

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
CLAUS GULMANN

της 16ης Δεκεμβρίου 1993 \*

*Κύριε Πρόεδρε,  
Κύριοι δικαστές,*

σχετικές άδειες από προϋποθέσεις, προκειμένου τα καθαρά έσοδα από τα παίγνια να διατίθενται για σκοπούς κοινωνοφελείς ή να περιέρχονται στο δημόσιο ταμείο.

1. Σε όλα τα νομικά συστήματα των κρατών μελών απαγορεύονται καταρχήν οι λαχειοφόροι αγορές και άλλες μορφές παιγνίων. Οι λόγοι της απαγορεύσεως αυτής συμπίπτουν σε μεγάλη έκταση. Πρόκειται για δραστηριότητες που δεν πρέπει να επιτρέπονται για λόγους ηθικούς και κοινωνικούς. Οι πολίτες πρέπει να προστατεύονται από τους κινδύνους που μπορεί να συνεπάγεται το πάθος του παιγνίου, στον τομέα δε αυτόν υφίσταται σοβαρός κίνδυνος εγκληματικότητας.

Παράλληλα, όμως, υφίστανται σε όλα τα κράτη μέλη, σε μεγάλη ή μικρή έκταση, εξαιρέσεις από την απαγόρευση. Αυτό δικαιολογείται με το επιχείρημα ότι μπορεί να είναι σκόπιμο σε ορισμένη έκταση να επιτρέπονται τα παίγνια, αφενός μεν, χάριν της ευχαριστήσεως που δοκιμάζουν οι πολίτες από το παίγνιο, αφετέρου δε, προς αποτροπή παράνομων δραστηριοτήτων στον τομέα των τυχερών παιγνίων. Είναι δυνατόν να τεθούν προϋποθέσεις ως προς τις επιτρεπόμενες μορφές παιγνίων προκειμένου να περιορίζεται ο κίνδυνος της εγκληματικότητας. Επιπροσθέτως, πράγμα που έχει εξαιρετική σημασία σε όλα τα κράτη μέλη, είναι δυνατόν να εξαρτώνται οι

2. Ο τομέας των λαχειοφόρων αγορών, όπως αυτός τον οποίο αφορά η παρούσα υπόθεση, χαρακτηρίζεται από το ότι στα περισσότερα από τα κράτη μέλη υφίστανται μία ή και περισσότερες μεγάλες λαχειοφόροι αγορές επί εθνικού επιπέδου που είτε υπάγονται άμεσα στο δημόσιο είτε λειτουργούν υπό αυστηρό δημόσιο έλεγχο και από το ότι, επιπλέον, υφίστανται κανόνες που επιτρέπουν μικρότερες λαχειοφόρους αγορές επί τοπικού επιπέδου υπό ορισμένες προϋποθέσεις, ιδίως όσον αφορά τη χρησιμοποίηση των εσόδων. Παράλληλα, σύμφωνα με τα στοιχεία που προέκυψαν, στα κράτη μέλη υφίσταται απαγόρευση ή προβλέπονται ουσιώδεις περιορισμοί ως προς τις δραστηριότητες αλλοδαπών λαχειοφόρων αγορών<sup>1</sup>.

Επομένως, δεν έχει γίνει πραγματικότητα η εσωτερική αγορά στον τομέα των λαχειοφόρων αγορών. Στις μεγάλες λαχειοφόρους αγορές επί εθνικού επιπέδου έχουν παρασχεθεί αποκλειστικά δικαιώματα και προστατεύονται σε σημαντικό βαθμό από τον ανταγωνισμό αλλοδαπών λαχειοφόρων αγορών.

\* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η δανική.

1 — Βλ., συναφώς, το σημείο 41 της Διατάξεως περί παραπομπής.

3. Η παρούσα υπόθεση δίνει στο Δικαστήριο την ευκαιρία να λάβει θέση ως προς το ζήτημα αν οι κανόνες της Συνθήκης της Ρώμης ισχύουν στον τομέα αυτόν και, ενδεχομένως, κατά πόσον είναι νόμιμοι βάσει της Συνθήκης οι περιορισμοί που ισχύουν για τις δραστηριότητες αλλοδαπών επιχειρήσεων που διοργανώνουν λαχειοφόρους αγορές.

Επομένως, η υπόθεση παρουσιάζει σημαντικό ενδιαφέρον από πρακτική και ουσιαστική άποψη και όλα τα κράτη μέλη, εκτός από την Ιταλία, κατέθεσαν παρατηρήσεις στο πλαίσιο της υποθέσεως αυτής.

4. Τα προδικαστικά ερωτήματα στα οποία πρέπει να απαντήσει το Δικαστήριο ανέκλυψαν στο πλαίσιο μιας υποθέσεως στην οποία ένα βρετανικό δικαστήριο οφείλει να λάβει θέση ως προς την κατά το κοινοτικό δίκαιο νομιμότητα της κατασχέσεως διαφημιστικού υλικού για μία αλλοδαπή λαχειοφόρο αγορά που επιβλήθηκε βάσει της βρετανικής νομοθεσίας, η οποία κατά τον χρόνο των υπό κρίση περιστατικών, απαγόρευε τη διενέργεια λαχειοφόρων αγορών, με εξαίρεση ορισμένες συγκεκριμένες λαχειοφόρους αγορές τοπικού χαρακτήρα, επομένως σε χρόνο κατά τον οποίο δεν υφίστατο στο Ηνωμένο Βασίλειο μεγάλη λαχειοφόρος αγορά επί εθνικού επιπέδου.

*Ως προς τις δραστηριότητες που αφορούν τα παίγνια στα κράτη μέλη και τη ρύθμισή τους*

5. Είναι σκόπιμο ενδεχομένως να συμπληρωθούν οι εισαγωγικές αυτές παρατηρήσεις με ορισμένες σύντομες διευκρινίσεις ως προς τις διάφορες μορφές που έχουν οι δραστηριότητες σχετικά με τα παίγνια στα κράτη μέλη και ως προς τη ρύθμισή τους.

6. Οι διευκρινίσεις αυτές στηρίζονται ιδίως σε στοιχεία που αντλούνται από μία έκθεση που δημοσίευσε η Επιτροπή σχετικά με τα παίγνια στην εσωτερική αγορά<sup>2</sup>. Η έκθεση, στην οποία υπογραμμίζεται ότι τα αριθμητικά στοιχεία της που αφορούν το 1989 πρέπει να λαμβάνονται υπόψη με επιφύλαξη, κατανέμει την αγορά των παιγνίων σε μία σειρά μερικότερων αγορών οι οποίες επί κοινοτικού επιπέδου παρουσίαζαν τα ακόλουθα μερίδια αγοράς:

— εθνικές λαχειοφόροι αγορές και παρόμοιες δραστηριότητες	36 %
— στοιχήματα ιπποδρομιών και παρόμοιες δραστηριότητες	31 %
— καζίνο	17 %
— μηχανήματα παιγνίων	11 %
— bingo κ.λπ.	5 %

2 — Gambling in the Single Market — A Study of the Current Legal and Market Situation, τόμος 1-3, Ιούνιος 1991. Η έκθεση καταρτίστηκε για λογαριασμό της Επιτροπής από το γραφείο εμπειρογνομίων Coopers & Lybrand και προφανώς ότι η έκθεση «δεν εκφράζει κατ' ανάγκη τις επίσημες απόψεις της Επιτροπής».

Η έκθεση βασίζεται σε μία διάκριση μεταξύ παιγνίου και στοιχήματος. Το στοιχίμα ορίζεται ως παίγνιο, στο οποίο κατατίθεται ένα χρηματικό ποσό ενόψει της πιθανότητας επελεύσεως συγκεκριμένου γεγονότος. Το στοιχίμα προϋποθέτει ορισμένη γνώση στον συγκεκριμένο τομέα. Το παίγνιο αναθέτως ορίζεται ως μία δραστηριότητα στο πλαίσιο της οποίας κατατίθεται ορισμένο χρηματικό ποσό ενόψει της πραγματοποίησης ορισμένου γεγονότος, χωρίς να υφίσταται καμία γνώση στο συγκεκριμένο πεδίο. Για τον λόγο αυτό αποκλείεται το παίγνιο «τυχερό παίγνιο». Οι λαχειοφόρες αγορές αποτελούν μορφή τυχερού παιγνίου.

Ο συνολικός κύκλος εργασιών, δηλαδή το σύνολο των εισπραττομένων ποσών στον τομέα των νομίμως υφισταμένων παιγνίων, υπολογίστηκε σε κάτι περισσότερο από 45 δισεκατομμύρια ECU.

7. Από την έκθεση προκύπτει ότι υφίστανται μεγάλες διαφορές μεταξύ των αγορών των παιγνίων στα διάφορα κράτη μέλη.

Οι εθνικές διαφορές σήμαιναν, π.χ., ότι το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γαλλία είχαν στην αγορά παιγνίων ως προς τις ιπποδρομίες 55 % και 30 % αντιστοίχως επί της συνολικής αγοράς επί κοινοτικού επιπέδου, ενώ ο τομέας των λαχειοφόρων αγορών<sup>3</sup> — ως προς τις οποίες η έκθεση δεν περιέχει αριθμούς παρά μόνο για τις μεγάλες λαχειοφόρους αγορές επί εθνικού επιπέδου, ενώ αντιθέτως περιλαμβάνει αριθμούς σχετικά με στοιχήματα επί ποδοσφαιρικών και άλλων αθλητικών

συναντήσεων (toto/football pools) — κατανεμόταν στις εγχώριες αγορές ως εξής:

— Γερμανία	28,5 %
— Ισπανία	26,0 %
— Γαλλία	16,0 %
— Ιταλία	11,0 %
— Ηνωμένο Βασίλειο (προφανώς μόνο football pools)	6,0 %
— υπόλοιπα κράτη μέλη	12,5 %

8. Στην έκθεση τονίζεται επίσης ότι η αγορά των παιγνίων αποτελείται από εξαιρετικά διαφοροποιημένες εγχώριες αγορές και ότι αυτό απεικονίζει διαφορετικές εθνικές παραδόσεις και προτιμήσεις καθώς και διαφορετικές εθνικές νομοθετικές ρυθμίσεις<sup>4</sup>.

9. Στην έκθεση αναφέρεται ότι η αγορά στον τομέα των παιγνίων πρέπει επίσης να θεωρείται σήμερα ως σημαντική πηγή εσόδων για τα κράτη.

3 — Οι λαχειοφόροι αγορές χαρακτηρίζονται από το ότι τα παιζόμενα ποσά συγκεντρώνονται σε ένα ενιαίο σύνολο και ότι υφίσταται αναλογία μεγάλου κέρδους/χαμηλού παιζόμενου ποσού. Ο τομέας των λαχειοφόρων αγορών κυριαρχείται σήμερα από το lotto. Βασικό στοιχείο των λαχειοφόρων αγορών πολλαπλής κερώσεως — όπως γενικά λαχειοφόρων αγορών — αποτελεί η πώληση αριθμημένων λαχνών από τους οποίους κληρώνονται ένας ή περισσότεροι κερδίζοντες αριθμοί. Στις λαχειοφόρους αγορές πολλαπλής κληρώσεως συμμετέχουν οι παίχτες σε περισσότερες κληρώσεις (περές) με ένα λαχνό. Για κάθε λαχειοφόρο αγορά πολλαπλής κληρώσεως έχουν καθοριστεί συγκεκριμένοι κανόνες ως προς τον αριθμό των εκάστοτε κληρώσεων κατά σειρά. Απαιτούν και άλλες μορφές λαχειοφόρων αγορών. Μπορούν να αναφερθούν οι instant lotteries, δηλαδή λαχειοφόροι αγορές στις οποίες η «κλήρωση» γίνεται αμέσως, δηλαδή π.χ. οι παίχτες «ξύνοντας» τον λαχνό μπορούν αμέσως να δουν αν έχουν κερδίσει. Κατά την έκθεση, ο τομέας των λαχειοφόρων αγορών και παρόμοιων δραστηριοτήτων είχε ως εξής: «κλασιζέ» λαχειοφόροι αγορές 25 %, lotto 46 %, toto (στοιχήματα επί αθλητικών συναντήσεων) 22 % και instant lotteries 6 %.

4 — Βλ. την έκθεση, τόμος I, σ. 3.

Το γεγονός αυτό εμφανίζεται επίσης έντονα και στον τομέα των λαχειοφόρων αγορών. Από την έκθεση, καθώς εξάλλου και από παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως, προκύπτει ότι τα κράτη είτε προβλέπουν τη διάθεση των καθαρών εσόδων από τις λαχειοφόρους αγορές σ' αυτά τα ίδια (τα οποία έσοδα εισρέουν στα δημόσια ταμεία) είτε ριζίζουν ότι τα έσοδα χρησιμοποιούνται για κοινωφελείς σκοπούς (ενδεχομένως μετά την αφαίρεση από τα έσοδα των ποσών που καταβάλλονται ως φόροι στα δημόσια ταμεία). Σε ορισμένα κράτη μέλη οι κερδίζοντες πρέπει να καταβάλουν φόρο επί του ποσού που κέρδισαν. Σύμφωνα με τα προσκομισθέντα στοιχεία, δεν επιτρέπονται λαχειοφόροι αγορές επί εθνικού επιπέδου οι οποίες διοργανώνονται σε εμπορική βάση, δηλαδή από ιδιώτες που μπορούν οι ίδιοι να χρησιμοποιήσουν τα έσοδα.

Το ύψος του ποσού που αντιστοιχεί στο μέρος του συνολικού κύκλου εργασιών που πρέπει ως καθαρά έσοδα να εισέλθουν στα δημόσια ταμεία ή να χρησιμοποιηθούν για κοινωφελείς σκοπούς ποικίλλει σε ορισμένο βαθμό από κράτος μέλος σε κράτος μέλος. Εν πάση περιπτώσει, πάντως, πρόκειται για σχετικά μεγάλο μέρος του συνολικού κύκλου εργασιών, συνήθως μεταξύ 25 % και 40 %.

10. Καίτοι η βασική αρχή είναι η ίδια σε όλα τα κράτη μέλη — οι λαχειοφόροι αγορές απαγορεύονται, εκτός αν έχουν λάβει ειδική άδεια ή τηρούν ορισμένες γενικές προϋποθέσεις που καθορίζονται ειδικότερα για συνήθως επί τοπικού επιπέδου δραστηριότητες — υφίστανται σημαντικές διαφορές ως προς το σε ποιον δίνεται η άδεια. Όπως αναφέρθηκε, σε πολλά κράτη μέλη οι μεγάλες λαχειοφόροι αγορές επί εθνικού επιπέδου διοργανώνονται από το ίδιο το δημόσιο ή

από κρατικές εταιρίες. Οι λαχειοφόροι αγορές μπορούν επίσης να αποτελούν το αντικείμενο παραχωρήσεως σε εταιρίες τα καθήκοντα των οποίων συνίστανται στην ευθύνη διοργανώσεως των λαχειοφόρων αγορών επ' ονόματι του δημοσίου. Τέλος, σε ορισμένα κράτη μέλη υπάρχουν παραδείγματα περιπτώσεων κατά τις οποίες λαχειοφόροι αγορές μπορούν να διοργανώνονται επίσης επί εθνικού επιπέδου από φιλανθρωπικές οργανώσεις οι οποίες χρηματοδοτούν τις δραστηριότητές τους, μεταξύ άλλων, από τα καθαρά έσοδα που προκύπτουν από τις λαχειοφόρους αγορές που διοργανώνουν.

11. Από την έκθεση<sup>5</sup> της Επιτροπής προκύπτει ότι σε ορισμένη περιορισμένη — αλλά αναλόγως της τεχνικής εξέλιξως αυξανόμενη — έκταση πραγματοποιούνται πωλήσεις λαχνών πέραν των συνόρων. Πράγματι, υφίστανται πωλήσεις λαχνών από τις γερμανικές λαχειοφόρους αγορές πολλαπλής κληρώσεως προς το Βέλγιο, τη Δανία, την Ολλανδία και το Λουξεμβούργο. Στην έκθεση τονίζεται ότι η βρετανική αγορά είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα για αλλοδαπούς πωλητές λαχνών, δεδομένου ότι στη χώρα αυτή δεν υπήρχε μέχρι τώρα δυνατότητα συμμετοχής σε μεγάλες λαχειοφόρους αγορές. Θεωρείται ότι οι πέραν των συνόρων δραστηριότητες παιγνίων είναι «ένα αποτέλεσμα της αγοράς», δεδομένου ότι αυτό που αποτελεί κίνητρο για τους καταναλωτές είναι πρωτίστως και κυρίως το μέγεθος των κερδών.

12. Η βρετανική αγορά στον τομέα των λαχειοφόρων αγορών διέφερε μέχρι σήμερα από τις αντίστοιχες αγορές των άλλων κρατών μελών.

5 — Τόμος I, σ. 3 και 18.

Η βρετανική νομοθεσία περιέχει γενική απαγόρευση διοργανώσεων λαχειοφόρων αγορών. Η απαγόρευση αυτή προβλέπει εξαίρεση μόνο όσον αφορά ορισμένες συγκεκριμένες τοπικές λαχειοφόρους αγορές που διοργανώνονται είτε από τους δήμους είτε από λοιπές οργανώσεις και λοιπούς φορείς, όπου τα καθαρά έσοδα διατίθενται για κοινωνικά σκοπούς (good causes).

Μία συνέπεια από αυτό είναι ότι δεν είναι δυνατή η διοργάνωση λαχειοφόρων αγορών επί εθνικού επιπέδου και ότι έχουν απαγορευθεί οι αγορές λαχνών και η εμπορία αλλοδαπών λαχειοφόρων αγορών<sup>6</sup>.

13. Αυτή η νομική κατάσταση, η οποία ίσχυε κατά τον χρόνο των υπό κρίση περιστατικών και η οποία έχει σημασία για την παρούσα υπόθεση (Απρίλιος 1990), τροποποιήθηκε ήδη σε ουσιώδη σημεία. Βάσει μιας «λευκής βίβλου» τον Μάρτιο του 1992<sup>7</sup> θεσπίστηκε στις 21 Οκτωβρίου 1993 ένας νόμος περί ιδρύσεως εθνικής λαχειοφόρου αγοράς (National Lottery etc. Act 1993), η οποία θα διοργανώνεται από έναν ανάδοχο υπό τον έλεγχο του δημοσίου και της οποίας τα καθαρά έσοδα θα διατίθενται για κοινωνικά σκοπούς. Η νομοθεσία αυτή τροποποιήθηκε εξάλλου και προβλέπει ήδη ότι επιτρέπεται η εισαγωγή λαχνών από λαχειοφόρους αγορές άλλων κρατών μελών, αλλ' εξακολουθεί να υφίσταται εν πάση περιπτώσει απαγόρευση ορισμένων μορφών πώλησης λαχνών (promotion) αλλοδαπών λαχειοφόρων αγορών.

6 — Η Βρετανική Κυβέρνηση διευκρίνισε κατά την επ' ακροατηρίου σύζητηση ότι δεν απαγορεύεται στους ιδιώτες να αγοράζουν λαχνούς για δική τους χρήση και να τους εισάγουν στο Ηνωμένο Βασίλειο.

7 — A National Lottery — Raising Money for Good Causes, Cm 1861, London, March 1992.

Από τη λευκή βίβλο προκύπτει ότι οι τροποποιήσεις αυτές πρέπει, μεταξύ άλλων, να θεωρούνται υπό το πρίσμα της τεχνικής εξέλιξης η οποία, αφενός μεν, διευκολύνει σε ευρεία έκταση δραστηριότητες λαχειοφόρων αγορών πέραν των συνόρων, αφετέρου δε, καθιστά δυσχερή τη διατήρηση της απαγορεύσεως τέτοιου είδους δραστηριοτήτων<sup>8</sup>.

