

## Υπόθεση C-311/19

## Αίτηση προδικαστικής αποφάσεως

## Ημερομηνία καταθέσεως:

16 Απριλίου 2019

## Αιτούν δικαστήριο:

Nejvyšší správní soud (Τσεχική Δημοκρατία)

## Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

21 Μαρτίου 2019

## Αναιρεσείουσα:

BONVER WIN, a. s.

## Αναιρεσίβλητο:

Ministerstvo financí

[...]

## ΔΙΑΤΑΞΗ

Το Nejvyšší správní soud (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, Τσεχική Δημοκρατία) [τμήμα διευρυμένης σύνθεσης] στην υπόθεση της αναιρεσείουσας: **BONVER WIN a.s.**, με έδρα την [...] Ostrava (Τσεχική Δημοκρατία), [...] κατά του αναιρεσίβλητου: **Ministerstvo financí** (Υπουργείου Οικονομικών της Τσεχικής Δημοκρατίας), που εδρεύει στην [...] Πράγα 1 (Τσεχική Δημοκρατία), και κατά της αποφάσεως του Υπουργού Οικονομικών της 22ας Ιουλίου 2014 [...] επί της αιτήσεως αναιρέσεως που άσκησε η αναιρεσείουσα κατά της αποφάσεως του Městský soud v Praze (περιφερειακού δικαστηρίου Πράγας, Τσεχική Δημοκρατία) της 15ης Ιουνίου 2016 [...]

αποφασίζει:

**I.** να υποβάλει τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

- 1) Έχουν εφαρμογή τα άρθρα 56 επ. της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης επί εθνικής νομοθεσίας (δεσμευτικού μέτρου

γενικής ισχύος με τη μορφή δημοτικής διατάξεως), η οποία απαγορεύει σε ένα μέρος ενός Δήμου την παροχή ορισμένης υπηρεσίας, απλώς διότι ορισμένοι πελάτες ενός παρέχοντος υπηρεσία τον οποίο αφορά η εν λόγω νομοθεσία ενδέχεται να προέρχονται ή όντως προέρχονται από άλλο κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης;

Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, μήπως η απλώς και μόνον διαπίστωση της πιθανής ύπαρξης πελατών από άλλο κράτος μέλος αρκεί για να ενεργοποιήσει την εφαρμογή του άρθρου 56 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή ο παρέχων την υπηρεσία υποχρεούται να αποδείξει πραγματική παροχή υπηρεσιών σε πελάτες προερχόμενους από άλλα κράτη μέλη;

2) Έχει οποιαδήποτε σημασία για την απάντηση στο πρώτο ερώτημα το γεγονός ότι:

- α) ο δυνητικός περιορισμός της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών περιορίζεται σημαντικά τόσο από γεωγραφική όσο και από ουσιαστική άποψη (δυνητική εφαρμογή μιας εξαιρέσεως *de minimis*).
- β) δεν προκύπτει ότι η εθνική νομοθεσία ρυθμίζει με διαφορετικό, νομικό ή πραγματικό, τρόπο τη θέση αφενός των φορέων που παρέχουν υπηρεσίες κυρίως σε πολίτες άλλων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αφετέρου των φορέων που εστιάζουν σε εγχώρια πελατεία;

II. [...] [εθνικά δικονομικά θέματα]

Σκεπτικό:

### I. Το αντικείμενο της δίκης

- [1] Η προσφεύγουσα πρωτοδίκως (νυν αναιρεσείουσα) είναι τσεχική εμπορική εταιρία, η οποία εκμεταλλευόταν τυχερά παίγνια στην πόλη του Děčín δυνάμει άδειας χορηγηθείσας από το αναιρεσίβλητο, το Υπουργείο Οικονομικών. [σελ. 2 του πρωτοτύπου]
- [2] Η διάταξη 3/2013 του [...] Δήμου του Děčín για τη ρύθμιση της λειτουργίας παιγνίων στοιχηματισμού, τυχερών παιγνίων και άλλων παρεμφερών παιγνίων, ως δεσμευτικό μέτρο γενικής ισχύος, απαγόρευσε τη λειτουργία παιγνίων στοιχηματισμού, τυχερών παιγνίων και άλλων παρεμφερών παιγνίων, υπό την έννοια του Zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (νόμου 202/1990 για τα τυχερά παίγνια και άλλα παρεμφερή παίγνια, στο εξής: νόμος για τα τυχερά παίγνια) σε όλη την έκταση του Δήμου του Děčín, με εξαίρεση τα καζίνο που βρίσκονταν στα σημεία που μνημονεύονται στο παράρτημα 1 της ως άνω διατάξεως. Ως εκ τούτου, οι αδειοδοτημένοι φορείς εκμετάλλευσης τυχερών παιγνίων και παιγνίων στοιχηματισμού παρέβαιναν τη διάταξη, εκτός εάν οι

εγκαταστάσεις τους βρίσκονταν σε μία εκ των διευθύνσεων που μνημονεύονται στο παράρτημα της δημοτικής διατάξεως.

