ΣτΕ (Ολ) 3167/2014 (απόσπασμα)

Περίληψη: Τυχερά παίγνια. Πότε αντιβαίνει σα άρθρα 43 και 49 ΕΚ εθνική κανονιστική ρύθμιση, η οποία παρέχει το αποκλειστικό δικαίωμα διεξαγωγής, διαχειρίσεως, οργανώσεως και λειτουργίας των τυχερών παιγνίων σε έναν και μόνον οργανισμό. Σε περίπτωση που η εθνική κανονιστική ρύθμιση δεν συμβιβάζεται προς τις διατάξεις της Συνθήκης περί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και της ελευθερίας εγκαταστάσεως, οι εθνικές αρχές δεν μπορούν να μην αποφαίνονται επί αιτήσεων που αφορούν τη χορήγηση αδειών στον τομέα των τυχερών παιγνίων. Εφαρμοστέο νομικό καθεστώς σε περίπτωση εκδόσεως νέας διοικητικής πράξης, μετά την ακυρωτική απόφαση. Παραχώρηση στην Ο.Π.Α.Π. Α.Ε. του αποκλειστικού δικαιώματος διεξαγωγής, διαχειρίσεως, οργανώσεως και λειτουργίας τυχερών παιχνιδιών. Το υφιστάμενο νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο στον τομέα των τυχερών παιγνίων στην Ελλάδα είναι συμβατό με τις επιταγές του δικαίου της ΕΕ και τις διατάξεις της Συνθήκης τις σχετικές με το δικαίωμα εγκαταστάσεως και την ελεύθερη περιοχή υπηρεσιών. Η ένδικη αίτηση, στρεφόμενη κατά της παραλείψεως της Διοικήσεως να αποφανθεί επί αιτήσεως χορηγήσεως σε ιδιώτη άδειας οργανώσεως των ήδη υφισταμένων στην ελληνική αγορά τυχερών παιγνιδιών, καθώς και άδεια οργανώσεως, διαχειρίσεως, διεξαγωγής και λειτουργίας στοιχημάτων προκαθορισμένης ή μη αποδόσεως επί αθλητικών ή μη γεγονότων, είναι απορριπτέα ως αλυσιτελής, διότι η τυχόν ακύρωσή της δεν θα ωφελούσε την αιτούσα, εφόσον η αίτησή της δεν θα ήταν δυνατόν να ικανοποιηθεί, μετά την εισαγωγή των νεότερων, συμβατών με το δίκαιο της ΕΕ, νομοθετικών ρυθμίσεων. Αντίθετη μειοψηφία. Απορρίπτονται οι αιτήσεις ακύρωσης. Η υπόθεση εισήχθη εκ νέου στην Ολομέλεια, μετά την απόφαση του ΔΕΕ επί των προδικαστικών ερωτημάτων που είχαν διατυπωθεί με την υπ΄ αριθ. 231/2011 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ.

Αριθμός 3167/2014

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 11 Οκτωβρίου 2013 […]

Α. Για να δικάσει την από 25 Νοεμβρίου 2004 αίτηση […]

Β. Για να δικάσει την από 18 Ιουλίου 2007 αίτηση […]

Α φ ο ύ μ ε λ έ τ η σ ε τ α σ χ ε τ ι κ ά έ γ γ ρ α φ α

Σ κ έ φ θ η κ ε κ α τ ά τ ο Ν ό μ ο […]

3. Επειδή, οι υποθέσεις εισάγονται εκ νέου στην Ολομέλεια, μετά την απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), της 24.1.2013 [συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-186/11, Stanleybet International Ltd κ.λπ. και C-209/11, Sportingbet plc κατά των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Πολιτισμού], με την οποία το εν λόγω Δικαστήριο απήντησε επί των προδικαστικών ερωτημάτων, τα οποία είχαν διατυπωθεί σε σχέση με τις υπό κρίση υποθέσεις, με την 231/2011 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας. […]

8. Επειδή, σύμφωνα με τα εκτεθέντα στη σκέψη 4, οι αιτούσες εταιρείες ζήτησαν από τη Διοίκηση, κατ` επίκληση δικαιωμάτων που, κατά την άποψή τους, αντλούν από διατάξεις του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου, τη χορήγηση αδείας ασκήσεως στην Ελλάδα δραστηριότητας αναγομένης στη διοργάνωση τυχερών παιγνιδιών, η οποία, κατά το εσωτερικό δίκαιο (ιδίως Ν. 2843/2000), ασκείται αποκλειστικά από την παρεμβαίνουσα εταιρεία, όπως θα εκτεθεί και στη συνέχεια. Ενόψει αυτού, το ζήτημα, αν η επί τρίμηνο σιωπή της Διοικήσεως στοιχειοθετεί παράλειψη οφειλομένης νόμιμης ενέργειας κατά την έννοια του άρθρου 45 παρ. 4 του π.δ. 18/1989 (Α` 8), συνιστάμενη, ειδικότερα, σε παράλειψη αποφάνσεως επί των υποβληθεισών αιτήσεων, εξαρτάται από το κατά πόσον το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, το οποίο έχει υπερνομοθετική ισχύ, απονέμει πράγματι στις αιτούσες τα δικαιώματα αυτά. Σε καταφατική περίπτωση, οι αιτήσεις ακυρώσεως ασκούνται παραδεκτώς και βασίμως, διότι η Διοίκηση θα όφειλε να αποφανθεί επί των υποβληθεισών αιτήσεων κατά παραμερισμό της εθνικής νομοθεσίας, η οποία απαγορεύει την άσκηση της επίδικης δραστηριότητας από εταιρείες άλλες πλην του Ο.Π.Α.Π. (πρβλ. αποφάσεις ΔΕΚ της 22.6.1989, 103/88, Fratelli Costanzo, σκέψεις 28 έως 33 και της 29.4.1999, C-224/97, Ciola, σκέψεις 29 και 30), ενώ σε αποφατική περίπτωση δεν υφίσταται παράλειψη και οι αιτήσεις είναι απορριπτέες.

