ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τέταρτο τμήμα)

της 16ης Φεβρουαρίου 2012*

«Ελευθερία εγκαταστάσεως — Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών — Τυχερά παίγνια — Συλλογή στοιχημάτων για αθλητικές διοργανώσεις — Απαίτηση για παραχώρηση άδειας — Συνέπειες από την παραβίαση του δικαίου της Ένωσης κατά την παραχώρηση αδειών — Παραχώρηση 16 300 πρόσθετων αδειών — Αρχή της ίσης μεταχειρίσεως και υποχρέωση διαφάνειας — Αρχή της ασφάλειας δικαίου — Προστασία των δικαιούχων προγενέστερων αδειών παραχωρήσεως — Εθνική ρύθμιση — Υποχρεωτικές ελάχιστες αποστάσεις μεταξύ σημείων συλλογής στοιχημάτων — Επιτρέπεται — Διασυνοριακές δραστηριότητες παρόμοιες με το αντικείμενο της άδειας παραχωρήσεως — Απαγόρευση βάσει της εθνικής νομοθεσίας — Επιτρέπεται»

Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-72/10 και C-77/10,

με αντικείμενο αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Corte suprema di cassazione (Ιταλία) με αποφάσεις της 10ης Νοεμβρίου 2009, οι οποίες περιήλθαν στο Δικαστήριο στις 9 Φεβρουαρίου 2010, στο πλαίσιο των ποινικών διώξεων των

Marcello Costa (C-72/10),

Ugo Cifone (C-77/10),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τέταρτο τμήμα),

συγκείμενο από τους J.-C. Bonichot, πρόεδρο τμήματος, K. Schiemann (εισηγητή), L. Bay Larsen, C. Toader και E. Jarašiūnas, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: P. Cruz Villalón

γραμματέας: A. Impellizzeri, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 29ης Ιουνίου 2011,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

— ο M. Costa, εκπροσωπούμενος από την D. Agnello, δικηγόρο,

— ο U. Cifone, εκπροσωπούμενος από τις D. Agnello, R. Jacchia, A. Terranova, F. Ferraro, A. Aversa, A. Piccinini, F. Donati και A. Dossena, δικηγόρους,

— η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την G. Palmieri, επικουρούμενη από τον F. Arena, avvocato dello Stato,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

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

— η Ισπανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον F. Diéz Moreno,

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

— η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους E. Traversa και S. La Pergola,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 27ης Οκτωβρίου 2011,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

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

2 Οι αιτήσεις αυτές υποβλήθηκαν στο πλαίσιο ποινικών διώξεων κατά των M. Costa και U. Cifone, διαχειριστών κέντρων διαβιβάσεως δεδομένων (στο εξής: ΚΔΔ) τα οποία συνδέονται συμβατικώς με την εταιρία αγγλικού δικαίου Stanley International Betting Ltd (στο εξής: Stanley), για παράβαση της ιταλικής νομοθεσίας σχετικά με τη συλλογή στοιχημάτων, και δη του βασιλικού διατάγματος αριθ. 773 για την έγκριση του κωδικοποιημένου κειμένου της νομοθεσίας περί δημόσιας ασφάλειας (Regio decreto n. 773-Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), της 18ης Ιουνίου 1931 (*GURI* αριθ. 146, της 26ης Ιουνίου 1931), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 37, παράγραφος 4, του νόμου αριθ. 388, της 23ης Δεκεμβρίου 2000 (τακτικό συμπλήρωμα στη *GURI* αριθ. 302, της 29ης Δεκεμβρίου 2000, στο εξής: βασιλικό διάταγμα). Οι εν λόγω αιτήσεις εντάσσονται σε παρεμφερές νομικό και πραγματικό πλαίσιο με τις υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις της 21ης Οκτωβρίου 1999, C-67/98, Zenatti (Συλλογή 1999, σ. I-7289), της 6ης Νοεμβρίου 2003, C-243/01, Gambelli κ.λπ. (Συλλογή 2003, σ. I-13031), της 6ης Μαρτίου 2007, C-338/04, C-359/04 και C-360/04, Placanica κ.λπ. (Συλλογή 2007, σ. I-1891), καθώς και της 13ης Σεπτεμβρίου 2007, C-260/04, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 2007, σ. I-7083).

Το νομικό πλαίσιο

3 Η ιταλική νομοθεσία ορίζει, κατ' ουσία, ότι η άσκηση των δραστηριοτήτων συλλογής και διαχειρίσεως στοιχημάτων εξαρτάται από την παραχώρηση άδειας κατόπιν προσκλήσεως υποβολής προσφορών και από τη χορήγηση άδειας της αστυνομικής αρχής. Οι παραβάσεις της οικείας νομοθεσίας επισύρουν ποινικές κυρώσεις.

Οι παραχωρήσεις άδειας

4 Έως τις τροποποιήσεις της εφαρμοστέας νομοθεσίας το 2002, δεν ήταν επιτρεπτή η παραχώρηση άδειας για τυχερά παίγνια σε επιχειρήσεις συσταθείσες υπό τη μορφή κεφαλαιουχικής εταιρίας, με μετοχές εισηγμένες στο Χρηματιστήριο. Οι εν λόγω επιχειρήσεις είχαν κατά συνέπεια αποκλεισθεί από τους διαγωνισμούς που διενεργήθηκαν το 1999 για την υποβολή προσφορών με αντικείμενο την παραχώρηση αδειών. Ο παράνομος χαρακτήρας του εν λόγω αποκλεισμού όσον αφορά τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ διαπιστώθηκε μεταξύ άλλων με την προπαρατεθείσα απόφαση Placanica κ.λπ.

5 Το νομοθετικό διάταγμα αριθ. 223 της 4ης Ιουλίου 2006, περί επειγουσών διατάξεων για την οικονομική και κοινωνική ανάκαμψη, τη συγκράτηση και τον εξορθολογισμό των δημοσίων δαπανών και παρεμβάσεων στον τομέα των φορολογικών εσόδων και της καταστολής της φοροδιαφυγής, το

οποίο μετατράπηκε στον νόμο αριθ. 248, της 4ης Αυγούστου 2006 (*GURI* αριθ. 18, της 11ης Αυγούστου 2006, στο εξής: διάταγμα Bersani), μεταρρύθμισε τον τομέα των τυχερών παιγνίων στην Ιταλία, αποβλέποντας στη συμμόρφωσή του προς τις απαιτήσεις που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης.

6 Το άρθρο 38 του διατάγματος Bersani, υπό τον τίτλο «Μέτρα για την καταπολέμηση του παράνομου παιγνίου», στην παράγραφο 1 προβλέπει τη θέσπιση, έως την 31η Δεκεμβρίου 2006, σειράς μέτρων «με σκοπό την ανάσχεση της εξαπλώσεως του άτακτου και παράνομου παιγνίου, την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής στον τομέα των παιγνίων, καθώς και την προστασία των παικτών».

7 Το άρθρο 38, παράγραφοι 2 και 4, του διατάγματος Bersani ορίζει τους νέους κανόνες για τη διανομή των τυχερών παιγνίων σχετικά, αφενός, με κάθε είδους αγώνες πλην των ιππικών και, αφετέρου, με ιππικούς αγώνες. Ειδικότερα:

— προβλέπεται το άνοιγμα τουλάχιστον 7 000 νέων πρακτορείων για τυχερά παίγνια σχετικά με αγώνες πλην των ιππικών και τουλάχιστον 10 000 νέων πρακτορείων για τυχερά παίγνια σχετικά με ιππικούς αγώνες·

— ο μέγιστος αριθμός πρακτορείων ανά δήμο ορίζεται ανάλογα με τον πληθυσμό και λαμβάνοντας υπόψη τα πρακτορεία στα οποία έχει ήδη παραχωρηθεί άδεια με τους διαγωνισμούς του 1999·

— τα νέα πρακτορεία οφείλουν να τηρούν ελάχιστη απόσταση από τα πρακτορεία στα οποία έχει ήδη παραχωρηθεί άδεια με τους διαγωνισμούς του 1999·

— η αυτόνομη διοικητική αρχή κρατικών μονοπωλίων (στο εξής: AAMS), η οποία τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, είναι αρμόδια για τη «θέσπιση των κανόνων προστασίας» των δικαιούχων αδειών παραχωρήσεως με τους διαγωνισμούς του 1999.

Οι άδειες της αστυνομικής αρχής

8 Το σύστημα της παραχωρήσεως αδειών συνδέεται με το ρυθμιζόμενο με βασιλικό διάταγμα σύστημα προστασίας της δημόσιας ασφάλειας. Δυνάμει του άρθρου 88 αυτού, άδεια της αστυνομικής αρχής χορηγείται αποκλειστικώς σε όσους είναι δικαιούχοι άδειας παραχωρήσεως ή σε όσους έχουν έγκριση από υπουργείο ή άλλον φορέα ο οποίος κατά τη νομοθεσία είναι αρμόδιος για τη διοργάνωση ή την εκμετάλλευση στοιχημάτων.

Οι ποινικές κυρώσεις

9 Η οργάνωση παιγνίων, συμπεριλαμβανομένης της οργανώσεως μέσω τηλεματικής ή από τηλεφώνου, χωρίς κατοχή άδειας παραχωρήσεως ή άδειας από την αστυνομική αρχή, συνιστά στην Ιταλία ποινικό αδίκημα τιμωρούμενο με ποινή φυλακίσεως μέχρι τρία έτη σύμφωνα με το άρθρο 4 του νόμου αριθ. 401, της 13ης Δεκεμβρίου 1989, περί παρεμβάσεως στον τομέα των παράνομων παιγνίων και στοιχημάτων και περί προστασίας της ομαλής διεξαγωγής των αθλητικών συναντήσεων (*GURI* αριθ. 294, της 18ης Δεκεμβρίου 1989), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 37, παράγραφος 5, του νόμου αριθ. 388, της 23ης Δεκεμβρίου 2000 (τακτικό συμπλήρωμα της *GURI* αριθ. 302, της 29ης Δεκεμβρίου 2000, στο εξής: νόμος 401/89).

