

**Mål C-720/23**

**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler**

**Datum för ingivande:**

23 november 2023

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana  
(Spanien)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

26 september 2023

**Klagande:**

Asociación Española de Fabricantes de Máquinas Recreativas y de Juego (Ase seam)

Asociación de Empresarios de Máquinas Recreativas de la Comunidad Valenciana (Andemar CV)

Asociación Provincial de Empresas Comercializadoras de Empresas de Máquinas Recreativas y de Azar de Alicante (Apromar-Alicante)

Federación Empresarial de Hostelería de Valencia

**Svarande:**

Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat Valenciana

---

**Saken i målet vid den nationella domstolen**

Reglering av spel – Bestämmelser som antagits av en autonom region för att reglera spel – Uppehåll med att bevilja nya licenser eller tillstånd för automater av typ B (spelautomater) under en tid av högst fem år

## Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Artikel 267 FEUF – Begäran om förhandsavgörande rörande tolkning – Huruvida den nationella lagstiftningen är förenlig med artiklarna 26 FEUF, 49 FEUF och 56 FEUF – Lämplighet, nödvändighet och proportionalitet – Förekomst av mindre ingripande åtgärder – Likabehandling – Snedvridning av konkurrensen

## Tolkningsfrågor

1) Ska artiklarna 26, 49 och 56 FEUF tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser som artikel 9 i dekret 97/2021, vilken innebär att det är omöjligt att förnya tillstånd för drift av automater av typ B som beviljats innan lag 1/2021 trädde i kraft, efter dess ikraftträdande, och övergångsbestämmelse 10 i Ley 1/2020, de 11 de julio de la Generalitat Valenciana, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (det valencianska regionstyrets lag 1/2020 av den 11 juli 2020 om reglering av spel och förebyggande av spelberoende i regionen Valencia), i vilken det föreskrivs ett uppehåll på fem år med att bevilja nya licenser eller tillstånd för spelinrättningar och för drift av automater av typ B från och med ikraftträdandet av nämnda lag 1/2020, på grund av att dessa restriktioner är oförenliga med de ovannämnda principerna om näringsfrihet, etableringsfrihet och frihet att utöva verksamhet och att få tillgång till marknaderna?

2) Oberoende av svaret på den föregående frågan, ska artiklarna 26, 49 och 56 FEUF tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser som artikel 9 i dekret 97/2021 och övergångsbestämmelse 10 i lag 1/2020 om reglering av spel och förebyggande av spelberoende i regionen Valencia, eftersom de enbart är till nackdel för den privata sektorn (hotellföretag och liknande där det installeras automater av typ B, och indirekt för dem som tillverkar dessa automater), som åläggs restriktioner när det gäller driften av automaterna, och inte omfattar spel- och vadhållningsinrättningar som drivs i offentlig regi, vilka undantas från dessa bestämmelser på grund av den typ av vadhållning och spel som de gynnar?

Utgör principerna om en enhetlig marknad, likhet, likabehandling och icke-diskriminering mellan olika aktörer inom spelsektorn hinder för dessa bestämmelser i den nationella lagstiftningen? Utgör den beskrivna situationen en fördel som inverkar negativt på och snedvrider konkurrensen inom denna sektor?

## Anförda unionsbestämmelser

FEUF, artiklarna 26, 49, 56, 106.1 och 107.1

## Anförda nationella bestämmelser

*Lag 1/2020*

I Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (det valencianska regionstyrets lag 1/2020 av den 11 juni 2020 om reglering av spel och förebyggande av spelberoende i regionen Valencia ) (nedan kallad lag 1/2020) föreskrivs följande i övergångsbestämmelse 10:

”Under en tid av högst fem år från den tidpunkt då denna lag trädde i kraft, ska inga nya tillstånd beviljas för spelinrättningar eller för drift av spelautomater typ B eller spelautomater med möjlighet till vinst, som är avsedda att installeras i restauranglokaler eller liknande lokaler.

...

