Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
NILS WAHL
της 26ης Νοεμβρίου 2015[1]

Υπόθεση C-375/14

Ποινική διαδικασία κατά της
Rosanna Laezza
[αίτηση του Tribunale di Frosinone (Ιταλία)

για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή — Ελευθερία εγκαταστάσεως και ελεύθερη παροχή υπηρεσιών — Απόφαση του Δικαστηρίου με την οποία κρίθηκε ασύμβατη με το δίκαιο της Ένωσης εθνική ρύθμιση σχετική με τις παραχωρήσεις για τη δραστηριότητα αποδοχής στοιχημάτων — Αναδιοργάνωση του συστήματος με νέο διαγωνισμό — Περιορισμένη διάρκεια των παραχωρήσεων — Δωρεάν παραχώρηση της χρήσεως των ιδιόκτητων υλικών και άυλων αγαθών που αποτελούν το δίκτυο αποδοχής παιγνίων — Συμβατότητα με τα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ — Λυσιτελείς παράμετροι για την εξέταση της αναλογικότητας του μέτρου»

1. Η κρινόμενη αίτηση προδικαστικής αποφάσεως του Tribunale di Frosinone (πρωτοβάθμιου δικαστηρίου του Frosinone) υποβλήθηκε στο πλαίσιο ποινικής διαδικασίας κατά της Rosaria Laezza λόγω παραβάσεως της ιταλικής νομοθεσίας περί αποδοχής στοιχημάτων· η ποινική διαδικασία έχει ως αντικείμενο εντολή κατασχέσεως εξοπλισμού πληροφορικής για την αποδοχή και περαιτέρω διαβίβαση στοιχημάτων επί αθλητικών ή μη αθλητικών διοργανώσεων.

2. Επισημαίνεται ότι η κρινόμενη υπόθεση εντάσσεται σε μια μακρά σειρά αιτήσεων προδικαστικής αποφάσεως, με τις οποίες το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί επί του αν είναι σύμφωνες με το δίκαιο της Ένωσης ορισμένες από τις εθνικές νομοθετικές ρυθμίσεις που διέπουν τον τομέα των τυχερών παιγνίων, μεταξύ των οποίων και η ιταλική νομοθεσία περί αποδοχής στοιχημάτων[2]. Η κρινόμενη αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, ωστόσο, θέτει ένα νέο ζήτημα στο οποίο θα επικεντρώσω την ανάλυσή μου, το κατά πόσον είναι σύμφωνη με τα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ, καθώς και με τις αρχές της ίσης μεταχειρίσεως και της αποτελεσματικότητας, η επιβαλλόμενη στους νέους αναδόχους υποχρέωση να μεταβιβάζουν δωρεάν, μεταξύ άλλων, τον εξοπλισμό που χρησιμοποιούν για τη δραστηριότητα της αποδοχής στοιχημάτων σε περίπτωση παύσεως της δραστηριότητας αυτής.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — Η κρινόμενη αίτηση προδικαστικής αποφάσεως εντάσσεται, πράγματι, σε ένα νομικό και πραγματικό πλαίσιο που σηματοδοτείται μεταξύ άλλων από τις αποφάσεις Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514), Gambelli κ.λπ. (C-243/01, EU:C:2003:597), Placanica κ.λπ. (C-338/04, C-359/04 και C-360/04, EU:C:2007:133), Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-260/04, EU:C:2007:508), Costa και Cifone (C-72/10 και C-77/10, EU:C:2012:80), Biasci κ.λπ. (C-660/11 και C-8/12, EU:C:2013:550), καθώς και, ειδικότερα και πιο πρόσφατα, Stanley International Betting και Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25). Η αίτηση αυτή εντάσσεται επιπλέον σε μια ομάδα 17 εκκρεμών ενώπιον του Δικαστηρίου υποθέσεων που αφορούν στο σύνολό τους παρόμοια προβληματική [υποθέσεις Tomassi (C-210/14), Di Adamo (C-211/14), De Ciantis (C-212/14), Biolzi (C-213/14), Proia (C-214/14), Rosa (C-433/14), Mignone (C-434/14), Barletta (C-435/14), Cazzorla (C-436/14), Seminario (C-437/14), Carlucci (C-462/14), Baldo (C-467/14), Pontillo (C-474/14), Gaiti κ.λπ. (C-534/14), Santoro (C-65/15) και Conti (C-504/15)] και σχετίζεται με τρεις άλλες επίσης εκκρεμείς ενώπιον του Δικαστηρίου υποθέσεις, οι οποίες αφορούν μια διαφορετική πτυχή της ιταλικής κανονιστικής ρυθμίσεως που έχει εφαρμογή στον τομέα αυτόν, δηλαδή τις διατάξεις περί αποδείξεως της χρηματοοικονομικής και οικονομικής ικανότητας των επιχειρήσεων [υποθέσεις Politanò (C-225/15), Durante (C-438/15) και Manzo (C-542/15)].

3. Η υπόθεση αυτή, μολονότι προσφέρεται, εκ πρώτης όψεως, για ορισμένες διευκρινίσεις σχετικά με τις παραμέτρους οι οποίες πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την εκτίμηση της αναλογικότητας των μέτρων που λαμβάνουν τα κράτη μέλη στον τομέα των τυχερών παιγνίων, αποκαλύπτει, κατά τη γνώμη μου, τους περιορισμούς της ερμηνείας που ζητεί το αιτούν δικαστήριο, λόγω ελλιπών πληροφοριών σχετικά με τις συνθήκες προπαρασκευής και τη διαδικασία θεσπίσεως των μέτρων αυτών.

I – **Το νομικό πλαίσιο**

4. Η ιταλική νομοθεσία ορίζει κατ' ουσίαν ότι η συμμετοχή στη διοργάνωση τυχερών παιγνίων, συμπεριλαμβανομένης της αποδοχής στοιχημάτων, εξαρτάται από τη σύναψη συμβάσεως παραχωρήσεως και από τη χορήγηση αδείας της αστυνομίας.

5. Δυνάμει του άρθρου 88 του βασιλικού διατάγματος αριθ. 773, της 18ης Ιουνίου 1931, περί κωδικοποιήσεως των νόμων για τη δημόσια ασφάλεια[3], όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 37, παράγραφος 4, του νόμου αριθ. 338, της 23ης Δεκεμβρίου 2000[4], η χορήγηση αδείας από τη αστυνομία εξαρτάται από τη σύναψη συμβάσεως παραχωρήσεως με την Αρχή Τελωνείων και Κρατικών Μονοπωλίων (Agenzia della Dogane e dei Monopoli di Stato, στο εξής: ADM). Η άδεια αυτή της αστυνομίας παρέχει στους κατόχους της το δικαίωμα να αποδέχονται στοιχήματα σε ορισμένη γεωγραφική περιοχή. Επομένως, χωρίς την παραχώρηση δεν είναι δυνατή η χορήγηση αδείας από την αστυνομία. Η άσκηση της δραστηριότητας στοιχημάτων χωρίς παραχώρηση ή χωρίς άδεια της αστυνομίας συνιστά ποινικό αδίκημα.

6. Το 1999, οι ιταλικές αρχές ανέθεσαν με δημόσιο διαγωνισμό 1 000 συμβάσεις παραχωρήσεως αφορώσες αποδοχή στοιχημάτων αθλητικών αγώνων. Παράλληλα, συνήφθησαν, επίσης με δημόσιο διαγωνισμό, 671 νέες συμβάσεις παραχωρήσεως για τη διαχείριση στοιχημάτων επί των ιππικών αγώνων και ανανεώθηκαν αυτοδικαίως 329 ήδη συναφθείσες συμβάσεις παραχωρήσεως. Δυνάμει της ισχύουσας τότε νομοθεσίας, οι επιχειρήσεις με μορφή κεφαλαιουχικών εταιριών των οποίων οι μετοχές ήταν εισηγμένες στο χρηματιστήριο αποκλείονταν από τον διαγωνισμό, με την αιτιολογία ότι δεν ήταν δυνατή η συνεχής και ακριβής εξακρίβωση των επιμέρους μετόχων. Ο παράνομος χαρακτήρας του εν λόγω αποκλεισμού όσον αφορά τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ διαπιστώθηκε, μεταξύ άλλων, με την απόφαση Placanica κ.λπ.[5].

7. Το νομοθετικό διάταγμα αριθ. 223[6] προέβη σε μεταρρύθμιση του τομέα των παιγνίων στην Ιταλία, με σκοπό την προσαρμογή του στις απαιτήσεις που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης. Το εν λόγω διάταγμα προέβλεψε την ανάθεση 16 300 περίπου νέων συμβάσεων παραχωρήσεως τυχερών παιγνίων, οι οποίες προστέθηκαν στις συμβάσεις παραχωρήσεως που είχαν ανατεθεί το 1999.

8. Κατόπιν, μεταξύ άλλων, της αποφάσεως Costa και Cifone[7], ο τομέας των τυχερών παιγνίων μεταρρυθμίστηκε εκ νέου με το νομοθετικό διάταγμα αριθ. 16[8].

3 — *GURI* αριθ. 146, της 26ης Ιουνίου 1931.

4 — Τακτικό συμπλήρωμα της *GURI* αριθ. 302, της 29ης Δεκεμβρίου 2000.

5 — C-338/04, C-359/04 και C-360/04, EU:C:2007:133.

6 — Νομοθετικό διάταγμα της 4ης Ιουλίου 2006, περί επειγουσών διατάξεων για την οικονομική και κοινωνική ανάκαμψη, τον έλεγχο και τον εξορθολογισμό των δημοσίων δαπανών και περί παρεμβάσεων στον τομέα των φορολογικών εσόδων και της καταπολεμήσεως της φοροδιαφυγής, το οποίο επικυρώθηκε με τον νόμο 248, της 4ης Αυγούστου 2006 (*GURI* αριθ. 18, της 11ης Αυγούστου 2006).

7 — C-72/10 και C-77/10, EU:C:2012:80.

8 — Νομοθετικό διάταγμα της 2ας Μαρτίου 2012, περί επειγουσών διατάξεων για την απλοποίηση της φορολογίας, τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της ενισχύσεως των διαδικασιών ελέγχου (*GURI* αριθ. 52, της 2ας Μαρτίου 2012, σ. 1), το οποίο, κατόπιν τροποποιήσεων, επικυρώθηκε με τον νόμο 44, της 26ης Απριλίου 2012 (*GURI* αριθ. 99, της 28ης Απριλίου 2012, τακτικό συμπλήρωμα της *GURI* αριθ. 85, σ. 1 επ.· κωδικοποιημένο κείμενο, σ. 23 επ., στο εξής: νομοθετικό διάταγμα του 2012).