- [3] Με απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 2013, δυνάμει του άρθρου 43, παράγραφος 1, του νόμου για τα τυχερά παίγνια, το αναιρεσίβλητο ανακάλεσε την άδεια της αναιρεσείουσας για εκμετάλλευση τυχερών παιγνίων στην τοποθεσία Kamenická 657/155 στο Děčín. Στην αιτιολογία της αποφάσεως, το αναιρεσίβλητο ανέφερε ότι η εν λόγω άδεια αντέβαινε στη δημοτική διάταξη 3/2013. Η αναιρεσείουσα άσκησε διοικητική προσφυγή κατά της αποφάσεως του αναιρεσίβλητου, η οποία απορρίφθηκε με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών της 22ας Ιουλίου 2014.
- [4] Η αναιρεσείουσα προσέφυγε κατά της εν λόγω αποφάσεως ενώπιον του Městský soud v Praze (περιφερειακού δικαστηρίου Πράγας), το οποίο απέρριψε την προσφυγή. Στο σκεπτικό της αποφάσεώς του, το δικαστήριο μεταξύ άλλων απέρριψε το επιχείρημα ότι οι εθνικοί κανόνες αντέβαιναν στο δίκαιο της Ένωσης. Έκρινε ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν εφαρμόζεται στη συγκεκριμένη περίπτωση, καθώς η αναιρεσείουσα στην ένδικη διαφορά δεν είναι πρόσωπο που κάνει χρήση της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών.
- [5] Η αναιρεσείουσα άσκησε αναίρεση ενώπιον του Nejvyšší správní soud (Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου) κατά της αποφάσεως του Městský soud v Praze (περιφερειακού δικαστηρίου Πράγας). Η αναιρεσείουσα υποστήριξε ότι το Městský soud v Praze (περιφερειακό δικαστήριο Πράγας) υπέπεσε σε πλάνη παραλείποντας να εφαρμόσει το δίκαιο της Ένωσης. Τα προβλεπόμενα από τη δημοτική διάταξη 3/2013 του Δήμου του Děčín και οι διατάξεις του νόμου για τα τυχερά παίγνια (ιδίως το άρθρο 43, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 50, παράγραφος 4) αντιβαίνουν, κατά την αναιρεσείουσα, στο δίκαιο της Ένωσης. Η αναιρεσείουσα μνημόνευσε ιδιαίτερα την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Berlington Hungary κλπ., C-98/14, βάσει της οποίας τα μέτρα που υιοθετούνται από τα κράτη μέλη για τον περιορισμό της λειτουργίας τυχερών παιγνίων στην επικράτειά τους πρέπει να πληρούν τα κριτήρια της αναλογικότητας που καθορίζονται από το Δικαστήριο στη σκέψη 92 της εν λόγω αποφάσεως. Η αναιρεσείουσα ισχυρίστηκε ότι η ρύθμιση των τυχερών παιγνίων στην Τσεχική Δημοκρατία δεν πληροί τα εν λόγω κριτήρια: η εθνική ρύθμιση για τα τυχερά παίγνια δεν είναι συστηματική και συνεκτική, καθώς επιτρέπει στις δημοτικές αρχές να υιοθετήσουν εντελώς αυθαίρετη προσέγγιση κατά την έκδοση δεσμευτικών μέτρων γενικής ισχύος με τη μορφή διατάξεων, χωρίς να τους επιβάλλει κανόνες ή δικλείδες ασφαλείας.
- [6] Επικαλούμενη τις σκέψεις 25 και 26 της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση Berlington Hungary, η αναιρεσείουσα επισήμανε ότι «μέρος της πελατείας» που επισκέφθηκε τις εγκαταστάσεις τυχερών παιγνίων στο Děčín και έκανε χρήση των επίμαχων τυχερών παιγνίων ως υπηρεσίας, ήταν πολίτες άλλου κράτους μέλους της Ένωσης. Συνεπώς, η αναιρεσείουσα παρείχε υπηρεσίες στα πρόσωπα αυτά υπό την έννοια του άρθρου 56 ΣΛΕΕ. Η αναιρεσείουσα ενίσχυσε τη θέση αυτή με υπεύθυνη δήλωση προσώπου με λεπτομερή γνώση της καταστάσεως στις επίμαχες εγκαταστάσεις και πρότεινε επίσης την εξέταση του

προσώπου αυτού ως μάρτυρα. Επιπλέον, η αναιρεσείουσα προέβαλε σειρά άλλων λόγων αναιρέσεως, οι οποίοι δεν χρειάζεται να αναπαραχθούν για τον σκοπό της προδικαστικής παραπομπής.