Under denna tid ska den behöriga spelmyndigheten samordna en undersökning rörande de befintliga spelinrättningarnas (särskilda spellokaler och spelautomater i restauranglokaler) sociala inverkan och inverkan på folkhälsan. På grundval av resultatet av denna undersökning ska den behöriga spelmyndigheten föreslå begränsningar i regionen Valencia vad gäller antalet och fördelningen av spellokaler och spelautomater av typ B eller spelautomater med möjlighet till vinst för restauranglokaler och liknande, med beaktande av folkhälso- och befolkningskriterier samt socioekonomiska och geografiska kriterier.”

#### *Dekret 97/2021*

Decreto 97/2021, de 16 de julio, del Consell, de medidas urgentes para la aplicación de la Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat Valenciana de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (Consells dekret 97/2021 av den 16 juli 2021 om brådskande åtgärder för tillämpningen av det valencianska regionstyrets lag 1/2020 av den 11 juni 2020 om reglering av spel och förebyggande av spelberoende i regionen Valencia) (nedan kallat det angripna dekretet), är den författning som klagandena har väckt talan mot i förevarande mål.

Artikel 9 i det angripna dekretet har följande lydelse:

”1. Tillstånd för installation av spelautomater av typ B eller spelautomater med möjlighet till vinst i restauranglokaler eller liknande lokaler, får bara beviljas när det aktuella driftstillståndet beviljats eller sökts innan lagen trädde i kraft.”

2. Beträffande de handlingar som avses i artikel 27.2 i de föreskrifter om spelautomater (Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar) som antagits genom Consells dekret 115/2006 av den 28 juli 2006, ska till ansökan om tillstånd för installation bifogas en ansvarsförsäkring om att den lokal där spelautomaten ska installeras inte är en bar eller en kafeteria som är belägen i en skola, en vårdinrättning, en social inrättning, en ungdomsinrättning eller en idrottsanläggning.

3. Ett utbyte av spelautomater, oavsett orsak, mot spelautomater av typ B eller spelautomater med möjlighet till vinst vid inrättningar som avses i första stycket i övergångsbestämmelse 10 i lag 1/2020, ska inte under några omständigheter medföra en förlängning av den tid för vilken tillståndet för drift av automaten som ska bytas ut beviljades. Tillståndet för den spelautomat som byts ut får bara förlängas fram till det datum då giltighetstiden för tillståndet för drift av den utbytta maskinen löper ut.

4. Efter ikraftträdandet av detta dekret får tillstånd inte beviljas för installation, i restauranglokaler och liknande lokaler, av spelautomater av typ B eller spelautomater med möjlighet till vinst som kommer från kasinon, bingohallar, spelhallar eller fartyg som avses i artikel 45.4 i lag 1/2020.”

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet**

- 1 Klagandena i det nationella målet har väckt talan mot det angripna dekretet, vilket offentliggjordes i den autonoma regionens Valencias officiella tidning den 4 augusti 2021. Deras talan gäller i synnerhet artikel 9.

### **Parternas huvudargument**

- 2 Klagandena har gjort gällande att syftet när det gäller spelautomater av typ B är att de tillstånd som beviljats före ikraftträdandet av lag 1/2020 ska upphöra i takt med att tillståndens giltighetstider löper ut. Detta berör spelautomater i restauranglokaler och indirekt tillverkarna av sådana automater. Det rör sig om en fullständig blockering av tillgången till spelverksamhet i den autonoma regionen Valencia, vilket strider mot artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF.
- 3 Motparten har gjort gällande att det angripna dekretet iakttar de ovannämnda bestämmelserna i FEUF.

### **Kortfattad redogörelse för skälen till att begära förhandsavgörande**

- 4 EU-domstolen har fastställt gränser för medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa målen och verktygen för deras spelpolitik, genom att kräva att de restriktioner som de nationella myndigheterna inför ska uppfylla följande krav:
  - a) De ska under alla förhållanden tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.
  - b) De ska vara överensstämmande med och ägnade att säkerställa att de mål som de nationella myndigheterna har angett uppnås.
  - c) De ska vara proportionerliga och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eller de mål som ligger till grund för införandet av restriktionerna.

