ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
YVES BOT
της 23ης Φεβρουαρίου 2010[1]

1. Οι παρούσες υποθέσεις έχουν, εκ νέου, ως αντικείμενο την εκτίμηση της συμφωνίας νομοθεσίας κράτους μέλους περί παιγνίων επί χρήμασι προς το κοινοτικό δίκαιο, ειδικώς ως προς τα προσφερόμενα στο διαδίκτυο παίγνια.

2. Αφορούν διατάξεις της σουηδικής νομοθεσίας περί στοιχημάτων οι οποίες, στο πλαίσιο συστήματος αποκλειστικών δικαιωμάτων, απαγορεύουν και επιβάλλουν ποινικές κυρώσεις για την προώθηση στη Σουηδία λαχειοφόρων αγορών που διοργανώνονται εκτός της επικράτειας αυτού του κράτους μέλους. Αφετηρία τους είναι οι ποινικές διώξεις κατά των αρχισυντακτών δύο σουηδικών εφημερίδων εξαιτίας διαφημίσεων που δημοσιεύθηκαν στις εφημερίδες τους για προτεινόμενα στο διαδίκτυο στοιχήματα από διάφορες εταιρίες παιγνίων επί χρήμασι εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη.

3. Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν είναι συμβατές με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και την ελευθερία εγκαταστάσεως οι ρυθμίσεις βάσει των οποίων κινήθηκαν οι διώξεις αυτές και, ειδικότερα, οι διατάξεις που προβλέπουν τις επιβαλλόμενες ποινές για την προώθηση στη Σουηδία παιγνίων που διοργανώνονται εκτός της επικράτειας αυτού του κράτους μέλους. Θέτει στο Δικαστήριο πέντε προδικαστικά ερωτήματα τα οποία συνοψίζονται στα εξής δύο.

4. Πρώτον, μπορεί η σουηδική νομοθεσία, η οποία υπάγει τα παίγνια επί χρήμασι σε σύστημα αποκλειστικών δικαιωμάτων με σκοπό την καταστολή της εγκληματικότητας και την προστασία των καταναλωτών, να θεωρηθεί ανάλογη ως προς την επίτευξη αυτών των σκοπών, λαμβανομένου υπόψη ότι επιδιώκει παράλληλα τη χρηματοδότηση κοινωνικών δραστηριοτήτων, ότι μέρος των εσόδων των φορέων που προσφέρουν τα εγκεκριμένα παίγνια επιστρέφει στο Κράτος και ότι η εμπορία των παιγνίων από τους εγκεκριμένους φορείς δεν περιορίζεται από τις αρμόδιες αρχές; Επίσης, το γεγονός ότι εταιρία, η οποία εκμεταλλεύεται παίγνια στο διαδίκτυο έχει άδεια ασκήσεως της δραστηριότητάς της στο κράτος μέλος όπου είναι εγκατεστημένη, έρχεται σε αντίθεση με απαγόρευση από άλλο κράτος μέλος της προωθήσεως των online παιγνίων της επιχειρήσεως αυτής εντός της επικράτειάς του;

5. Δεύτερον, είναι συμβατή με το κοινοτικό δίκαιο η εξεταζόμενη νομοθεσία δεδομένου ότι προβλέπει ποινικές κυρώσεις μόνο για την προώθηση λαχειοφόρων αγορών που διοργανώνονται σε άλλα κράτη μέλη και όχι

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

για τη διαφήμιση λαχειοφόρων αγορών που διοργανώνονται στη Σουηδία άνευ αδείας;

6. Μετά τις αποφάσεις περί παραπομπής, το Δικαστήριο εξέδωσε την απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International [2]. Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο, έκρινε, κατ' ουσία, ότι λόγω των ιδιαίτερων κινδύνων που παρουσιάζουν τα παίγνια επί χρήμασι στο διαδίκτυο, κράτος μέλος το οποίο επιλέγει να επιφυλάξει το αποκλειστικό δικαίωμα εκμεταλλεύσεως των παιγνίων αυτών σε επιχειρηματία, που ασκεί τη δραστηριότητά του υπό αυστηρό έλεγχο των δημοσίων αρχών με σκοπό την προστασία των καταναλωτών έναντι των κινδύνων απάτης και εγκληματικότητας, μπορεί νομίμως να απαγορεύει σε άλλους επιχειρηματίες που είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη να προωθούν τα προσφερόμενα στο διαδίκτυο παίγνιά τους σε κατοίκους της επικράτειάς του.

7. Με τις παρούσες προτάσεις, επισημαίνω ότι η απάντηση στα ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου ως προς την αναλογικότητα της νομοθεσίας του, κατά το μέτρο που απαγορεύει την προώθηση παιγνίων προσφερομένων στο διαδίκτυο από εταιρίες εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη, δύναται να συναχθεί από την προπαρατεθείσα απόφαση Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International. Προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ότι το κοινοτικό δίκαιο, εν προκειμένω το άρθρο 49 ΕΚ, δεν απαγορεύει τέτοια ρύθμιση, καθόσον αυτή έχει ως σκοπό και ως αποτέλεσμα την προστασία των καταναλωτών έναντι των κινδύνων απάτης και εγκληματικότητας που συνδέονται με τα προσφερόμενα στο διαδίκτυο παίγνια.

8. Ακολούθως, επισημαίνω, απαντώντας στο δεύτερο ερώτημα, ότι τα λαμβανόμενα μέτρα για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής μίας τέτοιας ρυθμίσεως θα πρέπει να μην εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις. Καταλήγω στο συμπέρασμα ότι το άρθρο 49 ΕΚ δεν απαγορεύει ρύθμιση κράτους μέλους επιβάλλουσα ποινικές κυρώσεις για την προώθηση παιγνίων στο διαδίκτυο τα οποία διοργανώνονται από εταιρία εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος και όχι για τη διαφήμιση των παιγνίων αυτών τα οποία διοργανώνονται εντός της εθνικής επικράτειας άνευ αδείας.

I — Το νομικό πλαίσιο

9. Ο νόμος περί λαχειοφόρων αγορών και τυχερών παιγνίων (lotterilagen) [3] διέπει, κατ' αρχήν, όλα τα είδη παιγνίων επί χρήμασι που προσφέρονται στο κοινό στη Σουηδία, όπως τα στοιχήματα, το loto, το bingo, οι κερματομηχανές και η ρουλέτα.

10. Οι σκοποί της σουηδικής πολιτικής περί παιγνίων εκτίθενται συνοπτικώς

2 — Συλλογή 2009, σ. I-7633.

3 — *SFS* 1994, αριθ. 1000, στο εξής: lotterilagen.

στις προπαρασκευαστικές εργασίες του lotterilagen ως εξής:

«Η πολιτική περί παιγνίων οφείλει [...] να συνεχίσει να αποβλέπει σε μία υγιή και ασφαλή αγορά παιγνίων, όπου τα συμφέροντα κοινωνικής προστασίας και η ζήτηση για τυχερά παίγνια ικανοποιούνται υπό ελεγχόμενες μορφές. Τα αποκομιζόμενα έσοδα πρέπει να διατηρούνται και να διατίθενται πάντοτε για σκοπούς γενικού ενδιαφέροντος ή κοινής ωφελείας, δηλαδή για τη διατήρηση σωματείων, για τον ιππικό αθλητισμό και για κρατικούς σκοπούς. Όπως έως τώρα, πρέπει να δίδεται προτεραιότητα στην κοινωνική προστασία όπως και στην προσφορά ποικιλίας παιγνίων λαμβάνοντας ταυτοχρόνως υπόψη τους κινδύνους απάτης και παρανόμων παιγνίων».

11. Ο lotterilagen αποβλέπει, επίσης, κατά την απόφαση του αιτούντος δικαστηρίου, στην καταστολή της εγκληματικότητας και των κοινωνικών και οικονομικών επιζήμιων συνεπειών, στη διασφάλιση των συμφερόντων των καταναλωτών και στη διάθεση των εσόδων από τις λαχειοφόρους αγορές για γενικού συμφέροντος ή κοινής ωφελείας σκοπούς.

12. Οι εν προκειμένω σχετικές διατάξεις του lotterilagen αφορούν, αφενός, την υποχρέωση αποκτήσεως αδείας για την οργάνωση παιγνίων επί χρήμασι και, αφετέρου, την απαγόρευση προωθήσεως τέτοιων παιγνίων.

A — *Η υποχρέωση αποκτήσεως αδείας για την οργάνωση παιγνίων επί χρήμασι*

13. Κατά το άρθρο 9 του lotterilagen απαιτείται, κατ' αρχήν, άδεια για την οργάνωση παιγνίων επί χρήμασι στη Σουηδία.