*Τα περιστατικά στα οποία αναφέρεται το προδικαστικό ερώτημα και το περιεχόμενο του ερωτήματος αυτού*

14. Ο Gerhart Schindler, ο οποίος μαζί με τον αδελφό του Jörg ασκούν αυτοτελώς τις δραστηριότητες του πράκτορα για τη Λαχειοφόρο Αγορά Πολλαπλών Κληρώσεων της Νότιας Γερμανίας, απέστειλε το 1990 μαζικά από τις Κάτω Χώρες περίπου 20 000 επιστολές ατομικές σε ιδιώτες που κατοκούν στο Ηνωμένο Βασίλειο. Κάθε φάκελος περιείχε μία επιστολή που προσκαλούσε τον παραλήπτη να συμμετάσχει στην 87η Λαχειοφόρο Αγορά Πολλαπλών Κληρώσεων της Νότιας Γερμανίας, έντυπα παραγγελίας και ένα

8 — Στη λευκή βίβλο εκάθενται τα εξής:

«8. Τελευταία αναγνωρίθηκαν και πάλι οι συζητήσεις για τη δημιουργία εθνικής λαχειοφόρου αγοράς από ορισμένες επιφυλάξεις σχετικά με ενδεχόμενα αποτελέσματα από λαχειοφόρους αγορές άλλων κοινοτικών χωρών μετά την εφαρμογή της ενιαίας αγοράς την 1η Ιανουαρίου 1993 (...)

9. Καίτοι η απαγόρευση που αφορά αλλοδαπές λαχειοφόρους αγορές διατηρείται στη νομοθεσία, η Κυβέρνηση παραδέχεται πάντως ότι η διατήρηση της απαγορεύσεως στην πράξη θα δημιουργεί όλο και περισσότερες δυσκολίες. Εφόσον δεν υφίσταται εθνική λαχειοφόρος αγορά, το Ηνωμένο Βασίλειο θα εξακολουθεί να αποτελεί ενδιαφέρουσα αγορά για λαχειοφόρους αγορές από άλλες χώρες τόσο εντός όσο και εκτός της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

10. Είναι χωρίς αμφιβολία αληθές ότι η σύγχρονη τεχνολογία θα καθιστά όλο και περισσότερο δύσκολη την παραμύδιαση του κοινού να βλέπει διαφημίσεις ή να συμμετέχει σε αλλοδαπές λαχειοφόρους αγορές (...). Πολλοί αλλοδαποί σταθμοί εκπομπών είναι προσατοί μέσω δορυφορικών τηλεοράσεων. Φτηνές τηλεφωνικές συνδιαλέξεις και νέες μορφές πληρωμής μπορούν με τον καιρό να καταστήσουν το ίδιο εύκολη τη συμμετοχή σε μία αλλοδαπή λαχειοφόρο αγορά όπως μια τηλεφωνική συνδιάλεξη. Το βρετανικό κοινό θα μπορεί επομένως να συμμετέχει σε λαχειοφόρους αγορές, από τις οποίες οι ημεδαποί άλλων χωρών αποκομίζουν οφέλη, όχι όμως και το ίδιο.»

φάκελο απαντήσεως στον οποίο ήταν τυπωμένη μία διεύθυνση στις Κάτω Χώρες<sup>9</sup>.

15. Οι βρετανικές τελωνειακές αρχές κατέσχεσαν όλες τις επιστολές και τα έντυπα παραγγελίας με την αιτιολογία ότι το υλικό είχε εισαχθεί στο Ηνωμένο Βασίλειο κατά παράβαση των ισχυουσών διατάξεων. Οι βρετανικές αρχές προσέφυγαν ενώπιον του αρμόδιου δικαστήριου κατά των αδελφών Schindler, ζητώντας να αναγνωρισθεί η νομιμότητα της κατασχέσεως κατά της οποίας οι δύο αδελφοί είχαν ασκήσει ανακοπή.

16. Το High Court of Justice, Queen's Bench Division, υπέβαλε, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης, έξι προδικαστικά ερωτήματα.

9 — Η Λαχειοφόρος Αγορά Πολλαπλών Κληρώσεων της Νότιας Γερμανίας, η οποία αποτελεί φορέα δημοσίου δικαίου, ιδρύθηκε από τα τέσσερα ομόσπονδα κράτη της Βαυαρίας, της Έσσης, της Βάδης-Βυρτεμβέργης και της Ρηνανίας-Παλατινάτου και έχει ετήσιο κύκλο εργασιών περίπου 700 εκατομμύρια γερμανικών μάρκων (DM). Η διεύθυνση της λαχειοφόρου αγοράς ελέγχεται από μία κρατική επιτροπή λαχειοφόρων αγορών η οποία εγκρίνει τόσο τον προϋπολογισμό όσο και τους ετήσιους λογαριασμούς. Οι πράκτορες της λαχειοφόρου αγοράς, οι οποίοι πρέπει να πληρούν ορισμένες συγκεκριμένες προϋποθέσεις από απόψεις επαγγελματικών και ατομικών προσόντων, προσλαμβάνονται για προώθηση των πωλήσεων της λαχειοφόρου αγοράς, αλλά δεν επιτρέπεται, σύμφωνα με τους κανόνες της Λαχειοφόρου Αγοράς Πολλαπλών Κληρώσεων της Νότιας Γερμανίας, να διαθέτουν λαχνούς της λαχειοφόρου αγοράς σε χώρες που αυτό απαγορεύεται. Οι εν λόγω πράκτορες εισπράττουν προμήθεια ανά πωλούμενο λαχνό.

Η Λαχειοφόρος Αγορά Πολλαπλών Κληρώσεων της Νότιας Γερμανίας είναι μία λαχειοφόρος αγορά όπου οι συμμετέχοντες αγοράζουν πλήρη λαχνό ή τμήματα λαχνού που συμμετέχουν σε πολλές κληρώσεις σε κάθε σειρά. Πραγματοποιούνται δύο λαχειοφόροι αγορές ετησίως. Κάθε λαχειοφόρος αγορά διαρκεί 26 εβδομάδες. Οι κληρώσεις κατανέμονται σε έξι σειρές, όπου στις σειρές 1 έως 5 πραγματοποιούνται τέσσερις κληρώσεις σε κάθε σειρά, στην δε σειρά 6 πραγματοποιούνται έξι κληρώσεις. Στην πράξη πραγματοποιείται μία κληρώση κάθε βδομάδα σ' όλο το έτος. Οι λαχοί εκδίδονται για κάθε συγκεκριμένη σειρά. Η τελευταία σειρά περιέχει τα μεγαλύτερα κέρδη. Το μέγιστο κέρδος της λαχειοφόρου αγοράς για την οποία πρόκειται στην κύρια δίκη ανερχόταν σε 4 εκατομμύρια DM. Η έλεξη που ασκεί η λαχειοφόρος αγορά διαδοχικών κληρώσεων οφείλεται εν μέρει στο πολύ μεγάλο κέρδος του πρώτου λαχνού και εν μέρει στη σχετικά μεγάλη πιθανότητα ανατίσεως του ποσού που διατέθηκε για τον λαχνό. Βλ., εξάλλου, τα σημεία 34 έως 38 της Διατάξεως περί παραπομπής και την έκθεση της Επιτροπής, τόμος II, σ. 93.

Με το πρώτο και το τέταρτο ερώτημα ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί αν λαχνοί ή διαφημίσεις για λαχειοφόρο αγορά, που διοργανώνεται νόμιμα σε άλλο κράτος μέλος, αποτελούν εμπορεύματα κατά το άρθρο 30 ή αν η πώληση λαχνών ή η αποστολή διαφημίσεων για μία τέτοια λαχειοφόρο αγορά συνιστά παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια του άρθρου 59.

Με το δεύτερο και πέμπτο ερώτημα ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί αν εφαρμόζεται το άρθρο 30 ή το άρθρο 59 «στην απαγόρευση εκ μέρους του Ηνωμένου Βασιλείου της εισαγωγής λαχνών ή διαφημίσεων για μεγάλες λαχειοφόρους αγορές, ενόψει του ότι οι περιορισμοί που επιβάλλει η νομοθεσία του Ηνωμένου Βασιλείου επί της οργάνωσης τέτοιων λαχειοφόρων αγορών εντός του Ηνωμένου Βασιλείου εφαρμόζεται χωρίς διακρίσεις λόγω ιθαγενείας και ανεξαρτήτως του αν η λαχειοφόρος αγορά οργανώνεται εντός ή εκτός του Ηνωμένου Βασιλείου».

Με το τρίτο και το έκτο ερώτημα ζητείται από το Δικαστήριο, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, να αποφανθεί αν «αποτελεί μέριμνα του Ηνωμένου Βασιλείου σχετικά με τον περιορισμό των λαχειοφόρων αγορών για λόγους κοινωνικής πολιτικής και προλήψεως της απάτης βάσιμους λόγους κυβερνητικής πολιτικής και δημόσιας ηθικής δικαιολογούνται, υπό τις παρούσες περιστάσεις, τους επιδικούς περιορισμούς, ή κατά το άρθρο 36 ή κατά το άρθρο 56 σε συνδυασμό με το άρθρο 66 ή κατ' άλλη διάταξη».

17. Οι παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως καθιστούν αναγκαία την εξέταση των ακόλουθων ζητημάτων:

— Κατά πόσο η ίδρυση και διοργάνωση λαχειοφόρων αγορών αποτελεί «οικονομική δραστηριότητα» που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης;

— Οι λαχνοί και το σχετικό διαφημιστικό υλικό αποτελούν εμπορεύματα κατά την έννοια του άρθρου 30 ή παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια του άρθρου 59;

— Συνιστά δυσμενή διάκριση η απαγόρευση εισαγωγής;

— Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, υφίσταται περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και υπηρεσιών που καταρχήν αντίκειται προς τη Συνθήκη;

— Μπορούν οι λόγοι που προβάλλονται να δικαιολογούν έναν τέτοιο περιορισμό;

— Ο περιορισμός αυτός είναι ενδεχομένως αναγκαίος και ανάλογος προς τον επιδιωκόμενο σκοπό;

*Ως προς το ζήτημα αν οι δραστηριότητες των λαχειοφόρων αγορών εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης*

18. Ορισμένα κράτη μέλη υποστήριξαν ότι οι δραστηριότητες των λαχειοφόρων αγορών είτε εξέρχονται του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης είτε εν πάση περιπτώσει δεν διέπονται από τους κανόνες περί ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών. Ορισμένα από αυτά τα κράτη μέλη περιόρισαν πάντως την άποψη αυτή μόνο στις δραστηριότητες λαχειοφόρων αγορών που μπορούν να χαρακτηριστούν ως δραστηριότητες παροχής υπηρεσιών δημοσίου φορέα.

19. Το βασικό και σύνηθες επιχείρημα για την άποψη αυτή είναι ότι η Συνθήκη εφαρμόζεται μόνο σε οικονομικές δραστηριότητες που αφορούν την πραγματοποίηση των σκοπών που ορίζονται στο άρθρο 2 της Συνθήκης και ότι οι δραστηριότητες των λαχειοφόρων αγορών δεν συνιστούν τέτοιου είδους οικονομικές δραστηριότητες. Εν προκειμένω, αναφέρονται, μεταξύ άλλων, στη νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία μη οικονομικές δραστηριότητες δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης, ειδικότερα δε στις αποφάσεις επί των υποθέσεων *Walrave και Donna*<sup>10</sup>, με τις οποίες το Δικαστήριο δέχτηκε ότι ορισμένες αθλητικές δραστηριότητες δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης λόγω του μη οικονομικού τους χαρακτήρα. Περαιτέρω, αναφέρονται στο άρθρο 58 της Συνθήκης, κατά το οποίο η Συνθήκη ισχύει μόνο για εταιρίες που επιδιώκουν κερδοσκοπικό σκοπό, καθώς και στο ότι

<sup>10</sup> — Αποφάσεις της 12ης Δεκεμβρίου 1974 στην υπόθεση 36/74, *Walrave* (SmI. 1974, σ. 1405, και της 14ης Ιουλίου 1976 στην υπόθεση 13/76, *Dona* (SmI. 1976, σ. 1333).

από τον κατά τη Συνθήκη ορισμό της παροχής υπηρεσιών προκύπτει ότι πρόκειται για παροχή υπηρεσιών που συνήθως πραγματοποιείται αντί αμοιβής (βλ. άρθρο 60).

Υποστηρίζεται επίσης ότι η άποψη αυτή μπορεί να στηριχθεί στο γεγονός ότι οι δραστηριότητες παιγνίων είναι καταρχήν παράνομες σε όλα τα κράτη μέλη και ότι οι απαιτήσεις από παίγνια δεν επιδέχονται εκτέλεση, δεδομένου ότι οι συμφωνίες στις οποίες στηρίζονται θεωρούνται άκυρες. Υπογραμμίζεται ότι οι συμφωνίες αυτές αποτελούν απειλή για τη δημόσια τάξη και ότι με αυτές δεν επιδιώκεται κανένας άξιος προστασίας σκοπός. Έρεισμα αντλείται επίσης από το γεγονός ότι οι δραστηριότητες παιγνίων σε ορισμένα κράτη μέλη, εν πάση δε περιπτώσει στη Γερμανία, θεωρούνται ότι διέπονται από το δημόσιο δίκαιο.

20. Θεωρώ ότι η άποψη αυτή δεν ευσταθεί. Από το γεγονός που υπογραμμίζουν τα κράτη μέλη προκύπτει ότι οι δραστηριότητες παιγνίων κατέχουν από κοινωνική άποψη ιδιαίτερη θέση σε σχέση με τις περισσότερες συνήθειες οικονομικές δραστηριότητες. Πρόκειται για τα στοιχεία τα οποία ασφαλώς είναι σημαντικά για την αξιολόγηση των κανόνων της Συνθήκης που αφορούν τον τομέα αυτόν, αλλά δεν σημαίνουν όμως ότι η ίδια η Συνθήκη ή οι διατάξεις της Συνθήκης περί παροχής υπηρεσιών δεν εφαρμόζονται καταρχήν εν προκειμένω.

21. Στις διατάξεις της Συνθήκης — όπως έχουν ερμηνευθεί από το Δικαστήριο<sup>11</sup> — δεν ανευρίσκεται κανένα έρεισμα για να προσδοθεί στη Συνθήκη στενότερο πεδίο εφαρμογής. Από τα στοιχεία της υποθέσεως προκύπτει σαφώς ότι η οικονομική σημασία των δραστηριοτήτων παιγνίων — συμπεριλαμβανομένων των δραστηριοτήτων των λαχειοφόρων αγορών — είναι μεγάλη σε όλα τα κράτη μέλη. Πρόκειται για μία τελείως ιδιόζουσα μορφή οικονομικών δραστηριοτήτων δηλαδή ότι, εν πάση περιπτώσει όσον αφορά τις δραστηριότητες των λαχειοφόρων αγορών, τα καθαρά έσοδα που απομένουν, μετά την καταβολή των συχνά σημαντικών φόρων που αφορούν τη διενέργεια και τα κέρδη της λαχειοφόρου αγοράς, είτε εισρέουν στα δημόσια ταμεία είτε χρησιμοποιούνται για κοινωνικές σκοπούς. Αυτό δεν συνεπάγεται εντούτοις ότι οι δραστηριότητες αυτές εξέρχονται του

11 — Εν προκειμένω, μπορούν να αναφερθούν οι αποφάσεις της 5ης Οκτωβρίου 1988 στην υπόθεση 196/87, *Sieymann* (Συλλογή 1988, σ. 6159), σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης σε θρησκευτικά σωματεία που ασκούν οικονομικές δραστηριότητες, της 2ας Φεβρουαρίου 1989 στην υπόθεση 186/87, *Cowan* (Συλλογή 1989, σ. 195), σχετικά με την εφαρμογή της Συνθήκης ως προς εθνικές διατάξεις περί αποζημιώσεως θυμάτων βιαιοπραγίας, και της 4ης Οκτωβρίου 1991 στην υπόθεση C-159/90, *Grogan* (Συλλογή 1991, σ. 1-4685), σχετικά με την εφαρμογή της Συνθήκης ως προς την παροχή πληροφοριών για εκουσία ύμβλωση. Εν προκειμένω, μπορεί να αναφερθεί η υπόθεση C-272/91, *Επιτροπή κατά Ιταλίας*, στην οποία το Δικαστήριο πρέπει να αποφανθεί επί της νομιμότητας, σύμφωνα με τη Συνθήκη και την οδηγία 77/62/ΕΟΚ του Συμβουλίου, περί συμβάσεων δημοσίων έργων και προμηθειών, στην Ιταλία μιας προκηυέσεως σχετικά με την υποβολή προσφορών για την ανάθεση ενός συστήματος αυτοματοποιήσεως των ιταλικών στοιχημάτων επί αθλητικών συναντήσεων. Η Ιταλική Κυβέρνηση προβάλλει ότι η προκήρυξη για την υποβολή προσφορών αφορά την απευθείας ανάθεση διοργανώσεως στοιχημάτων επί αθλητικών συναντήσεων και ότι επομένως εμπίπτει στα άρθρα 55 και 66 της Συνθήκης. Στην αλληλουχία της παρουσίας υποθέσεως αξίζει να σημειωθεί ότι ούτε η Κυβέρνηση ούτε η Επιτροπή θεώρησαν ότι υφίσταται λόγος να εξετασθεί αν η διενέργεια στοιχημάτων επί αθλητικών συναντήσεων εμπίπτει υπό τις διατάξεις της Συνθήκης. Στις προτάσεις μου της 14ης Ιουλίου 1993 επί της υποθέσεως αυτής δεν δέχτηκα ότι η προκήρυξη αφορά έσοδους για τη διενέργεια τέτοιων στοιχημάτων, δεδομένου ότι, κατά τη γνώμη μου, πρόκειται για προκήρυξη για τη σύνταξη συμβάσεως προς τον σκοπό παροχής υπηρεσιών και παραδόσεως αγαθών στη δημόσια διοίκηση ενόψει διεργασιών από αυτή τον εν λόγω στοιχημάτων. Αν το Δικαστήριο υιοθετήσει αυτή την άποψη, το ζήτημα αν τα εν λόγω στοιχηματα, αυτά καθ' αυτά, εμπίπτουν σε διατάξεις της Συνθήκης δεν θα έχει άμεση σημασία για την παρούσα υπόθεση.



πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης. Ακόμη και οι δραστηριότητες αυτές αποτελούν οικονομικές δραστηριότητες κατά την έννοια της Συνθήκης. Οι σχετικές πράξεις — η συμμετοχή στη λαχειοφόρο αγορά με την επακόλουθη δυνατότητα κέρδους — διενεργούνται αντί πληρωμής, τα δε έσοδα που προκύπτουν από τις δραστηριότητες, είναι οικονομικού χαρακτήρα ανεξαρτήτως της χρησιμοποίησής των. Από το άρθρο 90 της Συνθήκης προκύπτει ότι η Συνθήκη εφαρμόζεται επίσης και σε δημόσιες επιχειρήσεις ή σε επιχειρήσεις στις οποίες χορηγούνται ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα, μεταξύ των οποίων επιχειρήσεις που έχουν τον χαρακτήρα δημοσιονομικού μονοπωλίου.

22. Δεν προβλήθηκαν σοβαροί λόγοι για τους οποίους οι δραστηριότητες παιγνίων, μεταξύ των οποίων οι δραστηριότητες των λαχειοφόρων αγορών, δεν πρέπει καταρχήν να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης<sup>12</sup>. Νομίζω, π.χ., ότι είναι προφανές ότι τα κράτη μέλη, στο μέτρο που επιτρέπουν δραστηριότητες παιγνίων, οφείλουν να τηρούν την κατά τη Συνθήκη θεμελιώδη απαγόρευση της άνισης μεταχείρισεως λόγω ιθαγένειας.

23. Σε σχέση με το ζήτημα του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης αναφέρθηκε η οδηγία 75/368/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 1975, ο τίτλος της οποίας είναι «περί των μέτρων που προορίζονται να διευκολύνουν την πραγματική άσκηση του δικαιώματος εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών για διάφορες δραστηριότητες (πρώην [ex] κλάση 01 έως κλάση 85 ΔΤΤΒ)», και ιδίως περί των μεταβατικών μέτρων για τις δραστηριότητες

αυτές»<sup>13</sup>. Η οδηγία αυτή — μία από τις αποκαλούμενες μεταβατικές οδηγίες — ισχύει, μεταξύ άλλων, για λαχειοφόρους αγORES που, σε ορισμένα κράτη μέλη, μπορούν να διοργανώνονται από ιδιώτες αλλά δεν εκτείνεται στις σχετικές δραστηριότητες που ασκούνται από δημόσια όργανα (παροχή δημοσίων υπηρεσιών)<sup>14</sup>. Εν πάση περιπτώσει, από την οδηγία αυτή μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι αυτές καθ' εαυτές οι δραστηριότητες λαχειοφόρων αγορών δεν εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης. Όσον αφορά λαχειοφόρους αγORES που διοργανώνονται από δημόσιους οργανισμούς, δεν μπορεί να συναχθεί παρά το ότι το Συμβούλιο δεν θεώρησε σκόπιμο να ισχύουν οι διατάξεις της οδηγίας γι' αυτού του είδους τις λαχειοφόρους αγORES.

