

Υπόθεση C-720/23

Σύνοψη αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 98, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου

Ημερομηνία υποβολής:

23 Νοεμβρίου 2023

Αιτούν δικαστήριο:

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
(Ισπανία)

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

26 Σεπτεμβρίου 2023

Προσφεύγουσες:

Asociación Española de Fabricantes de Máquinas Recreativas y de Juego (Aseseam)

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

Καθής:

Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat Valenciana

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Ρύθμιση τυχηρών παιχνιδιών – Νομοθεσία θεσπισθείσα από αυτόνομη κοινότητα για τη ρύθμιση των τυχηρών παιχνιδιών – Αναστολή χορηγήσεως νέων αδειών ή πιστοποιήσεων παιχνιομηχανημάτων τύπου Β (παιγνιομηχανήματα με κερματοδέκτη) για μέγιστη περίοδο πέντε ετών

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής απόφασεως

Άρθρο 267 ΣΛΕΕ – Αίτηση προδικαστικής απόφασεως ως προς την ερμηνεία – Συμβατότητα εθνικών κανόνων με τα άρθρα 26, 49 και 56 ΣΛΕΕ – Καταλληλότητα, αναγκαιότητα και αναλογικότητα – Ύπαρξη ηπιότερων περιοριστικών μέτρων – Ίση μεταχείριση – Νόθευση ανταγωνισμού

Προδικαστικά ερωτήματα

1) Έχουν τα άρθρα 26, 49 και 56 ΣΛΕΕ, την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση όπως η προβλεπόμενη στο άρθρο 9 του διατάγματος 97/2021, στο βαθμό που, μετά την έναρξη ισχύος της, καθιστά αδύνατη την ανανέωση των αδειών λειτουργίας παιγνιομηχανημάτων τύπου Β που εκδόθηκαν πριν την έναρξη ισχύος του νόμου 1/2021, καθώς και η προβλεπόμενη στη δέκατη μεταβατική διάταξη του νόμου 1/2020, της 11ης Ιουλίου 2021, της Generalitat Valenciana, για τη ρύθμιση των τυχηρών παιγνίων και την πρόληψη της εξάρτησης από τα τυχηρά παίγνια στην αυτόνομη κοινότητα της Βαλένθια, η οποία θεσπίζει αναστολή χορηγήσεως νέων αδειών ή πιστοποιήσεων για τα καταστήματα τυχηρών παιγνίων καθώς και αναστολή χορηγήσεως αδειών λειτουργίας παιγνιομηχανημάτων τύπου Β για διάστημα πέντε ετών από την έναρξη ισχύος του νόμου 1/2020, καθόσον οι περιορισμοί αυτοί είναι ασυμβίβαστοι με τις αρχές της επιχειρηματικής ελευθερίας και ελευθερίας εγκαταστάσεως καθώς και της ελεύθερης άσκησης δραστηριοτήτων και προσβάσεως στις αγορές;

2) Ανεξάρτητα από την απάντηση στο ανωτέρω ερώτημα, έχουν τα άρθρα 26, 49 και 56 ΣΛΕΕ, την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνικές ρυθμίσεις όπως οι προβλεπόμενες στο άρθρο 9 του διατάγματος 97/2021 και στη δέκατη μεταβατική διάταξη του νόμου 1/2020, για τη ρύθμιση των τυχηρών παιγνίων και την πρόληψη της εξάρτησης από τα τυχηρά παίγνια στην αυτόνομη κοινότητα της Βαλένθια, κατά το μέτρο που επηρεάζουν δυσμενώς μόνον τον ιδιωτικό τομέα (ξενοδοχειακές επιχειρήσεις, επιχειρήσεις εστίασης και παρόμοιες επιχειρήσεις στις οποίες είναι τοποθετημένα τα εν λόγω παιγνιομηχανήματα τύπου Β και εμμέσως τους κατασκευαστές τους), στα οποία επιβάλλονται περιορισμοί ως προς τη λειτουργία τους, χωρίς ωστόσο να επηρεάζουν τα δημόσια καταστήματα τυχηρών παιγνίων και στοιχημάτων, τα οποία εξαιρούνται από τους εν λόγω περιορισμούς λόγω του είδους των στοιχημάτων και παιγνίων που διενεργούν;

Αντιτίθενται οι αρχές της ενότητας της αγοράς, της ισότητας και της ομοιόμορφης μεταχειρίσεως καθώς και της απαγορεύσεως των διακρίσεων μεταξύ των φορέων που δραστηριοποιούνται στον τομέα των τυχηρών παιγνίων στις προαναφερόμενες διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας; Συνιστά η προπεριγραφείσα κατάσταση ευνοϊκή μεταχείριση που επηρεάζει αρνητικά και νοθεύει τον ανταγωνισμό στον τομέα αυτό;

Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

ΣΛΕΕ, άρθρα 26, 49, 56, 106, παράγραφος 1, και 107, παράγραφος 1.

Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου

Νόμος 1/2020

Ο νόμος 1/2020, της 11ης Ιουνίου 2020, της Generalitat, για τη ρύθμιση των τυχηρών παιγνίων και την πρόληψη της εξάρτησης από τυχηρά παίγνια στην αυτόνομη κοινότητα της Βαλένθια (στο εξής: νόμος 1/2020) προβλέπει στη δέκατη μεταβατική διάταξη τα εξής:

«Για μέγιστο χρονικό διάστημα 5 ετών από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, θεσπίζεται αναστολή χορηγήσεως νέων αδειών λειτουργίας καταστημάτων τυχηρών παιγνίων και νέων αδειών λειτουργίας παιγνιομηχανημάτων τύπου Β ή παιγνιομηχανημάτων με έπαθλα, τα οποία προορίζονται για χρήση σε ξενοδοχειακές εγκαταστάσεις, εγκαταστάσεις εστίασης και παρόμοιες εγκαταστάσεις.

[...]

Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, το αρμόδιο για τα τυχηρά παίγνια περιφερειακό υπουργείο αναλαμβάνει το συντονισμό για τη διενέργεια μελέτης που θα αναλύει τις κοινωνικές και υγειονομικές επιπτώσεις από τις υφιστάμενες εγκαταστάσεις τυχηρών παιγνίων (ειδικές αίθουσες τυχηρών παιγνίων και παιγνιομηχανημάτων σε ξενοδοχειακές εγκαταστάσεις και εγκαταστάσεις εστίασης). Με βάση τα αποτελέσματα της μελέτης αυτής, το αρμόδιο για τα τυχηρά παίγνια περιφερειακό υπουργείο της Βαλένθια εισηγείται τη θέσπιση περιορισμών στην επικράτεια της Βαλένθια όσον αφορά τον επιτρεπόμενο αριθμό και την κατανομή των καταστημάτων τυχηρών παιγνίων και παιγνιομηχανημάτων τύπου Β ή παιγνιομηχανημάτων με έπαθλα για ξενοδοχειακές εγκαταστάσεις, εγκαταστάσεις εστίασης ή παρόμοιες εγκαταστάσεις, λαμβάνοντας υπόψη υγειονομικά, πληθυσμιακά, κοινωνικοοικονομικά και γεωγραφικά κριτήρια

Διάταγμα 97/2021

Το διάταγμα 97/2021, της 16ης Ιουλίου 2021, του Consell, σχετικά με επείγοντα μέτρα για την εφαρμογή του νόμου 1/2020, της 11ης Ιουνίου 2020, της Generalitat Valenciana για τη ρύθμιση των τυχηρών παιγνίων και την πρόληψη της εξάρτησης από τυχηρά παίγνια στην αυτόνομη κοινότητα της Βαλένθια (στο εξής: προσβαλλόμενο διάταγμα), αποτελεί την κανονιστική ρύθμιση κατά της οποίας οι προσφεύγοντες άσκησαν την παρούσα προσφυγή.

Το άρθρο 9 του εν λόγω διατάγματος προβλέπει τα εξής:

«1. Η τοποθέτηση παιγνιομηχανημάτων τύπου Β ή παιγνιομηχανημάτων με έπαθλο μπορεί να επιτραπεί σε ξενοδοχειακές εγκαταστάσεις, εγκαταστάσεις εστίασης ή παρόμοιες εγκαταστάσεις μόνο εφόσον η αντίστοιχη άδεια λειτουργίας έχει ληφθεί ή ζητηθεί πριν από την έναρξη ισχύος του νόμου.

2. Μεταξύ των εγγράφων που κατατίθενται με την υποβολή της αιτήσεως χορηγήσεως άδειας εγκαταστάσεως κατά το άρθρο 27, παράγραφος 2, του Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar (κανονισμού για τα μηχανήματα ψυχαγωγίας και τυχηρών παιγνίων), ο οποίος εγκρίθηκε με το διάταγμα 115/2006, της 28ης Ιουλίου 2006, του Consell, περιλαμβάνεται υπεύθυνη δήλωση στην οποία δηλώνεται ότι οι χώροι στους οποίους πρόκειται να εγκατασταθεί το μηχάνημα δεν έχουν τη μορφή μπαρ ή καφετέριας που βρίσκεται εντός εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, ιδρυμάτων υγειονομικής περίθαλψης, κοινωνικών κέντρων ή κέντρων νεότητας και αθλητικών χώρων.