14. Κατά το άρθρο 15 του lotterilagen, άδεια χορηγείται σε νομικά πρόσωπα, σουηδικού δικαίου, μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, με κύριο αντικείμενο, σύμφωνα με το καταστατικό τους, την επιδίωξη σκοπών κοινής ωφελείας εντός της σουηδικής επικράτειας, τα οποία ασκούν δραστηριότητες που υπηρετούν κυρίως τέτοιους σκοπούς. Κατά το άρθρο 45 του lotterilagen, η Σουηδική Κυβέρνηση μπορεί, επίσης, να χορηγεί ειδικές άδειες για την οργάνωση παιγνίων επί χρήμασι και σε άλλες περιπτώσεις πέραν των προβλεπομένων στον lotterilagen.

15. Σύμφωνα με την αρχή κατά την οποία η αγορά των παιγνίων επί χρήμασι πρέπει να υπηρετεί σκοπούς κοινής ωφελείας ή γενικού συμφέροντος, η σουηδική αγορά κατανέμεται, αφενός, σε επιχειρήσεις μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που δραστηριοποιούνται στη σουηδική επικράτεια και επιδιώκουν σκοπούς κοινής ωφελείας, στις οποίες χορηγούνται άδειες δυνάμει του άρθρου 15 του lotterilagen, και, αφετέρου, σε δύο, εξ ολοκλήρου ή κατά πλειοψηφία, κρατικούς οργανισμούς, ήτοι στη δημόσια εταιρία παιγνίων AB Svenska Spel και στην από κοινού ελεγχόμενη από το Κράτος και οργανώσεις ιππικών αθλημάτων εταιρία AB Trav och Galopp, οι

οποίες διαθέτουν ειδικές άδειες κατ' εφαρμογήν του άρθρου 45 του lotterilagen.

16. Η Σουηδική Κυβέρνηση προέβη στις ακόλουθες πρόσθετες επισημάνσεις.

17. Τα αθλητικά στοιχήματα και το πόκερ στο διαδίκτυο δεν μπορούν να οργανωθούν παρά μόνον κατόπιν ειδικής αδείας χορηγουμένης δυνάμει του άρθρου 45 του lotterilagen. Μόνον οι εταιρίες AB Svenska Spel και AB Trav och Galopp μπορούν, επομένως, να οργανώνουν αυτού του είδους τα παίγνια. Κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών που οδήγησαν στις αποφάσεις της κύριας δίκης, δεν είχε χορηγηθεί καμία άδεια για τα παίγνια πόκερ στο διαδίκτυο. Μόνον τον Νοέμβριο του 2005 χορηγήθηκε στην εταιρία AB Svenska Spel τέτοια άδεια διετούς ισχύος.

18. Μεταξύ των όρων που ισχύουν για την άδεια περιλαμβάνονται οι υποχρεώσεις σχετικά με την αναλαμβανόμενη κοινωνική ευθύνη, η προστασία των καταναλωτών, και δη των ανηλίκων, και οι περιορισμοί στα αποκομιζόμενα έσοδα προς περιστολή της εξαρτήσεως από τα παίγνια και η πρόληψη της εγκληματικότητας. Οι άδειες επιβάλλουν, επίσης, περιορισμούς στους φορείς ως προς τα μέτρα εμπορίας των παιγνίων τους.

19. Κατά το άρθρο 48 του lotterilagen, μία δημόσια αρχή, η Lotteriinspektionen (επιθεώρηση λαχειοφόρων αγορών και τυχερών παιγνίων) ασκεί την κεντρική εποπτεία της τηρήσεως του lotterilagen. Επιπλέον, η Lotteriinspektionen είναι αρμόδια, σύμφωνα με τον lotterilagen, να καταρτίζει τις αναγκαίες διατάξεις σχετικά με τον έλεγχο και τον εσωτερικό κανονισμό των διαφόρων παιγνίων. Εποπτεύει, επίσης, τη δραστηριότητα της AB Svenska Spel και διενεργεί επιθεωρήσεις και διαρκείς ελέγχους.

20. Περαιτέρω, το Κράτος ασκεί έλεγχο επί της εταιρίας AB Svenska Spel, υπό την ιδιότητά του ως μέτοχος, απευθύνοντάς της οδηγίες. Σύμφωνα με τις οδηγίες αυτές, η εν λόγω εταιρία οφείλει να επιδεικνύει υπεύθυνη συμπεριφορά κατά την εμπορία των παιγνίων της, στοιχείο που επίσης ενέχει χαρακτήρα κοινωνικής αποστολής, επιδιώκοντας να μην προβάλλει με ιδιαίτερα εμφαντικό τρόπο τα παίγνια που προτείνει.

21. Κατά το κεφάλαιο 16, άρθρο 14, του ποινικού κώδικα (brottsbalken)[4], η άνευ αδείας διοργάνωση παιγνίων επί χρήμασι στη Σουηδία συνιστά το αδίκημα [διοργανώσεως] παρανόμων παιγνίων. Τιμωρείται δε με πρόστιμο ή φυλάκιση έως δύο έτη. Αν η παράβαση κριθεί σοβαρή, τιμωρείται, ως σοβαρό αδίκημα [διοργανώσεως] παρανόμων παιγνίων, κατά το κεφάλαιο 16, παράγραφος 14α, του brottsbalken, με ποινή φυλακίσεως από έξι μήνες έως τέσσερα έτη.

4 — Στο εξής: brottsbalken.

22. Επιπλέον, κατά το άρθρο 54, παράγραφος 1, του lotterilagen, όποιος, από πρόθεση ή σοβαρή αμέλεια, διοργανώνει παράνομα παίγνια επί χρήμασι ή έχει παρανόμως στην κατοχή του ορισμένα είδη κερματομηχανών τιμωρείται με πρόστιμο ή ποινή φυλακίσεως έως έξι μήνες.

23. Δεδομένου ότι ο lotterilagen εφαρμόζεται μόνο στη σουηδική επικράτεια, η απαγόρευση διοργανώσεως παιγνίων επί χρήμασι άνευ αδείας δεν καλύπτει τα διοργανούμενα στην αλλοδαπή παίγνια. Η απαγόρευση αυτή δεν καλύπτει επίσης παίγνια προσφερόμενα στο διαδίκτυο σε Σουηδούς καταναλωτές με αφετηρία από άλλο κράτος μέλος και ο lotterilagen δεν απαγορεύει στους Σουηδούς παίχτες να συμμετέχουν σε παίγνια επί χρήμασι της αλλοδαπής. Ομοίως, άδεια χορηγούμενη δυνάμει του lotterilagen παρέχει στον δικαιούχο της το δικαίωμα να προσφέρει υπηρεσίες παιγνίων αποκλειστικώς στο πεδίο εδαφικής εφαρμογής του lotterilagen, ήτοι στη σουηδική επικράτεια.

Β — *Η απαγόρευση προωθήσεως των παιγνίων επί χρήμασι*

24. Το άρθρο 38, παράγραφος 1, σημείο 1, του lotterilagen απαγορεύει την προώθηση, άνευ ειδικής αδείας και προς προσπορισμό κέρδους, κατ' επάγγελμα ή με άλλον τρόπο, της συμμετοχής σε παίγνια επί χρήμασι που διοργανώνονται στη σουηδική επικράτεια άνευ αδείας ή σε παίγνια επί χρήμασι που διοργανώνονται εκτός της Σουηδίας.

25. Το άρθρο 54, παράγραφος 2, του lotterilagen ορίζει ότι όποιος προωθεί παρανόμως προς προσπορισμό κέρδους, στο πλαίσιο επαγγελματικής δραστηριότητας ή με άλλον τρόπο, τη συμμετοχή σε διοργανούμενα στην αλλοδαπή παίγνια επί χρήμασι τιμωρείται με πρόστιμο ή ποινή φυλακίσεως έως έξι μήνες εφόσον η προώθηση αφορά ειδικώς συμμετοχή κατοίκων της Σουηδίας.

26. Το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι η διάταξη αυτή καθιερώθηκε με τροποποίηση που τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1999. Επισημαίνει ότι ο προηγούμενος νόμος περί λαχειοφόρων αγορών και τυχερών παιγνίων [5] ποινικοποιούσε την προώθηση τυχερών παιγνίων, είτε διοργανώνονταν στην εθνική επικράτεια είτε ακόμη και στην αλλοδαπή. Με την καθιέρωση του lotterilagen, η προώθηση αποποινικοποιήθηκε εξαιτίας του μικρού αριθμού παραβάσεων και της επάρκειας των διοικητικών προστίμων στην πλειονότητα των περιπτώσεων για την επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος.

27. Η προώθηση των διοργανούμενων στην αλλοδαπή τυχερών παιγνίων ποινικοποιήθηκε εκ νέου διότι τα διοικητικά πρόστιμα δεν αποδείχθηκαν αρκούντως αποτελεσματικά και διότι η Lotteriinspektionen δεν μπορεί να

5 — *SFS* 1982, αριθ. 1011.