9. Όσον αφορά την οργάνωση του διαγωνισμού με σκοπό την ανάθεση συμβάσεων παραχωρήσεως για την αποδοχή στοιχημάτων, το άρθρο 10, παράγραφοι 9octies και 9novies, του νομοθετικού διατάγματος του 2012 προβλέπει τα εξής:

«9octies. Στο πλαίσιο της αναδιοργανώσεως των διατάξεων στον τομέα των δημοσίων παιγνίων, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται οι διατάξεις που αφορούν τα στοιχήματα επί των αθλητικών, περιλαμβανομένων και των ιππικών, καθώς και επί των μη αθλητικών διοργανώσεων, οι διατάξεις της παρούσας παραγράφου έχουν ως σκοπό να προωθήσουν την αναδιοργάνωση αυτή, σε πρώτο στάδιο με τον συγχρονισμό της λήξεως των συμβάσεων παραχωρήσεως για την αποδοχή των εν λόγω στοιχημάτων, τηρουμένης της επιταγής περί προσαρμογής προς τις αρχές που απορρέουν από την απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 16ης Φεβρουαρίου 2012 επί των υποθέσεων [Costa και Cifone (C-72/10 και C-77/10, EU:C:2012:80)] των εθνικών κανόνων για την επιλογή των προσώπων τα οποία αποδέχονται, για λογαριασμό του Δημοσίου, τα στοιχήματα επί των αθλητικών, περιλαμβανομένων και των ιππικών, καθώς και επί των μη αθλητικών διοργανώσεων. Προς τούτο, λαμβανομένης υπόψη της προσεχούς λήξεως ορισμένων συμβάσεων παραχωρήσεως για την αποδοχή των εν λόγω στοιχημάτων, η Ανεξάρτητη Αρχή Κρατικών Μονοπωλίων προκηρύσσει αμέσως και, εν πάση περιπτώσει, το αργότερο μέχρι τις 31 Ιουλίου 2012, διαγωνισμό για την επιλογή των προσώπων που αποδέχονται τα εν λόγω στοιχήματα, σύμφωνα, τουλάχιστον, με τα ακόλουθα κριτήρια:

a) δυνατότητα συμμετοχής των προσώπων τα οποία ασκούν ήδη δραστηριότητα αποδοχής στοιχημάτων σε ένα από τα κράτη του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, ώστε να έχουν στο κράτος αυτό νόμιμη και επιχειρησιακή έδρα, βάσει έγκυρης και προσήκουσας αδείας, χορηγηθείσας σύμφωνα με τις διατάξεις που ισχύουν στην έννομη τάξη του εν λόγω κράτους, και τα οποία πληρούν επίσης τις προϋποθέσεις εντιμότητας και αξιοπιστίας, καθώς και τις οικονομικές και περιουσιακές προϋποθέσεις που ορίζει η Ανεξάρτητη Αρχή Κρατικών Μονοπωλίων, λαμβανομένων υπόψη των σχετικών διατάξεων του νόμου αριθ. 220 [9] […] και του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 98, της 6ης Ιουλίου 2011, όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο αριθ. 111, της 15ης Ιουλίου 2011·

b) σύναψη συμβάσεων παραχωρήσεως, με λήξη στις 30 Ιουνίου 2016, για την αποδοχή, μόνον εντός υλικού δικτύου, στοιχημάτων επί των αθλητικών, περιλαμβανομένων και των ιππικών, καθώς και επί των μη αθλητικών διοργανώσεων, εκ μέρους 2 000 κατ' ανώτατο όριο πρακτορείων, με αποκλειστική δραστηριότητα τα δημόσια παίγνια, χωρίς περιορισμό ως προς τις ελάχιστες αποστάσεις μεταξύ των πρακτορείων αυτών ή μεταξύ αυτών και άλλων, ήδη ενεργών, σημείων αποδοχής πανομοιότυπων στοιχημάτων·

c) προβλέπεται, ως συστατικό στοιχείο της τιμής, βασική αξία ύψους 11 000 EUR για κάθε πρακτορείο·

d) σύναψη συμβάσεως παραχωρήσεως με περιεχόμενο σύμφωνο προς κάθε άλλη αρχή απορρέουσα από την προπαρατεθείσα απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 16ης Φεβρουαρίου 2012, καθώς και προς τις συνάδουσες με την απόφαση αυτή διατάξεις του εθνικού δικαίου που ισχύουν στον τομέα των δημοσίων παιγνίων·

e) δυνατότητα λειτουργίας των πρακτορείων σε οποιοδήποτε δήμο ή επαρχία, χωρίς αριθμητικά όρια επί εδαφικής βάσεως ούτε ευνοϊκούς όρους σε σχέση με παραχωρησιούχους που δικαιούνται να αποδέχονται πανομοιότυπα στοιχήματα ή όρους οι οποίοι είναι εν πάση περιπτώσει δυνατό να αποβούν ευνοϊκοί για τους επιχειρηματίες αυτούς·

9 — Νόμου περί διατάξεων για τη διαμόρφωση του ετήσιου και πολυετούς προϋπολογισμού του κράτους (νόμος περί δημοσιονομικής σταθερότητας 2011) [legge n. 220 — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilita' 2011)], της 13ης Δεκεμβρίου 2010 (τακτικό συμπλήρωμα της *GURI* αριθ. 297, της 21ης Δεκεμβρίου 2010, στο εξής: νόμος 220).

f) σύσταση εγγυήσεων σύμφωνων με τις διατάξεις του άρθρου 24 του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 98, της 6ης Ιουλίου 2011, όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο αριθ. 111, της 15ης Ιουλίου 2011.

9novies. Οι παραχωρησιούχοι που δικαιούνται να αποδέχονται τα στοιχήματα της παραγράφου 9 octies, των οποίων οι συμβάσεις λήγουν στις 30 Ιουνίου 2012, συνεχίζουν τις δραστηριότητές τους αποδοχής μέχρι την ημερομηνία συνάψεως των συμβάσεων παραχωρήσεως σύμφωνα με την προαναφερθείσα παράγραφο. Οι παράγραφοι 37 και 38 του άρθρου 24 του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 98, της 6ης Ιουλίου 2011, όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο αριθ. 111, της 15ης Ιουλίου 2011, το στοιχείο e) της παραγράφου 287 του άρθρου 1 του νόμου αριθ. 311, της 30ής Δεκεμβρίου 2004, καθώς και το άρθρο e) της παραγράφου 4 του άρθρου 38 του [νομοθετικού διατάγματος αριθ. 223, της 4ης Ιουλίου 2006, περί επειγουσών διατάξεων για την οικονομική και κοινωνική ανάκαμψη, τον έλεγχο και τον εξορθολογισμό των δημοσίων δαπανών και περί παρεμβάσεων στον τομέα των φορολογικών εσόδων και της καταπολεμήσεως της φοροδιαφυγής], όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο αριθ. 248, της 4ης Αυγούστου 2006, καταργούνται.»

10. Οι ως άνω διατάξεις έχουν ως αποτέλεσμα τη χορήγηση αδειών διάρκειας σαράντα μηνών, ενώ, κατά το παρελθόν, οι συμβάσεις χορηγήσεων διαρκούσαν από εννέα έως δώδεκα έτη.

11. Δυνάμει του άρθρου 1, παράγραφος 77, του νόμου 220, όπως τροποποιήθηκε:

«Προκειμένου να εξασφαλίσει τη σωστή ισορροπία μεταξύ των δημοσίων και ιδιωτικών συμφερόντων στο πλαίσιο της διοργανώσεως και της διαχειρίσεως δημοσίων παιγνίων, λαμβανομένου υπόψη του κρατικού μονοπωλίου όσον αφορά τα παίγνια […], καθώς και των αρχών οι οποίες εφαρμόζονται στον τομέα αυτόν και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσον αφορά την επιλογή βάσει των αρχών του ανταγωνισμού, και προκειμένου να συμβάλει, επίσης, στη θεμελίωση των βάσεων για τη μεγαλύτερη αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα στην καταπολέμηση της διαδόσεως του παράτυπου ή παράνομου παιγνίου στην Ιταλία, στην προστασία των καταναλωτών, ιδίως των ανηλίκων, στη δημόσια τάξη, στην καταπολέμηση της συμμετοχής ανηλίκων σε παίγνια και της διεισδύσεως του οργανωμένου εγκλήματος στον τομέα των παιγνίων […], η Ανεξάρτητη Αρχή Κρατικών Μονοπωλίων του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών προβαίνει αμελλητί στην επικαιροποίηση του προτύπου των συμβάσεων παραχωρήσεως για την άσκηση και την αποδοχή δημόσιων παιγνίων, εκτός από την εξ αποστάσεως, ή, εν πάση περιπτώσει, μέσω υλικού δικτύου.»

12. Το άρθρο 1, παράγραφος 78, στοιχείο b, σημείο 26, του νόμου 220 διευκρινίζει τα εξής:

«Πρόβλεψη της δωρεάν παραχωρήσεως της χρήσεως ή της επιστροφής του δικτύου υποδομής για τη λειτουργία και την αποδοχή παιγνίων στην Ανεξάρτητη Αρχή Κρατικών Μονοπωλίων κατά τον χρόνο λήξεως της διάρκειας της παραχωρήσεως, αποκλειστικά μετά από αίτηση της τελευταίας, η οποία κοινοποιείται τουλάχιστον έξι μήνες προ της εν λόγω λήξεως ή με την έκδοση αποφάσεως ανακλήσεως της παραχωρήσεως ή εκπτώσεως από αυτήν.»

13. Οι διατάξεις που περιέχονται στους κανόνες διαγωνισμού σχετικά με τους λόγους ανακλήσεως της παραχωρήσεως και εκπτώσεως από αυτήν προβλέπονται στο σχέδιο συμβάσεως παραχωρήσεως για την άσκηση δημοσίων παιγνίων (στο εξής: σχέδιο συμβάσεως), σύμφωνα με το άρθρο 10, παράγραφος 9 octies, του νομοθετικού διατάγματος του 2012.

14. Οι εν λόγω διατάξεις, οι οποίες περιέχονται στο άρθρο 23, παράγραφος 2, στοιχεία a, e και k, του σχεδίου συμβάσεως, αφορούν, μεταξύ άλλων, τις περιπτώσεις παραπομπής ενώπιον δικαστηρίου για παραβάσεις που η Ανεξάρτητη Αρχή Κρατικών Μονοπωλίων θεωρεί ότι αποκλείουν ενδεχομένως τη φερεγγυότητα, τον επαγγελματισμό και το ηθικό ποιόν του παραχωρησιούχου, τις περιπτώσεις

οργανώσεως, λειτουργίας και αποδοχής δημοσίων παιγνίων σύμφωνα με διαδικασίες και τεχνικές διαφορετικές από τις προβλεπόμενες από τις ισχύουσες νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις, καθώς και από τους όρους της συμβάσεως, και τις περιπτώσεις παραβάσεως των διατάξεων περιορισμού των στοιχημάτων και των παιγνίων, η οποία έχει διαπιστωθεί από τα αρμόδια όργανα.

