με τα σύγχρονα μέσα επικοινωνίας, και ιδίως με το διαδίκτυο. Συγκεκριμένα, το εν λόγω σύστημα επικοινωνίας παρέσχε πρόσβαση σε μεγάλο αριθμό παιγνίων on-line σε όλα τα άτομα που έχουν τη δυνατότητα να συνδεθούν με το διαδίκτυο. Ο δυνητικά επικίνδυνος χαρακτήρας των παιγνίων on-line έγινε σαφώς δεκτός από το Δικαστήριο στην προαναφερθείσα απόφαση Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Baw International, όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι, λόγω της ελλείψεως άμεσης επαφής μεταξύ του καταναλωτή και του επιχειρηματία, τα παίγνια με χρηματικό διακύβευμα που είναι προσβάσιμα μέσω διαδικτύου συνεπάγονται κινδύνους διαφορετικής φύσεως και μεγαλύτερης εκτάσεως από εκείνους που υπάρχουν στις παραδοσιακές αγορές τέτοιων παιγνίων όσον αφορά το ενδεχόμενο να διαπραχθούν απάτες από τους επιχειρηματίες κατά των καταναλωτών [34].

91. Επιπλέον, είδαμε ότι τα κράτη μέλη έχουν επαρκή διακριτική ευχέρεια για να καθορίσουν με γνώμονα τις κοινωνικοπολιτιστικές ιδιαιτερότητές τους τις απαιτήσεις που συνεπάγεται η προστασία τόσο των παικτών όσο και της κοινωνικής τάξεως.

29 — Αποφάσεις της 19ης Μαΐου 2009, C-531/06, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 2009, σ. I-4103, σκέψη 54), και C-171/07 και C-172/07, Apothekerkammer des Saarlandes κ.λπ. (Συλλογή 2009, σ. I-4171, σκέψη 30).

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

31 — Προαναφερθείσα απόφαση Läärä κ.λπ.

32 — Προαναφερθείσα απόφαση Zenatti.

33 — Προαναφερθείσα απόφαση Anomar κ.λπ.

34 — Προαναφερθείσα απόφαση Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Baw International (σκέψη 70).

92. Επομένως, κατόπιν των σκέψεων αυτών και λαμβανομένης υπόψη της πιο πάνω νομολογίας, η προάσπιση των θεμελιωδών ελευθεριών κυκλοφορίας δεν δικαιολογεί, κατ' εμέ, το να επιβληθεί στα κράτη μέλη να αναμείνουν να αναπτυχθούν στην ημεδαπή πραγματικά δίκτυα παράνομων παιγνίων για να θεσπίσουν μέτρα με σκοπό την περιχαράκωση της δραστηριότητας αυτής και την καταπολέμηση τέτοιων πρακτικών. Ένα κράτος μέλος δικαιούται να επικαλεστεί τον κίνδυνο απατών σχετικών με τα τυχερά παίγνια ως βάθρο μιας νομοθεσίας που περιορίζει τη δραστηριότητα αυτή, χωρίς να οφείλει να αποδείξει ότι όντως διαπράττονται απάτες στην ημεδαπή.

93. Με άλλα λόγια, ένα κράτος μέλος βάσιμα μπορεί να θεσπίσει περιοριστικά μέτρα για την προληπτική καταπολέμηση της απάτης στον τομέα των παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα.

94. Λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων αυτών, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει την απάντηση ότι πρέπει να θεωρηθεί ότι η νομοθεσία κράτους μέλους, η οποία περιορίζει την προσφορά παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα προκειμένου να χαλιναγωγήσει τον εθισμό στα τυχερά παίγνια και να καταπολεμήσει την απάτη και βάσει της οποίας νομοθεσίας στον κάτοχο ή στους κατόχους του αποκλειστικού δικαιώματος προσφοράς των παιγνίων αυτών επιτρέπεται να καταστήσουν ελκυστική την προσφορά τους εισάγοντας νέα παίγνια και χρησιμοποιώντας διαφημίσεις, επιδιώκει τους σκοπούς αυτούς με συνεπή και συστηματικό τρόπο αν, κατά την εκτίμηση του εθνικού δικαστή, η νομοθεσία αυτή, λαμβανομένων υπόψη του περιεχομένου της και της εφαρμογής της, όντως συμβάλλει στην επίτευξη των δύο αυτών σκοπών.

Β — *Επί της εκτάσεως του ελέγχου αν η εθνική νομοθεσία συνάδει με το κοινοτικό δίκαιο (υπόθεση C-258/08)*

95. Στη σκέψη 75 της προαναφερθείσας αποφάσεως Gambelli κ.λπ., το Δικαστήριο έκρινε ότι του αιτούντος δικαστηρίου έργο ήταν να εξακριβώσει αν η επίμαχη εθνική νομοθεσία, λαμβανομένου υπόψη του συγκεκριμένου τρόπου εφαρμογής της, πραγματικά ανταποκρίνεται στους σκοπούς που μπορούν να τη δικαιολογήσουν και αν οι περιορισμοί που επιβάλλει δεν είναι δυσανάλογοι με τους σκοπούς αυτούς. Το Hoge Raad der Nederlanden διερωτάται ως προς την έκταση της υποχρεώσεως αυτής.

96. Έτσι, ερωτά, με το στοιχείο α΄ του δευτέρου ερωτήματός του, αν ο εθνικός δικαστής, αφότου διαπιστώσει ότι η νομοθεσία της ημεδαπής συνάδει με το άρθρο 49 ΕΚ, πρέπει ακόμη να εξακριβώσει, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση εφαρμογής, ότι ένα μέτρο που προορισμό έχει να διασφαλίσει την τήρηση της νομοθεσίας αυτής, όπως η διαταγή σε έναν επιχειρηματία να καταστήσει μη προσβάσιμο στους κατοίκους της ημεδαπής τον ιστότοπό του που προτείνει παίγνια με χρηματικό διακύβευμα, είναι κατάλληλο για την επίτευξη των σκοπών της εν λόγω νομοθεσίας και είναι αναλογικό.

97. Επίσης, ερωτά, με το στοιχείο β΄ του δευτέρου ερωτήματός του, αν η απάντηση πρέπει να είναι διαφορετική όταν το μέτρο που πρέπει να ληφθεί ζητείται στο πλαίσιο πολιτικής δίκης από τον επιχειρηματία που είναι κάτοχος του αποκλειστικού δικαιώματος εκμεταλλεύσεως παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα και όχι από τη δημόσια αρχή.

98. Τα ερωτήματα αυτά ανάγονται στην επιχειρηματολογία που η Ladbrokes ανέπτυξε στο πλαίσιο της αιτήσεώς της αναιρέσεως ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου στην υπόθεση C-258/08, ότι η προϋπόθεση που εκτίθεται στη σκέψη 75 της προαναφερθείσας αποφάσεως Gambelli κ.λπ. πρέπει να αξιολογηθεί in concreto από τον εθνικό δικαστή όσον αφορά τη διαταγή που ζήτησε ο De Lotto. Κατά τη Ladbrokes, ο εθνικός δικαστής, στο πλαίσιο της αξιολογήσεως αυτής, πρέπει να λάβει υπόψη και το γεγονός ότι η εταιρία αυτή έχει άδεια να προτείνει εντός του Ηνωμένου Βασιλείου, μέσω διαδικτύου, παίγνια με χρηματικό διακύβευμα.

99. Είμαι της γνώμης ότι το αιτούν δικαστήριο στο οποίο προσέφυγε ο De Lotto δεν όφειλε να εξακριβώσει και να αποδείξει ότι ένα απλό εκτελεστικό μέτρο, όπως η διαταγή προς τη Ladbrokes, είναι κατάλληλο για την επίτευξη των σκοπών της ολλανδικής νομοθεσίας ούτε ότι είναι αναλογικό. Θα υποστηρίξω και ότι η απάντηση αυτή δεν εξαρτάται από το γεγονός ότι η διαταγή αυτή ζητήθηκε και απαγγέλθηκε στο πλαίσιο ιδιωτικής διαφοράς και όχι κατόπιν ενδίκου βοηθήματος των κρατικών αρχών.

100. Στηρίζω τις τοποθετήσεις αυτές στην έκταση του ελέγχου της τηρήσεως της αρχής της αναλογικότητας, στον οποίο, όπως προκύπτει από τη νομολογία, και ειδικότερα από τη σκέψη 75 της προαναφερθείσας αποφάσεως Gambelli κ.λπ., πρέπει να προβεί ο εθνικός δικαστής, καθώς και στο περιεχόμενο και στα αποτελέσματα της διαταγής που απαγγέλθηκε κατά της Ladbrokes.

101. Κατά τη νομολογία, όταν ένα κράτος μέλος, στο πλαίσιο της ασκήσεως της εξουσίας του, περιορίζει την άσκηση μιας ελευθερίας κυκλοφορίας για να προστατεύσει ένα συμφέρον που προβλέπει η Συνθήκη ή θεωρείται θεμιτό από τη νομολογία, πρέπει να είναι σε θέση να αποδείξει ότι ο περιορισμός που επιβάλλει είναι κατάλληλος για την αποτελεσματική προστασία του εννόμου αυτού συμφέροντος και ότι είναι αναλογικός με τον σκοπό αυτόν.

