

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
SIEGBERT ALBER

της 13ης Μαρτίου 2003¹

Περιεχόμενα

I — Εισαγωγή	I - 13034
II — Νομικό πλαίσιο	I - 13035
A — Διατάξεις της κοινοτικής νομοθεσίας	I - 13035
B — Εθνική νομοθεσία	I - 13036
III — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία	I - 13038
IV — Παρατηρήσεις των μετεχόντων στη διαδικασία	I - 13041
A — Gambelli	I - 13041
B — Garrisi	I - 13044
Γ — Η Ιταλική Κυβέρνηση	I - 13047
Δ — Η Βελγική Κυβέρνηση	I - 13047
Ε — Η Ελληνική Κυβέρνηση	I - 13048
ΣΤ — Η Ισπανική Κυβέρνηση	I - 13048
Ζ — Η Λουξεμβουργιανή Κυβέρνηση	I - 13048
Η — Η Πορτογαλική Κυβέρνηση	I - 13048
Θ — Η Φινλανδική Κυβέρνηση	I - 13050
Ι — Η Σουηδική Κυβέρνηση	I - 13050
Κ — Η Επιτροπή	I - 13051
V — Εκτίμηση	I - 13052
A — Οι αποφάσεις Schindler, Läära κ.λπ. και Zenatti	I - 13054
1) Απόφαση Schindler	I - 13054
2) Απόφαση Läära κ.λπ.	I - 13055
3) Απόφαση Zenatti	I - 13057

¹ — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

B — Η ελευθερία εγκαταστάσεως	I-13059
1) Οι προϋποθέσεις εγκαταστάσεως	I-13059
2) Τα κέντρα διαβίσεως δεδομένων ως εγκαταστάσεις της εταιρίας Stanley	I-13061
3) Περιορισμοί των δραστηριοτήτων	I-13062
α) Διάκριση	I-13063
β) Επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος — Σκοπός, πρόσφορος χαρακτήρας και αναλογικότητα του μέτρου	I-13064
Γ — Η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών	I-13067
1) Η παρακώλυση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και οι λόγοι που μπορούν να τη δικαιολογήσουν	I-13067
2) Πρόσφορος χαρακτήρας των χρησιμοποιούμενων για την επίτευξη του σκοπού μέσων	I-13070
α) Κίνδυνοι που συνδέονται με τον διοργανωτή των παιγνίων	I-13070
β) Έλεγχος του πάθους για παίγνια	I-13071
γ) Η σημασία των δημοσίων εσόδων	I-13072
3) Τυχερά παίγνια και ηλεκτρονικά μέσα επικοινωνίας	I-13073
4) Συμπεράσματα	I-13074
VI — Πρόταση	I-13075

I — Εισαγωγή

1. Η παρούσα διαδικασία αφορά προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το Tribunale di Ascoli Piceno (Ιταλία) προς το Δικαστήριο. Το ερώτημα ανέκρινε στο πλαίσιο ποινικής διαδικασίας κατά του Piergiorgio Gambelli και πλέον των 100 άλλων ατόμων², λόγω παραβάσεως, ιδίως, του άρθρου 4 του ιταλικού νόμου 401/89, το οποίο απαγορεύει υπό την απειλή επιβολής ποινικών κυρώσεων τη

συγκέντρωση και τη διαβίβαση στοιχημάτων, δραστηριότητα την οποία μπορεί να ασκεί αποκλειστικώς το Δημόσιο ή οι παραχωρησιούχοι. Τα στοιχήματα από την Ιταλία διαβιβάζονται σε βρετανικό πρακτορείο bookmaker. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο ανακύπτουν στην παρούσα διαδικασία ζητήματα σχετικά με την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών σχετικά με το συμβιβαστό των σχετικών διατάξεων της εθνικής νομοθεσίας με το κοινοτικό δίκαιο. Οι σχετικές διατάξεις της ιταλικής νομοθεσίας έχουν ήδη, εν μέρει, αποτελέσει αντικείμενο εκτιμήσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση Zenatti³. Πάντως στην παρούσα υπόθεση, εν αντιθέσει προς την υπόθεση Zenatti, πρόκειται για μια άλλη διάσταση του προβλήματος, καθόσον πρόκειται για ένα ποινικής φύσεως ζήτημα, το οποίο αφορά κυρίως την αναλογικότητα

2 — Κατά τη διάταξη παραπομπής πρόκειται για 137 άλλα άτομα, κατά τις παρατηρήσεις που κατέθεσε ο συνήγορος του Gambelli, πρόκειται για 140 άτομα. Λόγω αυτής της αβεβαιότητας στο εξής θα γίνεται λόγος για τον «Gambelli και πλέον των 100 άλλα άτομα» ή για τον «Gambelli και τους λοιπούς κατηγορουμένους».

3 — Απόφαση της 21ης Οκτωβρίου 1999, C-67/98 (Συλλογή 1999, σ. I-7289).

των επίμαχων μέτρων. Επιπλέον, οι διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας εξετάζονται υπό το πρίσμα της ελευθερίας εγκαταστάσεως, ενώ στο παρελθόν το Δικαστήριο είχε εξετάσει το ζήτημα των λαχειοφόρων αγορών⁴, των τυχερών παιγνίων⁵ και των στοιχημάτων που αφορούν αθλητικές συναντήσεις⁶ μόνο υπό το πρίσμα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Τέλος, οι σχετικές διατάξεις της ιταλικής νομοθεσίας κατέστησαν αυστηρότερες με νόμο του 2000⁷, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ από το έτος 2001 ώστε να είναι πλέον αμφίβολο κατά πόσον ο νόμος αυτός συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο.

(Στη συνέχεια των προτάσεων θα γίνει συχνά αναφορά στις παρατεθείσες στις υποσημειώσεις 3 έως 5 αποφάσεις Zenatti, Schindler και Lääri κ.λπ. Οι παραπομπές θα γίνονται αναλόγως της περιπτώσεως).

II — Νομικό πλαίσιο

A — Διατάξεις της κοινοτικής νομοθεσίας

2. Το άρθρο 43 ΕΚ ορίζει ότι:

«Στο πλαίσιο των κατωτέρω διατάξεων, οι περιορισμοί της ελευθερίας εγκαταστάσεως των υπηκόων ενός κράτους μέλους στην

επικράτεια ενός άλλου κράτους μέλους απαγορεύονται. Η απαγόρευση αυτή εκτείνεται επίσης στους περιορισμούς για την ίδρυση πρακτορείων, υποκαταστημάτων ή θυγατρικών εταιρειών από τους υπηκόους ενός κράτους μέλους που είναι εγκατεστημένοι στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους.

Η ελευθερία εγκαταστάσεως περιλαμβάνει την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων, καθώς και τη σύσταση και τη διαχείριση επιχειρήσεων, και ιδίως εταιρειών κατά την έννοια του άρθρου 48, παράγραφος 2, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζονται από τη νομοθεσία της χώρας εγκαταστάσεως για τους δικούς της υπηκόους, με την επιφύλαξη των διατάξεων του κεφαλαίου της παρούσας Συνθήκης που αναφέρονται στην κυκλοφορία κεφαλαίων.»

3. Το άρθρο 48 ΕΚ ορίζει ότι:

«Ως εταιρείες νοούνται οι εταιρείες αστικού ή εμπορικού δικαίου, συμπεριλαμβανομένων των συνεταιρισμών, και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, με εξαίρεση εκείνων που δεν επιδιώκουν κερδοσκοπικό σκοπό [...]».

4 — Βλ. απόφαση της 24ης Μαρτίου 1994, C-275/92, Schindler (Συλλογή 1994, σ. I-1039).

5 — Βλ. απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1999, C-124/97, Lääri κ.λπ. (Συλλογή 1999, σ. I-6067).

6 — Βλ. απόφαση Zenatti, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 3.

7 — Βλ. νόμο 388/00 της 23ης Δεκεμβρίου 2000, Legge Finanziaria Supplemento ordinario 302 της GURI της 29ης Δεκεμβρίου 2000 (στο εξής: νόμος 388/00).

4. Το άρθρο 46, παράγραφος 1, ΕΚ ορίζει ότι:

«1. Οι διατάξεις του παρόντος κεφαλαίου και τα μέτρα που λαμβάνονται δυνάμει αυτών δεν εμποδίζουν τη δυνατότητα εφαρμογής των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που προβλέπουν ειδικό καθεστώς για τους αλλοδαπούς υπηκόους και δικαιολογούνται από λόγους δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας και δημοσίας υγείας.»

5. Το άρθρο 49, πρώτο εδάφιο, ΕΚ ορίζει ότι:

«Στο πλαίσιο των κατωτέρω διατάξεων, οι περιορισμοί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στο εσωτερικό της Κοινότητας απαγορεύονται όσον αφορά τους υπηκόους των κρατών μελών που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος της Κοινότητας άλλο από εκείνο του αποδέκτου της παροχής».

Κατά το άρθρο 55 ΕΚ, οι διατάξεις των άρθρων 45 ΕΚ έως 48 ΕΚ περί ελευθερίας εγκαταστάσεως εφαρμόζονται και ως προς την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

B — Εθνική νομοθεσία

6. Κατά το άρθρο 88 του Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza⁸ (ενοποιημένο

κείμενο των νόμων περί δημοσίας ασφάλειας, στο εξής: TULPS), δεν επιτρέπεται η χορήγηση αδείας για τη συγκέντρωση στοιχημάτων, με εξαίρεση τα στοιχήματα που αφορούν αγώνες δρόμου, ιστιοπλοϊκούς αγώνες, ποδοσφαιρικούς αγώνες και άλλα παρεμφερή αγωνίσματα, εφόσον η συλλογή των στοιχημάτων αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την εύθετη διεξαγωγή του αγωνίσματος. Η άδεια εκμεταλλεύσεως στοιχημάτων χορηγείται μόνον σε όσους είναι παραχωρησιούχοι ή έχουν λάβει άδεια από υπουργείο ή άλλη αρχή, η οποία έχει κατά τον νόμο την αποκλειστική δυνατότητα διοργανώσεως και εκμεταλλεύσεως στοιχημάτων. Τα στοιχήματα μπορούν να αφορούν είτε το αποτέλεσμα αθλητικών συναντήσεων που διεξάγονται υπό την εποπτεία της Ιταλικής Ολυμπιακής Επιτροπής (Comitato olimpico nazionale italiano, στο εξής: CONI), είτε το αποτέλεσμα ιπποδρομιών που διοργανώνονται από την ιταλική ένωση για τη φυλετική βελτίωση των ίππων (Unione italiano per l'incremento delle razze equine, στο εξής: UNIRE).

7. Το άρθρο 4 του νόμου 401/89⁹ περί παρεμβάσεως στον τομέα των παρانونων παιγνίων και στοιχημάτων και περί προστασίας της ομαλής διεξαγωγής των αθλητικών συναντήσεων όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 37, παράγραφος 5, του νόμου 388/00 ορίζει ότι:

1. Στους καταχρηστικώς συμμετέχοντες στη διοργάνωση λαχειοφόρων αγορών, στοιχημάτων ή διαγωνισμούς προγνωστικών, για τους οποίους αποκλειστικώς

8 — Βασιλικό διάταγμα 773 της 16ης Ιουνίου 1931 (GURI αριθ. 146, της 26ης Ιουνίου 1931), όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο 388/00, βλ. την υποσημείωση 7.

9 — Νόμος της 13ης Σεπτεμβρίου 1989 (GURI αριθ. 294, της 18ης Δεκεμβρίου 1989, στο εξής: νόμος 401/89).

- αρμόδιο είναι το Δημόσιο ή άλλοι παραχωρησιούχοι οργανισμοί, επιβάλλεται ποινή φυλακίσεως έξι μηνών έως τριών ετών. Η ίδια ποινή επιβάλλεται σε οποιονδήποτε οργανώνει στοιχήματα ή διαγωνισμούς προγνωστικών σχετικά με τις αθλητικές διοργανώσεις που διαχειρίζεται η CONI ή οι λειτουργούντες υπό την εποπτεία της οργανισμοί ή η UNIRE. Οποιοσδήποτε συμμετέχει καταχρηστικώς στη δημόσια διοργάνωση στοιχημάτων για άλλες αθλητικές συναντήσεις μεταξύ ατόμων ή ζώων, ή για παίγνια επιδεξιότητας, τιμωρείται με φυλάκιση τριών μηνών έως ενός έτους και με πρόστιμο ίσο τουλάχιστον προς ένα εκατομμύριο ιταλικές λίρες.
2. Οποιοσδήποτε προβαίνει σε διαφήμιση διαγωνισμών, παιγνίων ή στοιχημάτων που διοργανώνονται κατά τον περιγραφόμενο στην παράγραφο 1 τρόπο, χωρίς πάντως να είναι συνεργός σε ένα από τα ποινικά αδικήματα που περιγράφονται στην εν λόγω παράγραφο, τιμωρείται με φυλάκιση τριών μηνών κατ' ανώτατο όριο και με πρόστιμο από εκατό χιλιάδες έως ένα εκατομμύριο λίρες.
3. Οι συμμετέχοντες σε διαγωνισμούς, παίγνια ή στοιχήματα τα οποία διοργανώνονται κατά τον περιγραφόμενο στην παράγραφο 1 τρόπο, χωρίς, πάντως, να είναι συνεργός σε ένα από τα ποινικά αδικήματα που περιγράφονται στην εν λόγω παράγραφο, τιμωρείται με φυλάκιση τριών μηνών κατ' ανώτατο όριο και με πρόστιμο από εκατό χιλιάδες έως ένα εκατομμύριο λίρες.
4. Οι διατάξεις των παραγράφων 1 και 2 έχουν, επίσης, εφαρμογή επί των τυχερών παιγνίων που διοργανώνονται μέσω συσκευών που έχουν απαγορευθεί με το άρθρο 110 του βασιλικού διατάγματος 773 της 16ης Ιουνίου 1931, όπως τροποποιήθηκε με τον νόμο 507, της 20ής Μαΐου 1965, προσφάτως δε με το άρθρο 1 του νόμου 904 της 17ης Δεκεμβρίου 1986.
- 4a)¹⁰ Οι προβλεπόμενες στο παρόν άρθρο ποινές επιβάλλονται επί οποιουδήποτε ασκεί στην Ιταλία, χωρίς παραχώρηση, έγκριση ή άδεια, κατά την έννοια του άρθρου 88 του [βασιλικού διατάγματος] δραστηριότητα η οποία συνίσταται στην αποδοχή ή τη συγκέντρωση ή, εν πάση περιπτώσει, στη διευκόλυνση της αποδοχής ή της συγκεντρώσεως καθ' οιονδήποτε τρόπο, περιλαμβανομένου του τηλεφώνου ή της πληροφορικής, παντός είδους στοιχημάτων τα οποία γίνονται αποδεκτά στην Ιταλία ή στην αλλοδαπή.
- 4b) Υπό την επιφύλαξη των εξουσιών που παρέχει στον Υπουργό Οικονομικών το άρθρο 11 του νομοθετικού διατάγματος 557 της 30ής Δεκεμβρίου 1993, μετατραπέντος, κατόπιν τροποποιήσεων, σε νόμο 133, της 26ης Φεβρουαρίου 1994, και κατ' εφαρμογήν του άρθρου 3, εδάφιο 228, του νόμου 549 της 28ης Δεκεμβρίου 1995, οι προβλεπόμενες στο παρόν άρθρο ποινές επιβάλλονται επί οποιουδήποτε προβαίνει στη συγκέντρωση ή
- 10 — Οι παράγραφοι 4a και 4b προστέθηκαν με τον νόμο 388/00 στον νόμο 401/89 υπό τη μορφή παραγράφων 4 bis και 4 ter, πράγμα το οποίο, κατά τη διάταξη παραπομπής, έχει ως συνέπεια την επέκταση των ποινικών συνεπειών επί όλων εκείνων οι οποίοι εζημετώθηκαν στην Ιταλία οποιουδήποτε φύσεως απαγορευμένα στοιχήματα.

την καταχώριση πινάκων του λότο, διαγωνισμών προγνωστικών ή στοιχημάτων μέσω τηλεφώνου ή τηλεματικής, χωρίς να έχει άδεια για τη χρησιμοποίηση αυτών των μέσων προς πραγματοποίηση αυτού του είδους των πράξεων συγκεντρώσεως ή καταχωρίσεως.

νου. Οι πράξεις αυτές και ο τρόπος αυτός συγκεντρώσεως και διαβιβάσεως στοιχημάτων κρίθηκαν αντίθετοι προς το μονοπωλικό καθεστώς που έχει παραχωρηθεί στην CONI, αναφορικά με τα αθλητικά στοιχήματα και, κατά συνέπεια, ως στοιχειοθετούσες το ποινικό αδίκημα που προβλέπει το άρθρο 4 του νόμου 401/89.

III — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

8. Κατά τη διάταξη παραπομπής, η εισαγγελική αρχή και ο ανακριτής του Tribunale di Fermo (Ιταλία) διαπίστωσαν την ύπαρξη ενός «εκτεταμένου και πολυκλαδικού δικτύου ιταλικών πρακτορειών» συνδεδεμένων μέσω Διαδικτύου με την εταιρία bookmaker Stanley International Betting Ltd (στο εξής: Stanley), με έδρα το Λίβερπουλ, στο οποίο περιλαμβάνονταν ο Gambelli και πλέον των 100 άλλα άτομα· το δίκτυο αυτό είχε αναλάβει, εντός της ιταλικής επικράτειας, «να συγκεντρώνει στοιχήματα, δραστηριότητα την οποία, κατά τον νόμο, μόνο το Δημόσιο μπορεί να ασκεί, κατά τον ακόλουθο τρόπο»: ο στοιχηματίζων δηλώνει στον υπεύθυνο του πρακτορείου τους ποδοσφαιρικούς αγώνες για τους οποίους σκοπεύει να στοιχηματίσει, καθώς και το ποσό του στοιχήματος. Ο υπεύθυνος του πρακτορείου διαβίβαζε μέσω του Διαδικτύου, την αίτηση αποδοχής του στοιχήματος στον Βρετανό bookmaker, με μνεία των σχετικών ποδοσφαιρικών αγώνων και των ποσών του στοιχήματος. Ο bookmaker διαβίβαζε, μέσω του Διαδικτύου και πάραυτα (κατά λέξη: «σε πραγματικό χρόνο») την επιβεβαίωση αποδοχής του στοιχήματος. Η επιβεβαίωση αυτή διαβιβαζόταν στον στοιχηματίζοντα, ο οποίος κατέβαλε το οφειλόμενο ποσό, το οποίο αποσπελλόταν στον Βρετανό bookmaker διά της πιστώσεως αλλοδαπού λογαριασμού, ειδικώς προς τούτο τηρουμέ-

9. Η εισαγγελική αρχή του Tribunale di Fermo άσκησε δίωξη κατά του Gambelli και των λοιπών κατηγορουμένων, επειδή διοργάνωσαν και αποδέχθηκαν απαγορευμένα στοιχήματα, κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 1, του νόμου 401/89. Ο ανακριτής του Tribunale di Fermo διέταξε, εξάλλου, κατάσχεση και την προφυλάκιση του Giovanni Garrisi. Διετάχθη επίσης, η διεξαγωγή έρευνας στα πρακτορεία των κατηγορουμένων, τις κατοικίες τους και τα αυτοκίνητά τους. Οι κατηγορούμενοι ζήτησαν από το αιτούν δικαστήριο να επανεξετάσει τις διατάξεις περί κατασχέσεως.

10. Η Stanley είναι βρετανική κεφαλαιουχική εταιρία καταχωρισμένη στο Ηνωμένο Βασίλειο η οποία ασκεί τη δραστηριότητα του bookmaker. Τη δραστηριότητα αυτή την ασκεί βάσει αδείας που της έχει χορηγήσει ο Δήμος του Λίβερπουλ δυνάμει των διατάξεων της κανονιστικής ρυθμίσεως «Betting Gaming and Lotteries», άδεια που της παρέχει τη δυνατότητα ασκήσεως αυτής της δραστηριότητας στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην αλλοδαπή. Η εταιρία bookmaker διοργανώνει τα στοιχήματα δυνάμει της βρετανικής αδείας και καταχωρεί διαφημίσεις στον καθημερινό και εβδομαδιαίο Τύπο. Διοργανώνει και διαχειρίζεται τα στοιχήματα, επιλέγει τις αθλητικές συναντήσεις και τα στοι-

χήματα, αναλαμβάνει τον οικονομικό κίνδυνο και χρησιμοποιεί τις δυνατότητες τηλεφωνικής και τηλεματικής επικοινωνίας. Καταβάλλει τους οφειλόμενους φόρους στο Ηνωμένο Βασίλειο (φόρο επί των στοιχημάτων, ΦΠΑ και φόρο εταιριών), πέραν των εισφορών επί των μισθών και των λοιπών εισφορών και καταβάλλει τα ποσά των κερδών. Η εταιρία υπόκειται σε αυστηρούς ελέγχους τόσο εσωτερικούς όσο και από ιδιώτες λογιστές-ελεγκτές, καθώς και από την φορολογική υπηρεσία.

11. Η βρετανική επιχείρηση δραστηριοποιείται στην ιταλική αγορά, διά της συνάντησης συμβάσεων με τοπικές επιχειρήσεις έχουσες ως αντικείμενο τη δημιουργία κέντρων διαβίβασης δεδομένων. Μέσω των κέντρων αυτών οι ιταλικές επιχειρήσεις μεσολαβούν στα αθλητικά στοιχήματα. Τα κέντρα αυτά, κατά τη διάταξη παραπομπής «θέτουν στη διάθεση των χρηστών τα απαραίτητα μέσα τηλεματικής προκειμένου να έχουν πρόσβαση στον bookmaker, συγκεντρώνουν και καταχωρίζουν τις προθέσεις στοιχήματος και τις διαβιβάζουν στο Λίβερπουλ». Η βρετανική εταιρία bookmaker προτείνει μια μεγάλη κλίμακα στοιχημάτων που αφορούν τόσο αθλητικές συναντήσεις τις οποίες εκμεταλλεύεται η CONI ή οι εξαρτώμενοι από αυτήν φορείς όσο και αλλοδαπές ή διεθνείς αλλοδαπές συναντήσεις. Οι Ιταλοί υπήκοοι έχουν, επίσης, τη δυνατότητα να συμμετέχουν από την κατοικία τους στα στοιχήματα που διοργανώνουν και εκμεταλλεύονται οι bookmakers, διά της χρήσεως διαφόρων μέσων, όπως το Διαδίκτυο, η τηλεομοιοτυπία, το τηλέφωνο κ.λπ.