9. Επειδή, οι διατάξεις των άρθρων 43 και 49 της Συνθήκης ΕΚ (ήδη άρθρα 49 και 56 της ΣΛΕΕ), με τις οποίες κατοχυρώνονται, αντίστοιχα, η ελευθερία εγκαταστάσεως και η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και οι οποίες, κατά πάγια νομολογία του ΔΕΚ (ήδη ΔΕΕ), παράγουν άμεσο αποτέλεσμα (effet direct, direct effect) και είναι, συνεπώς, δεκτικές άμεσης επικλήσεως από ιδιώτες ενώπιον των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων έχουν ερμηνευθεί από το ΔΕΕ, ειδικά σε σχέση με δραστηριότητες αναγόμενες στον επίδικο τομέα των τυχερών παιχνιδιών με σειρά αποφάσεων (βλ. ιδίως, αποφάσεις της 24.3.1994, C-275/92, Schindler, της 21.9.1999, C-124/97, Laara κ.λπ., της 21.10.1999, C- 67/98, Zenatti, της 6.11.2003, C-243/01 Gambelli κ.λπ., της 6.3.2007, C-338/04, C-359/04 και C- 360/04, Placanica κ.λπ., της 8.9.2009, C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional κ.λπ., της 8.9.2010, C-316/07, C-409/07 και C-410/07 και C-358/07 έως C-360/07, Sto? κ.λπ. και, ήδη, της 24.1.2013, C-186/11 και C-209/11, Stanleybet International Ltd κ.λπ.). Από τη νομολογία αυτή συνάγονται, ιδίως, τα ακόλουθα : Κανονιστική ρύθμιση κράτους μέλους, η οποία θεσπίζει μονοπώλιο παροχής τυχερών παιγνίων και απαγορεύει στους παρέχοντες υπηρεσίες οι οποίοι είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη να παρέχουν τυχερά παίγνια εντός της επικράτειας του πρώτου κράτους μέλους, συνιστά περιορισμό της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, την οποία εγγυάται το άρθρο 56 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 49 της ΣΕΚ) ή της ελευθερίας εγκαταστάσεως, την οποία εγγυάται το άρθρο 49 της ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 43 της ΣΕΚ) (βλ. τις προαναφερόμενες αποφάσεις ΔΕΕ, Sto? κ.λπ., σκέψη 28 και Stanleybet International Ltd κ.λπ., σκέψη 21). Ωστόσο, εξεταστέο παραμένει κατά πόσο ένας τέτοιος περιορισμός μπορεί να γίνει δεκτός ως μέτρο παρεκκλίσεως, για λόγους δημόσιας τάξεως, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας, οι οποίοι ρητώς προβλέπονται στα άρθρα 51 και 52 της ΣΛΕΕ (πρώην άρθρα 45 και 46 της ΣΕΚ) και έχουν εφαρμογή και στον τομέα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών δυνάμει του άρθρου 62 της ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 55 της ΣΕΚ), ή δικαιολογείται, σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ, από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος (βλ., ήδη, απόφ. ΔΕΕ της 19.7.2012, C-470/11, Garkalns, σκέψη 35 και την εκεί μνημομευόμενη νομολογία). Πράγματι, κατά την πάγια νομολογία του ΔΕΕ, οι περιορισμοί της δραστηριότητας των τυχερών παιγνίων μπορούν να δικαιολογηθούν για επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, όπως η προστασία των καταναλωτών και η αποτροπή της απάτης και της παροτρύνσεως των πολιτών σε υπερβολική δαπάνη συνδεόμενη με τα τυχερά παίγνια (βλ. την προαναφερόμενη απόφαση του ΔΕΕ, C-470/11, Garkalns, σκέψη 39). Συναφώς, γίνεται παγίως δεκτό ότι η κανονιστική ρύθμιση περί τυχερών παιγνίων περιλαμβάνεται μεταξύ των τομέων εκείνων στους οποίους υπάρχουν σημαντικές διαφορές ηθικής, θρησκευτικής και πολιτιστικής φύσεως μεταξύ των κρατών μελών. Λόγω ελλείψεως δε συναφούς «ενωσιακής εναρμονίσεως», σε κάθε κράτος μέλος εναπόκειται να εκτιμήσει, στους τομείς αυτούς, σύμφωνα με τη δική του κλίμακα αξιών, τις απαιτήσεις που συνεπάγεται η προστασία των διακυβευομένων συμφερόντων (βλ. τις προαναφερόμενες αποφάσεις ΔΕΕ στις υποθέσεις C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional κ.λπ., σκέψη 57 και στις υποθέσεις C-186/11 και C-209/11, Stanleybet International Ltd κ.λπ., σκέψη 24). Συνεπώς, τα κράτη μέλη είναι, κατ’ αρχήν, ελεύθερα να καθορίζουν τους σκοπούς της πολιτικής τους στον τομέα των τυχερών παιγνίων και, ενδεχομένως, να προσδιορίζουν με ακρίβεια το επίπεδο της επιδιωκόμενης προστασίας (βλ. απόφ. ΔΕΕ στην προαναφερόμενη υπόθεση C-470/11, Garkalns, σκ. 36 και, ήδη, απόφ. της 30.6.2011, C-212/08, Zeturf, σκ. 39-40 κ.ά.). Ο περιορισμός της προσφοράς τυχερών παιγνίων και η καταπολέμηση της συναφούς προς τα παίγνια αυτά εγκληματικότητας, με την ένταξη των παιγνίων αυτών στο πλαίσιο μιας ελεγχόμενης επεκτάσεως, συγκαταλέγονται μεταξύ των λόγων που είναι ικανοί να δικαιολογήσουν περιορισμούς στις θεμελιώδεις ελευθερίες στον τομέα των τυχερών παιγνίων (βλ., ήδη, απόφ. ΔΕΕ, της 16.2.2012, C-72/10 και C-77/10, Costa και Cifone, σκ. 61 κ.ά.). Απεναντίας, μόνος ο σκοπός της μεγιστοποιήσεως των εσόδων του Δημοσίου ή μόνη η διάθεση των εσόδων από τα παίγνια για τη χρηματοδότηση κοινωνικών δράσεων, δεν καθιστούν επιτρεπτή την επιβολή τέτοιων περιορισμών στην ελευθερία εγκαταστάσεως και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (βλ., ήδη, απόφ. ΔΕΕ της 15.9.2011, C-347/09, Dickinger και Omer, σκ. 55 και της 21.10.1999, Zenatti, σκ. 36-37). Περαιτέρω, οι περιορισμοί τους οποίους επιβάλλουν τα κράτη μέλη πρέπει να πληρούν τις απορρέουσες από τη νομολογία του ΔΕΕ προϋποθέσεις όσον αφορά την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας και της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Μία εθνική νομοθεσία είναι κατάλληλη να διασφαλίσει την επίτευξη του προβαλλόμενου σκοπού μόνο αν επιδιώκει την πραγμάτωσή του κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό (βλ. απόφ. ΔΕΕ στην προαναφερόμενη υπόθ. C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional, σκ. 59-61 κ.ά.). Εναπόκειται στα εθνικά δικαστήρια να ελέγξουν αν η εν λόγω νομοθεσία, λαμβανομένων υπόψη των συγκεκριμένων λεπτομερειών εφαρμογής της, ανταποκρίνεται πράγματι στους δυνάμενους να τη δικαιολογήσουν σκοπούς και αν οι περιορισμοί που επέβαλε δεν ήσαν δυσανάλογοι σε σχέση με τους σκοπούς αυτούς (βλ. απόφ. ΔΕΕ της 6.11.2003, υπόθ. C-243/01, Gambelli κ.λπ., σκ. 76 κ.ά.). Εξάλλου, κράτος μέλος το οποίο επιδιώκει τη διασφάλιση ενός ιδιαίτερα υψηλού επιπέδου προστασίας μπορεί βασίμως να κρίνει ότι μόνον η χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων σε ένα μόνον Οργανισμό που υπόκειται σε αυστηρό έλεγχο εκ μέρους των δημοσίων αρχών επιτρέπει στις εν λόγω αρχές να θέσουν υπό έλεγχο τους κινδύνους που ενέχει ο τομέας των τυχερών παιγνίων και να επιδιώκουν τον σκοπό που συνίσταται στην αποτροπή της παροτρύνσεως των καταναλωτών να υποβάλλονται σε υπερβολικά υψηλές δαπάνες συνδεόμενες με τα τυχερά παίγνια και στην καταπολέμηση της εξαρτήσεως από αυτά κατά αρκούντως αποτελεσματικό τρόπο (βλ. την προαναφερόμενη απόφ. ΔΕΕ, C-212/08, Zeturf, σκέψη 41). Ωστόσο, η καθιέρωση ενός τόσο περιοριστικού μέτρου όσο το μονοπώλιο, το οποίο δικαιολογείται μόνον ενόψει της διασφαλίσεως ενός ιδιαίτερα υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών, πρέπει να συνοδεύεται από τη δημιουργία ενός κανονιστικού πλαισίου ικανού να εγγυηθεί ότι ο φορέας του εν λόγω μονοπωλίου θα είναι πράγματι σε θέση να επιδιώξει, κατά συνεπή και συστηματικό τρόπο, τον καθορισθέντα σκοπό, μέσω μιας προσφοράς υπολογιζόμενης ποσοτικά και διαμορφούμενης ποιοτικά σε συνάρτηση με τον εν λόγω σκοπό, καθώς και υποκείμενης σε αυστηρό έλεγχο εκ μέρους των δημοσίων αρχών (βλ. τις προαναφερόμενες αποφ. ΔΕΕ C-212/08, Zeturf, σκ. 58 επ. και C-316/07 κλπ., Sto? κλπ., σκ. 83). Πράγματι, στο μέτρο που πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτές και τηρείται η προαναφερόμενη επιταγή περί αναλογικότητας, οι εθνικές δημόσιες αρχές μπορούν θεμιτώς να κρίνουν ότι, εφόσον, ασκώντας τον έλεγχο επί του Οργανισμού στον οποίο έχει ανατεθεί το μονοπώλιο, διαθέτουν πρόσθετα μέσα που τους επιτρέπουν να επηρεάζουν τη συμπεριφορά αυτού πέραν των ρυθμιστικών μηχανισμών και νομικών ελέγχων, έχουν τη δυνατότητα να διασφαλίζουν καλύτερο έλεγχο της προσφοράς τυχερών παιγνίων και καλύτερες εγγυήσεις αποτελεσματικότητας κατά την εφαρμογή της πολιτικής τους σε σχέση με την περίπτωση ασκήσεως των δραστηριοτήτων αυτών από ιδιωτικές επιχειρήσεις υπό συνθήκες ανταγωνισμού, ακόμη και αν οι επιχειρήσεις αυτές υπόκεινται σε σύστημα εγκρίσεως και σε καθεστώς ελέγχου και κυρώσεων (βλ. τις προαναφερόμενες αποφ. ΔΕΕ, C-212/08, Zeturf, σκ. 42 και C-186/11 και C-209/11, Stanleybet International Ltd κλπ., σκ. 30).