15. Το επίδικο στην κρινόμενη υπόθεση άρθρο 25 του σχεδίου συμβάσεως προβλέπει τα εξής:

«[…] Κατόπιν ρητής αιτήσεως της ADM, και για το χρονικό διάστημα που ορίζεται σε αυτήν, ο παραχωρησιούχος, κατά την παύση της δραστηριότητας λόγω λήξεως της συμβάσεως παραχωρήσεως ή ως συνέπεια αποφάσεων εκπτώσεως ή ανακλήσεως, οφείλει να μεταβιβάσει δωρεάν στην ADM, ή σε άλλον παραχωρησιούχο που επιλέγεται από αυτήν κατόπιν διαγωνισμού, τη χρήση των ιδιόκτητων υλικών και άυλων αγαθών που αποτελούν το δίκτυο διαχειρίσεως και αποδοχής στοιχημάτων, απαλλαγμένων από δικαιώματα και αξιώσεις τρίτων, κατά τον τρόπο που προβλέπεται στις επόμενες παραγράφους. 2. Τα μεταβιβαζόμενα αγαθά περιγράφονται στον κατάλογο και τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις του, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 5, παράγραφος 1, στοιχείο e). 3. Οι πράξεις της παραχωρήσεως της χρήσεως —στο πλαίσιο των οποίων τόσο η ADM όσο και ο παραχωρησιούχος μπορούν να προβάλουν την άποψή τους, με σύνταξη σχετικών πρακτικών— αρχίζουν εντός του εξαμήνου που προηγείται της λήξεως της συμβάσεως, διασφαλιζομένης της ανάγκης διατηρήσεως, επίσης κατά την εν λόγω περίοδο, της λειτουργίας του συστήματος, καθόσον τα αγαθά πρέπει να επιστρέφονται στην ADM υπό συνθήκες ικανές να διασφαλίσουν τη συνέχεια της λειτουργίας του ηλεκτρονικού δικτύου. Το κόστος τυχόν υλικής παραδόσεως των συσκευών, του εξοπλισμού και κάθε άλλου στοιχείου που συναποτελεί το τηλεματικό δίκτυο, βαρύνει τον παραχωρησιούχο […]».

II – **Τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς της κύριας δίκης, το προδικαστικό ερώτημα και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου**

16. Στις 5 Ιουνίου 2014, κατόπιν ελέγχου που διενήργησε ομάδα της διώξεως οικονομικού εγκλήματος (Compagnia Guardia di Finanza) του Frosinone (Ιταλία) στο ασχολούμενο με τη διαβίβαση δεδομένων πρακτορείο που διαχειρίζεται η R. Laezza και που συνδέεται συμβατικώς με τη μαλτέζικη εταιρία Stanleybet Malta Ltd, οι εν λόγω αρχές διαπίστωσαν ότι η δραστηριότητα αποδοχής στοιχημάτων ασκούνταν χωρίς άδεια κατά την έννοια του άρθρου 88 του νομοθετικού διατάγματος αριθ. 773, της 18ης Ιουνίου 1931, περί κωδικοποιήσεως των νόμων για τη δημόσια ασφάλεια, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 37, παράγραφος 4, του νόμου αριθ. 338, της 23ης Δεκεμβρίου 2000.

17. Με απόφαση της 10ης Ιουνίου 2014, ο υπεύθυνος για τη διεξαγωγή προκαταρκτικής έρευνας δικαστής του Tribunale di Cassino (δικαστηρίου του Cassino) διέταξε σε βάρος της R. Laezza την προληπτική κατάσχεση του χρησιμοποιούμενου για τη δραστηριότητα της αποδοχής στοιχημάτων εξοπλισμού.

18. Στις 7 και 15 Νοεμβρίου 2013 η R. Laezza προσέβαλε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου την απόφαση περί κατασχέσεως, ζητώντας την ακύρωσή της. Επιπλέον, όπως είχαν ζητήσει και οι εταιρίες με τις οποίες συνδέεται το κέντρο διαβιβάσεως δεδομένων το οποίο διαχειρίζεται η ίδια, στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Stanley International Betting και Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), ζήτησε την ακύρωση του τελευταίου διαγωνισμού για τις παραχωρήσεις τυχερών παιγνίων στην Ιταλία, υποστηρίζοντας ότι εισάγει άνιση μεταχείριση, και ζήτησε τη διοργάνωση νέου διαγωνισμού.

19. Το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί ότι το Consiglio di Stato (ανώτατο διοικητικό δικαστήριο) υπέβαλε ήδη δύο παρόμοια προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Stanley International Betting και Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), κρίνει, όμως, ότι το αντικείμενο των δύο προδικαστικών ερωτημάτων, ιδίως η μειωμένη διάρκεια των νέων παραχωρήσεων σε σχέση με τις παλαιότερες, δεν δημιουργεί καθεαυτό προβλήματα από την άποψη του δικαίου της Ένωσης.

20. Το εν λόγω δικαστήριο υπενθυμίζει, ωστόσο, το περιεχόμενο του άρθρου 25 του ως άνω σχεδίου συμβάσεως που υποχρεούνται να υπογράφουν οι ανάδοχοι των νέων παραχωρήσεων και που αφορά την υποχρέωση δωρεάν παραχωρήσεως της χρήσεως των ιδιόκτητων υλικών και άυλων αγαθών τα οποία αποτελούν το δίκτυο αποδοχής στοιχημάτων, κατά την παύση της δραστηριότητας λόγω λήξεως της παραχωρήσεως ή βάσει αποφάσεων εκπτώσεως ή ανακλήσεως της παραχωρήσεως.

21. Κατά το εν λόγω δικαστήριο, καίτοι η διάταξη αυτή, η οποία δεν έχει προηγούμενο στην Ιταλία, θα μπορούσε ενδεχομένως να εκφράζει μια τιμωρητική λογική στις περιπτώσεις εκπτώσεως του αναδόχου και/ή ανακλήσεως της παραχωρήσεως, εμφανίζεται ιδιαιτέρως προβληματική στις περιπτώσεις στις οποίες η δωρεάν παραχώρηση της χρήσεως συνδέεται απλώς με το χρονικό στοιχείο της λήξεως της συμβάσεως. Σε αυτήν προστίθεται η πρωτοφανής υποχρέωση του αναδόχου να φέρει το σύνολο του κόστους τής εν λόγω δωρεάν παραχωρήσεως της χρήσεως.

22. Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι μια τέτοια διαφορετική μεταχείριση μεταξύ των παλαιών και των νέων παραχωρησιούχων δεν φαίνεται να υπαγορεύεται από το δημόσιο συμφέρον.

23. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Tribunale di Frosinone αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Έχουν τα άρθρα 49 [ΣΛΕΕ] επ. και 56 [ΣΛΕΕ] επ., όπως συμπληρώθηκαν υπό το πρίσμα των αρχών που διατυπώνονται στην απόφαση [Costa και Cifone (C-72/10 και C-77/10, EU:C:2012:80)], την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική διάταξη προβλέπουσα υποχρεωτική δωρεάν παραχώρηση της χρήσεως των ιδιόκτητων υλικών και άυλων αγαθών που αποτελούν το δίκτυο διαχειρίσεως και αποδοχής στοιχημάτων, κατά την παύση της δραστηριότητας λόγω λήξεως της συμβάσεως παραχωρήσεως ή συνεπεία αποφάσεων εκπτώσεως ή ανακλήσεως;»

24. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν η R. Laezza, η Ιταλική και η Βελγική Κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

25. Στις 17 Σεπτεμβρίου 2015 διεξήχθη η επ' ακροατηρίου συζήτηση, στην οποία συμμετείχαν όλοι οι ως άνω παρεμβαίνοντες.

III – **Ανάλυση**

26. Με το προδικαστικό του ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται, κατ' ουσίαν, κατά πόσον είναι σύμφωνη με τα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ μια συμβατική ρήτρα η οποία επιβάλλεται από την ιταλική νομοθεσία που διέπει το σύστημα παραχωρήσεων και αδειών στον τομέα των αθλητικών στοιχημάτων. Η ρήτρα αυτή υποχρεώνει τους νέους παραχωρησιούχους, κατά την προβλεπόμενη λήξη της διάρκειας της παραχωρήσεως ή σε περίπτωση πρόωρης εκπτώσεως από αυτήν ή ανακλήσεώς της, να μεταβιβάζουν δωρεάν στην παραχωρούσα αρχή ή σε άλλον παραχωρησιούχο της επιλογής της τελευταίας τη χρήση των ιδιόκτητων υλικών και άυλων αγαθών τους τα οποία αποτελούν το δίκτυο διαχειρίσεως παιγνίων και αποδοχής στοιχημάτων.

27. Επισημαίνω εκ προοιμίου ότι η κρινόμενη αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δεν μπορεί να εκληφθεί ως αμφισβητούσα στο σύνολό του το νέο σύστημα παραχωρήσεων που εφαρμόστηκε από το 2012 στην Ιταλία στον τομέα των τυχερών παιγνίων.

28. Εν προκειμένω αμφισβητείται μόνον το μέτρο επιβολής στον παραχωρησιούχο της δωρεάν παραχωρήσεως της χρήσεως μέρους από τον αναγκαίο εξοπλισμό για την παροχή της υπηρεσίας που αποτελεί το αντικείμενο της παραχωρήσεως σε περίπτωση παύσεως της δραστηριότητας υπό τους όρους που προβλέπονται στο παράρτημα της συμβάσεως παραχωρήσεως. Η παρούσα διαδικασία, δηλαδή, δεν αφορά την αναδιοργάνωση του συστήματος παραχωρήσεως μέσω του συγχρονισμού της λήξεως των συμβάσεων παραχωρήσεως που προέβλεψε το νομοθετικό διάταγμα του 2012, ο οποίος

εξετάστηκε από το Δικαστήριο στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Stanley International Betting και Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25)· αφορά ένα διαφορετικό μέτρο, το οποίο περιέχεται στο σχέδιο της συμβάσεως που συνάπτουν οι ανάδοχοι των παραχωρήσεων προκειμένου να νομιμοποιήσουν την άσκηση της δραστηριότητάς τους [10].

29. Εν πάση περιπτώσει, με την απόφαση εκείνη το Δικαστήριο παρέσχε πολλές χρήσιμες διευκρινίσεις σχετικά με το σύστημα που εφαρμόστηκε στην Ιταλία μετά τη θέση σε ισχύ του νομοθετικού διατάγματος του 2012 στον τομέα των τυχερών παιγνίων.