12. Οι κατηγορούμενοι είναι καταχωρισμένοι στο ιταλικό εμπορικό επιμελητήριο ως εκμεταλλευόμενοι επιχειρήσεις έχουσες ως αντικείμενο τη διαβίβαση δεδομένων και έχουν άδεια από το Υπουργείο Ταχυ-

δρομείων και Επικοινωνιών να διαβιβάζουν δεδομένα (κατά την έννοια της αποφάσεως 467/00/Cons 19ης Ιουλίου 2000 και του προεδρικού διατάγματος 318 της 19ης Σεπτεμβρίου 1997).

13. Το αιτούν δικαστήριο είναι της γνώμης ότι το κοινοτικό δίκαιο παρέχει στην εταιρία Stanley το δικαίωμα εγκαταστάσεως της έδρας ή των υποκαταστημάτων της σε κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ενώσεως. Οι κύριες εγκαταστάσεις της ή τα υποκαταστήματά της παρέχουν στους πελάτες τη δυνατότητα διαβίβασης δεδομένων στον bookmaker. Το αιτούν δικαστήριο προσθέτει ότι οι κατηγορούμενοι δεν έλαβαν απλώς μέρος στη συγκέντρωση των στοιχημάτων του bookmaker, αλλά ότι ανέπτυξαν οικονομική δραστηριότητα και προσέφεραν υπηρεσίες στην αλλοδαπή επιχείρηση. Η υποβληθείσα στο αιτούν δικαστήριο υπόθεση εγείρει ορισμένα προδικαστικά ερωτήματα ως προς το κατά πόσον συμβιβάζονται οι διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας με το κοινοτικό δίκαιο. Επιβάλλεται, επίσης, να σημειωθεί ότι στην Ιταλία έχει εκδοθεί σχετικώς μεγάλος αριθμός δικαστικών αποφάσεων αντιφατικών μεταξύ τους που έχουν οδηγήσει σε λύσεις συγκρουόμενες.

14. Το αιτούν δικαστήριο υπογραμμίζει, επίσης, ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, του νόμου 401/89 δεν αποκλείει την επιβολή ποινικής κυρώσεως και επί αλλοδαπών κοινοτικών επιχειρήσεων που έχουν λάβει άδεια από τις αρμόδιες αρχές του κράτους καταγωγής τους να προβάλουν σε διαβίβαση δεδομένων. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο μπορεί να συντρέχει περίπτωση μη επιτρεπόμενης δυσμενούς διακρίσεως σε σχέση με τις ημεδαπές επιχειρήσεις οι οποίες έχουν λάβει άδεια παραχωρήσεως ή άλλη

προβλεπόμενη άδεια για την άσκηση της ίδιας δραστηριότητας συγκεντρώσεως και αποδοχής αθλητικών στοιχημάτων για λογαριασμό της CONI. Αυτή η διαφορά μεταχειρίσεως μπορεί να είναι αντίθετη προς τις αρχές της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής διασυνοριακών υπηρεσιών.

15. Στηριζόμενο στην απόφαση του Corte suprema di cassazione αριθ. 1680, της 28ης Απριλίου 2000, το αιτούν δικαστήριο διατυπώνει την άποψη ότι, ενόψει του υφιστάμενου δυνητικού κινδύνου για τη δημόσια ασφάλεια από την ελεύθερη άσκηση δραστηριοτήτων σχετιζόμενων με τα στοιχήματα, οι σχετικές με τη διασφάλιση αυτής της τάξεως απαιτήσεις θα μπορούσαν να λαμβάνονται δεόντως υπόψη αν επρόκειτο για επιχείρηση υποκείμενη σε εποπτεία εντός του κράτους στο οποίο έχει την έδρα της και αν η επιχείρηση αυτή διασφάλιζε τον έλεγχο των δραστηριοτήτων της.

16. Όσον αφορά τον κίνδυνο παροτρύνσεως σε δαπάνες, το αιτούν δικαστήριο υπογραμμίζει ότι στην Ιταλία παρατηρείται μια τάση αυξήσεως των δυνατοτήτων συμμετοχής σε παίγνια και σε στοιχήματα. Από αυτής της απόψεως, το «φαινόμενο» των στοιχημάτων που διοργανώνονται από αλλοδαπές επιχειρήσεις παρουσιάζει «περιθωριακό» χαρακτήρα σε σχέση με την εγχώρια αγορά παιγνίων. «Η ανάλυση των προβλημάτων που σχετίζονται με τα ποσά που εισπράτει το Δημόσιο Ταμείο από τα εγκεκριμένα τυχερά παίγνια, δημιουργεί ακόμα μεγαλύτερη αβεβαιότητα». Με τις νέες ρυθμίσεις που προβλέπουν οι παράγραφοι 4 bis και 4 ter του άρθρου 4 του νόμου 401/89, επιβάλλονται ποινικές κυρώσεις επί της συγκεντρώσεως στοιχημάτων για διεθνείς αθλητικές συναντήσεις ή για κοσμικές και λοιπές εκδηλώσεις από τις οποίες το Δημόσιο δεν έχει κανένα δημοσιονομικό όφελος.

17. Από τις προπαρασκευαστικές εργασίες τις σχετικές με την τροποποίηση του δημοσιονομικού νόμου του 2001, προκύπτει ότι οι προσπάτως θεσπισθείσες τροποποιήσεις επιβλήθηκαν, κυρίως, για λόγους προστασίας των καλουμένων «*Totocinevitori*», δηλαδή μιας κατηγορίας ιδιωτικών επιχειρήσεων, χωρίς να συντρέχει κανένας λόγος δημοσίας τάξεως που θα μπορούσε να δικαιολογήσει περιορισμούς στην εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου ή του συνταγματικού δικαίου

18. Το αιτούν δικαστήριο προσθέτει ότι η νομιμότητα της συγκεντρώσεως και διαβίβασης στοιχημάτων σχετικών με αλλοδαπές αθλητικές συναντήσεις, που μπορούσε να συναχθεί από την αρχική διατύπωση του άρθρου 4, «οδήγησε στην ανάπτυξη δικτύου πρακτορείων που προέβησαν σε επενδύσεις κεφαλαίων και υποδομών σ' αυτόν τον τομέα δραστηριοτήτων». Οι επιχειρήσεις αυτές διαπιστώνουν, τώρα, ότι μετά τη νομοθετική τροποποίηση είναι αμφίβολη η νομιμότητα της λειτουργίας τους, κάτι που δεν μπορούσαν βέβαια να προβλέψουν. Το αιτούν δικαστήριο παρατηρεί, σχετικώς, ότι το άρθρο 4 είναι, προφανώς, ασυμβίβαστο με τις μεγάλες κοινοτικές αρχές, όπως η ελευθερία εγκαταστάσεως και η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, όσον αφορά την ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία για δραστηριότητες που δεν συνεπάγονται φορολογικά έσοδα για το Ιταλικό Δημόσιο, όπως τα στοιχήματα για αλλοδαπές αθλητικές συναντήσεις ή για μη αθλητικού χαρακτήρα διοργανώσεις.

19. Το αιτούν δικαστήριο έχει αμφιβολίες ως προς δύο σημεία. Πρώτον, κρίνει ότι τίθεται ζήτημα σεβασμού της αρχής της αναλογικότητας μεταξύ, αφενός, «της αυστηρότητας

της απαγορεύσεως (ποινικής φύσεως κύρωσις)» την οποία προβλέπει ο Ιταλός νομοθέτης και, αφετέρου, «της σημασίας του προστατευομένου εσωτερικού συμφέροντος που έχει ως αποτέλεσμα τον περιορισμό των ελευθεριών που παρέχει στους ιδιώτες η Συνθήκη ΕΚ». Στη συνέχεια, το αιτούν δικαστήριο θέτει το ζήτημα της εκτάσεως της διαφοράς μεταξύ μιας εσωτερικής κανονιστικής ρυθμίσεως η οποία θέτει αυστηρά πλαίσια στην άσκηση της δραστηριότητας συγκεντρώσεως αθλητικών στοιχημάτων εκ μέρους αλλοδαπών κοινοτικών επιχειρήσεων και της ακολουθούμενης, προς την αντίθετη κατεύθυνση, πολιτικής της ενισχύσεως των παιγνίων και των στοιχημάτων, την οποία ακολουθεί το Ιταλικό Δημόσιο με σκοπό τη συγκέντρωση εσόδων.

20. Προς τούτο, το αιτούν δικαστήριο υπέβαλε στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Συμβιβάζεται, με συνακόλουθες συνέπειες στην εσωτερική έννομη τάξη, με τα άρθρα 43 επ. και 49 επ. της Συνθήκης ΕΚ όσον αφορά την ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή διασυνοριακών υπηρεσιών εθνική νομοθεσία, όπως είναι η ιταλική, με τα άρθρα 4, παράγραφοι 1 επ., 4 bis και 4 ter του νόμου 401/89 (όπως τροποποιήθηκε προσφάτως με το άρθρο 37, παράγραφος 5, του νόμου 388 της 23ης Δεκεμβρίου 2000), η οποία απαγορεύει —με ποινικές κυρώσεις— την ανάπτυξη των δραστηριοτήτων, από οποιονδήποτε και οπουδήποτε και αν πραγματοποιούνται, της συγκεντρώσεως, αποδοχής, καταχωρίσεως και διαβιβάσεως προτάσεων στοιχημάτων, ιδίως για αθλητικά γεγονότα, εφόσον δεν έχουν χορηγηθεί οι προβλεπόμενες από το εσωτερικό δίκαιο άδειες παραχωρήσεως εκμεταλλεύσεως και οι σχετικές εγκρίσεις;»

IV — Παρατηρήσεις των μετεχόντων στη διαδικασία

21. Ο Gambelli και οι λοιποί κατηγορούμενοι, καθώς και ο Garrisi, μέλος του διοικητικού συμβουλίου της εταιρίας Stanley στην Ιταλία, υποστηρίζουν ότι η παρούσα υπόθεση παρουσιάζει σημαντικές διαφορές με τις υποθέσεις που είχαν παλαιότερα τεθεί υπό την κρίση του Δικαστηρίου, ιδίως την υπόθεση Zenatti. Αντιθέτως, τα υποβαλλόμενα παρατηρήσεις κράτη μέλη και η Επιτροπή ομοφώνως υποστηρίζουν ότι νομολογία που προκύπτει από τις αποφάσεις του Δικαστηρίου Schindler, Läära κ.λπ. και, ιδίως, Zenatti, δίνει την απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα.

A — Gambelli

22. Ο Gambelli υποστηρίζει ότι η δραστηριότητα που συνίσταται στην εκμετάλλευση στοιχημάτων εκ μέρους της CONI και της UNIRE αποτελεί τυπικό παράδειγμα μονοπωλιακής διαρθρώσεως. Η παρουσία μιας αλλοδαπής εταιρίας, όπως η Stanley, συνιστά εγγύηση ποιότητας και αξιοπιστίας για τον αντισυμβαλλόμενο. Η ενεργούσα μέσω των αυτονόμων κέντρων εταιρία είναι κάτοχος πιστοποιητικού και αδείας, υπόκειται σε ελέγχους και δραστηριοποιείται, αναλόγως της τεχνολογικής εξελίξεως, συμμορφούμενη προς τη βρετανική νομοθεσία και το κοινωνικό δίκαιο, χωρίς να παραβιάζει τους κανόνες της κοινοτικής νομοθεσίας.

23. Οι ανησυχίες που διατυπώνουν οι εθνικές αρχές αναφορικά με την προστασία στοιχηματιζόντων από τον κίνδυνο εξαπάτησεως είναι αβάσιμες. Αντιθέτως, η εθνική νομοθεσία των τελευταίων χρόνων η οποία επέτρεψε τη δημιουργία ενός συνεχώς αυξανόμενου αριθμού τυχερών παιχνίων (Lotto, Totocalcio, Totip, scommesse ippiche, Totogol, Corsa tris, Totosei, Superenalotto, Bingo, Totobingol, Gratta e vinci, κ.λπ.), δεν μπορεί να νοηθεί υπό την έννοια ότι αποκοπεί στον περιορισμό των ευκαιριών συμμετοχής σε παίγνια, προς αποτροπή των επιζήμιων συνεπειών τους, σε ατομικό και κοινωνικό επίπεδο, ούτε ότι θέτει φραγμό στην παρότρυνση για δαπάνες ούτε ότι συμβάλλει στη διασφάλιση της δημόσιας τάξης και ασφάλειας.

24. Η ποινική κύρωση αποτελεί, κατ' αρχήν, την *ultima ratio*, όταν πλέον τα άλλα διαθέσιμα μέτρα και μηχανισμοί δεν μπορούν να διασφαλίσουν αποτελεσματική προστασία των άξιων προστασίας συμφερόντων. Η ποινή φυλάκισης που προβλέπεται για την απλή συγκέντρωση στοιχημάτων συνιστά κατάφωρη παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας.

25. Όσον αφορά την ελευθερία εγκαταστάσεως, ο Gambelli υποστηρίζει ότι τα κέντρα διαβίβσεως δεδομένων αποτελούν, απλώς, πρακτορεία ή δευτερεύουσες εγκαταστάσεις μη αυτοτελείς, συνδεδεμένες συμβατικώς με τη Stanley. Δεν μπορεί από κράτος μέλος να απαγορευθεί σε υπήκοο άλλου κράτους μέλους η επιλογή αυτής της μορφής εγκαταστάσεως. Καθόσον ο Ιταλός νομοθέτης απαιτεί προηγούμενη έγκριση, συγχέει τη δραστηριότητα των κέντρων επεξεργασίας δεδομένων με τη δραστηριότητα εκμεταλλεύσεως και διαχειρίσεως στοιχημάτων, η οποία πραγματοποιείται στην αλλοδαπή.

Επιπροσθέτως, οι κεφαλαιουχικές εταιρίες αποκλείονται, εκ των προτέρων, από τη δυνατότητα προσβάσεως στο σύστημα παραχωρήσεων.

26. Όσον αφορά την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, ο Gambelli υποστηρίζει ότι τα δεδομένα που η Stanley διαβιβάζει στα κέντρα, όπως το ύψος των στοιχημάτων, το ημερολόγιο των αθλητικών συναντήσεων, οι αποδείξεις και όλα τα αναγκαία για τη βεβαίωση και αποδοχή των στοιχημάτων των οποίων η διαχείριση και εκμετάλλευση γίνεται στην αλλοδαπή, καθώς και η μεταφορά των χρηματικών ποσών που συγκέντρωσαν τα κέντρα, αποτελούν διασυνοριακές υπηρεσίες κατά την έννοια των θεμελιωδών ελευθεριών που προβλέπει η Συνθήκη. Η ιταλική νομοθεσία παραβιάζει τις κοινοτικές αρχές απαγορεύοντας στους Ιταλούς υπηκόους να συμπράττουν με αλλοδαπές εταιρίες προκειμένου να επιλέξουν τους πλέον ενδιαφέροντες συνδυασμούς παιγνίων ή απαγορεύοντας τα στοιχήματα μέσω τηλεφώνου ή τηλεματικής. Η ιταλική νομοθεσία αντιβαίνει, επίσης, προς την κοινοτική αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης καθόσον θίγει τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των εκμεταλλευομένων κέντρα διαβίβσεως δεδομένων, όσον αφορά τη νομιμότητα των δραστηριοτήτων τους τουλάχιστον όσον αφορά διεθνείς αθλητικές συναντήσεις.

27. Ο Gambelli εξετάζει, στη συνέχεια, υπό το πρίσμα των αποφάσεων Schindler, Läära κ.λπ. και Zenatti, τους λόγους που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν τέτοιου είδους περιορισμούς στις κοινοτικές ελευθερίες. Ο πολιτικής φύσεως σκοπός των κρατών μελών να ρυθμίσουν τις σχετικές με τα παίγνια δραστηριότητες δεν αποτελεί, αναγκα-

στικώς, επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος, δεδομένου ότι το περιοριστικό μέτρο πρέπει να αποτελεί έκφραση της με συνέπεια εφαρμοζόμενης πολιτικής του οικείου κράτους μέλους να περιορίσει ή να καταργήσει τις σχετικές με τα παίγνια δραστηριότητες. Επιπροσθέτως, με το περιοριστικό μέτρο δεν πρέπει να επιδιώκονται ή να προκύπτουν αποτελέσματα εισάγοντα, αμέσως ή εμμέσως, δυσμενείς διακρίσεις έναντι των υπηκόων και των επιχειρήσεων άλλων κρατών μελών. Εν πάση περιπτώσει, τα λαμβανόμενα μέτρα πρέπει να είναι σύμφωνα προς την αρχή της αναλογικότητας.

28. Κατά τον Gambelli, το Ιταλικό Δημόσιο αναμφισβήτητα ενισχύει την φοροεισπρακτική πολιτική. Το μονοπώλιο που έχει παρχωρήσει στο δίκτυο της CONI και των υποδομομακών πρακτορειών δεν οφείλεται σε επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος. Επιπροσθέτως, αγνούμενο να αναγνωρίσει τα νομοθετικά μέτρα που έχουν λάβει άλλα κράτη μέλη, συγκεκριμένα το αναγνωρισμένο αυστηρό βρετανικό σύστημα, η ιταλική νομοθεσία εισάγει δυσμενείς διακρίσεις και συνιστά παραβίαση των αρχών που διέπουν την υλοποίηση της ενιαίας αγοράς.

29. Κατά τον Gambelli, στην παρούσα υπόθεση τίθενται ζητήματα τα οποία δεν έχουν, επί του παρόντος, απασχολήσει τη νομολογία του Δικαστηρίου και δεν περιορίζονται μόνον στην αμηχανία του αιτούντος δικαστηρίου ως προς την αναλογικότητα της ποινικής κυρώσεως και ως προς την αντίφαση μεταξύ της περιοριστικής για τα εκτός Ιταλίας στοιχήματα νομοθετικής ρυθμίσεως και της ενισχύσεως των παιγνίων εντός του εν λόγω κράτους. Το Δικαστήριο δεν έχει εξετάσει μέχρι σήμερα το συμβιβαστό των ιτα-

λικών ποινικών διατάξεων περί στοιχημάτων με το κοινοτικό δίκαιο. Επιπροσθέτως, ο νόμος 388/00, τον οποίο δεν έχει εξετάσει μέχρι σήμερα το Δικαστήριο, τροποποίησε την ιταλική νομοθεσία, καθιστώντας την σαφώς περιοριστικότερη, καθόσον πλέον περιλαμβάνει και διεθνείς αθλητικές συναντήσεις, από τις οποίες το Ιταλικό Δημόσιο δεν μπορεί να προσδοκά οποιοδήποτε δημοσιονομικό όφελος. Επίσης, το Δικαστήριο δεν έχει εξετάσει κατά πόσον συμβιβάζεται η ιταλική νομοθεσία με το δικαίωμα ελεύθερης εγκαταστάσεως, ούτε το πρόβλημα της δυσμενούς διακρίσεως εις βάρος των Ιταλών υπηκόων, στους οποίους απαγορεύονται τα παίγνια και τα στοιχήματα με αλλοδαπά πρακτορεία μέσω του Διαδικτύου.

30. Όσον αφορά τον ενδεχόμενο κίνδυνο για τη δημόσια τάξη, ο Gambelli υποστηρίζει ότι υπάρχουν άλλες πρόσφορες και αποτελεσματικές μέθοδοι ελέγχου των αλλοδαπών εταιριών, προκειμένου να διασφαλιστεί η σταδιακή και φυσιολογική φιλελευθεροποίηση της ευρωπαϊκής αγοράς. Ενόψει της τεχνολογικής προόδου, της εξελίξεως της νομολογίας και των σκοπών της Κοινότητας στον τομέα της μέσω του Διαδικτύου επικοινωνίας και εμπορίου, ο Gambelli φρονεί ότι επιβάλλεται επανεξέταση εκ μέρους του Δικαστηρίου.

31. Ο Gambelli προτείνει να δοθεί η ακόλουθη απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα:

- 1) Η νομοθετική ρύθμιση της Ιταλικής Δημοκρατίας, όπως αυτή προκύπτει από το άρθρο 88, του TULPS, όπως αυτό επανειλημμένως έχει τροποποιηθεί, και από το άρθρο 4 του νόμου 401/89, επίσης όπως έχει επανειλημμένως τροποποι-

ηθεί, (πρόσφατα με το άρθρο 37, παράγραφος 4 και 5, του νόμου 388/00), είναι ασυμβίβαστη με τα άρθρα 43 ΕΚ επ. περί ελευθερίας εγκαταστάσεως και/ή με τα άρθρα 49 ΕΚ επ. περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών· συνεπάγεται δυσμενείς διακρίσεις για τους κοινοτικούς επιχειρηματίες· παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας, της αμοιβαίας αναγνωρίσεως, της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης· αντιβαίνει προς τις κοινοτικές οδηγίες περί ελευθεριών στον τομέα της προσφοράς υπηρεσιών μέσω του Διαδικτύου και προσφοράς τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών· παραβιάζει τη θεμελιώδη αρχή της έντιμης συνεργασίας και της υποχρεώσεως που απορρέει από το άρθρο 10 ΕΚ· αντιβαίνει προς το γενικό συμφέρον· δεν δικαιολογείται για λόγους δημόσιας τάξης και δημόσιας ασφάλειας· δεν επιτρέπεται να επιδιώκει σκοπούς δημοσιονομικής φύσεως· περιορίζει την ελευθερία των πολιτών και των επιχειρήσεων της Ενώσεως και προβαίνει σε δυσμενή διάκριση εις βάρος των Ιταλών υπηκόων.