*Ως προς το αν η διαφορά της κύριας δίκης αφορά εμπορεύματα ή παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια της Συνθήκης (ερωτήματα 1 και 4)*

24. Όπως εκτέθηκε, το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί επί του ζητήματος πώς πρέπει να χαρακτηριστούν ορισμένες πράξεις σε σχέση με τις δραστηριότητες λαχειοφόρων αγορών αναφορικά με τις κατά τη Συνθήκη έννοιες των εμπορευμάτων και της παροχής υπηρεσιών.

Ο χαρακτηρισμός αυτός είναι εν πάση περιπτώσει αναγκαίος από πλευράς Συνθήκης καιτοι, εν πάση περιπτώσει, είναι από ορισμένη άποψη ορθό, όπως ανα-

13 — ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 214.

14 — Από το προοίμιο προκύπτει ότι «οι δραστηριότητες οι σχετικές με λαχεία και οι ανάλογες δραστηριότητες που εξαρτώνται από την ομάδα 859 ΔΤΤΒ υπάγονται συχνά στον τομέα των δημοσίων υπηρεσιών, είτε άμεσα, είτε με τη μεσολάβηση δημοσίων οργανισμών, ή απαγορεύονται και ότι, επομένως, ορισμένος αριθμός των δραστηριοτήτων αυτών δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας, ότι, εντούτοις, οι δραστηριότητες αυτές δύνανται να ασκηθούν από ιδιωτικούς φορείς σε ορισμένα κράτη μέλη και πρέπει να συμπεριληφθούν στην εν λόγω οδηγία».

12 — Δεν μπορεί να δοθεί ιδιαίτερη σημασία στην άποψη ότι οι εν λόγω δραστηριότητες σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη δεν θεωρούνται ως οικονομικές δραστηριότητες ιδιωτικού χαρακτήρα. Η οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής της Συνθήκης πρέπει καθ' ανάγκη να γίνεται βάσει αυτοτελών ερμηνείας της Συνθήκης η οποία δεν μπορεί να εξαρτάται από τους ορισμούς που ισχύουν σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη.

φέρουν ορισμένα από τα κράτη μέλη με τις παρατηρήσεις τους, ότι δεν έχει αποφασιστική σημασία, προκειμένου να κριθεί η νομιμότητα των επίμαχων βρετανικών διατάξεων, αν η σχετική κρίση συνάγεται βάσει των διατάξεων της Συνθήκης που αφορούν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων ή των διατάξεων της Συνθήκης που αφορούν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (βλ. κατωτέρω, σημείο 56).

25. Ο χαρακτηρισμός αυτός δεν νομίζω ότι δημιουργεί σοβαρές δυσκολίες.

26. Δεν αμφισβητείται εν προκειμένω ότι αυτές καθ' εαυτές οι δραστηριότητες λαχειοφόρων αγορών συνιστούν παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια της Συνθήκης. Αυτό προφανώς είναι αναμφισβήτητο. Εξάλλου, λαμβάνεται ως δεδομένο στην οδηγία που εκτίθεται στο σημείο 23.

Μόνοι οι αδελφοί Schindler υποστηρίζουν ότι οι λαχνοί πρέπει να θεωρούνται ως εμπόρευμα κατά την έννοια της Συνθήκης και ότι το διαφημιστικό υλικό που αφορά την πώληση λαχμών εμπίπτει στις διατάξεις της Συνθήκης περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

Τα κράτη μέλη, τα οποία εξέφεραν γνώμη επί του ζητήματος, καθώς και η Επιτροπή συμφωνούν ότι οι εν προκειμένω πράξεις που συνδέονται με δραστηριότητες λαχειοφόρων αγορών πρέπει να θεωρηθούν ότι αποτελούν μέρος των υπηρεσιών που παρέχονται στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων αυτών.

27. Νομίζω ότι χωρίς αμφιβολία η άποψη αυτή είναι ορθή. Δεν υπάρχει κανένας ιδιαίτερος λόγος για να θεωρηθούν οι λαχνοί ως εμπορεύματα. Αποτελούν απόδειξη ότι ο κάτοχος του λαχνού έχει πληρώσει για να έχει το δικαίωμα συμμετοχής στην κλήρωση, δηλαδή έχει πληρώσει για την πιθανότητα που έχει να κερδίσει στη σχετική κλήρωση. Η αγορά ενός λαχνού αντιστοιχεί εν προκειμένω προς την υπογραφή συμβάσεως ασφαλίσεως ή την καταβολή τιμήματος για την υπηρεσία μεταφοράς προσώπου, όπου τα αποδεικτικά που εκδίδει ο παρέχων την υπηρεσία για την αγορά της υπηρεσίας — το ασφαλιστήριο συμβόλαιο και το εισιτήριο — δεν αποτελούν εμπορεύματα κατά την έννοια της Συνθήκης. Οι πραγματικές και νομικές διαφορές, που μπορούν να υφίστανται ως προς τον εμπορεύσιμο χαρακτήρα των τίτλων αυτών, δεν έχουν σημασία εν προκειμένω.

28. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι διαφημιστικό υλικό που αφορά πώληση εμπορευμάτων θεωρείται βάσει των διατάξεων της Συνθήκης εμπόρευμα<sup>15</sup>. Νομίζω ότι αναμφισβήτητα το διαφημιστικό υλικό, όσον αφορά παροχή υπηρεσιών, πρέπει να θεωρείται υπό το πρίσμα των διατάξεων της Συνθήκης περί παροχής υπηρεσιών.

29. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι οι δραστηριότητες λαχειοφόρων αγορών και οι σχετικές με αυτές πράξεις, μεταξύ των οποίων η πώληση λαχμών και η σχετική

15 — Βλ. την απόφαση του Δικαστηρίου της 7ης Μαρτίου 1990, C-362/88, GB-INNO (Συλλογή 1990, σ. I-667).

διαφήμιση, αποτελούν παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια της Συνθήκης και ότι οι εθνικές διατάξεις που ρυθμίζουν τις δραστηριότητες αυτές εμπίπτουν στις διατάξεις της Συνθήκης περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

*Ως προς το ζήτημα αν τα κράτη μέλη έχουν εξουσία να ρυθμίζουν τις δραστηριότητες των λαχειοφόρων αγορών*

30. Επί κοινοτικού επιπέδου δεν έχουν θεσπιστεί διατάξεις για τις δραστηριότητες των λαχειοφόρων αγορών ή άλλες δραστηριότητες παιγνίων που έχουν σημασία στην παρούσα αλληλουχία. Η προαναφερθείσα οδηγία 75/368/ΕΟΚ περί θεσπίσεως μεταβατικών μέτρων επιβάλλει απλώς στα κράτη μέλη το περιορισμένο καθήκον να δέχονται τις προβλεπόμενες αποδείξεις σχετικά με την εντιμότητα και άλλες ιδιότητες που έχουν σχέση με αλλοδαπές επιχειρήσεις, οι δε εν προκειμένω υποχρεώσεις τους είναι εξάλλου περιορισμένες όσον αφορά λαχειοφόρους αγορές που διοργανώνονται από ιδιώτες.

Κατά τη διαδικασία διευκρινίστηκε ότι η Επιτροπή είχε ανακοινώσει στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ότι ενόψει της αρχής της επικουρικότητας — όπως αυτή εκφράζεται στο νέο άρθρο 3 Β, το οποίο προστέθηκε στη Συνθήκη ΕΚ με τη Συνθήκη για την

Ένωση — αποφάσισε να μην υποβάλει πρόταση για τη θέσπιση κοινοτικών κανόνων στον τομέα αυτό<sup>16</sup>.

31. Είναι αναμφισβήτητο ότι τα κράτη μέλη έχουν προβεί σε δραστικές και σχετικώς αυστηρές ρυθμίσεις στον εν λόγω τομέα.

Το ζήτημα δεν είναι αν τα κράτη μέλη μπορούν να προβούν σε τέτοιου είδους ρυθμίσεις. Η Συνθήκη δεν θίγει την καταρχήν αρμοδιότητα των κρατών μελών για τη θέσπιση διατάξεων περί προσβάσεως σε επάγγελμα και την άσκησή του. Το ζήτημα είναι απλώς ποιοι περιορισμοί μπορούν να συναχθούν από τις διατάξεις της Συνθήκης ως προς την κανονιστική αρμοδιότητα των κρατών μελών στον τομέα αυτόν.

32. Η παρούσα υπόθεση αφορά, όπως εκτέθηκε, την εν προκειμένω σημασία των διατάξεων της Συνθήκης που αφορούν την παροχή υπηρεσιών. Εντούτοις, μπορεί να είναι χρήσιμο — στο πλαίσιο της εξετάσεως των κανόνων περί παροχής υπηρεσιών — να διατυπωθούν μερικές γενικότερες σκέψεις ως προς τη γενική αρμοδιότητα των κρατών μελών να προβαίνουν σε ρυθμίσεις σχετικά με την ανάληψη και την άσκηση δραστηριοτήτων λαχειοφόρων αγορών.

16 — Βλ. τα συμπεράσματα της προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου της 11ης και 12ης Δεκεμβρίου 1992, προσθήκη 2 στο τμήμα Α: «Επικουρικότητα — Παραδείγματα επανεξέτασης προτάσεων που εκκρεμούν και νομοθεσιών τμημάτων που ισχύουν», *Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* αριθ. 12, 1992.

33. Η βασική σκέψη σε όλα τα κράτη μέλη είναι, όπως εκτέθηκε, ότι απαγορεύονται οι δραστηριότητες παιγνίων και ότι η νομική αυτή κατάσταση δεν αντίκειται ασφαλώς στη Συνθήκη. Στην πράξη, εντούτοις, επιτρέπονται ορισμένες μορφές δραστηριοτήτων παιγνίων σε όλα τα κράτη μέλη υπό ορισμένες συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Μεταξύ των κρατών μελών υπάρχουν σημαντικότερες διαφορές, όσον αφορά τις επιτρεπόμενες μορφές παιγνίων και τις προϋποθέσεις που ισχύουν για την παροχή σχετικής άδειας. Αυτό έχει ως συνέπεια, ότι μία μορφή δραστηριοτήτων παιγνίων μπορεί να απαγορεύεται σε ένα κράτος μέλος και να επιτρέπεται σε άλλο.

34. Όταν επιτρέπονται οι δραστηριότητες παιγνίων, τα κράτη μέλη μπορούν αναμφισβήτητα να θεσπίζουν διατάξεις ως προς τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται για να είναι δυνατή η άσκηση των δραστηριοτήτων αυτών καθώς και ως προς τον τρόπο ασκήσεώς τους, προκειμένου να εξασφαλίζεται ότι οι δραστηριότητες αυτές δεν ασκούνται καταχρηστικώς προς βλάβη ατομικώς του συμμετέχοντος στο παίγνιο, καθώς και της κοινωνίας στο σύνολό της.

Μπορεί να υπάρχουν διαφορές ως προς την αυστηρότητα και την έκταση της προστασίας από καταχρήσεις την οποία διασφαλίζει η νομοθεσία κάθε χώρας.

35. Από την πρακτική προκύπτει ότι συχνά στα κράτη μέλη, και, στον τομέα των λαχειοφόρων αγορών, σε όλες τις σοβαρές

περιπτώσεις<sup>17</sup>, προβλέπεται υποχρεωτικώς ότι τα έσοδα από τις εν λόγω δραστηριότητες καταβάλλονται στο δημόσιο ταμείο ή χρησιμοποιούνται για κοινωφελείς σκοπούς. Τα κράτη μέλη πρέπει να μπορούν να επιβάλλουν την υποχρέωση αυτή.

36. Από την πρακτική προκύπτει επίσης ότι τα κράτη μέλη, στα οποία επιτρέπονται λαχειοφόροι αγορές, τις αγορές αυτές διαχειρίζεται γενικώς, όσον αφορά τις μεγάλες λαχειοφόρους αγορές, η ίδια η δημόσια αρχή ή ένας φορέας υπό την επίβλεψή της. Αυτό συμβαίνει προφανώς επειδή θεωρείται ότι αποτελεί ενδεδειγμένο τρόπο για την αποφυγή καταχρήσεων και επειδή θεωρείται φυσικό να περιέρχονται τα έσοδα στο δημόσιο ταμείο ή να διατίθενται για κοινωφελείς σκοπούς.

37. Τέλος, από την πρακτική προκύπτει ότι τα κράτη μέλη εν πάση περιπτώσει ρυθμίζουν σε ορισμένη έκταση τις δραστηριότητες των λαχειοφόρων αγορών κατά τρόπο ώστε να περιορίζεται η «προσφορά». Ο σκοπός συνίσταται προφανώς στην προστασία των καταναλωτών από τους κινδύνους που μπορεί να συνεπάγεται για το άτομο η υπερβολική συμμετοχή στα τυχερά παίγνια (πάθος του παιγνιδιού) και τα μέτρα συνίστανται ιδίως στον περιορισμό του αριθμού των επιχειρήσεων που μπορούν να ασκούν δραστηριότητες λαχειοφόρων

17 — Υπάρχουν πάντως παραδείγματα στις εθνικές νομοθεσίες ότι τα έσοδα από ορισμένες λαχειοφόρους αγορές μπορούν να καταλήγουν στους ιδιώτες. Προϋπόθεση γι' αυτό είναι συνήθως ότι πρόκειται για μικρά ποσά (από απόψεις συγχρόνως τμήσ κάθε λαχνού, συνολικού κύκλου εργασιών και προσφερομένων κερδών, τα οποία συνήθως δεν πρέπει να είναι χρηματικά) και ότι οι δραστηριότητες πραγματοποιούνται σε συνάρτηση με άλλες εκδηλώσεις ψυχαγωγίας, π.χ., πανηγύρεις κ.λπ.

αγορών, στον περιορισμό του αριθμού των λαχειοφόρων αγορών που μπορούν να διοργανώνονται και στον περιορισμό του αριθμού των κληρώσεων.

αποκλειστικώς από μία ή περισσότερες επιχειρήσεις, ενδεχομένως δε από την ίδια τη δημόσια αρχή.

38. Καθόσον τηρείται η βασική επιταγή της ίσης μεταχειρίσεως των επιχειρήσεων στην οποία στηρίζεται το άρθρο 52 της Συνθήκης, μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να ληφθεί ως δεδομένο ότι τα κράτη μέλη μπορούν, χωρίς να παραβαίνουν τη Συνθήκη, να ρυθμίζουν τις δραστηριότητες των λαχειοφόρων αγορών κατά τρόπο ώστε

Αυτό είναι αμφίβολο τόσο ενόψει των διατάξεων της Συνθήκης περί εγκαταστάσεως όσο και ενόψει των διατάξεων της Συνθήκης περί παροχής υπηρεσιών.

— να απαγορεύονται πλήρως ή εν μέρει,

Όσον αφορά τις διατάξεις της Συνθήκης περί εγκαταστάσεως κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, είναι βέβαιο ότι δεν υφίσταται απόλυτη απαγόρευση να ανατίθενται ορισμένες μορφές επιχειρηματικών δραστηριοτήτων σε μία ή περισσότερες επιχειρήσεις, μεταξύ των οποίων ενδεχομένως τις δημόσιες επιχειρήσεις ή σε επιχειρήσεις υπό τον έλεγχο της δημόσιας αρχής. Η Συνθήκη όμως θέτει ως προϋπόθεση ότι πρέπει να υφίστανται λόγοι γενικής φύσεως που να είναι αποδεκτοί στο πλαίσιο του συστήματος της Συνθήκης και βάσει των οποίων να είναι δυνατές κατ' αυτό τον τρόπο εξαιρέσεις από την αρχή της ισότητας όσον αφορά τη δυνατότητα ασκήσεως επιχειρηματικών δραστηριοτήτων (βλ. κατωτέρω, σημείο 75).

— να απαιτείται υπεύθυνη άσκηση των επιτρεπομένων δραστηριοτήτων,

— τα έσοδα να χρησιμοποιούνται αποκλειστικά για δημόσιους ή κοινωφελείς σκοπούς και

— η προσφορά υπηρεσιών των λαχειοφόρων αγορών να περιορίζεται εν πάση περιπτώσει σε ορισμένο μέτρο.

40. Το ζήτημα είναι αν τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίσουν τη δυνατότητα ασκήσεως δραστηριοτήτων λαχειοφόρων αγορών βάσει της αποκαλούμενης επαληθεύσεως των αναγκών, δηλαδή βάσει της εκτιμήσεως του μεγέθους της προσφοράς που πρέπει να υφίσταται στην αγορά για την οικεία υπηρεσία. Με διαφορετική διατύπωση, πρόκειται για το ζήτημα αν τα κράτη μέλη μπορούν στον τομέα αυτό να θέσουν εκτός λειτουργίας τους συνήθεις μηχανισμούς της αγοράς.

39. Μπορεί να είναι κάπως περισσότερο αμφίβολο αν τα κράτη μέλη, όπως πράγματι συμβαίνει, μπορούν να περιορίζουν την προσφορά, προβλέποντας ότι οι εν λόγω δραστηριότητες ασκούνται

41. Φαίνεται να υφίστανται σοβαροί λόγοι υπέρ του αποκλεισμού των συνήθων μηχανισμών της αγοράς. Σε μία ανοικτή οικονομία αγοράς το αποφασιστικό στοιχείο ως προς το μέγεθος της προσφοράς που πρέπει να υφίσταται για συγκεκριμένο εμπόρευμα ή υπηρεσία αποτελούν οι δυνάμεις της αγοράς και όχι οι ρυθμίσεις της αρχής.

42. Εντούτοις, ακριβώς ως προς τον τομέα για τον οποίο πρόκειται στην παρούσα υπόθεση αναφέρθηκαν σοβαροί λόγοι υπέρ μιας τέτοιας επεμβάσεως στους μηχανισμούς της αγοράς. Όλα τα κράτη μέλη έχουν εν πάση περιπτώσει προβεί σε δύο αποφασιστικές επεμβάσεις ώστε, αφενός μεν, επί εθνικού επιπέδου είτε να μη επιτρέπονται καν δραστηριότητες λαχειοφόρων αγορών είτε να επιτρέπονται μόνο μία ή ορισμένες συγκεκριμένες δραστηριότητες, αφετέρου δε, στον τομέα αυτό να μην ασκούνται συνήθεις εμπορικές δραστηριότητες.

Ασφαλώς, στην παρούσα υπόθεση δεν υφίσταται λόγος να ληφθεί θέση, από απόψεως δικαίωματος εγκαταστάσεως, ως προς τη νομιμότητα της επεμβάσεως στη δυνατότητα των επιχειρήσεων να ασκούν δραστηριότητες λαχειοφόρων αγορών. Μπορεί όμως — όπως θα συναχθεί καταπτέρω — να υφίσταται βάσιμη αμφιβολία ως προς το αν τα κράτη μέλη μπορούν θεμιτώς από την άποψη αυτή να ρυθμίζουν την αγορά, εφόσον τηρούν τις κατά το άρθρο 52 της Συνθήκης υποχρεώσεις τους περί ίσης μεταχειρίσεως και εφόσον η Κοινότητα δεν έχει θεσπίσει σχετικές διατάξεις στον τομέα αυτό.

43. Οι παρατηρήσεις αυτές δεν είναι καθοριστικές, αλλά έχουν πάντως σημασία

για να ληφθεί θέση ως προς το πρόβλημα που αφορά η παρούσα υπόθεση, δηλαδή ποια όρια τίθενται στην εξουσία των κρατών μελών να επιτείνουν την εφαρμογή της νομοθεσίας τους και ως προς τους αλλοδαπούς που παρέχουν υπηρεσίες.