ελέγχει τα αλλοδαπά παίγνια και να προστατεύει τους Σουηδούς καταναλωτές.

28. Κατά το αιτούν δικαστήριο, η Σουηδική Κυβέρνηση είχε, επιπλέον, τονίσει ότι ο σκοπός της διαθέσεως των εσόδων από τα παίγνια σε γενικού συμφέροντος ή κοινωνικής ωφελείας σκοπούς δεν μπορούσε να επιτευχθεί δεδομένου ότι αλλοδαποί φορείς διέθεταν πρόσβαση στη σουηδική αγορά και ότι υπήρχε, εξάλλου, ο κίνδυνος να διαφύγουν από το Βασίλειο της Σουηδίας σημαντικά έσοδα.

II — Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία στις κύριες δίκες και τα προδικαστικά ερωτήματα

29. Οι O. Sjöberg και A. Gerdin ήταν αρχισυντάκτες και εκδότες, αντιστοίχως, των εφημερίδων *Expressen* και *Aftonbladet*. Μεταξύ των μηνών Νοεμβρίου του 2003 και Αυγούστου 2004, δημοσίευσαν στις αθλητικές σελίδες των απευθυνόμενων στο σουηδικό κοινό εφημερίδων τους, που διαφήμιζαν λαχειοφόρους αγορές προσφερόμενες στις ιστοσελίδες των εγκατεστημένων σε άλλα κράτη μέλη εταιριών Expekt, Unibet, Ladbrokes και Centrebet. Κατά τη Σουηδική Κυβέρνηση, οι εταιρίες αυτές είναι εγκατεστημένες στη Μάλτα ή στο Ηνωμένο Βασίλειο.

30. Η Åklagaren (γενική εισαγγελία) άσκησε ποινική δίωξη κατά των O. Sjöberg και A. Gerdin βάσει του άρθρου 54, παράγραφος 2, του lotterilagen, για παράνομη και εκ προθέσεως προώθηση της συμμετοχής σε τυχερά παίγνια διοργανούμενα στην αλλοδαπή, προς προσπορισμό κέρδους. Το Stockholms tingsrätt (πρωτοδικείο της Στοκχόλμης) καταδίκασε έκαστο εξ αυτών σε ημερήσιο πρόστιμο 50 ημερών ύψους 1 000 σουηδικών κορώνων (SEK) για παραβάσεις του lotterilagen.

31. Οι O. Sjöberg και A. Gerdin άσκησαν έφεση ενώπιον του Svea hovrätt (Σουηδία), το οποίο, αρχικώς, δεν επέτρεψε την κατ' έφεση εκδίκαση καμίας από τις δύο υποθέσεις. Προσέβαλαν την αρνητική αυτή απόφαση ενώπιον του Högsta domstolen (ανώτατο δικαστήριο), το οποίο εξέδωσε απόφαση δεχόμενη το παραδεκτό της εφέσεως και ανέπεμψε την υπόθεση ενώπιον του Svea hovrätt.

32. Το Högsta domstolen στήριξε την απόφασή του, κατ' αρχάς, στο σκεπτικό ότι «δεν είναι σαφές αν οι ποινικές διατάξεις του lotterilagen μπορούν να εφαρμοσθούν κατά τρόπο μη εισάγοντα δυσμενείς διακρίσεις σε περίπτωση προωθήσεως συμμετοχής, αφενός, σε λαχειοφόρους αγορές που διοργανώνονται άνευ αδείας εντός της εθνικής επικράτειας και, αφετέρου, σε λαχειοφόρους αγορές που διοργανώνονται στην αλλοδαπή. […] Εν πάση περιπτώσει, τίθεται επιπλέον το ζήτημα αν οι προβλεπόμενοι στα άρθρα 38 και 54 του lotterilagen περιορισμοί στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών μπορούν να γίνουν δεκτοί ως εμπίπτοντες στις ρητώς προβλεπόμενες στη Συνθήκη εξαιρέσεις ή αν μπορούν να δικαιολογηθούν από λόγους επιτακτικού

γενικού συμφέροντος και, επομένως, να θεωρηθούν ανάλογοι προς τον επιδιωκόμενο σκοπό τους».

33. Οι O. Sjöberg και A. Gerdin υποστήριξαν ενώπιον του Svea hovrätt, αφενός, ότι ο lotterilagen εισάγει σαφώς δυσμενείς διακρίσεις, διότι το άρθρο 54, παράγραφος 2, αυτού προβλέπει απλώς ότι η προώθηση λαχειοφόρων αγορών που διοργανώνονται στην αλλοδαπή και η προώθηση τυχερών παιγνίων που διοργανώνονται στη Σουηδία άνευ αδείας τιμωρούνται με διοικητικό πρόστιμο.

34. Ισχυρίσθηκαν, αφετέρου, ότι ο lotterilagen αντιβαίνει, επίσης, προς το άρθρο 49 ΕΚ, διότι ένας από τους σκοπούς του, όπως προκύπτει από τις προπαρασκευαστικές εργασίες του νόμου αυτού, είναι η διασφάλιση εσόδων για το κράτος και για διάφορες οργανώσεις. Ο σκοπός αυτός πρέπει, επομένως, να θεωρηθεί ως απλή «παρεπόμενη ευεργετική συνέπεια» υπό την έννοια της αποφάσεως Gambelli κ.λπ. [6]. Περαιτέρω, κατά τους O. Sjöberg και A. Gerdin, οι εταιρίες παιγνίων που ελέγχονται από το Βασίλειο της Σουηδίας πραγματοποιούν δυναμική και μεγάλης κλίμακας προώθηση των προϊόντων τους (marketing) με σκοπό την παρακίνηση των καταναλωτών να συμμετάσχουν στα παίγνια που προτείνουν, με αποτέλεσμα ο lotterilagen να μην ανταποκρίνεται στον σκοπό του περιορισμού των ευκαιριών συμμετοχής σε παίγνια κατά τρόπο συνεκτικό και συστηματικό, όπως απαιτεί η νομολογία [7].

35. Η Åklagaren υποστήριξε ότι, κατά την άποψή της, ο lotterilagen δεν παραβιάζει την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων διότι, αφενός, το άρθρο 38, παράγραφος 1, σημείο 1, αυτού απαγορεύει αδιακρίτως την προώθηση παιγνίων επί χρήμασι που διοργανώνονται στη Σουηδία άνευ αδείας και παιγνίων επί χρήμασι που διοργανώνονται εκτός Σουηδίας και, αφετέρου, κάθε πρόσωπο που προωθεί τη συμμετοχή σε παίγνιο επί χρήμασι που διοργανώνεται εντός της σουηδικής επικράτειας άνευ αδείας μπορεί να καταδικασθεί ως συνεργός σε αξιόποινη πράξη.

36. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Svea hovrätt αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Μπορεί η ενέχουσα δυσμενείς διακρίσεις λόγω ιθαγενείας μεταχείριση να γίνει, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, αποδεκτή στην εγχώρια αγορά των τυχερών παιγνίων και λαχειοφόρων αγορών για επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος;

2) Αν η περιοριστική πολιτική που ασκείται στην εγχώρια αγορά τυχερών παιγνίων και λαχειοφόρων αγορών επιδιώκει διαφόρους σκοπούς και ένας εξ αυτών συνίσταται στη χρηματοδότηση κοινωνικών δραστηριοτήτων, μπορεί να θεωρηθεί αυτός ως παρεπόμενη ευεργετική

6 — Απόφαση της 6ης Νοεμβρίου 2003, C-243/01 (Συλλογή 2003, σ. I-13031, σκέψη 62).

7 — Όπ.π. (σκέψη 69).