30. Έτσι, το Δικαστήριο έκρινε ότι τα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ καθώς και οι αρχές της ίσης μεταχειρίσεως και της αποτελεσματικότητας έχουν την έννοια ότι δεν αντιτίθενται σε εθνική νομοθεσία η οποία προβλέπει την προκήρυξη νέου διαγωνισμού για τη σύναψη συμβάσεων παραχωρήσεως συντομότερης διάρκειας από τις προηγουμένως συναφθείσες, λόγω αναδιοργανώσεως του συστήματος μέσω συγχρονισμού της λήξεως των συμβάσεων παραχωρήσεως [11].

31. Επισημαίνεται ότι, για να καταλήξει στο συμπέρασμα αυτό, το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι οι εθνικές αρχές έχουν ευρεία εξουσία εκτιμήσεως κατά τον καθορισμό των επιταγών που επιβάλλουν η προστασία των καταναλωτών και η δημόσια τάξη και, εφόσον πληρούνται εξάλλου οι απορρέουσες από τη νομολογία του Δικαστηρίου προϋποθέσεις, απόκειται σε κάθε κράτος μέλος να εκτιμήσει αν, στο πλαίσιο των θεμιτών σκοπών που επιδιώκει, είναι απαραίτητο να απαγορεύσει ολοσχερώς ή μερικώς τις δραστηριότητες παιγνίων και στοιχημάτων ή απλώς να τις περιορίσει και να προβλέψει συναφώς περισσότερο ή λιγότερο αυστηρούς κανόνες ελέγχου.

32. Το Δικαστήριο έκρινε επίσης ότι, στο ειδικό αυτό πλαίσιο, η αναδιοργάνωση του συστήματος των συμβάσεων παραχωρήσεως μέσω συγχρονισμού της λήξεώς τους, λόγω του ότι προβλέπει συντομότερη διάρκεια των νέων συμβάσεων παραχωρήσεως από τις προηγουμένως συναφθείσες, ήταν δυνατόν να συμβάλει στη συνεπή επιδίωξη των θεμιτών σκοπών της μειώσεως των ευκαιριών για παίγνια ή της καταπολεμήσεως της συναφούς προς τα παίγνια αυτά εγκληματικότητας και να πληροί επίσης τις απαιτούμενες προϋποθέσεις αναλογικότητας [12].

33. Η απόφαση αυτή επιβεβαιώνει, έτσι, τη νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την οποία ένα σύστημα παραχωρήσεως αδειών μπορεί υπό ορισμένες προϋποθέσεις να συνιστά αποτελεσματικό μηχανισμό ελέγχου των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον τομέα των τυχερών παιγνίων προς αποτροπή της εκμεταλλεύσεως των δραστηριοτήτων αυτών για εγκληματικούς σκοπούς και για απάτες [13].

34. Στην προκειμένη περίπτωση, προτού εξετάσω την ουσία του υποβληθέντος ερωτήματος, θα ήθελα να αναφερθώ στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου και στο παραδεκτό του προδικαστικού ερωτήματος.

Α — *Επί της δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου και του παραδεκτού του προδικαστικού ερωτήματος*

35. Κατ' αρχάς, όσον αφορά τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου να αποφανθεί, αν περιοριστούμε σε μια πρώτη ανάγνωση της διατάξεως περί παραπομπής, παρατηρούμε ότι η ποινική διαδικασία ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου φαίνεται να αφορά αποκλειστικά την Ιταλία, ως προς όλες τις πτυχές της.

10 — Θεωρώ ότι η διευκρίνιση αυτή αποκτά ακόμη μεγαλύτερη σημασία αν ληφθεί υπόψη ότι, σε ορισμένες εκκρεμείς επί του παρόντος υποθέσεις ενώπιον του Δικαστηρίου, τα ερωτήματα που θέτει το αιτούν δικαστήριο αφορούν πάντοτε το σύστημα παραχωρήσεων που καθιέρωσε το νομοθετικό διάταγμα του 2012 [βλ. τις αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως του Corte suprema di cassazione (ιταλικού ακυρωτικού δικαστηρίου) στις υποθέσεις Tomassi (C-210/14), Di Adamo (C-211/14), De Ciantis (C-212/14), Biolzi (C-213/14), και Proia (C-214/14)].

11 — Βλ. απόφαση Stanley International Betting και Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, σκέψη 55).

12 — Βλ. απόφαση Stanley International Betting και Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, σκέψεις 52 και 53).

13 — Βλ. απόφαση Placanica κ.λπ. (C-338/04, C-359/04 και C-360/04, EU:C:2007:133, σκέψη 57).

36. Υπενθυμίζεται ότι εθνική ρύθμιση όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία εφαρμόζεται αδιακρίτως τόσο επί Ιταλών υπηκόων όσο και επί υπηκόων άλλων κρατών μελών, είναι δυνατόν, κατά κανόνα, να θίγει τις διατάξεις περί των θεμελιωδών ελευθεριών που εγγυάται η Συνθήκη ΛΕΕ μόνον στο μέτρο που εφαρμόζεται σε καταστάσεις οι οποίες έχουν σχέση με το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών [14].

37. Η απόφαση περί παραπομπής δεν διευκρινίζει συναφώς αν η επιχείρηση (ή η διοργανώτρια στοιχημάτων) με την οποία φαίνεται να συνδέεται συμβατικώς η ανακόπτουσα της κύριας δίκης είναι εγκατεστημένη στην Ιταλία ή σε άλλο κράτος μέλος.

38. Παρά το κενό αυτό, είμαι της γνώμης ότι το Δικαστήριο, λαμβανομένης υπόψη ιδίως της αναφοράς στο πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η απόφαση Stanley International Betting και Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), μπορεί να κρίνει ότι έχει δικαιοδοσία στην προκειμένη περίπτωση, καθώς δεν μπορεί να αποκλειστεί a priori το διασυνοριακό στοιχείο και, ως εκ τούτου, ο σύνδεσμος με το δίκαιο της Ένωσης. Φαίνεται, μάλιστα, ότι το αιτούν δικαστήριο έλαβε ως δεδομένο ότι η ανακόπτουσα συνδέεται με επιχείρηση άλλου κράτους μέλους η οποία δεν διαθέτει άδεια, καθώς αποκλείστηκε παρανόμως από τον διαγωνισμό του 2012.

39. Στη συνέχεια, μολονότι κανένας από τους παρεμβαίνοντες δεν διατύπωσε πραγματικές επιφυλάξεις σχετικά με το παραδεκτό του προδικαστικού ερωτήματος, είμαι της γνώμης ότι οι πληροφορίες που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο είναι από πολλές απόψεις ελλιπείς και ότι μπορεί, σε κάποιον βαθμό, να θεωρηθεί ότι δεν ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις που υπενθυμίζει παγίως το Δικαστήριο.

40. Ειδικότερα, είμαι της γνώμης ότι η απόφαση του αιτούντος δικαστηρίου δεν αναφέρει, όπως απαιτεί η πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, τους ακριβείς λόγους που οδήγησαν το εθνικό δικαστήριο να διερωτηθεί επί της ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης και να κρίνει αναγκαία την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος στο Δικαστήριο σε σχέση με την υποχρέωση της δωρεάν παραχωρήσεως της χρήσεως που επιβάλλεται με το επίδικο μέτρο στους νέους παραχωρησιούχους. Είναι, όμως, απαραίτητο το εθνικό δικαστήριο να παρέχει, μεταξύ άλλων, ένα ελάχιστο όριο εξηγήσεων όσον αφορά τους λόγους επιλογής των διατάξεων της Ένωσης των οποίων ζητεί την ερμηνεία και όσον αφορά τη σχέση που θεωρεί ότι υφίσταται μεταξύ των διατάξεων αυτών και της εφαρμοστέας εθνικής νομοθεσίας [15].

41. Στην προκειμένη περίπτωση, δεν είναι εύκολο να προσδιοριστεί για ποιους λόγους το επίδικο μέτρο, δηλαδή η υποχρέωση δωρεάν παραχωρήσεως της χρήσεως, κατά τη λήξη της συμβάσεως παραχωρήσεως, των αγαθών που αποτελούν το δίκτυο παιγνίων αμφισβητείται ευθέως στη διαφορά της κύριας δίκης. Πράγματι, η προληπτική κατάσχεση αγαθών που χρησιμοποιούνται από την ανακόπτουσα στην κύρια δίκη για τη δραστηριότητα αποδοχής στοιχημάτων αποτελεί συνέπεια της ποινικής κύριας διαδικασίας και δεν φαίνεται να συνδέεται με την εφαρμογή του εν λόγω μέτρου.

42. Γενικότερα, τίθεται το εύλογο ερώτημα ποια είναι η χρησιμότητα, για την υπόθεση της κύριας δίκης, της αμφισβητήσεως της ρήτρας που επιβάλλει τη δωρεάν παραχώρηση της χρήσεως, κατά τη λήξη της συμβάσεως παραχωρήσεως, ορισμένων αγαθών αναγκαίων για την άσκηση της δραστηριότητας αποδοχής στοιχημάτων.

14 — Βλ., για παράδειγμα, απόφαση Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, σκέψη 21 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

15 — Βλ. μεταξύ άλλων απόφαση Placanica κ.λπ. (C-338/04, C-359/04 και C-360/04, EU:C:2007:133, σκέψη 34 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

43. Όπως θα εκθέσω στη συνέχεια των προτάσεων αυτών, και σε αντίθεση με όσα ίσχυαν στις υποθέσεις επί των οποίων εκδόθηκαν οι αποφάσεις Costa και Cifone [16], καθώς και Stanley International Betting και Stanleybet Malta [17], η αναδιοργάνωση του συστήματος με νέο διαγωνισμό —εν προκειμένω αυτή που εφαρμόστηκε μετά την επέμβαση του νομοθέτη με το νομοθετικό διάταγμα του 2012— ουδόλως αμφισβητείται στο σύνολό της. Στο πλαίσιο αυτό, απόκειται μόνο στον εθνικό δικαστή να διαπιστώσει αν, λαμβανομένων υπόψη των εφαρμοστέων κανόνων του εθνικού δικαίου, το επίδικο μέτρο μπορεί πράγματι να επηρεάσει την ποινική κατάσταση της R. Laezza.

44. Κατά συνέπεια, το προδικαστικό ερώτημα φαίνεται, με τον τρόπο αυτό, να στηρίζεται σε πραγματικά περιστατικά που δεν έχουν άμεση σχέση με τον φάκελο της υποθέσεως της κύριας δίκης.