- [7] Αντικρούοντας την αίτηση αναιρέσεως, το αναιρεσίβλητο υποστήριξε, μεταξύ άλλων, ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν εφαρμόζεται επί αμιγώς εθνικών καταστάσεων και ότι το επιχείρημα περί αλλοδαπών πελατών είναι αλυσιτελές.
- [8] Το πέμπτο τμήμα του Neįvyšši spránnī soud (Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου), κατόπιν προκαταρκτικής εξέτασεως της υποθέσεως, προτίθεται να ανατρέψει την προγενέστερη νομολογία του Neįvyšši spránnī soud. Ως εκ τούτου, παρέπεμψε την υπόθεση στο τμήμα διευρυμένης σύνθεσης του Neįvyšši spránnī soud. Το πέμπτο τμήμα ανέφερε ότι εν γένει σε υποθέσεις όπως αυτή της αναιρεσείουσας, το Neįvyšši spránnī soud δεν διαπίστωνε «ενωσιακό στοιχείο», με αποτέλεσμα οι φορείς εκμετάλλευσης τυχερών παιγνίων και άλλων παρεμφερών παιγνίων να μη δύνανται στις δίκες αυτές να επικαλεστούν το δίκαιο της Ένωσης και ιδίως την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Ωστόσο, με πρόσθετους λόγους επί της αρχικής προσφυγής και με την αίτηση αναιρέσεως, η αναιρεσείουσα υποστήριξε ότι το δίκαιο της Ένωσης ήταν εφαρμοστέο, δεδομένου ότι ορισμένοι από τους πελάτες της είχαν την υπηκοότητα άλλων κρατών μελών της Ένωσης, στους οποίους η αναιρεσείουσα παρείχε υπηρεσίες υπό την έννοια του άρθρου 56 ΣΛΕΕ. Επιπλέον, το Déčín βρίσκεται περί τα 25 χλμ. από τα γερμανικά σύνορα και αποτελεί δημοφιλή προορισμό για την παροχή υπηρεσιών [σελ. 3 του πρωτοτύπου] σε Γερμανούς πολίτες. Συνεπώς, δεν υπάρχει αμφιβολία ως προς την ύπαρξη διασυνοριακού στοιχείου. Το επιχείρημα αυτό οδήγησε το πέμπτο τμήμα στην παραπομπή του ζητήματος στο τμήμα διευρυμένης σύνθεσης.
- [9] Το πέμπτο τμήμα εκτιμά ότι το δίκαιο της Ένωσης είναι εφαρμοστέο στην υπό κρίση διαφορά, ακριβώς διότι ορισμένοι από τους πελάτες της αναιρεσείουσας είναι πολίτες άλλων κρατών μελών της Ένωσης. Όταν ο αναιρεσείων υποστηρίζει ότι παρέχει υπηρεσίες και σε υπηκόους άλλων κρατών μελών της Ένωσης, η εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης δεν μπορεί να αποκλειστεί μόνον με τη διαπίστωση ότι η επίμαχη νομική σχέση είναι αποκλειστικά εθνική και δεν συνδέεται με το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών. Πράγματι, από την απόφαση *Berlington Hungary* προκύπτει σαφώς ότι, όταν ορισμένοι πελάτες είναι υπήκοοι άλλων κρατών μελών της Ένωσης, δεν πρόκειται για αποκλειστικά εθνικό ζήτημα, αλλά, αντίθετα, συνιστά διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια του άρθρου 56 ΣΛΕΕ. Κατά συνέπεια, το γεγονός ότι η αναιρεσείουσα είναι τσεχικό νομικό πρόσωπο που παρέχει υπηρεσίες στην Τσεχική Δημοκρατία δεν αποκλείει την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης στην ένδικη διαφορά.
- [10] Το πέμπτο τμήμα επισημαίνει ότι, μολονότι η ρύθμιση των τυχερών παιγνίων δεν έχει εναρμονιστεί σε επίπεδο Ένωσης, εντούτοις, γεγονός παραμένει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να συμμορφώνονται με το δίκαιο της Ένωσης, ιδίως με τις διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου σχετικά με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Ταυτόχρονα, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι το Δικαστήριο δεν εφαρμόζει το

κριτήριο της ήσσονος σημασίας (de minimis) όταν εξετάζει εάν συγκεκριμένος περιορισμός των θεμελιωδών ελευθεριών της εσωτερικής αγοράς εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει εφαρμογή σε οποιονδήποτε περιορισμό θεμελιώδους ελευθερίας, ακόμη και αν είναι περιορισμένης έκτασης ή ήσσονος σημασίας.