44. Οι παρατηρήσεις αυτές δεν είναι καθοριστικές, επειδή από την εκτιθέμενη στο σημείο 54 νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η κατά το άρθρο 59 απαγόρευση περιορισμού της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών είναι ευρύτερη από την απαγόρευση που ισχύει κατά το άρθρο 52 ως προς τη δυνατότητα των κρατών μελών να ρυθμίζουν το δικαίωμα εγκαταστάσεως των επιχειρήσεων.

Οι παρατηρήσεις αυτές έχουν σημασία, επειδή οι λόγοι στους οποίους στηρίζεται η ρύθμιση των κρατών μελών σχετικά με το δικαίωμα εγκαταστάσεως είναι οι ίδιοι με τους λόγους στους οποίους μπορούν να στηριχθούν περιορισμοί στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και είναι κάλλιστα δυνατό ο σκοπός που επιδιώκεται με τη ρύθμιση του δικαίωματος εγκαταστάσεως να μπορεί να επιτευχθεί μόνο αν οι διατάξεις περί εγκαταστάσεως — δηλαδή οι διατάξεις για τη δυνατότητα ασκήσεως της οικείας δραστηριότητας — πρέπει να τηρούνται τόσο από ημεδαπές όσο και από αλλοδαπές επιχειρήσεις.

45. Έχει σημασία για την υιοθέτηση γνώμης επί των βασικών προβλημάτων που

τίθενται στην παρούσα υπόθεση να συνειδητοποιηθούν πλήρως οι συνέπειες από τις δυνατές απαντήσεις του Δικαστηρίου.

46. Η σημαντικότερη συνέπεια από την εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης περί παροχής υπηρεσιών ως προς τις διατάξεις των κρατών μελών που αφορούν αλλοδαπές λαχειοφόρους αγορές θα είναι ότι το κράτος προορισμού θα πρέπει να αναγνωρίσει πλήρως την παροχή υπηρεσιών από επιχειρήσεις οι οποίες ασκούν νομίμως, σύμφωνα με το εθνικό τους δίκαιο, δραστηριότητες λαχειοφόρων αγορών. Αυτό θα σημαίνει καταρχήν πλήρη και αμοιβαία αναγνώριση μεταξύ των κρατών μελών των διατάξεων τους περί δραστηριοτήτων λαχειοφόρων αγορών.

47. Είναι αυτονόητο ότι θα έπρεπε να εξεταστεί κατά πόσον, στην περίπτωση αυτή, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να θέσουν προϋποθέσεις προς τους αλλοδαπούς που παρέχουν υπηρεσίες προκειμένου οι δραστηριότητές τους να ασκούνται σύμφωνα με τις διατάξεις που συνιστούν επαρκή εγγύηση για την υπεύθυνη άσκηση δραστηριοτήτων χάριν της προστασίας των καταναλωτών και των συμφερόντων της κοινωνίας.

48. Θα έπρεπε επίσης να εξεταστεί αν το κράτος προορισμού μπορεί να επιβάλλει στους αλλοδαπούς που προσφέρουν υπηρεσίες, με τον ίδιο τρόπο όπως στις δικές του επιχειρήσεις, την υποχρέωση να χρησιμοποιούνται οπωσδήποτε τα έσοδα για σκοπούς δημόσιους ή κοινωνικούς.

49. Τέλος, το Δικαστήριο θα πρέπει να εξετάσει — και αυτό είναι το σημαντικότερο ζήτημα της υποθέσεως — αν επιπλέον θα έπρεπε να παρασχεθεί η δυνατότητα στο κράτος προορισμού να περιορίσει την προσφορά των υπηρεσιών των λαχειοφόρων αγορών.

Αν δεν δοθεί η δυνατότητα αυτή, τότε θα υφίσταται σε κάθε κράτος μέλος μία κατάσταση αγοράς κατά την οποία η ημεδαπή ή οι ημεδαπές λαχειοφόροι αγορές θα προσφέρουν τις υπηρεσίες τους, ενώ ταυτόχρονα όλες οι λαχειοφόροι αγορές, οι οποίες ασκούν νομίμως τις δραστηριότητές τους σε άλλα κράτη μέλη (και οι οποίες ενδεχομένως πληρούν την αναφερθείσα προϋπόθεση της υπεύθυνης άσκησης των δραστηριοτήτων αυτών κ.λπ.), θα μπορούν να κάνουν το ίδιο.

Στην περίπτωση αυτή θα αποκλειόταν πράγματι η δυνατότητα του οικείου κράτους να περιορίζει την προσφορά υπηρεσιών, εφόσον η συνολική προσφορά υπηρεσιών στην αγορά θα εξαρτάται από την προσφορά υπηρεσιών που επιτρέπεται σε άλλα κράτη, ενώ παράλληλα θα δημιουργηθεί μία κατάσταση αγοράς στην οποία οι μεγάλες λαχειοφόροι αγορές — πρωτίστως και κυρίως αυτές που διαθέτουν μεγάλη «εγχώρια αγορά» — θα έχουν ουσιαστικά πλεονεκτήματα ανταγωνισμού, επειδή θα είναι σε θέση να προσφέρουν στους καταναλωτές τα μεγαλύτερα κέρδη (βλ. ειδικότερα στο σημείο 113).

Με άλλα λόγια, θα προέκυπτε μία κατάσταση όπου δεν θα υπάρχει πραγματική δυνατότητα να περιορισθεί η προσφορά υπηρεσιών προκειμένου να προστατευθούν οι καταναλωτές από τους

κινδύνους της σε υπερβολικό βαθμό συμμετοχής σε παίγνια και όπου θα προκύψει ανταγωνισμός όχι μεταξύ ιδιωτικών επιχειρήσεων με τα συνακόλουθα πλεονεκτήματα κατανομής παραγωγικών πόρων, αλλά μεταξύ δημοσίων ταμείων και κοινοφελών σκοπών στα διάφορα κράτη μέλη.

50. Αυτό είναι ακριβώς το συμπέρασμα που τα κράτη μέλη θεωρούν απολύτως εσφαλμένο και το οποίο υποστηρίζουν ότι δεν μπορεί να συναχθεί από τη Συνθήκη.

*Ως προς τα υποβληθέντα ερωτήματα 5 και 6*

51. Τα ερωτήματα αυτά αφορούν, όπως ελέγχθη, τη σημασία που έχουν οι διατάξεις περί παροχής υπηρεσιών για την εφαρμογή, ως προς τις αλλοδαπές λαχειοφόρους αγορές, των βρετανικών διατάξεων οι οποίες γενικά απαγορεύουν τη διοργάνωση μεγάλων λαχειοφόρων αγορών στο Ηνωμένο Βασίλειο.

52. Θεωρώ καταρχήν ότι το Δικαστήριο πρέπει να περιορίσει την απάντησή του επί των υποβληθέντων ερωτημάτων στο ζήτημα της κατά τη Συνθήκη νομιμότητας των διατάξεων αυτών.

Ανεξαρτήτως αυτού, έκρινα σκόπιμο να συμπεριλάβω και ορισμένες παρατηρήσεις ως προς τη σημασία που έχει η Συνθήκη για

την κατάσταση που υφίσταται στην πλειονότητα των κρατών μελών, δηλαδή την κατάσταση κατά την οποία η διοργάνωση των μεγάλων λαχειοφόρων αγορών ανατίθεται σε μία ή περισσότερες επιχειρήσεις που ανήκουν είτε στο ίδιο το δημόσιο είτε ασκούν τις δραστηριότητές τους υπό τον έλεγχο της δημόσιας αρχής. Το Δικαστήριο πρέπει φυσικά, ερμηνεύοντας τις διατάξεις της Συνθήκης στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως, να λάβει υπόψη τη σημασία που θα έχει η ερμηνεία του για τις νομικές καταστάσεις στα άλλα κράτη μέλη. Επιπροσθέτως, η Βρετανική Κυβέρνηση ορθώς ανέφερε ότι οι διατάξεις που ίσχυαν κατά τον χρόνο των υπό κρίση περιστατικών δεν μπορούν να εξεταστούν, χωρίς να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι τελικά ελήφθη η απόφαση να διαμορφωθεί στο Ηνωμένο Βασίλειο μια νομική κατάσταση η οποία καταρχήν να αντιστοιχεί προς τις νομικές καταστάσεις που υφίστανται στα άλλα κράτη μέλη. Τα άλλα κράτη μέλη διατύπωσαν επίσης ευρύτατες παρατηρήσεις για τη σημασία που έχει η εκτίμηση της νομικής καταστάσεως που υφίσταται στα κράτη αυτά.

*Ως προς το πέμπτο από τα υποβληθέντα ερωτήματα*

53. Όπως ελέγχθη, το ερώτημα αυτό έχει ως εξής:

«(...) εφαρμόζεται το άρθρο 59 στην απαγόρευση εκ μέρους του Ηνωμένου Βασιλείου της εισαγωγής λαχνών ή διαφημίσεων για μεγάλες λαχειοφόρους



αγορές, ενόψει του ότι οι περιορισμοί που επιβάλλει η νομοθεσία του Ηνωμένου Βασιλείου στην οργάνωση τέτοιων λαχειοφόρων αγορών εντός του Ηνωμένου Βασιλείου εφαρμόζεται χωρίς διακρίσεις λόγω ιθαγένειας και ανεξαρτήτως του αν η λαχειοφόρος αγορά οργανώνεται εντός ή εκτός του Ηνωμένου Βασιλείου;»

54. Το Δικαστήριο υπογραμμίζει σταθερά στη νομολογία του ότι οι κανόνες της Συνθήκης περί παροχής υπηρεσιών απαγορεύουν πρωτίστως φανερές και συγκεκριμένες διακρίσεις σε βάρος αλλοδαπών που παρέχουν υπηρεσίες, προσθέτει όμως ότι η απαγόρευση μπορεί να αφορά και άλλους περιορισμούς εκτός από αυτούς που απορρέουν από τις διατάξεις που συνεπάγονται δυσμενή διάκριση. Έτσι, το Δικαστήριο τόνισε στις αποφάσεις του το 1979 και 1981 επί των υποθέσεων Van Wesamael και Webb<sup>18</sup>, ότι οι διατάξεις περί παροχής υπηρεσιών μπορούν να περιορίσουν επίσης τη δυνατότητα των κρατών μελών να εφαρμόζουν ως προς αλλοδαπές υπηρεσίες διατάξεις που δεν συνεπάγονται δυσμενή διάκριση. Αυτό κατέστη σαφέστερο με τις αποφάσεις που εκδόθηκαν το 1986 στις αποκαλούμενες υποθέσεις συνασφαλίσεως που αφορούσαν συνιστώσες δυσμενή διάκριση προϋποθέσεις περί εγκαταστάσεως και παραχωρήσεως στον τομέα της ασφαλίσεως<sup>19</sup>. Αυτό επιβεβαιώθηκε επίσης εσχάτως με τις αποφάσεις του 1991 στις αποκαλούμενες υποθέσεις των Ξεναγών<sup>20</sup> και με τις αποφάσεις του 1991 στην υπόθεση Säger σχετικά με την παροχή υπηρεσιών που αφορούσαν ανανεώσιμες διπλωμάτων

ευρεοιτεχνίας<sup>21</sup>. Στην τελευταία αυτή απόφαση το Δικαστήριο έκρινε ότι «το άρθρο 59 της Συνθήκης δεν απαιτεί μόνο την κατάργηση κάθε δυσμενούς διακρίσεως έναντι του παρέχοντος υπηρεσίες λόγω της ιθαγένειάς του, αλλά επίσης την κατάργηση κάθε περιορισμού, ακόμη κι αν αυτός εφαρμόζεται αδιακρίτως στους ημεδαπούς παρέχοντες υπηρεσίες και σ' αυτούς των άλλων κρατών μελών, οσάκις αυτός μπορεί να διακόψει ή παρεμποδίσει κατ' άλλον τρόπο τις δραστηριότητες του παρέχοντος υπηρεσίες που είναι εγκατεστημένος σε άλλο κράτος μέλος, όπου νομίμως παρέχει τις ανάλογες υπηρεσίες» (σκέψη 2).

55. Είναι αυτονόητο ότι η νομολογία επί του σημείου αυτού πρέπει να βοηθεί υπό την ουσιαστική επιφύλαξη που προκύπτει από το ενδεχόμενο που υφίσταται οι περιορισμοί — είτε προκύπτουν από διατάξεις που συνεπάγονται δυσμενή διάκριση είτε όχι — να είναι βάσιμοι και επομένως θεμιτοί.

Όσον αφορά «εθνικές ρυθμίσεις που δεν έχουν αδιακρίτως εφαρμογή στις παροχές υπηρεσιών ανεξαρτήτως της προελεύσεώς τους», «συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο μόνο αν μπορούν να υπαχθούν σε ρητή διάταξη περί εξαιρέσεως, όπως το άρθρο 56 της Συνθήκης»<sup>22</sup>. Όσον αφορά άλλους περιορισμούς, το Δικαστήριο έκρινε: «Λαμβάνοντας υπόψη την ιδιαίτερη φύση ορισμένων παροχών υπηρεσιών, δεν μπορούν να θεωρηθούν ως συμβίβαστες προς τη Συνθήκη οι ειδικές απαιτήσεις που επιβάλλονται σε εκείνον που παρέχει

18 — Αποφάσεις της 18ης Ιανουαρίου 1979, 110/78 (Sml. 1979, σ. 35) και της 17ης Δεκεμβρίου 1981, 279/80 (Συλλογή 1981, σ. 3305).

19 — Βλ. ιδίως την απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1986, 205/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1986, σ. 3755).

20 — Αποφάσεις της 26ης Φεβρουαρίου 1991, C-154/89, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1991, σ. I-659), C-180/89, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1991, σ. I-709), και C-198/89, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1991, σ. I-727).

21 — Απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, C-76/90 (Συλλογή 1991, σ. I-4221).

22 — Βλ. π.χ. την απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, C-353/89, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1991, σ. I-4069, σκέψη 15).

υπηρεσίες και οι οποίες οφείλονται στην εφαρμογή κανόνων που διέπουν τους εν λόγω τύπους δραστηριοτήτων. Πάντως, η ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών, ως θεμελιώδης αρχή της Συνθήκης, δεν μπορεί να περιορίζεται παρά μόνο από κανονιστικές ρυθμίσεις που δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος και εφαρμόζονται σε κάθε πρόσωπο ή επιχείρηση που ασκεί μία δραστηριότητα στο έδαφος του κράτους προορισμού, καθόσον το συμφέρον αυτό δεν προστατεύεται από τους κανόνες στους οποίους υπόκειται εκείνος που παρέχει υπηρεσίες εντός του κράτους μέλους όπου είναι εγκατεστημένος. Ειδικότερα, οι εν λόγω απαιτήσεις πρέπει να είναι αντικειμενικά αναγκαίες, προκειμένου να διασφαλίζεται η τήρηση των επαγγελματικών κανόνων και η προστασία του αποδέκτη των υπηρεσιών, δεν πρέπει δε να βαίνουν πέραν του αναγκαίου για την επίτευξη των εν λόγω σκοπών»<sup>23</sup>.

56. Όπως προκύπτει, υπάρχει σε μεγάλη έκταση αντιστοιχία της νομολογίας που αφορά το άρθρο 30 της Συνθήκης προς τη νομολογία που αφορά το άρθρο 59 της Συνθήκης.

Πρέπει πάντως να λεχθεί ότι το Δικαστήριο αποφάνθηκε με διαφορετικό τρόπο ως προς το άρθρο 59 απ' ό, τι ως προς το άρθρο 30 ότι κάθε περιορισμός, ο οποίος άμεσα ή

έμμεσα, πράγματι ή δύναμει, περιορίζει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, εμπίπτει στην απαγόρευση της Συνθήκης<sup>24</sup>.

Ο τομέας της παροχής υπηρεσιών διαφέρει εν πάση περιπτώσει σε ορισμένο βαθμό από τον τομέα των εμπορευμάτων, λόγω ιδίως του ουσιαστικού προσωπικού στοιχείου που ενυπάρχει σε πολλές περιπτώσεις παροχής υπηρεσιών και της απορρέουσας από το γεγονός αυτό σημασίας της διαφοροποίησας μεταξύ των προϋποθέσεων που ισχύουν για την πρόσβαση στο οικείο επάγγελμα (υποκειμενικά προσόντα κ.λπ.) και των προϋποθέσεων που ισχύουν για την άσκηση του επαγγέλματος.

57. Βάσει αυτών των δεδομένων είναι ενδεχομένως ορθότερο να συνοψισθεί η νομολογία που αφορά το άρθρο 59 ως εξής:

— όλα τα μέτρα που συνεπάγονται δυσμενή διάκριση εμπίπτουν στο άρθρο 59·

— άλλα επίσης, αλλά όχι κατ' ανάγκη όλα, μέτρα, που περιορίζουν τη δραστηριότητα των αλλοδαπών που παρέχουν υπηρεσίες στην ημεδαπή, μπορεί να εμπίπτουν στο άρθρο 59<sup>25</sup>.

24 — Βλ. την απόφαση της 11ης Ιουλίου 1974, 8/74, Dassonville (SmI. 1974, σ. 837).

25 — Το ότι και στο πλαίσιο του άρθρου 30 μπορούν να υπάρξουν εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, που δεν αποτελούν περιορισμούς κατά την έννοια του άρθρου 30, έγινε ήδη δεκτό με την απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1993, C-267/91 και C-268/91, Keck (Συλλογή 1993, σ. I-6097).

23 — Βλ. την απόφαση στην υπόθεση Säger (υποσημείωση 21), σκέψη 15.

58. Επομένως στο πέμπτο ερώτημα του High Court δεν δίνεται απάντηση με τη διαπίστωση ότι οι επίμαχες διατάξεις αποτελούν μη συνεπαγόμενο δυσμενή διάκριση περιορισμό των δραστηριοτήτων αλλοδαπών που παρέχουν υπηρεσίες στο Ηνωμένο Βασίλειο.

Πρέπει να ληφθεί θέση ως προς το ζήτημα αν ο περιορισμός αυτός αποτελεί περιορισμό κατά την έννοια του άρθρου 59.

59. Στις περισσότερες από τις παρατηρήσεις που κατατέθηκαν, μεταξύ των οποίων και της Βρετανικής Κυβερνήσεως, υποστηρίζεται ότι στο ερώτημα αυτό πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση.

60. Υπάρχουν πάντως ορισμένες κυβερνήσεις που υποστηρίζουν την αντίθετη άποψη. Οι κυβερνήσεις αυτές αναφέρονται στην απόφαση του Δικαστηρίου της 24ης Οκτωβρίου 1978, Société générale alsacienne de banque<sup>26</sup>, και της 18ης Μαρτίου 1980, Debauve<sup>27</sup>, με τις οποίες μπορεί να θεωρηθεί ότι έγινε δεκτό ότι οι επίμαχες εθνικές διατάξεις δεν

ενέπιπταν στην απαγόρευση του άρθρου 59, για τον λόγο ακριβώς ότι δεν συνεπήγοντο δυσμενείς διακρίσεις<sup>28</sup>.

61. Νομίζω ότι μπορούν να προβληθούν ισχυρότατα επιχειρήματα υπέρ της απόψεως ότι εθνικές διατάξεις οι οποίες περιέχουν γενική απαγόρευση συγκεκριμένων δραστηριοτήτων και οι οποίες δεν συνεπάγονται ούτε φανερό ούτε συγκεκριμένη δυσμενή διάκριση δεν αντίκεινται προς το άρθρο 59 της Συνθήκης. Τέτοιου είδους διατάξεις δεσμεύουν εξίσου ημεδαπούς και αλλοδαπούς που παρέχουν υπηρεσίες και δεν είναι εύκολο να γίνει άμεσα αντιληπτό γιατί αλλοδαποί που παρέχουν υπηρεσίες θα μπορούσαν να ασκούν τις δραστηριότητές τους που απαγορεύονται για τους ημεδαπούς απλώς και μόνο επειδή ασκούν νομίμως τις δραστηριότητές τους στη χώρα τους.