45. Υπό τις συνθήκες αυτές, το νομότυπο της αποφάσεως περί παραπομπής θα μπορούσε να αμφισβητηθεί βάσιμα και το προδικαστικό ερώτημα θα μπορούσε, για τον λόγο αυτόν, να κριθεί απαράδεκτο. Καίτοι απόκειται αποκλειστικά στο εθνικό δικαστήριο να εκτιμήσει, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες της υποθέσεως, την ανάγκη εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως για την έκδοση της δικής του αποφάσεως, το λυσιτελές των ερωτημάτων που υποβάλλει στο Δικαστήριο, καθώς και το στάδιο της διαδικασίας στο οποίο πρέπει να υποβάλει τα ερωτήματα αυτά [18], το Δικαστήριο ωστόσο πρέπει να έχει στη διάθεσή του τα πραγματικά ή νομικά στοιχεία που είναι αναγκαία προκειμένου να δώσει χρήσιμη απάντηση στα ερωτήματα που του υποβάλλονται [19].

46. Το Δικαστήριο θα μπορούσε, ωστόσο, να κρίνει, ακολουθώντας μια πολύ ευρεία προσέγγιση έναντι του αιτούντος δικαστηρίου και στηριζόμενο στα στοιχεία που απορρέουν από τα νομολογιακά προηγούμενα, στα οποία το τελευταίο παραπέμπει ρητώς, ότι το ζήτημα που τίθεται εν προκειμένω είναι αν ένα κράτος μέλος το οποίο, με την προκήρυξη νέου διαγωνισμού, επιδιώκει να θεραπεύσει την κατάσταση των παράνομων αποκλεισμών που σημειώνονταν κατά το παρελθόν, επιβάλλει στο πλαίσιο αυτό υποχρεώσεις οι οποίες ευνοούν περαιτέρω τους ήδη υφιστάμενους αναδόχους ή δυσχεραίνουν υπέρμετρα την άσκηση των δικαιωμάτων των επιχειρήσεων που αποκλείστηκαν παρανόμως. Τα ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου, επομένως, στηρίζονται στο σκεπτικό ότι δεν μπορεί να προσαφθεί στην R. Laezza, για τους σκοπούς της επιβολής ποινικής κυρώσεως, ότι δεν ήταν παραχωρησιούχος —και, επομένως, δεν διέθετε ούτε άδεια της αστυνομίας— βάσει διαγωνισμού ο οποίος διοργανώθηκε σύμφωνα με κανόνες και υπό συνθήκες αντίθετες προς το δίκαιο της Ένωσης.

Β — *Επί της ουσίας*

47. Από τις παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο προκύπτει ότι, σχηματικά, αντιπαρατίθενται δύο απόψεις.

48. Κατά την πρώτη από τις απόψεις αυτές, την οποία υποστηρίζει η R. Laezza και, σε μικρότερο βαθμό, η Επιτροπή, το επίδικο μέτρο δεν είναι σύμφωνο με τα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ, μεταξύ άλλων επειδή επιβάλλει περιορισμούς που δεν δικαιολογούνται από τον επιδιωκόμενο σκοπό της εξασφαλίσεως της συνέχειας στην υπηρεσία αποδοχής παιγνίων, με παράλληλη διοχέτευση των δραστηριοτήτων του τυχερού παιγνίου σε ελέγξιμα κυκλώματα, προκειμένου να αποτραπεί η εκμετάλλευσή τους για εγκληματικούς σκοπούς και για απάτες. Εν πάση περιπτώσει, το μέτρο αυτό δεν τελεί σε σχέση αναλογίας προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.

16 — C-72/10 και C-77/10, EU:C:2012:80.

17 — C-463/13, EU:C:2015:25.

18 — Βλ. υπ' αυτή την έννοια, μεταξύ άλλων, αποφάσεις Enderby (C-127/92, EU:C:1993:859, σκέψη 10), Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632, σκέψη 28), και Gauweiler κ.λπ. (C-62/14, EU:C:2015:400, σκέψη 15).

19 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, σκέψη 17).

49. Κατά τη δεύτερη άποψη, την οποία συμμερίζονται η Ιταλική και η Βελγική Κυβέρνηση, η ρύθμιση αυτή είναι απολύτως σύμφωνη με τις διατάξεις της Συνθήκης υπό το πρίσμα των αρχής της ίσης μεταχειρίσεως και της αποτελεσματικότητας. Οι παρεμβαίνουσες κυβερνήσεις υποστηρίζουν, έτσι, ότι το επίδικο μέτρο, πρώτον, δεν εισάγει άνιση μεταχείριση (καθώς εφαρμόζεται αδιακρίτως στις επιχειρήσεις που συμμετείχαν στον διαγωνισμό του 2012), δεύτερον, δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος και, τρίτον τελεί σε σχέση αναλογίας προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.

50. Ήδη από την απόφαση Schindler[20] έχει γίνει δεκτό ότι, λόγω των σημαντικών διαφορών ηθικού, θρησκευτικού ή πολιτιστικού χαρακτήρα μεταξύ των κρατών μελών, ο κλάδος των τυχερών παιγνίων δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο εναρμονίσεως σε ευρωπαϊκό επίπεδο και τα κράτη μέλη διαθέτουν για τον λόγο αυτόν ευρεία εξουσία εκτιμήσεως όσον αφορά την επιλογή του επιπέδου προστασίας των παικτών και, ως εκ τούτου, των καταναλωτών, που κρίνουν ως πλέον ενδεδειγμένο. Ωστόσο, οι περιορισμοί τους οποίους επιβάλλουν πρέπει να πληρούν τις απορρέουσες από τη νομολογία του Δικαστηρίου προϋποθέσεις όσον αφορά την δικαιολόγησή τους με λόγους γενικού συμφέροντος και την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας[21].

51. Σύμφωνα με τη μέθοδο που ακολουθείται γενικώς για την ανάλυση τέτοιου είδους υποθέσεων, το υποβαλλόμενο ζήτημα πρέπει να εξεταστεί σε τρία στάδια.

52. Κατ' αρχάς, πρέπει να διαπιστωθεί αν η επίδικη διάταξη συνιστά περιορισμό των ελευθεριών που κατοχυρώνονται με τα άρθρα 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ και αν, ενδεχομένως, ο περιορισμός αυτός εισάγει διακρίσεις.

53. Δεύτερον, πρέπει οπωσδήποτε να εξεταστεί αν οι λόγοι τους οποίους επικαλούνται οι εθνικές αρχές προκειμένου να δικαιολογήσουν την εν λόγω υποχρέωση δωρεάν παραχωρήσεως της χρήσεως μπορούν, σε γενικές γραμμές, να δικαιολογήσουν έναν τέτοιο περιορισμό.

54. Τρίτον, πρέπει να εξεταστεί αν μέτρο όπως το επίδικο στην κύρια δίκη μπορεί να λογίζεται αναγκαίο και τελεί σε σχέση αναλογίας προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.

55. Μολονότι τα δύο πρώτα στάδια της αναλύσεως δεν παρουσιάζουν ιδιαίτερες δυσκολίες, θεωρώ ότι το τρίτο απαιτεί πιο ενδελεχή εξέταση, λαμβανομένης υπόψη της ελλείψεως πληροφοριών σχετικά με τις προϋποθέσεις και τις λεπτομέρειες που συνοδεύουν το επίδικο μέτρο.

1. Επί του πιθανού περιορισμού των άρθρων 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ και της συναφούς άνισης μεταχειρίσεως[22]

α) Εντοπισμός ενός περιορισμού

56. Στην έννοια του περιορισμού εμπίπτουν τα μέτρα που λαμβάνει κράτος μέλος, τα οποία, μολονότι εφαρμόζονται αδιακρίτως, επηρεάζουν την *πρόσβαση στην αγορά* των επιχειρήσεων άλλων κρατών μελών και παρακωλύουν κατ' αυτόν τον τρόπο το εμπόριο εντός της Ένωσης[23].

57. Η νομολογία φαίνεται να έχει υιοθετήσει έναν ευρύτατο ορισμό του τι θα μπορούσε δυνητικώς να αποτελέσει «περιορισμό».

20 — C-275/92, EU:C:1994:119.

21 — Βλ. συναφώς, μεταξύ άλλων, απόφαση Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519, σκέψεις 57 έως 59 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

22 — Το ερώτημα θα εξεταστεί εν προκειμένω χωρίς να γίνει διάκριση μεταξύ της ελευθερίας εγκαταστάσεως, αφενός, και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, αφετέρου.

23 — Βλ., συναφώς, αποφάσεις SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, σκέψη 45 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), και Grupo Itevelesa κ.λπ. (C-168/14, EU:C:2015:685, σκέψη 67).

58. Έτσι, στον τομέα των τυχερών παιγνίων έχουν χαρακτηριστεί περιορισμοί της ελευθερίας εγκαταστάσεως και/ή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών τα μέτρα των κρατών μελών που έχουν ως αποτέλεσμα να απαγορεύουν ή, εν πάση περιπτώσει, να περιορίζουν σε διάφορους βαθμούς το δικαίωμα διοργανώσεως και προσφοράς παιγνίων εντός των κρατών μελών. Ειδικότερα όσον αφορά το ιταλικό σύστημα κρατικών μονοπωλίων και παραχωρήσεων που διέπει τη χορήγηση αδειών για την άσκηση δραστηριοτήτων στον τομέα των τυχερών παιγνίων, το Δικαστήριο έχει κρίνει σε διάφορες περιπτώσεις ότι εμπεριέχει τέτοιους περιορισμούς[24].

59. Κατά την άποψή μου, από τα ανωτέρω πρέπει να συναχθεί το ίδιο συμπέρασμα όσον αφορά μέτρα που επιβάλλουν ορισμένους όρους στις επιχειρήσεις που επιθυμούν να συμμετάσχουν στον διαγωνισμό για την ανάθεση συμβάσεως παραχωρήσεως.

60. Αυτό θεωρώ ότι ισχύει στην περίπτωση του επίδικου μέτρου, δηλαδή της συμβατικής υποχρεώσεως δωρεάν παραχωρήσεως της χρήσεως η οποία επιβάλλεται από το άρθρο 25 του σχεδίου συμβάσεως που εφαρμόζεται στις χορηγούμενες μετά τον διαγωνισμό του 2012 παραχωρήσεις.

61. Στην πραγματικότητα, ένα τέτοιο μέτρο φαίνεται να περιάγει σε δυσμενέστερη θέση τις επιχειρήσεις που επιθυμούν να δραστηριοποιηθούν στην αποδοχή στοιχημάτων.