- [11] Βάσει των ανωτέρω παραδοχών και ιδίως της [...] νομολογίας του Δικαστηρίου, το πέμπτο τμήμα εκτιμά ότι δεν είναι απαραίτητη η υποβολή στο Δικαστήριο προδικαστικού ερωτήματος σχετικά με το εάν η ένδικη διαφορά περιέχει ενωσιακό στοιχείο. Ως προς τούτο, καλύπτεται από τη θεωρία της «acte éclairé». Ωστόσο, άλλα τμήματα του Nejvyšší správní soud (Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου) έχουν κρίνει διαφορετικά σε παρόμοιες υποθέσεις, αποφαινόμενα ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν ήταν εφαρμοστέο, ακόμη και σε περίπτωση που οι υπηρεσίες παρέχονταν εν μέρει σε πολίτες άλλων κρατών μελών της Ένωσης. Ως εκ τούτου, το πέμπτο τμήμα παρέπεμψε το ζήτημα στο τμήμα διευρυμένης σύνθεσης του Nejvyšší správní soud, με σκοπό αυτό να τροποποιήσει την προγενέστερη νομολογία.
- [12] Ανταποκρινόμενη στη διαβίβαση της υπόθεσης στο τμήμα διευρυμένης σύνθεσης, η αναιρεσείουσα ζήτησε από το τμήμα διευρυμένης σύνθεσης την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος στο Δικαστήριο για να αποσαφηνιστεί εάν είναι ή όχι εφαρμοστέο το δίκαιο της Ένωσης.

## II. Εφαρμοστέο δίκαιο της Ένωσης και εθνική νομοθεσία

- [13] Το άρθρο 56 ΣΛΕΕ ορίζει ότι «στο πλαίσιο των κατωτέρω διατάξεων, οι περιορισμοί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στο εσωτερικό της Ένωσης απαγορεύονται όσον αφορά τους υπηκόους των κρατών μελών που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο του αποδέκτου της παροχής».
- [14] Βάσει του άρθρου 50, παράγραφος 4, του νόμου για τα τυχερά παίγνια, που ήταν εφαρμοστέος το 2013, μια δημοτική αρχή μπορεί να λάβει δεσμευτικό μέτρο γενικής ισχύος υπό τη μορφή διατάξεως η οποία θα προβλέπει ότι τα παίγνια στοιχηματισμού, τα τυχερά παίγνια και τα παρεμφερή παίγνια δύνανται να λειτουργούν μόνον στον τόπο και χρόνο που προβλέπεται από τη διάταξη ή θα καθορίζει σε ποιους τόπους εντός της έκτασης του Δήμου και σε ποιον χρόνο απαγορεύεται η λειτουργία των εν λόγω τυχερών παιγνίων και άλλων παρεμφερών παιγνίων ή θα απαγορεύει εντελώς τη λειτουργία των τυχερών παιγνίων και άλλων παρεμφερών παιγνίων σε όλη την έκταση του Δήμου. Ταυτόχρονα, ο νόμος για τα τυχερά παίγνια περιέχει ορισμό των παιγνίων στοιχηματισμού, των τυχερών παιγνίων και άλλων παρεμφερών παιγνίων.
- [15] Δυνάμει του νόμου για τα τυχερά παίγνια, οι δημοτικές αρχές δικαιούνται να ρυθμίσουν τη λειτουργία των τυχερών παιγνίων με την έκδοση δεσμευτικών μέτρων γενικής ισχύος βάσει αυτοτελούς αρμοδιότητάς τους. Βάσει της ως άνω αρμοδιότητας, δύνανται να επιβάλουν ολική απαγόρευση των τυχερών παιγνίων

σε όλη την έκταση του Δήμου, να τα αδειοδοτήσουν επιλεκτικώς ή να εκδώσουν γενική άδεια. Η επιλογή συγκεκριμένης μορφής ρύθμισης εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της δημοτικής αρχής, κατά την ενάσκηση του δικαιώματος αυτοδιοίκησης. Ορισμένοι δήμοι κάνουν χρήση της διακριτικής ευχέρειάς τους δυνάμει του νόμου για τα τυχερά παίγνια [σελ. 4 του πρωτοτύπου] είτε με την επιβολή ολικής απαγόρευσης είτε, συνηθέστερα, μέσω επιλεκτικής απαγόρευσης (όπως έπραξε εν προκειμένω ο Δήμος του Děčín), ενώ άλλοι επιλέγουν να μη ρυθμίσουν καθόλου τα τυχερά παίγνια.