10. Επειδή, ενόψει των αμφιβολιών που ανέκυψαν ως προς τη συμβατότητα των μνημονευόμενων στις σκέψεις 6 και 7 της παρούσης αποφάσεως ρυθμίσεων της ελληνικής νομοθεσίας σχετικά με την παραχώρηση στην Ο.Π.Α.Π. Α.Ε. του αποκλειστικού δικαιώματος διεξαγωγής, διαχειρίσεως, οργανώσεως και λειτουργίας τυχερών παιχνιδιών προς τις διατάξεις των άρθρων 43 και 49 της Συνθήκης Ε.Κ. (ήδη άρθρα 49 και 56 της ΣΛΕΕ) που αφορούν, αντίστοιχα, στο δικαίωμα εγκατάστασης και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, με την προαναφερόμενη 231/2011 απόφασή της, διατύπωσε, σύμφωνα με το άρθρο 234, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης Ε.Κ. (ήδη άρθρο 267 ΣΛΕΕ), προς το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ενωσης τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα [...]. Επί των ερωτημάτων αυτών, εκδόθηκε η ως άνω απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ενωσης της 24.1.2013 (συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-186/11 και C-209/11), με την οποία το ΔΕΕ απάντησε στα ερωτήματα αυτά ως εξής : 1) Τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ έχουν την έννοια ότι αντιβαίνει προς αυτά εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως η επίμαχη στις κύριες δίκες, η οποία παρέχει το αποκλειστικό δικαίωμα διεξαγωγής, διαχειρίσεως, οργανώσεως και λειτουργίας των τυχερών παιγνίων σε έναν και μόνον οργανισμό, εφόσον, αφενός, η ρύθμιση αυτή δεν ανταποκρίνεται όντως στη μέριμνα για μείωση των δυνατοτήτων συμμετοχής σε παίγνια και για περιορισμό των δραστηριοτήτων στον τομέα αυτόν με συνεπή και συστηματικό τρόπο και, αφετέρου, εφόσον δεν διασφαλίζεται αυστηρός έλεγχος από τις δημόσιες αρχές της επεκτάσεως του τομέα των τυχερών παιγνίων αποκλειστικώς και μόνο στο μέτρο που είναι αναγκαίο για την καταπολέμηση της συναφούς προς τα παίγνια εγκληματικότητας, πράγμα το οποίο εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να ελέγξει. 2) Σε περίπτωση που η εθνική κανονιστική ρύθμιση στον τομέα της οργανώσεως τυχερών παιγνίων δεν συμβιβάζεται προς τις διατάξεις της Συνθήκης περί της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και της ελευθερίας εγκαταστάσεως, οι εθνικές αρχές δεν μπορούν, κατά τη διάρκεια μιας μεταβατικής περιόδου, να μην αποφαίνονται επί αιτήσεων όπως οι επίμαχες στις κύριες δίκες, οι οποίες αφορούν τη χορήγηση αδειών στον τομέα των τυχερών παιγνίων. 3) Υπό συνθήκες όπως αυτές των υποθέσεων των κυρίων δικών, οι αρμόδιες εθνικές αρχές μπορούν να εκτιμούν τις αιτήσεις χορηγήσεως αδείας οργανώσεως τυχερών παιγνίων που τους υποβάλλονται με γνώμονα το επίπεδο προστασίας των καταναλωτών και της κοινωνικής τάξεως το οποίο σκοπούν να διασφαλίσουν, βάσει όμως αντικειμενικών κριτηρίων που δεν εισάγουν διακρίσεις.