102. Η προϋπόθεση της καταλληλότητας καθορίζει το δικαίωμα αυτού του κράτους μέλους να επικαλεστεί το έννομο συμφέρον που επικαλέστηκε ως βάση του περιορισμού. Η προϋπόθεση της αναλογικότητας, εν στενή εννοία, έχει ως σκοπό να συρρικνώσει τον περιορισμό στα όρια που είναι αναγκαία για την προστασία του συμφέροντος αυτού. Οι δύο αυτές προϋποθέσεις επιβάλλονται επειδή τα κράτη μέλη πρέπει να ασκούν την εξουσία τους τηρουμένων των δεσμεύσεων που έχουν αναλάβει στο πλαίσιο της Συνθήκης και, ειδικότερα, των θεμελιωδών ελευθεριών κυκλοφορίας. Όταν ένα κράτος μέλος περιορίζει μια από τις ελευθερίες αυτές, οι εν λόγω προϋποθέσεις καθιστούν δυνατό να γίνει η σωστή εξισορρόπηση μεταξύ της περί ης πρόκειται θεμελιώδους ελευθερίας με αυτό που επιβάλλει η προστασία του σχετικού συμφέροντος.

103. Κατά συνέπεια, από τα πιο πάνω μπορώ να συναγάγω, σε αυτό το στάδιο της αναλύσεώς μου, ότι η ύπαρξη ενός περιορισμού μιας ελευθερίας κυκλοφορίας είναι εκείνη που έχει ως συνέπεια να οφείλει ένα κράτος μέλος, κατά τη δράση του στο πλαίσιο της εξουσίας του, να τηρεί τις δύο πιο πάνω προϋποθέσεις, δηλαδή την κοινοτική αρχή της

αναλογικότητας εν ευρεία εννοία [35]. Αν δεν υπάρχει περιορισμός, η αρχή αυτή δεν έχει εφαρμογή και η δράση ενός κράτους μέλους θα πρέπει να ελέγχεται με γνώμονα μόνο τις γενικές αρχές του δικαίου της ημεδαπής [36].

104. Η νομολογία έχει διευκρινίσει, στη συνέχεια, το περιεχόμενο του ελέγχου αναλογικότητας στον οποίο πρέπει να προβεί ο εθνικός δικαστής. Αφενός, πρέπει να εξετάσει χωριστά κάθε έναν από τους περιορισμούς που προβλέπει το εσωτερικό δίκαιο [37]. Έτσι, όσον αφορά την επίμαχη ιταλική νομοθεσία στην προαναφερθείσα απόφαση Placanica κ.λπ., η υποχρέωση αυτή είχε ως αποτέλεσμα να πρέπει το εθνικό δικαστήριο να αξιολογήσει διαδοχικά αν δικαιολογούνταν η υποχρέωση των επιχειρηματιών να λάβουν άδεια, ο τρόπος χορηγήσεως των αδειών και, ειδικότερα, ο αποκλεισμός των εταιριών των οποίων οι μέτοχοι δεν μπορούσαν ανά πάσα στιγμή να εξατομικευθούν, η υποχρέωση λήψεως άδειας από την αστυνομία και, τέλος, οι ποινικές κυρώσεις για την καταπολέμηση των παραβάσεων της νομοθεσίας αυτής.

105. Αφετέρου, ο εθνικός δικαστής πρέπει να προβεί σε διττή εξέταση. Πρώτον, πρέπει να εξετάσει το περιεχόμενο της νομοθεσίας της ημεδαπής, όπως έχει κατά το γράμμα της. Μια νομοθεσία η οποία περιορίζει μιαν ελευθερία κυκλοφορίας δεν μπορεί να συνάδει με το κοινοτικό δίκαιο αν, όπως θεσπίστηκε από τον εθνικό νομοθέτη, εισάγει δυσμενείς διακρίσεις, ή είναι ακατάλληλη για την επίτευξη των σκοπών της, ή ακόμη είναι δυσανάλογη.

106. Ωστόσο, η θεωρητική αυτή εξέταση δεν επαρκεί. Δεύτερον, ο εθνικός δικαστής πρέπει να αξιολογήσει και τις συγκεκριμένες συνθήκες εφαρμογής της νομοθεσίας της ημεδαπής. Έτσι, οφείλει να εξακριβώσει ότι, κατά την εφαρμογή της από τις αρμόδιες αρχές και, ενδεχομένως, από τους επιχειρηματίες, η επίμαχη νομοθεσία εφαρμόζεται χωρίς να δημιουργεί δυσμενείς διακρίσεις, σε συμφωνία με τους σκοπούς της και με αναλογικό τρόπο [38].

107. Αυτός ο έλεγχος της εφαρμογής της επίμαχης νομοθεσίας επιβάλλεται λογικά προκειμένου ο περιορισμός της ελευθερίας κυκλοφορίας να δικαιολογηθεί πραγματικά από την προάσπιση του εννόμου συμφέροντος του οποίου έγινε επίκληση για να υποστηριχθεί ο περιορισμός αυτός. Έτσι, κατά τη σκέψη 69 της προαναφερθείσας αποφάσεως Gambelli κ.λπ., αν, στην πράξη, οι αρχές ενός κράτους μέλους παροτρύνουν και ενθαρρύνουν τους καταναλωτές να μετέχουν σε παίγνια με χρηματικό διακύβευμα προκειμένου να έχει εντεύθεν κέρδη το δημόσιο ταμείο, το κράτος αυτό δεν μπορεί να δικαιολογήσει τους περιορισμούς, που προβλέπει η νομοθεσία της ημεδαπής, με την προστασία της δημόσιας τάξεως λόγω της μειώσεως των ευκαιριών για τυχερά παίγνια.

35 — Βλ., στο ίδιο πνεύμα, προαναφερθείσα απόφαση Placanica κ.λπ. (σκέψη 49).

36 — Βλ., στο ίδιο πνεύμα, απόφαση της 14ης Απριλίου 2005, C-6/03, Deponiezweckverband Eiterköpfe (Συλλογή 2005, σ. I-2753, σκέψη 63).

37 — Προαναφερθείσα απόφαση Placanica κ.λπ. (σκέψη 49).

38 — Προαναφερθείσες αποφάσεις Zenatti (σκέψη 37) και Gambelli κ.λπ. (σκέψη 75).

108. Στη διαφορά της κύριας δίκης, το αιτούν δικαστήριο εξέθεσε ότι έγιναν οι έλεγχοι αυτοί και ότι, μετά το πέρας τους, ο εθνικός δικαστής έκρινε ότι η ολλανδική ρύθμιση συνάδει με το άρθρο 49 ΕΚ Όπως είδαμε πιο πάνω, η εκτίμηση αυτή εμπίπτει στην αρμοδιότητα του εθνικού δικαστηρίου.

109. Κατά συνέπεια, για τη συνέχιση της αναλύσεως του υπό εξέταση ερωτήματος, πρέπει να ληφθεί ως αφετηρία ότι η εκτίμηση αυτή είναι βάσιμη, χωρίς, στο στάδιο αυτό, να προδικαστούν οι συνέπειες που πρέπει να συναχθούν από την απάντηση του Δικαστηρίου στο τέταρτο ζήτημα σχετικά με την έκταση εφαρμογής, στη διαφορά αυτή, της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως και της υποχρεώσεως διαφάνειας που απορρέει από το άρθρο 49 ΕΚ.

110. Κατά συνέπεια, το ζήτημα που τίθεται είναι αν ο εθνικός δικαστής, αφότου εξακριβώσει, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, ότι ο ολλανδικός νόμος συνάδει με το άρθρο 49 ΕΚ, οφείλει επίσης να εξετάσει και να αποδείξει ότι η διαταγή προς τη Ladbrokes να απαγορεύσει την πρόσβαση των κατοίκων Κάτω Χωρών στον ιστότοπό της είναι κατάλληλη για την επίτευξη των σκοπών του νόμου αυτού και αναλογική με τους τελευταίους.

111. Είμαι της γνώμης ότι το εθνικό δικαστήριο δεν οφείλει να προβεί σε μια τέτοια εξέταση επειδή η διαταγή αυτή περιορίζεται αυστηρώς να διασφαλίσει την εφαρμογή του άρθρου 1, στοιχείο a, του ολλανδικού νόμου, το οποίο απαγορεύει σε κάθε πρόσωπο που δεν έχει άδεια, όποιο και αν είναι αυτό, να προτείνει παίγνια με χρηματικό διακύβευμα στις Κάτω Χώρες. Η εν λόγω διαταγή δεν δημιουργεί από μόνη της κανέναν περιορισμό για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών μη προβλεπόμενο από τη διάταξη αυτή. Έχει ως σκοπό και ως αποτέλεσμα μόνο να διασφαλίσει την εφαρμογή της.

112. Κατά συνέπεια, δεν είναι αναγκαίο ο εθνικός δικαστής να εξετάσει και να αποδείξει ότι το επίμαχο εκτελεστικό μέτρο συνάδει με την κοινοτική αρχή της αναλογικότητας στις συγκεκριμένες περιστάσεις της διαφοράς της οποίας έχει επιληφθεί και, ειδικότερα, λαμβανομένου υπόψη του επιχειρηματία επί του οποίου πρέπει να εφαρμοστεί το μέτρο αυτό. Η εκτίμηση του εθνικού δικαστή ότι ο ολλανδικός νόμος συνάδει με το άρθρο 49 ΕΚ πρέπει λογικά να επεκταθεί σε όλα τα μέτρα που περιορίζονται αυστηρά να διασφαλίσουν την τήρηση του νόμου αυτού, όποιος και αν είναι ο σχετικός επιχειρηματίας και όποιο και αν είναι το πλαίσιο της διαφοράς εντός του οποίου ζητείται η εκτέλεση.