62. Πράγματι, φαίνεται ότι η υποχρέωση δωρεάν παραχωρήσεως της χρήσεως του εξοπλισμού που χρησιμοποιείται για την αποδοχή στοιχημάτων σε περίπτωση παύσεως της δραστηριότητας, συμπεριλαμβανομένης της απλής λήξεως της συμβάσεως, μπορεί να καταστήσει λιγότερο ελκυστική την άσκηση της οικονομικής αυτής δραστηριότητας. Ο κίνδυνος που συνιστά για μια επιχείρηση το ενδεχόμενο να πρέπει να παραχωρήσει χωρίς οικονομικό αντάλλαγμα τη χρήση των αγαθών που έχει στην κατοχή της, με αποτέλεσμα να εμποδίζεται η απόδοση της επενδύσεώς της, μπορεί να καταστήσει λιγότερο ελκυστική τη συμμετοχή στον διαγωνισμό του 2012 για την ανάθεση συμβάσεως παραχωρήσεως ή και να αποτρέψει εντελώς την επιχείρηση από το να συμμετάσχει σε έναν τέτοιο διαγωνισμό.

63. Η επίδικη υποχρέωση δωρεάν παραχωρήσεως της χρήσεως καθίσταται ακόμη περισσότερο δεσμευτική και αποθαρρυντική (και, άρα, περιοριστική) αν ληφθεί υπόψη ότι, όπως προκύπτει από τα προβλεπόμενα στο άρθρο 25 του σχεδίου συμβάσεως, μπορεί να συνοδεύεται από επιπλέον υποχρεώσεις, όπως η ενδεχόμενη υποχρέωση παραδόσεως του εξοπλισμού ελεύθερου από δικαιώματα και αξιώσεις τρίτων και η υποχρέωση αναλήψεως των εξόδων της μεταφοράς του εξοπλισμού, καθώς και των ενδεχόμενων εξόδων για τη μεταφορά των επίμαχων αγαθών «υπό συνθήκες που επιτρέπουν να διασφαλιστεί η συνέχεια της λειτουργίας του ηλεκτρονικού δικτύου». Ομοίως, οι υποχρεώσεις «παροχής στην αρμόδια αρχή όλων των χρήσιμων για τη μεταφορά της διαχειρίσεως δεδομένων και πληροφοριών», «προσθήκης στις συμβάσεις που πρόκειται να συναφθούν με τους προμηθευτές [των αναδόχων] ρήτρας που να προβλέπει υπέρ της [ADM] τη δυνατότητα υποκαταστάσεως ή/και ανανεώσεως των συμβάσεων κατά τη λήξη τους» (με την ανάληψη των ανταλλαγμάτων που είναι ενδεχομένως αναγκαία για να εξασφαλιστεί η αποδοχή αυτής της ρήτρας) και, τέλος, η υποχρέωση «λύσεως, αιτήσει της [ADM], κάθε σχέσεως εξαρτήσεως και συνεργασίας που έχει συναφθεί για την εφαρμογή της παραχωρήσεως», υποχρεώσεις προβλεπόμενες ρητώς στις παραγράφους 4 έως 6 του άρθρου 25 του σχεδίου συμβάσεως, ενισχύουν τον ιδιαιτέρως περιοριστικό χαρακτήρα του επίδικου μέτρου.

64. Κατά συνέπεια, το επίδικο μέτρο, το οποίο επιβάλλει στους αναδόχους του διαγωνισμού του 2012 σειρά υποχρεώσεων που μπορούν να έχουν γι' αυτούς σημαντικές οικονομικές επιπτώσεις, μπορεί να επηρεάσει την απόφασή τους να συμμετάσχουν στον εν λόγω διαγωνισμό και, ως εκ τούτου, συνιστά εν δυνάμει περιορισμό των ελευθεριών εγκαταστάσεως και παροχής υπηρεσιών.

24 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις Placanica κ.λπ. (C-338/04, C-359/04 και C-360/04, EU:C:2007:133, σκέψη 42 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία), Biasci κ.λπ. (C-660/11 και C-8/12, EU:C:2013:550, σκέψη 21), και Costa και Cifone (C-72/10 και C-77/10, EU:C:2012:80, σκέψεις 69 και 70).

β) Επί της υπάρξεως περιορισμού εφαρμοζόμενου κατά τρόπο που εισάγει διακρίσεις

65. Προτού εξεταστεί το ζήτημα των δικαιολογητικών λόγων που προβλήθηκαν προς στήριξη της επίδικης διατάξεως, πρέπει να διευκρινιστεί εν συντομία αν οι επίδικοι περιορισμοί επιβλήθηκαν κατά τρόπο που εισάγει διακρίσεις. Πράγματι, μόνον οι περιορισμοί οι οποίοι εφαρμόζονται χωρίς διακρίσεις λόγω ιθαγένειας μπορούν να δικαιολογηθούν από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος [25].

66. Στην προκειμένη περίπτωση, θεωρώ ότι από τα στοιχεία που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο προκύπτει ότι το επίδικο μέτρο επιβαλλόταν στο σύνολο των επιχειρήσεων που επιθυμούσαν να συμμετάσχουν στον διαγωνισμό του 2012, ανεξαρτήτως του τόπου εγκαταστάσεώς τους.

67. Ακόμη και αν γίνει δεκτό, όπως υπαινίσσεται η R. Laezza, υποστηριζόμενη στο σημείο αυτό από το αιτούν δικαστήριο, ότι το επίδικο μέτρο εφαρμόζεται στην πραγματικότητα μόνο στους νέους υποψήφιους αναδόχους, πράγμα που απόκειται στο εθνικό δικαστήριο να διαπιστώσει, θεωρώ ότι το μέτρο αυτό δεν συνεπάγεται καμιά διάκριση εις βάρος των επιχειρήσεων που δεν είναι εγκατεστημένες σε ιταλικό έδαφος. Ακόμα και στην περίπτωση αυτή, κατά τη γνώμη μου, θα έπρεπε να θεωρηθεί ότι το επίδικο μέτρο έχει εφαρμογή αδιακρίτως στους υποψηφίους του διαγωνισμού του 2012.

2. Επί της δικαιολογήσεως του επίδικου περιορισμού

68. Κατά πάγια νομολογία, οι περιορισμοί της δραστηριότητας των τυχερών παιγνίων μπορούν να δικαιολογούνται για επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, όπως είναι η προστασία των καταναλωτών και η αποτροπή της απάτης και της παροτρύνσεως των πολιτών σε υπερβολική δαπάνη συνδεόμενη με τα τυχερά παίγνια [26]. Όσον αφορά την ιταλική νομοθετική ρύθμιση των τυχερών παιγνίων, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι ο σκοπός της καταπολεμήσεως της εγκληματικότητας που σχετίζεται με τα τυχερά παίγνια μπορεί να δικαιολογεί τους περιορισμούς των θεμελιωδών ελευθεριών που απορρέουν από τη ρύθμιση αυτή [27].

69. Στην προκειμένη περίπτωση, επιβάλλεται η επισήμανση ότι το άρθρο 25 του σχεδίου συμβάσεως δεν περιέχει πολλές πληροφορίες σχετικά με τους επιδιωκόμενους με τη λήψη του επίδικου μέτρου σκοπούς, καθώς περιορίζεται να αναφέρει ότι τα «αγαθά πρέπει να επιστρέφονται […] υπό συνθήκες ικανές να διασφαλίσουν τη συνέχεια της λειτουργίας του ηλεκτρονικού δικτύου».

70. Καίτοι το αιτούν δικαστήριο εξέφρασε την άποψη ότι το μέτρο αυτό υπακούει πιθανώς σε «μια τιμωρητική λογική» χωρίς προηγούμενο, η Ιταλική Κυβέρνηση ανέφερε από την πλευρά της ότι, όπως προκύπτει από διάφορα στοιχεία που περιέχονται στο άρθρο 25 του σχεδίου συμβάσεως και στο άρθρο 1, παράγραφος 77, του νόμου 220, το επίδικο μέτρο δικαιολογείται από την ανάγκη να διασφαλιστεί η συνέχεια της υπηρεσίας αποδοχής στοιχημάτων για την οποία έχει εκδοθεί νόμιμη άδεια και να καταπολεμηθεί, κατ' αυτόν τον τρόπο, η εγκληματικότητα και η παράνομη αποδοχή στοιχημάτων, καθόσον εμποδίζει την επιχείρηση που δεν διαθέτει πλέον τις αναγκαίες άδειες να εξακολουθήσει την αποδοχή στοιχημάτων. Η ίδια κυβέρνηση επισημαίνει στο πλαίσιο αυτό ότι, όπως έχει ήδη κρίνει το Δικαστήριο, τα τυχερά παίγνια ενέχουν εν γένει υψηλό κίνδυνο διαπράξεως εγκλημάτων και απάτης, λαμβανομένων υπόψη των χρηματικών ποσών που είναι δυνατό να συγκεντρωθούν με αυτά και των κερδών που μπορούν να προσφέρουν στους παίκτες [28].

25 — Βλ., συναφώς, απόφαση Grupo Itevelesa κ.λπ. (C-168/14, EU:C:2015:685, σκέψη 72 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

26 — Απόφαση Stanley International Betting και Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25, σκέψη 48 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

27 — Βλ. απόφαση Biasci κ.λπ. (C-660/11 και C-8/12, EU:C:2013:550, σκέψη 23).

28 — Βλ. απόφαση Costa και Cifone (C-72/10 και C-77/10, EU:C:2012:80, σκέψη 76 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

71. Κατά την άποψή μου, ο σκοπός της συνεχίσεως της υπηρεσίας με απώτερο σκοπό την καταπολέμηση της παράνομης αποδοχής στοιχημάτων και της εγκληματικότητας μπορεί, γενικώς, να αποτελέσει επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος ικανό να δικαιολογήσει έναν περιορισμό των ελευθεριών εγκαταστάσεων και παροχής υπηρεσιών. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει σαφώς ότι ο σκοπός της καταπολεμήσεως της εγκληματικότητας, με τον έλεγχο των δραστηριοποιούμενων στον κλάδο αυτόν επιχειρήσεων και τη διοχέτευση των δραστηριοτήτων τυχερών παιγνίων σε ελεγχόμενα, κατ' αυτόν τον τρόπο, κυκλώματα, έχει αναγνωριστεί ότι μπορεί να δικαιολογήσει περιορισμούς στις θεμελιώδεις ελευθερίες [29].

72. Κατά τα λοιπά, και όπως ανέφερε η Ιταλική Κυβέρνηση, η εφαρμογή ενός συστήματος συμβάσεων παραχωρήσεως, του οποίου η αρχή έχει εγκριθεί από το Δικαστήριο, προϋποθέτει τη σύναψη συμβάσεων παραχωρήσεως η οποία συνεπάγεται αμοιβαίως περιοριστικές δεσμεύσεις για την παραχωρούσα αρχή και για την ανάδοχο επιχείρηση.

73. Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, και όπως προβλέπεται ήδη από διάφορες εθνικές διατάξεις, η δωρεάν παραχώρηση της χρήσεως ορισμένων αγαθών κατά τη λήξη της συμβάσεως παραχωρήσεως είναι δυνατή σε ορισμένες περιπτώσεις.