11. Επειδή, εν τω μεταξύ, με το άρθρο μόνο του Ν. 3985/2011 (Α΄ 151/1.7.2011) εγκρίθηκε, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 6Α του Ν. 2362/1995 (Α΄ 247), το «Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής, 2012-2015», το οποίο περιέλαβε, στο «Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων 2011-2015», της Ενότητας II «Αποκρατικοποιήσεις», του Κεφαλαίου I «Παρεμβάσεις», μεταξύ άλλων, την επέκταση της προαναφερόμενης συμβάσεως μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της Ο.Π.Α.Π. Α.Ε. Ακολούθως, ψηφίσθηκε ο Ν. 3986/2011 «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής» (Α΄ 152/1.7.2011), με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α΄ του οποίου (άρθρα 1 έως 9) συστήθηκε ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου» […]. Επακολούθησε η έκδοση της 185/6.9.2011 αποφάσεως της Δ.Ε.Α.Α. (Β΄ 2061/16.9.2011), με την οποία μεταβιβάσθηκε και περιήλθε χωρίς αντάλλαγμα στο Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ., μεταξύ άλλων, «το δικαίωμα του Δημοσίου για την επέκταση μέχρι 10 έτη από τη λήξη της, της από 15.12.2000 σύμβασης, που έχει συνάψει με την εταιρεία ΟΠΑΠ ΑΕ κατά τις διατάξεις του άρθρου 27 του ν. 2843/2000». […] Εξάλλου, ο Ν. 4002/2011 (Α΄ 180/22.8.2011), στο Κεφάλαιο Η΄ που φέρει τον τίτλο «ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΠΑΙΓΝΙΩΝ» (άρθρα 25 επ.), περιέλαβε διατάξεις με τις οποίες, όπως αναφέρει η σχετική αιτιολογική έκθεση, επιχειρήθηκε η «ρύθμιση της αγοράς και της εποπτείας των τυχερών παιγνίων σύμφωνα με τις επιταγές της Ευρωπαϊκής Ενωσης, με σκοπό τη διαφύλαξη του δημοσίου συμφέροντος, της δημοσίας τάξεως καθώς και την ασφάλεια και προστασία των πολιτών». […] Τέλος, μετά την δημοσίευση της ως άνω αποφάσεως του Δ.Ε.Ε. επί των προδικαστικών ερωτημάτων στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-186/11 και C-209/11, ψηφίσθηκε ο Ν. 4141/2013 (Α΄ 81/5.4.2013) ο οποίος, στα άρθρα 22-24 περιέλαβε ρυθμίσεις με πρωταρχικό στόχο, όπως εκτίθεται στη σχετική αιτιολογική έκθεση, την διασφάλιση της συμβατότητας της νομοθεσίας για τα τυχερά παίγνια με το ευρωπαϊκό δίκαιο και τις αρχές που διέπουν τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ενωσης (ΣΛΕΕ) και την επικαιροποίηση του θεσμικού πλαισίου διεξαγωγής τυχερών παιγνίων κατά τρόπο που να πληροί τις προϋποθέσεις της αρχής της αναλογικότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων, «διασφαλίζοντας την επίτευξη των σκοπών κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό». […]

12. Επειδή, εξάλλου, όπως έχει ήδη κριθεί, κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 95 παρ. 5 του Συντάγματος και 50 του π. δ/τος 18/1989 (Α’ 8), η πράξη που οφείλει να εκδώσει η Διοίκηση μετά την τυχόν ακύρωση από το Συμβούλιο της Επικρατείας προηγούμενης διοικητικής πράξεως ανάγεται στο χρόνο εκδόσεως της ακυρούμενης πράξεως και διέπεται, κατ’ αρχήν, από το πραγματικό και νομικό καθεστώς που ίσχυε κατά τον χρόνο εκείνο, ως εκ της υποχρεώσεως την οποία υπέχει η Διοίκηση να σέβεται το δεδικασμένο και να συμμορφώνεται προς τις ακυρωτικές αποφάσεις. Ωστόσο, η δέσμευση αυτή της Διοικήσεως δεν κωλύει τη νομοθετική εξουσία ή την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση να προβαίνουν με γενικές διατάξεις, για τον εφεξής χρόνο, σε ρυθμίσεις που καταλαμβάνουν και τις συνεπεία τυχόν ακυρωτικής αποφάσεως καθιστάμενες εκκρεμείς ενώπιον της Διοικήσεως υποθέσεις, όταν το νεότερο κανονιστικό καθεστώς έχει αναδρομική ισχύ ή προκύπτει από αυτό ότι ο νομοθέτης ή η κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση δεν ανέχονται εφεξής την εφαρμογή των παλαιών διατάξεων (βλ. ΣτΕ 1418/2013 7μ., 4315/2005, 3627/2004, 419/2000, 951-52/1996, 107/1991, 2656/1987, 2196/1982, 2827/1980 Ολομ., 3581/1979 Ολομ.). Σε τέτοιες περιπτώσεις, εφαρμοστέο είναι το νομικό καθεστώς που ισχύει κατά τον χρόνο εκδόσεως της νέας διοικητικής πράξης, εκείνης δηλαδή που εκδίδεται μετά την ακυρωτική απόφαση (ΣτΕ 4315/2005, 409/2000, 951-2/2000, 107/1991). Κατά μείζονα δε λόγο, τα προαναφερόμενα έχουν εφαρμογή όταν το νεότερο νομοθετικό καθεστώς άρχισε να ισχύει πριν καν εκδοθεί η ακυρωτική απόφαση (ΣτΕ 4315/2005).