- d) De nationella myndigheterna får inte handla godtyckligt och de är i synnerhet underkastade en skyldighet att lämna insyn, med vissa undantag.
- 5 Vad beträffar förbudet mot diskriminering ska det påpekas att förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet är ett unionsvärde och en grundläggande princip i unionsrätten. Det är förklaringen till att domstolen mycket tydligt har slagit fast att eventuella restriktioner som medlemsstaterna inför inte får vara diskriminerande på grund av nationalitet och att de bara anses vara berättigade om de tillämpas på samma sätt på alla aktörer oavsett i vilken medlemsstat de är etablerade. Domstolen har i vissa mål rörande beskattning av spel funnit att den nationella lagstiftningen är oförenlig med unionsrätten. I sin dom av den 13 november 2003, Lindman (C-42/02, EU:C:2003:613) slog domstolen fast att den finländska skattelagstiftning som innebar att vinster från lotterier som anordnats i Finland var skattefria, samtidigt som vinster från lotterier som anordnats i andra stater, närmare bestämt Sverige, var skattepliktiga, var diskriminerande.
- 6 Ännu viktigare är den problematik som aktualiserades i domen av den 9 september 2010, Engelmänn (C-64/08, EU:C:2010:506), i vilken domstolen prövade huruvida den österrikiska lagstiftning som krävde att tillståndshavare som drev kasinon skulle ha den rättsliga formen av aktiebolag och ha sitt säte i Österrike var förenlig med unionsrätten. Domstolen fann att det sistnämnda kravet begränsade etableringsfriheten i den mening som avses i artikel 49 FEUF och att det diskriminerade aktörer som har sitt säte i andra medlemsstater.
- 7 Vad beträffar frågan huruvida restriktionerna är ägnade att säkerställa att de spelpolitiska målen uppnås, omfattar medlemsstaternas möjlighet att fastställa målen för sin nationella spelpolitik även en möjlighet att fastställa de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå de eftersträlvade målen. Medlemsstaterna har därför ett visst utrymme för skönsässig bedömning, men detta utrymme är inte obegränsat. Kravet på lämplighet innebär att de nationella bestämmelser som föreskriver restriktiva åtgärder eller hinder på den inre marknaden ska överensstämma med de eftersträlvade målen och att de kan motiveras mot bakgrund av det mål som ligger till grund för restriktionen i fråga. Generellt sett är en nationell lagstiftning endast ägnad att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet, om den på allvar svarar mot önskan att uppnå detta på ett sammanhängande och systematiskt sätt.
- 8 EU-domstolen har slagit fast att det ankommer på de nationella domstolarna att pröva huruvida den nationella lagstiftningen är överensstämmande och sammanhängande och huruvida åtgärderna är ägnade att säkerställa att de mål av allmänt intresse som föranlett dem uppnås. Denna prövning ska ske med tillämpning av en logik som för det första innebär att de mål som de nationella myndigheterna i den aktuella medlemsstaten eftersträlvat beaktas i sin helhet, och för det andra att de restriktioner som den nationella lagstiftningen föreskriver prövas var och en för sig, för att avgöra huruvida de är ägnade att säkerställa att de åberopade målen uppnås.