Οι διαφορές της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

Η Stanley και η κατάστασή της στην Ιταλία

10 Η Stanley, δυνάμει άδειας εκδοθείσας από τις αρχές του Λίβερπουλ, δικαιούται να συλλέγει στοιχήματα στο Ηνωμένο Βασίλειο. Η Stanley δέχεται στοιχήματα προκαθορισμένης αποδόσεως για ευρύ φάσμα διοργανώσεων, αθλητικών και μη, εθνικών και διεθνών, και κατατάσσεται μεταξύ των πρώτων ευρωπαϊκών οικονομικών φορέων του τομέα.

11 Η Stanley ασκεί τις δραστηριότητές της στην Ιταλία μέσω 200 τουλάχιστον πρακτορείων, υπό τη μορφή ΚΔΔ. Τα ΚΔΔ αποτελούν χώρους προσιτούς στο κοινό όπου οι στοιχηματίζοντες μπορούν να στοιχηματίζουν για αθλητικές διοργανώσεις μέσω τηλεματικής έχοντας πρόσβαση σε διακομιστή της Stanley ευρισκόμενο στο Ηνωμένο Βασίλειο ή σε άλλο κράτος μέλος, να καταβάλουν τα διακυβεύματά τους και, ενδεχομένως, να εισπράξουν τα κέρδη τους. Η διαχείριση των ΚΔΔ ασκείται από ανεξάρτητους οικονομικούς φορείς που συνδέονται συμβατικώς με τη Stanley. Η Stanley ασκεί τις δραστηριότητές της στην Ιταλία αποκλειστικώς μέσω αυτών των πρακτορείων και επομένως δεν ασκεί τη δραστηριότητα τυχερών παιγνίων μέσω του διαδικτύου.

12 Είναι σαφές ότι, λαμβανομένου υπόψη του τρόπου λειτουργίας της Stanley, η εταιρία αυτή φέρει κατ' αρχήν την υποχρέωση να λάβει άδεια παραχωρήσεως για την άσκηση των δραστηριοτήτων συλλογής και διαχειρίσεως στοιχημάτων στην Ιταλία, ώστε να επιτρέπεται στα ΚΔΔ η άσκηση των δραστηριοτήτων τους.

13 Η Stanley, η οποία ανήκε σε όμιλο εισηγμένο στο Χρηματιστήριο, αποκλείσθηκε κατά παράβαση του δικαίου της Ένωσης από τον διαγωνισμό του 1999 με τον οποίο χορηγήθηκαν 1 000 άδειες παραχωρήσεως για την εμπορική εκμετάλλευση στοιχημάτων για αθλητικούς αγώνες, εξαιρουμένων των ιππικών, εξαετούς διάρκειας με δυνατότητα ανανεώσεως για περαιτέρω έξι έτη.

14 Οι διατάξεις του διατάγματος Bersani τέθηκαν σε εφαρμογή με τους διαγωνισμούς που προκήρυξε η AAMS κατά τη διάρκεια του έτους 2006. Στις 28 Αυγούστου 2006, δημοσιεύθηκαν δύο διαγωνισμοί κατ' εφαρμογή των παραγράφων 2 και 4 του άρθρου 38 του διατάγματος Bersani, με τους οποίους προκηρύχθηκε η παραχώρηση αδειών για 500 πρακτορεία ιππικών αγώνων και 9 500 πρακτορεία μη εξειδικευμένα σε ιππικούς αγώνες, εκτός της δημιουργίας δικτύων ιππικών αγώνων εξ αποστάσεως, καθώς και για 1 900 πρακτορεία αθλητικών αγώνων και 4 400 πρακτορεία μη εξειδικευμένα σε αθλητικούς αγώνες, εκτός της δημιουργίας δικτύων αθλητικών αγώνων εξ αποστάσεως. Οι διαγωνισμοί αυτοί δημοσιεύθηκαν επίσης στις 30 Αυγούστου 2006 στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (διαδικασίες αριθ. 2006/S-163-175655 και 2006/S-164-176680). Τελική ημερομηνία για την υποβολή των προσφορών ορίσθηκε η 20ή Οκτωβρίου 2006 για όλα τα είδη αδειών παραχωρήσεως.

15 Τα τεύχη των διαγωνισμών περιλάμβαναν, μεταξύ άλλων, τεύχος συγγραφής υποχρεώσεων με οκτώ παραρτήματα, καθώς και σχέδιο συμβάσεως μεταξύ της AAMS και του αναδόχου της άδειας παραχωρήσεως για τυχερά παίγνια για αγώνες, πλην των ιππικών (στο εξής: σχέδιο συμβάσεως).

16 Το εν λόγω τεύχος συγγραφής υποχρεώσεων ρύθμιζε τη συμμετοχή στη διαδικασία υποβολής προσφορών, αφενός, σύμφωνα με το άρθρο 13 αυτού, σχετικά με τη σύσταση προσωρινής τραπεζικής εγγυήσεως και, αφετέρου, σύμφωνα με το άρθρο 14 αυτού, σχετικά με την ανάληψη δεσμεύσεως για σύσταση οριστικής τραπεζικής εγγυήσεως καλύπτουσας τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την παραχώρηση.

17 Δυνάμει του άρθρου 23, παράγραφος 2, στοιχείο α', του σχεδίου συμβάσεως, η AAMS κηρύσσει υποχρεωτικώς έκπτωτους τους παραχωρησιούχους, όταν «επιβάλλονται στους παραχωρησιούχους, στον νόμιμο εκπρόσωπο ή στους διοικητές αυτών προληπτικά μέτρα ή όταν τα ως άνω πρόσωπα

παραπέμπονται ενώπιον του αρμοδίου καθ' ύλην δικαστηρίου για τα αδικήματα που μνημονεύονται στον νόμο 55, της 19ης Μαρτίου 1990, καθώς και για τις λοιπές περιπτώσεις αδικημάτων που δύνανται να θίξουν τη σχέση εμπιστοσύνης με την AAMS».

18 Το άρθρο 23, παράγραφος 3, του σχεδίου συμβάσεως ορίζει εξάλλου ότι η AAMS «προβαίνει σε έκπτωση του παραχωρησιούχου, αφού αναστείλει αμελλητί την ισχύ της άδειας παραχωρήσεως προληπτικώς, όταν ο παραχωρησιούχος εκμεταλλεύεται εμπορικώς, στο όνομά του ή μέσω συνδεόμενης με αυτόν εταιρίας —ανεξαρτήτως της φύσεως του δεσμού αυτού—, στην ιταλική επικράτεια ή μέσω τηλεματικών σημείων εγκατεστημένων εκτός της εθνικής επικράτειας, παίγνια παρόμοια με τα δημόσια ή άλλα παίγνια τα οποία διαχειρίζεται η AAMS, ή παίγνια απαγορευόμενα κατά την ιταλική νομοθεσία».

19 Κατά το άρθρο 23, παράγραφος 6, του σχεδίου συμβάσεως, η συσταθείσα από τον παραχωρησιούχο τραπεζική εγγύηση καταπίπτει υπέρ της AAMS σε περίπτωση εκπτώσεως, επιφυλασσομένου του δικαιώματος της AAMS να αξιώσει αποκατάσταση μεταγενέστερης ζημίας.

20 Μετά τη δημοσίευση των διαγωνισμών, η Stanley εκδήλωσε εκ νέου το ενδιαφέρον της για απόκτηση άδειας παραχωρήσεως για τη συλλογή και διαχείριση στοιχημάτων και έλαβε από την AAMS την αναγκαία πληροφορική υποστήριξη για την υποβολή προσφοράς. Στη συνέχεια, η Stanley ζήτησε από την AAMS διευκρινίσεις σχετικά με διατάξεις που θα μπορούσαν να παρακωλύσουν τη συμμετοχή της στον διαγωνισμό και των οποίων, επομένως, η ερμηνεία δεν της ήταν σαφής από ορισμένες απόψεις.

21 Με επιστολή της 21ης Σεπτεμβρίου 2006, η Stanley ρώτησε την AAMS αν ο τρόπος λειτουργίας της, ο οποίος στηριζόταν στα συνδεδεμένα με αυτήν ΚΔΔ, θεωρείτο από την AAMS ότι παραβίαζε τις αρχές και παρέβαινε τις διατάξεις των τευχών του διαγωνισμού, και ειδικότερα το άρθρο 23, παράγραφος 3, του σχεδίου συμβάσεως, με αποτέλεσμα η συμμετοχή στις διαδικασίες αυτές και η ενδεχόμενη θετική έκβασή της ενδεχομένως να παρακώλυαν την άσκηση της δραστηριότητας αυτής, και αν η άσκηση αυτής θα μπορούσε να αποτελέσει λόγο ανακλήσεως της άδειας, εκπτώσεως ή αναστολής της ισχύος των αδειών παραχωρήσεως που ενδεχομένως επρόκειτο να χορηγηθούν.

22 Στην από 6 Οκτωβρίου 2006 απάντησή της, η AAMS υποστήριξε ότι η συμμετοχή στους διαγωνισμούς προϋπέθετε την παραίτηση από την άσκηση στην Ιταλία διασυνοριακών δραστηριοτήτων, επισημαίνοντας, ειδικότερα, ότι το νέο σύστημα παρείχε τη δυνατότητα στους υποψηφίους αναδόχους να δημιουργήσουν δίκτυα πρακτορείων τα οποία επίσης θα μπορούσαν να έχουν εθνικό χαρακτήρα. Επισήμανε πάντως ότι τα δίκτυα αυτά έτειναν «φυσικά να αντικαταστήσουν τα ενδεχομένως παλαιά δίκτυα και, υπό τις περιστάσεις αυτές, οι διατάξεις του άρθρου 23 του σχεδίου συμβάσεως [συνιστούσαν] ενδεδειγμένη προστασία των επενδύσεων που πραγματοποιούσαν οι ίδιοι οι παραχωρησιούχοι».