113. Για να πειστεί κανείς για το ανώφελο μιας τέτοιας εξετάσεως, αρκεί η διαπίστωση ότι ο ισχυρισμός της Ladbrokes, αν γινόταν δεκτός, θα οδηγούσε στο να μπορέσει να ακυρωθεί η επίμαχη διαταγή, πράγμα που θα είχε ως συνέπεια να στερηθεί η ολλανδική νομοθεσία κάθε αποτελέσματος σχετικά με τον επιχειρηματία αυτόν όταν έχει εξακριβωθεί ότι ο περιορισμός που προβλέπεται από τη νομοθεσία αυτή είναι σύμφωνος με το κοινοτικό δίκαιο. Με άλλα λόγια, ο ισχυρισμός της Ladbrokes καταλήγει, στην πραγματικότητα, να τεθεί υπό αμφισβήτηση αυτή η συμφωνία.

114. Οι σκέψεις αυτές με οδηγούν να συναγάγω και ότι η ανάλυση αυτή δεν μπορεί να εξαρτάται από το γεγονός ότι το επίμαχο εκτελεστικό μέτρο ζητείται από τις δημόσιες αρχές ή, όπως εν προκειμένω, στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ ιδιωτών, από τον επιχειρηματία που έχει την άδεια να εκμεταλλεύεται παίγνια με χρηματικό διακύβευμα στο σχετικό κράτος μέλος.

115. Αυτό που έχει σημασία είναι ότι συνάδει με το κοινοτικό δίκαιο η περιοριστική μιας ελευθερίας κυκλοφορίας εθνική νομοθεσία της οποίας την εφαρμογή σκοπεύει να διασφαλίσει το επίμαχο εκτελεστικό μέτρο. Εφόσον η προϋπόθεση αυτή έχει εξακριβωθεί σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η από το σχετικό κράτος μέλος επιλογή των μέτρων που περιορίζονται να διασφαλίσουν αυστηρώς την εφαρμογή της νομοθεσίας αυτής εμπίπτει στην αρμοδιότητα του κράτους αυτού. Κατά συνέπεια, δικό του έργο είναι να αποφασίσει ελεύθερα αν τέτοια μέτρα μπορούν να ληφθούν μόνον κατόπιν αιτήσεως της δημόσιας αρχής ή, όπως εν προκειμένω, κατόπιν ενδίκου βοηθήματος ιδιώτη στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ ιδιωτών.

116. Επομένως, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στα στοιχεία α΄ και β΄ του δευτέρου ερωτήματος του Hoge Raad der Nederlanden την εξής απάντηση. Αφενός, ο εθνικός δικαστής, αφότου διαπιστώσει ότι η νομοθεσία της ημεδαπής συνάδει με το άρθρο 49 ΕΚ, δεν οφείλει να εξακριβώσει, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση εφαρμογής, ότι ένα μέτρο που προορισμό έχει να διασφαλίσει την τήρηση της νομοθεσίας αυτής, όπως μια διαταγή σε επιχειρηματία να καταστήσει μη προσβάσιμο στους κατοίκους της ημεδαπής τον ιστότοπό του που προτείνει παίγνια με χρηματικό διακύβευμα, είναι κατάλληλο για την επίτευξη των σκοπών της εν λόγω νομοθεσίας και αναλογικό, όταν το εκτελεστικό αυτό μέτρο περιορίζεται αυστηρώς να διασφαλίσει την τήρηση της εν λόγω νομοθεσίας. Αφετέρου, η απάντηση εν προκειμένω δεν μπορεί να είναι διαφορετική αναλόγως του αν το σχετικό μέτρο ζητείται από τη δημόσια αρχή ή από ιδιώτη, στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ ιδιωτών.

Γ — *Επί της εφαρμογής της αρχής της αμοιβαίας αναγνωρίσεως όταν πρόκειται για άδεια προσφοράς παιγνίων μέσω διαδικτύου χορηγηθείσα σε επιχειρηματία από το κράτος μέλος στο οποίο είναι εγκατεστημένος (υποθέσεις C-203/08 και C-258/08)*

117. Το Raad van State, με το πρώτο προδικαστικό του ερώτημα στην υπόθεση C-203/08, και το Hoge Raad der Nederlanden, με το τρίτο προδικαστικό του ερώτημα στην υπόθεση C-258/08, ερωτούν στην ουσία το Δικαστήριο αν το άρθρο 49 ΕΚ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι το γεγονός ότι ο πάροχος παιγνίων on-line έχει από το κράτος μέλος εγκαταστάσεώς του άδεια ασκήσεως της δραστηριότητας αυτής εμποδίζει να απαγορεύσουν στον πάροχο αυτόν οι αρμόδιες αρχές άλλου κράτους μέλους, στο οποίο τα παίγνια με χρηματικό διακύβευμα υπόκεινται σε σύστημα αδειοδοτήσεως μόνον ενός επιχειρηματία, να προτείνει μέσω διαδικτύου παίγνια στους κατοίκους του άλλου αυτού κράτους μέλους.

118. Το ερώτημα αυτό υποβλήθηκε στο Δικαστήριο επειδή η Betfair υποστήριξε ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, βάσει της αρχής της αμοιβαίας αναγνωρίσεως που συνάγεται από τη λεγόμενη «Φραγκοστάφυλα της Ντιζόν» απόφαση Rewe-Zentral [39], οφείλει να αναγνωρίσει τις άδειες που της χορηγήθηκαν από άλλα κράτη μέλη.

119. Είμαι της γνώμης ότι η άποψη αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή, και τούτο για τους ακόλουθους δύο λόγους.

120. Αφενός, όπως το Δικαστήριο έκρινε στην προαναφερθείσα απόφαση Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Baw International, η αρχή της αμοιβαίας αναγνωρίσεως δεν έχει εφαρμογή για την άδεια προσφοράς, μέσω διαδικτύου, παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα.

121. Έτσι, στην απόφαση εκείνη, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι, εφόσον τα παίγνια με χρηματικό διακύβευμα που προσφέρονται μέσω διαδικτύου δεν έχουν γίνει το αντικείμενο κοινοτικής εναρμονίσεως, ένα κράτος μέλος δικαιούται να θεωρήσει ότι απλώς και μόνο το γεγονός ότι ένας επιχειρηματίας προτείνει νόμιμα τέτοιες υπηρεσίες εντός άλλου κράτους μέλους όπου είναι εγκατεστημένος και όπου, κατ' αρχήν, ήδη υπόκειται σε νομικές προϋποθέσεις και σε ελέγχους από τις αρμόδιες αρχές αυτού του άλλου κράτους, δεν μπορεί να θεωρηθεί επαρκής διασφάλιση της προστασίας των καταναλωτών της ημεδαπής από τους κινδύνους απάτης και εγκληματικότητας, λαμβανομένων υπόψη των δυσκολιών που μπορούν να συναντήσουν, σε ένα τέτοιο πλαίσιο, οι αρχές του κράτους μέλους εγκαταστάσεως για να αξιολογήσουν την ικανότητα και επαγγελματική ευθύτητα του επιχειρηματία αυτού [40].

122. Επομένως, το γεγονός ότι η Ladbrokes και η Betfair έχουν άδεια από το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βόρειας Ιρλανδίας, στο έδαφος του οποίου είναι εγκατεστημένες, να προσφέρουν παίγνια on-line δεν μπορεί να θέσει υπό αμφισβήτηση το ότι συνάδει με το κοινοτικό δίκαιο μια ρύθμιση όπως ο ολλανδικός νόμος, η οποία υποβάλλει το δικαίωμα προσφοράς παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα στους κατοίκους Κάτω Χωρών σε ένα σύστημα αδειοδοτήσεως μόνον ενός επιχειρηματία.

123. Αφετέρου, ένα καθεστώς αποκλειστικών δικαιωμάτων έχει ακριβώς ως σκοπό να απαγορεύσει σε κάθε άλλον επιχειρηματία εκτός από τον κάτοχο ή τους κατόχους των δικαιωμάτων αυτών να ασκήσει τη δραστηριότητα που καλύπτεται από το καθεστώς αυτό. Όταν ένα τέτοιο καθεστώς είναι δικαιολογημένο και, επομένως, συνάδει με το κοινοτικό δίκαιο, δεν έχει σημασία αν οι επιχειρηματίες που επιθυμούν να εκμεταλλευτούν παίγνια με χρηματικό διακύβευμα εντός του κράτους μέλους όπου υπάρχει ένα τέτοιο μονοπώλιο έχουν άδεια να ασκούν τη δραστηριότητα αυτή στο κράτος μέλος όπου είναι εγκατεστημένοι.

39 — Απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 1979, 120/78 (Συλλογή τόμος 1979/Ι, σ. 321).

40 — Προαναφερθείσα απόφαση Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Baw International (σκέψη 69).

124. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει ότι το άρθρο 49 ΕΚ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι το γεγονός ότι ο πάροχος παιγνίων on-line έχει από το κράτος μέλος εγκαταστάσεώς του άδεια ασκήσεως της δραστηριότητας αυτής δεν εμποδίζει να απαγορεύσουν στον πάροχο αυτόν οι αρμόδιες αρχές άλλου κράτους μέλους, στο οποίο τα παίγνια με χρηματικό διακύβευμα υπόκεινται σε σύστημα αδειοδοτήσεως μόνον ενός επιχειρηματία, να προτείνει μέσω διαδικτύου παίγνια στους κατοίκους του άλλου αυτού κράτους μέλους.