- 2) Επιχειρηματίες, εθνική νομοθετική ρύθμιση, όπως η εξεταζόμενη, είναι ασυμβίβαστη με τα άρθρα 43 ΕΚ επ. ή 49 ΕΚ επ. καθώς και με τις κοινοτικές αρχές και οδηγίες, σε περίπτωση που τα εθνικά δικαστήρια δεν αποκλείουν την εφαρμογή της ή σε περίπτωση που δεν εφαρμόζεται κατά τρόπο σύμφωνο προς τις προαναφερθείσες κοινοτικές οδηγίες και διατάξεις.

B — *Garrisi*

32. Ο Garrisi είναι μέλος του διοικητικού συμβουλίου της Stanley και φέρει την ευθύνη των δραστηριοτήτων του ομίλου στον τομέα των αθλητικών στοιχημάτων. Επιπροσθέτως των όσων διατύπωσε ο Gambelli υποστηρίζει ότι η ιταλική νομοθετική τροποποίηση του έτους 2000 είχε ως αποτέλεσμα να καταστήσει την ιταλική αγορά υπηρεσιών στον τομέα της συγκεντρώσεως και αποδοχής στοιχημάτων επί αθλητικών συναντήσεων οριστικώς πλέον αδιαπέραστη από τους επιχειρηματίες άλλων κρατών μελών.

33. Ο Garrisi τονίζει, σχετικώς, ότι τις προϋποθέσεις συμμετοχής στους διαγωνισμούς της CONI για τη χορήγηση 1 000 νέων παραχωρήσεων εκμεταλλεύσεως μη ιπποδρομικών στοιχημάτων μπορούσαν να πληρύν, στην πράξη, μόνο τα ιπποδρομακά πρακτορεία που ήταν ήδη εντεταγμένα στο σύστημα UNIRE ή CONI, διότι απαιτούσαν την ύπαρξη ορισμένων υποδομών που έπρεπε να ανήκουν υποχρεωτικώς σε ορισμένα φυσικά πρόσωπα ή προσωπικές εταιρίες και να διαθέτουν τους αναγκαίους χώρους εντός της εθνικής επικράτειας. Εξάλλου, στα ιταλικά ιπποδρομακά πρακτορεία είχαν προγενεστέρως χορηγηθεί, κατόπιν δε σε ακόμη μεγαλύτερο αριθμό, παραχωρήσεις για εκμετάλλευση ιπποδρομικών και μη ιπποδρομικών στοιχημάτων, χωρίς να χρειαστεί να λάβουν μέρος σε διαδικασία δημόσιου διαγωνισμού. Με τον τρόπο αυτό έλαβαν τις οριστικές άδειες για τα νέα στοιχήματα, ενώ οι λοιποί κοινοτικοί επιχειρηματίες ουδέποτε μπόρεσαν να επιτύχουν υπέρ αυτών το «καθεστώς» ενός ιπποδρομακού πρακτορείου, παραχωρησιούχου της UNIRE.

34. Όσον αφορά τις δικαιολογίες που μπορούν ενδεχομένως να προβληθούν για τον περιορισμό των θεμελιωδών ελευθεριών της Συνθήκης, ο Garrisi επικαλείται την επιβεβαιωθείσα από την πρόσφατη νομολογία αρχή κατά την οποία οικονομικής φύσεως σκοποί δεν μπορούν να αποτελέσουν λόγο γενικού συμφέροντος δικαιολογούντα περιορισμό θεμελιώδους ελευθερίας. Ο Garrisi επικαλείται σχετικώς τις αποφάσεις που εκδόθηκαν επί των υποθέσεων SETTG¹¹, Bond van Adverteerders κ.λπ.¹² και Collective Antennevoorziening Gouda¹³.

36. Ο Garrisi προσάπτει στην ιταλική νομοθεσία ότι ουδόλως προβλέπει έλεγχο του αν η κοινοτική επιχείρηση παροχής υπηρεσιών υπόκειται στο κράτος καταγωγής της σε ισοδύναμες νομοθετικές ρυθμίσεις και σε απαγορευτικές διατάξεις οι οποίες, αφενός, επιδιώκουν, επίσης, την προστασία των ιδίων συμφερόντων όπως η δημόσια τάξη και τα δημόσια ήθη και ότι, αφετέρου, προβλέπει την επιβολή ποινικών κυρώσεων. Συνεπώς, οι επιχειρήσεις που επιθυμούν πρόσβαση στην ιταλική αγορά επιβαρύνονται με διπλές δαπάνες, ελέγχους και κυρώσεις. Η κατάσταση αυτή συνιστά σοβαρή διάκριση υπέρ των εγχωρίων επιχειρήσεων. Επομένως, η σχετική νομοθετική ρύθμιση παραβιάζει την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης.

35. Όπως, όμως, προκύπτει από μελέτη της εταιρείας συμβούλων NERA, με έδρα το Λονδίνο, η οποία φέρει τον τίτλο «Ανάπτυξη της ιταλικής βιομηχανίας στοιχημάτων» και η οποία προσαρμόστηκε στα νέα δεδομένα το 2001, το Ιταλικό Δημόσιο ακολουθεί με αποφασιστικότητα μια πολιτική επεκτατική στον τομέα αυτό με σκοπό τη συγκέντρωση εσόδων για το δημόσιο ταμείο. Συνεπώς, αντί να επιχειρεί περιορισμό των ευκαιριών παιγνίου, το Ιταλικό Δημόσιο ευνοεί την ανάπτυξή τους. Οι σοβαροί περιορισμοί που επιβάλλει η ιταλική νομοθεσία στις θεμελιώδεις ελευθερίες στον τομέα της παροχής υπηρεσιών και της εγκαταστάσεως δεν οφείλονται σε λόγους κοινωνικής πολιτικής, αλλά σε λόγους δημοσιονομικής πολιτικής.

37. Κατά τον Garrisi, η επελθούσα κατά το έτος 2000 νομοθετική μεταρρύθμιση προσβάλλει, επίσης, τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη και την ασφάλεια δικαίου εκείνων οι οποίοι, όπως οι κατηγορούμενοι της κύριας δίκης, κατά τον χρόνο ενάρξεως της ισχύος του νόμου 388/00, ασκούσαν στην Ιταλία τη δραστηριότητα του χρησιμοποιώντας την τηλεματική ενδιάμεσου αναφορικά με αθλητικά στοιχήματα μη εμπύπτοντα στον τομέα των στοιχημάτων που είχαν την αρμοδιότητα να διαχειρίζονται η CONI και η UNIRE. Επιπροσθέτως, συντρέχει παραβίαση της οδηγίας 1999/42/EK¹⁴.

11 — Απόφαση της 5ης Ιουνίου 1997, C-398/95 (Συλλογή 1996, σ. I-3091, σκέψη 23).

12 — Απόφαση της 26ης Απριλίου 1988, 352/85 (Συλλογή 1988, σ. 2035, σκέψεις 32 έως 34).

13 — Απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, C-288/89 (Συλλογή 1991, σ. I-4007, σκέψη 11).

14 — Πρόκειται για την οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Ιουνίου 1999, για τη θέσπιση συστήματος αναγνώρισης των προσόντων σχετικά με τις επαγγελματίες δραστηριότητες που καλύπτονται από τις οδηγίες ελευθέρωσης, καθώς και μεταβατικών μέτρων, και για τη συμπλήρωση του γενικού συστήματος αναγνώρισης των διπλωμάτων (ΕΕ L 201, σ. 77).

38. Τέλος, η ιταλική νομοθεσία έχει πτυχές οι οποίες είναι ασυμβίβαστες με τις οδηγίες 90/388/ΕΟΚ¹⁵, 97/13/ΕΚ¹⁶ και 97/66/ΕΚ¹⁷ και, κατά συνέπεια, αντίθετες όχι μόνο προς τις θεμελιώδεις ελευθερίες περί παροχής υπηρεσιών και εγκαταστάσεως, αλλά, επίσης, και προς την ελευθερία της ελεύθερης παροχής τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών.

39. Ο Garrisi προτείνει να δοθεί στο προδικαστικό ερώτημα η ακόλουθη απάντηση:

Η ιταλική νομοθεσία περί αθλητικών στοιχημάτων είναι ασυμβίβαστη με τα άρθρα 43 ΕΚ επ. και 49 ΕΚ επ.:

Α) Δημιουργεί δυσμενείς διακρίσεις εις βάρος των κοινοτικών επιχειρηματιών που δεν έχουν την ιταλική ιθαγένεια και/ή, καίτοι θεωρητικώς εφαρμόζεται άνευ διακρίσεων, στην πράξη, ή από νομική απόψεως, συνεπάγεται κωλύματα τα οποία αποκλείουν ή καθιστούν εξαιρετικώς δυσχερή την παροχή υπηρεσιών οι οποίες αφορούν, είτε άμεσα είτε μέσω του δικαιώματος εγκαταστάσεως, επιχειρήσεις άλλων κρατών μελών και/ή συνεπάγεται παραβίαση

των αρχών της αναλογικότητας, της αμοιβαίας αναγνωρίσεως και της μη αντιθέσεως προς άλλες, ακολουθούμενες σε εσωτερικό επίπεδο, πολιτικές και/ή παραβιάζει τις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

Β) Είναι ασυμβίβαστη με τις διατάξεις της οδηγίας 1999/42 περί αμοιβαίας αναγνωρίσεως των επαγγελματιών προσόντων.

Γ) Είναι ασυμβίβαστη με τις διατάξεις των οδηγιών περί ελεύθερης προσφοράς απελευθερωθεισών τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών, πλην της φωνητικής τηλεφωνίας.

Επικουρικώς, η ιταλική νομοθεσία περί αθλητικών στοιχημάτων είναι ασυμβίβαστη με τα άρθρα 43 ΕΚ επ. και 49 ΕΚ επ. και/ή με τις διατάξεις της οδηγίας 1999/42 και/ή με τις διατάξεις της οδηγίας 90/388, της οδηγίας 97/13 και της οδηγίας 97/66, στον βαθμό που οι εθνικές αρχές και τα δικαστήρια δεν αποκλείουν την εφαρμογή αυτής της νομοθεσίας ή στον βαθμό που οι εν λόγω αρχές και τα δικαστήρια δεν εφαρμόζουν τη νομοθεσία αυτή κατά τρόπο σύμφωνο προς τις αρχές της απαγορεύσεως των διακρίσεων, της αναλογικότητας, της αμοιβαίας αναγνωρίσεως, της μη αντιθέσεως προς άλλες ακολουθούμενες σε εθνικό επίπεδο πολιτικές, της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

15 — Οδηγία της Επιτροπής, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με τον ανταγωνισμό στις αγορές των τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών (ΕΕ L 192, σ. 10), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 96/19/ΕΚ της Επιτροπής, της 13ης Μαρτίου 1996, για την τροποποίηση της οδηγίας 90/388 όσον αφορά το πλήρες άνοιγμα των αγορών τηλεπικοινωνιών στον ανταγωνισμό (ΕΕ L 74, σ. 13).

16 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 10ης Απριλίου 1997, σχετικά με κοινό πλαίσιο γενικών και ειδικών αδειών στον τομέα των τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών (ΕΕ L 117, σ. 15).

17 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1997, περί επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και προστασίας της ιδιωτικής ζωής στον τηλεπικοινωνιακό τομέα (ΕΕ 1998, L 24, σ. 1).

Γ — *Η Ιταλική Κυβέρνηση*

40. Η Ιταλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, ενόψει των αρχών που προκύπτουν από την απόφαση Zenatti, η ιταλική νομοθεσία είναι σύμφωνη προς την κοινοτική νομοθεσία περί παροχής υπηρεσιών και ελευθερίας εγκαταστάσεως. Η υπόθεση Zenatti αφορούσε τις διατάξεις περί προηγούμενης διοικητικής άδειας για την άσκηση της δραστηριότητας της συγκεντρώσεως και της διαχειρίσεως στοιχημάτων εντός της ιταλικής επικράτειας (άρθρο 88 του TULPS). Η παρούσα υπόθεση αφορά τους κανόνες της εθνικής νομοθεσίας που προβλέπουν την επιβολή ποινικών κυρώσεων για την περίπτωση παραβάσεως της απαγορεύσεως συγκεντρώσεως και διαχειρίσεως στοιχημάτων. Και οι δύο κανονιστικές ρυθμίσεις επιδιώκουν τον ίδιο σκοπό, δηλαδή την απαγόρευση αυτής της δραστηριότητας πλην των ρητώς προβλεπόμενων από τον νόμο περιπτώσεων.

41. Η Ιταλική Κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι με την υπ' αριθ. 1680 απόφασή του της 28ης Απριλίου 2000, το Corte suprema di cassazione έχει ήδη αποφανθεί, λαμβάνοντας υπόψη τις απορρέουσες από την απόφαση Zenatti αρχές, ότι οι κανόνες της ιταλικής νομοθεσίας οι σχετικοί με τα στοιχήματα είναι απολύτως νόμιμοι, καθόσον αποσκοπούν στον περιορισμό των δυνατοτήτων συμμετοχής σε παίγνια και στην προστασία της δημόσιας τάξης.

Δ — *Η Βελγική Κυβέρνηση*

42. Η Βελγική Κυβέρνηση υπενθυμίζει ότι οι δραστηριότητες των κέντρων συνιστούν,

κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, οικονομική δραστηριότητα κατά την έννοια της Συνθήκης. Εντούτοις, η Βελγική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι μια ενιαία αγορά των επί χρημασι παιγνίων θα συνέτεινε ακόμα περισσότερο στο να παροτρύνει τους καταναλωτές σε σπατάλες με σημαντικά επιβλαβείς συνέπειες για την κοινωνία· επικαλούμενη τις αποφάσεις Kraus¹⁸ και Gebhard¹⁹, η Βελγική Κυβέρνηση παρατηρεί ότι η επίμαχη νομοθετική ρύθμιση διαφεύγει της απαγορεύσεως του άρθρου 49 ΕΚ αν συντρέχουν οι τέσσερις προϋποθέσεις που διατυπώθηκαν στις εν λόγω αποφάσεις για τον περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Η βούληση περιορισμού των τυχερών παιγνίων και των επιβλαβών συνεπειών τους μπορεί να θεωρηθεί ως γενικού συμφέροντος σκοπός κατά την έννοια των αποφάσεων Schindler, Läära κ.λπ. και Zenatti. Το γεγονός ότι τα τυχερά παίγνια δεν έχουν πλήρως απαγορευθεί δεν αποκλείει την επιδίωξη ενός τέτοιου σκοπού. Εξάλλου, η ιταλική νομοθεσία δεν συνεπάγεται δυσμενείς διακρίσεις. Μόνον οι φορείς που διαθέτουν άδεια χορηγηθείσα από το Υπουργείο Οικονομικών έχουν τη δυνατότητα να διοργανώνουν τυχερά παίγνια. Αυτό ισχύει τόσο για τους ιταλικούς όσο και τους αλλοδαπούς φορείς. Η ιταλική νομοθεσία είναι, επίσης, σύμφωνη προς την αρχή της αναλογικότητας. Έστω και αν συνεπάγεται, τελικώς, περιορισμό της ελευθερίας εγκαταστάσεως, εντούτοις δικαιολογείται για τους ίδιους λόγους που δικαιολογούν περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

18 — Απόφαση της 31ης Μαρτίου 1993, C-19/92 (Σύλλογή 1993, σ. I-1663).

19 — Απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1995, C-55/94 (Σύλλογή 1995, σ. I-4165, σκέψη 39, έκτη περίπτωση). Όσον αφορά τις προϋποθέσεις, βλ. σκέψη 92.

Ε — *Η Ελληνική Κυβέρνηση*

43. Η Ελληνική Κυβέρνηση φρονεί ότι υφίσταται μια παράλληλη σχέση μεταξύ της εξεταζόμενης ιταλικής κανονιστικής ρυθμίσεως και των σχετικών διατάξεων του ελληνικού δικαίου. Υποστηρίζει ότι και οι δύο νομοθετικές ρυθμίσεις είναι σύμφωνες προς το κοινοτικό δίκαιο. Η φιλελευθεροποίηση των τυχερών παιγνίων θα είχε ως συνέπεια τη δημιουργία νέων κινδύνων για το κοινωνικό σύνολο. Για τον λόγο αυτό δικαιολογείται η υπαγωγή των τυχερών παιγνίων και, ιδίως, των αθλητικών στοιχημάτων, σε κρατικό έλεγχο και η διαχείρισή τους από μονοπωλιακούς φορείς.

ΣΤ — *Η Ισπανική Κυβέρνηση*

44. Η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζει, επίσης, ότι η επίμαχη ιταλική νομοθετική ρύθμιση δικαιολογείται για λόγους γενικού συμφέροντος, σύμφωνα με τη μέχρι τούδε νομολογία του Δικαστηρίου. Τόσο η παραχώρηση ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων, μέσω ενός αυστηρού συστήματος χορηγήσεως αδειών ή παραχωρήσεων, όσο και η απαγόρευση στα αλλοδαπά πρακτορεία να δημιουργούν υποκαταστήματα, συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο, εφόσον τα μέτρα αυτά λαμβάνονται με σκοπό τον περιορισμό των δυνατοτήτων συμμετοχής σε παίγνια και την αποτροπή των παρεπομένων κινδύνων. Οι εθνικές αρχές διαθέτουν επαρκές περιθώριο εκτιμήσεως προς καθορισμό των λεπτομερειών διοργανώσεως λαχειοφόρων αγορών και τυχερών παιγνίων, αλλά και προσδιορισμού της χρήσεως των κερδών που προκύπτουν.

Ζ — *Η Λουξεμβουργιανή Κυβέρνηση*

45. Η Λουξεμβουργιανή Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι καίτοι η επίμαχη ιταλική νομοθετική ρύθμιση συνιστά κώλυμα στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και την ελευθερία εγκαταστάσεως, εντούτοις μπορεί να δικαιολογηθεί αν πληροί τα τέσσερα κριτήρια που προκύπτουν από τη νομολογία τα σχετικά με τη δικαιολόγηση ενός τέτοιου κωλύματος. Αυτό συμβαίνει με την ιταλική νομοθετική ρύθμιση, δεδομένου ότι έχει, προφανώς, θεσπιστεί με σκοπό τον έλεγχο των προσφερομένων δυνατοτήτων συμμετοχής σε παίγνια.

Η — *Η Πορτογαλική Κυβέρνηση*

46. Η Πορτογαλική Κυβέρνηση παρατηρεί ότι σε όλα τα κράτη μέλη της Ενώσεως διαπιστώνονται συμπεριφορές αντίθετες προς τις εθνικές νομοθετικές ρυθμίσεις που αποσκοπούν στον περιορισμό των δυνατοτήτων συμμετοχής σε τυχερά παίγνια, είτε υπό τη μορφή εμπορίας αλλοδαπών λαχείων, είτε υπό τη μορφή συγκεντρώσεως ιπποδρομακών στοιχημάτων. Οι συμπεριφορές αυτές εντάσσονται στο πλαίσιο μιας στρατηγικής φιλελευθεροποιήσεως και ιδιωτικοποιήσεως της αγοράς των επί χρήμασι παιγνίων, η οποία ρητώς αποδοκιμάστηκε στη διάσκεψη κορυφής του Εδιμβούργου το 1992. Η παρούσα υπόθεση έχει ιδιαίτερη σημασία όσον αφορά τη δυνατότητα διατηρήσεως, τόσο στην Ιταλία όσο και στα λοιπά κράτη μέλη της Ενώσεως, της εκμεταλλεύσεως των λαχειοφόρων αγορών από έναν κρατικό μονοπωλιακό φορέα, με σκοπό επίσης τη διασφάλιση μιας σημαντικής πηγής εσόδων για τα δημόσια ταμεία, αντί της επιβολής άλλων φόρων, με σκοπό τη χρηματοδότηση σε όλα τα κράτη μέλη της κοινωνικής, πολιτιστικής και αθλητικής πολιτικής και τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των πολιτών της Ενώσεως.

47. Η Πορτογαλική Κυβέρνηση υπογραμμίζει, επίσης, ότι η αρχή της επικουρικότητας, δυνάμει της οποίας η Κοινότητα δεν έχει παρέμβει μέχρι τούδε στον τομέα αυτό προς εναρμόνιση των σχετικών δραστηριοτήτων, συνιστά το βασικό στοιχείο ερμηνείας του εφαρμοστέου κοινοτικού δικαίου. Στο πλαίσιο εξετάσεως της αναλογικότητας των σχετικών με τα τυχερά παίγνια εθνικών μέτρων, εναπόκειται στον εθνικό νομοθέτη να καθορίζει τους προς επίτευξη στόχους και τα αξία προστασίας συμφέροντα. Στον εθνικό νομοθέτη απόκειται, επίσης, να καθορίσει τα προς τούτο πρόσφορα μέτρα, υπό τον όρο ότι τα μέτρα αυτά δεν θα εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις. Η Πορτογαλική Κυβέρνηση επικαλείται, σχετικώς, τις προαναφερθείσες αποφάσεις Schindler, Läära κ.λπ. και Zenatti.