- [16] Η ευθύνη ελέγχου του κατά πόσον η δημοτική αρχή έχει τηρήσει τα όρια της διακριτικής ευχέρειάς της για τη χάραξη πολιτικής βάσει των συνταγματικών αρχών και του σχετικού δικαιού της Ένωσης (εφόσον είναι εφαρμοστέο στη συγκεκριμένη περίπτωση) εμπίπτει προεχόντως στο πεδίο αρμοδιότητας της εποπτείας άσκησης της αυτοτελούς αρμοδιότητας των δήμων εκ μέρους του Υπουργείου Εσωτερικών. Η νομιμότητα και συνταγματικότητα διάταξης που αποτελεί δεσμευτικό μέτρο γενικής ισχύος δύναται επίσης να ελεγχθεί από τα διοικητικά δικαστήρια —όπως πράγματι συνέβη στην ένδικη διαφορά— ή από το Ústavní soud (Συνταγματικό Δικαστήριο).
- [17] Σύμφωνα με το άρθρο 50, παράγραφος 4, του νόμου για τα τυχερά παίγνια, ο Δήμος του Děčín εξέδωσε τη δημοτική διάταξη 3/2013 για τη ρύθμιση της λειτουργίας παιγνίων στοιχηματισμού, τυχερών παιγνίων και άλλων παρεμφερών παιγνίων. Η διάταξη απαγόρευε τη λειτουργία παιγνίων στοιχηματισμού, τυχερών παιγνίων και άλλων παρεμφερών παιγνίων σε όλη την πόλη συνολικά, σύμφωνα με τον νόμο. Ταυτόχρονα, το παράρτημα 1 της διάταξης μνημόνευε τις ακριβείς διευθύνσεις εντός του Děčín στις οποίες επιτρεπόταν η λειτουργία των καζίνο.
- [18] Με την προγενέστερη νομολογία του Nejvyšší správní soud (Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου) έχει κριθεί ότι το δίκαιο της Ένωσης που διέπει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν είναι εφαρμοστέο στην εν λόγω μορφή ρύθμισης, ακόμη και σε περίπτωση που ορισμένοι πελάτες των καζίνο ή παρόμοιων επιχειρήσεων είναι υπήκοοι άλλων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

### III. Ανάλυση των προδικαστικών ερωτημάτων

- [19] Στην υπό κρίση διαφορά, το Nejvyšší správní soud (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) αντιμετωπίζει το ζήτημα εάν το δίκαιο της Ένωσης —και ειδικότερα, οι κανόνες που διέπουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Άρθρο 56 επ. ΣΛΕΕ)— είναι εφαρμοστέο απλώς διότι ορισμένοι εκ των πελατών του καζίνο της αναιρεσείουσας είναι υπήκοοι άλλων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- [20] Για τους λόγους που εκτίθενται κατωτέρω, το Nejvyšší správní soud (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) εκτίμησε ως αναγκαία την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος στο Δικαστήριο.

- [21] Η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, την οποία εγγυάται το δίκαιο της Ένωσης, ισχύει όχι μόνο για τους παρέχοντες υπηρεσίες, αλλά και για τους πελάτες (πρβλ. Cowan, 186/87, EU:C:1989:47 και μεταγενέστερη νομολογία). Το τμήμα διευρυμένης σύνθεσης επισημαίνει ότι το βασικό ζήτημα της ένδικης διαφοράς είναι ο ενδεχόμενος περιορισμός της ελευθερίας των πελατών να λαμβάνουν υπηρεσίες. Η αναιρεσείουσα είναι τσεχική εταιρία περιορισμένης ευθύνης, με έδρα στην Τσεχική Δημοκρατία, συνεπώς δεν έχει ανακύψει ζήτημα ως προς τον ενδεχόμενο περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών από την άποψη του παρέχοντος υπηρεσίες.
- [22] Το τμήμα διευρυμένης σύνθεσης δέχεται ότι από τη νομολογία του Δικαστηρίου δύναται να απορρέει ότι τα άρθρα 56 επ. ΣΛΕΕ έχουν εφαρμογή στην ένδικη διαφορά. Τα εγκατεστημένα σε ένα κράτος μέλος πρόσωπα που μεταβαίνουν σε άλλο κράτος μέλος ως τουρίστες ή για λόγους σπουδών πρέπει να θεωρούνται ως αποδέκτες υπηρεσιών κατά την έννοια του δικαίου της Ένωσης (απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας, C-211/08, EU:C:2010:340, σκέψη 51 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- [23] Στην απόφαση Berlington Hungary κ.λπ., C-98/14, EU:C:2015:386, το Δικαστήριο επισήμανε καταρχάς ότι μέρος της πελατείας των εναγουσών της κύριας δίκης αποτελούνταν από πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που πραγματοποιούσαν τις διακοπές τους στην Ουγγαρία (σκέψη 25) και εν συνεχεία επισήμανε (σκέψη 26): «Οι υπηρεσίες όμως τις οποίες παρέχει, δίχως να μετακινείται, πάροχος εγκατεστημένος σε κράτος μέλος σε αποδέκτη εγκατεστημένο σε άλλο κράτος μέλος συνιστούν διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια του άρθρου 56 ΣΛΕΕ». Το Δικαστήριο μνημονεύει επίσης την προγενέστερη νομολογία του (αποφάσεις Alpine Investments, C-384/93, EU:C:1995:126, σκέψεις 21 και 22· Gambelli κ.λπ., C-243/01, EU:C:2003:597, σκέψη 53, και Επιτροπή κατά Ισπανίας, C-211/08, EU:C:2010:340, σκέψη 48).
- [24] Η εθνική νομοθεσία όπως η τσεχική νομοθεσία που ρυθμίζει τα τυχερά παίγνια και τα παίγνια στοιχηματισμού —η οποία εφαρμόζεται αδιακρίτως τόσο επί Τσέχων υπηκόων όσο και επί υπηκόων άλλων κρατών μελών— ενδέχεται κατά κανόνα να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων για τις θεμελιώδεις ελευθερίες που κατοχυρώνονται με τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης μόνον αν εφαρμόζεται σε καταστάσεις που έχουν σχέση [σελ. 5 του πρωτοτύπου] με το εμπόριο μεταξύ κρατών μελών (πρβλ. αποφάσεις Anomar κ.λπ., C-6/01, EU:C:2003:446, σκέψη 39, και Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, σκέψη 21).
- [25] Οι περισσότερες υποθέσεις που κρίθηκαν σχετικώς από το Δικαστήριο είχαν αντικείμενο με σημαντικά στοιχεία «διασυνοριακού χαρακτήρα».
- [26] Στην υπόθεση Alpine Investments, η παροχή υπηρεσιών στον τομέα των πωλήσεων εμπορευμάτων επί προθεσμία προσφερόταν τηλεφωνικώς από τις Κάτω Χώρες όχι μόνον σε πελάτες που βρίσκονταν στις Κάτω Χώρες, αλλά και