Δ — *Επί της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως και της υποχρεώσεως διαφάνειας (υπόθεση C-203/08)*

125. Το Raad van State ζητεί να αξιολογηθεί αν συνάδει με το κοινοτικό δίκαιο η παράταση των αδειών του De Lotto και της SGR, με αποφάσεις, αντιστοίχως, της 10ης Δεκεμβρίου 2004 και της 21ης Ιουνίου 2005, με δεδομένο ότι οι αποφάσεις αυτές ελήφθησαν χωρίς να προηγηθεί προκήρυξη διαγωνισμού.

126. Έτσι, ερωτά, με το δεύτερο ερώτημά του, αν η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως και η εντεύθεν υποχρέωση διαφάνειας, οι οποίες, κατά τη νομολογία, επιβάλλονται στα κράτη μέλη όταν, προκειμένου για παίγνια με χρηματικό διακύβευμα, παραχωρούν δημόσιες υπηρεσίες, έχουν εφαρμογή και στο πλαίσιο ενός συστήματος αδειοδοτήσεως μόνον ενός επιχειρηματία.

127. Με το στοιχείο α΄ του τρίτου ερωτήματός του, ερωτά το Δικαστήριο αν, σε ένα σύστημα αδειοδοτήσεως μόνον ενός επιχειρηματία, η παράταση της άδειας του αδειοδοτημένου επιχειρηματία χωρίς να προκηρυχθεί διαγωνισμός με άλλους παρόχους υπηρεσιών, αποτελεί κατάλληλο και αναλογικό μέσο για την επίτευξη των σκοπών που η νομολογία θεωρεί θεμιτούς λόγους περιορισμού των ελευθεριών κυκλοφορίας στον τομέα των παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα και, ενδεχομένως, υπό ποιες προϋποθέσεις.

128. Με το στοιχείο β΄ του τρίτου ερωτήματός του, ερωτά αν η απάντηση στο δεύτερο ερώτημα έχει συνέπειες για την απάντηση στο στοιχείο α΄ του τρίτου ερωτήματος.

129. Προτείνω στο Δικαστήριο να νοήσει τα τρία αυτά ερωτήματα ως εξής. Πρώτον, το Raad van State θέτει το βασικό ερώτημα αν υποχρέωση διαφάνειας έχει εφαρμογή σε ένα σύστημα αδειοδοτήσεως μόνον ενός επιχειρηματία στον τομέα των παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα. Δεύτερον, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο ερώτημα αυτό, ερωτά αν, και ενδεχομένως υπό ποιες προϋποθέσεις, η παράταση της άδειας εκμεταλλεύσεως παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα χωρίς την προκήρυξη διαγωνισμού δύναται να δικαιολογηθεί από θεμιτούς λόγους όπως είναι η προστασία των καταναλωτών από τον κίνδυνο εθισμού στα τυχερά παίγνια και η διαφύλαξη της δημόσιας τάξεως.

130. Πριν από την εξέταση των δύο αυτών ζητημάτων, είναι αναγκαίο να υπομνησθούν οι γενικές γραμμές της νομολογίας σχετικά με την υποχρέωση διαφάνειας στο πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων ή των παραχωρήσεων.

1. Οι γενικές γραμμές της νομολογίας σχετικά με την υποχρέωση διαφάνειας

131. Οι δημόσιες αρχές κράτους μέλους που σχεδιάζουν να συνάψουν δημόσια σύμβαση ή σύμβαση παραχωρήσεως οφείλουν να τηρήσουν τους θεμελιώδεις κανόνες της Συνθήκης και, ειδικότερα, τις ελευθερίες κυκλοφορίας [41].

132. Κατά τη νομολογία, όταν μια δημόσια σύμβαση ή σύμβαση παραχωρήσεως μπορεί να ενδιαφέρει και μια επιχείρηση εγκατεστημένη σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο στο οποίο βρίσκεται η αναθέτουσα αρχή, η ανάθεση της εν λόγω συμβάσεως, χωρίς οποιαδήποτε διαφάνεια, σε επιχείρηση που βρίσκεται στο κράτος μέλος της αναθέτουσας αρχής συνιστά διαφορετική μεταχείριση εις βάρος της πρώτης επιχειρήσεως [42].

133. Συγκεκριμένα, ελλείψει οποιασδήποτε διαφάνειας, η τελευταία επιχείρηση δεν έχει καμία πραγματική δυνατότητα να εκδηλώσει το ενδιαφέρον της να της ανατεθεί η σχετική δημόσια σύμβαση ή σύμβαση παραχωρήσεως.

134. Το Δικαστήριο συνήγαγε εντεύθεν ότι η διαφορετική αυτή μεταχείριση, η οποία, αποκλείοντας όλες τις επιχειρήσεις που βρίσκονται σε άλλο κράτος μέλος, αποβαίνει εις βάρος κυρίως αυτών, δημιουργεί έμμεσες διακρίσεις λόγω ιθαγενείας, οι οποίες απαγορεύονται κατ' εφαρμογήν των άρθρων 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, εκτός αν δικαιολογείται από αντικειμενικές περιστάσεις [43].

135. Κατά συνέπεια, η υποχρέωση διαφάνειας είναι επιβεβλημένη για να μπορέσουν να λάβουν τη σύμβαση όλες οι επιχειρήσεις που βρίσκονται σε κράτος μέλος άλλο από το κράτος της αναθέτουσας αρχής και που δυνητικά ενδιαφέρονται για τη σχετική δημόσια σύμβαση ή σύμβαση παραχωρήσεως. Έτσι, η υποχρέωση αυτή αποτελεί συγκεκριμένη και ειδική έκφραση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως, προορισμό έχουσα να παράσχει στις επιχειρήσεις τη δυνατότητα να ασκούν με αποτελεσματικό τρόπο τα δικαιώματα που έχουν από τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ.

136. Όταν οι σχετικές συμβάσεις δημοσίων έργων ή παραχωρήσεις καλύπτονται από μια από τις οδηγίες σχετικά με τις δημόσιες

41 — Αποφάσεις της 13ης Νοεμβρίου 2007, C-507/03, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Συλλογή 2007, σ. I-9777, σκέψη 26), και της 10ης Σεπτεμβρίου 2009, C-573/07, Sea (Συλλογή 2009, σ. I-8127, σκέψη 39).

42 — Αποφάσεις της 21ης Ιουλίου 2005, C-231/03, Coname (Συλλογή 2005, σ. I-7287, σκέψη 17), και της 17ης Ιουλίου 2008, C-347/06, ASM Brescia (Συλλογή 2008, σ. I-5641, σκέψη 59).

43 — Προαναφερθείσα απόφαση ASM Brescia (σκέψη 60 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

συμβάσεις, αυτά τα νομοθετήματα συντονιστικού χαρακτήρα καθορίζουν τις προϋποθέσεις και τον τρόπο εφαρμογής της εν λόγω υποχρεώσεως διαφάνειας, θέτοντας συγκεκριμένους κανόνες αναθέσεως.

137. Όταν η σχετική δημόσια σύμβαση ή παραχώρηση δεν καλύπτεται από τα εν λόγω νομοθετήματα συντονιστικού χαρακτήρα, τα κράτη μέλη πάλι οφείλουν να τηρούν την υποχρέωση διαφάνειας εφόσον η υποχρέωση αυτή απορρέει από θεμελιώδεις κανόνες της Συνθήκης καθώς και από την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως [44].

138. Έτσι, στην απόφαση της 13ης Σεπτεμβρίου 2007 στην υπόθεση C-260/04, Επιτροπή κατά Ιταλίας [45], στην οποία παρέπεμψε το Raad van State, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η ανάθεση της διαχειρίσεως και της εισπράξεως των ιπποδρομιακών στοιχημάτων στην Ιταλία συνιστούσε παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και υπενθύμισε ότι οι παραχωρήσεις δημόσιων υπηρεσιών δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου [46]. Στη συνέχεια, σημείωσε ότι οι δημόσιες αρχές που συνάπτουν τέτοιες συμβάσεις οφείλουν να τηρούν γενικά τους θεμελιώδεις κανόνες της Συνθήκης, και μεταξύ αυτών τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, και ειδικότερα την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγενείας, που αποτελούν ειδική έκφραση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως, και μάλιστα οι δύο αυτές αρχές συνεπάγονται υποχρέωση διαφάνειας [47].

139. Η έκταση της υποχρεώσεως αυτής, όταν η σχεδιαζόμενη σύμβαση δεν καλύπτεται από μια από τις οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις, ορίστηκε από το Δικαστήριο με γνώμονα τους σκοπούς της εν λόγω υποχρεώσεως. Αφενός, η υποχρέωση αυτή σκοπό έχει να παράσχει σε κάθε δυνητικά ενδιαφερόμενη επιχείρηση τη δυνατότητα να πληροφορηθεί σχετικά και να υποβάλει υποψηφιότητα. Αφετέρου, σκοπό έχει να διασφαλίσει έλεγχο του αδιάβλητου της διαδικασίας αναθέσεως.

140. Έτσι, κατά τη νομολογία, η υποχρέωση διαφάνειας δεν επιβάλλει οπωσδήποτε να γίνει προκήρυξη διαγωνισμού, αλλά απαιτεί να διασφαλίσει η αναθέτουσα αρχή, υπέρ κάθε δυνητικά ενδιαφερόμενης επιχειρήσεως, προσήκοντα βαθμό δημοσιότητας καθιστώντα δυνατό να ανοίξει στον ανταγωνισμό η δημόσια σύμβαση ή η παραχώρηση υπηρεσιών και να ελεγχθεί το αδιάβλητο των διαδικασιών αναθέσεως [48].