48. Κατά την Πορτογαλική Κυβέρνηση, μια χαλαρή νομοθετική ρύθμιση των επί χρήμασι παιγνίων θα είχε ως συνέπεια τη δημιουργία σοβαρών κοινωνικών προβλημάτων και την απώλεια ατομικών και οικογενειακών περιουσιών. Επιπροσθέτως, τα τυχερά παίγνια ενέχουν τον κίνδυνο της απάτης και μπορούν να συνδυαστούν με δραστηριότητες επισύρουσες τον ποινικό κολασμό, όπως το ξέπλυμα χρήματος. Ο μη παραγωγικός χαρακτήρας των τυχερών παιγνίων δεν επιτρέπει επίκληση της αρχής της ελευθερίας αναπτύξεως παραγωγικής δραστηριότητας και του ελεύθερου ανταγωνισμού. Εφόσον δεν υφίσταται κανενός είδους παραγωγή αγαθών, δεν επιτρέπεται προβολή του επιχειρήματος περί συμβολής στην ευημερία της Κοινότητας.

49. Η Πορτογαλική Κυβέρνηση επικαλείται τη νομολογία του Δικαστηρίου²⁰ προκειμένου να στηρίξει την άποψη ότι οι επιτακτικές απαιτήσεις γενικού συμφέροντος προκύπτουν από τη συγκεκριμένη εκτίμηση των πραγμάτων. Η Πορτογαλική Κυβέρνηση αναφέρει στις παρατηρήσεις που κατέθεσε στην υπόθεση Anoma κ.λπ.²¹, όπου τόνισε ότι στο περιεχόμενο της έννοιας της δημόσιας τάξης περιλαμβάνονται αξίες ηθικής και πολιτικής φύσεως και ότι οι αξίες αυτές συνδέονται με ένα εθνικό πρότυπο το οποίο δεν είναι δυνατόν να εκτιμηθεί ούτε σε υπερεθνικό επίπεδο ούτε κατά τρόπο ενιαίο.

50. Κατά την Πορτογαλική Κυβέρνηση, από τη σκέψη 30 της αποφάσεως Zenatti προκύπτει σαφώς ότι σκοπός της ιταλικής νομοθεσίας είναι η καταστολή των κινδύνων εξαπατήσεως και των επιβλαβών κοινωνικών συνεπειών των τυχερών παιγνίων, τα οποία επιτρέπονται μόνο στον βαθμό που ενέχουν ένα στοιχείο κοινωνικής χρησιμότητας και συμβάλλουν στην ομαλή διεξαγωγή μιας αθλητικής συναντήσεως.

51. Η Πορτογαλική Κυβέρνηση επισημαίνει, επίσης, ότι ο ελεύθερος ανταγωνισμός στην αγορά των τυχερών παιγνίων θα είχε ως συνέπεια τη μεταφορά πόρων από τις φτωχότερες χώρες προς τις πλουσιότερες. Τούτο διότι οι συμμετέχοντες στα τυχερά παίγνια θα έχουν την τάση να μετάσχουν στα παίγνια

20 — Βλ. αποφάσεις Schindler (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 4), Läära κ.λπ. (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 5) και Zenatti (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 3), καθώς και τις αποφάσεις της 20ής Φεβρουαρίου 1979, 120/78, Rewe-Zentral, λεγόμενη «Cassis de Dijon» (Συλλογή τόμος 1979/1, σ. 649, σκέψη 8) της 25ης Ιουλίου 1991, C-76/90, Säger (Συλλογή 1991, σ. I-4221), και Collective Antennevoorziening Gouda (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 13).

21 — C-6/01, υπόθεση εκκρεμούσα ενώπιον του Δικαστηρίου, σημείο 90 των παρατηρήσεων.

εκείνα όπου τα κέρδη είναι υψηλότερα, με αποτέλεσμα οι στοιχηματίζοντες κάτοικοι μικρών χωρών να χρηματοδοτούν τον κοινωνικό, πολιτιστικό και αθλητικό προϋπολογισμό των μεγάλων κρατών, μειώνοντας τα φορολογικά έσοδα των μικρών κρατών και αναγκάζοντάς τα να αυξήσουν τις φορολογικές επιβαρύνσεις. Εξάλλου, η κατανομή της αγοράς παιγνίων, λαχειοφόρων αγορών και λότο των κρατών μελών μεταξύ τριών ή τεσσάρων μεγάλων επιχειρήσεων στην Ευρώπη θα επέφερε σημαντικές διαρθρωτικές αλλαγές και θα είχε ως συνέπεια την απώλεια θέσεων εργασίας, αυξάνοντας κατά σημαντικό τρόπο τις υφιστάμενες στον κοινωνικό τομέα διαφορές.

σκοπεί στην προστασία ενός μονοπωλίου το οποίο γίνεται δεκτό σε κοινοτικό επίπεδο υπό ορισμένες προϋποθέσεις· η απαγόρευση αυτή παρακαλύπει επιχειρήσεις άλλων κρατών μελών να εγκατασταθούν στην Ιταλία ή να προσφέρουν εντός της χώρας αυτής τις υπηρεσίες τους. Το Δικαστήριο παραχωρεί στα κράτη μέλη ευρεία εξουσία εκτιμήσεως. Τούτο ισχύει στους τομείς της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και στον τομέα της ελευθερίας εγκαταστάσεως. Η επίμαχη νομοθετική ρύθμιση δικαιολογείται υπό τον όρο ότι δεν εισάγει δυσμενείς διακρίσεις και ότι εφαρμόζεται αδιακρίτως επί όλων των επιχειρήσεων είτε αυτές προέρχονται από την Ιταλία είτε από την αλλοδαπή.

52. Η Πορτογαλική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι τόσο η ιταλική νομοθεσία, όσο και η πορτογαλική είναι σύμφωνες προς την αρχή της αναλογικότητας, καθόσον η εφαρμογή της είναι αναγκαία για τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος. Η μόνη εναλλακτική λύση θα ήταν είτε η πλήρης απαγόρευση είτε η φιλελευθεροποίηση των σχετικών με τα παίγνια δραστηριοτήτων. Οι λόγοι που οδήγησαν στην έκδοση της αποφάσεως Zenatti εξακολουθούν να ισχύουν και για την παρούσα υπόθεση. Συνεπώς, οι περιορισμοί του δικαιώματος εγκαταστάσεως μας βρετανικής επιχειρήσεως στην Ιταλία δεν είναι δυσανάλογοι. Η κατάργηση των κρατικών μονοπωλίων στον τομέα των παιγνίων θα είχε σοβαρές οικονομικές συνέπειες, αλλά και άλλες επιζήμιες συνέπειες τόσο σε ατομικό όσο και σε κοινωνικό επίπεδο.

54. Κατά τη Φινλανδική Κυβέρνηση, το γεγονός ότι η νομοθεσία προβλέπει ποινικές κυρώσεις, καθώς και το γεγονός ότι η συγκεκριμένη νομοθετική ρύθμιση εφαρμόζεται και επί της συγκεντρώσεως στοιχημάτων που δεν έχουν κανένα δημοσιονομικό όφελος για το Ιταλικό Δημόσιο, δεν αποτελούν κριτήρια σημαντικά από απόψεως κοινοτικού δικαίου. Κατά τη σκέψη 36 της αποφάσεως Läära κ.λπ., η αναλογικότητα ενός μέτρου πρέπει να εκτιμάται σε σχέση με τους σκοπούς των οποίων την επίτευξη επιδιώκουν οι εθνικές αρχές και λαμβανομένου υπόψη του επιπέδου προστασίας που επιθυμούν να διασφαλίσουν, στοιχεία τα οποία εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει.

I — Η Σουηδική Κυβέρνηση

Θ — Η Φινλανδική Κυβέρνηση

53. Επικαλούμενη τις αποφάσεις Schindler, Läära κ.λπ. και Zenatti, η Φινλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η συνοδευόμενη με ποινικές κυρώσεις απαγόρευση απο-

55. Η Σουηδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το Δικαστήριο πρέπει να ακολουθήσει την ίδια γραμμή που ακολούθησε στις αποφάσεις Schindler, Läära κ.λπ. και Zenatti. Η ιταλική νομοθετική ρύθμιση συνεπάγεται παρακώλυση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, το

κώλυμα όμως αυτό δεν συνεπάγεται δυσμενείς διακρίσεις ούτε εφαρμόζεται κατά τρόπο εισάγοντα τέτοιου είδους διακρίσεις. Το γεγονός ότι τα μέτρα αυτά εξυπηρετούν ένα δημοσιονομικής φύσεως σκοπό δεν συνιστά πρόβλημα από απόψεως κοινοτικού δικαίου, εφόσον είναι ανάλογα με τον επιδιωκόμενο σκοπό και δεν εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις, στοιχεία τα οποία στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εκτιμήσει. Η Σουηδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι τα προστατευόμενα από την ιταλική νομοθεσία συμφέροντα μπορούν να προστατευθούν μέσω ενός συστήματος ελέγχου των γραφείων στοιχημάτων στο κράτος μέλος της έδρας τους. Με τη νέα ιταλική νομοθετική ρύθμιση αποκλείεται το ενδεχόμενο παρακάμψεως των σχετικών κανονιστικών διατάξεων εκ μέρους εταιρίας η οποία δεν κατόρθωσε να λάβει στην Ιταλία άδεια λειτουργίας. Στις αποφάσεις Läämä κ.λπ. (σκέψη 36) και Zenatti (σκέψη 34), το Δικαστήριο έκρινε ότι το γεγονός ότι κράτος μέλος επέλεξε σύστημα προστασίας διαφορετικό από εκείνο που έχει επιλέξει ένα άλλο κράτος μέλος δεν μπορεί να επηρεάσει την εκτίμηση της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας των σχετικών διατάξεων, στοιχεία τα οποία πρέπει να εκτιμώνται αποκλειστικώς ενόψει των επιδιωκόμενων από τις εθνικές αρχές του οικείου κράτους μέλους σκοπών και του επιπέδου προστασίας που οι αρχές αυτές επιδιώκουν να διασφαλίσουν. Επιπροσθέτως, είναι επίσης δικαιολογημένοι οι περιορισμοί της ελευθερίας εγκαταστάσεως.

Κ — Η Επιτροπή

56. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η λύση που δόθηκε με την απόφαση Zenatti ισχύει απολύτως και για την παρούσα υπόθεση. Οι επελθούσες κατά το έτος 2000 νομοθετικές

μεταρρυθμίσεις απλώς συμπλήρωσαν την προϋφιστάμενη απαγόρευση, χωρίς να εισαγάγουν νέες κατηγορίες ποινικών αδικημάτων. Εξάλλου, η οδηγία 2000/31/ΕΚ για ορισμένες νομικές πτυχές των υπηρεσιών της κοινωνίας της πληροφορίας, ιδίως του ηλεκτρονικού εμπορίου, στην εσωτερική αγορά (οδηγία για το ηλεκτρονικό εμπόριο)²², δεν έχει εφαρμογή επί των στοιχημάτων. Όσον αφορά την αύξηση του αριθμού των στοιχημάτων, που δεν παρουσιάζουν δημοσιονομικό όφελος για το Ιταλικό Δημόσιο, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η παρούσα υπόθεση αφορά στοιχήματα επί εθνικών συναντήσεων ποδοσφαίρου και όχι επί αλλοδαπών αθλητικών συναντήσεων, όπως επρόκειτο στην υπόθεση Zenatti. Πάντως, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι αυτή η διαφορά δεν είναι αρκετή ώστε να μεταβάλει την εκτίμηση σχετικά με την προστασία που αποσκοπεί να παράσχει η συγκεκριμένη κανονιστική ρύθμιση. Στηριζόμενη στην απόφαση Zenatti, σκέψη 33, η Επιτροπή προσθέτει ότι ο καθορισμός της εκτάσεως της προστασίας που επιθυμεί να διασφαλίσει ένα κράτος εμπίπτει στα όρια της διακριτικής του ευχέρειας. Συνεπώς, στο οικείο κράτος εναπόκειται να εκτιμήσει αν επιβάλλεται η πλήρης ή μερική απαγόρευση των δραστηριοτήτων αυτής της φύσεως ή, απλώς, η επιβολή ορισμένων περιορισμών στην άσκησή τους.

57. Όσον αφορά την ελευθερία εγκαταστάσεως, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι τα πρακτορεία που διαχειρίζεται ο Gambelli είναι επισήμως ανεξάρτητα και ότι δεν υφίσταται καμία σχέση εξαρτήσεως με τη Stanley. Από αυτής της απόψεως, θα ήταν πλέον εύλογο η ανάλυση της υποθέσεως υπό το πρίσμα της ελεύθερης παροχής υπηρε-

22 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 8ης Ιουνίου 2000 (ΕΕ L 178, σ. 1).

σιών, για τον μείζονα λόγο ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου²³, στα όρια αυτής της ελευθερίας περιλαμβάνεται και η ελευθερία των αποδεκτών των υπηρεσιών να μεταβούν σε άλλο κράτος μέλος προς αποδοχή υπηρεσίας ή να συνδεθούν μέσω της τηλεματικής με παρέχοντα υπηρεσίες εγκατεστημένο σε άλλο κράτος. Ομοίως, αν υποτεθεί ότι εν προκειμένω έχει εφαρμογή το δικαίωμα εγκαταστάσεως, η ιταλική νομοθετική ρύθμιση είναι δικαιολογημένη για τους ίδιους λόγους που εξετάστηκαν και σχετικά με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

β) Στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να εξετάσει αν η εθνική νομοθετική ρύθμιση, ενόψει των συγκεκριμένων λεπτομερειών εφαρμογής της, ανταποκρίνεται πράγματι στους σκοπούς που προβλήθηκαν προς δικαιολόγησή της και αν οι περιορισμοί που συνεπάγεται είναι δυσανάλογοι σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς.

58. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή προτείνει να δοθεί στο προδικαστικό ερώτημα η ακόλουθη απάντηση:

V — Εκτίμηση

α) Οι διατάξεις της Συνθήκης περί δικαιώματος εγκαταστάσεως και ελεύθερης παροχής υπηρεσιών δεν αποκλείουν εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως η ιταλική νομοθετική ρύθμιση, η οποία επιφυλάσσει υπέρ ορισμένων φορέων το δικαίωμα συγκεντρώσεως, έστω και μέσω της τηλεματικής, στοιχημάτων περί αθλητικών ή λοιπών συναντήσεων, εφόσον η νομοθετική αυτή ρύθμιση δικαιολογείται πράγματι για σκοπούς κοινωνικής πολιτικής που αποσκοπούν στον περιορισμό των επιβλαβών συνεπειών αυτού του είδους δραστηριοτήτων και εφόσον οι περιορισμοί που επιβάλλει δεν είναι δυσανάλογοι σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς.

59. Καίτοι οι κυβερνήσεις που κατέθεσαν παρατηρήσεις στην παρούσα υπόθεση, καθώς και η Επιτροπή, υποστήριξαν ότι η λύση της παρούσας διαφοράς μπορεί να αναζητηθεί στις αποφάσεις Schindler, Läärä κ.λπ. και Zenatti, το αιτούν δικαστήριο και οι κατηγορούμενοι της κύριας δίκης έχουν σοβαρές αμφιβολίες ως προς το κατά πόσον η εθνική νομοθετική ρύθμιση συμβιβάζεται με το το κοινοτικό δίκαιο. Ομοίως, τα ιταλικά δικαιοδοτικά όργανα έχουν σοβαρές αμφιβολίες ως προς την ερμηνεία που πρέπει να δοθεί σχετικώς στο κοινοτικό δίκαιο, με σοβαρές ως εκ τούτου συνέπειες για την ασφάλεια δικαίου. Το αποτέλεσμα είναι ότι επηρεάζεται σοβαρώς η οικονομική ελευθερία των υποκειμένων του δικαίου. Σε ορισμένα κράτη μέλη, κάποιες εμπορικές πρακτικές θεωρούνται νόμιμες, ενώ σε άλλα, αποτελούν αντικείμενο διώξεων και ποινικών κυρώσεων που μπορούν να φθάσουν μέχρι την ποινή της φυλακίσσεως.

23 — Βλ. απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 1984, 286/82 και 26/83, Luisi και Carbone (Συλλογή 1984, σ. 377, σκέψη 10).

60. Η νομολογία Zenatti, η οποία έχει προφανώς εφαρμογή επί της παρούσας υποθέσεως, δεν μπορεί, λαμβανομένων υπόψη όλων της των συνεπειών, να αποσαφηνίσει την κατάσταση εντός της εννόμου τάξεως του οικείου κράτους μέλους, καθόσον ο προσφεύγων στην υπόθεση Zenatti παραιτήθηκε της προσφυγής του, στο πλαίσιο της κύριας δίκης, μετά την έκδοση της αποφάσεως του Δικαστηρίου. Εν πάση περιπτώσει, απόφαση του Δικαστηρίου διευκρινίζουσα την κατάσταση θα ήταν ιδιαίτερος σημαντική, θα έπρεπε δε να λάβει σχετικώς υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της παρούσας υποθέσεως —εντασσόμενη, πάντως, στην προγενέστερη νομολογία του Δικαστηρίου. Συνεπώς, η απόφαση αυτή θα πρέπει να σηματοδοτεί τη λύση τόσο για το αιτούν δικαστήριο όσο και για τα δικαστήρια των κρατών μελών που βρίσκονται αντιμέτωπα με ανάλογα ζητήματα.

61. Πράγματι, στην παρούσα υπόθεση τίθενται πολλά ζητήματα που δεν έχουν εξεταστεί στην υπόθεση Zenatti. Συγκεκριμένα, το ζήτημα των τυχερών διασυννοριακών παιγνίων δεν έχει ακόμα εξεταστεί από το Δικαστήριο υπό το πρίσμα του δικαιώματος εγκαταστάσεως. Μόνο από τις προτάσεις των γενικών εισαγγελέων Gulumann²⁴, La Pergola²⁵ και Fennelly²⁶ στις υποθέσεις Schindler, Läära κ.λπ. και Zenatti, καθώς και από την απόφαση Zenatti²⁷ προκύπτουν ορισμένες ενδείξεις αναφορικά με τη δυνατότητα εφαρμογής των διατάξεων περί ελευθερίας εγκαταστάσεως. Εν πάση περιπτώσει, το κύριο στοιχείο είναι τα περιστατικά της συγκεκριμένης υποθέσεως προ-

κειμένου να κριθεί αν οι διατάξεις περί ελευθερίας εγκαταστάσεως εφαρμόζονται στον τομέα των διασυννοριακών τυχερών παιγνίων. Το ζήτημα αυτό επιβάλλεται να εξεταστεί στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως.

Ομοίως, δεν έχουν ακόμα εξεταστεί από το Δικαστήριο τα ζητήματα ποινικού δικαίου. Είναι προφανές ότι η ενδυνάμωση μιας απαγορεύσεως με ποινικές κυρώσεις δεν μπορεί να απομονωθεί από το ζήτημα της ουσιαστικής νομιμότητας ή της ενδεχόμενης παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου εκ μέρους αυτής της διατάξεως. Προς τούτο, επιβάλλεται αρχικώς να εξεταστεί το ζήτημα της νομιμότητας, από απόψεως κοινοτικού δικαίου, μιας απαγορευτικής εθνικής διατάξεως. Εξάλλου, επιβάλλεται αυτοτελώς να εξεταστεί το ζήτημα της αναλογικότητας του ποινικού κανόνα.

Τέλος, επιβάλλεται αυτοτελώς να εξεταστεί το ζήτημα της πρόσφατης επί το αυστηρότερον τροποποίησης των διατάξεων της εθνικής νομοθεσίας. Έστω και αν, αορίστως εξεταζόμενοι, ορισμένοι περιορισμοί των θεμελιωδών ελευθεριών μπορούν να κριθούν από το Δικαστήριο ως σύμφωνοι με το κοινοτικό δίκαιο, εντούτοις αυτό δεν σημαίνει ότι δικαιολογούνται και οι περιορισμοί οι οποίοι έρχονται σε σύγκρουση με το ίδιο το πνεύμα των θεμελιωδών ελευθεριών.

62. Πριν από τη συγκεκριμένη εξέταση αυτών των ζητημάτων, επιβάλλεται να εκτεθούν οι αρχές που προκύπτουν από τις αποφάσεις Schindler, Läära κ.λπ. και Zenatti, προκειμένου να κριθεί συνολικότερα το ζήτημα που τίθεται στην παρούσα υπόθεση.

24 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Gulumann της 16ης Δεκεμβρίου 1993 (Σύλλογη 1993, σ. I-1042, σημεία 42 κτ.).

25 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα La Pergola της 4ης Μαρτίου 1999 (Σύλλογη 1999, σ. I-6069, σημείο 26).

26 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Fennelly της 20ής Μαΐου 1999 (Σύλλογη 1999, σ. I-7291, σημεία 21 και 22).

27 — Βλ. σκέψεις 22 και 23 της αποφάσεως (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 3).

A — Οι αποφάσεις *Schindler, Läärä* κ.λπ. και *Zenatti*

όπως υπογράμμισε στη σκέψη 62 της απόφασής:

1) Απόφαση Schindler

63. Στην υπόθεση *Schindler*, επρόκειτο, κατά τον χρόνο των επίμαχων περιστατικών, για πλήρη απαγόρευση των λαχειοφόρων αγορών, όσον αφορά τα τυχερά παίγνια στο Ηνωμένο Βασίλειο. Είχαν απαγορευθεί όλες οι δραστηριότητες που αφορούσαν τη διοργάνωση, εκμετάλλευση και διαφήμιση της συμμετοχής σε λαχειοφόρες αγορές. Την κατάσταση αυτή δεν μεταβάλλει το γεγονός ότι μπορούσαν να χορηγηθούν άδειες για μικρές λαχειοφόρες αγορές εντός αυστηρώς περιορισμένων εδαφικών ορίων και με πολύ περιορισμένο αντικείμενο· ομοίως, η κατάσταση αυτή δεν μεταβάλλεται από το γεγονός ότι, μεταγενεστέρως, η νομοθεσία επέτρεψε τη διοργάνωση μιας μεγάλης εθνικής λαχειοφόρου αγοράς στο Ηνωμένο Βασίλειο. Τα στοιχεία αυτά δεν είχαν σημασία για την υπόθεση *Schindler*. Συνεπώς, η κατάσταση που είχε υπόψη του το Δικαστήριο ήταν η πλήρης απαγόρευση των λαχειοφόρων αγορών στην οικεία αγορά.