σε πελάτες σε άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης· η εθνική νομοθεσία είχε απαγορεύσει την παροχή των εν λόγω υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων και των υπηρεσιών εντός άλλων κρατών μελών [που παρέχονται από τις Κάτω Χώρες]. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι το δίκαιο της Ένωσης «αφορά υπηρεσίες παρεχόμενες τηλεφωνικώς σε ενδεχόμενους αποδέκτες εγκατεστημένους σε άλλα κράτη μέλη χωρίς ο παρέχων τις υπηρεσίες να μετακινείται από το κράτος μέλος στο οποίο είναι εγκατεστημένος» (σκέψη 22).

- [27] Στην υπόθεση Gambelli, το Δικαστήριο αποφάνθηκε κατ' αναλογία ότι το δίκαιο της Ένωσης αφορά επίσης τις υπηρεσίες τις οποίες ένας παρέχων υπηρεσίες εγκατεστημένος σε κράτος μέλος παρέχει μέσω του διαδικτύου -και, επομένως, χωρίς να μετακινείται- σε αποδέκτες εγκατεστημένους σε άλλο κράτος μέλος (διασυνοριακή παροχή υπηρεσιών μέσω διαδικτύου). Οποιοσδήποτε περιορισμός αυτής της δραστηριότητας συνιστά περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών από έναν τέτοιο παρέχοντα υπηρεσίες (σκέψη 54).
- [28] Στην απόφαση Berlington Hungary, το Δικαστήριο, έχοντας επισημάνει ότι μέρος της πελατείας των εναγουσών της κύριας δίκης αποτελούνταν από πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που πραγματοποιούσαν τις διακοπές τους στην Ουγγαρία (σκέψη 25), έκρινε επίσης ότι το δίκαιο της Ένωσης αφορά περιπτώσεις στις οποίες «ουδόλως αποκλείεται επιχειρηματίες εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη πλην της Ουγγαρίας να ενδιαφέρθηκαν ή να ενδιαφερθούν να ανοίξουν αίθουσες παιγνίων στο ουγγρικό έδαφος» (σκέψη 27).
- [29] Ωστόσο, είναι προφανές ότι η νομολογία του Δικαστηρίου για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών δεν έχει αποσαφηνίσει ακόμη εάν το δίκαιο της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων των άρθρων 56 επ. ΣΛΕΕ, εφαρμόζεται απλώς διότι υπηρεσία παρεχόμενη σε ένα κράτος μέλος πρωτίστως προς τους υπηκόους του εν λόγω κράτους μέλους χρησιμοποιείται ή δύναται επίσης να χρησιμοποιηθεί από ομάδα υπηκόων άλλου κράτους μέλους.
- [30] Η εν λόγω προβληματική οδηγεί το τμήμα διευρυμένης σύνθεσης στο να υποβάλει το πρώτο προδικαστικό ερώτημα. Εάν, κατά τη διαδικασία ενώπιον εθνικού δικαστηρίου, ανακύψει ισχυρισμός πιθανής σύγκρουσης με τους κανόνες της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών βάσει του δικαίου της Ένωσης, ποιος και σε ποιον βαθμό υποχρεούται να αποδείξει την ύπαρξη διασυνοριακού χαρακτήρα, ο οποίος καθιστά εφαρμοστέα τα άρθρα 56 επ. ΣΛΕΕ; Αρκεί ο (τυπικός) ισχυρισμός ενός διαδίκου ότι την επιχείρησή του επισκέπτονται ή μπορεί να επισκεφθούν υπήκοοι άλλων κρατών μελών για να ενεργοποιηθεί η εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης; Ή μήπως υποχρεούται ο ενδιαφερόμενος διάδικος να αποδείξει την επέλευση του εν λόγω γεγονότος; Μπορεί να θεωρηθεί επαρκής μία επίσκεψη από έναν πελάτη προερχόμενο από άλλο κράτος μέλος;
- [31] Το τμήμα διευρυμένης σύνθεσης υπογραμμίζει ότι δεν μπορεί να συμμεριστεί το υποθετικό συμπέρασμα ότι μία τυχαία επίσκεψη από έναν και μόνο πολίτη άλλου κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε επιχείρηση όπου παρέχονται οποιουδήποτε είδους υπηρεσίες θα μπορούσε (θεωρητικώς) να ενεργοποιήσει την