141. Κατά συνέπεια, μια επιχείρηση που βρίσκεται στο έδαφος άλλου κράτους μέλους πρέπει να μπορεί να έχει πρόσβαση στις κατάλληλες πληροφορίες σχετικά με τη δημόσια σύμβαση ή σύμβαση παραχωρήσεως πριν γίνει η ανάθεση οπότε, αν η επιχείρηση αυτή το είχε θελήσει, θα μπορούσε να εκδηλώσει το ενδιαφέρον της να της ανατεθεί η σύμβαση αυτή [49].

142. Επιπλέον, τα κριτήρια βάσει των οποίων ανατίθεται η σχετική δημόσια σύμβαση

44 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 2008, C-324/07, Coditel Brabant (Συλλογή 2008, σ. I-8457, σκέψη 25 και παρατιθέμενη νομολογία).

45 — Συλλογή 2007, σ. I-7083.

46 — Οδηγία της 18ης Ιουνίου 2002, για τον συντονισμό των διαδικασιών συνάψεως δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών (ΕΕ L 209, σ. 1).

47 — Προαναφερθείσα απόφαση της 13ης Σεπτεμβρίου 2007 στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιταλίας (σκέψεις 22 έως 24).

48 — Προαναφερθείσα απόφαση Coditel Brabant (σκέψη 25).

49 — Προαναφερθείσα απόφαση Coname (σκέψεις 21 και 28).

ή σύμβαση παραχωρήσεως πρέπει να είναι αντικειμενικά, να μη δημιουργούν δυσμενείς διακρίσεις και να είναι γνωστά εκ των προτέρων, έτσι ώστε να οριοθετείται η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας της αναθέτουσας αρχής προκειμένου να μη χρησιμοποιείται αυθαίρετα [50].

143. Ωστόσο, η υποχρέωση διαφάνειας έχει εξαιρέσεις.

144. Αφενός, η υποχρέωση αυτή, όπως απορρέει από τους κανόνες της Συνθήκης, δεν επιβάλλεται αν η σχετική δημόσια σύμβαση ή παραχώρηση δεν έχει διασυνοριακό ενδιαφέρον [51]. Με άλλα λόγια, δεν έχει εφαρμογή αν η εν λόγω δημόσια σύμβαση ή παραχώρηση δεν μπορεί να έχει ενδιαφέρον για μια επιχείρηση που βρίσκεται σε άλλο κράτος μέλος [52], ιδίως λόγω υπάρξεως πολύ μειωμένου οικονομικού διακυβεύματος [53].

145. Αφετέρου, η υποχρέωση διαφάνειας, ακόμη και αν η σχετική δημόσια σύμβαση ή παραχώρηση καλύπτεται από μια οδηγία, δεν έχει εφαρμογή αν η δημόσια αρχή που είναι η αναθέτουσα αρχή ασκεί επί του συμβασιούχου ή παραχωρησιούχου φορέα έλεγχο ανάλογο με εκείνον που ασκεί επί των δικών της υπηρεσιών και αν ο φορέας αυτός ασκεί το κύριο μέρος της δραστηριότητάς του με τη δημόσια αρχή ή τις δημόσιες αρχές που τον ελέγχουν [54].

146. Η δεύτερη αυτή εξαίρεση ανάγεται στο ότι μια δημόσια αρχή έχει τη δυνατότητα να εκτελεί τα καθήκοντά της δημοσίου συμφέροντος με δικά της διοικητικά και τεχνικά μέσα, χωρίς να είναι υποχρεωμένη να απευθυνθεί σε φορείς που δεν ανήκουν στις υπηρεσίες της [55].

147. Πρέπει τώρα να εξεταστεί αν η νομολογία αυτή έχει εφαρμογή στον τομέα των παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα, στο πλαίσιο ενός καθεστώτος αποκλειστικού δικαιώματος μόνον ενός επιχειρηματία.

2. Επί της εφαρμογής της αρχής της διαφάνειας στον τομέα των παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα, στο πλαίσιο ενός καθεστώτος αποκλειστικού δικαιώματος μόνον ενός επιχειρηματία

148. Το Raad van State, με το δεύτερο ερώτημά του, ερωτά αν το άρθρο 49 ΕΚ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως και η εντεύθεν υποχρέωση διαφάνειας έχουν εφαρμογή και επί ενός καθεστώτος αδειοδοτήσεως στον τομέα των παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα, στο πλαίσιο του οποίου καθεστώτος άδεια χορηγείται μόνο σε ένα επιχειρηματία.

50 — Βλ., στο ίδιο πνεύμα, απόφαση της 17ης Ιουλίου 2008, C-389/05, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2008, σ. I-5397, σκέψη 94 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

51 — Προαναφερθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (σκέψη 33).

52 — Όπ.π. (σκέψη 32).

53 — Προαναφερθείσα απόφαση Coname (σκέψη 20).

54 — Βλ., στο ίδιο πνεύμα, αποφάσεις της 18ης Νοεμβρίου 1999, C-107/98, Teckal (Συλλογή 1999, σ. I-8121, σκέψη 50)· της 11ης Ιανουαρίου 2005, C-26/03, Stadt Halle και RPL Lochau (Συλλογή 2005, σ. I-1, σκέψη 49), και της 13ης Οκτωβρίου 2005, C-458/03, Parking Brixen (Συλλογή 2005, σ. I-8585, σκέψη 62).

55 — Προαναφερθείσα απόφαση Coditel Brabant (σκέψη 48).

149. Κατά την Ολλανδική Κυβέρνηση, η πιο πάνω αρχή και η πιο πάνω υποχρέωση δεν έχουν εφαρμογή εν προκειμένω. Η κυβέρνηση αυτή υποστηρίζει ότι περιορίζονται στις παραχωρήσεις που δεν καλύπτονται από τα κοινοτικά νομοθετήματα συντονιστικού χαρακτήρα, επειδή οι παραχωρήσεις αυτές δεν μπορούν να διαφύγουν τους κανόνες της Συνθήκης. Ωστόσο, η εν λόγω υποχρέωση δεν μπορεί να επεκταθεί σε ένα καθεστώς αδειοδοτήσεως, η οποία απορρέει από αστυνομική άδεια και όχι από σύμβαση. Επιπλέον, εκθέτει ότι η δημιουργία ανταγωνισμού για την αγορά θα είχε τα ίδια επιβλαβή αποτελέσματα με τον ανταγωνισμό εντός της αγοράς. Μάλιστα, ο κάτοχος άδειας, αν η άδεια αυτή ήταν προσωρινή, θα είχε κίνητρο να αντλήσει το μέγιστο κέρδος κατά τη διάρκεια της άδειας.

150. Η Ολλανδική Κυβέρνηση και ο De Lotto υποστηρίζουν και ότι η υποχρέωση διαφάνειας δεν έχει εφαρμογή επειδή, βάσει της ολλανδικής ρυθμίσεως, οι κάτοχοι της άδειας πρέπει να διαθέτουν σε συγκεκριμένα έργα τα έσοδα από την εκμετάλλευση. Επιπλέον, υπογραμμίζουν ότι ο De Lotto δεν δύναται να έχει κέρδη, οπότε ουδεμία εμπορική επιχείρηση θα μπορούσε να ενδιαφερθεί για μια εκμετάλλευση υπό τέτοιες συνθήκες.

151. Η Δανική, η Ελληνική, η Αυστριακή, η Φινλανδική και η Νορβηγική Κυβέρνηση είναι και αυτές της γνώμης ότι η υποχρέωση διαφάνειας δεν έχει εφαρμογή σε ένα καθεστώς αδειοδοτήσεως μόνον ενός επιχειρηματία.

152. Δεν συμμερίζομαι τις απόψεις αυτές. Η νομολογία σχετικά με την υποχρέωση διαφάνειας έχει, κατ' εμέ, εφαρμογή σε ένα καθεστώς αδειοδοτήσεως μόνον ενός επιχειρηματία στον τομέα των παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα, και τούτο για τους ακόλουθους λόγους.

153. Πρώτον, η νομολογία αυτή έχει ως βάση τις συνέπειες που μια δημόσια σύμβαση ή παραχώρηση έχει επί των ελευθεριών κυκλοφορίας και όχι τη συμβατική προέλευση των συνεπειών αυτών. Όπως είδαμε πιο πάνω, τέτοιες συμβάσεις πρέπει να έπονται της προκηρύξεως διαγωνισμού επειδή έχουν ως σκοπό και ως αποτέλεσμα να ανατεθεί η άσκηση μιας δραστηριότητας σε ένα ή περισσότερους επιχειρηματίες. Ελλείψει προσήκουσας δημοσιότητας, η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως θα παραγνωριζόταν επειδή οι εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη επιχειρήσεις που δυνητικά ενδιαφέρονται για τη δραστηριότητα αυτή δεν θα μπορούσαν να γνωστοποιήσουν το ενδιαφέρον τους και, επομένως, να ασκήσουν τα δικαιώματα που αντλούν από τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ.

154. Έτσι, η υποχρέωση διαφάνειας αποτελεί υποχρεωτική προϋπόθεση του δικαιώματος ενός κράτους μέλους να αναθέσει σε ένα ή περισσότερους ιδιώτες επιχειρηματίες το αποκλειστικό δικαίωμα ασκήσεως μιας οικονομικής δραστηριότητας, όποιος και αν είναι ο τρόπος επιλογής του επιχειρηματία ή των επιχειρηματιών αυτών.