74. Τέτοια είναι, για παράδειγμα, σε περίπτωση παραχωρήσεως της ασκήσεως δημόσιας υπηρεσίας, τα γνωστά στο γαλλικό διοικητικό δίκαιο καλούμενα «biens de retour» [αναγκαία για την άσκηση δημόσιας υπηρεσίας αγαθά που ανήκουν στη δημόσια αρχή]. Πρέπει, ωστόσο, να διευκρινιστεί ότι τα αγαθά αυτά, τα οποία κρίνονται απαραίτητα για την άσκηση μιας δημόσιας υπηρεσίας, θεωρούνται ως ιδιοκτησία ab initio της Διοικήσεως και, ως εκ τούτου, επιστρέφονται σε αυτήν δωρεάν, ακόμη και αν η απόκτησή τους έχει χρηματοδοτηθεί και πραγματοποιηθεί από τον ανάδοχο. Επισημαίνεται επίσης ότι η ιδιότητα του «bien de retour» δεν μπορεί να αποκλείσει την καταβολή αποζημιώσεως για το μη αποσβεσθέν μέρος της αξίας του αγαθού [30].

75. Επισημαίνεται επίσης ότι, καίτοι η «χαριστική» αυτή παραχώρηση της χρήσεως δικαιολογείται απολύτως οικονομικά, όταν αφορά μεγάλες και ιδιαίτερα ακριβές μη αναλώσιμες και μη μεταβιβάσιμες υποδομές, είναι δυσκολότερο να δικαιολογηθεί όταν πρόκειται για αγαθά των οποίων η απόκτηση ή η παραγωγή δεν παρουσιάζουν ιδιαίτερες δυσκολίες.

76. Σε περίπτωση, ωστόσο, που το αιτούν δικαστήριο καταλήξει στο συμπέρασμα ότι ο πραγματικός επιδιωκόμενος με το επίδικο μέτρο σκοπός δεν είναι η συνέχεια της υπηρεσίας και η καταπολέμηση της εγκληματικότητας, αλλά απλώς η μεγιστοποίηση των εσόδων του Δημοσίου, τότε, όπως έχει ήδη κρίνει το Δικαστήριο, μόνος ο σκοπός της μεγιστοποιήσεως των δημοσίων εσόδων δεν δικαιολογεί την επιβολή ενός τέτοιου περιορισμού στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών [31]. Στα εθνικά δικαστήρια απόκειται να διαπιστώσουν αν οι ρυθμίσεις των κρατών μελών ανταποκρίνονται πράγματι στους σκοπούς που μπορούν να τις δικαιολογήσουν και αν, σε μια τέτοια περίπτωση, οι περιορισμοί που αυτές συνεπάγονται είναι δυσανάλογα αυστηροί σε σχέση με τους σκοπούς αυτούς [32]. Στο πλαίσιο αυτό, απόκειται στο κράτος μέλος που προσπαθεί να επικαλεστεί ίδιον σκοπό προκειμένου να δικαιολογήσει έναν προκύπτοντα από εθνικό περιοριστικό μέτρο φραγμό στην ελευθερία παροχής υπηρεσιών να παράσχει στο δικαστήριο που καλείται να αποφανθεί επί του ζητήματος όλα τα στοιχεία που θα του δώσουν τη δυνατότητα να εξακριβώσει αν το προαναφερθέν μέτρο ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις που απορρέουν από την αρχή της αναλογικότητας [33].

29 — Απόφαση Placanica κ.λπ. (C-338/04, C-359/04 και C-360/04, EU:C:2007:133, σκέψεις 48 και 49).

30 — Για μια πρόσφατη περιγραφή των κανόνων που διέπουν τα αγαθά αυτά, βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση του Conseil d'État (Ολομέλεια), της 21ης Δεκεμβρίου 2012, Commune de Douai n° 342788 (ECLI:FR:CEASS:2012:342788.20121221).

31 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση Dickinger και Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, σκέψη 55).

32 — Βλ. αποφάσεις Gambelli κ.λπ. (C-243/01, EU:C:2003:597, σκέψη 75), και Placanica κ.λπ. (C-338/04, C-359/04 και C-360/04, EU:C:2007:133, σκέψη 58).

33 — Βλ. απόφαση Dickinger και Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582, σκέψη 54 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

77. Αντιθέτως, σε περίπτωση που το αιτούν δικαστήριο δεχθεί τους λόγους νόμιμου συμφέροντος που προβάλλει η Ιταλική Κυβέρνηση, το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να εξετάσει περαιτέρω αν η υποχρέωση δωρεάν παραχωρήσεως της χρήσεως πληροί τις προϋποθέσεις περί υπάρξεως σχετικής ανάγκης και περί συμφωνίας προς την αρχή της αναλογικότητας που απορρέουν από τη νομολογία του Δικαστηρίου.

3. Επί της αναλογικότητας του μέτρου σε σχέση με τον προβαλλόμενο σκοπό γενικού συμφέροντος

78. Επισημαίνεται ότι η απόφαση του αιτούντος δικαστηρίου δεν παρέχει πολλά χρήσιμα στοιχεία σχετικά με τις προϋποθέσεις εφαρμογής του επίδικου μέτρου. Δεν αναφέρονται, ειδικότερα, ούτε οι προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτάται η δωρεάν παραχώρηση της χρήσεως ούτε το αν η επιβολή ενός τέτοιου μέτρου απόκειται στην ευχέρεια της Διοικήσεως (διακριτική ή μη).

79. Όπως, ωστόσο, θα αναφέρω και στη συνέχεια, τα στοιχεία αυτά αποτελούν λυσιτελείς και ουσιώδεις παραμέτρους για την εξέταση της αναλογικότητας του επίδικου μέτρου.

80. Η απαίτηση αυτή είναι ιδιαιτέρως σημαντική, καθόσον τα επίμαχα ζητήματα αφορούν ακριβώς την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης σε σχέση με έναν τομέα όπως αυτός των τυχερών παιγνίων, ο οποίος αποδεδειγμένα δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο εναρμονίσεως σε ευρωπαϊκό επίπεδο και στον οποίον τα κράτη μέλη εξακολουθούν να διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια. Σε έναν τέτοιο τομέα, οι εθνικές αρχές γενικώς —και ο εθνικός δικαστής ειδικότερα— μπορούν ευχερέστερα να προσδιορίσουν τους θεμιτούς σκοπούς που επιδιώκονται στην πραγματικότητα και τα μέσα για την επίτευξή τους.

81. Οι λίγες πληροφορίες που παρέχονται σε σχέση με τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες το επίδικο μέτρο μπορεί να επιβληθεί στον παραχωρησιούχο στερούν από το Δικαστήριο τη δυνατότητα να δώσει οριστική και, άρα, χρήσιμη απάντηση στο υποβληθέν ερώτημα.

82. Στην προκειμένη περίπτωση, το αιτούν δικαστήριο περιορίζεται να αναφέρει ότι, μολονότι η υποχρέωση δωρεάν παραχωρήσεως της χρήσεως των αγαθών που προβλέπεται από το άρθρο 25 του σχεδίου συμβάσεως δεν φαίνεται παράλογη στις περιπτώσεις εκπτώσεως του παραχωρησιούχου και ανακλήσεως της παραχωρήσεως, δεν συμβαίνει το ίδιο με την περίπτωση στην οποία η υποχρέωση συνδέεται απλώς με τη λήξη της διάρκειας της παραχωρήσεως και όχι με παράπτωμα ή παράλειψη του παραχωρησιούχου.

83. Εξάλλου, η απόφαση του αιτούντος δικαστηρίου δεν περιέχει καμία διευκρίνιση σχετικά με τη φύση και την αξία των αγαθών των οποίων η χρήση πρέπει να παραχωρηθεί δωρεάν, σύμφωνα με το επίδικο μέτρο.

84. Εντούτοις, θεωρώ τις διευκρινίσεις αυτές κρίσιμες για την απάντηση στο υποβληθέν ερώτημα. Ελλείψει επαρκών πληροφοριών για την πραγματική και νομική κατάσταση σε εθνικό επίπεδο, τις οποίες απόκειται στο εθνικό δικαστήριο να παράσχει, το Δικαστήριο μπορεί να διατυπώσει μόνο γενικές διαπιστώσεις και αλυσιτελείς εικασίες.

85. Παρά την έλλειψη των διευκρινίσεων αυτών και αφού υπενθυμίσουμε ότι, σε κάθε περίπτωση, απόκειται στον εθνικό δικαστή να αποφανθεί οριστικά επί της ανάγκης λήψεως του επίδικου μέτρου και της συμφωνίας του προς την αρχή της αναλογικότητας, είναι, πάντως, σκόπιμο να δοθούν στο αιτούν δικαστήριο ορισμένες οδηγίες, όσο είναι δυνατόν κάτι τέτοιο, σε σχέση με τις παραμέτρους που θα πρέπει να έχει υπόψη του, αν χρειαστεί να προβεί στη σχετική εξέταση.

86. Θα αναφερθώ αρχικώς στο ζήτημα της *καταλληλότητας* και, στη συνέχεια, στο ζήτημα της *αναλογικότητας* του επίδικου μέτρου.

87. Όσον αφορά, πρώτον, το αν το επίδικο μέτρο μπορεί να εξασφαλίσει την υλοποίηση του σκοπού ή των σκοπών που επικαλείται το κράτος μέλος (εξέταση της καταλληλότητας), δικαιολογούνται ορισμένες επιφυλάξεις.

88. Κατ' αρχάς, καίτοι δεν φαίνεται να αποκλείεται το ενδεχόμενο η δωρεάν παραχώρηση της χρήσεως στην ADM ή σε άλλον παραχωρησιούχο της χρήσεως των υλικών και άυλων αγαθών που αποτελούν το δίκτυο διαχειρίσεως της αποδοχής παιγνίων να ενδείκνυται για τη διασφάλιση της συνέχειας της υπηρεσίας στις —πιθανώς σπάνιες— περιπτώσεις πρόωρης λήξεως της συμβάσεως παραχωρήσεως λόγω εκπτώσεως ή ανακλήσεως της παραχωρήσεως, δεν ισχύει κατ' ανάγκην το ίδιο και για την περίπτωση στην οποία η σύμβαση παραχωρήσεως λήγει κατά τον προβλεπόμενο χρόνο.