συνέπεια της ασκούμενης περιοριστικής πολιτικής;

3) Μπορεί το κράτος να επικαλεσθεί επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος για να δικαιολογήσει ασκούμενη περιοριστική πολιτική σχετικά με τα τυχερά παίγνια αν ελεγχόμενες από το κράτος εταιρίες ασκούν εμπορία τυχερών παιγνίων και λαχειοφόρων αγορών τα έσοδα της οποίας προσπορίζεται εν μέρει το κράτος και αν ένας από τους σκοπούς της εμπορίας αυτής είναι η χρηματοδότηση κοινωνικών δραστηριοτήτων; Αν η απάντηση στο ερώτημα αυτό είναι αρνητική, μπορεί παρά ταύτα αυτή η περιοριστική πολιτική να είναι αποδεκτή, αν η χρηματοδότηση των κοινωνικών δραστηριοτήτων δεν μπορεί να θεωρηθεί κύριος σκοπός της εμπορίας αυτής;

4) Μπορεί μία απόλυτη απαγόρευση των τυχερών παιγνίων και λαχειοφόρων αγορών που διοργανώνονται σε άλλο κράτος μέλος από εγκατεστημένη στο κράτος αυτό εταιρία παιγνίων, η οποία ελέγχεται από τις αρχές του εν λόγω κράτους, να είναι ανάλογη προς τον σκοπό ασκήσεως ελέγχου και εποπτείας της δραστηριότητας τυχερών παιγνίων, όταν, ταυτόχρονα, δεν τίθενται όρια στην εμπορία τυχερών παιγνίων και λαχειοφόρων αγορών που διοργανώνονται από εταιρίες παιγνίων εγκατεστημένες στο κράτος μέλος το οποίο ασκεί αυτήν την περιοριστική πολιτική;

5) Έχει ο διοργανωτής τυχερών παιγνίων, ο οποίος έλαβε άδεια ασκήσεως δραστηριότητας τυχερών παιγνίων σε ένα κράτος και ελέγχεται από τις αρμόδιες αρχές του, το δικαίωμα να προωθεί στην αγορά άλλων κρατών μελών τις προσφορές του τυχερών παιγνίων, δημοσιεύοντας για παράδειγμα αγγελίες σε εφημερίδες, χωρίς να έχει προηγουμένως ζητήσει άδεια από τις αρμόδιες αρχές των κρατών αυτών; Αν η απάντηση στο ερώτημα αυτό είναι καταφατική, συνεπάγεται τούτο ότι η νομοθεσία κράτους μέλους που προβλέπει επιβολή ποινικών κυρώσεων για την προώθηση της συμμετοχής σε λαχειοφόρους αγορές που διοργανώνονται στην αλλοδαπή αποτελεί εμπόδιο στην ελευθερία εγκαταστάσεως και στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών το οποίο ουδέποτε μπορεί να δικαιολογηθεί από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος; Επηρεάζει την απάντηση στο πρώτο ερώτημα το γεγονός ότι το κράτος μέλος όπου είναι εγκατεστημένος ο διοργανωτής επικαλείται τους ίδιους επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος με το κράτος μέλος όπου ο διοργανωτής επιθυμεί να προωθήσει τη σχετική με τα τυχερά παίγνια δραστηριότητά του;»

III — Ανάλυση

37. Προ της εξετάσεως των τεθέντων από το αιτούν δικαστήριο προδικαστικών ερωτημάτων, επισημαίνω, αφενός, ότι η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών που προβλέπεται στο άρθρο 49 ΕΚ συνιστά τον γνώμονα βάσει του

οποίου πρέπει να εξεταστεί αν οι επίδικες ρυθμίσεις συνάδουν με τις ελευθερίες κυκλοφορίας και, αφετέρου, ότι τα ερωτήματα αυτά πρέπει να εξετασθούν βάσει των γενικών γραμμών της νομολογίας σχετικά με τα παίγνια επί χρήμασι.

38. Ως προς το πρώτο σημείο, από τα στοιχεία που παρέχει το αιτούν δικαστήριο προκύπτει ότι η διαφήμιση που προσάπτεται στους εκκαλούντες στις υποθέσεις της κύριας δίκης αφορά παίγνια επί χρήμασι τα οποία προσφέρονται σε ιστοσελίδες στο διαδίκτυο πλείστων διοργανωτών παιγνίων που είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη. Κατά τη νομολογία, τα παίγνια επί χρήμασι τα οποία προσφέρει τέτοιος παρέχων υπηρεσίες στις ιστοσελίδες του στο διαδίκτυο, επομένως χωρίς να μετακινείται, σε αποδέκτες κατοίκους άλλου κράτους μέλους, εν προκειμένω στο Βασίλειο της Σουηδίας, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών [8].

39. Ακολούθως, το Δικαστήριο επέτρεψε σε οικονομικό φορέα ο οποίος ενεργεί υπό την ιδιότητα μεσολαβητή διοργανωτή παιγνίων εγκατεστημένου σε άλλο κράτος μέλος να επικαλείται έναντι του κράτους του, στο πλαίσιο ασκήσεως της δραστηριότητας μεσολαβητή, τις διατάξεις του άρθρου 49 ΕΚ [9]. Η ίδια ανάλυση μπορεί να επεκταθεί και στους παρέχοντες υπηρεσίες διαφημίσεως όταν προωθούν οικονομικό παράγοντα εγκατεστημένο σε άλλο κράτος μέλος, ώστε να παράσχουν τη δυνατότητα στον παράγοντα αυτόν να αναπτύξει τη δραστηριότητά του στο κράτος τους.

40. Επιπλέον, οι επίμαχες διατάξεις του lotterilagen, ήτοι του άρθρου 38 οι οποίες απαγορεύουν την προώθηση στη Σουηδία παιγνίων επί χρήμασι που διοργανώνονται σε αυτό το κράτος μέλος άνευ ειδικής αδείας και σε άλλα κράτη μέλη, όπως επίσης και του άρθρου 54, παράγραφος 2, που τιμωρούν με ποινικές κυρώσεις την προώθηση στη Σουηδία παιγνίων επί χρήμασι που διοργανώνονται στην αλλοδαπή, έχουν ως αντικείμενο και ως αποτέλεσμα τον περιορισμό της συμμετοχής των Σουηδών καταναλωτών στα παίγνια αυτά. Σκοπός τους είναι οι Σουηδοί καταναλωτές να επιδίδονται σε παίγνια επί χρήμασι μόνο στο πλαίσιο του εγκεκριμένου εθνικού συστήματος. Οι διατάξεις αυτές συνιστούν, επομένως, όσον αφορά τους διοργανωτές παιγνίων επί χρήμασι που είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη, περιορισμό της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών τους στη Σουηδία.

41. Ως προς το δεύτερο σημείο, είναι σαφές ότι τα παίγνια επί χρήμασι συνιστούν απλώς μία συνήθη οικονομική δραστηριότητα.

42. Κατά πάγια νομολογία, λόγω της μη εναρμονίσεως σε κοινοτικό επίπεδο του τομέα αυτού, τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίζουν την οργάνωση και εκμετάλλευση της εν λόγω δραστηριότητας στην επικράτειά τους με σκοπό την προστασία της δημοσίας τάξεως έναντι των κινδύνων απάτης και εγκληματικότητας, όπως επίσης και των καταναλωτών έναντι της υπέρμετρης

8 — Βλ., ειδικότερα, προπαρατεθείσα απόφαση Gambelli κ.λπ. (σκέψη 54).

9 — Όπ.π. (σκέψη 58). Βλ., επίσης, απόφαση της 21ης Οκτωβρίου 1999, C-67/98, Zenatti (Συλλογή 1999, σ. I-7289, σκέψη 27).

παροτρύνσεώς τους για συμμετοχή σε παίγνια [10]. Μπορούν, επίσης, για λόγους ηθικού, θρησκευτικού ή πολιτιστικού χαρακτήρα, να αποφασίζουν ότι τα παίγνια επί χρήμασι δεν μπορούν να συνιστούν πηγή ατομικού οφέλους αλλά να συμβάλλουν αποκλειστικώς σε σκοπούς γενικού συμφέροντος [11].

43. Επιβάλλεται, όμως, οι περιορισμοί στις ελευθερίες της κυκλοφορίας που τίθενται προς τούτο από τα κράτη μέλη να συνάδουν με το κοινοτικό δίκαιο και να μην εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις [12]. Πρέπει, ομοίως, να είναι πρόσφοροι για τη διασφάλιση της επιτεύξεως των σκοπών τους οποίους επιδιώκουν και σύμφωνοι με την αρχή της αναλογικότητας [13].

44. Ως προς την τελευταία αυτή προϋπόθεση, γίνεται παρά ταύτα δεκτό ότι, στον ειδικό τομέα των παιγνίων επί χρήμασι, τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρεία εξουσία εκτιμήσεως όχι μόνον ως προς τον προσδιορισμό του επιπέδου προστασίας της δημοσίας τάξεως και των καταναλωτών που προτίθενται να καθιερώσουν, αλλά και ως προς την επιλογή των μέσων προς επίτευξη του στόχου αυτού [14].

45. Στο πλαίσιο της εν λόγω εξουσίας εκτιμήσεως, τα κράτη μέλη, όπως το Βασίλειο της Σουηδίας, μπορούν να επιφυλάσσουν το αποκλειστικό δικαίωμα εκμεταλλεύσεως των παιγνίων επί χρήμασι σε κρατικές εταιρίες ή σε εταιρίες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που λειτουργούν υπό τον έλεγχό τους. Πράγματι, ένα κράτος μέλος μπορεί ευχερέστερα να διευθύνει και να ελέγχει τη δραστηριότητα ενός τέτοιου φορέα σε σχέση με ιδιώτη επιχειρηματία ο οποίος επιδιώκει οικονομικά συμφέροντα, κατά τρόπο ώστε ένα τέτοιο σύστημα να διασφαλίζει καλύτερη προστασία τόσο των καταναλωτών έναντι του κινδύνου εθισμού στα τυχερά παίγνια όσο και της δημοσίας τάξεως έναντι των κινδύνων απάτης και παράνομων παιχνιδιών [15]. Επιτρέπει, επίσης, να χρησιμοποιηθούν εξ ολοκλήρου τα έσοδα που απορρέουν από αυτά για σκοπούς κοινής ωφελείας [16].