εφαρμογή του άρθρου 56 ΣΛΕΕ επί οποιασδήποτε εθνικής νομοθεσίας που ρυθμίζει τον εν λόγω τομέα υπηρεσιών γενικώς σε εθνικό επίπεδο. Εάν συνέβαινε αυτό, πιθανότατα δεν θα υπήρχε καμία επιχείρηση υποκείμενη στους εθνικούς κανόνες εντός της Τσεχικής Δημοκρατίας που να μην καλύπτεται από το άρθρο 56 ΣΛΕΕ. Πράγματι, δεν υπάρχουν επιχειρήσεις οπουδήποτε στην Ευρώπη σήμερα —ουσιαστικά οπουδήποτε είδους— οι υπηρεσίες των οποίων δεν χρησιμοποιούνται από ορισμένους αλλοδαπούς πελάτες, τουλάχιστον περιστασιακά.

- [32] Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημά του, το τμήμα διευρυμένης σύνθεσης ζητεί επίσης να διευκρινιστεί εάν θα μπορούσαν κριτήρια και αρχές άλλων (σχετιζόμενων) τομέων του δικαίου της Ένωσης να αξιοποιηθούν για την αξιολόγηση του πρώτου ερωτήματος.
- [33] Έναν άξονα της εξέτασης θα μπορούσε να αποτελεί το αν ένας κανόνας *de minimis* —όπως εκείνος που υπάρχει, για παράδειγμα, στους τομείς του δικαίου του ανταγωνισμού, των κρατικών ενισχύσεων ή των δημοσίων προμηθειών (στον τελευταίο υπό τη μορφή ορίου, σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, επί του πεδίου/αξίας [σελ. 6 του πρωτοτύπου] της σύμβασης)— θα έπρεπε να εισαχθεί και ως προς την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Μήπως η ανάκληση της άδειας λειτουργίας επιχείρησης τυχερών παιχνιδιών σε μία μόνο τοποθεσία μίας μικρής τσεχικής πόλης, η οποία ενδεχομένως θα απέτρεπε την προσέλευση ενός πελάτη από άλλο κράτος μέλος στην εν λόγω επιχείρηση, συνιστά πράγματι απειλή ή περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και συνεπώς αποτελεί ζήτημα ενδιαφέροντος για το δίκαιο της Ένωσης και το Δικαστήριο;
- [34] Το τμήμα διευρυμένης σύνθεσης προσθέτει ότι ακόμη και σε περιπτώσεις που θα ήταν δυνατικά ήσσονος σημασίας (*de minimis*) από την άποψη του δικαίου της Ένωσης, θα εναπέκειτο προφανώς στα δικαστήρια των κρατών μελών να διασφαλίσουν ότι οι περιορισμοί του δικαιώματος άσκησης επιχειρηματικής δραστηριότητας και παροχής υπηρεσιών, όπως και στην υπό κρίση διαφορά, δεν είναι αυθαίρετοι και δεν εισάγουν διακρίσεις. Ωστόσο, η εθνική νομοθεσία επαρκεί προκειμένου τα εθνικά δικαστήρια να επιτύχουν τούτο. Τα διοικητικά δικαστήρια, προφανώς, είναι επίσης έτοιμα να διασφαλίσουν τους κανόνες του δικαίου της Ένωσης· ωστόσο, πριν καταστεί δυνατή η εφαρμογή των κανόνων αυτών, πρέπει προηγουμένως να διαπιστωθεί επαρκής σύνδεσμος με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Το τμήμα διευρυμένης σύνθεσης δεν διαπιστώνει τέτοιο σύνδεσμο εν προκειμένω.
- [35] Το τμήμα διευρυμένης σύνθεσης διατυπώνει επίσης μία επισήμανση, ορμώμενη από την απόφαση *Keck και Mithouard*, C-267/91 και C-268/91, EU:C:1993:905, μολονότι αντιλαμβάνεται ότι η εν λόγω απόφαση αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία προϊόντων και όχι υπηρεσιών. Το τμήμα διευρυμένης σύνθεσης εκτιμά ότι η εφαρμογή εθνικών διατάξεων που απαγορεύουν ή ρυθμίζουν συγκεκριμένη υπηρεσία εντός συγκεκριμένης επικράτειας δεν μπορεί να εμπίπτει εντός του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 56 ΣΛΕΕ απλώς διότι μέρος της πελατείας του παρέχοντος υπηρεσία προέρχεται από άλλο κράτος μέλος, εφόσον,