23 Απαντώντας στην επιστολή αυτή, η Stanley ζήτησε από την AAMS, στις 10 Οκτωβρίου 2006, να επανεξετάσει τη θέση της «τροποποιώντας τους όρους του διαγωνισμού, και ειδικότερα το άρθρο 23 του σχεδίου συμβάσεως, κατά τρόπο ώστε η κάτωθι υπογραφόμενη να έχει τη δυνατότητα να συμμετάσχει στη διαδικασία επιλογής, χωρίς να υποχρεούται να παραιτηθεί από την άσκηση της θεμελιώδους ελευθερίας της παροχής διασυνοριακών υπηρεσιών».

24 Η Stanley απέστειλε επίσης στην AAMS, στις 12 Οκτωβρίου 2006, το ακόλουθο συμπληρωματικό ερώτημα:

«Σε περίπτωση που η Stanley αποφασίσει να παύσει την παροχή των διασυνοριακών υπηρεσιών της στην Ιταλία και να συμμετάσχει στις διαδικασίες διαγωνισμού, οι λειτουργούντες οικονομικοί φορείς του δικτύου της —το οποίο έχει εθνικό χαρακτήρα— θα μπορούσαν να επηρεαστούν ατομικώς από την απώλεια των ίδιων εγκαταστάσεών τους· σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως, αυτοί οι ίδιοι φορείς οφείλουν να πληρούν πρόσθετες προϋποθέσεις εξουσιοδοτήσεως ή, αντιθέτως, θα μπορούσαν απλώς να προσχωρήσουν στο σχέδιο συμβάσεως που έχει προβλέψει η AAMS;»

25 Στις 17 Οκτωβρίου 2006, η Stanley επισήμανε ότι δεν είχε λάβει απάντηση στα από 10 και 12 Οκτωβρίου 2006 προς διευκρίνιση ερωτήματά της, απάντηση την οποία χρειαζόταν επειγόντως ώστε να μπορέσει να αποφασίσει αν θα συμμετείχε ή όχι στους διαγωνισμούς. Στις 18 Οκτωβρίου 2006, η AAMS απέρριψε οριστικώς τα προς διευκρίνιση ερωτήματα της Stanley, η οποία ως εκ τούτου αποφάσισε να μη συμμετάσχει στον διαγωνισμό.

26 Η Stanley ζήτησε την ακύρωση των πρακτικών και των πράξεων σχετικά με τη διαγωνιστική διαδικασία ενώπιον του Tribunale amministrativo regionale del Lazio με την προσφυγή αριθ. 10869/2006, της 27ης Νοεμβρίου 2006, η οποία δεν έχει εκδικασθεί ακόμη.

27 Οι διαγωνισμοί ολοκληρώθηκαν τον μήνα Δεκέμβριο του 2006 με τη χορήγηση περίπου 14 000 νέων αδειών παραχωρήσεως.

Οι διαδικασίες στις οποίες εμπλέκονται οι διαχειριστές των ΚΔΔ της Stanley

28 Παρά το γεγονός ότι η Stanley δεν έλαβε άδεια παραχωρήσεως για τη συλλογή και τη διαχείριση στοιχημάτων, οι M. Costa και U. Cifone ζήτησαν τη χορήγηση άδειας της αστυνομικής αρχής κατά το άρθρο 88 του βασιλικού διατάγματος ώστε να ασκήσουν τις δραστηριότητές τους ως διαχειριστές των ΚΔΔ.

Η υπόθεση Costa (C-72/10)

29 Κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης, ο M. Costa ήταν διαχειριστής ενός ΚΔΔ στη Ρώμη (Ιταλία) δυνάμει συμβάσεως της 27ης Μαΐου 2008.

30 Κατόπιν του αιτήματός του για χορήγηση άδειας της αστυνομικής αρχής, η κρατική αστυνομία της Ρώμης διενήργησε, στις 8 Οκτωβρίου 2008, ελέγχους στα ΚΔΔ του M. Costa και διαπίστωσε την τέλεση του αδικήματος καταχρηστικής ασκήσεως της δραστηριότητας στοιχημάτων κατά το άρθρο 4 του νόμου 401/89, και ειδικότερα της συλλογής στοιχημάτων για αθλητικές διοργανώσεις χωρίς την κατοχή, όπως απαιτείτο, άδειας παραχωρήσεως και άδειας της αστυνομικής αρχής.

31 Με απόφαση της 27ης Ιανουαρίου 2009, ο giudice per le indagini preliminari (δικαστής προκαταρκτικών ανακρίσεων) του Tribunale di Roma αποφάνθηκε ότι δεν πρέπει να απαγγελθεί κατηγορία κατά του M. Costa «με το σκεπτικό ότι η πράξη δεν τυποποιείται πλέον ως έγκλημα». Κατά τη νομολογία αυτή, από απόφαση του Corte suprema di cassazione επί παρόμοιας υποθέσεως προκύπτει ότι η ιταλική ποινική νομοθεσία ήταν αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης και δεν έπρεπε επομένως να τύχει εφαρμογής (απόφαση της 27ης Μαΐου 2008 στην υπόθεση αριθ. 27532/08).

32 Η εισαγγελία άσκησε αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του Corte suprema di cassazione με την οποία υποστήριξε ότι οι εθνικές ρυθμίσεις σχετικά με τις παραχωρήσεις και τις άδειες της αστυνομικής αρχής είναι σύμφωνες προς το δίκαιο της Ένωσης, και επισήμανε ότι, ελλείψει απορριπτικής πράξεως των ιταλικών αρχών για τη χορήγηση άδειας παραχωρήσεως δεκτικής προσφυγής ενώπιον διοικητικού δικαστηρίου, ο M. Costa δεν μπορούσε, σε κάθε περίπτωση, να επικαλεστεί παραβάσεις του δικαίου της Ένωσης διαπραχθείσες από την Ιταλική Δημοκρατία και να ζητήσει το ανεφάρμοστο ρυθμίσεως την εφαρμογή της οποίας απέκλεισε οικειοθελώς.

Η υπόθεση Cifone (C-77/10)

33 Κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης, ο U. Cifone ήταν διαχειριστής ενός ΚΔΔ στη Molfetta στην επαρχία του Μπάρι (Ιταλία). Είχε υποβάλει αίτημα για χορήγηση άδειας της αστυνομικής αρχής στις 26 Ιουλίου 2007 στο αστυνομικό τμήμα του Μπάρι.

34 Στις 7 Νοεμβρίου 2007 υποβλήθηκε καταγγελία στην εισαγγελία του Tribunale di Trani από ανταγωνίστρια εταιρία, η οποία είχε άδεια παραχωρήσεως από την AAMS κατ' εφαρμογή του διατάγματος Bersani. Με την καταγγελία αυτή ζητούσε την ποινική δίωξη πλήθους ενδιαμέσων λειτουργούντων στην επαρχία του Μπάρι, με την κατηγορία της τελέσεως του αδικήματος καταχρηστικής ασκήσεως της δραστηριότητας στοιχημάτων κατά το άρθρο 4 του νόμου 401/89, μεταξύ των οποίων περιλαμβανόταν και ο U. Cifone.

35 Στις 20 Οκτωβρίου 2007, η Guardia di finanza di Molfetta (υπηρεσία διώξεως οικονομικών εγκλημάτων της Molfetta) προέβη αυτεπαγγέλτως σε συντηρητική κατάσχεση του εξοπλισμού και των εγκαταστάσεων του ΚΔΔ του U. Cifone.

36 Ο εισαγγελέας έκρινε νόμιμη την εν λόγω κατάσχεση και ζήτησε από τον giudice per le indagini preliminari του Tribunale di Trani να διατάξει τη συντηρητική κατάσχεση των εγκαταστάσεων και του εξοπλισμού όλων των ελεγχθέντων προσώπων, μεταξύ των οποίων και του U. Cifone. Με απόφαση της 26ης Μαΐου 2008, το δικαστήριο αυτό διέταξε συντηρητική κατάσχεση για παράβαση, μεταξύ άλλων, του άρθρου 4 του νόμου 401/89, απόφαση η οποία επιβεβαιώθηκε από το Tribunale del riesame di Bari με διάταξη της 10ης και 14ης Ιουλίου 2008.

37 Στις 9 Σεπτεμβρίου 2008 ο U. Cifone άσκησε αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου κατά της διατάξεως της 10ης και 14ης Ιουλίου 2008. Ο U. Cifone ζητεί τη μη εφαρμογή της εθνικής ρυθμίσεως, συμπεριλαμβανομένων των συνεπειών της από απόψεως ποινικού δικαίου, υποστηρίζοντας ότι η ρύθμιση αυτή είναι αντίθετη προς το δίκαιο της Ένωσης, καθώς αναγνωρίζει το κύρος των παλαιότερων παραχωρήσεων και προβλέπει περιορισμούς για την εγκατάσταση νέων πρακτορείων προκειμένου να ευνοηθούν τα ήδη λειτουργούντα, ενώ περαιτέρω προβλέπει περιπτώσεις εισάγουσες ιδιαίτερα δυσμενείς διακρίσεις όσον αφορά την έκπτωση των παραχωρησιούχων.

Το προδικαστικό ερώτημα

38 Τόσο στην υπόθεση Costa όσο και στην υπόθεση Cifone, το Corte suprema di cassazione έκρινε ότι διατηρούσε αμφιβολίες σχετικά με την ερμηνεία του εύρους της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και, δη, «της δυνατότητας περιορισμού του εύρους αυτού από την εσωτερική έννομη τάξη, η οποία παρουσιάζει χαρακτηριστικά που εισάγουν ή ενδεχομένως εισάγουν διακρίσεις και αποκλεισμούς».