46. Στην προπαρατεθείσα απόφαση Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International το Δικαστήριο διευκρίνισε τα ακόλουθα ως προς τα μέτρα τα οποία κράτος μέλος μπορεί να υιοθετήσει σχετικά με τα παίγνια επί χρήμασι που προσφέρονται στο διαδίκτυο από εταιρίες εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη.

47. Στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η ως άνω απόφαση, εξετάσθηκε η πορτογαλική νομοθεσία η οποία επιφυλάσσει στο Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (στο εξής: Santa Casa), νομικό πρόσωπο διοικητικής δημόσιας

10 — Απόφαση της 6ης Μαρτίου 2007, C-338/04, C-359/04 και C-360/04, Placanica κ.λπ. (Συλλογή 2004, σ. I-1891, σκέψη 46 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

11 — Απόφαση της 24ης Μαρτίου 1994, C-275/92, Schindler (Συλλογή 1994, σ. I-1039, σκέψη 60).

12 — Προπαρατεθείσες αποφάσεις Schindler (σκέψη 61) και Liga Portuguesa de Futebol Profissional και International (σκέψη 60).

13 — Προπαρατεθείσα απόφαση Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International (σκέψη 59).

14 — Απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, C-124/97, Läärä κ.λπ. (Συλλογή 1999, σ. I-6067, σκέψη 39).

15 — Βλ., συναφώς, προπαρατεθείσες αποφάσεις Läärä κ.λπ. (σκέψεις 39 έως 41) και Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International (σκέψη 67). Βλ., επίσης, απόφαση του Δικαστηρίου της ΕΖΕΣ της 14ης Μαρτίου 2007, E-1/06, EFTA Surveillance Authority κατά Νορβηγίας (EFTA Court Report, σ. 7, σκέψη 51).

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

ωφέλειας, το αποκλειστικό δικαίωμα εκμεταλλεύσεως παιγνίων επί χρήμασι υπό τη μορφή λαχειοφόρων αγορών, παιγνίων loto και αθλητικών στοιχημάτων. Το εν λόγω αποκλειστικό δικαίωμα επεκτάθηκε και στην εκμετάλλευση παιγνίων προσφερομένων μέσω διαδικτύου.

48. Είχε τεθεί το ζήτημα αν αυτό το μονοπώλιο μπορούσε να αντιταχθεί σε διοργανωτή on line παιγνίων, εγκατεστημένο στο Γιβραλτάρ, ο οποίος επιθυμούσε να προσφέρει παίγνια επί χρήμασι μέσω διαδικτύου σε καταναλωτές κατοίκους Πορτογαλίας. Ο διοργανωτής αυτός, όπως και η Liga Portuguesa de Futebol Profissional, με την οποία είχε συνάψει σύμβαση χορηγίας, αμφισβητούσε τα πρόστιμα που τους είχε επιβάλει η Santa Casa λόγω παραβιάσεως του μονοπωλίου εκμεταλλεύσεως παιγνίων επί χρήμασι μέσω διαδικτύου.

49. Κατά την Πορτογαλική Κυβέρνηση και τη Santa Casa, ο κύριος σκοπός τον οποίο επιδίωκε η εθνική ρύθμιση συνίστατο στην καταπολέμηση της εγκληματικότητας, και ειδικότερα στην προστασία των καταναλωτών τυχερών παιγνίων από απάτες διαπραττόμενες από τους διοργανωτές. Υποστήριζαν ότι οι εκ του νόμου προβλεπόμενες προϋποθέσεις υπό τις οποίες η Santa Casa ασκεί τις δραστηριότητές της παρέχουν στο Κράτος επαρκείς εγγυήσεις για την τήρηση των κανόνων που αποσκοπούν στην προστασία της εντιμότητας των παιγνίων που διοργανώνει. Η Πορτογαλική Κυβέρνηση υποστήριζε ότι οι αρχές ενός κράτους μέλους δεν έχουν τις ίδιες δυνατότητες ελέγχου όσον αφορά τους διοργανωτές παιγνίων μέσω διαδικτύου που έχουν την έδρα τους εκτός της επικράτειάς του.

50. Το Δικαστήριο υπέμνησε ότι η καταπολέμηση της εγκληματικότητας μπορεί να συνιστά θεμιτό λόγο περιορισμού των διοργανωτών που διαθέτουν άδεια να προσφέρουν παίγνια επί χρήμασι και δέχθηκε ότι η υπαγωγή των παιγνίων σε σύστημα αποκλειστικών δικαιωμάτων παρέχει τη δυνατότητα κατευθύνσεως της εκμεταλλεύσεώς τους προς ένα ελεγχόμενο κύκλωμα, αποτρέποντας κατά τον τρόπο αυτόν τον κίνδυνο να αποτελέσει η εκμετάλλευσή τους μέσο για εγκληματικούς σκοπούς.

51. Ακολούθως, διαπίστωσε ότι, ενόψει των διατάξεων που διείπαν τη λειτουργία της Santa Casa, η χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων για την εκμετάλλευση παιγνίων επί χρήμασι μέσω του διαδικτύου σε έναν τέτοιο φορέα, που υπόκειται στον αυστηρό έλεγχο των δημοσίων αρχών, μπορεί να κατευθύνει την εκμετάλλευση των παιγνίων αυτών προς ένα ελεγχόμενο κύκλωμα και να θεωρηθεί ικανή να προστατεύσει τους καταναλωτές από τον κίνδυνο απάτης [17].

52. Ως προς την αναγκαιότητα υπάρξεως τέτοιου μονοπωλίου, το Δικαστήριο έκρινε ότι, ελλείψει εναρμονίσεως στον τομέα των παιγνίων επί χρήμασι μέσω του διαδικτύου, κράτος μέλος έχει το δικαίωμα να θεωρήσει ότι το γεγονός και μόνον ότι ένας επιχειρηματικός φορέας προσφέρει νομίμως τέτοια παίγνια σε διαφορετικό κράτος μέλος από εκείνο στο οποίο είναι εγκατεστημένος και όπου, καταρχήν, ήδη τηρεί τις νόμιμες προϋποθέσεις και υπόκειται σε ελέγχους εκ μέρους των αρμόδιων αρχών του δεύτερου αυτού κράτους, δεν μπορεί να θεωρηθεί επαρκής εγγύηση προστασίας των καταναλωτών του πρώτου κράτους έναντι των κινδύνων απάτης και εγκλημάτων, λαμβανομένων υπόψη των δυσκολιών που αντιμετωπίζουν οι αρχές του κράτους μέλους εγκαταστάσεως προς

17 — Προπαρατεθείσα απόφαση Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International (σκέψη 67).

αξιολόγηση των επαγγελματικών προσόντων και της επαγγελματικής εντιμότητας των επιχειρηματικών φορέων [18].

53. Επισήμανε, επιπλέον, ότι, λόγω της απουσίας άμεσης επαφής μεταξύ του καταναλωτή και του επιχειρηματικού φορέα, τα προσβάσιμα μέσω του διαδικτύου τυχερά παίγνια ενέχουν κινδύνους διαφορετικής φύσεως και σημαντικότερους σε σχέση προς τις παραδοσιακές αγορές των παιγνίων αυτών όσον αφορά τυχόν απάτες εκ μέρους των επιχειρηματικών φορέων σε βάρος των καταναλωτών [19].

54. Συνήγαγε εξ αυτών ότι ο επίδικος στην υπόθεση εκείνη περιορισμός μπορούσε, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαιτεροτήτων της προσφοράς τυχερών παιγνίων μέσω του διαδικτύου, να θεωρηθεί ότι δικαιολογείται από τον σκοπό της καταστολής της απάτης και της εγκληματικότητας.

55. Κατά την άποψή μου, μπορούν να συναχθούν τα ακόλουθα συμπεράσματα από την απόφαση αυτή. Κατ' αρχάς, το Δικαστήριο έκρινε ότι τα παίγνια μέσω του διαδικτύου παρουσιάζουν σημαντικότερους κινδύνους απάτης και εγκληματικότητας σε σχέση με τις παραδοσιακές αγορές των παιγνίων αυτών. Μπορεί, για παράδειγμα, να χρησιμοποιηθούν δολίως οι on line μέθοδοι πληρωμής ή να νοθευτούν τα αποτελέσματα των τυχερών παιγνίων. Εξαιτίας των ιδιαίτερων κινδύνων που παρουσιάζουν, τα παίγνια επί χρήμασι μέσω διαδικτύου μπορούν, επομένως, να αποτελέσουν αντικείμενο ειδικών μέτρων.