- 9 Domstolen brukar vanligtvis komma fram till att de åtgärder som de nationella myndigheterna har vidtagit är överensstämmande. Den har emellertid i vissa fall öppet ifrågasatt huruvida de införda restriktionerna är sammanhängande, exempelvis i dom av den 6 november 2003, Gambelli m.fl. (C-243/01, EU:C:2003:597), i vilken den slog fast att ”i den mån myndigheterna i en medlemsstat lockar och uppmuntrar konsumenter att delta i lotterier, hasardspel eller vadhållning i syfte att stärka statskassan, kan myndigheterna i denna medlemsstat inte åberopa att hänsyn till den allmänna samhällsordningen gör det nödvändigt att begränsa spelmöjligheterna för att motivera de åtgärder som domstolen i det nationella målet har tagit ställning till”. Den fann även att det beslut som de italienska myndigheterna hade fattat att automatiskt, utan anbudsförfarande, förnya de koncessioner som krävdes för att organisera och bedriva vadhållning avseende hästkapploppningar, inte överensstämde med målet att förhindra bedrägerier.
- 10 I sin dom av den 8 september 2010, Stoß m.fl. (C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, EU:C:2010:504) ifrågasatte domstolen om de statliga monopol för sportvadhållning som delstaterna Hessen och Baden-Württemberg hade instiftat, var förenliga med målet att motverka att allmänheten lockas till överdrivna spelutgifter och att bekämpa spelberoende. EU-domstolen instämde med de hänskjutande domstolarnas resonemang, vilka hade ifrågasatt om detta monopol var förenligt med målen för den lagstiftning som låg till grund för det.
- 11 En utmärkt illustration utgör resonemanget i dom av den 3 juni 2010, Ladbrokes Betting & Gaming och Ladbrokes International (C-258/08, EU:C:2010:308), i vilken domstolen prövade huruvida den lagstiftning som föreskrev en ensamrätt för en enda aktör att anordna och göra reklam för hasardspel var förenlig med unionsrätten. I det målet hyste Nederländernas högsta domstol vissa tvivel om huruvida en lagstiftning som, trots att den syftade till att skydda konsumenterna och att begränsa beroendet av hasardspel och bekämpa bedrägeri, medgav att innehavarna av exklusiva tillstånd erbjöd nya spel och gjorde reklam för dem, var sammanhängande och systematisk. EU-domstolen fann att den omständigheten att det finns två samtidigt syften (att skydda konsumenter och att förebygga bedrägeri och kriminalitet på hasardspelsområdet) kräver att det görs en korrekt intresseavvägning mellan dem. Såsom den tidigare hade slagit fast i sin dom av den 6 mars 2007, Placanica (C-338/04, C-359/04 och C-360/04, EU:C:2007:133), är en kontrollerad expansiv politik som i själva verket syftar till att styra spelverksamheten så att den sker i lagliga kretsar i överensstämmelse med målet att förebygga bedrägeri och kriminalitet.
- 12 De lagliga aktörerna måste därför utgöra ett trovärdigt, men samtidigt attraktivt, alternativ till dold spelverksamhet och de måste kunna tillhandahålla ett omfattande spelsortiment och få göra reklam i viss omfattning och använda ny distributionsteknik. Denna kontrollerade expansiva hasardspelspolitik är emellertid knappast förenlig med målet att skydda konsumenterna mot spelmissbruk, vilket innebär att den politiken endast kan anses vara förenlig om den olagliga verksamheten är omfattande och om de åtgärder som vidtas syftar till

att styra konsumenternas spelverksamhet så att den sker i lagliga kretsar och inte till att öka intäkterna från lagliga hasardspel, vilket bara utgör en positiv bieffekt.