39 Υπό τις περιστάσεις αυτές, το Corte suprema di cassazione αποφάσισε να αναστείλει τις δύο διαδικασίες και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Ποια είναι η ερμηνεία που πρέπει να δοθεί στα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ όσον αφορά την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των αθλητικών στοιχημάτων, προκειμένου να εξακριβωθεί αν οι προπαρατεθείσες διατάξεις της Συνθήκης επιτρέπουν ή όχι εθνική κανονιστική ρύθμιση επιβάλλουσα κρατικό μονοπώλιο και σύστημα παραχωρήσεων και αδειών καθορισμένου αριθμού, το οποίο προβλέπει:

α) εν γένει τάση προστασίας των δικαιούχων αδειών παραχωρήσεως οι οποίες χορηγήθηκαν σε προγενέστερο χρόνο βάσει διαδικασίας στο πλαίσιο της οποίας αποκλείσθηκε παρανόμως μέρος των επιχειρήσεων του τομέα·

β) διατάξεις οι οποίες εξασφαλίζουν εκ των πραγμάτων τη διατήρηση των εμπορικής φύσεως δικαιωμάτων που αποκτήθηκαν μετά την ολοκλήρωση διαδικασίας στο πλαίσιο της οποίας αποκλείσθηκε παρανόμως μέρος των επιχειρήσεων του τομέα (όπως […] [η υποχρέωση] των νέων παραχωρησιούχων να εγκαταστήσουν τα πρακτορεία τους πέραν [της ελάχιστης] αποστάσεως από τα ήδη λειτουργούντα), και

γ) περιπτώσεις εκπτώσεως του παραχωρησιούχου και καταπτώσεως εγγυήσεων ιδιαιτέρως μεγάλου ύψους εις βάρος αυτού, μεταξύ των οποίων η περίπτωση κατά την οποία ο παραχωρησιούχος επιδίδεται, άμεσα ή έμμεσα, σε διασυνοριακές δραστηριότητες σχετικές με παίγνια εξομοιούμενα με εκείνα που αποτελούν αντικείμενο της παραχωρήσεως;»

40 Με διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 6ης Απριλίου 2010, οι υποθέσεις C-72/10 και C-77/10 συνενώθηκαν προς διευκόλυνση της έγγραφης και της προφορικής διαδικασίας και την έκδοση κοινής αποφάσεως.

Επί του παραδεκτού του προδικαστικού ερωτήματος

41 Η Ιταλική Κυβέρνηση αμφισβητεί το παραδεκτό του προδικαστικού ερωτήματος.

42 Πρώτον, εκτιμά ότι το ερώτημα αυτό είναι υποθετικό. Κατά την άποψή της, ενδεχόμενη διαπίστωση του ασύμβατου της νέας ιταλικής ρυθμίσεως βάσει του διατάγματος Bersani προς το δίκαιο της Ένωσης δεν επηρεάζει τους διαδίκους στις κύριες δίκες, καθώς η Stanley αποφάσισε οικειοθελώς να μη μετάσχει στους διεπόμενους από αυτή τη νέα ρύθμιση διαγωνισμούς του 2006. Εξυπακούεται ότι τα χαρακτηριστικά του συστήματος παραχωρήσεως στο οποίο δεν μετείχε η Stanley δεν μπορούν να επηρεάσουν την ποινική κατάσταση των M. Costa και U. Cifone.

43 Επιβάλλεται συναφώς η διαπίστωση ότι από πάγια νομολογία προκύπτει ότι κράτος μέλος δεν μπορεί να επιβάλλει ποινικές κυρώσεις για τη μη εκπλήρωση προϋποθέσεως διοικητικής φύσεως, οσάκις αυτό το κράτος μέλος, κατά παράβαση του δικαίου της Ένωσης, αποκλείει ή καθιστά αδύνατη την εκπλήρωση αυτής της προϋποθέσεως (προπαρατεθείσα απόφαση Placanica κ.λπ., σκέψη 69). Δεδομένου ότι με το προδικαστικό ερώτημα ζητείται ακριβώς να διαπιστωθεί αν οι προϋποθέσεις στις οποίες υπαγόταν η χορήγηση άδειας παραχωρήσεως κατά την εθνική νομοθεσία, και εξαιτίας των οποίων η Stanley δεν έλαβε μέρος στον επίμαχο διαγωνισμό της κύριας δίκης, ήταν αντίθετες προς το δίκαιο της Ένωσης, η σημασία που έχει το ζήτημα αυτό για την επίλυση των διαφορών που εκκρεμούν ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου δεν μπορεί να αμφισβητηθεί.

44 Δεύτερον, η Ιταλική Κυβέρνηση εκτιμά ότι το προδικαστικό ερώτημα είναι απαράδεκτο διότι είναι αόριστο.

45 Συναφώς, είναι αληθές ότι η ακρίβεια —αν όχι η χρησιμότητα— τόσο των παρατηρήσεων τις οποίες υποβάλλουν οι κυβερνήσεις των κρατών μελών και τα λοιπά ενδιαφερόμενα μέρη όσο και της απαντήσεως του Δικαστηρίου εξαρτάται από το κατά πόσον είναι αρκετά λεπτομερή τα στοιχεία σχετικά με το περιεχόμενο και τους σκοπούς της εθνικής νομοθεσίας που έχει εφαρμογή στη διαφορά της κύριας δίκης. Ωστόσο, πρέπει να θεωρηθεί ότι αρκεί το αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης καθώς και τα κύρια ζητήματα από πλευράς έννομης τάξεως της Ένωσης να προκύπτουν από την αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, ώστε να παρέχεται η δυνατότητα στα κράτη μέλη να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους σύμφωνα με το άρθρο 23 του Οργανισμού του Δικαστηρίου και να συμμετάσχουν αποτελεσματικά στην ενώπιόν του διαδικασία (απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International, Συλλογή 2009, σ. I-7633, σκέψη 41). Στις υποθέσεις των κύριων δικών, η απόφαση περί παραπομπής πληροί τις απαιτήσεις αυτές.

46 Επιβάλλεται, επομένως, η απόρριψη των ενστάσεων που προέβαλε η Ιταλική Κυβέρνηση ως προς το παραδεκτό των αιτήσεων για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως.

Επί του προδικαστικού ερωτήματος

47 Με το ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο εγείρει δύο προβλήματα τα οποία πρέπει να εξετασθούν χωριστά.

48 Αφενός, καλείται να αποφανθεί αν τα μέτρα που έλαβε ο νομοθέτης προκειμένου να θεραπευθεί ο παράνομος αποκλεισμός επιχειρήσεων, όπως η Stanley, από τους διαγωνισμούς του 1999 είναι σύμφωνα προς το δίκαιο της Ένωσης. Καίτοι, εκ πρώτης όψεως, η παραχώρηση περίπου 16 000 νέων αδειών βάσει του διατάγματος Bersani φαίνεται να είναι σύμφωνη προς τις απαιτήσεις που θέτει το Δικαστήριο στη σκέψη 63 της προπαρατεθείσας αποφάσεως Placanica κ.λπ., το αιτούν δικαστήριο διερωτάται εντούτοις ως προς το συμβατό προς το δίκαιο της Ένωσης της προστασίας που παρέχεται βάσει προβλέψεων του νέου συστήματος στα εμπορικής φύσεως δικαιώματα των επιχειρήσεων που έλαβαν άδεια παραχωρήσεως με τους διαγωνισμούς του 1999 έναντι του ενδεχόμενου ανταγωνισμού με επιχειρήσεις που αποκλείσθηκαν παρανόμως από τον εν λόγω διαγωνισμό του 1999, και οι οποίες το 2006 θα μπορούσαν, για πρώτη φορά, να λάβουν μέρος σε διαγωνισμό για την παραχώρηση αδειών. Ειδικότερα, το αιτούν δικαστήριο μνημονεύει συναφώς την προβλεπόμενη στο άρθρο 38, παράγραφοι 2 και 4, του διατάγματος Bersani, υποχρέωση κατά την οποία οι νέοι παραχωρησιούχοι οφείλουν να εγκατασταθούν σε ορισμένη τουλάχιστον απόσταση από τους ήδη λειτουργούντες.

49 Αφετέρου, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, καίτοι ο λόγος αποκλεισμού από τον διαγωνισμό του 1999 που επικρίθηκε στην προπαρατεθείσα απόφαση Placanica κ.λπ., καταργήθηκε με τις τροποποιήσεις της εφαρμοστέας νομοθεσίας το 2002, προβλέφθηκε εντούτοις σειρά νέων περιορισμών με την έκδοση του διατάγματος Bersani, ειδικότερα περιπτώσεων εκπτώσεως του παραχωρησιούχου και καταπτώσεως των εγγυήσεων κατά το άρθρο 23 του σχεδίου συμβάσεως. Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν αυτοί οι νέοι περιορισμοί είναι σύμφωνοι προς το δίκαιο της Ένωσης.

Επί της προστασίας των εμπορικής φύσεως δικαιωμάτων που αποκτήθηκαν από επιχειρήσεις στις οποίες χορηγήθηκαν άδειες παραχωρήσεως με τον διαγωνισμό του 1999

50 Με το πρώτο μέρος του ερωτήματός του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσία να διευκρινιστεί αν τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ έχουν την έννοια ότι απαγορεύουν σε κράτος μέλος το οποίο, κατά παράβαση του δικαίου της Ένωσης, απέκλεισε κατηγορία επιχειρήσεων από διαγωνισμούς για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας και το οποίο επιδιώκει να θεραπεύσει την παράβαση αυτή προκηρύσσοντας σημαντικό αριθμό νέων παραχωρήσεων να προστατεύει τα εμπορικής φύσεως δικαιώματα που αποκτήθηκαν από τις ήδη λειτουργούσες επιχειρήσεις προβλέποντας μεταξύ άλλων τήρηση ορισμένης τουλάχιστον αποστάσεως μεταξύ των εγκαταστάσεων των νέων παραχωρησιούχων και των ήδη λειτουργούντων.

51 Υπενθυμίζεται εκ προοιμίου ότι, όπως έκρινε το Δικαστήριο στη σκέψη 63 της προπαρατεθείσας αποφάσεως Placanica κ.λπ., στην εθνική έννομη τάξη απόκειται να θεσπίσει διαδικαστικούς κανόνες διασφαλίζοντες την προστασία των δικαιωμάτων των επιχειρήσεων που παρανόμως αποκλείσθηκαν από τον πρώτο διαγωνισμό, υπό την προϋπόθεση, πάντως, ότι οι κανόνες αυτοί δεν είναι λιγότερο ευνοϊκοί από εκείνους που αφορούν παρόμοιες καταστάσεις αμιγώς εσωτερικής φύσεως (αρχή της ισοδυναμίας) και ότι δεν καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή υπερβολικώς δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχει η έννομη τάξη της Ένωσης (αρχή της αποτελεσματικότητας).