56. Περαιτέρω, εξαιτίας της σημασίας των κινδύνων αυτών, η αναλογικότητα ενός περιορισμού της προσβάσεως στην αγορά ενός κράτους μέλους, ο οποίος μάλιστα στηρίζεται στην προστασία της δημοσίας τάξεως έναντι των κινδύνων της απάτης και της εγκληματικότητας που σχετίζονται με αυτού του τύπου παίγνια, πρέπει να εξετάζεται αποκλειστικώς λαμβανομένου υπόψη του σκοπού αυτού.

57. Ομοίως προκύπτει ότι, από τη στιγμή που εθνικό καθεστώς αποδεικνύεται ικανό να προστατεύει αποτελεσματικά τους καταναλωτές έναντι των κινδύνων απάτης και εγκληματικότητας των παιγνίων μέσω του διαδικτύου, όπως μπορεί να είναι ένα μονοπώλιο φορέα που ελέγχεται αυστηρά από τις δημόσιες αρχές, περιορισμός ενδεχομένως έως την πλήρη απαγόρευση προσβάσεως στην αγορά επιχειρηματικών φορέων που είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη, ανεξαρτήτως του νομικού πλαισίου που διέπει τις δραστηριότητές τους στο κράτος εγκαταστάσεώς τους, μπορεί να είναι συμβατός με το κοινοτικό δίκαιο. Επιπλέον, η συμβατότητα αυτή δεν εξαρτάται από το αν ο εν λόγω φορέας ασκεί ή όχι τη δραστηριότητά του ως συνήθη οικονομική δραστηριότητα επιδιώκοντας τον προσπορισμό του μέγιστου δυνατού κέρδους και αν, κατά περίπτωση, η επίμαχη νομοθεσία είναι ικανή να επιτύχει τους λοιπούς σκοπούς, όπως την προστασία των καταναλωτών έναντι της υπέρμετρης παροτρύνσεώς τους για συμμετοχή σε παίγνια.

58. Βάσει των σκέψεων αυτών θα εξετάσω τα ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου

18 — Όπ.π. (σκέψη 69).
19 — Όπ.π. (σκέψη 70).

όσον αφορά, πρώτον, την αναλογικότητα της ρυθμίσεως κατά το μέτρο που απαγορεύει τη διαφήμιση προσφερόμενων στο διαδίκτυο παιγνίων από επιχειρηματικούς φορείς εγκατεστημένους σε άλλα κράτη μέλη και, δεύτερον, τη συμβατότητα των κυρώσεων που προβλέπει η εν λόγω ρύθμιση με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

μέλος στο οποίο είναι εγκατεστημένες (πέμπτο ερώτημα).

60. Στο μέτρο που οι διαφορές της κύριας δίκης αφορούν διώξεις κατά παρεχόντων υπηρεσίες διαφημίσεως διότι προώθησαν παίγνια επί χρήμασι στο διαδίκτυο, προτείνουμε να νοηθούν τα ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου υπό την έννοια ότι ερωτάται αν η εσωτερική νομοθεσία, κατά το μέρος που απαγορεύει την προώθηση στη Σουηδία παιγνίων επί χρήμασι προσφερομένων στο διαδίκτυο από εταιρίες εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη, μπορεί να θεωρηθεί ανάλογη προς τους σκοπούς της.

Α — *Επί της αναλογικότητας της απαγορεύσεως διαφημίσεως*

61. Η απάντηση στα εν λόγω ερωτήματα συνάγεται, κατά την άποψή μου, από την προπαρατεθείσα απόφαση Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International.

59. Με το δεύτερο έως το πέμπτο ερώτημα το αιτούν δικαστήριο διερωτάται ως προς την αναλογικότητα της εθνικής ρυθμίσεως ενόψει των ακόλουθων περιστάσεων. Αφενός, το γεγονός ότι η εν λόγω ρύθμιση, η οποία αποβλέπει στην καταπολέμηση της εγκληματικότητας και στην προστασία των καταναλωτών, έχει επίσης ως σκοπό τη χρηματοδότηση κοινωνικών δραστηριοτήτων και προβλέπει ότι μέρος των εσόδων από τα εγκεκριμένα παίγνια επιστρέφει απευθείας στο Κράτος (δεύτερο και τρίτο ερώτημα) και, αφετέρου, το γεγονός ότι οι διοργανωτές παιγνίων που διαθέτουν άδεια στη Σουηδία παροτρύνουν και παρακινούν τους καταναλωτές να συμμετέχουν σε παίγνια επί χρήμασι χωρίς κανέναν περιορισμό από μέρους των αρμοδίων αρχών (τέταρτο ερώτημα), τέλος, το γεγονός ότι οι εταιρίες των οποίων τα παίγνια στο διαδίκτυο αποτέλεσαν αντικείμενο της επίδικης προωθήσεως διαθέτουν άδεια για την προσφορά τέτοιων παιγνίων από το κράτος

62. Όπως και στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η ως άνω απόφαση, η επίμαχη ρύθμιση αποβλέπει ειδικότερα στην προστασία των καταναλωτών έναντι του κινδύνου εγκληματικότητας που συνδέεται με τα παίγνια. Όπως προκύπτει από τους σκοπούς της, αποβλέπει στη διασφάλιση υγιούς και ασφαλούς αγοράς και στην αντιμετώπιση των κινδύνων απάτης και παρανόμων παιγνίων.

63. Ομοίως, όπως και η επίμαχη ρύθμιση στην υπόθεση εκείνη, προβλέπει προς τον σκοπό αυτόν ένα σύστημα αποκλειστικών δικαιωμάτων τα οποία επιφυλάσσει σε οργανισμούς η δραστηριότητα των οποίων ελέγχεται αυστηρά από τις δημόσιες αρχές. Έτσι,

σύμφωνα με τον lotterilagen, τα παίγνια επί χρήμασι δεν πρέπει να τυγχάνουν εκμεταλλεύσεως από εταιρίες που επιδιώκουν ίδιον όφελος, αλλά αποκλειστικά από οργανισμούς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα ή κρατικές εταιρίες. Καθιερώνει, επίσης, σύστημα επισταμένου ελέγχου από αρχή συσταθείσα ειδικώς προς τον σκοπό αυτόν.

64. Όσον αφορά ειδικότερα τα παίγνια στο διαδίκτυο, από τις επεξηγήσεις της Σουηδικής Κυβερνήσεως προκύπτει ότι η εκμετάλλευση αυτών υπάγεται σε καθεστώς ειδικής αδείας χορηγούμενης αποκλειστικώς σε εταιρίες εν όλω ή κατά πλειοψηφία κρατικές.

65. Όπως εξέθεσα, στην προπαρατεθείσα απόφαση Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International, το Δικαστήριο έκρινε ότι, στο πλαίσιο ενός τέτοιου συστήματος, ένα κράτος μέλος, προκειμένου να προστατεύσει τους καταναλωτές έναντι κινδύνων απάτης και εγκληματικότητας, έχει το δικαίωμα να απαγορεύει σε διοργανωτές παιγνίων μέσω διαδικτύου που είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη να προτείνουν τα παίγνιά τους σε καταναλωτές που κατοικούν στην επικράτειά του.

66. Επισημαίνω, επίσης, ότι από την απόφαση αυτή προκύπτει ότι η εν λόγω ανάλυση δεν εξαρτάται από το αν η επίμαχη ρύθμιση είναι ικανή να επιτύχει τους λοιπούς της σκοπούς, όπως την προστασία των καταναλωτών έναντι της υπέρμετρης παροτρύνσεώς τους για συμμετοχή σε παίγνια. Το Δικαστήριο αποφάσισε ότι, ενόψει των ιδιαιτέρων κινδύνων που παρουσιάζουν τα παίγνια στο διαδίκτυο, κράτος μέλος το οποίο θεσπίζει αποτελεσματικό σύστημα για την προστασία των καταναλωτών έναντι των κινδύνων απάτης και εγκληματικότητας των παιγνίων αυτών έχει το δικαίωμα να περιορίζει την προσφορά τους στους κατοίκους της επικράτειάς του από διοργανωτές εγκατεστημένους σε άλλα κράτη μέλη.

67. Το σκεπτικό επί του οποίου το Δικαστήριο στήριξε την απόφασή του αυτή ισχύει a fortiori και για μέτρα λιγότερο περιοριστικά από την απόλυτη απαγόρευση δραστηριότητας, όπως είναι η απαγόρευση της προωθήσεως των παιγνίων στο διαδίκτυο που διοργανώνονται από εταιρίες εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη.