13. Επειδή, στις υπό κρίση υποθέσεις, όπως προκύπτει από την εξέλιξη των παρατιθέμενων στις σκέψεις 6, 7 και 11 της παρούσης αποφάσεως νομοθετικών και συναφών προς αυτές κανονιστικών και λοιπών ρυθμίσεων, ο έλληνας νομοθέτης, μετά τη συντέλεση των προσβαλλόμενων σιωπηρών πράξεων, με τις οποίες η Διοίκηση θεωρείται ότι απέρριψε τα αιτήματα των αιτουσών αλλοδαπών επιχειρήσεων, εν συνεχεία δε μετά και την άσκηση των υπό κρίση αιτήσεων, την έκδοση της 231/2011 αποφάσεως της Ολομέλειας του Δικαστηρίου περί προδικαστικής παραπομπής στο ΔΕΕ και τη δημοσίευση της αποφάσεως του τελευταίου με τις απαντήσεις επί των προδικαστικών ερωτημάτων, επέμεινε στην διατήρηση, κατά βάση, του μονοπωλίου της Ο.Π.Α.Π. Α.Ε., πλην επέφερε ουσιώδεις τροποποιήσεις στο κανονιστικό καθεστώς που διέπει τον εν λόγω οργανισμό, καθώς και τα τυχερά παίγνια και τον έλεγχό τους. Η εξέλιξη αυτή των ρυθμίσεων της εθνικής νομοθεσίας στο επίμαχο ζήτημα ετέθη υπόψη των διαδίκων, προκειμένου να τους δοθεί η δυνατότητα να εκθέσουν τις απόψεις τους επί της συμβατότητας της εν λόγω νομοθεσίας προς το δίκαιο της Ενωσης, δυνατότητα την οποία και άσκησαν με την κατάθεση σχετικών υπομνημάτων. Ειδικότερα, με το Ν. 4002/2011 επιχειρήθηκε η συνολική ρύθμιση της αγοράς καθώς και της εποπτείας και του ελέγχου των τυχερών παιγνίων, με τη θέσπιση κανόνων και για το «υπεύθυνο παιχνίδι», στους οποίους εντάσσονται και κανόνες για τη διαφήμιση. Και ναι μεν ορίσθηκε, στο άρθρο 26 παρ. 2 του εν λόγω νόμου, ότι οι διατάξεις του δεν εφαρμόζονται για τα τυχερά παίγνια που διεξάγονται ή για τα οποία έχει ήδη χορηγηθεί άδεια κατά την έναρξη ισχύος του νόμου, μεταξύ άλλων και στην Ο.Π.Α.Π. Α.Ε., προβλέφθηκε όμως, ταυτόχρονα, στο ίδιο άρθρο ότι όλα τα τυχερά παίγνια και, συνεπώς, και εκείνα που διεξάγονται από την Ο.Π.Α.Π. Α.Ε., υπάγονται στην εποπτεία και τον έλεγχο της «Επιτροπής Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων» (Ε.Ε.Ε.Π.). Η Επιτροπή αυτή προήλθε από μετονομασία της «Επιτροπής Εποπτείας και Ελέγχου Τυχερών Παιχνιδιών» του άρθρου 16 του Ν. 3229/2004, με το άρθρο 28 του Ν. 4002/2011, το οποίο διεύρυνε τις αρμοδιότητές της σχετικά με την πρόληψη και την πάταξη της εγκληματικής δραστηριότητας στην ελληνική αγορά τυχερών παιγνίων. Στη συνέχεια, με το Ν. 4038/2012 (άρθρο 7 παρ. 14), η εν λόγω Επιτροπή, η οποία υπό την ισχύ του Ν. 3229/2004 είχε τον χαρακτήρα ειδικής αυτοτελούς υπηρεσίας υπαγόμενης στον Υπουργό Οικονομικών, μετατράπηκε σε Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή, με διοικητική και οικονομική ανεξαρτησία και αυτοτέλεια, στην οποία έχουν εφαρμογή οι διατάξεις του Ν. 3051/2002 που ισχύουν για τις συνταγματικά κατοχυρωμένες ανεξάρτητες αρχές. Με την 55906/1673/20.12.2011 του Υπουργού Οικονομικών (τ. Υ.Ο.Δ.Δ. 444/21.12.2011) συγκροτήθηκε η Ε.Ε.Ε.Π., ενώ με την 5666/1679/20.12.2011 απόφαση των Υπουργών Οικονομικών - Πολιτισμού και Τουρισμού (Β’ 2910/22.12.2011) πιστοποιήθηκε η έναρξη της λειτουργίας της. Όπως δε προκύπτει από το έγγραφο της Ε.Ε.Ε.Π. που φέρει τον τίτλο «Ο Απολογισμός του έργου για το έτος 2012 και το Σχέδιο Δράσης για την περίοδο 2013-2015» (που εγκρίθηκε με την 46/4/5.4.2013 απόφαση της Ε.Ε.Ε.Π.), η Επιτροπή προέβη, μεταξύ άλλων, στις ακόλουθες ενέργειες στον επίμαχο τομέα των τυχερών παιγνίων : Αναφορικά με τα τυχερά παίγνια που διεξάγονται μέσω παιγνιομηχανημάτων : α) προέβη στην παρουσίαση σχεδίου τεχνικών προτύπων των παιγνιομηχανημάτων που θα εγκαταστήσει η Ο.Π.Α.Π. Α.Ε. και γνωστοποίησε το σχέδιο στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, β) εκπόνησε σχέδιο κανονισμού διεξαγωγής και ελέγχου τυχερών παιγνίων που διεξάγονται μέσω παιγνιομηχανημάτων και γ) εξέδωσε την 14/2/17.2.2012 απόφαση για τη ρύθμιση θεμάτων Κανονισμού Διεξαγωγής και Ελέγχου του παιγνίου των Κρατικών Λαχείων (Β’ 2205/26.7.2012). Επίσης, στον τομέα των τυχερών παιγνίων μέσω διαδικτύου, η Ε.Ε.Ε.Π.: α) με την 22/2/22.10.2012 απόφασή της (Β’ 2880/26.10.2012) ανέλαβε την άσκηση αρμοδιοτήτων περί επιβολής κυρώσεων (του άρθρου 51, σε συνδυασμό με τα άρθρα 48 παρ. 3 και 49 παρ. 4 του Ν. 4002/2001) για τα τυχερά παίγνια που διεξάγονται μέσω διαδικτύου χωρίς την προβλεπόμενη άδεια, β) με την 23/3/23.10.2012 απόφασή της (Β’ 2952/5.11.2012), όπως αυτή τροποποιήθηκε και κωδικοποιήθηκε με την 51/3/26.4.2013 νεότερη απόφαση (Β’ 1147/13.5.2013), η Ε.Ε.Ε.Π. ενέκρινε κανονισμό επιβολής διοικητικών κυρώσεων, οι οποίες επιβάλλονται στην περίπτωση διεξαγωγής τυχερών παιγνίων μέσω του διαδικτύου χωρίς την προβλεπόμενη άδεια και γ) προχώρησε σε έρευνα στο διαδίκτυο για τον εντοπισμό ιστοτόπων που προσφέρουν υπηρεσίες τυχερών παιγνίων και στοιχημάτων στην ελληνική επικράτεια, συγκρότησε σχετικά κλιμάκια ελέγχου και ολοκλήρωσε τη σύνταξη καταλόγου (black list) ιστοτόπων από τους οποίους παρέχονται μη νόμιμα υπηρεσίες τυχερών παιγνίων και στοιχημάτων (βλ. σχετ. και το από 31.7.2013 Δελτίο Τύπου της Ε.Ε.Ε.Π.). Εξάλλου, η Τριμελής Επιτροπή Ελέγχου στην Ο.Π.Α.Π. Α.Ε., η οποία, όπως ήδη έχει εκτεθεί, είχε συμβατική προέλευση (βλ. την από 4.11.2011 Σύμβαση μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της Ο.Π.Α.Π. Α.Ε., τροποποιητική της από 15.12.2000 αρχικής συμβάσεως μεταξύ των αυτών συμβαλλομένων) και συγκροτείτο με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, προβλέφθηκε και νομοθετικά με τον προαναφερόμενο Ν. 4141/2013 (άρθρο 24 παρ. 2), ο οποίος, αφενός, όρισε ότι η εν λόγω Επιτροπή συγκροτείται πλέον με απόφαση της Ε.Ε.Ε.Π. και, αφετέρου, διεύρυνε σημαντικά τις αρμοδιότητές της. Η τριμελής αυτή Επιτροπή, η οποία σε αντίθεση με τον εξωτερικό και κατά βάση ρυθμιστικό και κατασταλτικό έλεγχο της Ε.Ε.Ε.Π. ασκεί προληπτικό έλεγχο της εσωτερικής λειτουργίας της Ο.