52 Στην ίδια σκέψη της προπαρατεθείσας αποφάσεως Placanica κ.λπ., το Δικαστήριο έκρινε ακολούθως ότι τόσο η ανάκληση και η αναδιανομή των αδειών που έχουν παραχωρηθεί όσο και η προκήρυξη νέου διαγωνισμού για την παραχώρηση επαρκούς αριθμού νέων αδειών θα ήταν πρόσφορες λύσεις. Οι λύσεις αυτές είναι κατ' αρχήν ικανές να θεραπεύσουν, τουλάχιστον για το μέλλον, τον παράνομο αποκλεισμό ορισμένων επιχειρήσεων παρέχοντάς τους τη δυνατότητα να ασκήσουν τη δραστηριότητά τους στην αγορά υπό τις ίδιες προϋποθέσεις με τις ήδη υφιστάμενες.

53 Τούτο δεν ισχύει, όμως, αν τα εμπορικής φύσεως δικαιώματα που απέκτησαν οι ήδη υφιστάμενες επιχειρήσεις προστατεύονται από την εθνική νομοθεσία. Και μόνο το ότι οι ήδη υφιστάμενες επιχειρήσεις είχαν τη δυνατότητα να αρχίσουν τη δραστηριότητά τους αρκετά έτη νωρίτερα από τους παρανόμως αποκλεισθέντες, και ως εκ τούτου να καθιερωθούν στην αγορά αποκτώντας ορισμένη φήμη και ευρεία πελατεία, τους απονέμει αδικαιολόγητο ανταγωνιστικό πλεονέκτημα. Η χορήγηση στις ήδη υφιστάμενες

επιχειρήσεις πρόσθετων ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων έναντι των νέων παραχωρησιούχων καταλήγει στη διατήρηση και ενίσχυση των αποτελεσμάτων του παράνομου αποκλεισμού αυτών από τον διαγωνισμό του 1999 και αποτελεί, επομένως, νέα παράβαση των άρθρων 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, καθώς και προσβολή της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως. Αυτού του είδους το μέτρο καθιστά εξάλλου υπερβολικώς δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχει η έννομη τάξη της Ένωσης στις παρανόμως αποκλεισθείσες από τον διαγωνισμό του 1999 επιχειρήσεις και ως εκ τούτου δεν συνάδει προς την αρχή της αποτελεσματικότητας.

54 Υπενθυμίζεται, συναφώς, ότι οι δημόσιες αρχές που συνάπτουν συμβάσεις παραχωρήσεως στον τομέα των τυχερών παιγνίων οφείλουν να τηρούν τους θεμελιώδεις κανόνες των Συνθηκών, και δη τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, τις αρχές της ίσης μεταχειρίσεως και της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, καθώς και, κατ' ακολουθία, της αρχής της διαφάνειας (βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις της 3ης Ιουνίου 2010, C-203/08, Sporting Exchange, Συλλογή 2010, σ. I-4695, σκέψη 39, καθώς και της 9ης Σεπτεμβρίου 2010, C-64/08, Engelmann, Συλλογή 2010, σ. I-8219, σκέψη 49 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

55 Χωρίς κατ' ανάγκη να συνεπάγεται υποχρέωση προκηρύξεως διαγωνισμού, η εν λόγω υποχρέωση διαφάνειας, η οποία εφαρμόζεται οσάκις η οικεία παραχώρηση υπηρεσιών δύναται να προσελκύσει επιχειρήσεις εγκατεστημένες σε κράτος μέλος πλην εκείνου στο οποίο παραχωρούνται οι εν λόγω υπηρεσίες, επιβάλλει στην παραχωρούσα αρχή να διασφαλίσει, υπέρ όλων των πιθανών αναδόχων, προσήκουσα δημοσιότητα που να καθιστά δυνατό το άνοιγμα στον ανταγωνισμό του τομέα παραχωρήσεως υπηρεσιών καθώς και τον έλεγχο της αδιάβλητης διεξαγωγής των διαδικασιών αναθέσεως (προπαρατεθείσες αποφάσεις Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψη 24 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, Sporting Exchange, σκέψεις 40 και 41, καθώς και Engelmann, σκέψη 50).

56 Η ανάθεση των παραχωρήσεων αυτών πρέπει επομένως να στηρίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια, που δεν δημιουργούν δυσμενείς διακρίσεις και είναι εκ των προτέρων γνωστά, έτσι ώστε να οριοθετεί την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας των εθνικών αρχών (βλ., υπό την έννοια αυτή, προπαρατεθείσα απόφαση Engelmann, ανωτέρω, σκέψη 55 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

57 Εξάλλου, η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως επιβάλλει όπως όλοι οι διαγωνιζόμενοι έχουν ίσες ευκαιρίες και επομένως συνεπάγεται ότι ισχύουν οι ίδιες προϋποθέσεις για όλους τους διαγωνιζομένους. Τούτο ισχύει προ πάντων σε περιπτώσεις όπως σε αυτές των υποθέσεων των κύριων δικών κατά τις οποίες η παράβαση του δικαίου της Ένωσης εκ μέρους της οικείας αναθέτουσας αρχής είχε ήδη ως αποτέλεσμα τη μεταχείριση ορισμένων επιχειρήσεων κατ' άνισο τρόπο.

58 Όσον αφορά ειδικότερα την υποχρέωση των νέων παραχωρησιούχων να εγκατασταθούν σε ορισμένη τουλάχιστον απόσταση από τους ήδη λειτουργούντες, όπως προβλέπει το άρθρο 38, παράγραφοι 2 και 4, του διατάγματος Bersani, το μέτρο αυτό συνεπάγεται την προστασία των εμπορικής φύσεως δικαιωμάτων που απέκτησαν οι ήδη υφιστάμενες επιχειρήσεις εις βάρος των νέων παραχωρησιούχων οι οποίοι υποχρεούνται να εγκαταστήσουν τα πρακτορεία τους σε λιγότερο ελκυστικές από εμπορικής απόψεως περιοχές σε σχέση με τα ήδη λειτουργούντα. Αυτό το μέτρο εισάγει, συνεπώς, δυσμενή διάκριση εις βάρος των αποκλεισθεισών επιχειρήσεων από τους διαγωνισμούς του 1999.

59 Όσον αφορά την πιθανή δικαιολόγηση αυτής της άνισης μεταχειρίσεως, από πάγια νομολογία προκύπτει ότι οικονομικής φύσεως λόγοι, όπως ο σκοπός της διασφαλίσεως στις επιχειρήσεις που απέκτησαν άδειες παραχωρήσεως με τον διαγωνισμό του 1999, συνέχειας, οικονομική σταθερότητας ή αποδοτικότητας των επενδύσεων που πραγματοποίησαν στο παρελθόν, δεν μπορούν να γίνουν δεκτοί ως επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος ικανοί να δικαιολογήσουν περιορισμό σε θεμελιώδη ελευθερία που καθιερώνει η Συνθήκη (αποφάσεις Επιτροπή κατά Ιταλίας, προπαρατεθείσα, σκέψη 35 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, καθώς και της 11ης Μαρτίου 2010, C-384/08, Attanasio Group, Συλλογή 2010, σ. I-2055, σκέψεις 53 έως 56).

60 Εξάλλου, η Ιταλική Κυβέρνηση δεν μπορεί βασίμως να επικαλεστεί, υπό περιστάσεις όπως αυτές των υποθέσεων των κύριων δικών, τον σκοπό της διασφαλίσεως ομοιόμορφης διανομής στην εθνική επικράτεια των πρακτορείων στοιχημάτων, προκειμένου, αφενός, να αποφευχθεί η υπερβολική έκθεση των καταναλωτών που κατοικούν κοντά σε πρακτορεία στοιχημάτων και, αφετέρου, να προληφθεί ο κίνδυνος της ροπής των καταναλωτών που κατοικούν σε γεωγραφικές περιοχές με μικρότερη προσφορά προς παράνομα παίγνια.

61 Είναι αληθές ότι οι σκοποί αυτοί οι οποίοι αποβλέπουν, αφενός, στη μείωση των προσφερόμενων παιγνίων και, αφετέρου, στην καταπολέμηση της εγκληματικότητας με την άσκηση ελέγχου επί των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον επίμαχο τομέα και με τη διασφάλιση της ασκήσεως των σχετικών με τα τυχερά παίγνια δραστηριοτήτων μόνον εντός των ελεγχόμενων αυτών κυκλωμάτων, συγκαταλέγονται μεταξύ των λόγων που κατά τη νομολογία είναι ικανοί να δικαιολογήσουν περιορισμούς στις θεμελιώδεις ελευθερίες στον τομέα των τυχερών παιγνίων (προπαρατεθείσα απόφαση Placanica κ.λπ., σκέψεις 46 και 52).

62 Πάντως, όσον αφορά τον πρώτο από τους ως άνω σκοπούς, όπως επισημαίνει ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 63 των προτάσεών του, και όπως διαπίστωσε το Δικαστήριο στη σκέψη 54 της προπαρατεθείσας αποφάσεως Placanica κ.λπ., ο τομέας των παιγνίων στην Ιταλία διακρίνεται εδώ και καιρό από μία πολιτική αναπτύξεως με σκοπό την αύξηση των φορολογικών εσόδων, ενώ οι ιταλικές νομοθετικές ρυθμίσεις ουδόλως δικαιολογούνται από λόγους που αφορούν την ανάσχεση της ροπής των καταναλωτών προς τα παίγνια ή τη μείωση των προσφερόμενων παιγνίων. Στο μέτρο που το διάταγμα Bersani προέβη περαιτέρω σε σημαντική αύξηση της συμμετοχής σε παίγνια σε σχέση με την εποχή που είχε εξετασθεί στο πλαίσιο της προπαρατεθείσας υποθέσεως Placanica κ.λπ., το συμπέρασμα αυτό δεν ισχύει κατά μείζονα λόγο στην τρέχουσα κατάσταση του τομέα.