62. Εντούτοις, αυτό ελάχιστη σημασία έχει για την παρούσα υπόθεση. Οι δύο προαναφερθείσες αποφάσεις μπορούν να αναφερθούν μόνο μέχρις ορισμένου σημείου προς στήριξη του συμπεράσματος αυτού. Το Δικαστήριο εξέτασε στην πραγματικότητα με την απόφαση Debauve

28 — Η πρώτη από τις υποθέσεις αυτές αφορούσε παροχή υπηρεσιών — εν προκειμένω χρηματοπιστωτικές πράξεις επί προθεσμία που πραγματοποιούσε μία τράπεζα κατόπιν εντολής ενός πελάτη — η οποία κατά το γερμανικό δίκαιο δεν θεωρούνταν ότι μπορούσε να θεμελιώσει αξίωση. Το Δικαστήριο έκρινε στην υπόθεση αυτή ότι «το γεγονός ότι χρέη από παγκία ή άλλα παρόμοια χρέη δεν είναι δικαστικώς επιδιώξιμα δεν μπορεί να θεωρηθεί ως δυσμενής διάκριση εις βάρος προσώπου παρέχοντος υπηρεσίες εγκατεστημένου σε άλλο κράτος μέλος, αν ο ίδιος περιορισμός ισχύει για κάθε πρόσωπο παρέχον υπηρεσίες εγκατεστημένο στο έδαφος του ίδιου κράτους, οσάκις αυτό αξιώνει την πληρωμή χρέους της ίδιας φύσης, πράγμα που δεν έχει αμφισβητηθεί εν προκειμένω» (σκέψη 5). Η δεύτερη υπόθεση αφορούσε μία βελγική απαγόρευση μεταδόσεως αλλοδαπών διαφημιστικών μηνυμάτων μέσω καλωδιακής τηλεόρασης. Με την απόφασή του το Δικαστήριο έκρινε: «Τα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης δεν απαγορεύουν εθνική ρύθμιση που δεν εγγράφει καλωδιακή τηλεοπτική μετάδοση διαφημιστικών μηνυμάτων και την προβολή διαφημιστικών μηνυμάτων από την τηλεόραση, εάν η ρύθμιση αυτή εφαρμόζεται χωρίς διακρίσεις όσον αφορά την προέλευση των μηνυμάτων αυτών, από το εσωτερικό ή το εξωτερικό, ή την ιδιγένεια του παρέχοντος την υπηρεσία αυτή ή τον τόπο εγκαταστάσεώς του» (σκέψη 16).

26 — Υπόθεση 15/78, Sml. 1978, σ. 1971.

27 — Υπόθεση 52/79, Sml. 1980, σ. 833.

το ζήτημα αν η οικεία απαγόρευση ήταν δυσανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό και δεν πρέπει να παραβλέπεται το γεγονός ότι το Δικαστήριο, όπως ελέχθη, με τη μεταγενέστερη νομολογία του διευκρίνισε ότι και περιορισμοί που δεν συνεπάγονται δυσμενή διάκριση μπορούν να εμπίπτουν στο άρθρο 59.

63. Εξάλλου, υφίσταται ένας λόγος ο οποίος εν προκειμένω συνηγορεί υπέρ της απόψεως ότι διατάξεις όπως οι επίμαχες θεωρούνται ότι συνιστούν περιορισμούς και κατά την έννοια του άρθρου 59. Η επίμαχη απαγόρευση εφαρμόζεται σε μία κατάσταση ως προς την οποία η Βρετανική Κυβέρνηση έχει εκδηλώσει την πρόθεσή της να την καταργήσει, δεδομένου ότι θεωρείται σκόπιμο να ιδρυθεί εθνική λαχειοφόρος αγορά. Μια νομική κατάσταση, κατά την οποία αλλοδαποί που παρέχουν υπηρεσίες δεν μπορούν να αναπτύξουν τις δραστηριότητές τους κατά τον ίδιο τρόπο όπως οι ημεδαποί συνιστά εν πάση περιπτώσει περιορισμό κατά την έννοια του άρθρου 59, έστω και αν στη συγκεκριμένη περίπτωση μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν συνεπάγεται δυσμενή διάκριση.

64. Για τους λόγους αυτούς, στο πέμπτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 59 της Συνθήκης ισχύει ως προς τις επίμαχες διατάξεις, ακόμη και αν οι διατάξεις αυτές εφαρμόζονται κατά τρόπο που δεν συνιστά άνιση μεταχείριση λόγω ιθαγένειας ανεξάρτητα από το αν η λαχειοφόρος αγορά διοργανώνεται εντός ή εκτός του Ηνωμένου Βασιλείου.

*Ως προς το ζήτημα αν οι βρετανικές διατάξεις συνεπάγονται πράγματι δυσμενείς διακρίσεις*

65. Όπως φαίνεται, κανείς δεν αμφισβητεί εν προκειμένω την ορθότητα της βασικής σκέψεως στην οποία στηρίζεται το πέμπτο ερώτημα, δηλαδή ότι οι επίμαχες

βρετανικές διατάξεις, σύμφωνα με το περιεχόμενό τους, ισχύουν χωρίς διάκριση λόγω ιθαγένειας και ανεξάρτητα από το αν η λαχειοφόρος αγορά διοργανώνεται εκτός ή εντός του Ηνωμένου Βασιλείου.

66. Εντούτοις, η Επιτροπή και οι αδελφοί Schindler προβάλλουν ότι οι διατάξεις αυτές στην πραγματικότητα συνεπάγονται δυσμενή διάκριση. Συγκεκριμένα, εμποδίζουν μία λαχειοφόρο αγορά, όπως τη Λαχειοφόρο Αγορά Πολλαπλών Κληρώσεων της Νότιας Γερμανίας, να εισέλθει σε μία αγορά όπου επιτρέπονται αντίστοιχες δραστηριότητες παιγνίων ανταγωνιστών επιχειρηματιών.

Αναφέρονται πρωτίστως στις δραστηριότητες στις οποίες μπορούν να επιδιδονται οι τοπικές λαχειοφόροι αγορές και στις δραστηριότητες που ασκούν ιδιωτικές επιχειρήσεις οι οποίες οργανώνουν στοιχήματα επί ποδοσφαιρικών συναντήσεων (football-pools). Οι εν λόγω ευρισκόμενες σε ανταγωνιστική σχέση δραστηριότητες προστατεύονται, κατά την Επιτροπή και τους αδελφούς Schindler, εμμέσως και, κατ' αυτό τον τρόπο, οι επίμαχες διατάξεις καταλήγουν να επιφέρουν δυσμενείς διακρίσεις.

67. Κατά τη γνώμη μου, η άποψη αυτή δεν είναι ορθή.

68. Πρέπει να ληφθεί ως αφετηρία το γεγονός ότι η βρετανική νομοθεσία περιέχει γενική απαγόρευση διοργανώσεως λαχειοφόρων αγορών η οποία διασπάται μόνο σε ορισμένες επακριβώς καθοριζόμενες και, εκ πρώτης όψεως, αντικειμενικώς δικαιολογούμενες εξαιρέσεις υπέρ των τοπικών λαχειοφόρων αγορών, ο σκοπός των οποίων καθορίζεται σαφώς, ο

δε κύκλος εργασιών τους δεν μπορεί να υπερβεί ένα συγκεκριμένο ποσό<sup>29</sup>.

Δεν προέκυψε κανένα στοιχείο στην υπόθεση από το οποίο να προκύπτει ότι η νομική αυτή κατάσταση έχει άμεσα ή έμμεσα ως σκοπό την προστασία των βρετανικών λαχειοφόρων αγορών από τον ανταγωνισμό άλλων λαχειοφόρων αγορών που διοργανώνονται εκτός του Ηνωμένου Βασιλείου. Πρόκειται για, αντικειμενικής θεωρούμενη, δικαιολογημένη οριοθέτηση της βρετανικής αγοράς λαχειοφόρων αγορών προκειμένου αυτή να περιλαμβάνει μόνο εθνικές λαχειοφόρους αγορές με περιορισμένο κύκλο εργασιών. Το γεγονός ότι η οριοθέτηση αυτή συνεπάγεται ότι μεγάλες αλλοδαπές λαχειοφόροι αγορές δεν μπορούν να ασκούν τις δραστηριότητές τους, ανταγωνιζόμενες τις εθνικές λαχειοφόρους αγορές που επιτρέπονται, δεν προσδίδει στις ισχύουσες διατάξεις τον χαρακτήρα δυσμενούς διακρίσεως.

69. Η βρετανική νομοθεσία επιτρέπει τις δραστηριότητες παιγνίων που συνίστανται

σε στοιχήματα επί ποδοσφαιρικών συναντήσεων. Η άδεια μάλιστα δίνεται σε ιδιωτικές επιχειρήσεις προκειμένου αυτές να ασκούν τις δραστηριότητες αυτές με κερδοσκοπικό σκοπό, ενώ το κράτος περιορίζει τη ρύθμισή του στη διασφάλιση του ότι οι δραστηριότητες αυτές ασκούνται υπεύθυνα και ένα εύλογο μέρος των εσόδων περιέχεται στο δημόσιο ταμείο μέσω φορολογίας<sup>30</sup>.

30 — Όπως προέκυψε, υφίστανται επί του παρόντος τρεις τέτοιες επιχειρήσεις, δηλαδή η Littlewoods, η οποία κατέχει πλέον του 76 % της αγοράς, η Vepnos, η οποία έχει περίπου 20 %, και η Zetters, η οποία έχει περίπου 3 %. Σύμφωνα με μία έρευνα της Mintel (Special Report), Gambling 1991, σ. 32, οι επιχειρήσεις καταβάλλουν πλέον του 40 % του κύκλου εργασιών στο δημόσιο, ενώ τα καθαρά έσοδα των επιχειρήσεων ανέρχονται σε 4,4 % του κύκλου εργασιών.

Η Βρετανική Κυβέρνηση εξέθεσε στη λευκή βίβλο του 1992 ως προς τα αποτελέσματα που θα είχε η δημιουργία της εθνικής λαχειοφόρου αγοράς στα άλλα είδη παιγνίων τα ακόλουθα:

«29. Τα στοιχήματα επί των ποδοσφαιρικών συναντήσεων αποτελούν μια μορφή παιγνίου που προφανώς θα επηρεαστεί εντονότερα από την εθνική λαχειοφόρο αγορά. Τα στοιχήματα είναι μία μορφή παιγνίου με "μικρό παιζόμενο ποσό/μεγάλο κέρδος", στους δε κύκλους των στοιχημάτων υφίσταται φόβος ότι αργά ή γρήγορα η εθνική λαχειοφόρος αγορά θα εκτοπίσει πλήρως τα άλλα παίγνια. Σε μερικές χώρες η εθνική λαχειοφόρος αγορά απέβη σε βάρος των στοιχημάτων, ενώ σε άλλες χώρες βρίσκεται σε ισοδύναμη θέση. Απαιτείται περαιτέρω έρευνα για να εξακριβωθούν οι συνέπειες που θα έχει μια εθνική λαχειοφόρος αγορά επί των στοιχημάτων στο Ηνωμένο Βασίλειο.

30. Άλλες μορφές παιγνίων θα επηρεαστούν ενδεχομένως σε μικρότερο έκταση απ' ό, τι τα στοιχήματα. Πρόκειται για δραστηριότητες που διαφέρουν ουσιαστικά από μια εθνική λαχειοφόρο αγορά είτε λόγω του ίδιου του παιγνίου είτε λόγω των περιστάσεων υπό τις οποίες πραγματοποιείται το παίγνιο ή και τον ίδιο. Έτσι, πρόσωπα τα οποία στοιχηματίζουν στις ιπποδρομίες ή στους αγώνες δρόμου σκύλων ελάχιστα ενδιαφέρον θα έχουν για μια εθνική λαχειοφόρο αγορά, η οποία αποτελεί ένα παίγνιο με "μικρές πιθανότητες/παιγνιο που δεν αφορά επιδειξίτητα". Το bingo είναι μια κοινωνική δραστηριότητα που δεν μπορεί να αντικατασταθεί με την αγορά λαχνών. Ομοίως, τα καζίνο προσφέρουν ένα είδος παιγνίου και άλλες δυνατότητες που είναι τελείως διαφορετικές από τη συμμετοχή σε μία λαχειοφόρο αγορά. Τα περισσότερο διαδεδομένα μηχανήματα παιγνίων, που διατίθενται στο κοινό, αποσκοπούν περισσότερο σε ψυχαγωγικούς σκοπούς παρά στην παροχή δυνατότητας πραγματοποίησης μεγάλου κέρδους.

(...)

33. Μία από τις συχνότερα προβαλλόμενες επιφυλάξεις σχετικά με τα αποτελέσματα μιας λαχειοφόρου αγοράς είναι ότι οι φιλανθρωπικές οργανώσεις θα αποπληθούν έσοδα από τις υφιστάμενες μικρές λαχειοφόρους αγορές καθώς και υπό τη μορφή δωρεών για φιλανθρωπικούς σκοπούς γενικώς. Δεν είναι γνωστό πόσο μεγάλα είναι τα έσοδα που πραγματοποιούν σήμερα οι φιλανθρωπικές οργανώσεις από μικρές λαχειοφόρους αγορές, επειδή δεν υφίστανται συγκεκριμένα στοιχεία όλων των λαχειοφόρων αγορών. Οι φιλανθρωπικοί οργανισμοί θα αναφερθούν ρητώς ως μια από τις κατηγορίες που θα πρέπει να στηρίξει η εθνική λαχειοφόρος αγορά (...)

29 — Πρόκειται, κατά τον βρετανικό νόμο περί λαχειοφόρων αγορών του 1976, για μικρότερο μεγέθους λαχειοφόρους αγορές που διοργανώνονται σε συνάρτηση με ορισμένες μορφές ψυχαγωγίας (άρθρο 3), ιδιωτικές λαχειοφόρους αγορές που απευθύνονται σε περιορισμένο αριθμό προσώπων (άρθρο 4), λαχειοφόρους αγορές υπέρ ορισμένων εταιριών (άρθρο 5), λαχειοφόρους αγορές που διοργανούνται από τοπικές αρχές (άρθρο 6) και λαχειοφόρους αγορές που διοργανώνονται και πραγματοποιούνται σύμφωνα με τον νόμο του 1846 περί καλλιτεχνικών σωματείων.

Τη μεγαλύτερη πρακτική σημασία έχουν οι αναφερόμενες στα άρθρα 5 και 6 του νόμου του 1976 λαχειοφόροι αγορές. Στο παράρτημα Α της λευκής βίβλου του 1992 περί εθνικών λαχειοφόρων αγορών αναφέρεται ως προς αυτές τις λαχειοφόρους αγορές: «Υπάρχουν τρία είδη λαχειοφόρων αγορών που μπορούν να διοργανώνονται από εταιρίες ή τοπικές αρχές. Μία λαχειοφόρος αγορά, σύντομη μόνο διάρκεια, μπορεί να διοργανώνεται, όταν πραγματοποιείται ένα μήνα μετά την προηγούμενη λαχειοφόρο αγορά. Ο μέγιστος κύκλος εργασιών, δηλαδή η αξία των πωλουμένων λαχνών είναι 45 000 στερλίνες (£) και το μέγιστο κέρδος 6 000 £. Μία λαχειοφόρος αγορά μέσης διάρκειας μπορεί να διοργανώνεται, εφόσον πραγματοποιείται μεταξύ ενός και τριών μηνών μετά την προηγούμενη λαχειοφόρο αγορά. Ο μέγιστος κύκλος εργασιών είναι 90 000 £ και το μέγιστο κέρδος 9 000 £. Οι μεγάλες δημόσιες λαχειοφόροι αγορές διοργανώνονται ανά τμήση με κύκλο εργασιών έως 180 000 £ και με ένα μέγιστο κέρδος 12 000 £. Η μέγιστη τιμή του λαχνού είναι σε όλες τις περιπτώσεις μία στερλίνα».

Η Βρετανική Κυβέρνηση διευκρίνισε ότι τα όρια των ποσών αυτών διατηρήθηκαν σε σχέση με τη δημιουργία της εθνικής λαχειοφόρου αγοράς.

Δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ως προς το ότι οι ισχύουσες βρετανικές διατάξεις σχετικά με τα στοιχήματα επί ποδοσφαιρικών συναντήσεων, θεωρούμενες αυτοτελώς, αντιβαίνουν προς τις διατάξεις της Συνθήκης, ούτε δε προέκυψε κανένα στοιχείο από το οποίο να συνάγεται ότι οι βρετανικές διατάξεις που έχουν σημασία για την εν προκειμένω αγορά παιγνίων θεσπίστηκαν για την προστασία της βρετανικής αγοράς παιγνίων από τον ανταγωνισμό αλλοδαπών επιχειρήσεων λαχειοφόρων αγορών.

Η ρύθμιση αυτή πρέπει να θεωρηθεί ως θεμιτή υλοποίηση της αντιλήψης του Βρετανού νομοθέτη ως προς τον τρόπο διαμορφώσεως της αγοράς παιγνίων. Η υλοποίηση αυτή μπορεί να οφείλεται σε εμπειρίες του παρελθόντος και σε εκτιμήσεις του τι πρέπει να θεωρείται ως πλέον κοινωνικώς αποδεκτό (π. χ. ότι στα στοιχήματα επί ποδοσφαιρικών συναντήσεων υπάρχει ένα στοιχείο γνώσεως το οποίο δεν υφίσταται στις λαχειοφόρους αγορές), αλλά μπορεί και να οφείλεται σε απλή επιλογή μεταξύ δύο δυνατών μορφών παιγνίων, επειδή ο νομοθέτης φρονεί ότι είναι επιθυμητό να επιτρέπεται μόνο η μία από τις μορφές αυτές, καθόσον η συνολική προσφορά παιγνίων θα ήταν υπερβολικά μεγάλη.

70. Η βρετανική νομοθεσία αντιμετωπίζει κατά διαφορετικό τρόπο τις διάφορες μορφές δραστηριοτήτων παιγνίων, το δε γεγονός ότι πρόκειται σε ορισμένη έκταση για ανταγωνιστικές δραστηριότητες δεν ισοδυναμεί αυτό καθ' εαυτό με την ύπαρξη κεκαλυμμένης δυσμενούς διακρίσεως. Εξάλλου, η αποδοχή της απόψεως της Επιτροπής και των αδελφών Schindler θα μπορούσε στην πραγματικότητα να σημαίνει υιοθέτηση του ισχυρισμού ότι ένα κράτος μέλος, επειδή επέτρεψε μία μορφή

παιγνίου, είναι ήδη για τον λόγο αυτό αναγκασμένο να αποδεχθεί αντίστοιχες μορφές παιγνίων που πραγματοποιούνται από αλλοδαπές επιχειρήσεις.

*Ως προς το αν η ύπαρξη μιας μεγάλης εθνικής λαχειοφόρου αγοράς έχει σημασία για το ζήτημα της δυσμενούς διακρίσεως*

71. Μπορεί να υποστηριχθεί ότι από την απόφαση περί ιδρύσεως εθνικής λαχειοφόρου αγοράς καταφαίνεται ότι πράγματι υφίσταται διάκριση σε βάρος αντίστοιχων αλλοδαπών λαχειοφόρων αγορών.

72. Κατά τη γνώμη μου, θα ήταν εσφαλμένο, προκειμένου να κριθεί αν οι σχετικές με την υπόθεση διατάξεις παράγουν αποτελέσματα που συνιστούν δυσμενή διάκριση, να αποδοθεί σημασία στο γεγονός ότι οι διατάξεις αυτές τροποποιήθηκαν στη συνέχεια. Οι διατάξεις που αφορούν την υπόθεση της κυρίας δίκης δεν αποκτούν τον χαρακτήρα δυσμενούς διακρίσεως, επειδή υπήρξαν ενδεχομένως κατά τον χρόνο των υπό κρίση περιστατικών σκέψεις για την τροποποίησή τους και επειδή οι σκέψεις αυτές είχαν ενδεχομένως ως αποτέλεσμα τροποποιήσεις.

73. Εξάλλου, όμως, κλίνω προς την άποψη ότι δεν είναι ορθό να θεωρηθεί ότι συνεπάγεται δυσμενείς διακρίσεις μία νομική κατάσταση όπως αυτή που υφίσταται στο Ηνωμένο Βασίλειο, μετά τη θέσπιση του National Lottery etc. Act του 1993, και η οποία, όπως προέκυψε, υφίσταται στα υπόλοιπα κράτη μέλη.