155. Κατά συνέπεια, η υποχρέωση αυτή, κατ' εμέ, έχει εφαρμογή και στο πλαίσιο ενός καθεστώτος αδειοδοτήσεως μόνον ενός επιχειρηματία από τις αρχές κράτους μέλους κατά την άσκηση αστυνομικών εξουσιών, επειδή οι συνέπειες της άδειας αυτής έναντι των επιχειρήσεων που είναι εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη και που δυνητικά ενδιαφέρονται για την άσκηση της δραστηριότητας αυτής είναι οι ίδιες με τις συνέπειες μιας παραχωρήσεως.

156. Επιπλέον, το γεγονός ότι το μονοπώλιο εκμεταλλεύσεως προέρχεται από άδεια χορηγηθείσα στο πλαίσιο αστυνομικής διαδικασίας και όχι κατόπιν παραχωρήσεως δεν δύναται να εξαλείψει τον κίνδυνο μεροληψίας που και αυτόν σκοπεύει να αποτρέψει η υποχρέωση διαφάνειας.

157. Δεύτερον, είμαι της γνώμης ότι η ιδιαίτερη φύση των παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα δεν δικαιολογεί να επιτραπεί σε κράτος μέλος παρέκκλιση από την υποχρέωση αυτή.

158. Οι κίνδυνοι που συνδέονται με τη δραστηριότητα αυτή και οι σκέψεις ηθικής τάξεως που την περιβάλλουν πρέπει, κατ' εμέ, να οδηγήσουν στο να αναγνωριστεί σε ένα κράτος μέλος το δικαίωμα να ασκεί το ίδιο την εν λόγω δραστηριότητα μέσω ενός φορέα που του ανήκει. Συγκεκριμένα, είναι αναντίρρητο ότι ένα κράτος μέλος μπορεί να διευθύνει και να ελέγχει τη δραστηριότητα ενός τέτοιου φορέα ακόμη πιο εύκολα απ' ό,τι μπορεί όταν πρόκειται για ιδιώτη επιχειρηματία. Κατά συνέπεια, ένα τέτοιο σύστημα καθιστά δυνατό να διασφαλιστεί καλύτερη προστασία τόσο των καταναλωτών από τον κίνδυνο εθισμού στα τυχερά παίγνια όσο και της δημόσιας τάξεως από τους κινδύνους απάτης και παράνομων παιγνίων [56].

159. Η ιδιαίτερη φύση των παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα δικαιολογεί, όπως είδαμε πιο πάνω, και να επιτραπεί σε κράτος μέλος να παράσχει μονοπώλιο εκμεταλλεύσεως σε ιδιώτη επιχειρηματία.

160. Ωστόσο, ένα κράτος μέλος, από τη στιγμή που αποφασίσει να αναθέσει στον ιδιωτικό τομέα την εκμετάλλευση ενός είδους παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα, οφείλει να τηρήσει την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως όλων των δυνητικά ενδιαφερόμενων επιχειρηματιών.

161. Συγκεκριμένα, δεν νομίζω ότι η δημιουργία ανταγωνισμού για την αγορά θα είχε επιβλαβή αποτελέσματα σε σύγκριση με τα αποτελέσματα του ανταγωνισμού εντός της αγοράς. Το επιβλαβές της δημιουργίας ανταγωνισμού εντός της αγοράς, δηλαδή μεταξύ περισσότερων επιχειρηματιών που θα είχαν άδεια να εκμεταλλεύονται το ίδιο παίγνιο με χρηματικό διακύβευμα, οφείλεται στο γεγονός ότι οι επιχειρηματίες αυτοί θα οδηγούνταν να συναγωνιστούν σε εφευρετικότητα για να καταστήσουν πιο ελκυστική την προσφορά τους και, έτσι, να αυξήσουν τόσο τις δαπάνες για τα τυχερά παίγνια όσο και τους κινδύνους εθισμού. Αντιθέτως, κατ' εμέ, δεν υπάρχει φόβος για τέτοιες συνέπειες στο στάδιο της χορηγήσεως άδειας.

56 — Απόφαση του Δικαστηρίου ΕΖΕΣ της 14ης Μαρτίου 2007, EFTA Surveillance Authority κατά Norway (E-1/06, Report of EFTA Court, σ. 7, σκέψη 51).

162. Στο πλαίσιο ενός καθεστώτος αποκλειστικού δικαιώματος μόνον ενός επιχειρηματία, η προστασία των καταναλωτών από τον κίνδυνο εθισμού στα τυχερά παίγνια και η καταπολέμηση της απάτης διασφαλίζονται με τους όρους που το κράτος μέλος επιβάλλει στον μοναδικό επιχειρηματία προκειμένου να δημιουργηθεί ένα στενό πλαίσιο για τη δραστηριότητά του. Οι σκοποί αυτοί επιδιώκονται και με μέσα που το κράτος αυτό χρησιμοποιεί για να αξιολογήσει τις συνέπειες της δραστηριότητας αυτής και να εξακριβώσει αν τηρούνται οι όροι που επιβλήθηκαν στον επιχειρηματία. Δεν βλέπω κατά ποιον τρόπο η προκήρυξη διαγωνισμού στο στάδιο της επιλογής του μοναδικού αυτού επιχειρηματία θα έθετε οπωσδήποτε σε κίνδυνο την τήρηση, από αυτόν, των όρων που αποτελούν το πλαίσιο για τη δραστηριότητά του.

163. Νομίζω ότι κάλλιστα μπορεί να γίνει δεκτό και ότι ένας τέτοιος ανταγωνισμός μπορεί να δώσει στις αρμόδιες αρχές τη δυνατότητα να αδειοδοτήσουν τον πάροχο που θεωρούν τον πλέον κατάλληλο να τηρήσει το σύνολο των όρων αυτών. Επιπλέον, λαμβανομένου υπόψη του μεγέθους του οικονομικού κινήτρου σχετικά με τα παίγνια με χρηματικό διακύβευμα, είναι λίαν επιθυμητό να είναι διαφανείς οι συνθήκες υπό τις οποίες ένα κράτος μέλος αποφασίζει να παράσχει ένα μονοπώλιο σε ιδιωτικό φορέα και να μπορεί να εξακριβωθεί το αδιάβλητο των συνθηκών αυτών.

164. Τέλος, όσον αφορά την επιχειρηματολογία της Ολλανδικής Κυβερνήσεως και του De Lotto, ότι η υποχρέωση διαφάνειας πρέπει να τεθεί εκποδών λόγω των υποχρεώσεων διαθέσεως των εσόδων τις οποίες οι άδειες επιβάλλουν στους κατόχους του μονοπωλίου, η επιχειρηματολογία αυτή, κατ' εμέ, δεν θέτει υπό αμφισβήτηση την εφαρμογή της υποχρεώσεως αυτής εν προκειμένω.

165. Ασφαλώς, ένα κράτος μέλος δικαιούται να ορίσει ότι τα έσοδα από την εκμετάλλευση ενός παιγνίου με χρηματικό διακύβευμα στην ημεδαπή πρέπει να διατίθενται εν όλω ή εν μέρει για κοινωφελείς σκοπούς. Είναι αλήθεια και ότι, κατά τη νομολογία, η υποχρέωση διαφάνειας δεν έχει εφαρμογή αν η σχετική σύμβαση δεν έχει διασυνοριακό ενδιαφέρον ιδίως λόγω υπάρξεως πολύ μειωμένου οικονομικού διακυβεύματος.

166. Ωστόσο, η πιο πάνω έννοια του πολύ μειωμένου οικονομικού διακυβεύματος, κατ' εμέ, αφορά μόνο την οικονομική αξία της σχετικής συμβάσεως [57]. Για παράδειγμα, αφορά την πραγματοποίηση ενός μικρής εμβέλειας κατασκευαστικού έργου σε σχετικά μεγάλη απόσταση από τα σύνορα του κράτους μέλους. Η μικρή εμβέλεια του έργου που πρέπει να εκτελεστεί και η απόσταση που πρέπει να διανυθεί επιτρέπουν το τεκμήριο ότι ουδεμία επιχείρηση εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος δύναται να ενδιαφερθεί για την κατασκευή αυτή. Αντιθέτως, η έννοια του πολύ μειωμένου οικονομικού ενδιαφέροντος δεν καλύπτει την κατάσταση όπου το ισχνό οικονομικό ενδιαφέρον μιας συμβάσεως για εταιρία εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος απορρέει τόσο από την εφαρμογή των όρων που αποτελούν το πλαίσιο για την άσκηση

57 — Βλ., στο ίδιο πνεύμα, απόφαση της 15ης Μαΐου 2008, C-147/06 και C-148/06, SECAP και Santorso (Συλλογή 2008, σ. I-3565, σκέψη 31).

της σχετικής δραστηριότητας όσο και από τα κριτήρια επιλογής του επιχειρηματία.

167. Κατ' εμέ, οι πιο πάνω προϋποθέσεις και τα πιο πάνω κριτήρια περιλαμβάνονται ακριβώς στα στοιχεία που η υποχρέωση διαφάνειας έχει ως σκοπό να γνωστοποιηθούν στους παρόχους υπηρεσιών οι οποίοι ενδιαφέρονται δυνητικά για τη σχετική σύμβαση. Ακόμη και αν, στην πράξη, οι όροι που επιβάλλει το κράτος μέλος δύνανται να αποτρέψουν τις επιχειρήσεις να εκδηλώσουν το ενδιαφέρον τους για τη σχετική δραστηριότητα, πρέπει οι όροι αυτοί όντως να έλθουν σε γνώση των εν λόγω επιχειρήσεων για να μπορέσουν αυτές να λάβουν μια τέτοια απόφαση.