63 Ακολούθως, όσον αφορά τον δεύτερο από τους προβαλλόμενους σκοπούς, από πάγια νομολογία προκύπτει ότι οι επιβαλλόμενοι από τα κράτη μέλη περιορισμοί πρέπει να πληρούν την αρχή της αναλογικότητας και ότι εθνική νομοθεσία μπορεί να εξασφαλίσει την επίτευξη του προβαλλόμενου σκοπού μόνο εφόσον τα χρησιμοποιούμενα μέσα είναι συνεπή και αποτελεσματικά (προπαρατεθείσα απόφαση Placanica κ.λπ., σκέψεις 48 και 53).

64 Όπως, πάντως, επισημαίνει ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 67 των προτάσεών του, οι κανόνες σχετικά με τις ελάχιστες αποστάσεις επιβλήθηκαν αποκλειστικώς στους νέους παραχωρησιούχους, εξαιρώντας τους ήδη λειτουργούντες. Ως εκ τούτου, καίτοι σύστημα ελάχιστων αποστάσεων μεταξύ των πρακτορείων θα μπορούσε καθαυτό να δικαιολογηθεί, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι τέτοιοι περιορισμοί μπορούν να τύχουν εφαρμογής σε περιστάσεις όπως των υποθέσεων των κύριων δικών, κατά τις οποίες γίνεται διάκριση εις βάρος των νέων παραχωρησιούχων που εισέρχονται στην αγορά.

65 Σε κάθε περίπτωση, σύστημα ελαχίστων αποστάσεων μεταξύ των πρακτορείων μπορεί να δικαιολογηθεί μόνον αν οι σχετικοί κανόνες δεν είχαν πράγματι ως σκοπό την προστασία των εμπορικής φύσεως δικαιωμάτων των ήδη υφιστάμενων επιχειρήσεων αλλά τον προβαλλόμενο από την Ιταλική Κυβέρνηση σκοπό, δηλαδή, να ασκούνται τα τυχερά παίγνια μόνο εντός ελεγχόμενων κυκλωμάτων, γεγονός που απόκειται στο εθνικό δικαστήριο να εκτιμήσει. Εξάλλου, απόκειται, κατά περίπτωση, στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει αν η υποχρέωση τηρήσεως των ελάχιστων αποστάσεων, η οποία κωλύει την εγκατάσταση πρόσθετων πρακτορείων σε πολυσύχναστες περιοχές, εξυπηρετεί πράγματι τον προβαλλόμενο σκοπό και αν θα έχει στην πράξη ως συνέπεια ότι οι νέες επιχειρήσεις θα επιλέξουν να εγκατασταθούν σε περιοχές αραιοκατοικημένες και θα διασφαλίσουν με τον τρόπο αυτό την εθνική κάλυψη.

66 Επιβάλλεται, κατά συνέπεια, να δοθεί στο πρώτο μέρος του υποβληθέντος ερωτήματος η απάντηση ότι τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, καθώς και οι αρχές της ίσης μεταχειρίσεως και της αποτελεσματικότητας έχουν την έννοια ότι απαγορεύουν σε κράτος μέλος, το οποίο, κατά παραβίαση του δικαίου της Ένωσης, έχει αποκλείσει μια κατηγορία επιχειρήσεων από την παραχώρηση αδειών για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας και το οποίο επιχειρεί να θεραπεύσει την παραβίαση αυτή προκηρύσσοντας σημαντικό

αριθμό νέων παραχωρήσεων να προστατεύει τα εμπορικής φύσεως δικαιώματα που απέκτησαν οι ήδη υφιστάμενες επιχειρήσεις προβλέποντας μεταξύ άλλων ελάχιστες αποστάσεις μεταξύ των πρακτορείων των νέων παραχωρησιούχων και εκείνων των ήδη λειτουργούντων.

Επί των νέων περιορισμών μετά την έκδοση του διατάγματος Bersani

67 Με το δεύτερο μέρος του ερωτήματός του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσία να διευκρινιστεί αν τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ έχουν την έννοια ότι απαγορεύουν εθνικό ρυθμιστικό πλαίσιο, όπως το επίμαχο στις διαφορές των κύριων δικών, το οποίο προβλέπει την έκπτωση παραχωρησιούχου για τις δραστηριότητες συλλογής και διαχειρίσεως στοιχημάτων, καθώς και την κατάπτωση των χρηματικών εγγυήσεων που συστήνονται για τη λήψη της σχετικής άδειας παραχωρήσεως, σε περίπτωση που

— είτε κινείται ποινική δίωξη κατά του παραχωρησιούχου, του νομίμου εκπροσώπου, ή των διοικητών αυτών, για αδικήματα που «δύνανται να θίξουν τη σχέση εμπιστοσύνης με την AAMS», όπως προβλέπεται στο άρθρο 23, παράγραφος 2, στοιχείο α', του σχεδίου συμβάσεως·

— είτε ο παραχωρησιούχος εκμεταλλεύεται εμπορικώς, στην εθνική επικράτεια ή μέσω τηλεματικών σημείων εγκατεστημένων εκτός της εθνικής επικράτειας, τυχερά παίγνια παρόμοια με τα παίγνια τα οποία διαχειρίζεται η AAMS ή παίγνια απαγορευόμενα από την εθνική έννομη τάξη, όπως προβλέπεται στο άρθρο 23, παράγραφος 3, του σχεδίου συμβάσεως.

68 Προκύπτει συναφώς από τη δικογραφία που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο ότι, καίτοι το εν λόγω άρθρο 23 του σχεδίου συμβάσεως προβλέπει τυπικώς περιπτώσεις εκπτώσεως του παραχωρησιούχου, αυτές οι περιπτώσεις αποτελούν στην πράξη προϋποθέσεις για την απόκτηση άδειας παραχωρήσεως αφού η επιχείρηση η οποία δεν τις πληροί κατά τον χρόνο χορηγήσεως της άδειας εκπίπτει αμέσως. Δεδομένου ότι, έχοντας υπόψη τον τρόπο λειτουργίας της Stanley, η εταιρία αυτή φέρει κατ' αρχήν την υποχρέωση να λάβει άδεια παραχωρήσεως, ώστε να επιτρέπεται στα ΚΔΔ, όπως αυτά των M. Costa και U. Cifone, η άσκηση των δραστηριοτήτων τους, οτιδήποτε παρακωλύει τη χορήγηση της άδειας παραχωρήσεως στη Stanley περιορίζει αυτομάτως και τις δραστηριότητες των τελευταίων.

Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

69 Υπενθυμίζεται προκαταρκτικώς ότι τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ επιτάσσουν την κατάργηση κάθε περιορισμού της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, ακόμη και όταν ο περιορισμός αυτός εφαρμόζεται αδιακρίτως τόσο στους ημεδαπούς παρέχοντες υπηρεσίες όσο και σε αυτούς των άλλων κρατών μελών, οσάκις μπορεί να παρεμποδίσει, να παρενοχλήσει ή να καταστήσει λιγότερο ελκυστικές τις δραστηριότητες του παρέχοντος υπηρεσίες που είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος, όπου νομίμως παρέχει ανάλογες υπηρεσίες (προπαρατεθείσα απόφαση Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International, σκέψη 51 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

70 Δεν αμφισβητείται ότι εθνική νομοθεσία, όπως η επίμαχη στις υποθέσεις των κύριων δικών, η οποία εξαρτά την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας από την παραχώρηση άδειας και προβλέπει διάφορες περιπτώσεις εκπτώσεως του παραχωρησιούχου, παρακωλύει την άσκηση των ελευθεριών που διασφαλίζουν τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ.

71 Τέτοιοι περιορισμοί μπορούν πάντως να γίνουν δεκτοί ως μέτρα παρεκκλίσεως που προβλέπονται ρητώς από τα άρθρα 45 ΕΚ και 46 ΕΚ ή να δικαιολογηθούν από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος υπό την προϋπόθεση ότι πληρούν τις απορρέουσες από τη νομολογία του Δικαστηρίου προϋποθέσεις σχετικά με την αναλογικότητα. Συναφώς η νομολογία έχει δεχθεί ορισμένους επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, όπως την προστασία των καταναλωτών, την πρόληψη της απάτης, τη μη ενθάρρυνση της εκ μέρους των πολιτών σπατάλης χρημάτων που συνδέεται με τα παίγνια και εν γένει την αποτροπή κάθε διαταράξεως της κοινωνικής τάξεως (προπαρατεθείσα απόφαση Placanica κ.λπ., σκέψεις 45, 46 και 48).

72 Εξάλλου, από τις διατάξεις και τις αρχές που μνημονεύονται στη σκέψη 54 της παρούσας αποφάσεως απορρέει ότι, κατά την παραχώρηση αδειών, όπως των επίμαχων στις υποθέσεις της κύριας δίκης, η αναθέτουσα αρχή φέρει υποχρέωση διαφάνειας η οποία συνίσταται στο να διασφαλιστεί, υπέρ κάθε προσώπου που ενδέχεται να υποβάλει προσφορά, προσήκων βαθμός δημοσιότητας που να παρέχει τη δυνατότητα να ανοίξει στον ανταγωνισμό η παραχώρηση αδειών και να ελέγχεται η αμεροληψία των διαδικασιών διαγωνισμού (προπαρατεθείσες αποφάσεις Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψη 24 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, Sporting Exchange, σκέψεις 40 και 41, καθώς και Engelmann, σκέψη 50).