Π.Α.Π. Α.Ε., έχει ήδη ενεργοποιηθεί, όπως προκύπτει από την ΕΕ07110913/11.9.2013 «Τακτική Εκθεση Ελέγχου μέχρι τις 31.7.2013 …», την οποία απηύθυνε στην Ε.Ε.Ε.Π. Από το σύνολο των προαναφερόμενων νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων προκύπτει ότι η ελληνική νομοθεσία, με την παραχώρηση και διατήρηση, υπέρ της Ο.Π.Α.Π. Α.Ε., του αποκλειστικού δικαιώματος διεξαγωγής, διαχειρίσεως, οργανώσεως και λειτουργίας τυχερών παιγνίων, αποσκοπεί, προεχόντως, στην καταπολέμηση του παράνομου στοιχηματισμού και της εγκληματικής δραστηριότητας στον τομέα των τυχερών παιγνίων, μέσω της κατευθύνσεως των σχετικών δραστηριοτήτων προς ένα νόμιμο και ελεγχόμενο πλαίσιο. Ο σκοπός μάλιστα αυτός της προστασίας των καταναλωτών όχι μόνο από την εγκληματική δραστηριότητα τη σχετική με τα τυχερά παίγνια αλλά και από τον εθισμό και την τάση για κατασπατάληση μεγάλων χρηματικών ποσών στα παίγνια αυτά, προβάλλεται εντονότερα τόσο στην ως άνω, από 4.11.2011, σύμβαση μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της Ο.Π.Α.Π. .Α.Ε., όσο και στην αιτιολογική έκθεση του Ν. 4002/2001. Ο νόμος αυτός, όπως τροποποιήθηκε ιδίως με το Ν. 4141/2013 καθώς και η ανάθεση της εποπτείας και του ελέγχου του συνόλου των τυχερών παιγνίων στην Ε.Ε.Ε.Π., ως ανεξάρτητη διοικητική αρχή με εκτεταμένες κανονιστικές καθώς και ελεγκτικές αρμοδιότητες και εξουσία επιβολής κυρώσεων, σηματοδότησαν μια σημαντική εξέλιξη στη θέσπιση ενός πληρέστερου, αναλυτικού, συστηματικού και αποτελεσματικού νομικού πλαισίου της αγοράς τυχερών παιγνίων. Προς την κατεύθυνση αυτή κατατείνει, επίσης, η πρόβλεψη, ειδικά για την Ο.Π.Α.Π. Α.Ε., του πρόσθετου μηχανισμού ελέγχου, με τη σύσταση της «Τριμελούς Επιτροπής Ελέγχου», η οποία ασκεί προληπτικό έλεγχο στις αποφάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου του Οργανισμού, ο οποίος, αν αποβεί αρνητικός, υποχρεώνει τον Οργανισμό να απόσχει από τη λήψη της σχετικής αποφάσεως. Ο κυρίαρχος δε ρόλος της Ε.Ε.Ε.Π. στη διαδικασία επιλογής των μελών της τριμελούς αυτής επιτροπής, παρέχει επαρκή εγγύηση για τη συγκρότησή της με τα κατάλληλα πρόσωπα. Εξάλλου, ναι μεν η επιτροπή αυτή διέπεται από το ιδιωτικό δίκαιο, βρίσκεται εκτός του δημοσίου τομέα και τα έξοδα λειτουργίας της καλύπτονται από την Ο.Π.Α.Π. Α.Ε., τα στοιχεία όμως αυτά δεν είναι ικανά να υποβαθμίσουν τον ρόλο της εν λόγω επιτροπής, στο μέτρο που ασκεί το έργο της σε συνεργασία και επικοινωνία με την Ε.Ε.Ε.Π. Το σύνολο των ανωτέρω στοιχείων συντελεί στην επιδίωξη, κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό, των προαναφερόμενων σκοπών, των οποίων γίνεται επίκληση για τη θέσπιση του επίμαχου αποκλειστικού δικαιώματος. Η συνεκτικότητα του όλου συστήματος και η δικαιολόγηση του κρινόμενου μονοπωλίου δεν θίγονται εκ μόνου του λόγου ότι ορισμένα παίγνια δεν καλύπτονται από το μονοπώλιο, αλλά είναι δυνατή η ανάπτυξή τους με σύστημα περιορισμένων αδειών. Και τούτο διότι, ως προς μεν τα παιγνιομηχανήματα, η απόλυτη απαγόρευσή τους εκτός καζίνο έχει κριθεί μη συμβατή με το δίκαιο της Ένωσης (βλ. απόφ. ΔΕΕ της 26.10.2006, C-65/05, Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας) ως προς δε τα τυχερά παίγνια μέσω διαδικτύου, όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση του Ν. 4002/2011, διαπιστώθηκε η παράνομη λειτουργία πολλών ιστοσελίδων, ενώ αναγνωρίζονται και στη νομολογία του ΔΕΕ οι αυξημένοι κίνδυνοι από το διαδικτυακό παίγνιο, με συνέπεια τη δυσχέρεια ελέγχου του (βλ. και το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 10.9.2013, σχετικά με τα τυχερά παιχνίδια σε απευθείας σύνδεση). Περαιτέρω, ως προς την εμπορική επικοινωνία της Ο.Π.Α.Π. Α.Ε., το ήδη ισχύον νομικό πλαίσιο θέτει πλέον περιορισμούς ως προς τη διαφήμιση, ενώ, εξάλλου από τα στοιχεία του φακέλου που προσκομίζει η Ο.Π.Α.Π. Α.Ε. και δεν αμφισβητούνται, προκύπτει σημαντική μείωση της διαφημιστικής της δαπάνης κατά τα έτη 2007-2013 (από 24.033.371,04 ευρώ το έτος 2007 σε 6.155.330,55 ευρώ το έτος 2013). Τέλος, για την αξιολόγηση της συνεκτικότητας του καθεστώτος των τυχερών παιγνίων στην Ελλάδα δεν αποτελεί κρίσιμο στοιχείο ούτε ασκεί επιρροή η προαναφερθείσα επέκταση της δραστηριότητας της Ο.Π.Α.Π. Α.Ε., σε άλλο κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, συγκεκριμένα, στην Κύπρο. Με τα δεδομένα αυτά, το ήδη υφιστάμενο νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο στον τομέα των τυχερών παιγνίων στην Ελλάδα είναι συμβατό με τις επιταγές του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, όπως αυτές έχουν ήδη εκτεθεί και προκύπτουν από το σύνολο της νομολογίας του ΔΕΕ και την απόφαση του ιδίου Δικαστηρίου επί των προδικαστικών ερωτημάτων που του υποβλήθηκαν με την 231/2011 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, σχετικά με την ερμηνεία των άρθρων 49 και 56 της ΣΛΕΕ (πρώην άρθρα 43 και 49 της ΣΕΚ). Ειδικότερα, με την τελευταία αυτή απόφαση, το ΔΕΕ δεν αποφάνθηκε οριστικά επί της συμβατότητας με το δίκαιο της Ενωσης του τότε ισχύοντος εθνικού νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου στον τομέα των τυχερών παιγνίων, αλλά περιορίσθηκε στην παράθεση των κριτηρίων (βλ., ιδίως σκ. 31-34) με βάση τα οποία ο εθνικός δικαστής θα κρίνει, τελικά, αν ο κρατικός έλεγχος στον οποίο υπόκεινται οι δραστηριότητες της κατέχουσας το μονοπώλιο επιχειρήσεως ασκείται όντως προς επιδίωξη, κατά συνεπή και συστηματικό τρόπο, των σκοπών στους οποίους αποβλέπει η καθιέρωση του συστήματος αποκλειστικότητας υπέρ της επιχειρήσεως αυτής. Ετσι, η απόφαση αφού αναφέρει, στη σκέψη 35, ότι μολονότι ορισμένα στοιχεία που εκτίθενται στην απόφαση περί παραπομπής φαίνονται να υποδηλώνουν ότι θα μπορούσαν να μην ικανοποιούν