68. Οι ιδιαίτεροι κίνδυνοι απάτης και εγκληματικότητας που ενέχουν τα παίγνια στο διαδίκτυο, από τη στιγμή που παρέχουν τη δυνατότητα σε κράτος μέλος να αποκλείει από την αγορά του επιχειρηματικούς φορείς εγκατεστημένους σε άλλα κράτη μέλη με το αιτιολογικό ότι δεν μπορεί να ελέγχει το ίδιο την ακεραιότητα αυτών των φορέων, δικαιολογούν ομοίως την απαγόρευση της προωθήσεως σε καταναλωτές που κατοικούν στην επικράτειά του παιγνίων που προσφέρονται από τους εν λόγω φορείς προκειμένου να κατευθύνουν τους καταναλωτές αυτούς προς τους φορείς που υπόκεινται στον έλεγχό του.

69. Ασφαλώς, όπως προκύπτει από τις επεξηγήσεις της Σουηδικής Κυβερνήσεως κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η σουηδική νομοθεσία δεν απαγορεύει σε αλλοδαπές εφημερίδες που πωλούνται στη Σουηδία να διαφημίζουν αλλοδαπά παίγνια στο

διαδίκτυο. Ούτε υποχρεώνει τους αλλοδαπούς επιχειρηματικούς φορείς να καθιστούν τις διαδικτυακές τους ιστοσελίδες μη προσβάσιμες στους καταναλωτές που κατοικούν στη Σουηδία.

70. Ομοίως, οι περιστάσεις αυτές δεν θέτουν υπό αμφισβήτηση τη συνοχή του σουηδικού καθεστώτος ούτε την ικανότητά του να επιτύχει τον επιδιωκόμενο σκοπό, δηλαδή την προστασία των καταναλωτών έναντι των κινδύνων απάτης και εγκληματικότητας που συνδέονται με τα παίγνια στο διαδίκτυο. Τα λαμβανόμενα μέτρα, παρά τους περιορισμούς αυτούς, έχουν πράγματι ως αποτέλεσμα τον περιορισμό της προσβάσεως του καταναλωτών που κατοικούν στη Σουηδία σε τέτοια παίγνια. Επίσης, η Σουηδική Κυβέρνηση διευκρίνισε σαφώς ότι προέβαινε σε εκτίμηση των μέτρων αυτών, ιδίως ως προς τις επιπτώσεις του προσφερόμενου στο διαδίκτυο πόκερ από εταιρίες που διαθέτουν άδεια στη Σουηδία.

71. Το κατ' αυτόν τον τρόπο διαμορφωμένο σύστημα είναι προϊόν αξιολογήσεων και ρυθμίσεων του κράτους που εμπίπτουν στην ευρεία εξουσία εκτιμήσεως αυτού. Η αντίθετη άποψη θα κατέληγε σε υποχρέωση των κρατών μελών να υιοθετούν πολιτικές απόλυτου χαρακτήρα.

72. Βάσει της προπαρατεθείσας νομολογίας, η κατά το άρθρο 38 του lotterilagen απαγόρευση της προωθήσεως παιγνίων στο διαδίκτυο τα οποία προσφέρονται από εταιρίες εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη μπορεί επομένως να θεωρηθεί ότι δικαιολογείται από τον σκοπό της καταπολεμήσεως της απάτης και της εγκληματικότητας, ανεξαρτήτως αν η ρύθμιση αυτή είναι πράγματι ανάλογη προς τους λοιπούς της σκοπούς, που επιδιώκουν την προστασία των καταναλωτών έναντι της υπέρμετρης παροτρύνσεώς τους για συμμετοχή στα παίγνια και τον προσπορισμό εσόδων από τα παίγνια για τη χρηματοδότηση σκοπών γενικού συμφέροντος.

73. Συνεπώς, προτείνω στο δεύτερο έως και στο πέμπτο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 49 ΕΚ έχει την έννοια ότι δεν απαγορεύει ρύθμιση κράτους μέλους η οποία επιφυλάσσει το δικαίωμα εκμεταλλεύσεως παιγνίων επί χρήμασι σε επιχειρηματικούς φορείς οι οποίοι έχουν άδεια και ασκούν τη δραστηριότητά τους υπό τον αυστηρό έλεγχο δημοσίων αρχών αποβλέποντας στην προστασία των καταναλωτών έναντι των κινδύνων απάτης και εγκληματικότητας και η οποία απαγορεύει την προώθηση παιγνίων στο διαδίκτυο που προσφέρονται από εταιρίες εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη.

Β — *Επί του συμβατού των ποινικών κυρώσεων*

74. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, αν το άρθρο 49 ΕΚ έχει την έννοια ότι απαγορεύει νομοθεσία κράτους μέλους η οποία υπάγει τα παίγνια επί χρήμασι σε καθεστώς αποκλειστικών δικαιωμάτων αποβλέποντας στην καταπολέμηση της εγκληματικότητας και στην προστασία των καταναλωτών, κατά την οποία, όποιος υπόσχεται τη συμμετοχή σε παίγνια στο διαδίκτυο τα οποία διοργανώνονται από εταιρίες εγκατεστημένες σε

άλλα κράτη μέλη τιμωρείται με ποινικές κυρώσεις, ενώ όποιος υπόσχεται τη συμμετοχή σε τέτοια παίγνια τα οποία διοργανώνονται εντός της εθνικής επικράτειας άνευ αδείας δεν υπόκειται σε αντίστοιχες κυρώσεις.

75. Κατά πάγια νομολογία, αν κράτος μέλος έχει το δικαίωμα να περιορίζει δραστηριότητες που σχετίζονται με παίγνια επί χρήμασι εντός της επικράτειάς του, τα μέτρα που λαμβάνει προς τούτο δεν πρέπει να εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις, ακόμη κι αν στηρίζονται στην προστασία της δημόσιας τάξεως [20]. Η προϋπόθεση αυτή εφαρμόζεται ομοίως όσον αφορά τα μέτρα που αποσκοπούν στην προστασία των καταναλωτών έναντι των ιδιαίτερων κινδύνων που παρουσιάζουν τα παίγνια στο διαδίκτυο.

76. Είναι σαφές ότι το άρθρο 38, παράγραφος 1, του lotterilagen απαγορεύει αδιακρίτως την προώθηση παιγνίων επί χρήμασι που διοργανώνονται στην αλλοδαπή και παιγνίων επί χρήμασι που διοργανώνονται στην εθνική επικράτεια άνευ αδείας. Αντιθέτως, το ερώτημα τίθεται ως προς τις κυρώσεις που προβλέπονται σε περίπτωση παραβάσεως της εν λόγω απαγορεύσεως.

77. Ειδικότερα, ενώ το άρθρο 54, παράγραφος 2, του lotterilagen τιμωρεί με πρόστιμο ή ποινή φυλακίσεως έως έξι μήνες τα πρόσωπα τα οποία διαφημίζουν παίγνια διοργανούμενα στην αλλοδαπή, τα πρόσωπα που προωθούν παίγνια διοργανούμενα στη Σουηδία άνευ αδείας δεν υπόκεινται σε αντίστοιχες ποινικές κυρώσεις, αλλά τιμωρούνται μόνο με διοικητικά πρόστιμα.

78. Η Σουηδική Κυβέρνηση αμφισβητεί την ερμηνεία αυτή του εσωτερικού δικαίου. Προβάλλει ότι ο lotterilagen σε περίπτωση προωθήσεως παιγνίων επί χρήμασι τα οποία διοργανώνονται εντός της εθνικής επικράτειας άνευ αδείας, τιμωρεί κατ' αρχάς τον διοργανωτή του παιγνίου, ενέργεια στην οποία δεν μπορεί να προβεί σε σχέση με τα παίγνια που διοργανώνονται στην αλλοδαπή. Παρά ταύτα, κατά την κυβέρνηση, όποιος προωθεί παίγνια επί χρήμασι που διοργανώνονται στη Σουηδία άνευ αδείας είναι δυνατόν να διωχθεί ποινικώς βάσει του άρθρου 54, παράγραφος 1, του lotterilagen και του κεφαλαίου 23, άρθρο 4, του brottsbalken, για συνέργεια σε αξιόποινη πράξη και υπόκειται σε αντίστοιχες κυρώσεις και μάλιστα αυστηρότερες από εκείνες που προβλέπονται στο άρθρο 54, παράγραφος 2, του lotterilagen.

79. Το ζήτημα αν η υποστηριζόμενη από τη Σουηδική Κυβέρνηση ερμηνεία του εσωτερικού δικαίου είναι βάσιμη ανάγεται αποκλειστικώς στην εξουσία εκτιμήσεως του εθνικού δικαστηρίου. Σε αυτό εναπόκειται να εκτιμήσει αν, ενόψει του συνόλου των διατάξεων του εσωτερικού δικαίου, οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες όποιος προωθεί παίγνια στο διαδίκτυο διοργανούμενα άνευ αδείας από εταιρία εγκατεστημένη στη Σουηδία και οι κυρώσεις

20 — Προπαρατεθείσες αποφάσεις Schindler (σκέψη 61) και Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International (σκέψη 60).