- 13 Vad beträffar proportionaliteten är den tillämplig på innehållet i och gränserna för de grundläggande rättigheterna. Denna dimension som gräns för statliga ingripanden innebär att proportionalitetsprincipen består av följande delar:
- a) Lämpligheten, som innebär att de åtgärder som staten vidtar ska vara ägnade att uppnå det eftersträvade målet.
  - b) Nödvändigheten, som innebär att det inte får finnas andra åtgärder som är mindre ingripande för att uppnå det eftersträvade målet och att det minst ingripande alternativet ska användas om det finns flera olika att välja på.
  - c) Proportionaliteten i egentlig mening, som innebär att de fördelar som åtgärden medför för allmänintresset under alla förhållanden ska vara större än de negativa konsekvenser den medför för andra rättigheter.
- 14 EU-domstolen har i sin praxis rörande hasardspel betonat att frågan huruvida de bestämmelser som en medlemsstat har antagit är nödvändiga och proportionerliga endast ska bedömas med hänsyn till de ändamål som de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten eftersträvar och den skyddsnivå som de avser att säkerställa. Det innebär att domstolen anser att proportionalitetskriteriet inte kräver att en inskränkande bestämmelse överensstämmer med en uppfattning som delas av samtliga medlemsstater, vad avser det sätt på vilket det aktuella legitima intresset ska skyddas.
- 15 Det är därför synnerligen komplicerat att dra allmänna slutsatser med avseende på proportionaliteten hos enskilda restriktioner som medlemsstaterna har infört, eftersom det här är nödvändigt att se till varje enskilt fall, och domstolen har erinrat om att det är domstolarna i den berörda medlemsstaten som ska bedöma proportionaliteten.
- 16 Till att börja med valde EU-domstolen att inte göra någon ingående bedömning av proportionaliteten hos enskilda åtgärder och den avstod från att avge uttryckliga omdömen rörande detta. I sin dom av den 24 mars 1994, Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119) ansåg domstolen inte att det lotterimonopol som hade föreskrivits i den brittiska lagstiftningen var oproportionerligt. I och med domen i målet Gambelli, och framför allt domen i målet Placancia, började domstolen emellertid att göra en mer ingående och systematisk bedömning av denna fråga och den har i vissa fall ifrågasatt proportionaliteten hos vissa bestämmelser som medlemsstaterna har antagit. I domen i målet Placancia ansåg domstolen att kravet på ett polistillstånd fullt ut stod i proportion till det eftersträvade målet (att förhindra att aktörerna blir inblandade i bedräglig eller brottslig verksamhet). I såväl domen i målet Placancia som domen i målet Gambelli kom den emellertid fram till att förbudet för kapitalassociationer noterade på reglerade marknader i andra medlemsstater att inneha koncession för sportvadhållning var oproportionerligt, eftersom den åtgärden gick utöver vad som var nödvändigt för

att uppnå målsättningen att förhindra att spelaktörerna blir inblandade i bedräglig eller brottslig verksamhet. Domstolen påpekade särskilt att det fanns andra medel som var mindre ingripande.

- 17 Denna ökade beslutsamhet från EU-domstolens sida när det gäller att bedöma proportionaliteten hos de restriktioner som införts genom de nationella bestämmelserna om hasardspel, har gjort att den i senare domar har ifrågasatt huruvida detta villkor är uppfyllt. I sin dom av den 13 september 2007, kommissionen/Italien (C-260/04, EU:C:2007:508) fann domstolen att de italienska myndigheternas förnyelse av koncessioner för vadshållning på hästar utan någon inbjudan till anbudsgivning var oproportionerlig.
- 18 Detta mer djupgående och heltäckande tillvägagångssätt har inte hindrat domstolen från att slå fast att andra restriktioner som de nationella myndigheterna har infört på detta område har varit proportionerliga. Här kan till exempel nämnas det stöd som det nederländska systemet med exklusiva tillstånd för att anordna vadslagningar på sportområdet fick i domen av den 3 juni 2010, Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307), i vilken domstolen framhöll att beslutet att bevilja en enda aktör tillstånd inte bara förenklar kontrollen, utan även förhindrar en ökad konkurrens som kan leda till ett förstärkt spelberoende.
- 19 Avslutningsvis är det i det här sammanhanget intressant att nämna de riktlinjer och anvisningar som riktas till de nationella myndigheterna i domen Stoß, beträffande det monopol för vadslagningar på sportområdet som flera tyska delstater har instiftat. Domstolen påpekade där för det första att instiftandet av ett monopol inte kräver att delstatens myndigheter visar att de innan monopolet i fråga instiftades hade utrett frågan om åtgärdens proportionalitet. Den slog vidare fast att ett system med tillstånd för en enda aktör (monopol eller ensamrätter) gör det lättare att kontrollera utbudet av hasardspel och att försäkra sig om effektiviteten än system där privata aktörer bedriver verksamhet i konkurrens. Trots fördelarna med denna regleringsmodell erinrar domstolen om att instiftandet av ett monopol är en synnerligen ingripande åtgärd, som endast kan vara motiverad om monopolet införs för att säkerställa ett särskilt starkt konsumentskydd. Följaktligen betonar domstolen att denna åtgärd måste åtföljas av ett regelverk som garanterar att monopolinnehavaren kan sträva mot det målet genom ett utbud som är kvantitativt begränsat och kvalitativt utformat i förhållande till nämnda mål och som strikt kontrolleras av behöriga myndigheter.
- 20 För att i förevarande mål kunna bedöma huruvida det angripna dekretet är förenligt med unionsrätten, behöver följande faktorer beaktas: a) Proportionalitetsprincipen, med avseende på åtgärdernas lämplighet, samstämmighet och nödvändighet och deras icke-diskriminerande karaktär. b) Principerna om näringsfrihet, etableringsfrihet och tillträde till marknaden samt friheten att utöva verksamhet. c) Principen om en enhetlig marknad och om likabehandling oavsett om den ekonomiska aktören är offentlig eller privat, samt förbudet mot alla slags fördelar som snedvrider konkurrensen och gynnar den offentliga sektorn. d) I anslutning till förbudet mot diskriminering, förbudet mot