73 Στο πλαίσιο αυτό, η αρχή της διαφάνειας, η οποία αποτελεί συμπλήρωμα της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως, έχει κατά βάση ως σκοπό να διασφαλίσει ότι κάθε ενδιαφερόμενη επιχείρηση μπορεί να αποφασίσει αν θα συμμετάσχει σε διαγωνισμό στηριζόμενη στο σύνολο των σχετικών πληροφοριών και να αποκλείσει τον κίνδυνο ευνοιοκρατίας και καταχρήσεως εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής. Συνεπάγεται ότι όλοι οι όροι και οι προϋποθέσεις της διεξαγωγής της διαδικασίας αναθέσεως πρέπει να διατυπώνονται με σαφήνεια, ακρίβεια και χωρίς αμφισημία, ώστε, αφενός, να παράσχουν σε όλους τους έχοντες εύλογη πληροφόρηση και επιδεικνύοντες τη συνήθη επιμέλεια διαγωνιζομένους τη δυνατότητα να κατανοήσουν το ακριβές περιεχόμενό τους και να τους ερμηνεύσουν κατά τον ίδιο τρόπο και, αφετέρου, να παράσχουν στην αναθέτουσα αρχή τη δυνατότητα να ελέγξει αποτελεσματικά αν οι προσφορές των διαγωνιζομένων ανταποκρίνονται στα κριτήρια που διέπουν τον οικείο διαγωνισμό (βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις της 29ης Απριλίου 2004, C-496/99 P, Επιτροπή κατά CAS Succhi di Frutta, Συλλογή 2004, σ. I-3801, σκέψη 111, καθώς και της 13ης Δεκεμβρίου 2007, C-250/06, United Pan-Europe Communications Belgium κ.λπ., Συλλογή 2007, σ. I-11135, σκέψεις 45 και 46).

74 Η αρχή της ασφάλειας δικαίου επιτάσσει, εξάλλου, οι κανόνες δικαίου να είναι σαφείς και ακριβείς, τα δε αποτελέσματά τους να μπορούν να προβλεφθούν, ιδίως όταν οι κανόνες αυτοί ενδέχεται να έχουν δυσμενείς συνέπειες για τους ιδιώτες και τις επιχειρήσεις (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 7ης Ιουνίου 2005, C-17/03, VEMW κ.λπ., Συλλογή 2005, σ. I-4983, σκέψη 80 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

75 Με γνώμονα τις παραπάνω σκέψεις πρέπει, επομένως, να εξετασθεί το δεύτερο μέρος του προδικαστικού ερωτήματος.

Επί της εκπτώσεως του παραχωρησιούχου λόγω κινήσεως ποινικής διώξεως

76 Όπως επισημαίνει ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 93 των προτάσεών του, ο αποκλεισμός επιχειρήσεων οι διοικητές των οποίων έχουν καταδικασθεί για ποινικά αδικήματα μπορεί κατ' αρχήν να θεωρηθεί ως μέτρο δικαιολογημένο για την εκπλήρωση του σκοπού της καταπολεμήσεως της εγκληματικότητας. Όπως έχει επανειλημμένως κρίνει το Δικαστήριο, τα τυχερά παίγνια ενέχουν εν γένει υψηλούς κινδύνους διαπράξεως εγκλημάτων και απάτης λαμβανομένων υπόψη των χρηματικών ποσών που είναι δυνατό να συγκεντρωθούν και των κερδών που μπορούν να προσφέρουν στους παίκτες (προπαρατεθείσα απόφαση Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International, σκέψη 63).

77 Η έκπτωση του παραχωρησιούχου αποτελεί πάντως μέτρο ιδιαίτερα επαχθές εις βάρος του παραχωρησιούχου, a fortiori υπό περιστάσεις όπως των υποθέσεων των κύριων δικών, όπου επιφέρει αυτομάτως, σύμφωνα με το άρθρο 23, παράγραφος 6, του σχεδίου συμβάσεως, την κατάπτωση χρηματικής εγγυήσεως μεγάλου ποσού καθώς και ενδεχόμενες υποχρεώσεις αποκαταστάσεως των ζημιών της AAMS.

78 Προκειμένου οι δυνητικοί παραχωρησιούχοι να μπορέσουν να εκτιμήσουν με ασφάλεια τον κίνδυνο τον οποίο οι κυρώσεις αυτές ενδέχεται να τους προκαλέσουν, να αποκλεισθεί ο κίνδυνος ευνοιοκρατίας και καταχρήσεως εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής και, τέλος, να διασφαλισθεί η τήρηση της αρχής της ασφάλειας δικαίου, είναι επομένως αναγκαίο οι περιστάσεις υπό τις οποίες επιβάλλονται οι κυρώσεις αυτές να διατυπώνονται με σαφήνεια, ακρίβεια και χωρίς αμφισημία.

79 Η αναφορά στο άρθρο 23, παράγραφος 2, στοιχείο α′, του σχεδίου συμβάσεως σε «αδικήματα που μνημονεύονται στον νόμο 55, της 19ης Μαρτίου 1990», ο οποίος αφορά το οργανωμένο έγκλημα καθώς και λοιπά είδη εγκληματικότητας τα οποία συνιστούν σοβαρή απειλή για την κοινωνία, διαφαίνεται, υπό την επιφύλαξη εξακριβώσεως από το αιτούν δικαστήριο, ότι πληροί την εν λόγω απαίτηση. Αντιθέτως, και επίσης υπό την επιφύλαξη επιβεβαιώσεως από το αιτούν δικαστήριο, δεν προκύπτει ότι ισχύει το ίδιο ως προς την αναφορά της ίδιας διατάξεως στις «λοιπές περιπτώσεις αδικημάτων που δύνανται να θίξουν τη σχέση εμπιστοσύνης με την AAMS». Απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξετάσει αν παραχωρησιούχος που έχει εύλογη πληροφόρηση και έχει επιδείξει τη συνήθη επιμέλεια είναι σε θέση να κατανοήσει το ακριβές περιεχόμενο της αναφοράς αυτής.

80 Στο πλαίσιο της εξετάσεως αυτής, το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει επίσης να λάβει υπόψη, αφενός, το γεγονός ότι οι δυνητικοί παραχωρησιούχοι έχουν στη διάθεσή τους μικρότερη των δύο μηνών προθεσμία προκειμένου να εξετάσουν τα τεύχη του διαγωνισμού και, αφετέρου, την απόκριση της AAMS στα διευκρινιστικά αιτήματα που της απευθύνθηκαν από τη Stanley.

81 Σε κάθε περίπτωση, από πάγια νομολογία προκύπτει ότι οι προβλεπόμενοι από την εθνική νομοθεσία περιορισμοί δεν πρέπει να βαίνουν πέραν του αναγκαίου για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού ορίου (απόφαση Gambelli κ.λπ., ανωτέρω, σκέψη 72). Επομένως, αν, υπό όρους, αποδειχθεί ότι δικαιολογείται η λήψη προληπτικών μέτρων εις βάρος επιχειρήσεως εκμεταλλευόμενης τυχερά παίγνια για την οποία υπάρχουν υπόνοιες, βάσει πειστικών ενδείξεων, ότι έχει εμπλακεί σε εγκληματικές δραστηριότητες, ο αποκλεισμός από την αγορά μέσω της εκπτώσεως του παραχωρησιούχου, κατ' αρχήν, θα πρέπει να θεωρηθεί ως ανάλογος προς τον σκοπό της καταπολεμήσεως της εγκληματικότητας μόνο αν στηρίζεται σε απόφαση που έχει ισχύ δεδικασμένου και αφορά σε διάπραξη ιδιαίτερα σοβαρής παραβάσεως. Νομοθεσία που προβλέπει, έστω και προσωρινώς, τον αποκλεισμό επιχειρήσεων από την αγορά μπορεί να θεωρηθεί δικαιολογημένη μόνο υπό την προϋπόθεση προβλέψεως αποτελεσματικής δικαστικής προσφυγής, καθώς και αποκαταστάσεως της ζημίας σε περίπτωση που, στη συνέχεια, αποδειχθεί αδικαιολόγητος ο αποκλεισμός αυτός.

82 Προκύπτει, εξάλλου, υπό την επιφύλαξη εξακριβώσεως από το αιτούν δικαστήριο, ότι ο λόγος εκπτώσεως κατά το άρθρο 23, παράγραφος 2, στοιχείο α′, του σχεδίου συμβάσεως εμπόδισε στην πράξη τη συμμετοχή στους διαγωνισμούς του 2006 επιχειρήσεων, όπως η Stanley, των οποίων οι εκπρόσωποι κατά τον χρόνο εκείνο εμπλέκονταν σε ποινικές διαδικασίες κινηθείσες προ της εκδόσεως της προπαρατεθείσας αποφάσεως Placanica κ.λπ., ως προς τους οποίους εκδόθηκαν μεταγενεστέρως απαλλακτικές αποφάσεις.

83 Υπενθυμίζεται συναφώς ότι από την προπαρατεθείσα απόφαση Placanica κ.λπ. προκύπτει ότι η Ιταλική Δημοκρατία δεν μπορεί να επιβάλει ποινικές κυρώσεις για την άσκηση οργανωμένης δραστηριότητας συλλογής στοιχημάτων χωρίς την προηγούμενη παραχώρηση άδειας από τις αρμόδιες αρχές ή χορήγηση άδειας από την αστυνομική αρχή σε πρόσωπα συνδεόμενα με επιχείρηση που είχε αποκλεισθεί από τους οικείους διαγωνισμούς κατά παράβαση του δικαίου της Ένωσης (σκέψη 70 της αποφάσεως). Η απόφαση αυτή εκδόθηκε στις 6 Μαρτίου 2007, ήτοι τέσσερις μήνες μετά την καταληκτική ημερομηνία της 20ής Οκτωβρίου 2006 για την υποβολή προσφορών στο πλαίσιο του διαγωνισμού που προέβλεπε το διάταγμα Bersani.

84 Κατά συνέπεια, στο μέτρο που οι κινηθείσες ποινικές διαδικασίες εις βάρος επιχειρήσεως, όπως η Stanley, ή εκπροσώπων ή διοικητών αυτής, οι οποίες μεταγενεστέρως, και δη μετά την προπαρατεθείσα απόφαση Placanica κ.λπ., αποδείχθηκε ότι στερούνταν νομικής βάσεως, εκκρεμούσαν κατά τον χρόνο προκηρύξεως του διαγωνισμού με το διάταγμα Bersani καθιστώντας πρακτικώς αδύνατη τη συμμετοχή της επιχειρήσεως στον εν λόγω διαγωνισμό επ' απειλή αμέσου εκπτώσεως εξαιτίας των εν λόγω διαδικασιών, πρέπει να θεωρηθεί ότι ο νέος διαγωνισμός στην πραγματικότητα δεν θεράπευσε τον αποκλεισμό της οικείας επιχειρήσεως από τον προηγούμενο διαγωνισμό που είχε εξετασθεί στην προπαρατεθείσα απόφαση Placanica κ.λπ.