74. Είναι κάλλιστα δυνατό να ισχύουν σε μία χώρα διατάξεις που εμποδίζουν αλλοδαπούς να προβαίνουν στην παροχή των υπηρεσιών τους — παρόλο που αυτό επιτρέπεται στις ημεδαπές επιχειρήσεις — χωρίς οι διατάξεις αυτές να θεωρούνται ότι συνεπάγονται δυσμενείς διακρίσεις. Τυπικό παράδειγμα αποτελούν οι εθνικές διατάξεις που ορίζουν ότι συγκεκριμένη δραστηριότητα μπορεί να ασκείται μόνο από επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες στην ημεδαπή. Τέτοιου είδους διατάξεις συνιστούν «στην πραγματικότητα άρνηση του δικαιώματος της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών» (βλ. συναφώς την απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθέσεως ανταγωνισμού Επιτροπή κατά Γερμανίας)<sup>31</sup>. Το Δικαστήριο δεν θεώρησε ότι η νομική αυτή κατάσταση συνεπάγεται δυσμενείς διακρίσεις, αλλά έκρινε ότι η υποχρέωση «για να γίνει αποδεκτή, πρέπει να αποδεικνύεται ότι αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου» και, κατά συνέπεια, δέχτηκε ότι και άλλοι λόγοι εκτός από αυτούς που αναφέρονται στο άρθρο 56 της Συνθήκης μπορούν ενδεχομένως να δικαιολογούν τον ουσιώδη αυτόν περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

75. Η περίπτωση που αφορά η παρούσα υπόθεση διακρίνεται από μία γενική υποχρέωση εγκαταστάσεως, επειδή οι οικείες δραστηριότητες — κατόπιν εξετάσεως των υφισταμένων αναγκών — επιτρέπονται μόνο για συγκεκριμένη ή συγκεκριμένες επιχειρήσεις. Το γεγονός αυτό δεν συνεπάγεται πάντως, αυτό καθ' εαυτό, ότι οι διατάξεις συνιστούν δυσμενή διάκριση. Πρέπει σαθεγώς να λαμβάνεται ως δεδομένο ότι δεν αποτελούν έκφραση διαφορετικής μεταχειρίσεως λόγω ιθαγένειας ή προελεύσεως των επιχειρήσεων.

Το γεγονός ότι τα κράτη μέλη παρέχουν σε συγκεκριμένη ή συγκεκριμένες επιχειρήσεις αποκλειστικά δικαιώματα δεν αντίκειται, αυτό καθ' εαυτό, στη Συνθήκη (βλ. συναφώς το άρθρο 90 της Συνθήκης). Τα κράτη μέλη υποχρεούνται σε μια τέτοια περίπτωση να τηρούν τους γενικούς κανόνες της Συνθήκης, δηλαδή, στην παρούσα αλληλουχία, τις διατάξεις της Συνθήκης περί εγκαταστάσεως και παροχής υπηρεσιών. Αυτό συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, ότι περιορισμοί που συνεπάγονται τα εν λόγω αποκλειστικά δικαιώματα ως προς το δικαίωμα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, θα πρέπει να δικαιολογούνται σύμφωνα με τη γενική νομολογία το Δικαστηρίου.

Αν αυτό καθ' εαυτό το γεγονός ότι παρέχονται αποκλειστικά δικαιώματα θεωρηθεί ότι συνιστά δυσμενή διάκριση, αποκλειστικά δικαιώματα θα είναι νόμιμα μόνο αν στηρίζονται σε έναν από τους λόγους που αναφέρονται στο άρθρο 56, δηλαδή τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία.

Κατά τη γνώμη μου, ένα τέτοιο συμπέρασμα δεν θα ήταν ορθό.

76. Αφενός μεν, θεωρώ ότι αντενδείκνυται να προσδοθεί στην έννοια της δυσμενούς διακρίσεως ευρύ πεδίο εφαρμογής σε περιπτώσεις όπως η παρούσα, αφετέρου δε, δεν νομίζω ότι έχει αποφασιστική σημασία για την ουσιαστική εφαρμογή του άρθρου 59 της Συνθήκης το αν η κατάσταση θεωρείται ότι συνιστά δυσμενή διάκριση ή μη.

31 — Υπόθεση 205/84 (Συλλογή 1986, σ. 3755, σκέψη 52).

77. Το άρθρο 56 ορίζει ότι οι διατάξεις του κεφαλαίου περί εγκαταστάσεως και παροχής υπηρεσιών δεν αποκλείουν τη δυνατότητα εφαρμογής εθνικών «διατάξεων που προβλέπουν ειδικό καθεστώς για τους αλλοδαπούς υπηκόους», όταν αυτό δικαιολογείται για τους λόγους που απαριθμούνται στη διάταξη αυτή.

Είναι σαφές κατά το ίδιο το γράμμα της διατάξεως ότι πρέπει να πρόκειται για ειδικές διατάξεις που αφορούν αλλοδαπές επιχειρήσεις και δεν νομίζω ότι είναι ορθό να χαρακτηρίζονται, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες παρέχονται αποκλειστικά δικαιώματα σε ορισμένες επιχειρήσεις ανεξαρτήτως ιθαγενείας ή προελεύσεώς τους, τέτοιου είδους διατάξεις ως «ειδικό καθεστώς για τους αλλοδαπούς», δηλαδή τις αλλοδαπές επιχειρήσεις.

Επιπροσθέτως, το Δικαστήριο ερμηνεύει το άρθρο 56 συσταλτικώς και τονίζει ότι μπορεί να γίνει επίκληση των λόγων που αναφέρονται στη διάταξη αυτή μόνο σε περίπτωση «πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής, θίγουσας θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας»<sup>32</sup>. Αναμρισιβήτητα, η συσταλτική αυτή ερμηνεία είναι ενδεδειγμένη, όταν πρόκειται για εθνικές διατάξεις οι οποίες — είτε φανερά είτε συγκαλυμμένα — θεωρούν ότι έχει σημασία η ιθαγένεια ή η προέλευση των επιχειρήσεων. Αντιθέτως, δεν ενδεικνύεται, η ενδεχομένως διαφορετική αντιμετώπιση των αποτελεσμάτων ενός επίμαχου μέτρου να αποτελεί στην πραγματικότητα τη συνέπεια κριτηρίων οριοθέτησεως που μπορούν να δικαιολογούνται αντικειμενικώς.

Κατά τη γνώμη μου, είναι επικίνδυνο να εφαρμόζεται μία ευρεία έννοια της δυσμενούς διακρίσεως και συγχρόνως να ερμηνεύεται το άρθρο 56 συσταλτικώς. Αυτό μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα μη επιδιωκόμενο περιορισμό της κανονιστικής αρμοδιότητας που σύμφωνα με την οικονομία της Συνθήκης πρέπει κατ' ανάγκη να έχουν τα κράτη μέλη, καθόσον χρόνο τα όργανα της Κοινότητας δεν έχουν προβεί σε εναρμόνιση των σχετικών εθνικών διατάξεων.

78. Το ζήτημα του χαρακτηρισμού δεν έχει εξάλλου, κατά τη γνώμη μου, μεγάλη πρακτική σημασία στην παρούσα υπόθεση. Όπως κι αν χαρακτηριστεί η κατάσταση σε σχέση με την έννοια της δυσμενούς διακρίσεως, πρόκειται για έναν ουσιώδη περιορισμό — ουσιαστική στέρηση του δικαιώματος ελεύθερης παροχής υπηρεσιών — ο οποίος μπορεί να δικαιολογείται μόνο αν το επίμαχο μέτρο είναι αντικειμενικώς αναγκαίο για τη διασφάλιση θεμελιωδών συμφερόντων της κοινωνίας.

79. Επομένως, το καθοριστικό ζήτημα παραμένει, κατά τη γνώμη μου, εν πάση περιπτώσει το αν τα συμφέροντα της κοινωνίας, στα οποία αναφέρονται τα κράτη, είναι τόσο θεμελιώδη ώστε μπορεί να δικαιολογείται στον οικείο τομέα ο περιορισμός για τον οποίο πρόκειται και για το αν οι σχετικές διατάξεις είναι αντικειμενικώς αναγκαίες για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και αν, εξάλλου, βρίσκονται σε εύλογη αντιστοιχία προς τον σκοπό αυτό.

32 — Απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 1977, 30/77, Bouchereau (SmI. 1977, σ. 1999, σκέψη 35).



Ως προς το ζήτημα αν ο περιορισμός πού απορρέει από τη βρετανική απαγόρευση εισαγωγής λαχνών και διαφημιστικού υλικού για μεγάλες λαχειοφόρους αγορές ανταποκρίνεται προς τους προβλεπόμενους από τη Συνθήκη όρους για να είναι νόμιμος

80. Το έκτο ερώτημα έχει, όπως αναφέρθηκε, το ακόλουθο περιεχόμενο:

«(...) αποτελεί η μέριμνα του Ηνωμένου Βασιλείου σχετικά με τον περιορισμό των λαχειοφόρων αγορών για λόγους κοινωνικής πολιτικής και προλήψεως της απάτης από βάσιμους λόγους κυβερνητικής πολιτικής και δημόσιας ηθικής δικαιολογούντες (...) τους επιδικούς περιορισμούς, είτε κατά το άρθρο 56 σε συνδυασμό με το άρθρο 66 είτε κατ' άλλη διατάξη;»

81. Και τα έντεκα κράτη μέλη, που κατέθεσαν παρατηρήσεις, εκφράζουν την άποψη ότι στο ερώτημα αυτό πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση. Οι αδελφοί Schindler και η Επιτροπή δεν συμφωνούν με αυτό.

*Ποιου συμφέροντος η προστασία επιδιώκεται με τους υφιστάμενους περιορισμούς;*

82. Τα κράτη μέλη προβάλλουν βασικά ότι υφίστανται τρεις λόγοι που υπαγόρευσαν την αυστηρή ρύθμιση στις δραστηριότητες

των λαχειοφόρων αγορών και σ' αυτούς οφείλεται ο περιορισμός της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

83. Πρώτον, η ανάγκη προστασίας των καταναλωτών, δηλαδή αυτών που συμμετέχουν στη λαχειοφόρο αγορά, από απάτες ή άλλες μορφές παράνομης διοργανώσεως λαχειοφόρων αγορών<sup>33</sup>.

84. Ταυτόχρονα τονίζεται η ανάγκη να διασφαλιστεί γενικότερα, μέσω ρυθμίσεως ή ελέγχου, η αποτροπή του πραγματικά υφιστάμενου κινδύνου να περιέλθουν λαχειοφόροι αγορές σε εγκληματικούς κύκλους και να χρησιμοποιηθούν για εγκληματικούς σκοπούς, μεταξύ των οποίων το «ξέπλυμα χρήματος».

85. Υποστηρίζεται ότι υφίστανται ιδιαίτεροι κίνδυνοι σε σχέση με τις παρεχόμενες πέραν των συνόρων δραστηριότητες λαχειοφόρων αγορών<sup>34</sup>. Ορισμένα κράτη μέλη υπογράμμισαν, εν προκειμένω, τον αυξανόμενο κίνδυνο φοροδιαφυγής. Η Επιτροπή δεν διαφωνεί ότι υφίσταται αυξανόμενος κίνδυνος καταχρηστικών πράξεων στο πλαίσιο των λαχειοφόρων αγορών των οποίων οι δραστηριότητες εξέρχονται των συνόρων, αλλά εξέθεσε ότι

33 — Τονίζεται ότι οι λαχειοφόροι αγορές είναι μια μορφή παιγνίου το οποίο είναι ιδιαίτερα εκτεθειμένο στις απάτες. Αυτό οφείλεται στο ότι οι συμμετέχοντες δεν μπορούν εύκολα και ανεξάρτητα από άλλους παράγοντες να προσδιορίσουν το συνολικώς καταβαλλόμενο ποσό ή αν πληρώνονται τα υποσχεθέντα κέρδη. Χωρίς κατάλληλο έλεγχο θα είναι δυνατόν γι' αυτόν που διοργανώνει μία λαχειοφόρο αγορά να ιδιοποιείται ένα μέρος των ποσών που καταβλήθηκαν για την αγορά λαχνών ή, σε περίπτωση λαχειοφόρων αγορών στις οποίες οι κληρώσεις γίνονται επιτόπου, να παρακρατεί, ενδεχομένως για δική του χρήση, τους κερδίζοντες λαχνούς (βλ. σημείο 30 της Διατάξεως περί παραπομπής).

34 — Στις παρατηρήσεις της Βελγικής Κυβερνήσεως αναφέρονται παραδείγματα για καταγγελίες τέτοιου είδους καταχρηστικών πράξεων.

τα κράτη μέλη, όπως προέκυψε, δεν αντιμετώπισαν εν προκειμένω ανυπέρβλητα εμπόδια.

86. Δεύτερον, όλα τα κράτη μέλη υποστηρίζουν ότι, από απόψεως καταναλωτών, είναι αναγκαίο να περιοριστεί το απόλυτο ύψος της προσφοράς παιγνίων και να ρυθμιστεί ο τρόπος πραγματοποίησής της προσφοράς αυτής. Τα κράτη μέλη τονίζουν ότι υφίσταται πραγματικός κίνδυνος ορισμένα πρόσωπα να επιδίδονται καθ' υπερβολή στο παίγνιο με σοβαρές συνέπειες από κοινωνικής απόψεως και απόψεως υγείας γι' αυτά τα ίδια τα πρόσωπα και τις οικογένειές τους και, επομένως, για την κοινωνία.

87. Τρίτον, τα κράτη μέλη υπογραμμίζουν την ανάγκη να διασφαλιστεί ότι τα έσοδα των λαχειοφόρων αγορών χρησιμοποιούνται για συγκεκριμένους σκοπούς που είναι αποδεκτοί από την κοινωνία, εν προκειμένω δε μπορεί να είναι αναγκαίο να ρυθμιστεί το ποσοστό του κύκλου εργασιών των λαχειοφόρων αγορών που μπορεί να χρησιμοποιείται για δαπάνες λειτουργίας της λαχειοφόρου αγοράς, το ποσοστό που μπορεί να χρησιμοποιείται για την καταβολή των κερδών και το ποσοστό που πρέπει να χρησιμοποιείται για δημόσιους ή άλλους κοινωνικώς αποδεκτούς σκοπούς.

88. Κατά τη γνώμη μου, είναι αναμφισβήτητο, και πράγματι δεν αμφισβητείται σοβαρά στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως, ότι καθένα από τους σκοπούς αυτούς αποτελεί ένα σκοπό που σε δεδομένη περίπτωση μπορεί να δικαιολογεί περιορισμούς στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Εξάλλου, κατά τη γνώμη μου, πρόκειται για τόσο σημαντικούς σκοπούς, ώστε το Δικαστήριο, αν το κρίνει αναγκαίο, μπορεί να τους θεωρήσει ως σκοπούς που περιέχονται στο άρθρο 56 της Συνθήκης.

89. Επομένως, το καθοριστικό ζήτημα παραμένει αν οι εξεταζόμενοι εδώ περιορισμοί είναι αναγκαίοι για την επίτευξη των σχετικών σκοπών, αν μπορούν να πραγματοποιηθούν με άλλα και λιγότερο περιοριστικά μέσα και αν, στο σύνολό τους, βρίσκονται σε εύλογη αντιστοιχία προς τους σκοπούς αυτούς.

*Ως προς το ζήτημα αν τηρείται η αρχή της αναλογικότητας*

90. Οι αδελφοί Schindler και η Επιτροπή δίνουν σαφώς αρνητική απάντηση στο ερώτημα αυτό, ενώ τα κράτη μέλη συμφωνούν ότι πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση.

91. Κατά τη διαδικασία υποστηρίχθηκε ότι τα συμφέροντα που υπαγόρευσαν τους περιορισμούς δεν μπορούν να εξεταστούν μεμονωμένα. Ως προς αυτό είμαι σύμφωνος. Εντούτοις, είναι αναγκαίο να εξεταστεί καθένα από τα συμφέροντα αυτά αυτοτελώς, χωρίς όμως να αποκλείεται ότι τα συμφέροντα αυτά σε συνδυασμό μεταξύ τους μπορούν να δικαιολογούν τους περιορισμούς, ενώ αυτό δεν θα ήταν δυνατό αν θεωρούνταν μεμονωμένα.

Ως προς το ζήτημα αν είναι αναγκαία η προστασία των καταναλωτών και της κοινωνίας από απάτες κ. λπ.

μέσω της νομοθεσίας του ίδιου του παρέχοντος την υπηρεσία (κριτήριο αντιστοιχίας)<sup>35</sup>.

92. Είναι αναμφισβήτητο εν προκειμένω ότι η μέριμνα για την προστασία των καταναλωτών από προφανή κίνδυνο καταχρηστικών πράξεων στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων των λαχειοφόρων αγορών και, επιπλέον, από τη χρησιμοποίηση των λαχειοφόρων αγορών για εγκληματικούς σκοπούς, μπορεί να δικαιολογεί ακόμη και εξαιρετικά δραστηκές ρυθμίσεις και ελέγχους των δραστηριοτήτων των λαχειοφόρων αγορών.

95. Στην παρούσα υπόθεση μπορεί ασφαλώς να γίνει δεκτό ότι είναι δυνατό να εφαρμοστεί το κριτήριο της αντιστοιχίας, επειδή κατά τον χρόνο των υπό κρίση περιστατικών της υποθέσεως της κύριας δίκης απαγορεύονταν στο Ηνωμένο Βασίλειο μεγάλες λαχειοφόροι αγορές και, επομένως, δεν είχε οριστεί ένα επίπεδο προστασίας με το οποίο θα μπορούσε να συγκριθεί το επίπεδο προστασίας που ισχύει για τους αλλοδαπούς που παρέχουν υπηρεσίες.

93. Υποστηρίζεται πάντως ότι η ανάγκη αυτή, εν πάση περιπτώσει στην παρούσα υπόθεση, δεν μπορεί να δικαιολογεί τους εν λόγω περιορισμούς, επειδή ιδίως μπορεί να προβληθεί μόνο εφόσον δεν έχουν ήδη θεσπιστεί στη χώρα των επιχειρήσεων που παρέχουν υπηρεσίες λαχειοφόρου αγοράς επαρκώς αποτελεσματικές διατάξεις για τις δραστηριότητές τους και δεν πραγματοποιείται αποτελεσματικός έλεγχος, οι οποίες διατάξεις και ο έλεγχος να αντιστοιχούν προς τις διατάξεις και τον έλεγχο που ισχύουν στη χώρα προορισμού.

Η αντίρρηση αυτή έχει πάντως τελείως τυπικό χαρακτήρα. Πράγματι, είναι δύσκολο να γίνει σύγκριση με την προστασία που παρέχει το Ηνωμένο Βασίλειο στους καταναλωτές σε σχέση με τις τοπικές λαχειοφόρους αγορές και παρόμοιες δραστηριότητες παιγνίων, όπως στοιχήματα επί ποδοσφαιρικών συναντήσεων, και επιπλέον με την προστασία που θα παρέχεται στους καταναλωτές σε σχέση με τη νέα εθνική λαχειοφόρο αγορά.

94. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι το κράτος εντός του οποίου παρέχεται η υπηρεσία δεν μπορεί να απαιτεί την τήρηση των διατάξεών του από τον αλλοδαπό που παρέχει την υπηρεσία, όταν οι λόγοι που υπαγόρευσαν τη θέσπιση των κανόνων αυτών διασφαλίζονται ήδη

Εξάλλου, είναι βέβαιο ότι οι ισχύουσες διατάξεις και ο έλεγχος που διενεργείται στη Λαχειοφόρο Αγορά Πολλαπλών Κληρώσεων της Νότιας Γερμανίας παρέχουν υψηλό βαθμό ασφάλειας κατά καταχρηστικών πράξεων<sup>36</sup>.

35 — Βλ. ιδίως την απόφαση στην υπόθεση συνασφαλίσεως 205/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας, (Συλλογή 1986, σ. 3755, σκέψεις 34 επ.).

36 — Βλ. συναφώς την υποσημείωση 9.