168. Έτσι, στην παρούσα διαφορά, είναι αναντίρρητο ότι οι συμβάσεις που συνίστανται στην εκμετάλλευση στις Κάτω Χώρες του lotto, των αθλητικών στοιχημάτων και ενός άλλου παιγνίου με αριθμούς ή ακόμη των ιπποδρομιακών στοιχημάτων, η οποία επιπλέον είναι μονοπώλιο, δύνανται να ενδιαφέρουν, λαμβανομένων υπόψη των μεγάλων εσόδων που αποφέρουν οι δραστηριότητες αυτές, εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη επιχειρήσεις που προσφέρουν παίγνια [58].

58 — Η Επιτροπή αναφέρει ότι, το 2007, κατά την ετήσια έκθεση της επιτροπής ελέγχου των παιγνίων, ο κύκλος εργασιών από το αθλητικό στοίχημα ανήλθε σε 22,3 εκατομμύρια ευρώ και ο συνολικός κύκλος εργασιών του De Lotto ανήλθε σε 270 εκατομμύρια ευρώ. Ο κύκλος εργασιών της SGR ανήλθε το ίδιο έτος σε 34,3 εκατομμύρια ευρώ.

169. Κατά συνέπεια, είμαι της γνώμης ότι η Ολλανδική Κυβέρνηση αβάσιμα προβάλλει την ένσταση ελλείψεως διασυνοριακού ενδιαφέροντος.

170. Η συσταλτική αυτή ερμηνεία της εν λόγω ενστάσεως δικαιολογείται, κατ' εμέ, και αν ληφθεί υπόψη η ευρεία διακριτική ευχέρεια που τα κράτη μέλη πρέπει να έχουν στον τομέα των παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα, τόσο κατά τον καθορισμό των σκοπών της νομοθεσίας τους όσο και κατά την επιλογή των μέσων για να τους επιτύχουν. Η διαφάνεια, η οποία διαδραματίζει όλο και μεγαλύτερο ρόλο στη δημόσια ζωή των σύγχρονων κοινωνιών μέχρι το σημείο να έχει γίνει ένα από τα ορατά σημάδια δημοκρατίας, προκύπτει εδώ ως το σωστό αντίβαρο των προσβολών που, κατά την άσκηση της κυριαρχικής εξουσίας τους σε αυτόν τον τομέα δραστηριότητας, τα κράτη μέλη δικαιούνται να προκαλέσουν στις ελευθερίες κυκλοφορίας. Με άλλα λόγια, η υποχρέωση διαφάνειας είναι ακόμη περισσότερο επιβεβλημένη επειδή, στον τομέα των παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα, στα κράτη μέλη αναγνωρίζεται ευρεία διακριτική ευχέρεια. Η αποκλειστικότητα δεν είναι συνώνυμο της αδιαφάνειας.

171. Επομένως, οι αρμόδιες ολλανδικές αρχές για τη χορήγηση άδειας εκμεταλλεύσεως ενός παιγνίου με χρηματικό διακύβευμα στις Κάτω Χώρες πρέπει να προκηρύξουν προσήκοντα διαγωνισμό, εκτός αν μπορούν να αποδείξουν ότι ασκούν επί του συμβασιούχου φορέα έλεγχο ανάλογο με εκείνον που ασκούν επί των δικών τους υπηρεσιών και ότι ο φορέας αυτός ασκεί μαζί με τις αρχές αυτές το κύριο μέρος της δραστηριότητάς του.

172. Του εθνικού δικαστή έργο είναι, αν χρειαστεί, να εξακριβώσει αυτό το σημείο όσον αφορά τον De Lotto.

173. Λαμβανομένων υπόψη των σκέψεων αυτών, είμαι της γνώμης ότι το άρθρο 49 ΕΚ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως και η εντεύθεν υποχρέωση διαφάνειας έχουν εφαρμογή και στον τομέα των παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα, στο πλαίσιο ενός καθεστώτος αδειοδοτήσεως μόνον ενός επιχειρηματία.

3. Επί της παρατάσεως, χωρίς προκήρυξη διαγωνισμού, της άδειας εκμεταλλεύσεως ενός παιγνίου με χρηματικό διακύβευμα

174. Στο ολλανδικό δίκαιο, οι άδειες χορηγούνται, κατ' αρχήν, για πέντε έτη. Η Betfair υποστηρίζει ότι οι άδειες του De Lotto και της SGR παρατάθηκαν αντιστοίχως τον Δεκέμβριο του 2004 και τον Ιούνιο του 2005 χωρίς να μπορέσει να θέσει υποψηφιότητα για να της χορηγηθούν οι άδειες αυτές.

175. Το Raad van State ερωτά στην ουσία αν, και ενδεχομένως υπό ποιες προϋποθέσεις, η παράταση, χωρίς προκήρυξη διαγωνισμού, της άδειας εκμεταλλεύσεως ενός παιγνίου με χρηματικό διακύβευμα μπορεί να δικαιολογηθεί από έναν από τους θεμιτούς λόγους περιορισμού των ελευθεριών κυκλοφορίας στον τομέα των παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα.

176. Κατ' αρχάς, πρέπει να σημειωθεί ότι οι αρμόδιες αρχές υποστήριξαν, ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, ότι ο περιορισμός σε πέντε έτη της άδειας σκοπό έχει μόνο να παράσχει μια ημερομηνία αναφοράς στις αρμόδιες δημόσιες αρχές για να προσαρμόσουν, αν χρειαστεί, τους κανόνες που συνδέονται με την άδεια αυτή, οπότε στην πραγματικότητα οι άδειες έχουν οιονεί διαρκή χαρακτήρα.

177. Το αιτούν δικαστήριο, του οποίου έργο είναι να ερμηνεύσει το εφαρμοστέο εσωτερικό δίκαιο και να αξιολογήσει τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς που οφείλει να λύσει, δεν δέχθηκε την ανάλυση αυτή. Ερωτώντας αν, και σε ποιο μέτρο, μπορεί να γίνει παρέκκλιση από την υποχρέωση διαφάνειας, δέχεται σιωπηρώς αλλά αναγκαίως ότι οι άδειες του De Lotto και της SGR όντως παρατάθηκαν ή ανανεώθηκαν.

178. Στην αντίθετη περίπτωση, θα είχε ρωτήσει το Δικαστήριο αν συνάδει με το κοινοτικό δίκαιο ένα καθεστώς οιονεί μόνιμου αποκλειστικού δικαιώματος.

179. Αν υποτεθεί ότι το είχε πράξει, θα είχα διατυπώσει τις αμφιβολίες μου σχετικά με το αν ένα τέτοιο καθεστώς είναι συμβατό με τις ελευθερίες κυκλοφορίας.

180. Οι λόγοι που μπορούν να δικαιολογήσουν έναν περιορισμό των ελευθεριών κυκλοφορίας στον τομέα των παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα δύνανται, κατ' εμέ, να νομιμοποιήσουν τη χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων αρκούντως μακράς διάρκειας, δηλαδή διάρκειας πολλών ετών. Έτσι, ένα κράτος μέλος μπορεί να θεωρήσει ότι η

προστασία των καταναλωτών από τους κινδύνους που συνδέονται με τα μη εγκεκριμένα παίγνια, και ειδικότερα με τα παίγνια on-line, απαιτεί κάποια σταθερότητα στην επιλογή του κατόχου του αποκλειστικού ή των αποκλειστικών δικαιωμάτων.

181. Ομοίως, είδαμε ότι, σε ένα μονοπωλιακό σύστημα, τα κέρδη που μπορούν να αντληθούν προορισμό έχουν να είναι περιορισμένα. Όταν ένα κράτος μέλος επιλέγει να αναθέσει το μονοπώλιο αυτό σε ανεξάρτητο ιδιωτικό φορέα, η διάρκεια της άδειας μπορεί να είναι χρήσιμο μέσο για να αντισταθμίσει το μικρό οικονομικό ενδιαφέρον της συμβάσεως αυτής, προκειμένου να κινήσει το ενδιαφέρον περισσότερων επιχειρηματιών και έτσι να έχει δυνατότητα επιλογής.

182. Ωστόσο, είμαι της γνώμης ότι είναι εκ των προτέρων δύσκολο να δικαιολογηθεί η χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων αορίστου χρόνου, επειδή η χορήγηση αυτή κλείνει, χωρίς χρονικό περιορισμό, την αγορά ενός κράτους μέλους σε όλους τους δυνητικά ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες. Από τη στιγμή που ένα κράτος μέλος αποφασίσει να αναθέσει την εκμετάλλευση ενός παιγνίου με χρηματικό διακύβευμα σε ανεξάρτητο ιδιωτικό φορέα, δύσκολα μπορώ να σκεφτώ τους λόγους για τους οποίους ο ίδιος επιχειρηματίας θα πρέπει να έχει επ' αόριστον το αποκλειστικό αυτό δικαίωμα [59].

183. Όσον αφορά, τώρα, το ζήτημα σε ποιο μέτρο μπορεί να παραταθεί ή να ανανεωθεί, χωρίς προκήρυξη διαγωνισμού, μια άδεια αορίστου χρόνου, η νομολογία, και ειδικότερα η προαναφερθείσα απόφαση της 13ης Σεπτεμβρίου 2007 στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιταλίας, δίνει μια αρχή απαντήσεως στην ερώτηση αυτή.