85 Ως εκ τούτου, και για τους ίδιους λόγους που αναφέρει η εν λόγω απόφαση, κυρώσεις για την άσκηση οργανωμένης δραστηριότητας συλλογής στοιχημάτων χωρίς την προηγούμενη παραχώρηση άδειας από τις αρμόδιες αρχές ή χορήγηση άδειας από την αστυνομική αρχή δεν μπορούν να επιβληθούν σε πρόσωπα, όπως οι M. Costa και U. Cifone, συνδεόμενα με επιχείρηση, όπως η Stanley, που είχε αποκλεισθεί από προηγούμενους διαγωνισμούς κατά παράβαση του δικαίου της Ένωσης, ακόμη και μετά τον νέο διαγωνισμό που προβλέπει το διάταγμα Bersani.

86 Λαμβανομένης υπόψη της απαντήσεως σε αυτό το μέρος του ερωτήματος υπό το πρίσμα των ανωτέρω σκέψεων, δεν απαιτείται να εξετασθεί αν, και ενδεχομένως σε ποιο βαθμό, η επίμαχη διάταξη θίγει, όπως υποστηρίζουν οι M. Costa και U. Cifone, το τεκμήριο αθωότητας το οποίο αποτελεί μέρος των κοινών συνταγματικών παραδόσεων των κρατών μελών και αναγνωρίζεται με το άρθρο 48 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Επί της εκπτώσεως του παραχωρησιούχου λόγω της εμπορικής εκμεταλλεύσεως τυχερών παιγνίων μέσω τηλεματικών σημείων εγκατεστημένων εκτός της εθνικής επικράτειας

87 Όπως αποδεικνύουν τόσο η αλληλογραφία μεταξύ της Stanley και της AAMS, όπως παρουσιάζεται συνοπτικώς στις σκέψεις 21 έως 26 της παρούσας αποφάσεως, όσο και το γεγονός ότι ο γενικός εισαγγελέας θεώρησε επιβεβλημένο να εκθέσει, στα σημεία 72 έως 89 των προτάσεών του, δύο εναλλακτικές λύσεις στηριζόμενες σε ριζικώς διαφορετικές ερμηνευτικές παραδοχές του άρθρου 23, παράγραφος 3, του σχεδίου συμβάσεως, η εν λόγω διάταξη είναι ασαφής.

88 Πράγματι είναι αβέβαιο ποιος είναι ο σκοπός και το αποτέλεσμα της διατάξεως αυτής, που θα μπορούσε να είναι είτε να αποτραπεί ο παραχωρησιούχος από την ενεργό εμπορική εκμετάλλευση εντός της ιταλικής επικράτειας τυχερών παιγνίων άλλων από εκείνα για τα οποία κατέχει άδεια είτε να αποκλεισθεί κάθε διασυνοριακή δραστηριότητα σχετική με τα τυχερά παίγνια, και δη δραστηριότητα ασκούμενη με τρόπο λειτουργίας όπως της Stanley με χρησιμοποίηση ΚΔΔ.

89 Συναφώς, είναι σαφές ότι η ερμηνεία των διατάξεων του εθνικού δικαίου απόκειται, στο πλαίσιο του συστήματος συνεργασίας που προβλέπει το άρθρο 267 ΣΛΕΕ, στα εθνικά δικαστήρια και όχι στο Δικαστήριο (προπαρατεθείσα απόφαση Placanica κ.λπ., σκέψη 36). Πάντως, από την παρατιθέμενη στις σκέψεις 72 έως 74 της παρούσας αποφάσεως νομολογία προκύπτει ότι το δίκαιο της Ένωσης επιτάσσει οι όροι και οι προϋποθέσεις ενός διαγωνισμού, όπως ο επίμαχος στις υποθέσεις των κύριων δικών, να διατυπώνονται με σαφήνεια, ακρίβεια και χωρίς αμφισημία. Τούτο δεν ισχύει ως προς το άρθρο 23, παράγραφος 3, του σχεδίου συμβάσεως, ακόμη και λαμβανομένων υπόψη των πρόσθετων διευκρινίσεων της AAMS κατόπιν του αιτήματος της Stanley.

90 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι δεν μπορεί να προσαφθεί σε επιχείρηση, όπως η Stanley, ότι δεν υπέβαλε προσφορά στο πλαίσιο του διαγωνισμού για τη χορήγηση αδειών παραχωρήσεως ελλείψει ασφάλειας δικαίου, καθόσον παράμενε αβεβαιότητα ως προς τη συμμόρφωση του τρόπου λειτουργίας της επιχειρήσεως αυτής προς τις διατάξεις της προς υπογραφή συμβάσεως κατά την ανάθεση της συμβάσεως παραχωρήσεως. Στο μέτρο που η επιχείρηση αυτή είχε αποκλεισθεί από προηγούμενο διαγωνισμό εξετασθέντα στην προπαρατεθείσα απόφαση Placanica κ.λπ., κατά παράβαση του δικαίου της Ένωσης, πρέπει να κριθεί ότι ο νέος διαγωνισμός δεν θεράπευσε πράγματι τον αποκλεισμό της συγκεκριμένης επιχειρήσεως.

91 Υπό το πρίσμα των ανωτέρω σκέψεων, επιβάλλεται να δοθεί η απάντηση στο δεύτερο μέρος του υποβληθέντος ερωτήματος ότι τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ έχουν την έννοια ότι δεν επιτρέπουν την επιβολή κυρώσεων για την άσκηση οργανωμένης δραστηριότητας συλλογής στοιχημάτων χωρίς την προηγούμενη παραχώρηση άδειας από τις αρμόδιες αρχές ή χορήγηση άδειας από την αστυνομική αρχή σε πρόσωπα συνδεόμενα με επιχείρηση η οποία είχε αποκλεισθεί από διαγωνισμό κατά παραβίαση του δικαίου της Ένωσης, ακόμη και μετά από νέο διαγωνισμό ο οποίος αποσκοπεί στη θεραπεία της

παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης, στο μέτρο που αυτός ο διαγωνισμός και η συνακόλουθη ανάθεση νέων συμβάσεων με αντικείμενο άδειες παραχωρήσεως δεν θεράπευσαν πράγματι τον παράνομο αποκλεισμό της εν λόγω επιχειρήσεως από τον προηγούμενο διαγωνισμό.

92 Από τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως, την υποχρέωση διαφάνειας, καθώς και την αρχή της ασφάλειας δικαίου προκύπτει ότι οι όροι και οι προϋποθέσεις ενός διαγωνισμού, όπως ο επίμαχος στις υποθέσεις των κύριων δικών, και δη οι διατάξεις που προβλέπουν την έκπτωση του αναδειχθέντος παραχωρησιούχου κατόπιν του διαγωνισμού αυτού, όπως οι μνημονευόμενες στο άρθρο 23, παράγραφοι 2, στοιχείο α′, και 3, του σχεδίου συμβάσεως, πρέπει να διατυπώνονται με σαφήνεια, ακρίβεια και χωρίς αμφισημία, το οποίο απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να διαπιστώσει.

Επί των δικαστικών εξόδων

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

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

1) **Τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, καθώς και οι αρχές της ίσης μεταχειρίσεως και της αποτελεσματικότητας έχουν την έννοια ότι δεν επιτρέπουν σε κράτος μέλος, το οποίο, κατά παραβίαση του δικαίου της Ένωσης, έχει αποκλείσει μια κατηγορία επιχειρήσεων από την παραχώρηση άδειας για την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας και το οποίο επιχειρεί να θεραπεύσει την παραβίαση αυτή προκηρύσσοντας σημαντικό αριθμό νέων παραχωρήσεων, να προστατεύει τα εμπορικής φύσεως δικαιώματα που απέκτησαν οι ήδη λειτουργούσες επιχειρήσεις προβλέποντας μεταξύ άλλων ελάχιστες αποστάσεις μεταξύ των πρακτορείων των νέων παραχωρησιούχων και εκείνων των ήδη λειτουργούντων.**

2) **Τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ έχουν την έννοια ότι δεν επιτρέπουν την επιβολή κυρώσεων για την άσκηση οργανωμένης δραστηριότητας συλλογής στοιχημάτων χωρίς την προηγούμενη παραχώρηση άδειας από τις αρμόδιες αρχές ή χορήγηση άδειας από την αστυνομική αρχή σε πρόσωπα συνδεόμενα με επιχείρηση η οποία είχε αποκλεισθεί από διαγωνισμό κατά παραβίαση του δικαίου της Ένωσης, ακόμη και μετά από νέο διαγωνισμό ο οποίος αποσκοπεί στη θεραπεία της παραβιάσεως του δικαίου της Ένωσης, στο μέτρο που αυτός ο διαγωνισμός και η συνακόλουθη ανάθεση νέων συμβάσεων με αντικείμενο άδειες παραχωρήσεως δεν θεράπευσαν πράγματι τον παράνομο αποκλεισμό της εν λόγω επιχειρήσεως από τον προηγούμενο διαγωνισμό.**

3) **Από τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως, την υποχρέωση διαφάνειας, καθώς και την αρχή της ασφάλειας δικαίου προκύπτει ότι οι όροι και οι προϋποθέσεις ενός διαγωνισμού, όπως ο επίμαχος στις υποθέσεις των κύριων δικών, και δη οι διατάξεις που προβλέπουν την έκπτωση του αναδειχθέντος παραχωρησιούχου κατόπιν του διαγωνισμού αυτού, όπως οι μνημονευόμενες στο άρθρο 23, παράγραφοι 2, στοιχείο α′, και 3, του σχεδίου συμβάσεως μεταξύ της αυτόνομης διοικητικής αρχής κρατικών μονοπωλίων και του αναδόχου της συμβάσεως με αντικείμενο άδεια παραχωρήσεως περί τυχερών παιγνίων για αγώνες πλην των ιππικών, πρέπει να διατυπώνονται με σαφήνεια, ακρίβεια και χωρίς αμφισημία, πράγμα το οποίο απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να διαπιστώσει.**

(υπογραφές)