Επίσης, κατά τη διαδικασία δεν υποστηρίχθηκε ότι υφίσταται σε σχέση με τη λαχειοφόρο αυτή αγορά μεγαλύτερος κίνδυνος καταχρηστικών πράξεων από τον κίνδυνο που θεωρείται αποδεκτός ως προς τις αντίστοιχες δραστηριότητες παιγνίων στο Ηνωμένο Βασίλειο.

96. Τέλος, κατά τη γνώμη μου, δεν υφίσταται κανένα συγκεκριμένο στοιχείο στις γενικές παρατηρήσεις των κρατών μελών, σχετικά με τον αυξημένο κίνδυνο σε περίπτωση δραστηριοτήτων λαχειοφόρων αγορών που εξέρχονται των συνόρων, για να θεωρηθεί ότι ο προβαλλόμενος αυτός κίνδυνος μπορούσε, αυτός καθ' εαυτός, να δικαιολογήσει την εφαρμογή των επίμαχων διατάξεων από τις βρετανικές αρχές.

97. Το γεγονός ότι το εξεταζόμενο εδώ συμφέρον που υπαγόρευσε τους περιορισμούς δεν μπορεί να χρησιμεύσει ως έρεισμα του αποκλεισμού των δραστηριοτήτων της Λαχειοφόρου Αγοράς Πολλαπλών Κληρώσεων της Νότιας Γερμανίας από το Ηνωμένο Βασίλειο είναι αυτονόητο ότι δεν σημαίνει ότι αποκλείεται η δυνατότητα των κρατών μελών να μην επιτρέψουν, σε άλλες περιπτώσεις, την είσοδο αλλοδαπών λαχειοφόρων αγορών στην αγορά τους, όταν οι διατάξεις που ισχύουν γι' αυτές στη χώρα τους και ο έλεγχος που ασκείται επ' αυτών στη χώρα τους δεν εξασφαλίζουν το επίπεδο προστασίας που επιδιώκεται να διατηρηθεί στο κράτος προορισμού.

*Ως προς το ζήτημα αν οι περιορισμοί είναι αναγκαίοι για τον περιορισμό της προσφοράς παιγνίων στο κράτος προορισμού*

98. Αν γίνει δεκτό — και όλα τα κράτη μέλη το λαμβάνουν αυτό ως δεδομένο —

ότι είναι αναγκαίο να τεθεί ένα όριο στη συνολική προσφορά παιγνίων, τότε φαίνεται εκ πρώτης όψεως ότι είναι επίσης αναγκαίο να μπορούν τα κράτη μέλη να περιορίζουν το δικαίωμα των αλλοδαπών να παρέχουν τις υπηρεσίες τους.

Όπως αναφέρθηκε, είναι γεγονός ότι οι αγορές παιγνίων διαφέρουν στις διάφορες χώρες. Αυτό που επιτρέπεται σε μία χώρα μπορεί να απαγορεύεται σε μία άλλη. Όταν ένα κράτος δεν μπορεί να απαγορεύει την παροχή υπηρεσιών από χώρες στις οποίες οι υπηρεσίες αυτές επιτρέπονται, θα προκύψει ουσιάδης περιορισμός των δυνατοτήτων του να ορίσει όρια ως προς τη συνολική προσφορά παιγνίων.

99. Οι αδελφοί Schindler και η Επιτροπή εκθέτουν συναφώς ότι το Ηνωμένο Βασίλειο δεν μπορεί να υποστηρίξει βασίμως αυτές τις απόψεις στην παρούσα υπόθεση ενόψει του ότι η συνολική αγορά παιγνίων στο Ηνωμένο Βασίλειο αφορούσε το 1990 πλέον των 13 δισεκατομμυρίων στερλινών, ότι υφίστανται ευρύτατες δυνατότητες συμμετοχής σε παίγνια, μεταξύ των οποίων στα στοιχήματα επί ποδοσφαιρικών συναντήσεων (που αποτελούν ιδιωτικές εμπορικές δραστηριότητες τις οποίες μπορούν καταρχήν να ασκούν όλοι όσοι πληρούν τις σχετικές γενικές προϋποθέσεις), ότι το Ηνωμένο Βασίλειο αποφάσισε να ιδρύσει μια μεγάλη εθνική λαχειοφόρο αγορά και ότι το Ηνωμένο Βασίλειο παραδέχεται

εξάλλου ότι οι λαχειοφόροι αγορές αποτελούν μία λιγότερο επικίνδυνη μορφή παιγνίου<sup>37</sup>.

ως σχετικά ελάχιστα βλαβερή μορφή τυχερού παιγνίου.

100. Η επιχειρηματολογία αυτή, η οποία εκ πρώτης όψεως φαίνεται απολύτως βάσιμη, πρέπει παραταύτα να μη γίνει δεκτή για τους ακόλουθους λόγους:

101. Αποδοχή της απόψεως των αδελφών Schindler και της Επιτροπής θα έχει, όπως προαναφέρθηκε, ως συνέπεια ότι ένα κράτος μέλος, το οποίο έχει μία σχετικά φιλελεύθερη νομοθεσία περί παιγνίων, δεν θα έχει πλέον τη δυνατότητα να διατηρήσει τους περιορισμούς ως προς την προσφορά των παιγνίων, εν πάση δε περιπτώσει όχι ως προς τη μορφή του παιγνίου που θεωρείται από τις αρχές της οικείας χώρας

Αποδοχή της απόψεως αυτής θα συνεπάγεται — τελείως ανεξάρτητα από το γεγονός ότι θα καταστήσει αναγκαίες δύσκολες εκτιμήσεις — την απομόνωση ενός βασικού στοιχείου της επιχειρηματολογίας των κρατών μελών ως προς τη δυνατότητα ρυθμίσεως των παιγνίων, δηλαδή την ανάγκη δυνατότητας πλήρους περιορισμού της προσφοράς.

Ενόψει των στοιχείων που είναι γνωστά ως προς τους συνδεόμενους με τα παίγνια κινδύνους για ορισμένους ανθρώπους, δεν νομίζω ότι είναι δυνατό να αποκρουσθεί η κοινή άποψη των κρατών μελών ότι υφίσταται πραγματική ανάγκη περιορισμού της προσφοράς παιγνίων και ότι ο περιορισμός αυτός — ελλείψει σχετικών κοινοτικών κανόνων — πρέπει κατ' ανάγκη να πραγματοποιείται αυτοτελώς από κάθε κράτος μέλος.

37 — Βλ. τη λευκή βίβλο του 1992, στην οποία αναφέρεται: «14. Η Rothschild Royal Commission υιοθετεί δύο αρχές για την πολιτική στον τομέα των παιγνίων. Πρώτον, ότι το παίγνιο πρέπει να υπόκειται σε κατάλληλη ρύθμιση προκειμένου να διασφαλίζεται ότι πραγματοποιείται εντίμως και αμερολήπτως. Δεύτερον, ότι πρέπει να αποτρέπονται οι θετικές παρενέργειες για συμμετοχή στο παίγνιο, επειδή αυτή, αν γίνεται με υπερβολικό τρόπο, μπορεί να έχει ως συνέπεια δυσμενείς επιπτώσεις για τον ιδιώτη και την οικογένειά του καθώς και καταστρεφτικά αποτελέσματα για την κοινωνία στο σύνολό της. Παρόλο που οι γενικές αυτές αρχές αποτελούν τη βάση κάθε ελέγχου παιγνίων, εφαρμόζονται σε διαφορετική έκταση ως προς τις διάφορες μορφές παιγνίων.

15. Τα τυχερά παίγνια στα καζίνο π. χ. είναι περισσότερο εκτεθειμένα σε εκμετάλλευση για εγκληματικούς σκοπούς, μεγάλα δε χρηματικά ποσά μπορούν να χαθούν σε εξαιρετικά σύντομο χρόνο. Είναι η «οικληρότερη» μορφή παιγνίου (ενόψει του γεγονότος ότι είναι ιδιαίτερα εκτεθειμένα σε καταχρηστικές πράξεις και των κινδύνων που συνεπάγεται για τον ιδιώτη) και για τον λόγο αυτό υπόκειται σε ιδιαίτερα αυστηρή ρύθμιση (...). Αντιθέτως, από μακρό χρόνο θεωρούνται οι λαχειοφόροι αγορές ως η «απαλότερη» μορφή τυχερού παιγνίου. Τα ποσά που παίζονται είναι συνήθως μικρά και δεν υφίσταται η ίδια παράρρηση για όλο και σε μεγαλύτερο βαθμό συνέχεια του παιγνίου προκειμένου να ανακτηθούν τα απολεσθέντα ποσά. Εν προκειμένω υφίσταται χαλαρότερη ρύθμιση, επειδή τα ποσά που παίζονται είναι πολύ λιγότερο σημαντικά. Δεδομένου ότι προσφέρονται μικρά κέρδη και εξυπηρετούνται κοινωνικές σκοποί, μπορούν να γίνονται διαφημίσεις γι' αυτές χωρίς περιορισμό. Μπορούν ιδίως να γίνονται διαφημίσεις γι' αυτές στην τηλεόραση ή το ραδιόφωνο, ενώ αντιθέτως απαγορεύονται διαφημίσεις από το ραδιόφωνο και την τηλεόραση για όλα τα είδη στοιχημάτων και παιγνίων βάσει προβλεπόμενης από τον νόμο ρυθμίσεως σε συνδυασμό με τους όρους περί διαφημίσεων των ραδιοτηλεοπτικών εταιριών.»

102. Αν συγκεκριμένο κράτος μέλος πρέπει να αποδέχεται τις δραστηριότητες λαχειοφόρων αγορών που διοργανώνονται νομίμως και κατά τρόπο που παρέχει εγγυήσεις εντός των άλλων κρατών μελών, θα χάσει τη δυνατότητα ελέγχου του αριθμού των λαχειοφόρων αγορών που διοργανώνονται, του αριθμού των κληρώσεων και του μεγέθους του επιτρεπομένου κύκλου εργασιών. Η προσφορά εντός των κρατών μελών θα καθορίζεται ασφαλώς από την προσφορά που υφίσταται συνολικώς σε όλα τα κράτη μέλη.

103. Η Επιτροπή, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, διατύπωσε επίσης την άποψη ότι πρέπει να υφίσταται ενδεχομένως η δυνατότητα για τα επιμέρους κράτη μέλη να περιορίζουν την προσφορά μέσω ενός συστήματος παραχωρήσεως που δεν συνεπάγεται δυσμενή διάκριση.

104. Η άποψη αυτή καθιστά σαφή τη δυσκολία, μέσω απευθείας εφαρμογής των διατάξεων της Συνθήκης περί παροχής υπηρεσιών, να ανοίξουν οι εθνικές αγορές για τους αλλοδαπούς που παρέχουν υπηρεσίες.

Δεν νομίζω ότι είναι δυνατόν να ερμηνεύονται οι διατάξεις της Συνθήκης περί παροχής υπηρεσιών — ούτε εξάλλου και οι διατάξεις της περί του δικαιώματος εγκαταστάσεως — με την έννοια ότι τα κράτη μέλη πρέπει να εμποδίζονται βάσει αντικειμενικών δεδομένων να απαγορεύουν ορισμένες μορφές παιγνίων.

Επομένως, δεν είναι δυνατόν βάσει της Συνθήκης να επιβάλλεται στα κράτη μέλη η υποχρέωση θεσπίσεως ενός συστήματος παραχωρήσεως σε έναν τομέα στον οποίο θεωρούν ότι πρέπει να απαγορεύεται η συγκεκριμένη μορφή παιγνίων.

Αντιθέτως, είναι χωρίς αμφιβολία δυνατό να επιβάλλεται βάσει της Συνθήκης, όπως αναφέρθηκε, η υποχρέωση στα κράτη μέλη, στο μέτρο που επιτρέπουν περιορισμένη προσφορά συγκεκριμένης μορφής παιγνίου, να διαχειρίζονται το παίγνιο αυτό κατά τρόπο που να μη συνεπάγεται δυσμενή διάκριση.

Αντιθέτως, νομίζω ότι αποκλείεται βάσει των διατάξεων της Συνθήκης περί παροχής υπηρεσιών να συναχθούν άμεσες υποχρεώσεις για τα κράτη μέλη για την παροχή άδειας σε ορισμένες συγκεκριμένες λαχειοφόρους αγορές ή, με άλλα λόγια, ότι δεν είναι δυνατόν βάσει της Συνθήκης να συναχθούν κριτήρια ως προς το όριο μέχρι του οποίου επιτρέπεται η προσφορά συγκεκριμένης μορφής παιγνίου.

Αν γίνει δεκτό ότι τα κράτη μέλη μπορούν να περιορίζουν την προσφορά, μπορεί να αφηθεί στα κράτη μέλη το ζήτημα του μεγέθους της προσφοράς, οι αποφάσεις των οποίων θα συνιστούν επιλογές οι οποίες σε μεγάλο βαθμό θα εξαρτώνται από τα κοινωνικά και πολιτιστικά δεδομένα που υφίστανται στα κράτη<sup>38</sup>.

105. Τελικά, δεν νομίζω ότι, βάσει των διατάξεων της Συνθήκης περί παροχής υπηρεσιών και ελλείψει εναρμονίσεως επί κοινοτικού επιπέδου, μπορεί να ανευρεθεί ενδιάμεση λύση μεταξύ, αφενός μεν, της αποδοχής της δυνατότητας των κρατών μελών να περιορίζουν την προσφορά κατά τρόπο που να μη δημιουργεί δυσμενή διάκριση, μεταξύ άλλων μέσω απαγορεύσεως ή περιορισμού των υπηρεσιών που παρέχουν οι αλλοδαπές επιχειρήσεις λαχειοφόρων αγορών, αφετέρου δε, της πλήρους αποδοχής της δυνατότητας των αλλοδαπών λαχειοφόρων αγορών να παρέχουν τις υπηρεσίες τους, όταν στη χώρα τους διέπονται από κανόνες που παρέχουν επαρκείς εγγυήσεις.

38 — Βλ. την απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1992, C-169/91, Council of the City of Stoke-on-Trent (Συλλογή 1992, σ. I-6635, σκέψη 11).

106. Επομένως, αν γίνει δεκτό ότι τα κράτη μέλη πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να ρυθμίζουν την προσφορά παιγνίων, ειδικότερα δε λαχειοφόρων αγορών, θα πρέπει επίσης να γίνει δεκτό ότι ο περιορισμός των υπηρεσιών που παρέχουν αλλοδαπές επιχειρήσεις αποτελεί αναγκαίο και ανάλογο μέσο.

*Ως προς το ζήτημα αν οι περιορισμοί είναι αναγκαίοι για τη διατήρηση της δυνατότητας των κρατών μελών να θεσπίζουν διατάξεις σχετικά με τη χρησιμοποίηση των εσόδων των λαχειοφόρων αγορών;*

107. Ο τελευταίος από τους λόγους που εκθέτουν τα κράτη μέλη, δηλαδή η δυνατότητά τους να διασφαλίζουν ότι τα έσοδα των λαχειοφόρων αγορών διατίθενται για κοινωφελείς ή δημόσιους σκοπούς, μπορεί επίσης να αποτελέσει έρεισμα για να γίνει δεκτή η δυνατότητα των κρατών μελών να περιορίζουν την παροχή υπηρεσιών από αλλοδαπές λαχειοφόρους αγορές.

108. Χωρίς αμφιβολία είναι και από ιστορικής απόψεως ορθός και εξακολουθεί να ανταποκρίνεται προς την πραγματικότητα ο ισχυρισμός ότι ένας ουσιαδής λόγος για να επιτρέπονται γενικώς τα τυχερά παίγνια είναι ότι τα έσοδα από τις δραστηριότητες αυτές μπορούν να χρησιμοποιηθούν για «καλούς» σκοπούς.

109. Ασφαλώς υφίσταται σήμερα κάποιο έρεισμα για να είναι κανείς κάπως

επιφυλακτικός ως προς τους λόγους που υπαγορεύουν τις ρυθμίσεις των κρατών μελών ως προς την αγορά των παιγνίων. Όπως ήδη αναφέρθηκε ανωτέρω, η δυσμείνεια με την οποία αντιμετωπίζονται τα παίγνια αυτά καθ' εαυτά και η ανάγκη περιορισμού των κινδύνων που συνεπάγεται για τους πολίτες η υπερβολική επίδοση στα παίγνια έχουν, εν πάση περιπτώσει σε ορισμένα κράτη μέλη, δευτερεύουσα σημασία σε σχέση με τους σκοπούς που συνίστανται στην αξιοποίηση της ψυχαγωγίας του κοινού από τα παίγνια ως πηγής πόρων για το δημόσιο ταμείο (είτε μέσω διαθέσεως των εσόδων απευθείας στο δημόσιο ταμείο είτε μέσω αυστηρής φορολογήσεως τους), ή για κοινωφελείς σκοπούς. Η απελευθέρωση των αγορών παιγνίων σε αρκετά από τα κράτη μέλη και η αποδοχή μιας συχνά τελειώς επιθετικής διαφημίσεως για τα παίγνια αποτελούν ένδειξη της εξελίξεως αυτής.

110. Αλλά, ακόμη κι αν αυτό είναι ορθό, είναι εντούτοις βέβαιο ότι τα έσοδα χρησιμοποιούνται για μη εμπορικούς σκοπούς. Κατά τη γνώμη μου, δεν έχει εν προκειμένω σημασία αν τα έσοδα καταλήγουν στα δημόσια ταμεία ή διατίθενται για κοινωφελείς σκοπούς. Τα έσοδα που χρησιμοποιούνται για κοινωφελείς σκοπούς απαλλάσσουν, εν πάση περιπτώσει σε ορισμένη έκταση, τους δημόσιους προϋπολογισμούς από την πραγματοποίηση δαπανών για τους εν λόγω κοινωφελείς σκοπούς.

111. Υπάρχουν ορισμένα δεδομένα που έχουν εν προκειμένω σημασία.

Είναι ενδεχομένως ορθό, όπως αναφέρεται στις περισσότερες από τις παρατηρήσεις, ότι οι συμμετέχοντες σε λαχειοφόρους

αγορές αποφασίζουν μέχρις ορισμένου βαθμού να συμμετάσχουν, επειδή τα έσοδα διατίθενται για σκοπούς για τους οποίους τρέφουν ιδιαίτερη συμπάθεια. Μπορεί πάντως επίσης, σύμφωνα με τα υπάρχοντα στοιχεία, να ληφθεί ως βάση ότι, όσον αφορά τις μεγάλες λαχειοφόρους αγορές, η χρησιμοποίηση των εσόδων έχει περιορισμένη μόνο σημασία για την απόφαση των ενδιαφερομένων να συμμετάσχουν. Προφανώς γίνεται δεκτό ότι το ύψος των κερδών είναι αυτό που έχει καθοριστική σημασία<sup>39</sup>.

112. Επομένως, βασίμως μπορεί να ληφθεί ως βάση — όπως επίσης υποστηρίζουν τα περισσότερα από τα κράτη μέλη — ότι το άνοιγμα των εθνικών αγορών έχει προφανώς ως συνέπεια έντονο ανταγωνισμό μεταξύ των μεγάλων λαχειοφόρων αγορών για την απόκτηση μεριδίων στην αγορά όλης της Κοινότητας.

Μία όχι απίθανη εξέλιξη θα είναι ότι οι εξαρχής μεγάλες λαχειοφόροι αγορές — οι οποίες σήμερα διαθέτουν μία μεγάλη «εγχώρια αγορά» — θα εκτοπίσουν όχι μόνο τις μικρές και τις τοπικές λαχειοφόρους αγορές (οι οποίες ήδη αντιμετωπίζουν δυσκολίες) αλλά και

39 — Στην έκθεση της Επιτροπής — *Gambling in the Single Market* — τόμος I, σ. 44, εκτίθενται τα ακόλουθα: «Αυτός που παίζει ενδιαφέρεται πρωτίτως να συμμετάσχει σ' ένα εκλυστικό παίγνιο. Το αν ένα παίγνιο είναι εκλυστικό εξαρτάται από το ύψος των κερδών, τις πιθανότητες κέρδους και το γεγονός ότι τα κέρδη είναι αφορολόγητα ή μπορούν να επιβαρυνθούν μ' ένα χαμηλό φόρο. Εάν μια αλλοδαπή λαχειοφόρος αγορά παρουσιάζεται περισσότερο εκλυστική από ό, τι ένα ημεδαπό παίγνιο, ορισμένοι θα συμμετάσχουν σ' αυτήν, είτε παραγγέλλοντας λαχνούς ταχυδρομικώς είτε εξερχόμενοι των συνόρων προκειμένου να αγοράσουν τους λαχνούς από έναν πράκτορα στην αλλοδαπή. Η παραγγελία μέσω ταχυδρομείου χρησιμοποιείται ιδίως στο πλαίσιο λαχειοφόρων αγορών με πολλαπλές κληρώσεις, δεδομένου ότι οι προσδοκίες για την παραλαβή των λαχνών μπορούν να εκτείνονται σε πολλές εβδομάδες».