64. Οι αδελφοί *Schindler*, οι οποίοι επιχείρησαν να εισαγάγουν σε μεγάλη κλίμακα στο Ηνωμένο Βασίλειο διαφημιστικό υλικό προερχόμενο από τις Κάτω Χώρες και σχετικό με τη *Süddeutsche Klassenlotterie*, μέσω ταχυδρομείου, παρεμποδίστηκαν από τις βρετανικές τελωνειακές υπηρεσίες. Κατά το Δικαστήριο, η απαγόρευση της εισαγωγής αυτού του είδους υλικού είχε διαρκή χαρακτήρα,

«Όταν κράτος μέλος απαγορεύει στο έδαφός του τη διοργάνωση των μεγάλων λαχειοφόρων αγορών και, ειδικότερα, τη διαφήμιση και τη διάθεση λαχνών αυτού του είδους λαχειοφόρων αγορών, η απαγόρευση εισαγωγής υλικού για να καταστεί δυνατό στους υπηκόους αυτού του κράτους μέλους να μετάσχουν σε τέτοιου είδους λαχειοφόρους αγορές, που διοργανώνονται εντός άλλου κράτους μέλους, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως μέτρο που εμποδίζει αδικαιολογήτως την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Πράγματι, μια τέτοια απαγόρευση εισαγωγών αποτελεί αναγκαίο στοιχείο της προστασίας την οποία αυτό το κράτος μέλος επιδιώκει να διασφαλίσει στο έδαφός του όσον αφορά τις λαχειοφόρους αγορές.»

65. Στις σκέψεις 33 και 35 αυτής της απόφασης το Δικαστήριο έλαβε, αρχικώς, υπόψη τον οικονομικό χαρακτήρα της αγοράς αυτής και χαρακτήρισε τη σχετική δραστηριότητα ως παροχή υπηρεσιών (σκέψη 37). Εντούτοις, οι διατάξεις της βρετανικής νομοθεσίας περί λαχειοφόρων αγορών συνιστούσαν, παρά την άνευ διακρίσεων εφαρμογή τους (σκέψεις 43 και 47), κώλυμα στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (σκέψη 45). Όσον αφορά τους λόγους που προβλήθηκαν προς δικαιολόγηση αυτού του κωλύματος (σκέψη 57), το Δικαστήριο στηρίχθηκε την «ιδιαιτέρη φύση των λαχειοφόρων αγορών» (σκέψη 59), η οποία δικαιολογεί αυτούς τους περιορισμούς, δυναμένους να φθάσουν μέχρι την απαγόρευση των λαχειοφόρων αγορών.

66. Οι ενδιαφερόμενοι έχουν επανειλημμένως αναφερθεί στα όσα το Δικαστήριο υπογράμμισε στις σκέψεις 60 και 61 της απόφα-

σεως Schindler, το ίδιο δε το Δικαστήριο έχει αναφερθεί στις σκέψεις αυτές στη νομολογία του²⁸. Συνεπώς, θα ήταν χρήσιμη η αυτούσια παραθέση τους:

«Πράγματι, δεν είναι δυνατόν να αγνοηθούν, καταρχάς, θεωρήσεις ηθικού, θρησκευτικού ή πολιτιστικού χαρακτήρα σχετικές με τις λαχειοφόρους αγορές καθώς και με τα άλλα παίγνια επί χρήμασι σε όλα τα κράτη μέλη. Η τάση, βάσει των θεωρήσεων αυτών, συνίσταται στον περιορισμό, μάλιστα δε στην απαγόρευση, της ασκήσεως των δραστηριοτήτων των παιγνίων επί χρήμασι και στην αποτροπή του ενδεχομένου να αποτελέσουν πηγή ατομικού οφέλους. Στη συνέχεια, πρέπει να τονισθεί ότι, ενόψει της σημασίας των ποσών που μπορούν να συγκεντρώνουν και των κερδών που μπορούν να προσφέρουν στους παίκτες, ιδίως όταν διοργανώνονται σε μεγάλη κλίμακα, οι λαχειοφόροι αγορές ενέχουν υψηλό κίνδυνο εγκληματίων και απατών. Επιπλέον, συνιστούν ενθάρρυνση της σπατάλης που μπορεί να έχει επιβλαβείς συνέπειες επί ατομικού και κοινωνικού επιπέδου. Τέλος, και χωρίς ο λόγος αυτός να μπορεί καθ'αυτός να θεωρηθεί αντικειμενική δικαιολογία, δεν στερείται σημασίας η υπογράμμιση του γεγονότος ότι οι λαχειοφόροι αγορές μπορούν να μετέχουν σημαντικά στη χρηματοδότηση αφίλοκερδών δραστηριοτήτων ή γενικού συμφέροντος, όπως έργων κοινής ωφελείας, φιλανθρωπικών, αθλητικών ή πολιτιστικών.

Οι ιδιομορφίες αυτές δικαιολογούν το να διαθέτουν οι εθνικές αρχές επαρκή εξουσία εκτιμήσεως για να καθορίζουν τους όρους που είναι απαραίτητοι για την προστασία των παικτών και, γενικότερα, ενόψει των

κοινωνικών και πολιτιστικών ιδιομορφιών κάθε κράτους μέλους, την προστασία της κοινωνικής τάξεως, τόσο όσον αφορά τον τρόπο οργάνωσης των λαχειοφόρων αγορών και το μέγεθος των ποσών που παίζονται όσον και τη διάθεση των εξ αυτών κερδών. Υπό τις συνθήκες αυτές, σ' αυτά εναπόκειται να κρίνουν όχι μόνο αν είναι αναγκαίος ο περιορισμός των δραστηριοτήτων των λαχειοφόρων αγορών, αλλά και η απαγόρευσή τους υπό την επιφύλαξη ότι οι περιορισμοί αυτοί δεν συνεπάγονται δυσμενείς διακρίσεις.»

2) Απόφαση Läära κ.λπ.

67. Η υπόθεση αυτή αφορούσε μια άλλη περίπτωση. Επρόκειτο για τη φινλανδική κανονιστική ρύθμιση περί τυχερών παιγνίων —τα οποία διαχειρίζονταν μονοπωλιακώς ορισμένες επιχειρήσεις— μέσω μηχανμάτων τυχερών παιγνίων, που θα έπρεπε επίσης να θεωρηθούν ως παίγνια επιδεξιότητας. Στην υπόθεση αυτή, το Δικαστήριο στηρίχθηκε, επίσης, στις διατάξεις περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και όχι στις διατάξεις περί ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, καίτοι επρόκειτο για εισαγωγή μηχανών τυχερών παιγνίων και, κατά συνέπεια, θα μπορούσε, επίσης, να εξεταστεί το ζήτημα και υπό το πρίσμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων²⁹.

68. Προκειμένου να δικαιολογήσει τη διάταξη της εθνικής της νομοθεσίας, η Φινλανδική Κυβέρνηση προέβαλε λόγους ανάλογους με εκείνους που προβλήθηκαν στην υπόθεση Schindler. Το Δικαστήριο, εκτιμώντας τους λόγους αυτούς στο σύνολό τους

28 — Βλ. αποφάσεις Läära κ.λπ. (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψεις 13 επ.) και Zenatti (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 3, σκέψη 33).

29 — Βλ. σκέψεις 24, 25, 26 και 35 της αποφάσεως Läära κ.λπ. (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 5).

(σκέψη 33), εξέτασε ρητώς το στοιχείο κατά το οποίο οι δραστηριότητες αυτές δεν υπόκειντο σε πλήρη απαγόρευση, αλλά έπρεπε να θεωρηθούν ως επιτρεπόμενες, υπό ορισμένες προϋποθέσεις (σκέψη 34). Επομένως, το Δικαστήριο αναγνώρισε υπέρ των εθνικών αρχών ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως, όπως υπογράμμισε στη σκέψη 35 της αποφάσεως Läära κ.λπ.:

«Ωστόσο, ο προσδιορισμός της εκτάσεως της προστασίας που σκοπεί να διασφαλίσει ένα κράτος μέλος εντός του εδάφους του, στον τομέα των λαχειοφόρων αγορών και των λοιπών παιγνίων επί χρήμασι, εντάσσεται στην εξουσία εκτιμήσεως που [...] αναγνώρισε το Δικαστήριο στις εθνικές αρχές. Πράγματι, σ' αυτές εναπόκειται να κρίνουν αν, στο πλαίσιο του επιδιωκόμενου σκοπού, είναι αναγκαία η ολική ή η μερική απαγόρευση των δραστηριοτήτων αυτής της φύσεως ή αρκεί ο περιορισμός τους και η πρόβλεψη προς τούτο αυστηρών κατά το μάλλον ή ήττον τρόπων ελέγχου.»

Στις σκέψεις 36 και 37 το Δικαστήριο πρόσθεσε ότι:

«Υπό τις συνθήκες αυτές, το γεγονός και μόνον ότι ένα κράτος μέλος επέλεξε ένα σύστημα προστασίας διαφορετικό από εκείνο που υιοθέτησε άλλο κράτος μέλος δεν μπορεί να έχει επίπτωση στην εκτίμηση της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας των διατάξεων που έχουν θεσπιστεί στον τομέα αυτό. Οι διατάξεις αυτές πρέπει να αξιολογούνται αποκλειστικά υπό το φως των σκοπών που επιδιώκουν οι εθνικές αρχές του ενδιαφερομένου κράτους μέλους και του επιπέδου της προστασίας που σκοπούν να διασφαλίσουν.

Αντίθετα προς τους ισχυρισμούς των εφεσσιόντων της κύριας δίκης, το γεγονός ότι τα επίμαχα παίγνια δεν απαγορεύονται πλήρως

δεν αρκεί για να αποδείξει ότι η εθνική νομοθεσία δεν σκοπεί πράγματι να επιτύχει τους σκοπούς γενικού συμφέροντος τους οποίους φέρεται ότι επιδιώκει και οι οποίοι πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στο σύνολό τους. Πράγματι, μια περιορισμένη άδεια για τη διοργάνωση των παιγνίων αυτών εντός ενός αποκλειστικού πλαισίου, που παρουσιάζει το πλεονέκτημα ότι κατευθύνει την επιθυμία για συμμετοχή σε τυχερά παίγνια και την εκμετάλλευσή τους εντός ενός ελεγχόμενου κυκλώματος, ότι αποτρέπει τους κινδύνους να αποτελέσει η εκμετάλλευση αυτή μέσο για τη διάπραξη απάτης και για εγκληματικούς σκοπούς και ότι καθιστά δυνατή τη χρησιμοποίηση των κερδών που απορρέουν για κοινωνικά ελπίσματα, εξυπηρετεί επίσης την επιδίωξη τέτοιων σκοπών.»

69. Όσον αφορά το ζήτημα της μονοπωλιακής ασκήσεως των επιτρεπόμενων δραστηριοτήτων που αφορούν παίγνια, το Δικαστήριο, στη σκέψη 39 της εν λόγω αποφάσεως, διευκρίνισε ότι:

«Το ζήτημα αν, για την επίτευξη των σκοπών αυτών, θα ήταν προτιμότερη, αντί της χορήγησης αποκλειστικού δικαιώματος εκμετάλλευσας στον διαθέτοντα άδεια δημόσιο οργανισμό, η θέσπιση ρυθμίσεως επιβάρυνσας στους ενδιαφερομένους επιχειρηματίες τις αναγκαίες υποχρεώσεις, εμπίπτει στην εξουσία εκτιμήσεως των κρατών μελών, υπό την επιφύλαξη, πάντως, ότι η προκρινόμενη λύση δεν είναι δυσανάλογη σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό.»

Στη σκέψη 42 της αποφάσεως αυτής το Δικαστήριο έκρινε, κατά συνέπεια, ότι η συγκεκριμένη νομοθετική ρύθμιση δεν είναι «δυσανάλογη σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό».

3) Απόφαση Zenatti

70. Η υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Zenatti είναι αυτή που παρουσιάζει τις μεγαλύτερες ομοιότητες με την παρούσα υπόθεση. Επρόκειτο για την αρχική απαγόρευση αθλητικών στοιχημάτων στην Ιταλία, η οποία επιβλήθηκε με το άρθρο 88 του TULPS, το οποίο επίσης έχει σημασία και για την παρούσα υπόθεση. Η υποβολή προδικαστικού ερωτήματος στην υπόθεση Zenatti προήλθε από διοικητικό δικαστήριο. Επρόκειτο για την άδεια ασκήσεως στην Ιταλία, υπό την ιδιότητα του ενδιαμέσου, της δραστηριότητας μιας εταιρείας —εγκατεστημένης στο Ηνωμένο Βασίλειο— ειδικευόμενης στα στοιχήματα για αθλητικές συναντήσεις. Αντικείμενο της ιταλικής νομοθετικής ρυθμίσεως —όπως και της φινλανδικής νομοθετικής ρυθμίσεως στην υπόθεση Läära κ.λπ.— ήταν η απαγόρευση, υπό την επιφύλαξη αδειών υπέρ ενός μονοπωλιακού χαρακτήρα δικτύου εκμεταλλεύσεως αθλητικών στοιχημάτων.

71. Αντιθέτως προς τις λαχειοφόρες αγορές, τα αθλητικά στοιχήματα δεν εξαρτώνται στον ίδιο βαθμό από την τύχη· αντιθέτως, η επιδεξιότητα και, ακόμα περισσότερο, οι γνώσεις των στοιχηματιζόντων επηρεάζουν σημαντικά τις πιθανότητες κέρδους. Προς τούτο έχει τεθεί στη σχετική βιβλιογραφία το ζήτημα αν τα στοιχήματα πρέπει να θεωρηθούν ως παίγνια επιδεξιότητας ή ως παίγνια τύχης. Το γεγονός ότι τα αποτελέσματα εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την τύχη, ιδίως όταν το στοιχείο αφορά μια ομάδα παιγνίων, συνηγορεί υπέρ του χαρακτηρισμού τους ως τυχερών παιγνίων. Στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως δεν απαιτείται περαιτέρω έρευνα του ζητήματος του χαρα-

κτηρισμού, διότι, στην υπόθεση Läära κ.λπ., όπου επρόκειτο για παίγνια επιδεξιότητας, στο πλαίσιο εξετάσεως της εθνικής νομοθετικής ρυθμίσεως, το Δικαστήριο ακολούθησε την ίδια γραμμή εξετάσεως όπως και στην υπόθεση Schindler, όπου επρόκειτο για λαχειοφόρο αγορά και, κατά συνέπεια, για καθαρώς τυχερό παίγνιο.

72. Στη σκέψη 18 της αποφάσεως Zenatti, το Δικαστήριο αποφάνθηκε σχετικά:

«[...] στην παρούσα υπόθεση, τα στοιχήματα επί των αθλητικών αγώνων, ακόμα και αν δεν μπορούν να θεωρηθούν ως αμιγώς τυχερά παίγνια, δημιουργούν, όπως τα τελευταία, έναντι πληρωμής, προσδοκία προσπορίσεως χρηματικού κέρδους. Λαμβανομένου υπόψη του ύψους των ποσών που συλλέγονται και των κερδών που προσφέρονται στους παίκτες, συνεπάγονται τους αυτούς κινδύνους διαπράξεως εγκλήματος και απάτης και μπορούν να έχουν τις αυτές επιβλαβείς συνέπειες σε ατομικό και κοινωνικό επίπεδο.»

73. Εντούτοις, το Δικαστήριο υπογράμμισε ορισμένες θεμελιώδεις διαφορές μεταξύ της υποθέσεως Zenatti και της υποθέσεως Schindler καθόσον —όπως ήδη σημειώθηκε ανωτέρω— στην υπόθεση Zenatti, επρόκειτο, αφενός, αποκλειστικώς για το ζήτημα μιας σχετικής και όχι απόλυτης απαγορεύσεως των παιγνίων και ότι, αφετέρου, θα μπορούσε, επίσης, να έχει εφαρμογή το δικαίωμα εγκαταστάσεως (σκέψεις 21 και 22 της αποφάσεως Zenatti).

74. Καίτοι η Συνθήκη προβλέπει ότι οι σχετικές με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών διατάξεις έχουν χαρακτηρισμό επικουρικό σε σχέση με τις σχετικές με την ελευθερία εγκαταστάσεως διατάξεις³⁰, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν απαιτείται εξέταση του ζητήματος της ελευθερίας εγκαταστάσεως, επειδή το ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου περιοριζόταν ρητώς στο ζήτημα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών (σκέψη 23). Όσον αφορά τη σχετική απαγόρευση, δηλαδή τη μη αφορώσα τους πάντες απαγόρευση (σκέψη 32), το Δικαστήριο υπογράμμισε στη σκέψη 33:

«Πάντως, ο προσδιορισμός της εκτάσεως της προστασίας που σκοπεύει να διασφαλίσει ένα κράτος μέλος εντός του εδάφους του, στον τομέα των λαχειοφόρων αγορών και των λοιπών παιγνίων επί χρήμασι, εντάσσεται στην εξουσία εκτιμήσεως που, όπως προκύπτει από τη σκέψη 61 της αποφάσεως Schindler, αναγνώρισε το Δικαστήριο στις εθνικές αρχές. Πράγματι, σ' αυτές εναπόκειται να κρίνουν αν, στα πλαίσια του επιδιωκόμενου σκοπού, είναι αναγκαία η ολική ή η μερική απαγόρευση των δραστηριοτήτων αυτής της φύσεως ή αν αρκεί ο περιορισμός τους και η πρόβλεψη προς τούτο αυστηρών κατά το μάλλον ή ήττον τρόπων ελέγχου.»

75. Στο πλαίσιο εξετάσεως των λόγων δικαιολογήσεως εθνικών νομοθετικών ρυθμίσεων οι οποίες κρίθηκαν ως παρακωλύουσες την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών —από αυτής της απόψεως, τα επιχειρήματα που προέβαλε η Ιταλική Κυβέρνηση συμπίπτουν σε μεγάλο βαθμό με τους σκοπούς που εφέρετο ως επιδιώκουσα η επίμαχη στην υπόθεση Schindler νομοθετική ρύθμιση

(σκέψη 30)— το Δικαστήριο υπογράμμισε στις σκέψεις 34 έως 37 της αποφάσεως Zenatti:

«Υπό τις περιστάσεις αυτές, το γεγονός και μόνον ότι ένα κράτος μέλος επέλεξε ένα σύστημα προστασίας διαφορετικό από εκείνο που υιοθέτησε άλλο κράτος μέλος δεν μπορεί να έχει επίπτωση στην εκτίμηση της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας των διατάξεων που έχουν θεσπιστεί στον τομέα αυτό. Οι διατάξεις αυτές πρέπει να αξιολογούνται αποκλειστικά υπό το φως των σκοπών που επιδιώκουν οι εθνικές αρχές του ενδιαφερομένου κράτους μέλους και του επιπέδου της προστασίας που σκοπούν να διασφαλίσουν.

Ομοίως, όπως υπογράμμισε το Δικαστήριο στη σκέψη 37 της αποφάσεως [...] Läära κ.λπ. [...], όσον αφορά την εκμετάλλευση μηχανών τυχερών παιγνίων, το γεγονός ότι τα επίμαχα στοιχήματα δεν απαγορεύονται πλήρως δεν αρκεί για να αποδείξει ότι η εθνική νομοθεσία δεν σκοπεύει πράγματι να επιτύχει τους σκοπούς γενικού συμφέροντος τους οποίους φέρεται ότι επιδιώκει και οι οποίοι πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στο σύνολό τους. Πράγματι, μια περιορισμένη άδεια για τη διεξαγωγή των παιγνίων επί χρήμασι στο πλαίσιο ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων, αναγνωριζόμενων κατά παραχώρηση σε ορισμένους οργανισμούς, που εμφανίζει το πλεονέκτημα ότι κατευθύνει την επιθυμία για συμμετοχή σε τυχερά παίγνια και την εκμετάλλευσή τους εντός ενός ελεγχόμενου κυκλώματος, ότι αποτρέπει τους κινδύνους να αποτελέσει η εκμετάλλευση αυτή μέσο για τη διάπραξη απάτης και για εγκληματικούς σκοπούς και ότι καθιστά δυνατή τη χρησιμοποίηση των κερδών που απορρέουν για κοινωνικά χρήματα, εξυπηρετεί επίσης την επιδίωξη τέτοιων σκοπών.

30 — Βλ. άρθρο 50 ΕΚ· βλ., επίσης, απόφαση Gebhard (προαναφερθείσα στην υπομείωση 19, σκέψη 22).

Πάντως, όπως υπογράμμισε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 32 των προτάσεών του, ο περιορισμός αυτός είναι επιτρεπτός μόνον εφόσον ανταποκρίνεται όντως, κατ' αρχάς, στη μέριμνα για αληθή μείωση των δυνατοτήτων συμμετοχής σε παίγνια και εφόσον η χρηματοδότηση κοινωνικών δράσεων μέσω εισφοράς από τα προερχόμενα έσοδα των εγκεκριμένων παιγνίων δεν συνιστά παρά παρεπόμενη ευεργετική συνέπεια και όχι την πραγματική αιτία της ακολουθούμενης περιοριστικής πολιτικής. Πράγματι, όπως υπογράμμισε το Δικαστήριο στη σκέψη 60 της αποφάσεως Schindler, έστω και αν δεν στερείται σημασίας το γεγονός ότι οι λαχειοφόρες αγορές και τα λοιπά παίγνια επί χρήμασι μπορούν να μετέχουν σημαντικά στη χρηματοδότηση αφίλοκερδών ή γενικού συμφέροντος δραστηριοτήτων, ο λόγος αυτός δεν μπορεί να θεωρηθεί αφεαυτού ως αντικειμενική αιτιολογία για τον περιορισμό της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών.

Εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να ελέγξει αν η εθνική νομοθεσία, ενόψει των συγκεκριμένων λεπτομερειών εφαρμογής της, ανταποκρίνεται όντως στους στόχους που μπορούν να τη δικαιολογήσουν και αν οι περιορισμοί που επιβάλλει δεν παρίστανται δυνάμει του νόμου υπό το φως των στόχων αυτών.»

B — Η ελευθερία εγκαταστάσεως

76. Απομένει να εξεταστεί εάν και πώς οι αρχές που απορρέουν από τις εν λόγω τρεις αποφάσεις εφαρμόζονται στην παρούσα υπόθεση. Δεδομένου ότι το αιτούν δικαστήριο έθεσε ρητώς το ερώτημα της εφαρμογής του δικαιώματος εγκαταστάσεως και των συνεπειών του επί της επίμαχης εθνικής

νομοθεσίας και δεδομένου ότι, σύμφωνα με την ιεραρχική κατάταξη των κανόνων της Συνθήκης, η ελευθερία εγκαταστάσεως προηγείται της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών³¹, επιβάλλεται κατ' αρχάς να εξεταστεί η συμφωνία των εθνικών διατάξεων με την ελευθερία εγκαταστάσεως.

1) Οι προϋποθέσεις εγκαταστάσεως

77. Από τις μη αμφισβητηθείσες παρατηρήσεις των μετεχόντων στη διαδικασία προκύπτει ότι τα πρακτορεία που αποτέλεσαν αντικείμενο έρευνας και κατασχέσεων στην υπόθεση της κύριας δίκης συνδέονται συμβατικά με τη Stanley, καθώς και ότι η εταιρεία αυτή έχει συστήσει ένα πλήρες δίκτυο που παρέχει τη δυνατότητα προσφοράς και αποδοχής αθλητικών στοιχημάτων επί του ιταλικού εδάφους. Συνεπώς, επιβάλλεται να εξεταστεί αν, υπό τη μορφή αυτή, η Stanley έχει εγκατασταθεί στην Ιταλία.

78. Κατά την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Factortame κ.λπ.³², η έννοια της εγκαταστάσεως «ενέχει την πραγματική άσκηση μιας οικονομικής δραστηριότητας με τη δημιουργία μιας μόνιμης εγκατάστασης σε άλλο κράτος μέλος για αόριστο χρονικό διάστημα». Κατά το άρθρο 43 ΕΚ, στο πλαίσιο των κατωτέρω διατάξεων, απαγορεύονται οι

31 — Βλ. άρθρο 50 ΕΚ και αποφάσεις Gebhard (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 19, σκέψη 22) και της 4ης Δεκεμβρίου 1986, 205/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1986, σ. 3755, σκέψη 21, τελευταία πρόταση).

32 — Απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, C-221/89 (Συλλογή 1991, σ. I-3905, σκέψη 20).

περιορισμοί της ελευθερίας εγκαταστάσεως των υπηκόων ενός κράτους μέλους στην επικράτεια ενός άλλου κράτους μέλους. Κατά το άρθρο 48 ΕΚ, οι εταιρίες που έχουν συσταθεί σύμφωνα με τη νομοθεσία ενός κράτους μέλους και οι οποίες έχουν την καταστατική τους έδρα, την κεντρική τους διοίκηση ή την κύρια εγκατάστασή τους εντός της Κοινότητας εξομοιώνονται, για την εφαρμολγή των διατάξεων του παρόντος κεφαλαίου, προς τα φυσικά πρόσωπα που είναι υπήκοοι των κρατών μελών.

79. Η Stanley είναι βρετανική κεφαλαιουχική εταιρία η οποία, ως κερδοσκοπικό νομικό πρόσωπο, μπορεί κατά το άρθρο 48, παράγραφος 2, ΕΚ να κάνει χρήση του δικαιώματος της εγκαταστάσεως. Κατά το άρθρο 43, πρώτο εδάφιο, δεύτερη περίοδος, ΕΚ, απαγορεύονται οι περιορισμοί για την ίδρυση πρακτορείων, υποκαταστημάτων ή θυγατρικών εταιριών από τους υπηκόους ενός κράτους μέλους που είναι εγκατεστημένοι στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους.

80. Μετά την εκ μέρους του Δικαστηρίου διασταλτική ερμηνεία της ελευθερίας εγκαταστάσεως, με την απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας³³, επιχείρηση³⁴ η οποία ασκεί δραστηριότητα κατά τρόπο μόνιμο σε άλλο κράτος μέλος εμπίπτει στις διατάξεις της Συνθήκης περί δικαιώματος εγκαταστάσεως, «έστω και αν η σχετική δραστηριότητα της επιχειρήσεως δεν ασκείται μέσω υποκαταστήματος ή πρακτορείου, αλλά μέσω απλού

γραφείου, το οποίο διευθύνεται από το δικό της προσωπικό ή από ανεξάρτητο προσωπικό, στο οποίο όμως έχει δοθεί η εντολή να ενεργεί γι' αυτή κατά τρόπο μόνιμο όπως θα έπραττε ένα πρακτορείο».

81. Συνεπώς, μια δευτερεύουσα, όπως αποκαλείται, εγκατάσταση επιχειρήσεως μπορεί ασφαλώς να θεωρηθεί ως μη αυτοτελής μονάδα η οποία ενεργεί για λογαριασμό της μητρικής εταιρίας. Αν θεωρηθεί ως εγκατάσταση κατά την έννοια της Συνθήκης, μπορεί να διεκδικήσει τα προβλεπόμενα σχετικών δικαιώματα.

82. Απαιτείται να εξεταστεί αν πρόκειται για εγκατάσταση κατά την έννοια της Συνθήκης διότι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Γερμανίας, επιχείρηση η οποία ενεργεί στο πλαίσιο του δικαιώματος εγκαταστάσεως δεν μπορεί να επικαλεστεί την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών³⁵.

83. Η επίκληση της μας ή της άλλης από τις εν λόγω ελευθερίες συνεπάγεται ορισμένες διαφορές ως προς τις προϋποθέσεις ασκήσεως οικονομικής δραστηριότητας εντός της αγοράς της χώρας προορισμού, καθόσον

33 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 31, σκέψη 21.

34 — Επρόκειτο για ασφαλιστική επιχείρηση.

35 — Βλ. προαναφερθείσα στην υποσημείωση 31 απόφαση, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 21· βλ. επίσης απόφαση Gebhard (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 19, σκέψη 20), όπου τονίζεται ότι τα κεφάλαια τα σχετικά με το δικαίωμα εγκαταστάσεως και τα κεφάλαια τα σχετικά με την ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών αποκλείουν το ένα το άλλο.

ορισμένες ειδικές προϋποθέσεις του κράτους εγκαταστάσεως —ακόμα και στην περίπτωση αναγνωρίσεως των ελέγχων που έχουν γίνει στο κράτος καταγωγής και των εγγυήσεων που έχουν παρασχεθεί— δεν μπορούν υπ' αυτή τη μορφή να απαιτηθούν από παρέχοντα υπηρεσίες. Γενικώς, παρέχων υπηρεσίες προσερχόμενος από άλλο κράτος μέλος αρκεί να πληροί τις προϋποθέσεις τις σχετικές με την έγκριση στο κράτος καταγωγής. Συνεπώς, οι περιορισμοί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών επιτρέπονται μόνον εφόσον πληρούν τις τέσσερις προϋποθέσεις δικαιολογήσεως που θα εκτεθούν κατωτέρω στο σημείο 91.

84. Προκειμένου να κριθεί αν προβάλλεται δικαίωμα εγκαταστάσεως ή δικαίωμα ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, πρέπει πάντοτε να εξετάζονται οι συγκεκριμένες περιστάσεις της υποθέσεως, καθόσον δεν υφίσταται γενικός ορισμός βάσει του οποίου θα μπορούσαν να καθοριστούν τα όρια των δύο αυτών ελευθεριών για όλες τις περιπτώσεις διασυνοριακών οικονομικών δραστηριοτήτων. Αν ληφθεί υπόψη ο ορισμός της εγκαταστάσεως που έδωσε το Δικαστήριο και προαναφέρθηκε ανωτέρω στο σημείο 78, πρέπει να πρόκειται για σταθερή εγκατάσταση που να έχει γίνει με προοπτική αορίστου χρόνου.

2) Τα κέντρα διαβίβασεως δεδομένων ως εγκαταστάσεις της εταιρείας Stanley

Το αν εκπροσωπούν τη Stanley κατά τρόπο διαρκή³⁶ στην ιταλική αγορά εξαρτάται από τους όρους που έχουν συμβατικώς προβλέψει οι διάδικοι. Εντούτοις, είναι αμφίβολο αν τα κέντρα αυτά μετέχουν κατά τρόπο διαρκή στη διαχείριση των υποθέσεων της μητρικής εταιρείας ή στην εκπροσώπησή της ως εξωτερικά γραφεία της, δεδομένου ότι περιορίζονται στη διαβίβαση πληροφοριών για υποθέσεις οι οποίες ρυθμίζονται στο Ηνωμένο Βασίλειο. Από τις παρατηρήσεις που κατέθεσαν οι ενδιαφερόμενοι προκύπτει ότι ο υπολογιστής ο οποίος διαχειρίζεται τις προσφορές, τη συγκέντρωση και τη διεξαγωγή των στοιχημάτων βρίσκεται στο Λίβερπουλ και ότι τα εν λόγω κέντρα ενεργούν απλώς ως ενδιάμεσα. Σε περίπτωση παροχής τέτοιου είδους υπηρεσιών βοηθητικών και μη αυτοτελών, μπορεί να γίνει δεκτή η παρουσία μιας επιχειρήσεως σε άλλο κράτος μέλος αν η εγκατάσταση αυτή έχει την ίδια σχέση εξαρτήσεως από την επιχείρηση «όπως ένα πρακτορείο»³⁷. Αν πρόκειται για απλή μεσολαβητικού χαρακτήρα δραστηριότητα, όπως αυτή που ασκούν τα γραφεία συγκεντρώσεως στοιχημάτων, απαιτείται επίσης ένας αποκλειστικός δεσμός ή, εν πάση περιπτώσει, ένας ιδιαίτερης σημασίας σύνδεσμος με τον διοργανωτή των στοιχημάτων.

86. Εντούτοις, αν η δραστηριότητα του μεσολαβητή που ενεργεί για λογαριασμό του διοργανωτή των στοιχημάτων συνιστά απλώς μια δραστηριότητα μεταξύ άλλων, δύσκολα θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι έχει διαρκή εντολή να ενεργεί για λογαριασμό της επιχειρήσεως, όπως θα ενεργούσε ένα πρακτορείο, καθόσον, σε μια τέτοια περίπτωση, ο μεσολαβητής —σύμφωνα με τη σύμβαση— μπορεί να αποφασίσει ελεύθερα τον τερματισμό αυτής της συνεργασίας· συνεπώς, δεν υφίσταται εξάρτηση έναντι της μητρικής

36 — Βλ. την τεθείσα με την απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας απαίτηση (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 31, σκέψη 21).

37 — Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 31, σκέψη 21).

85. Τα κέντρα διαβίβασεως δεδομένων αποτελούν, προφανώς, σταθερές εγκαταστάσεις.

εταιρίας. Από τη δικογραφία προκύπτει ότι τα κέντρα διαβιβάσεως δεδομένων παρέχουν τηλεματικής φύσεως υπηρεσίες μεγάλης ποικιλίας και ότι, επομένως, η εργασία του μεσολαβητή για λογαριασμό της Stanley συνιστά *μια* από τις δραστηριότητες αυτές.

87. Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι τα κέντρα διαβιβάσεως δεδομένων δεν συνιστούν δευτερεύουσες εγκαταστάσεις της εταιρίας Stanley, αλλά ότι ενεργούν ως παρέχοντα υπηρεσίες. Εντούτοις, πρέπει να εξετάζεται κάθε περίπτωση χωριστά. Προς τούτο πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ο τρόπος που οι εθνικές αρχές αντιμετωπίζουν τα κέντρα αυτά στο πλαίσιο των διεξαγομένων ερευνών.

88. Αν υποτεθεί, πάντως, ότι τα κέντρα αυτά πρέπει να θεωρηθούν ως εγκαταστάσεις της Stanley, λόγω της πολλαπλότητας των δεσμών που τα ενώνουν με την εταιρία αυτή, ανακύπτει το ερώτημα κατά πόσον η εθνική νομοθεσία μπορεί να περιορίσει τις δραστηριότητές τους.

3) Περιορισμοί των δραστηριοτήτων

89. Το Δικαστήριο έχει ήδη αποφανθεί ότι ο τομέας των τυχερών παιχνίων συνιστά οικονομική δραστηριότητα εμπύπτουσα στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης³⁸.

90. Κατ' αρχάς, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι οι περιορισμοί περί των οποίων πρόκειται δεν συνιστούν ειδικό καθεστώς κατά την έννοια του άρθρου 46, παράγραφος 1, ΕΚ, δικαιολογούμενο για λόγους δημόσιας τάξης ή ασφάλειας. Στην απόφαση Zenatti, το Δικαστήριο εξέτασε το άρθρο 46 ΕΚ το οποίο, ενόψει της διατάξεως του άρθρου 55 ΕΚ, εφαρμόζεται, επίσης, στο πλαίσιο της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Εντούτοις, το Δικαστήριο δεν συνήγαγε συμπεράσματα για την επιτήρηση των επίμαχων εθνικών διατάξεων, αλλά προχώρησε απ' ευθείας στην εξέταση των επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος. Προς τούτο επιβάλλεται, επίσης, να ληφθεί υπόψη εν προκειμένω, σε συμφωνία προς τη μέθοδο που ακολούθησε το Δικαστήριο, ότι οι διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας δεν δικαιολογούνται δυνάμει του άρθρου 46 ΕΚ.

91. Εξάλλου, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η για πρώτη φορά ανάληψη και η άσκηση οικονομικής δραστηριότητας σε άλλο κράτος μέλος, στο πλαίσιο του δικαιώματος εγκαταστάσεως σε τομέα υποκείμενο σε όρους καθοριζόμενους από το κράτος μέλος υποδοχής, πρέπει, κατ' αρχήν, να πληροί τους όρους αυτούς³⁹. Πάντως, τα «εθνικά μέτρα» —κατά την έννοια των επιτακτικών απαιτήσεων και, επομένως, για την περίπτωση κατά την οποία δεν υφίστανται οι αιτίες εξαιρέσεως που προβλέπει το άρθρο 46, παράγραφος 1, ΕΚ— «που ενδέχεται να παρακωλύσουν ή να καταστήσουν λιγότερο ελκυστική την άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών που διασφαλίζονται με τη Συνθήκη πρέπει να πληρούν τέσσερις προϋποθέσεις [...] να εφαρμόζονται κατά τρόπο μη εισάγοντα

38 — Απόφαση Schindler (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 4, σκέψεις 33 επ.).

39 — Βλ. απόφαση Gebhard (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 19, σκέψη 39).

διακρίσεις, να δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, να είναι κατάλληλα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και να μην είναι δεσμευτικά πέραν του βαθμού που είναι αναγκαίος για την επίτευξη του σκοπού αυτού»⁴⁰. Πρέπει, επίσης, να ληφθεί υπόψη το γεγονός τα προσόντα⁴¹ που κλήθηκαν στο κράτος καταγωγής και οι εγγυήσεις⁴² που παρέχονται πρέπει, επίσης, να θεωρηθούν ως έχουσες την ίδια αξία. Συνεπώς, όταν κράτος μέλος θεσπίζει ρυθμίσεις για τον τομέα των τυχερών παιγνίων προβαίνοντας στη σύσταση ενός συστήματος παραχωρήσεων, ουδεμία αντίρρηση μπορεί να προβληθεί. Εντούτοις, η αλλοδαπή επιχείρηση πρέπει να μπορεί να εμφανίζεται ως υπονήφια για τη χορήγηση παραχωρήσεως, ακριβώς όπως και μια ημεδαπή επιχείρηση, το δε σύστημα παραχωρήσεων πρέπει να πληροί τις τέσσερις προϋποθέσεις μιας εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως επιβάλλουσας περιορισμούς στην άσκηση οικονομικής δραστηριότητας⁴³.

ναι ότι η σχετική ρύθμιση έχει ορισμένα χαρακτηριστικά μονοπωλίου, χωρίς όμως να αποτελεί μονοπώλιο υπό τη στενή έννοια του όρου. Όσον αφορά τις συνεπαγόμενες δυσμενείς διακρίσεις συνέπειες ενός μονοπωλίου, μπορούν να προβληθούν δύο υποθέσεις. Αφενός, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι ένα μονοπώλιο δεν συνεπάγεται δυσμενείς διακρίσεις κατά την έννοια του άρθρου 43 ΕΚ, δεύτερο εδάφιο, λόγω του ότι τόσο οι ημεδαπές επιχειρήσεις όσο και οι αλλοδαπές αποκλείονται, κατά τον αυτό τρόπο, από την άσκηση ορισμένων δραστηριοτήτων. Αφετέρου, θα μπορούσε, επίσης, να υποστηριχθεί ότι υφίσταται δυσμενής διάκριση λόγω ιθαγένειας στην περίπτωση κατά την οποία αλλοδαπές επιχειρήσεις αποκλείονται εξ αρχής από την άσκηση δραστηριότητας στο οικείο κράτος μέλος. Θα μπορούσαν να διατυπωθούν αμφιβολίες ως προς το κατά πόσον οι σκέψεις αυτές ισχύουν στην περίπτωση μιας «μονοπωλιακής διαρθρώσεως».

α) Διάκριση

92. Συνεπώς, επιβάλλεται κατ' αρχάς να εξεταστεί αν η συγκεκριμένη εθνική κανονιστική ρύθμιση εισάγει δυσμενή διάκριση ή αν συνεπάγεται ένα τέτοιο αποτέλεσμα.

93. Υποστηρίχθηκε, ενώπιον του Δικαστηρίου, ότι η ιταλική νομοθεσία που ρυθμίζει τα αθλητικά στοιχήματα έχει «μονοπωλιακή διάθρωση». Η έκφραση αυτή σημαί-

94. Πάντως, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι και άλλες επιχειρήσεις θα μπορούσαν, ενδεχομένως, να μετάσχουν στη «μονοπωλιακή διάθρωση», υπό την έννοια ότι είναι υπονήφιας για χορήγηση παραχωρήσεως. Επομένως, το ζήτημα εξαρτάται από τον τρόπο που έχουν διατυπωθεί οι όροι για τη χορήγηση παραχωρήσεως. Ακόμα και στην περίπτωση που η προκήρυξη για τη χορήγηση παραχωρήσεως δεν περιλαμβάνει όρους εισάγοντες απ' ευθείας δυσμενείς διακρίσεις λόγω ιθαγένειας, ορισμένοι όροι —όπως η απαίτηση υπάρξεως γραφείων επί του ιταλικού εδάφους— μπορεί να έχουν ως αποτέλεσμα την ευνοϊκότερη μεταχείριση των ημεδαπών και, κατά συνέπεια, τη ζημία αλλοδαπών επιχειρήσεων. Σε μια τέτοια περίπτωση, πρέπει να θεωρηθεί ότι υφί-

40 — Ό.π., σκέψη 39, έκτη περίπτωση.

41 — Ό.π., σκέψη 39, τέταρτη περίπτωση.

42 — Βλ. απόφαση Επιτροπής κατά Γερμανίας (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 31, σκέψη 47).

43 — Βλ. την προκύπτουσα από το άρθρο 43, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ απαγόρευση των δυσμενών διακρίσεων.

σταται έμμεση διάκριση, επίσης απαγορευόμενη από το κοινοτικό δίκαιο.

95. Από ορισμένα στοιχεία μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η παραχώρηση αδείας για τη συγκέντρωση αθλητικών στοιχημάτων στην Ιταλία έχει ρυθμιστεί κατά τρόπο εισάγοντα δυσμενείς διακρίσεις. Ο προαναφερθείς όρος, κατά του οποίου διατυπώθηκαν επικρίσεις στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας —κατά τον οποίο οι δυνητικοί παραχωρησιούχοι πρέπει εκ των προτέρων να διαθέτουν γραφεία επί του ιταλικού εδάφους— έχει συνέπειες εισάγουσες δυσμενείς διακρίσεις. Τούτο αληθεύει για τον πρόσθετο λόγο ότι η για πρώτη φορά ανάληψη και η άσκηση δραστηριότητας άνευ παραχωρήσεως είναι παράνομη και ότι η σχετική δραστηριότητα —των προς τούτο προβλεπόμενων γραφείων— δεν έχει ακόμα αρχίσει.

96. Δημιουργεί, επίσης, δυσμενείς διακρίσεις το γεγονός ότι αποκλείονται εκ των προτέρων από την παραχώρηση ορισμένες μορφές εταιριών. Η Επιτροπή έχει ήδη επισημάνει ότι η απαγόρευση αυτή συνιστά παραβίαση του κοινοτικού δικαίου, σύμφωνα δε με ανακοίνωση Τύπου που εξέδωσε στις 17 Οκτωβρίου 2002, κίνησε σχετικώς διαδικασία διαπιστώσεως παραβάσεως και έχει αποστείλει αιτιολογημένη γνώμη στην Ιταλική Δημοκρατία. Σύμφωνα με την ως άνω ανακοίνωση Τύπου:

«Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε επισήμως να ζητήσει από την Ιταλία την τήρηση του κοινοτικού δικαίου κατά τη χορήγηση παραχωρήσεων για διαχείριση αθλητικών στοιχημάτων. Οι κεφαλαιουχικές εταιρίες οι εισηγμένες σε Χρηματιστήρια της Ευρωπαϊκής Ένώσεως δεν έχουν τη δυνατότητα να λάβουν τέτοιες παραχωρήσεις, γεγονός το

οποίο η Επιτροπή θεωρεί ως αποκλεισμό μη αναγκαίο για την καταπολέμηση της απάτης και την καταστολή της εγκληματικότητας. Επιπροσθέτως, η Ιταλία προέβη στην άνευ ανταγωνισμού ανανέωση τριακοσίων περίπου παραχωρήσεων που αφορούν ιπποδρομακά στοιχήματα. Όταν χορηγείται μια σημαντική δημόσια άδεια παραχωρήσεως χωρίς να έχει δυνατότητα συμμετοχής ο οποιοσδήποτε ενδιαφερόμενος σε κοινοτικό επίπεδο (σύμφωνα με τη Συνθήκη ΕΚ και τις σχετιζόμενες με τις δημόσιες συμβάσεις οδηγίες), οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις αδικαιολογήτως στερούνται του δικαιώματός τους να υποβάλλουν προσφορές. Εξάλλου, τόσο στις κρατικές αρχές που προβαίνουν στη χορήγηση της παραχωρήσεως όσο και, εν προκειμένω, στους στοιχηματίζοντες, μπορεί να προσφερθούν χαμηλότερης ποιότητας υπηρεσίες σε σχέση με εκείνες που θα μπορούσε να παράσχει επιχείρηση η οποία παρανόμως αποκλείστηκε [...]».