184. Πρώτον, δεν αποκλείεται η δυνατότητα η χωρίς προκήρυξη διαγωνισμού ανανέωση μιας αποκλειστικής άδειας εκμεταλλεύσεως ενός παιγνίου με χρηματικό διακύβευμα να δικαιολογηθεί από την προάσπιση ενός ουσιώδους συμφέροντος κατά τα άρθρα 45 ΕΚ και 46 ΕΚ ή από μια επιτακτική ανάγκη γενικού συμφέροντος που έχει αναγνωριστεί από τη νομολογία, όπως η προστασία των καταναλωτών από τους κινδύνους υπερβολικής δαπάνης και εθισμού στα τυχερά παίγνια καθώς και η πρόληψη της απάτης [60].

185. Δεύτερον, το κράτος μέλος οφείλει να αποδείξει ότι η πιο πάνω παρέκκλιση από την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως και από την υποχρέωση διαφάνειας δικαιολογείται από έναν από τους λόγους αυτούς και συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας [61].

186. Εν προκειμένω, η Ολλανδική Κυβέρνηση περιορίζεται να παραπέμψει στην επιχειρηματολογία που ανέπτυξε στο πλαίσιο του προηγούμενου ζητήματος. Έχω ήδη εκθέσει τους λόγους για τους οποίους δεν νομίζω ότι η επιχειρηματολογία αυτή είναι πειστική.

59 — Βλ., στο ίδιο πνεύμα, απόφαση της 19ης Ιουνίου 2008, C-454/06, pressetext Nachrichtenagentur (Συλλογή 2008, σ. I-4401, σκέψη 73).

60 — Προαναφερθείσα απόφαση της 13ης Σεπτεμβρίου 2007 στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιταλίας (σκέψεις 26 έως 32).

61 — Όπ.π. (σκέψη 33).

187. Συγκεκριμένα, δεν βλέπω κατά ποιον τρόπο το άνοιγμα στον ανταγωνισμό για την ανάθεση της συμβάσεως κατά το πέρας της πενταετούς άδειας θα μπορούσε να θέσει υπό αμφισβήτηση τους σκοπούς της ολλανδικής νομοθεσίας που ανάγονται στην προστασία των καταναλωτών από τον εθισμό στα τυχερά παίγνια και στην αποτροπή της εγκληματικότητας. Οι σκοποί αυτοί, όπως υποστήριξα, επιδιώκονται αποτελεσματικά με την ανάθεση μιας μονοπωλιακής εκμεταλλεύσεως καθώς και με τους όρους που αποτελούν το πλαίσιο για τη δραστηριότητα του αδειοδοτημένου επιχειρηματία και με τις μεθόδους αξιολογήσεως και ελέγχου που εφαρμόζει το κράτος μέλος. Η Ολλανδική Κυβέρνηση δεν αποδεικνύει ότι η αποτελεσματικότητα ενός τέτοιου συστήματος θα ετίθετο υπό αμφισβήτηση με την προκήρυξη διαγωνισμού κατά τη λήξη της άδειας.

188. Κάλλιστα μπορεί να υποστηριχθεί και ότι η τήρηση των όρων αυτών εξασφαλίζεται περισσότερο με ένα τέτοιο άνοιγμα στον ανταγωνισμό αν η ικανότητα αυστηρής τηρήσεως των εν λόγω όρων αποτελεί μέρος των κριτηρίων χορηγήσεως της άδειας.

189. Επομένως, κατ' εμέ, το γεγονός ότι το σύστημα μοναδικής άδειας που ακολουθείται από ένα κράτος μέλος, κατά τον τρόπο που σχεδιάστηκε και εφαρμόζεται, καθιστά δυνατό, όπως στις παρούσες υποθέσεις, να επιτευχθούν οι επιδιωκόμενοι σκοποί δεν αρκεί για να δικαιολογηθεί η παράταση των αδειών χωρίς προκήρυξη διαγωνισμού. Του κράτους μέλους έργο είναι να εξηγήσει κατά ποιον τρόπο οι σκοποί του εθνικού νόμου για τα τυχερά παίγνια δεν επιτρέπουν να εξεταστεί το ενδεχόμενο αλλαγής του επιχειρηματία με τη λήξη της άδειας αυτής.

190. Κατά συνέπεια, δεν θέλω να αποκλείσω τη δυνατότητα να γίνει υπό ιδιαίτερες συνθήκες δεκτή η δικαιολογία αυτή. Θέλω απλώς να πω ότι η εν λόγω δικαιολογία μπορεί να γίνει δεκτή μόνον αν αποδειχθεί ότι η προκήρυξη διαγωνισμού όντως δύναται να θίξει ένα από τα συμφέροντα που προβλέπονται στα άρθρα 45 ΕΚ και 46 ΕΚ ή αναγνωρίζονται από τη νομολογία ως επιτακτικές ανάγκες γενικού συμφέροντος.

191. Προτείνω στο Δικαστήριο, σε απάντηση του ερωτήματος που τέθηκε, να ακολουθήσει την πρόταση της Επιτροπής και να επαναλάβει τη σκέψη 33 της προαναφερθείσας αποφάσεως της 13ης Σεπτεμβρίου 2007 στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιταλίας, ότι το άρθρο 49 ΕΚ απαγορεύει να παραταθεί χωρίς προκήρυξη διαγωνισμού η άδεια του μοναδικού αδειοδοτημένου επιχειρηματία, εκτός αν η παράταση αυτή δικαιολογείται από ουσιώδες συμφέρον υπό την έννοια των άρθρων 45 ΕΚ και 46 ΕΚ ή από επιτακτική ανάγκη γενικού συμφέροντος υπό την έννοια της νομολογίας και συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας. Του εθνικού δικαστή είναι έργο να καθορίσει αν πρόκειται περί αυτού.

IV — Συμπέρασμα

192. Κατόπιν των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί:

«1) Πρέπει να θεωρηθεί ότι η νομοθεσία κράτους μέλους, η οποία περιορίζει την προσφορά παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα προκειμένου να χαλιναγωγήσει τον εθισμό στα τυχερά παίγνια και να καταπολεμήσει την απάτη και βάσει της οποίας νομοθεσίας στον κάτοχο ή στους κατόχους του αποκλειστικού δικαιώματος προσφοράς των παιγνίων αυτών επιτρέπεται να καταστήσουν ελκυστική την προσφορά τους εισάγοντας νέα παίγνια και χρησιμοποιώντας διαφημίσεις, επιδιώκει τους σκοπούς αυτούς με συνεπή και συστηματικό τρόπο αν, κατά την εκτίμηση του εθνικού δικαστή, η νομοθεσία αυτή, λαμβανομένων υπόψη του περιεχομένου της και του τρόπου εφαρμογής της, όντως συμβάλλει στην επίτευξη των δύο αυτών σκοπών.

2) Ο εθνικός δικαστής, αφότου διαπιστώσει ότι η νομοθεσία της ημεδαπής συνάδει με το άρθρο 49 ΕΚ, δεν οφείλει να εξακριβώσει, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση εφαρμογής, ότι ένα μέτρο που προορισμό έχει να διασφαλίσει την τήρηση της νομοθεσίας αυτής, όπως μια διαταγή σε επιχειρηματία να καταστήσει μη προσβάσιμο στους κατοίκους της ημεδαπής τον ιστότοπό του που προτείνει παίγνια με χρηματικό διακύβευμα, είναι κατάλληλο για την επίτευξη των σκοπών της εν λόγω νομοθεσίας και αναλογικό, όταν το εκτελεστικό αυτό μέτρο περιορίζεται αυστηρώς να διασφαλίσει την τήρηση της νομοθεσίας αυτής.

Η απάντηση στο ερώτημα αυτό δεν μπορεί να είναι διαφορετική αναλόγως του αν το επίμαχο μέτρο ζητείται από τη δημόσια αρχή ή από ιδιώτη, στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ ιδιωτών.

3) Το άρθρο 49 ΕΚ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι το γεγονός ότι ο πάροχος παιγνίων on-line έχει από το κράτος μέλος εγκαταστάσεώς του άδεια

ασκήσεως της δραστηριότητας αυτής δεν εμποδίζει να απαγορεύσουν στον πάροχο αυτόν οι αρμόδιες αρχές άλλου κράτους μέλους, στο οποίο τα τυχερά παίγνια υπόκεινται σε σύστημα αδειοδοτήσεως μόνον ενός επιχειρηματία, να προσφέρει μέσω διαδικτύου παίγνια στους κατοίκους του άλλου αυτού κράτους μέλους.

4) Το άρθρο 49 ΕΚ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως και η εντεύθεν υποχρέωση διαφάνειας έχουν εφαρμογή και στον τομέα των παιγνίων με χρηματικό διακύβευμα, στο πλαίσιο ενός καθεστώτος αδειοδοτήσεως μόνον ενός επιχειρηματία.

Το άρθρο 49 ΕΚ αποκλείει εθνική ρύθμιση βάσει της οποίας η άδεια του μοναδικού αδειοδοτημένου επιχειρηματία παρατείνεται χωρίς προκήρυξη διαγωνισμού, εκτός αν η παράταση αυτή δικαιολογείται από ουσιώδες συμφέρον υπό την έννοια των άρθρων 45 ΕΚ και 46 ΕΚ ή από επιτακτική ανάγκη γενικού συμφέροντος υπό την έννοια της νομολογίας και συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας. Του εθνικού δικαστή είναι έργο να καθορίσει αν πρόκειται περί αυτού.»