στις οποίες αυτός υπάγεται είναι αντίστοιχες με εκείνες που προβλέπονται σε βάρος όποιου διαφημίζει τέτοια παίγνια διοργανούμενα από εταιρίες εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη.

80. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, κατά την άποψή μας, το εθνικό δικαστήριο οφείλει επίσης να διακριβώσει αν για τις δύο παραβάσεις, βάσει των πραγματικών περιστατικών, κινήθηκε από τις αρμόδιες αρχές με την ίδια επιμέλεια η διαδικασία επιβολής κυρώσεων.

81. Αν κατόπιν αυτής της διακριβώσεως το εθνικό δικαστήριο καταλήξει στο συμπέρασμα ότι οι δύο επίμαχες παραβάσεις έτυχαν αντίστοιχης μεταχειρίσεως, το εθνικό καθεστώς προφανώς δεν εισάγει δυσμενείς διακρίσεις, καίτοι οι διατάξεις που αποτελούν τη βάση του κατηγορητηρίου και προβλέπουν τις εφαρμοστέες κυρώσεις περιλαμβάνονται σε διαφορετικά νομοθετήματα. Επιβάλλεται, ειδικότερα, για την εν λόγω εκτίμηση να ληφθεί υπόψη το σύνολο των διατάξεων του εθνικού δικαίου και να αποδοθούν κατηγορίες στα πρόσωπα τα οποία διαπράττουν κάθε επίμαχη παράβαση.

82. Αντιθέτως, αν κατόπιν αυτής της διακριβώσεως επιβεβαιωθεί η προκείμενη επί της οποίας στηρίχθηκε η συλλογιστική του αιτούντος δικαστηρίου, ότι δηλαδή τα πρόσωπα που προωθούν παίγνια στο διαδίκτυο διοργανούμενα στη Σουηδία άνευ αδείας τιμωρούνται μόνο με διοικητικά πρόστιμα, είναι επιβεβλημένη η διαπίστωση ότι το υπό εξέταση εθνικό δίκαιο εισάγει δυσμενή διάκριση που καθιστά τις διατάξεις του άρθρου 54, παράγραφος 2, του lotterilagen αντίθετες προς το άρθρο 49 ΕΚ και, επομένως, μη δυνάμενες να αντιταχθούν σε βάρος των προσώπων που διώχθηκαν στο πλαίσιο των διαφορών της κύριας δίκης, σύμφωνα με την απόφαση Simmenthal [21].

83. Πράγματι, αν η προκείμενη αυτής της συλλογιστικής του αιτούντος δικαστηρίου επιβεβαιωθεί, η οικεία εθνική νομοθεσία επιφυλάσσει διαφορετική μεταχείριση παρόμοιων καταστάσεων εις βάρος εταιριών εγκατεστημένων σε άλλα κράτη μέλη.

84. Συνεπώς, ως προς τη διαφορετική μεταχείριση, προκύπτει σαφώς, αφενός, από το γεγονός ότι η ποινική κύρωση, λόγω της φύσεώς της και της σωφρονιστικής της αποστολής, κατ' αρχήν, φέρει μάλλον χαρακτήρα κολασμού σε σχέση με το διοικητικό πρόστιμο, ακόμη και αν είναι του ιδίου ύψους. Προκύπτει, αφετέρου και κατά μείζονα λόγο, από το γεγονός ότι το άρθρο 54, παράγραφος 2, του lotterilagen προβλέπει, επίσης, ποινή φυλακίσεως έως έξι μήνες, και έως δύο έτη σε σοβαρότερες περιπτώσεις.

85. Επιπλέον, καίτοι στις δύο περιπτώσεις που προβλέπονται στο άρθρο 38 του lotterilagen τα διωκόμενα πρόσωπα ενδέχεται να είναι διαφημιστές που ασκούν τη δραστηριότητά τους στη Σουηδία, το άρθρο 54, παράγραφος 2, του lotterilagen, ρυθμίζοντας

21 — Απόφαση της 9ης Μαρτίου 1978, 106/77 (Συλλογή τόμος 1978, σ. 239, σκέψη 24).

αποκλειστικά την προώθηση παιγνίων διοργανούμενων στην αλλοδαπή, επηρεάζει κατεξοχήν εταιρίες παιγνίων εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη. Η διάταξη αυτή μπορεί, επομένως, να εξομοιωθεί με έμμεση δυσμενή διάκριση λόγω ιθαγενείας.

86. Τέλος, δεν προκύπτει από τη δικογραφία και η Σουηδική Κυβέρνηση δεν απέδειξε ότι οι παρούσες δύο κατηγορίες παραβάσεων εμφανίζουν ουσιαστικές διαφορές ως προς τα προβλήματα που δημιουργούνται εξαιτίας τους ή τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορούν να διαπιστωθούν, οι οποίες είναι ικανές να δικαιολογήσουν μία τέτοιου είδους διαφορετική μεταχείριση.

87. Επίσης, τα παίγνια στο διαδίκτυο που διοργανώνονται από εταιρία εγκατεστημένη σε άλλο κράτος μέλος δεν εμφανίζουν απαραιτήτως ή εν γένει κινδύνους απάτης και εγκληματικότητας εις βάρος των καταναλωτών σοβαρότερους από εκείνους των παιγνίων που διοργανώνονται παρανόμως από εταιρία εγκατεστημένη στην εθνική επικράτεια. Το γεγονός ότι το οικείο κράτος δεν διαθέτει μέσα αμέσου δράσεως και ελέγχου έναντι των εταιριών που είναι εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη δεν επαρκεί για την αμφισβήτηση της παρούσας αναλύσεως.

88. Επιπλέον, στο μέτρο που η προώθηση κατά το άρθρο 38 του lotterilagen, στις δύο επίμαχες περιπτώσεις, πραγματοποιείται στη Σουηδία από επιχειρηματικούς φορείς εγκατεστημένους σε άλλο κράτος μέλος, δεν αντιλαμβανόμαστε για ποιο λόγο οι αναγκαίες έρευνες για την ανεύρεση των δραστών είναι περισσότερο περίπλοκες στην περίπτωση των αλλοδαπών παιγνίων, ώστε να δικαιολογούνται αυστηρότερες ποινές για λόγους αποτρεπτικούς.

89. Προτείνω, επομένως, στο Δικαστήριο να αποφανθεί ότι το άρθρο 49 ΕΚ απαγορεύει ρύθμιση κράτους μέλους η οποία υπάγει τα παίγνια επί χρήμασι σε καθεστώς αποκλειστικών δικαιωμάτων αποβλέποντας στην καταστολή της εγκληματικότητας και στην προστασία των καταναλωτών, κατά την οποία όποιος υπόσχεται τη συμμετοχή σε παίγνια στο διαδίκτυο τα οποία διοργανώνονται από εταιρίες εγκατεστημένες σε άλλο κράτος μέλος τιμωρείται με ποινικές κυρώσεις ενώ όποιος υπόσχεται τη συμμετοχή σε τέτοια παίγνια τα οποία διοργανώνονται εντός της εθνικής επικράτειας άνευ αδείας δεν υπόκειται σε αντίστοιχες κυρώσεις.

IV — Συμπέρασμα

90. Ενόψει των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

«1) Το άρθρο 49 ΕΚ έχει την έννοια ότι δεν απαγορεύει ρύθμιση κράτους μέλους η οποία επιφυλάσσει το δικαίωμα εκμεταλλεύσεως παιγνίων επί χρήμασι σε επιχειρηματικούς φορείς οι οποίοι έχουν άδεια και ασκούν τη δραστηριότητά τους υπό τον αυστηρό έλεγχο δημοσίων αρχών αποβλέποντας στην προστασία των καταναλωτών έναντι των κινδύνων απάτης και εγκληματικότητας και η οποία απαγορεύει την προώθηση παιγνίων στο διαδίκτυο που προσφέρονται από εταιρίες εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη.

2) Το άρθρο 49 ΕΚ απαγορεύει ρύθμιση κράτους μέλους η οποία υπάγει τα παίγνια επί χρήμασι σε καθεστώς αποκλειστικών δικαιωμάτων, κατά την οποία όποιος προωθεί τη συμμετοχή σε παίγνια στο διαδίκτυο τα οποία διοργανώνονται από εταιρίες εγκατεστημένες σε άλλο κράτος μέλος τιμωρείται με ποινικές κυρώσεις ενώ όποιος προωθεί τη συμμετοχή σε τέτοια παίγνια τα οποία διοργανώνονται εντός της εθνικής επικράτειας άνευ αδείας δεν υπόκειται σε αντίστοιχες κυρώσεις.»