97. Αν η συμπεριφορά αυτή κριθεί ως εισάγουσα δυσμενείς διακρίσεις κατά την έννοια του άρθρου 43, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ τότε θα πρέπει αυτή να θεωρηθεί ως κώλυμα στην ελευθερία εγκαταστάσεως κατά την έννοια της Συνθήκης και, κατά συνέπεια, αντίθετη στο κοινοτικό δίκαιο. Η επιβολή ποινικής κυρώσεως, πέραν του κωλύματος στην ελευθερία εγκαταστάσεως συνιστά ασφαλώς παραβίαση του κοινοτικού δικαίου.

β) Επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος — Σκοπός, πρόσφορος χαρακτήρας και αναλογικότητα του μέτρου

98. Αν, αντιθέτως, θεωρηθεί ότι οι όροι δεν συνεπάγονται δυσμενή διάκριση, τότε πρόκειται, εν πάση περιπτώσει, για κώλυμα το οποίο δεν μπορεί παρά να δικαιολογηθεί με

τις τέσσερις αυστηρές προϋποθέσεις που έθεσε το Δικαστήριο —εκτεθείσες ανωτέρω στο σημείο 91. Το Δικαστήριο έκρινε ως επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος δυνατό να δικαιολογήσει ευρείας εκτάσεως κανονιστικές ρυθμίσεις των κρατών μελών στον τομέα των τυχερών παιγνίων, την προστασία των καταναλωτών και την προστασία της κοινωνικής τάξεως⁴⁴. Συνεπώς, αν πρόκειται πράγματι για επιδίωξη του θεμιτού σκοπού της αποτροπής του ενδεχομένου αναμίξεως των παραχωρησιούχων σε εγκληματικές ενέργειες και απάτες, ανακύπτει το ζήτημα αν η απόλυτη απαγόρευση των κεφαλαιουχικών εταιριών συνιστά πρόσφορο προς τούτο μέσο.

μέλος και οι απορρέουσες εξ αυτών διασφάλισεις⁴⁵. Στο πλαίσιο αυτό, οι ισχυρισμοί του Gattisi κατά τους οποίους οι λαχειοφόρες αγορές αποτελούν επίσης αντικείμενο της οδηγίας 1999/42⁴⁶ δεν στερούνται ενδιαφέροντος. Δυνάμει του άρθρου 1 της οδηγίας αυτής, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λάβουν ορισμένα μέτρα αναφορικά με την παροχή υπηρεσιών και την ελευθερία εγκαταστάσεως. Η οδηγία εφαρμόζεται επί των δραστηριοτήτων που απαριθμούνται στο παράρτημα Α όπου μνημονεύονται, μεταξύ άλλων, στο πρώτο μέρος του καταλόγου VI στο σημείο 3:

«ex 84 Υπηρεσίες αναψυχής

99. Προκειμένου να ελεγχθεί αν οι κεφαλαιουχικές εταιρίες πληρούν τα απαιτούμενα εγγύα ηθικής, μπορούν να διεξαχθούν ορισμένοι έλεγχοι, όπως η αναζήτηση πληροφοριακών στοιχείων σχετικών με την εντιμότητα των εκπροσώπων της επιχείρησης και των κυρίων μετόχων της. Εν πάση περιπτώσει, ο πλήρης αποκλεισμός αυτών των εταιριών εμφανίζεται ως δυσανάλογο μέτρο. Πάντως, αν ο πλήρης αποκλεισμός συνιστά παράβαση του κοινοτικού δικαίου, τα ποινικά μέτρα που προβλέπονται προς διασφάλιση αυτής της απαγορεύσεως είναι, επίσης, αντίθετα προς το κοινοτικό δίκαιο.

843 Υπηρεσίες αναψυχής μη αλλού ταξινομημένες:

— αθλητικές δραστηριότητες (αθλητικοί χώροι, οργανώσεις αθλητικών συναντήσεως, κ.λπ.), εκτός των δραστηριοτήτων των αθλητικών διδασκάλων,

100. Συνεπώς, στο πλαίσιο της διαδικασίας χορηγήσεως αδειών παραχωρήσεως, πρέπει, επίσης, να λαμβάνονται υπόψη οι έλεγχοι που πραγματοποιούνται σε άλλο κράτος

— δραστηριότητες παιγνίων (στάβλοι ιπποδρομιών, χώροι παιγνίων, ιπποδρόμο κ.λπ.),

44 — Βλ. απόφαση Schindler (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 4, σελήνη 58).

45 — Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 31, σελήνη 47).

46 — Οδηγία προαναφερθείσα στην υποσημείωση 14.

- άλλες δραστηριότητες αναψυχής (τσιρόκα, πάρα διασκέδασων, άλλες διασκέδασεις, κ.λπ.)»

σχετικά παλαιών οδηγίων στον τομέα των επαγγελματικών προσόντων [...]

Εντούτοις, στα συμπεράσματα του εν λόγω Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ρητώς τονίζεται, στο μέρος Α, παράρτημα 2:

101. Επομένως, η ρητή ένδειξη για «bookmakers» και «γραφεία στοιχημάτων», όπως ισχυρίζεται ο Garrisi, δεν περιέχεται στη διάταξη αυτή. Όπως έχω τονίσει οι δραστηριότητες οι πλέον παραπλήσιες προς αυτές που αφορούν την παρούσα υπόθεση δεν περιλαμβάνονται στην κλάση ex 859 της ονοματολογίας IZIK που επικαλέστηκε ο Garrisi, αλλά στην κλάση 843.

102. Αν ερμηνευθεί διασταλτικώς η προαναφερθείσα ονοματολογία, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι ευσταθεί η άποψη του Garrisi. Εντούτοις, σύμφωνα με την τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας:

«Συνεπώς, παραιτείται [εννοείται η Επιτροπή] μεταξύ άλλων [...] από την προσπάθεια ρυθμίσεως των τυχερών παιγνίων»⁴⁷.

103. Δεν αποκλείεται η παραίτηση από την προσπάθεια αυτή, περί της οποίας επανειλημμένως έχει γίνει λόγος στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας, να επηρέασε την ερμηνεία της οδηγίας 1999/42. Εν πάση περιπτώσει, είτε στο πλαίσιο της διαδικασίας που εκθέτει η οδηγία 1999/42 είτε απ' ευθείας βάσει του πρωτογενούς δικαίου, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις «γνώσεις και τα προσόντα»⁴⁸ που έχουν κληθεί σε άλλο κράτος μέλος, καθώς και τους «ελέγχους και εγγυήσεις»⁴⁹, τις επαγγελματικές ικανότητες, τις εγκρίσεις και τους ελέγχους.

104. Μπορεί επί του παρόντος να υποστηριχθεί ότι, στην περίπτωση που πρόκειται για εγκατάσταση —εναπόκειται δε στο εθνικό δικαστήριο να διαπιστώσει το στοιχείο αυτό—, η απαγόρευση ασκήσεως των δραστηριοτήτων που προβλέπει η επίδικη ιταλική νομοθεσία, η επιβαλλόμενη στους

«θα πρέπει να επαναδιατυπωθούν οι βασικές διατάξεις των εν λόγω οδηγιών, σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Εδιμβούργου της 11ης και 12ης Δεκεμβρίου 1992, όσον αφορά την αρχή της επικουρικότητας, την απλούστευση της κοινοτικής νομοθεσίας και ειδικότερα την επανεξέταση εκ μέρους της Επιτροπής των

47 — Βλ. Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 1992, αριθ. 12, σ. 18.

48 — Απόφαση της 7ης Μαΐου 1991, C-340/89, Βλασοπούλου (Συλλογή 1991, σ. I-2357).

49 — Απόφαση Επιτροπής κατά Γερμανίας (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 31, σκέψη 47).

διοργανωτές αθλητικών στοιχημάτων οι οποίοι έχουν νομοτύπως λάβει άδεια σε άλλα κράτη μέλη αντιβαίνει προς την αρχή της ελευθερίας εγκαταστάσεως κατά την έννοια της Συνθήκης ΕΚ.

παιραιτέρω, για τις ανάγκες της παρούσας υποθέσεως⁵⁰. Ομοίως, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι νομοθετική ρύθμιση η οποία κωλύει επιχειρηματίες άλλων κρατών μελών να προβούν στη συγκέντρωση στοιχημάτων επί ιταλικού εδάφους συνιστά παρεμπόδιση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών⁵¹.

Γ — Η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών

105. Εντούτοις, αν από τα πραγματικά περιστατικά προκύψει ότι τα κέντρα διαβίβασεως στοιχείων δεν είναι εγκαταστάσεις της εταιρίας Stanley, δεν θα μπορούσε να αμφισβητηθεί ότι, εν πάση περιπτώσει, συμβάλλουν στην εκ μέρους της Stanley παροχή υπηρεσιών. Οι εμπορικές πράξεις στις οποίες προβαίνει η Stanley συνιστούν κλασική περίπτωση παροχής υπηρεσιών δι' αλληλογραφίας, υπό την επιφύλαξη ότι η εταιρία αυτή δεν διαθέτει επί ιταλικού εδάφους εκπροσώπηση δυνάμενη να θεωρηθεί ως εγκατάσταση. Ο παρέχων τις υπηρεσίες και οι αποδέκτες των υπηρεσιών είναι εγκατεστημένοι σε δύο διαφορετικά κράτη μέλη μόνον δε η παροχή υπηρεσιών έχει διασυνοριακό χαρακτήρα.

107. Κωλύματα στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών επιτρέπονται μόνον αν ρητώς προβλέπονται από τη Συνθήκη ΕΚ —σε μια τέτοια περίπτωση θα ήταν δυνατή ακόμα και η θέσπιση κανονιστικών ρυθμίσεων που συνεπάγονται δυσμενείς διακρίσεις— ή αν δικαιολογούνται για επιτακτικούς λόγους, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου⁵². Στην υπόθεση Zenatti —όπως τονίστηκε ανωτέρω στο σημείο 90— το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι τα άρθρα 45 ΕΚ, 46 ΕΚ και 55 ΕΚ επιτρέπουν περιορισμούς δικαιολογούμενους λόγω συμμετοχής, έστω και ευκαιριακής, στην άσκηση δημόσιας εξουσίας ή για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας, χωρίς πάντως να εξετάσει τους λόγους αυτούς καθόσον προχώρησε ευθύς στην εξέταση των επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος. Το συμπέρασμα που θα μπορούσε να συναχθεί είναι ότι, κατά το Δικαστήριο, οι σχετικές με τα στοιχήματα δραστηριότητες, ασχέτως του τρόπου ρυθμίσεώς τους από το κράτος, δεν συνιστούν συμμετοχή στην άσκηση της δημόσιας εξουσίας ούτε θέτουν σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη, τη δημόσια ασφάλεια ή τη δημόσια υγεία κατά

1) Η παρακώλυση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και οι λόγοι που μπορούν να τη δικαιολογήσουν

106. Η παροχή της δυνατότητας συμμετοχής, έναντι πληρωμής, σε τυχερά παίγνια —στα οποία περιλαμβάνονται, κατά το Δικαστήριο, τα αθλητικά στοιχήματα— έχει ήδη αναγνωριστεί από το Δικαστήριο ως παροχή υπηρεσιών και δεν χρειάζεται να εξεταστεί

50 — Βλ. απόφαση Zenatti (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 3, σκέψεις 24 επ.).

51 — Ό.π.π., σκέψη 27.

52 — Ό.π.π., σκέψη 28.

τρόπο που θα δικαιολογούσε την επιβολή κρατικών ρυθμίσεων.

108. Πάντως, η μόνη άποψη που μπορεί να ευσταθεί είναι ότι η δημόσια τάξη και ασφάλεια θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν την επιβολή αυστηρών ρυθμίσεων παρεχουσών στις κρατικές αρχές ευρεία εξουσία οργανώσεως του τομέα των τυχερών παιγνίων. Οι λόγοι στους οποίους στηρίζεται η ιταλική νομοθετική ρύθμιση, καθώς και οι ομοειδείς ρυθμίσεις⁵³ που ισχύουν σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη, αναφέρονται στην πρόληψη εγκληματικών πράξεων⁵⁴. Στα νομοθετικά κείμενα που προβλέπουν κρατικό έλεγχο των τυχερών παιγνίων και την επιβολή ποινικών κυρώσεων σε περίπτωση παραβάσεων, στην Ιταλία όσο και στα άλλα κράτη μέλη, τονίζεται, επίσης, η πεποίθηση των νομοθετών ότι τα παίγνια αυτά είναι επικίνδυνα. Εντούτοις, το Δικαστήριο δεν έκρινε ότι η ήδη εξετασθείσα στην υπόθεση Zenatti ιταλική νομοθεσία δικαιολογείται για λόγους δημόσιας ασφάλειας, ούτε οι μετασχόντες στη διαδικασία υποστήριξαν σοβαρά αυτή την άποψη.

109. Συνεπώς, όπως έπραξε το Δικαστήριο⁵⁵, επιβάλλεται άμεσα να εξεταστεί αν δικαιολογούνται μέτρα λαμβανόμενα σε εθνικό επίπεδο και αδιακρίτως εφαρμοζόμενα — δηλαδή μέτρα που δεν συνεπάγονται

δυσμενείς διακρίσεις — τα οποία συνιστούν κώλυμα στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών. Επιβάλλεται να εξεταστεί αν συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος δυνάμενοι να δικαιολογήσουν τα εθνικά αυτά μέτρα. Στις σχετικές με τα παίγνια υποθέσεις επί των οποίων αποφάνθηκε το Δικαστήριο προβλήθηκε σειρά επιχειρημάτων προς δικαιολόγηση των εθνικών κανονιστικών ρυθμίσεων.

110. Στην απόφαση Schindler, το Δικαστήριο συνόψισε ως εξής τα επιχειρήματα αυτά (σκέψη 57):

«η πρόληψη των εγκλημάτων και η διασφάλιση ότι στους μετέχοντες στα επί χρημάτων παίγνια θα επιδεικνυόταν έντιμη συμπεριφορά· η αποθάρρυνση της ζητήσεως στον τομέα των παιγνίων επί χρημάτων στα οποία οι υπερβολές έχουν επιβλαβείς κοινωνικές συνέπειες· η μέριμνα ότι οι λαχειοφόροι αγορές δεν θα διοργανώνονταν χάριν προσωπικού και εμπορικού οφέλους αλλά μόνο για σκοπούς φιλανθρωπικούς, αθλητικούς ή πολιτιστικούς.»

111. Στην υπόθεση Läära κ.λπ., υποστηρίχθηκε ότι η επίμαχη νομοθεσία «ανταποκρίνεται στη μέριμνα να περιοριστεί η εκμετάλλευση του πάθους των ανθρώπων για τα τυχερά παίγνια, να αποτραπούν οι κίνδυνοι διαπράξεως εγκλημάτων και απάτης που ενέχουν οι αντίστοιχες δραστηριότητες και να επιτρέπονται οι δραστηριότητες αυτές μόνον εφόσον σκοπούν στη συλλογή χρημάτων που προορίζονται για φιλανθρωπικά

53 — Βλ. τις παρατηρήσεις του γενικού εισαγγελέα Gulmann στις προτάσεις του επί της υποθέσεως Schindler (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 24, σημεία 1 επ.).

54 — Βλ. αποφάσεις Schindler (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 4, σκέψη 57)· Läära κ.λπ. (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 32) και Zenatti (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 3, σκέψη 30).

55 — Βλ. απόφαση Zenatti (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 3, σκέψη 29).

έργα ή για την ενίσχυση αφίλοκερδών σκοπών».

112. Όσον αφορά την αρχική κανονιστική ρύθμιση, η οποία επίσης περιλαμβάνεται στο αντικείμενο της παρούσας διαδικασίας, το Δικαστήριο έχει τονίσει, λαμβάνοντας υπόψη τα στοιχεία της διατάξεως παραπομπής και τις παρατηρήσεις της Ιταλικής Κυβερνήσεως, ότι με την αρχική κανονιστική ρύθμιση επιδιώκονται σκοποί ανάλογοι με εκείνους που επιδιώκει η βρετανική νομοθεσία περί λαχειοφόρων αγορών. Πράγματι, «η ιταλική νομοθεσία σκοπεύει στο να μη καταστούν τα εν λόγω παίγνια πηγή ατομικού οφέλους, στην αποφυγή των κινδύνων διαπράξεως εγκλημάτων και απάτης και των επιβλαβών συνεπειών σε ατομικό και κοινωνικό επίπεδο ως εκ του ότι εξωθούν στη σπατάλη και στη δυνατότητα διεξαγωγής τους μόνο στον βαθμό που ενδέχεται να εμφανίζουν χρήσιμο χαρακτήρα από κοινωνικής απόψεως για την εύρυθμη διεξαγωγή αθλητικού αγωνίσματος»⁵⁶.

113. Στην παρούσα υπόθεση, δεν προβλήθηκαν διαφορετικοί ή νέοι λόγοι. Το Δικαστήριο δεν έχει προβεί, μέχρι τούδε, σε χωριστή εξέταση ενός εκάστου από τους προβληθέντες λόγους. Αντιθέτως, έχει προβεί στη συνολική εκτίμησή τους⁵⁷. Οι λόγοι αυτοί αφορούν την «προστασία των αποδεκτών της παρεχόμενης υπηρεσίας και, γενικότερα, των καταναλωτών, καθώς και την προστασία της κοινωνικής τάξεως»⁵⁸, που μπορούν να θεωρηθούν ως επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος.

114. Στην υπόθεση Schindler (σκέψη 61), βάσει αυτού του σκεπτικού δικαιολογήθηκε η πλήρης απαγόρευση των λαχειοφόρων αγορών. Όσον αφορά τη νομοθεσία περί της οποίας επρόκειτο στην υπόθεση Zenatti και η οποία επέβαλε πλήρη απαγόρευση αυτών των δραστηριοτήτων, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι τα κράτη μέλη έχουν εξουσία εκτιμήσεως προκειμένου να αποφασίσουν την πλήρη ή μερική απαγόρευση αυτού του είδους δραστηριοτήτων ή, απλώς, τον περιορισμό τους προς τούτο, τα κράτη μέλη μπορούν να ορίζουν τις λεπτομέρειες του ελέγχου (σκέψη 33). Συνεπώς, όπως αποφάνθηκε το Δικαστήριο στη σκέψη 34, στα κράτη μέλη εναπόκειται να ορίζουν τους σκοπούς και το επίπεδο προστασίας.

115. Η υπό όρους άδεια ασκήσεως τέτοιων δραστηριοτήτων, σκοπός της οποίας είναι «να κατευθύνει την επιθυμία για συμμετοχή σε τυχερά παίγνια και την εκμετάλλευσή τους εντός ενός ελεγχόμενου κυκλώματος, και στην αποτροπή του ενδεχομένου να αποτελέσει η εκμετάλλευση αυτή μέσο για τη διάπραξη απάτης ή ποινικώς κολασίμων πράξεων και να καταστήσει δυνατή τη χρησιμοποίηση των κερδών που απορρέουν για κοινωφελείς σκοπούς», εντάσσεται, επίσης, στην επιδίωξη σκοπών γενικού συμφέροντος. Πάντως, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι «ο περιορισμός αυτός είναι επιτρεπτός μόνον εφόσον ανταποκρίνεται όντως, κατ' αρχάς, στη μέριμνα για αληθή μείωση των ευκαιριών συμμετοχής σε παίγνια και εφόσον η χρηματοδότηση κοινωνικών δράσεων μέσω εισφοράς από τα προερχόμενα έσοδα των εγκεκκριμένων παιγνίων δεν συνιστά παρά παρεπόμενη ευεργετική συνέπεια και όχι την πραγματική αιτία της ακολουθούμενης περιοριστικής πολιτικής [...]»⁵⁹.

56 — Βλ. απόφαση Zenatti (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 3, σκέψη 30).

57 — Βλ. αποφάσεις Schindler (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 4, σκέψη 58) και Zenatti (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 3, σκέψη 31).

58 — Βλ. απόφαση Zenatti (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 3, σκέψη 31).

59 — Ό.π. σκέψεις 35 και 36· η υπογράμμιση δική μου.

116. Συνεπώς, θα ήταν σύμφωνο προς τη νομολογία του Δικαστηρίου να επιβληθούν σε επισταμένο έλεγχο τόσο οι επιδιωκόμενοι σκοποί όσο και τα μέσα που χρησιμοποιούνται προς τούτο, παρά το ότι το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι εναπόκειται στα εθνικά δικαστήρια να προβαίνουν σε τέτοιους ελέγχους⁶⁰. Πράγματι, όπως προανέφερα, ο έλεγχος αυτός δημιουργεί ορισμένες δυσχέρειες στα εθνικά δικαστήρια.