τις απαιτήσεις που μνημονεύονται στις σκέψεις 33 και 34, πάντως στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εκτιμήσει αν τούτο όντως συμβαίνει, λαμβανομένου υπόψη των εν λόγω στοιχείων και όλων των άλλων ως προς τα οποία θα αποδειχθεί ενδεχομένως ότι ασκούν επιρροή υπό το πρίσμα αυτό. Επίσης, στο πλαίσιο της απαντήσεως στο τρίτο σκέλος του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος, η ίδια απόφαση του ΔΕΕ αναφέρει, στην σκέψη 46 ότι «… η άρνηση χορηγήσεως μεταβατικής περιόδου σε περίπτωση ασυμβιβάστου της εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως προς τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ δεν συνεπάγεται κατ’ ανάγκην την υποχρέωση του οικείου κράτους μέλους να ελευθερώσει την αγορά των τυχερών παιγνίων, αν εκτιμά ότι μια τέτοια ελευθέρωση δεν συνάδει προς το επίπεδο προστασίας των καταναλωτών και της κοινωνικής τάξεως το οποίο το κράτος μέλος αυτό σκοπεί να διασφαλίσει. Πράγματι, στο παρόν στάδιο εξελίξεως του δικαίου της Ενωσης, τα κράτη μέλη εξακολουθούν να διαθέτουν τη δυνατότητα μεταρρυθμίσεως του υφισταμένου μονοπωλίου προκειμένου αυτό να καταστεί συμβατό προς τις διατάξεις της Συνθήκης, ιδίως διά της υποβολής του σε αποτελεσματικό και αυστηρό έλεγχο εκ μέρους των δημοσίων αρχών». Oπως δε ήδη έχει εκτεθεί, με την θέσπιση και θέση σε ισχύ των προαναφερόμενων νεότερων ρυθμίσεων των νόμων 4002/2011, 4038/2012 και 4141/2013, το διατηρούμενο μονοπώλιο της Ο.Π.Α.Π. Α.Ε. συνοδεύεται από κανονιστικό πλαίσιο που το καθιστά συμβατό με τις επιταγές του ενωσιακού δικαίου, στο μέτρο που παρέχει επαρκείς εγγυήσεις για την επίτευξη, με τρόπο συνεπή και συστηματικό, των προαναφερόμενων θεμιτών σκοπών. Κατά συνέπεια, οι υπό κρίση αιτήσεις, στρεφόμενες κατά των προσβαλλόμενων παραλείψεων οι οποίες κατά τις αιτούσες συντελέσθηκαν κατά παράβαση των ως άνω διατάξεων της Συνθήκης είναι, εν πάση περιπτώσει, απορριπτέες ως αλυσιτελείς. Τούτο δε διότι η τυχόν ακύρωσή των προσβαλλόμενων παραλείψεων, ουδόλως θα ωφελούσε τις αιτούσες, εφόσον οι αιτήσεις τους, οι οποίες θα καθίσταντο εκκρεμείς ενώπιον της Διοικήσεως συνεπεία της ακυρώσεως των εν λόγω παραλείψεων, δεν θα ήταν δυνατόν να ικανοποιηθούν, μετά την εισαγωγή των νεότερων, συμβατών κατά τα ήδη εκτεθέντα, με το δίκαιο της Ενωσης νομοθετικών ρυθμίσεων. Κατόπιν αυτών, οι υπό κρίση συνεκδικαζόμενες αιτήσεις πρέπει να απορριφθούν (βλ. ΣτΕ 1418/2013 7μ. πρβλ. ΣτΕ 1372/2013 Ολομ.). Μειοψήφησαν οι Σύμβουλοι Γ. Παπαγεωργίου, Ε. Νίκα, Β. Αραβαντινός και Ηλ. Μάζος, οι οποίοι διατύπωσαν την ακόλουθη γνώμη: Οι περιορισμοί που εισάγονται με τις επίμαχες ρυθμίσεις της εθνικής νομοθεσίας, όπως αυτές ίσχυαν κατά τον κρίσιμο χρόνο, δεν μπορούν να θεωρηθούν ότι δικαιολογούνται κατά την έννοια των άρθρων 43 ή 49 της ΣΕΚ (ήδη άρθρο 49 και 56 της ΣΛΕΕ), εν όψει των κριθέντων με την απόφ. ΔΕΕ στις υποθ. C-186/11 και C-209/11 (βλ., ιδίως, σκ. 32 και 35). Περαιτέρω, ούτε οι περιορισμοί που εισάγονται με τις ήδη ισχύουσες ρυθμίσεις της εθνικής νομοθεσίας μπορούν να θεωρηθούν ότι δικαιολογούνται κατά την έννοια των εν λόγω διατάξεων. Και τούτο εν όψει των εξής, ενδεικτικώς αναφερομένων, στοιχείων: α) διατηρείται η νομική μορφή του Ο.Π.Α.Π. ως ανώνυμης εταιρείας, εισηγμένης μάλιστα στο χρηματιστήριο, γεγονός που συνεπάγεται αναγκαίως, κατά νόμον, την επιδίωξη του μέγιστου κέρδους για τους μετόχους, οι οποίοι, πλέον, εκπροσωπούν κατά 100% ιδιωτικά συμφέροντα, β) το αποκλειστικό δικαίωμα της Ο.Π.Α.Π. Α.Ε. έχει παραταθεί για 10 επιπλέον έτη, γ) οι επιτρεπόμενες στην εταιρεία αυτή δραστηριότητες έχουν διευρυνθεί και επεκταθεί σε παίγνια μη προβλεπόμενα στις πριν τον κρίσιμο χρόνο ισχύουσες ρυθμίσεις, ακόμη δε και στο διαδίκτυο, δ) οι δραστηριότητες της Ο.Π.Α.Π. Α.Ε. έχουν επεκταθεί και εκτός Ελλάδος, ε) το μέγιστο ποσό στοιχηματισμού και κέρδους ισχύει ανά δελτίο και όχι ανά παίκτη (βλ. και σκ. 32 της αποφ. ΔΕΕ στις υποθ. C-186/11 και C-209/11) και στ) η Ο.Π.Α.Π. Α.Ε. ασκεί επεκτατική πολιτική, όπως, βάσει προσκομιζομένων από τις αιτούσες στοιχείων, προκύπτει από την διατήρηση σε πολύ υψηλό επίπεδο του κύκλου εργασιών της, υπό συνθήκες μάλιστα γενικής οικονομικής κρίσεως, και από την πολύ υψηλή θέση της, ως προς την μέση κεφαλαιοποίηση, στην Ελλάδα κατά τα έτη 2011 και 2012 και ως προς τα έσοδα του 2012 και την χρηματιστηριακή της αξία μεταξύ των ομοειδών εταιρειών στην Ευρώπη. Και ναι μεν με τις ρυθμίσεις των νόμων 4002/2011, 4038/2012 και 4141/2013 ενισχύθηκαν οι μηχανισμοί εποπτείας και ελέγχου στον τομέα των τυχερών παιγνίων γενικώς, ιδίως με την μετατροπή της Ε.Ε.Ε.Π. σε ανεξάρτητη διοικητική αρχή και τη συγκρότηση, με απόφαση αυτής, της Τριμελούς Επιτροπής Ελέγχου της Ο.Π.Α.Π. Α.Ε., πλην ούτε με τις ρυθμίσεις αυτές μεταβλήθηκαν ουσιωδώς τα βασικά χαρακτηριστικά της λειτουργίας της, δοθέντος ότι με αυτές δεν διασφαλίζεται η άσκηση δημοσίου ελέγχου, και μάλιστα αυστηρού και αποτελεσματικού, αφού η εν λόγω τριμελής επιτροπή διέπεται από το ιδιωτικό δίκαιο, ευρίσκεται εκτός του δημοσίου τομέα και, κυρίως, τα έξοδα λειτουργίας της καλύπτονται από την ίδια την ελεγχόμενη Ο.Π.Α.Π. Α.Ε. Συνεπώς, ούτε οι ρυθμίσεις αυτές μπορούν, κατά την εν λόγω μειοψηφήσασα γνώμη, να θεωρηθούν πρόσφορες για την επιδίωξη, κατά τρόπο συνεπή και αποτελεσματικό, σύμφωνα με τις απαιτήσεις του δικαίου της Ενωσης και της νομολογίας του ΔΕΕ, των επιδιωκόμενων στόχων της εθνικής πολιτικής στον τομέα των τυχερών παιγνίων, είτε αυτοί συνίστανται στην προσπάθεια μείωσης των τυχερών παιγνίων, είτε στην καταπολέμηση της συναφούς με τα τυχερά παίγνια εγκληματικότητας μέσω της ασκήσεως ελέγχου, ώστε να διασφαλισθεί ότι οι εν λόγω δραστηριότητες ασκούνται μόνο εντός ελεγχόμενων μηχανισμών.