fördelar som snedvrider konkurrensen eller som innebär dolda former av statligt monopol.

- 21 Uppehållet i fem år, från och med ikraftträdandet av den ovannämnda lagen, med att bevilja nya tillstånd för att driva spelautomater av typ B förefaller åsidosätta dessa principer och krav, eftersom ett så långt uppehåll innebär ett slags avlägsnande av en rättighet som utgörs av ett utövande av en laglig verksamhet.
- 22 Detta uppehåll innebär att gällande tillstånd för drift inte förnyas och att det sker en dold minskning av antalet tillstånd, vilket följaktligen medför att spelautomaterna i restauranglokaler så småningom helt kommer att försvinna. Det innebär utan tvekan ett förnekande av möjligheten att bedriva en laglig verksamhet som har samband med den fria etableringsrätten för företag och den fria marknaden, eftersom det gör det omöjligt att driva spelautomater, vilka av godtyckliga skäl kommer att försvinna, trots att de är lagliga. Detta är oförenligt med proportionalitetsprincipen och med de rättigheter som stadfästs i artiklarna 26 FEUF, 49 FEUF och 56 FEUF.
- 23 Vad avslutningsvis beträffar frågan om likabehandling och de införda restriktionernas samstämmighet, slog EU-domstolen i målet Gambelli fast att ”i den mån myndigheterna i en medlemsstat lockar och uppmuntrar konsumenter att delta i lotterier, hasardspel eller vadhållning i syfte att stärka statskassan, kan myndigheterna i denna medlemsstat inte åberopa att hänsyn till allmän ordning gör det nödvändigt att begränsa spelmöjligheterna, för att motivera de åtgärder som domstolen i det nationella målet har att ta ställning till”.
- 24 Det kan tolkas så att dessa riktlinjer, vilka innebär ett förbud mot alla typer av diskriminering, inte säkerställs i förevarande mål, eftersom det bara föreskrivs restriktioner för verksamhet som bedrivs vid privatägda spelinrättningar och inte för verksamhet som bedrivs vid inrättningar i offentlig regi (statliga lotterier, tips och vadslagningar på sportområdet, ONCE ...). Det förefaller som att den här typen av restriktioner, som enbart gäller för verksamhet som bedrivs vid privatägda inrättningar, medför en snedvridning av konkurrensen och en utveckling i riktning mot ett statligt spelmonopol. Denna situation påverkar även den fria rörligheten för kapital och för varor inom hela unionens territorium, till följd av de begränsningar som införs i Spanien på detta område.