τις εθνικές λαχειοφόρους αγορές των μικρότερων κρατών μελών<sup>40</sup>.

113. Ο ανταγωνισμός θα ασκηθεί προφανώς, όπως αναφέρθηκε, στο επίπεδο του μεγέθους των κερδών. Τα κέρδη εξαρτώνται καταρχήν από τον κύκλο εργασιών και το ύψος των διοικητικών δαπανών και του μέρους των εσόδων που θα χρησιμοποιηθούν για δημόσιους ή κοινωφελείς σκοπούς. Επομένως, εξακολουθεί να αποτελεί σημαντική για τον ανταγωνισμό παράμετρο το ποσοστό που μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τα κέρδη και το ποσοστό που θα διατίθεται για δημόσιους ή κοινωφελείς σκοπούς. Οι λαχειοφόροι αγορές που χρησιμοποιούν μεγαλύτερο μέρος για κέρδη θα αποκτήσουν ανταγωνιστικό πλεονέκτημα. Έχω τη γνώμη ότι θα πρέπει να επιτρέπεται στα κράτη μέλη να εμποδίζουν μια τέτοια μορφή ανταγωνισμού σ' αυτή την τελείως ιδιαίτερη αγορά.

114. Χωρίς αμφιβολία, είναι επίσης ουσιαστικής σημασίας για τα κράτη μέλη να

40 — Στην έκθεση της Επιτροπής (τόμος I, σ. 18) αναφέρεται: «Οι δραστηριότητες των παιγνίων που ασκούνται πέραν των συνόρων αποτελούν φαινόμενο της λειτουργίας της αγοράς. Οι πράκτορες ορισμένων λαχειοφόρων αγορών με πολλαπλές κληρώσεις επιδίδονται στην πλέον δραστήρια διαμεσολάβηση σχετικά με δραστηριότητες παιγνίων που παρανόμως ασκούνται πέραν των συνόρων. "Mail-shot" — μέθοδοι πώλησως εφαρμόζονται και στα δώδεκα κράτη μέλη. Οι μικρές λαχειοφόροι αγορές με αντιστοίχως μικρά κέρδη είναι προδήλως οι πλέον ευάλωτες.

(...)

Τα μεγάλα κέρδη της γερμανικής Λαχειοφόρου Αγοράς με Πολλαπλές Κληρώσεις ασκούν μεγάλη έλξη στους καταναλωτές οι οποίοι συνήθως παίζουν στις μικρότερες εθνικές λαχειοφόρους αγορές οι οποίες προσφέρουν χαμηλότερα αρχικά κέρδη. Εν προκειμένω, από το διάγραμμα 8 προκύπτει ότι η Δανία, το Βέλγιο και οι Κάτω Χώρες είναι ευάλωτες.

(...)

Οι δραστηριότητες παιγνίων που ασκούνται πέραν των συνόρων, πράγμα που συμβαίνει επειδή αυτό είναι εύκολο λόγω της γεινιάσεως με το συγκεκριμένο κράτος μέλος ή λόγω της γλωσσικής ή μορφωτικής συγγένειας, έχουν οριστικό χαρακτήρα. Η πιθανότητα για δραστηριότητες παιγνίων οριστικού χαρακτήρα που ασκούνται πέραν των συνόρων είναι μεγαλύτερη όταν ένας πολύ μεγαλύτερος πληθυσμός και επομένως μεγαλύτερες λαχειοφόροι αγορές με μεγαλύτερα κέρδη γεινιάζουν προς μικρές εθνικές λαχειοφόρους αγορές ή στοιχήματα lotto».



μπορούν να εμποδίζουν τη δημιουργία επί ευρωπαϊκού επιπέδου ελεύθερου ανταγωνισμού μεταξύ λαχειοφόρων αγορών των οποίων το σημαντικότερο πρακτικό αποτέλεσμα θα είναι ανταγωνισμός μεταξύ των διαφόρων δημοσίων ταμείων των χωρών ή των κοινοφελών σκοπών για τα χρήματα που θα δαπανούν οι Ευρωπαίοι πολίτες στις λαχειοφόρους αγορές.

της Συνθήκης περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών<sup>41</sup>.

116. Επίσης, μπορεί ενδεχομένως να θεωρηθεί εκ πρώτης όψεως ότι αντίκειται προς τη σχετική αρχή το ότι ένας τέτοιος «σκοπός οικονομικής φύσεως» θα μπορούσε να δικαιολογήσει περιορισμούς στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

Με βάση τα δεδομένα αυτά δεν μπορεί ασφαλώς να αποκλειστεί ότι μία από τις ενδεχόμενες συνέπειες του ανοίγματος των εθνικών αγορών θα είναι ότι οι μεγάλες γερμανικές λαχειοφόροι αγορές με πολλαπλές κληρώσεις θα αποκτήσουν τόσο σημαντικά μερίδια αγοράς ώστε να καταστεί «μη αποδοτική» η λειτουργία των μικρότερων εθνικών λαχειοφόρων αγορών στις γειτονικές χώρες. Αυτό σημαίνει ότι πόροι που μέχρι τώρα διατίθενται για κοινοφελείς σκοπούς στις χώρες αυτές θα καταλήγουν πλέον στα δημόσια ταμεία των γερμανικών ομόσποδων χωρών που διαχειρίζονται τις λαχειοφόρους αυτές αγορές.

Από προσεκτικότερη εξέταση, εντούτοις, προκύπτει, κατά τη γνώμη μου, ότι στην παρούσα αλληλουχία μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει σημασία ο σκοπός αυτός. Δεν πρόκειται για σκοπό οικονομικής φύσεως κατά την έννοια που χρησιμοποιείται στη νομολογία του Δικαστηρίου.

117. Η Συνθήκη στηρίζεται στην αρχή ότι η εμπορία οικονομικών αγαθών μπορεί να φορολογείται στο κράτος της καταναλώσεως (βλ. συναφώς το άρθρο 95 της Συνθήκης).

115. Η Επιτροπή αμφισβητεί ότι στους λόγους αυτούς πρέπει να αποδοθεί βαρύνουσα σημασία σε σχέση με την εφαρμογή μιας από τις βασικές αρχές της Συνθήκης που αποτελεί ένα από τα βασικά στηρίγματα της εγκαθιδρύσεως της εσωτερικής αγοράς.

Η Επιτροπή τόνισε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να απαγορεύει την πώληση καπνού ή οινοπνευματωδών ποτών από άλλα κράτη μέλη, όταν οι πωλήσεις αυτές είναι αποδεκτές στο οικείο κράτος. Είναι αυτονόητο ότι αυτό είναι ορθό. Εντούτοις, δεν μεταβάλλει το γεγονός ότι τα κράτη μπορούν να φορολογούν τα

Η άποψη αυτή στηρίζεται στη νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την οποία σκοποί οικονομικής φύσεως δεν μπορούν να δικαιολογούν εξαιρέσεις από τις διατάξεις

41 — Βλ., π.χ., την απόφαση της 26ης Απριλίου 1988, 352/85, Bond van Adverteerders (Συλλογή 1988, σ. 2085), όπου το Δικαστήριο δέχθηκε: «Πρέπει να τονισθεί ότι σκοπός οικονομικής φύσεως, όπως είναι ο σκοπός της εξασφάλισης, υπέρ εγχωρίου δημοσίου ιδρύματος, του συνόλου των εσόδων που προέρχονται από διαφημιστικά μηνύματα προοριζόμενα αποκλειστικά για το κοινό του οικείου κράτους, δεν μπορούν να στοιχειοθετούν λόγους δημοσίας τάξεως κατά την έννοια του άρθρου 56 της Συνθήκης.» (σκέψη 34).

εισαγόμενα εμπορεύματα με τον ίδιο τρόπο όπως τα εμπορεύματα που παράγονται στην ημεδαπή.

Νομίζω ότι δεν είναι παράλογο να θεωρηθεί το ζήτημα υπό την έννοια ότι ως προς τις λαχειοφόρους αγορές πρόκειται για μία μορφή καταβολής φόρου. Αν θεωρηθεί ορθή η άποψη της Επιτροπής ότι από τη Συνθήκη προκύπτει ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να ανοίξουν τις αγορές τους στις αλλοδαπές λαχειοφόρους αγορές, αυτό σημαίνει ότι «ο φόρος» επί των λαχνών — δηλαδή το μέρος του τιμήματος που καταβάλλεται για λαχνούς και το οποίο πρέπει να εισρεύσει στα δημόσια ταμεία (ή να χρησιμοποιηθεί για κοινωφελείς σκοπούς) — καταβάλλεται «στο κράτος παραγωγής» και όχι στο «κράτος καταναλώσεως».

118. Ότι δεν είναι παράλογη η θεώρηση του ζητήματος υπ' αυτό το πρίσμα επιρρωννύεται από τις παρατηρήσεις που διατυπώθηκαν σχετικά με τη ρύθμιση της Λουξεμβουργιανής Κυβερνήσεως για δύο γερμανικές επιχειρήσεις λόγο, κατά την οποία στις δύο αυτές επιχειρήσεις έχει δοθεί άδεια να ασκούν τις δραστηριότητές τους στο Λουξεμβούργο αντί καταβολής στο λουξεμβουργιανό δημόσιο ορισμένου ποσοστού επί του κύκλου εργασιών που πραγματοποιείται στο Λουξεμβούργο.

119. Ότι ο εδώ εξεταζόμενος λόγος μπορεί ενδεχομένως να δικαιολογεί περιορισμούς της πέραν των συνόρων παροχής υπηρεσιών βρίσκει, κατά τη γνώμη μου, βάσιμο έρεισμα στην απόφαση του Δικαστηρίου της 28ης Ιανουαρίου 1992, επί της υποθέσεως Bachmann, με την οποία έγινε δεκτό ότι οι επίμαχοι σοβαροί

περιορισμοί στην ελεύθερη κυκλοφορία εργαζομένων και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών μπορούν να δικαιολογούνται για λόγους που αφορούν την προστασία των φορολογικών εσόδων του δημοσίου μέσω διασφάλισης της συνοχής των φορολογικών συστημάτων<sup>42</sup>.

120. Σημαντικότερο είναι πάντως, κατά τη γνώμη μου, ότι το Δικαστήριο βρίσκεται στην παρούσα υπόθεση προ μιας αγοράς εξαιρετικά ιδιαίζοντος χαρακτήρα ως προς την οποία καταφαίνεται από όλες τις διατάξεις των κρατών μελών ότι ούτε μπορούν ούτε πρέπει να εφαρμόζονται οι γενικοί μηχανισμοί της αγοράς. Καθόσον φαίνεται, κανένα από τα κράτη μέλη δεν θεωρεί εν προκειμένω ότι είναι ορθό να υφίσταται στον τομέα αυτό ελεύθερος ανταγωνισμός με τις προαναφερθείσες συνέπειες.

121. Θα πρόκειται για ανταγωνισμό, ο οποίος, σχεδόν αναπόφευκτα, θα έχει εξαιρετικά σοβαρές συνέπειες για πολλές λαχειοφόρους αγορές που έχουν μακρά παράδοση και αποτελούν σπουδαία χρηματοδοτική πηγή για σημαντικούς φιλανθρωπικούς οργανισμούς ή οργανισμούς με κοινωφελείς σκοπούς. Αποδοχή του ανταγωνισμού αυτού, που θα αποτελεί συνέπεια του ανοίγματος των αγορών, μπορεί να περιορίσει την εθνική πολυμορφία χωρίς, κατά τη γνώμη μου, να μπορεί αυτό να θεωρηθεί ως αναγκαία συνέπεια της εγκαθιδρύσεως της εσωτερικής αγοράς.

42 — Υπόθεση C-204/90, Συλλογή 1992, σ. I-249.

122. Είναι δύσκολο να αναφερθούν τα αξία προστασίας αποτελέσματα από το άνοιγμα των αγορών. Καθόσον αντιλαμβάνομαι, δεν πρόκειται για την επιδίωξη κανενός από τους σκοπούς που αναφέρονται στο άρθρο 2 της Συνθήκης.

123. Η επωφελής κατανομή των πόρων, η οποία από οικονομικής απόψεως είναι το σημαντικότερο θεμέλιο των διατάξεων της Συνθήκης περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, δεν έχει, κατά τη γνώμη μου, καμία σημασία για τον τομέα των λαχειοφόρων αγορών<sup>43</sup>.

124. Η Επιτροπή προβάλλει βεβαίως ότι το άνοιγμα των αγορών σημαίνει ότι οι καταναλωτές αποκτούν μεγαλύτερες δυνατότητες επιλογής μεταξύ των κοινωφελών σκοπών που επιθυμούν να ισχύσουν και ότι οι καταναλωτές θα αποκομίζουν μεγαλύτερα κέρδη. Ενδεχομένως η Επιτροπή να έχει βραχυπρόθεσμως δίκαιο όσον αφορά το πρώτο σημείο. Αλλά, όπως εκτέθηκε, δεν είναι απίθανο το άνοιγμα των αγορών να συνεπάγεται μακροχρονίως ότι πολλές λαχειοφόροι αγορές θα εκλείψουν από την αγορά και ότι κατ' αυτόν τον τρόπο θα περιοριστούν οι δυνατότητες επιλογής των καταναλωτών.

43 — Βλ. συναφώς το άρθρο 102Α της Συνθήκης ΕΚ, όπως τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, στη δεύτερη φράση της οποίας ορίζεται: «Τα κράτη μέλη και η Κοινότητα δρουν σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό, που ευνοεί την αποτελεσματική κατανομή των πόρων, και σύμφωνα με τις αρχές του άρθρου 3 Α».

Όσον αφορά το δεύτερο σημείο, η Επιτροπή, όπως αναφέρθηκε, έχει ενδεχομένως δίκιο. Αντιθέτως, δεν νομίζω ότι αυτό αποτελεί έναν από τους σκοπούς που πρέπει με τη Συνθήκη να πραγματοποιηθούν. Η αύξηση του ύψους των κερδών, αφενός, θα ενθαρρύνει την επιθυμία για το παίγνιο, αφετέρου δε, θα έχει ως συνέπεια ότι το μέρος του κύκλου εργασιών των λαχειοφόρων αγορών, το οποίο διατίθεται ως περίσσευμα για δημόσιους ή κοινωφελείς σκοπούς, θα καταστεί μικρότερο.

125. Κατά τη γνώμη μου, μπορεί επομένως να συναχθεί το συμπέρασμα ότι δεν υφίσταται κανένα επιτακτικό συμφέρον, που να αντιστοιχεί σε έναν από τους σκοπούς που επιδιώκονται από τη Συνθήκη, ο οποίος εμποδίζει την παραδοχή της απόψεως ότι τα κράτη μέλη εξακολουθούν να έχουν τη δυνατότητα να περιορίζουν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, ενώ αντιθέτως πρέπει να θεωρηθεί ότι έχουν μεγάλη σημασία οι λόγοι που επικαλούνται ομόφωνα τα κράτη μέλη για το μη άνοιγμα των αγορών. Πρόκειται για έναν τομέα στον οποίο βάσιμοι λόγοι συνηγορούν υπέρ του ότι τα κράτη μέλη πρέπει να εξακολουθούν να έχουν κανονιστική αρμοδιότητα καθόσον χρόνο είναι βέβαιο ότι η Κοινότητα δεν θα ασκήσει την κανονιστική της αρμοδιότητα στον τομέα αυτό.

126. Κατά τη γνώμη μου, μπορεί επίσης να συναχθεί το συμπέρασμα ότι δεν είναι δυνατόν βάσει των υφισταμένων δεδομένων να ανευρεθούν μέσα με τα οποία θα ήταν δυνατό να επιτευχθούν με λιγότερο δραστικό τρόπο οι σκοποί που υπα-

γορεύουν τους ισχύοντες περιορισμούς στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών <sup>44</sup>.

κατά τις οποίες απαγορεύονται οι μεγάλες εθνικές λαχειοφόροι αγορές.

127. Κατά συνέπεια, έχω τη γνώμη ότι στα ερωτήματα του High Court πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι οι διατάξεις της Συνθήκης περί παροχής υπηρεσιών δεν περιέχουν κανένα στοιχείο βάσει του οποίου να μην επιτρέπεται η εφαρμογή εθνικών διατάξεων που απαγορεύουν την εισαγωγή λαχνών λαχειοφόρων αγορών ή διαφημιστικού υλικού για μεγάλες αλλοδαπές λαχειοφόρους αγορές στις περιπτώσεις

Εν προκειμένω δεν έχει καμία σημασία το ότι έχει ληφθεί απόφαση για τη δημιουργία μια μεγάλης εθνικής λαχειοφόρου αγοράς, απλώς και μόνο επειδή, κατά τη γνώμη μου, ακόμη και όταν υφίστανται τέτοιου είδους λαχειοφόροι αγορές, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα διατήρησης των περιορισμών που υφίστανται στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών <sup>45</sup>.

## Πρόταση

128. Για τους λόγους αυτούς προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα ερωτήματα του High Court ως εξής:

Οι διατάξεις περί εισαγωγής λαχνών λαχειοφόρων αγορών και διαφημιστικού υλικού για μεγάλες λαχειοφόρους αγορές εμπίπτουν στο άρθρο 59 της Συνθήκης της Ρώμης, το οποίο πάντως δεν αντιτίθεται στο να απαγορεύουν οι διατάξεις αυτές την παροχή υπηρεσιών από αλλοδαπές μεγάλες λαχειοφόρους αγορές, όταν η απαγόρευση αυτή αποτελεί μέρος μιας γενικής απαγορεύσεως διοργανώσεως τέτοιων λαχειοφόρων αγορών.

45 — Εξέτασα το ζήτημα αν, κατά την ερμηνεία του άρθρου 59 της Συνθήκης μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει εν προκειμένω σημασία το άρθρο 55, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης. Στο άρθρο αυτό ορίζεται, σε συνδυασμό με το άρθρο 66, ότι το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής, μπορεί με ειδική πλειοψηφία να εξαρθέσει ορισμένες δραστηριότητες από την εφαρμογή των διατάξεων του κεφαλαίου περί παροχής υπηρεσιών. Δεν προσέκυψαν στοιχεία στην παρούσα υπόθεση σχετικά με ενδεχόμενες προσθέσεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής να εφαρμόσουν τη διάταξη αυτή για να εξαιρεθούν οι δραστηριότητες των λαχειοφόρων αγορών από διατάξεις της Συνθήκης περί παροχής υπηρεσιών. Είναι σαφές ότι από κάθε άποψη έχει σημασία το ότι η διάταξη δεν μπορεί να εφαρμοστεί χωρίς την υποβολή σχετικής προτάσεως εκ μέρους της Επιτροπής. Το αποτέλεσμα της αναλύσεώς μου είναι ότι δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η διάταξη αυτή έχει σημασία στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως.

44 — Στις Ηνωμένες Πολιτείες, το Κογκρέσο, στηρίζόμενο στην commerce clause που υπάρχει στο Ομοσπονδιακό Σύνταγμα, θέσπισε μια καταρχήν απαγόρευση «της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών» μεταξύ των ομοσπονδίων πολιτειών στον τομέα των λαχειοφόρων αγορών. Η συνταγματικότητα της νομοθεσίας αυτής έγινε δεκτή με την απόφαση που εκδόθηκε το 1903 από το Ομοσπονδιακό Ανώτατο Δικαστήριο [βλ. The Lottery Case, Champion κατά Ames, 186 U. S. 321 (1903)].