89. Για να επιστρέψουμε στην επίδικη υπόθεση, προκύπτει σαφώς από το νομοθετικό διάταγμα του 2012 (βλ. άρθρο 10, παράγραφος 9 octies, στοιχείο b) ότι οι νέες παραχωρήσεις πρόκειται να λήξουν στις 30 Ιουνίου 2016. Υπό τις συνθήκες αυτές, η απαίτηση για συνέχιση της αδειοδοτηθείσας δραστηριότητας αποδοχής στοιχημάτων, η οποία φαίνεται να δικαιολογεί το μέτρο της επίδικης δωρεάν παραχωρήσεως της χρήσεως, δεν είναι εύκολο να κατανοηθεί, καθώς η ημερομηνία λήξεως της συμβάσεως παραχωρήσεως αποτελεί στοιχείο απολύτως γνωστό στην αρμόδια εθνική αρχή.

90. Εξάλλου, στον εθνικό δικαστή απόκειται να επιβεβαιώσει ότι ο σκοπός της συνεχίσεως της λειτουργίας των αδειοδοτημένων δικτύων διεξαγωγής παιγνίων, με απώτερο σκοπό τη διοχέτευση της ζητήσεως παιγνίων στα νόμιμα δίκτυα, εφόσον αποδειχθεί η επιδίωξη του σκοπού αυτού, επιδιώκεται κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό.

91. Ομοίως, από την επίδικη διάταξη προκύπτει ότι η δωρεάν παραχώρηση της χρήσεως των αγαθών που συνιστούν το δίκτυο παιγνίων δεν επιβάλλεται συστηματικά, αλλά μόνον «[κ]ατόπιν ρητής αιτήσεως της ADM», γεγονός το οποίο, ελλείψει σχετικών διευκρινίσεων, δημιουργεί αμφιβολίες σχετικά με τις ακριβείς συνθήκες υπό τις οποίες αυτή επιβάλλεται και, ως εκ τούτου, ως προς τον ενδεδειγμένο και διαφανή χαρακτήρα του επίδικου μέτρου.

92. Η Ιταλική Κυβέρνηση ανέφερε συναφώς στις γραπτές παρατηρήσεις της ότι το επίδικο μέτρο περιορίζεται στην απονομή της εξουσίας συνάψεως συμβάσεων στην ADM, η οποία ουδόλως υποχρεούται να απαιτήσει τη δωρεάν παραχώρηση της χρήσεως των αγαθών που προορίζονται για τη διαχείριση και το δίκτυο παιγνίων και η οποία, σε κάθε περίπτωση, δεν θα μπορούσε να ασκήσει τη σχετική εξουσία αυθαίρετα. Όταν ερωτήθηκε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ιταλική Κυβέρνηση απάντησε ότι δεν ήταν σε θέση να παράσχει επιπλέον στοιχεία σε σχέση με τις συνθήκες υπό τις οποίες η ADM καταφεύγει στο επίδικο μέτρο, καθώς το μέτρο αυτό δεν έχει εφαρμοστεί ποτέ μέχρι τώρα.

93. Και στο σημείο αυτό, απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να διαπιστώσει αν το επίδικο μέτρο προορίζεται να εφαρμοστεί, όπως υποστηρίζει η Ιταλική Κυβέρνηση, μόνο σε ακραίες και σαφώς περιορισμένες περιπτώσεις προκειμένου να εξασφαλιστεί η επιδίωξη των σκοπών που επικαλείται η εν λόγω κυβέρνηση. Ομοίως, στο ίδιο δικαστήριο απόκειται να επιβεβαιώσει ότι το μέτρο αυτό επιβάλλεται συγκεκριμένα κατά τρόπο αντικειμενικό και διαφανή, ο οποίος δεν εισάγει διακρίσεις.

94. Δεύτερον, σε περίπτωση που ο εθνικός δικαστής καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η επίδικη υποχρέωση δωρεάν παραχωρήσεως της χρήσεως συμβάλλει στην υλοποίηση των σκοπών γενικού συμφέροντος που επικαλείται η Ιταλική Κυβέρνηση και ότι επιβάλλεται κατά τρόπο αντικειμενικό και διαφανή ο οποίος δεν εισάγει διακρίσεις, θα πρέπει να εξετάσει επίσης αν το επίδικο μέτρο υπερβαίνει τα αναγκαία για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού όρια.

95. Κατ' αρχάς, απόκειται στον εθνικό δικαστή να διαπιστώσει αν ο επιδιωκόμενος σκοπός της συνεχίσεως των δραστηριοτήτων αποδοχής στοιχημάτων μεταξύ των παραχωρήσεων που πραγματοποιήθηκαν το 2012, κατόπιν του νομοθετικού διατάγματος του 2012, και των παραχωρήσεων που θα πραγματοποιηθούν το 2016 δεν μπορούσε να επιτευχθεί με άλλες διατάξεις,

λαμβανομένης υπόψη, μεταξύ άλλων, της γνωστής ημερομηνίας λήξεώς τους, όπως η προκήρυξη νέου διαγωνισμού σε εύθετο χρόνο —και, συνακολούθως, η ταχεία ανάθεση νέων συμβάσεων παραχωρήσεως— ή, πολύ απλούστερα, η ανανέωση των ήδη ανατεθεισών παραχωρήσεων, η οποία αποτελεί και μια πολύ πιθανή επιλογή [34].

96. Στη συνέχεια, απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να λάβει υπόψη την αξία των αγαθών τα οποία αφορά η υποχρέωση δωρεάν παραχωρήσεως της χρήσεως κατά περίπτωση.

97. Αν το αιτούν δικαστήριο καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η αξία αυτή, ιδίως η αξία του τηλεματικού εξοπλισμού που προορίζεται για τη διαχείριση και την αποδοχή των στοιχημάτων, είναι συμβολική —αφού ληφθούν υπόψη, μεταξύ άλλων, τα 11 000 ευρώ τα οποία πρέπει να καταβάλλουν σε κάθε περίπτωση οι ανάδοχοι ως βασική αγοραστική αξία δυνάμει του άρθρου 10, παράγραφος 9 octies, στοιχείο c, του νομοθετικού διατάγματος του 2012—, θα είναι σε θέση να δεχθεί την αναλογικότητα του επίδικου μέτρου.

98. Κατά την εκτίμηση της αξίας των εν λόγω αγαθών, το προβαλλόμενο από την Ιταλική Κυβέρνηση γεγονός ότι το κόστος αγοράς των αγαθών αυτών έχει «αποσβεσθεί» εν όλω ή εν μέρει κατά τη λήξη της παραχωρήσεως παραβλέπει, κατά την άποψή μου, δύο θεμελιώδη στοιχεία. Το πρώτο είναι ότι το επίδικο μέτρο επιβάλλεται όχι μόνον κατά την προβλεπόμενη λήξη της παραχωρήσεως, αλλά και στην περίπτωση της βεβιασμένης και πρόωρης λήξεως της παραχωρήσεως. Το δεύτερο στοιχείο είναι ότι, ακόμη και αν υποτεθεί ότι το κόστος αγοράς των αγαθών που αποτελούν αντικείμενο της δωρεάν παραχωρήσεως της χρήσεως έχει αποσβεσθεί, αυτό ουδόλως σημαίνει ότι ο θιγόμενος παραχωρησιούχος δεν υφίσταται οικονομική ζημία, καθώς στερείται της δυνατότητας να τα μεταβιβάσει έναντι ανταλλάγματος ανάλογου της αγοραστικής τους αξίας.

99. Ομοίως, δεν αποκλείεται το ενδεχόμενο οι ιταλικές αρχές να είναι σε θέση να επιβάλουν ένα λιγότερο περιοριστικό μέτρο, όπως θα ήταν η αναγκαστική, αλλά έναντι ανταλλάγματος παραχώρηση της χρήσεως, προκειμένου να εξασφαλίσουν την επίτευξη του προβαλλόμενου σκοπού της συνεχίσεως της υπηρεσίας αποδοχής στοιχημάτων.

100. Το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να αποφανθεί επί της ανάγκης λήψεως του επίδικου στην υπόθεση της κύριας δίκης μέτρου και επί της συμφωνίας του προς την αρχή της αναλογικότητας λαμβάνοντας υπόψη όλες τις ως άνω παραμέτρους [35].

IV – **Πρόταση**

101. Κατόπιν των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο ερώτημα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο ως εξής:

Τα άρθρα 49 ΣΛΕΕ επ. καθώς και 56 ΣΛΕΕ επ. έχουν την έννοια ότι είναι εν δυνάμει αντίθετα σε ρήτρα περιεχόμενη σε σχέδιο συμβάσεως παραχωρήσεως δυνάμει του εφαρμοστέου εθνικού δικαίου, η οποία προβλέπει την υποχρέωση ενός παραχωρησιούχου να μεταβιβάσει τη χρήση των ιδιόκτητων υλικών και άυλων αγαθών του που αποτελούν το δίκτυο αποδοχής στοιχημάτων κατά την παύση της δραστηριότητάς του λόγω λήξεως της παραχωρήσεως ή βάσει αποφάσεων περί εκπτώσεως ή ανακλήσεως.

34 — Υπενθυμίζεται συναφώς ότι οι παραχωρήσεις που πραγματοποιήθηκαν το 1999 (οι επονομαζόμενες «CONI»), οι οποίες έληγαν στις 30 Ιουνίου 2012, παρατάθηκαν μέχρι τον Ιούλιο του 2013, ακριβώς προκειμένου να διασφαλίσουν τη συνέχεια των δραστηριοτήτων.

35 — Απόφαση Digibet και Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, σκέψη 40 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

Για να αποκλείσει το ενδεχόμενο να συμβαίνει κάτι τέτοιο, στο αιτούν δικαστήριο απόκειται να επιβεβαιώσει ότι η εν λόγω υποχρέωση παραχωρήσεως της χρήσεως:

— δικαιολογείται από λόγους νομίμου συμφέροντος, αφού εξετάσει ενδελεχώς τους λόγους που προβάλλει συναφώς η παραχωρούσα δημόσια αρχή προς στήριξη του μέτρου αυτού,

— μπορεί να συμβάλει στην υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού νομίμου συμφέροντος, πράγμα που προϋποθέτει, στην περίπτωση που αποδειχθεί ότι η παραχωρούσα δημόσια αρχή επιδιώκει όντως τον σκοπό της συνεχείας της λειτουργίας των αδειοδοτημένων δικτύων παιγνίων, τη διαπίστωση εκ μέρους του δικαστή ότι ο σκοπός αυτός επιδιώκεται κατά τρόπο συνεπή που δεν εισάγει διακρίσεις, και

— τελεί σε σχέση αναλογίας προς τον επιδιωκόμενο σκοπό γενικού συμφέροντος, δηλαδή δεν επιβάλλεται αυθαίρετα και δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο. Η εξέταση της αναλογικότητας προϋποθέτει, μεταξύ άλλων, εξέταση της εμπορικής αξίας του εξοπλισμού τον οποίον αφορά η εν λόγω παραχώρηση της χρήσεως.