2) Πρόσφορος χαρακτήρας των χρησιμοποιούμενων για την επίτευξη του σκοπού μέσων

117. Οι επιδιωκόμενοι σκοποί κατατάσσονται σε πολλές κατηγορίες. Αφενός, υπάρχουν οι κίνδυνοι που συνδέονται με τον διοργανωτή των παιγνίων, συγκεκριμένα οι κίνδυνοι διαπράξεως απάτης ή ποινικώς κολασίμων πράξεων. Αφετέρου, είναι η προστασία του παίκτη από τον ίδιο τον εαυτό του. Στον δεύτερο αυτό σκοπό περιλαμβάνεται και η βούληση περιορισμού των δυνατοτήτων συμμετοχής σε παίγνια, διά του αποκλεισμού της δυνατότητας υπερβολικών στοιχημάτων, έλεγχο του πάθους ή ακόμα της εξαρτήσεως για παίγνια, αλλά και τον περιορισμό των επιβλαβών συνεπειών των παιγνίων για τα περιουσιακά στοιχεία του στοιχηματίζοντος και τις κοινωνικές συνέπειες που προκύπτουν. Η αποτροπή των επιβλαβών κοινωνικών συνεπειών αποτελεί, επίσης, μέρος του σκοπού αυτού ο οποίος εξυπηρετείται διά του περιορισμού των δυνατοτήτων συμμετοχής σε παίγνια. Τέλος, πρέπει να μην αγνοούνται και οι σημαντικές οικονομικές πτυχές των παιγνίων και τα σημαντικά έσοδα που αυτά συνεπάγονται για το Δημόσιο Ταμείο ή, εν πάση περι-

πτώσει, τα ποσά που διατίθενται για δραστηριότητες γενικού συμφέροντος.

α) Κίνδυνοι που συνδέονται με τον διοργανωτή των παιγνίων

118. Οι κίνδυνοι που συνδέονται με τον διοργανωτή των παιγνίων μπορούν να αντιμετωπιστούν μέσω των κατάλληλων ελέγχων πριν τη χορήγηση αδείας ή διά της εποπτείας των δραστηριοτήτων του. Από αυτής της απόψεως, καμία αντίρρηση δεν μπορεί να προβληθεί κατά μιας διαδικασίας χορηγήσεως αδείας. Πάντως, στο πλαίσιο της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, θα μπορούσαν να ανακύψουν προβλήματα στην περίπτωση αποκλεισμού επιχειρηματιών που έχουν λάβει άδεια σε άλλα κράτη μέλη και οι οποίοι συμμορφούνται προς τους κανόνες που ισχύουν στα κράτη αυτά. Ένα στοιχείο που πρέπει να ληφθεί υπόψη είναι ότι ρυθμίσεις για τα τυχερά παίγνια ισχύουν σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη⁶¹, οι δε λόγοι που προβάλλονται προς δικαιολόγηση αυτών των ρυθμίσεων συμπίπτουν τις περισσότερες φορές⁶². Συνεπώς, στην περίπτωση που επιχειρηματίας άλλου κράτους μέλους πληροί τις ισχύουσες στο κράτος αυτό προϋποθέσεις, οι αρχές του κράτους εντός του οποίου παρέχονται οι υπηρεσίες θα έπρεπε να θεωρήσουν το στοιχείο αυτό ως επαρκή εγγύηση της εντιμότητας του διοργανωτή στοιχημάτων.

61 — Βλ., τις παρατηρήσεις του γενικού εισαγγελέα Gulmann στην υπόθεση Schindler (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 24) ο οποίος στηρίχθηκε σχετικά επί μιας μελέτης της Επιτροπής, αριθ. 1 f).

62 — Υπ' αυτή την έννοια πρέπει να ερμηνευθούν οι παρατηρήσεις που κατέθεσαν τα κράτη μέλη στις υποθέσεις Schindler, Läära κ.λπ. και Zenatti, αλλά και στην παρούσα υπόθεση.

60 — Ό.π., σκέψη 37.

β) Έλεγχος του πάθους για παίγνια

119. Όσον αφορά τους κινδύνους που είναι συμφυείς στη διαφοροποίηση και την αύξηση των δυνατοτήτων συμμετοχής σε παίγνια, επιβάλλεται να εξεταστεί αν η αντιμετώπιση αυτών των κινδύνων αποτελεί αντικείμενο μιας συνεπούς πολιτικής του κράτους μέλους, ιδίως στην περίπτωση κατά την οποία δεν υφίσταται απόλυτη απαγόρευση, αλλά απλώς απαγόρευση υπό την επιφύλαξη χορηγήσεως αδείας. Σε περίπτωση επιβολής απολύτου απαγορεύσεως ορισμένης κατηγορίας παιγνίων, είναι προφανής ο περιορισμός των προσφερομένων δυνατοτήτων. Όταν, όμως, επιτρέπονται τα τυχερά παίγνια και, κατά συνέπεια, τα αθλητικά στοιχήματα —έστω και εντός των ορίων που προβλέπει ο νόμος— επιβάλλεται να εξεταστεί ειδικότερα ο σκοπός που προβάλλεται ως λόγος επιβολής των περιορισμών. Πάντως, η χορήγηση περιορισμένου αριθμού αδειών, όπως έχει αποφανθεί το Δικαστήριο με τη σκέψη 35 της αποφάσεως Zenatti, δεν μπορεί να προβληθεί ως απόδειξη του γεγονότος ότι η εθνική νομοθετική ρύθμιση δεν επιδιώκει πράγματι την επιδίωξη σκοπών γενικού συμφέροντος. Ομοίως, από μόνη της η νομοθετική ρύθμιση δεν αποδεικνύει ότι επιδιώκει τους προβαλλόμενους σκοπούς, διότι όπως επίσης έκρινε το Δικαστήριο (σκέψη 36 της αποφάσεως Zenatti), μια τέτοια ρύθμιση επιτρέπεται μόνον εφόσον «ανταποκρίνεται πράγματι στη μέριμνα ειλικρινούς περιορισμού των ευκαιριών συμμετοχής σε παίγνια».

120. Πάντως, για να διαπιστωθεί αν πράγματι αυτό συμβαίνει, θα πρέπει να γίνει μια συνολική εξέταση που να λαμβάνει υπόψη τη στάση και τη συμπεριφορά του διοργανωτή

των παιγνίων στο κράτος μέλος. Το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι το Δικαστήριο αποφάνθηκε στην υπόθεση Zenatti ότι ο έλεγχος αυτός πρέπει να γίνεται από τα εθνικά δικαστήρια. Αντιθέτως, αν προκύψουν επαρκή πραγματικά στοιχεία βάσει των οποίων θα μπορεί το Δικαστήριο να προβεί στην εκτίμηση αυτή, έχει τη δυνατότητα να το πράξει.

121. Όπως υποστηρίχθηκε στην παρούσα υπόθεση, οι παραχωρησιούχοι διοργανωτές αθλητικών στοιχημάτων προβαίνουν σε επιθετική διαφήμιση. Η συμπεριφορά αυτή διεγείρει και αυξάνει την επιθυμία για παίγνια. Πέραν όμως αυτού, το ίδιο το *Ιταλικό Δημόσιο* έχει διά νόμου προβλέψει τη δυνατότητα σημαντικής αυξήσεως της προσφοράς παιγνίων στην ιταλική αγορά⁶³. Υποστηρίχθηκε, επίσης, χωρίς αυτό να αμφισβητηθεί, ότι το *Ιταλικό Δημόσιο* έχει μεριμνήσει για τη διευκόλυνση της συγκεντρώσεως στοιχημάτων. Έγινε λόγος για διευρυνση των υποδομών με τη χορήγηση 1 000 νέων αδειών παραχωρήσεως.

122. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι δεν μπορεί να υποστηριχθεί η ύπαρξη συνεπούς πολιτικής περιορισμού των ευκαιριών συμμετοχής σε τυχερά παίγνια. Συνεπώς, οι προβαλλόμενοι αλλά μη πράγματι (ή μη πλέον) επιδιωκόμενοι σκοποί δεν μπορούν να δικαιολογήσουν την παρεμπόδιση της

63 — Βλ. τις παρατηρήσεις του Gambelli, ανωτέρω, σημείο 23.

ελεύθερης παροχής υπηρεσιών εκ μέρους επιχειρηματιών οι οποίοι νομίμως διαθέτουν άδεια και είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη.

123. Όσον αφορά τη νομοθετική μεταρρύθμιση που επήλθε το έτος 2000 με τον νόμο 388/00, αλλά και τις περιστάσεις που συνόδευσαν τη θέσπισή του —τροποποίηση η οποία ενίσχυσε τις ισχύουσες έως τότε νομοθετικές διατάξεις και η οποία έχει ήδη αποτελέσει αντικείμενο εξετάσεως εκ μέρους του Δικαστηρίου στο πλαίσιο της υποθέσεως *Zenatti*— επιβάλλεται να τονιστεί ότι, δυνάμει των νομοθετικών κειμένων στα οποία παραπέμπουν τα γραπτά υπομνήματα, η τροποποίηση αυτή αποβλέπει, επίσης, στην προστασία των εγχωρίων παραχωρησιούχων. Διαγράφονται, λοιπόν, με σαφήνεια οι προστατευτικοί σκοποί του νομοθετήματος, που δεν μπορούν να το δικαιολογήσουν και που καθιστούν ευάλωτη τη σχετική ρύθμιση στο σύνολό της. Δεδομένου ότι δεν μπορεί να θεωρηθεί πως η αρχική κανονιστική ρύθμιση διαπνέεται σήμερα από τους ίδιους σκοπούς που αρχικώς επιδίωκε, καθόσον οι πραγματικές και νομικές περιστάσεις έχουν μεταβληθεί, δεν επιτρέπεται τροποποίηση της νομοθεσίας αυτής επί το αυστηρότερον.

γ) Η σημασία των δημοσίων εσόδων

124. Επιπροσθέτως, το γεγονός ότι η κανονιστική αυτή ρύθμιση θεσπίστηκε υπό τη μορφή *Legge Finanziaria* υποδηλώνει το σημαντικό συμφέρον του Δημοσίου για τα τυχερά παίγνια, από απόψεως καθαρώς οικονομικής.

125. Το Δικαστήριο υπογράμμισε στη σκέψη 60 της αποφάσεως *Schindler* ότι «δεν στερείται σημασίας» —χωρίς ο λόγος αυτός να μπορεί αυτός καθεαυτός να θεωρηθεί ως αντικειμενική δικαιολογία— «η υπογράμμιση του γεγονότος ότι οι λαχειοφόροι αγορές μπορούν να μετέχουν σημαντικά στη χρηματοδότηση αφίλοκερδών δραστηριοτήτων ή γενικού συμφέροντος, όπως έργων κοινής ωφελείας, φιλανθρωπικών, αθλητικών ή πολιτιστικών». Αν, βάσει αυτής της διαπιστώσεως, θεωρηθεί ότι, υπό ορισμένες περιστάσεις, λόγοι οικονομικοί —σε συνδυασμό με άλλους λόγους— αποτελούν λόγους γενικού συμφέροντος, πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι το Δικαστήριο με την απόφαση *Zenatti* έδωσε απάντηση σε τέτοιου είδους ζητήματα υπογραμμίζοντας, σύμφωνα με τη λογική που διέπει τη νομολογία του, ότι οι οικονομικοί λόγοι δεν μπορούν να δικαιολογήσουν την επιβολή περιοριστικών μέτρων⁶⁴. Στη σκέψη 36 της αποφάσεως αυτής το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι «η χρηματοδότηση κοινωνικών δράσεων μέσω εισφοράς από τα έσοδα των εγκεκριμένων παιγνίων δεν συνιστά παρά παρεπόμενη ευεργετική συνέπεια και όχι την πραγματική αιτία της ακολουθούμενης περιοριστικής πολιτικής».

126. Συνεπώς, τα θετικά οικονομικά αποτελέσματα των τυχερών παιγνίων για τον κρατικό προϋπολογισμό δεν μπορούν να θεωρηθούν ως επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος δυνάμενοι να δικαιολογήσουν τον αποκλεισμό από την αγορά των παιγνίων επιχειρήσεων εγκατεστημένων σε άλλα κράτη μέλη. Πάντως, δεν πρέπει να αγνοείται ότι τα θετικά οικονομικά αποτελέσματα των

64 — Βλ. αποφάσεις της 24ης Ιανουαρίου 2002, C-164/99, *Portugalia Construcções* (Συλλογή 2002, σ. I-787, σκέψη 26), και της 21ης Νοεμβρίου 2002, C-436/00, *X και Y* (Συλλογή 2002, σ. I-10829, σκέψη 50), καθώς και τις υπάρχουσες σ' αυτές παραπομπές.

τυχερών παιγνίων για τα έσοδα του Δημοσίου έχουν μεγάλη σημασία. Το συμπέρασμα αυτό προκύπτει κατά τρόπο μάλλον ή ήττον σαφή από τις παρατηρήσεις που κατέθεσαν τα κράτη μέλη. Σαφέστερες ήταν οι θέσεις που διατύπωσε η Πορτογαλική Κυβέρνηση, αναφερόμενη στις ανησυχητικές και σχεδόν δραματικές συνέπειες που θα είχε η φιλελευθεροποίηση της αγοράς των τυχερών παιγνίων σε ευρωπαϊκό επίπεδο για τα μικρότερα κράτη μέλη. Αυτού του είδους τα επιχειρήματα έχουν επίσης τη σημασία τους.

129. Συνεπώς, ο περιορισμός της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών δεν μπορεί να δικαιολογηθεί για επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, ενόψει των λόγων που προβλήθηκαν και των συγκεκριμένων περιστάσεων.

3) Τυχερά παίγνια και ηλεκτρονικά μέσα επικοινωνίας

127. Πάντως, από τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν τα κράτη μέλη σαφώς προκύπτει ότι πρωτίστως ανησυχούν για τις οικονομικές συνέπειες που θα μπορούσαν να προκύψουν από τις αλλαγές στον τομέα των τυχερών παιγνίων. Από αυτής της απόψεως, συνοπτικώς μόνον εθίγησαν οι πιθανές επιβλαβείς συνέπειες των τυχερών παιγνίων για τους παίκτες και τον κοινωνικό τους περίγυρο. Συνεπώς, οι ανησυχίες αυτές δεν μπορούν να εκτιμηθούν, από απόψεως προστασίας των καταναλωτών, ως επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος.

130. Η νομοθετική τροποποίηση του 2000, η οποία εμφανίζεται να έχει μοναδικό σκοπό την ενίσχυση των υφισταμένων απαγορεύσεων, πρέπει, επίσης, να εξεταστεί υπό το πρίσμα των τεχνολογικών εξελίξεων. Είναι απολύτως βέβαιο ότι, ενόψει αυτών των εξελίξεων, έχει καταστεί δυσχερέστερη η εποπτεία τηρήσεως των ισχυουσών διατάξεων. Ακόμα και χωρίς την ύπαρξη μεσολαβητή, ο δυνητικός παίκτης μπορεί να στοιχηματίσει μέσω τηλεφώνου, τηλεομοιοτυπίας ή Διαδικτύου με το ευρωπαϊκό πρακτορείο της επιλογής του. Οι δυνατότητες αυτές, οι οποίες καθιστούν πλέον περιττή τη γεωγραφική μετακίνηση για τη συμμετοχή σε αλλοδαπά παίγνια, έχουν ποικίλες νομοθετικές συνέπειες. Στο Ηνωμένο Βασίλειο θεσπίστηκε ο Lotteries Act 1993 —επίκληση του οποίου έγινε στην υπόθεση Schindler, αλλά αλυσυτελώς— διά του οποίου συστήνεται μια λαχειοφόρος αγορά σε εθνικό επίπεδο με σκοπό να προσφέρει εντός του βρετανικού εδάφους τις ίδιες δυνατότητες που προσφέρουν αλλοδαπές επιχειρήσεις. Σε άλλα κράτη μέλη, όπως στην Ιταλική Δημο-

128. Αν, κατόπιν της σχετικής απελευθερώσεως των εθνικών αγορών τυχερών παιγνίων, αποδειχθούν βάσιμες οι ανησυχίες για ανατροπή των δεδομένων που ισχύουν στον τομέα των δημοσίων εσόδων, θα μπορούσαν να ληφθούν άλλα κατάλληλα μέτρα. Πάντως, καθαρώς οικονομικοί λόγοι δεν μπορούν να δικαιολογήσουν περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών εκ μέρους επιχειρήσεως που έχει νομίμως άδεια σε άλλο κράτος μέλος.

κρατία και στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας⁶⁵, κατέστησαν αυστηρότερες οι ισχύουσες διατάξεις, ιδίως από απόψεως ποινικών συνεπειών.

της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών που απορρέει από τα άρθρα 49 επ. ΕΚ.

4. Συμπεράσματα

131. Η εκτίμηση των ποινικών κυρώσεων εξαρτάται από το ζήτημα της νομιμότητας των εμποδίων και απαγορεύσεων προς τις οποίες συναρτώνται, ενώ από απόψεως κοινοτικού δικαίου αποφασιστικό κριτήριο είναι οι επιδιωκόμενοι σκοποί. Αν, όπως στην προκειμένη υπόθεση, οι προβαλλόμενοι σκοποί των επιμέχων ρυθμίσεων έρχονται σε αντίθεση με τη συμπεριφορά των εθνικών αρχών, με αποτέλεσμα να μην μπορούν να θεωρηθούν ως επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος, επιβάλλεται το συμπέρασμα ότι ποινική κανονιστική ρύθμιση ενισχύουσα τέτοιου είδους μέτρα είναι δυσανάλογη.

132. Επομένως, εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως η επίμαχη ιταλική νομοθεσία, η οποία απαγορεύει, προβλέπεται μάλιστα ποινικές κυρώσεις για την περίπτωση παραβίασεως της απαγορεύσεως, την άσκηση δραστηριοτήτων, ανεξαρτήτως προσώπου και τόπου, που αφορούν τη συγκέντρωση, αποδοχή, καταχώριση και διαβίβαση προτάσεων στοιχημάτων, ιδίως αναφορικά με αθλητικά γεγονότα, υπό περιστάσεις όπως αυτές τις παρούσας υποθέσεως, συνιστά παραβίαση

133. Τέλος, για λόγους πληρότητας, επιβάλλεται να εξεταστούν τα επιχειρήματα που προέβαλαν οι κατηγορούμενοι της κύριας δίκης, κατά τα οποία η επίμαχη ιταλική νομοθεσία συνιστά παράβαση του παραγώγου κοινοτικού δικαίου περί ηλεκτρονικού εμπορίου και των οδηγιών που παρατέθηκαν ανωτέρω στο σημείο 38. Επιβάλλεται, προς τούτο, να υπογραμμιστεί, αρχικώς, ότι η οδηγία 2000/31⁶⁶ περί ηλεκτρονικού εμπορίου προβλέπει στο άρθρο 1, παράγραφος 5, στοιχείο δ', τρίτη περίπτωση, ότι εφαρμόζεται σε «τυχερά παιχνίδια στα οποία ο παίκτης στοιχηματίζει νομισματική αξία, περιλαμβανομένων των λαχείων και των στοιχημάτων». Επιπροσθέτως, όσον αφορά την οδηγία 96/19, με την οποία τροποποιήθηκε η οδηγία 90/388, όσον αφορά την επίτευξη πλήρους ανταγωνισμού στην αγορά τηλεπικοινωνιών, την οδηγία 97/13 και την οδηγία 97/66, επιβάλλεται να τονιστεί ότι δεν περιέχουν καμία ρύθμιση, ρητή ή σιωπηρή, όσον αφορά τη διοργάνωση τυχερών παιχνιδιών. Συνεπώς, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι υφίσταται ρύθμιση του παραγώγου δικαίου στον τομέα αυτό. Εφόσον, λοιπόν, δεν υφίσταται ειδική ρύθμιση σε κοινοτικό επίπεδο, έχει εφαρμογή το πρωτογενές δίκαιο, το δε παράγωγο δίκαιο πρέπει να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα του πρωτογενούς δικαίου.

⁶⁵ — Βλ. έκτο νόμο περί τροποποίησης του ποινικού δικαίου, της 26ης Ιουνίου 1998 (BGBl. I, σ. 164), με το άρθρο 287 του οποίου καθίστανται αυστηρότερες οι συνέπειες της παράνομης διοργανώσεως λαχειοφόρων αγορών και παιχνιδιών.

⁶⁶ — Προαναφερθείσα ανωτέρω, σημείο 56.

VI — Πρόταση

134. Ενόψει των ανωτέρω σκέψεων προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα ως εξής:

«Τα άρθρα 49 επ. ΕΚ περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών έχουν την έννοια ότι εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως η ιταλική νομοθετική ρύθμιση που προκύπτει από το άρθρο 4, παράγραφοι 1 έως 4, 4 bis και 4 ter του νόμου 401 της 13ης Δεκεμβρίου 1989 (όπως τροποποιήθηκε προσφάτως με το άρθρο 37, παράγραφος 5, του νόμου 388 της 23ης Δεκεμβρίου 2000), η οποία απαγορεύει, με την απειλή επιβολής ποινικών κυρώσεων, την άσκηση των δραστηριοτήτων —ανεξαρτήτως προσώπου ή τόπου— της συγκεντρώσεως, αποδοχής, καταχωρίσεως και διαβιβάσεως προτάσεων στοιχημάτων, ιδίως περί αθλητικών γεγονότων, είναι αντίθετη προς τις ανωτέρω διατάξεις της Συνθήκης, στην περίπτωση που οι δραστηριότητες αυτές ασκούνται εκ μέρους, από ή για λογαριασμό διοργανωτή στοιχημάτων που έχει την έδρα του σε άλλο κράτος μέλος όπου ασκεί τις δραστηριότητες αυτές νομίμως και τηρουμένης της ισχύουσας στο κράτος αυτό νομοθεσίας.»