βεβαίως, οι εν λόγω εθνικές διατάξεις έχουν εφαρμογή επί όλων των αντίστοιχων επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στην εθνική επικράτεια. Ομοίως, η εθνική νομοθεσία πρέπει να ρυθμίζει με όμοιο, νομικώς και πραγματικώς, τρόπο αφενός τις επιχειρήσεις που παρέχουν υπηρεσίες πρωτίστως σε υπηκόους άλλων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αφετέρου τις επιχειρήσεις που εστιάζουν σε εγχώρια πελατεία (πρβλ., *mutatis mutandis*, σκέψη 16 της απόφασης Keck και Mithouard).

- [36] Το τμήμα διευρυμένης σύνθεσης είναι πεπεισμένο ότι, όταν πληρούνται οι ως άνω (μη εισάγουσες διάκριση) προϋποθέσεις, η εφαρμογή των κανόνων απαγόρευσης ή ρύθμισης των τυχερών παιγνίων σε επίπεδο Δήμου, όπως εν προκειμένω, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 56 επ. ΣΛΕΕ. Το τμήμα διευρυμένης σύνθεσης υπενθυμίζει ότι, στην υπό κρίση διαφορά, στον επιχειρηματία —τσεχικό νομικό πρόσωπο— απαγορεύθηκε η εκμετάλλευση τυχερών παιγνίων μόνον σε τμήμα μίας πόλης 50.000 κατοίκων περίπτωση. Η εκμετάλλευση των τυχερών παιγνίων επιτρέπεται ακόμη στο τμήμα εκείνο της πόλης που μνημονεύεται ρητώς στη δημοτική διάταξη. Τίποτε στην υπό κρίση διαφορά δεν υποδηλώνει ότι η διάταξη, ως δεσμευτικό μέτρο γενικής ισχύος, θα είχε διαφορετικές, νομικώς ή πραγματικώς, συνέπειες σε επιχειρήσεις παρέχουσες υπηρεσίες πρωτίστως σε υπηκόους άλλων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (το τμήμα διευρυμένης σύνθεσης επισημαίνει ότι η αναιρεσείουσα δεν υποστηρίζει επίσης ότι παρέχει υπηρεσίες κυρίως σε αλλοδαπούς πελάτες).

#### IV. Συμπέρασμα

[37] Το Nejvyšší správní soud (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) υποβάλλει, ως εκ τούτου, τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης:

1) Έχουν εφαρμογή τα άρθρα 56 επ. της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης επί εθνικής νομοθεσίας (δεσμευτικού μέτρου γενικής ισχύος με τη μορφή δημοτικής διατάξεως), η οποία απαγορεύει σε ένα μέρος ενός Δήμου την παροχή ορισμένης υπηρεσίας, απλώς διότι ορισμένοι πελάτες ενός παρέχοντος υπηρεσία τον οποίο αφορά η εν λόγω νομοθεσία ενδέχεται να προέρχονται ή όντως προέρχονται από άλλο κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης;

Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, μήπως η απλώς και μόνον διαπίστωση της πιθανής ύπαρξης πελατών από άλλο κράτος μέλος αρκεί για να ενεργοποιήσει την εφαρμογή του άρθρου 56 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή ο παρέχων την υπηρεσία υποχρεούται να αποδείξει πραγματική παροχή υπηρεσιών σε πελάτες προερχόμενους από άλλα κράτη μέλη;

2) Έχει οποιαδήποτε σημασία για την απάντηση στο πρώτο ερώτημα το γεγονός ότι:

**α) ο δυνητικός περιορισμός της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών περιορίζεται σημαντικά τόσο από γεωγραφική όσο και από ουσιαστική άποψη (δυναμική εφαρμογή μιας εξαιρέσεως de minimis)·**

**β) δεν προκύπτει ότι η εθνική νομοθεσία ρυθμίζει με διαφορετικό, νομικό ή πραγματικό, τρόπο τη θέση αφενός των φορέων που παρέχουν υπηρεσίες κυρίως σε πολίτες άλλων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αφετέρου των φορέων που εστιάζουν σε εγχώρια πελατεία;**

[38] [...] [εθνικά δικονομικά θέματα]

[...] [εθνικά δικονομικά θέματα]

Brno (Τσεχική Δημοκρατία), 21 Μαρτίου 2019

[...] [υπογραφή]

[...]

ΕΠΙΡΑΦΟ ΕΡΓΑΝΙΔΩΝ