14. Επειδή, ειδικότερα, ως προς το ζήτημα της λυσιτέλειας των υπό κρίση αιτήσεων, οι Σύμβουλοι Γ. Παπαγεωργίου, Β. Αραβαντινός και Ο. Ζύγουρα υποστήριξαν την ακόλουθη γνώμη: Η, απορρέουσα από το άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος (σε συνδυασμό με το άρθρο 50 παρ. 2 και 3 του π.δ. 18/1989) και αναφερόμενη στην δωδέκατη σκέψη, υποχρέωση της Διοικήσεως να εκδώσει, μετά από ακυρωτική απόφαση, διοικητική πράξη επί τη βάσει του ισχύοντος κατά τον χρόνο της ακυρωθείσης πράξεως νομικού και πραγματικού καθεστώτος, αποσκοπεί στην αποτροπή της δυνατότητας της πολιτικής (νομοθετικής και εκτελεστικής) εξουσίας να μη συμμορφώνεται στις ακυρωτικές (δικαστικές) αποφάσεις μεταβάλλοντας, μετά την έκδοση της ακυρωθείσης πράξεως, το νομικό καθεστώς που την διείπε. Τούτο δε, λαμβανομένου ιδιαιτέρως υπ’ όψιν ότι, κατά το άρθρο 6 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η εκτέλεση της δικαστικής αποφάσεως αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο της δίκης, και η διασφάλιση της εκτελέσεως των δικαστικών αποφάσεων, ιδίως δε των ακυρωτικών, αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της έννοιας της «δίκαιης δίκης» (βλ. ΕΔΔΑ απόφαση Hornsby κατά Ελλάδος, 19.3.1997, επί υποθέσεως η οποία αφορούσε σε αίτηση ακυρώσεως κατά σιωπηράς αρνήσεως της Διοικήσεως). Εν όψει τούτων και δεδομένου ότι οι αναφερόμενες στην δωδέκατη σκέψη εξαιρέσεις από την ανωτέρω συνταγματική αρχή (αναδρομικότητα του νέου νόμου, μη ανοχή εφαρμογής εφεξής των παλαιών ρυθμίσεων) είναι στενώς ερμηνευτέες, για την κάμψη της εν λόγω αρχής δεν αρκεί, όταν ο νεώτερος νόμος δεν είναι ρητώς αναδρομικός, η αυτονόητη, ουσιώδης ή μη, διαφοροποίηση των νέων ρυθμίσεων σε σχέση με τις παλαιές, προκειμένου να συναχθεί ότι οι νεώτερες διατάξεις δεν ανέχονται την εφαρμογή εφεξής των παλαιών. Διότι η έκδοση διατάξεων που ρυθμίζουν ένα ζήτημα κατά τρόπο, ουσιωδώς ή μη, διαφορετικό σε σχέση με παλαιότερες διατάξεις αποκλείει μεν εξ ορισμού, αν δεν ορίζεται άλλως (π.χ. με μεταβατικές διατάξεις), την έκδοση, βάσει των παλαιών διατάξεων, νέων διοικητικών πράξεων «εφεξής», δηλαδή για το μέλλον δεν αποκλείει, όμως, αν δεν ορίζεται ρητώς, την έκδοση, βάσει του παλαιού νομοθετικού καθεστώτος, διοικητικών πράξεων προς θεραπείαν των διαπιστωθεισών με ακυρωτική απόφαση παραβάσεων του εν λόγω (παλαιού) νομοθετικού καθεστώτος, ήτοι διοικητικών πράξεων ή ισχύς των οποίων ανατρέχει στον χρόνο εκδόσεως των ακυρωθεισών (άλλωστε, η έκδοση νέων διατάξεων δεν αποκλείει την εφαρμογή «εφεξής» του παλαιού νομοθετικού καθεστώτος, μέσω της διατηρήσεως -αν δεν ορίζεται άλλως- της ισχύος των βάσει του καθεστώτος αυτού εκδοθεισών πράξεων). Επομένως, ανεξαρτήτως α) της κρίσεως ως προς τη συμβατότητα με τις επιταγές του ενωσιακού δικαίου του νέου -μετά τη συντέλεση των προσβαλλομένων παραλείψεων- νομοθετικού καθεστώτος και β) του βαθμού διαφοροποιήσεως αυτού από το παλαιό νομοθετικό καθεστώς, δεν είναι αλυσιτελής η εξέταση των κρινομένων αιτήσεων, δεδομένου ότι το νέο νομοθετικό καθεστώς δεν ορίζεται ρητώς ως αναδρομικό ούτε προβλέπει ότι καταλαμβάνει και περιπτώσεις οι οποίες ανέκυψαν πριν από την θέσπισή του και άγονται εκ νέου ενώπιον της Διοικήσεως μετά από ακυρωτική απόφαση. Εξάλλου, ειδικώς επί ενδίκων βοηθημάτων που έχουν ως αντικείμενο την προστασία δικαιωμάτων που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο, όπως εν προκειμένω, αντίθετη εκδοχή θα συνεπαγόταν δικονομική μεταχείριση αποκλείουσα την διασφάλιση της προστασίας των εν λόγω δικαιωμάτων, αφού η, μετά την επίδικη προσβολή αυτών, μεταβολή της νομοθεσίας θα ήταν αρκετή, χωρίς σχετική ρητή πρόβλεψη, να καταστήσει αλυσιτελή (δηλαδή ανώφελη για τον ασκούντα το ένδικο βοήθημα) την επιδιωχθείσα δικαστική προστασία, τούτο δε κατά παράβαση της υποχρεώσεως σύμφωνης προς το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας και εφαρμογής των εθνικών δικονομικών κανόνων, προκειμένου περί προστασίας δικαιωμάτων προβλεπομένων από το ενωσιακό δίκαιο. Εν όψει τούτου, η ακύρωση των, κατά τις αιτούσες, συντελεσθεισών παραλείψεων είναι λυσιτελής, διότι θα έχει ως συνέπεια την επαναφορά των υποθέσεων στην Διοίκηση και την εξέτασή τους από αυτήν σύμφωνα με το τότε ισχύον νομικό καθεστώς και με όσα, ως προς την συμβατότητα αυτού με το ενωσιακό δίκαιο, έχουν κριθεί με την ως άνω απόφ. ΔΕΕ στις υποθ. C-186/11 και C-209/11.

15. Επειδή, σύμφωνα με όσα έχουν εκτεθεί στις προηγούμενες σκέψεις, πρέπει να απορριφθούν οι υπό κρίση αιτήσεις και να γίνουν δεκτές οι ασκηθείσες παρεμβάσεις.

Δ ι ά τ α ύ τ α

Συνεκδικάζει τις αιτήσεις και τις απορρίπτει. […]