3. Η αντικατάσταση, για οποιονδήποτε λόγο, μηχανημάτων ψυχαγωγίας και τυχηρών παιγνίων, παιγνιομηχανημάτων τύπου Β ή παιγνιομηχανημάτων με έπαθλο στα καταστήματα που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο της δέκατης μεταβατικής διατάξεως του νόμου 1/2020 δεν συνεπάγεται, σε καμία περίπτωση, την παράταση της περιόδου για την οποία χορηγήθηκε η άδεια λειτουργίας του προς αντικατάσταση μηχανήματος. Η άδεια λειτουργίας του μηχανήματος που αντικαθιστά έτερο μηχάνημα μπορεί να παραταθεί μόνον μέχρι την ημερομηνία λήξεως της ισχύος της άδειας λειτουργίας του προς αντικατάσταση μηχανήματος.

4. Μετά την έναρξη ισχύος του παρόντος διατάγματος δεν χορηγείται άδεια εγκαταστάσεως, σε χώρους ξενοδοχείων και εστίασης καθώς και σε παρόμοιους χώρους, παιγνιομηχανημάτων τύπου Β ή παιγνιομηχανημάτων με έπαθλο, τα οποία προέρχονται από καζίνο, αίθουσες bingo, αίθουσες τυχηρών παιγνίων ή πλοία που αναφέρονται στο άρθρο 45, παράγραφος 4, του νόμου 1/2020».

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

- 1 Οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης άσκησαν προσφυγή κατά του προσβαλλόμενου διατάγματος, το οποίο δημοσιεύθηκε στην επίσημη εφημερίδα της Generalitat Valenciana της 4ης Αυγούστου 2021. Ειδικότερα, προσβάλλουν το άρθρο 9 αυτού.

Κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 2 Οι προσφεύγοντες ισχυρίζονται ότι όσον αφορά τα παιγνιομηχανήματα τύπου Β επιδιώκεται η ανάκληση των αδειών λειτουργίας που ελήφθησαν πριν την έναρξη ισχύος του νόμου 1/2020, καθώς λήγουν οι περίοδοι ισχύος τους. Τούτο έχει επιπτώσεις στα μηχανήματα τυχηρών παιγνίων που είναι εγκατεστημένα σε χώρους ξενοδοχείων και εστίασης και, εμμέσως, έχει επιπτώσεις στους κατασκευαστές των μηχανημάτων. Πρόκειται για πλήρη αποκλεισμό της

πρόσβασης σε δραστηριότητες τυχηρών παιγνίων στην κοινότητα της Βαλένθια, κατά παράβαση των άρθρων 49 και 56 ΣΛΕΕ.

- 3 Η καθής υποστηρίζει ότι το προσβαλλόμενο διάταγμα είναι σύμφωνο με τις προαναφερθείσες διατάξεις της ΣΛΕΕ.

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της αποφάσεως περί παραπομπής

- 4 Το Δικαστήριο έχει θέσει όρια στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών να καθορίζουν τους στόχους και τα μέσα της πολιτικής τους για τα τυχηρά παίγνια, απαιτώντας από τις εθνικές αρχές να πληρούν τις ακόλουθες προϋποθέσεις κατά τη θέσπιση περιορισμών:

α) Σε κάθε περίπτωση, οι περιορισμοί πρέπει να εφαρμόζονται χωρίς διακρίσεις.

β) Πρέπει να είναι συνεκτικοί και κατάλληλοι ώστε να εξασφαλίζουν την επίτευξη των στόχων που επικαλούνται οι εθνικές αρχές.

γ) Πρέπει να είναι αναλογικοί και να μην υπερβαίνουν τα αναγκαία όρια για την επίτευξη του στόχου ή των στόχων στους οποίους εδράζεται η θέσπισή τους.

δ) Οι εθνικές αρχές δεν μπορούν να ενεργούν αυθαίρετα και υπόκεινται, ιδίως, σε υποχρέωση διαφάνειας με ορισμένες εξαιρέσεις.

- 5 Όσον αφορά την απαγόρευση των διακρίσεων, πρέπει να υπογραμμισθεί ότι η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας αποτελεί αξία της Ένωσης και θεμελιώδη αρχή του δικαίου της Ένωσης. Τούτο εξηγεί τον λόγο για τον οποίον το Δικαστήριο ήταν ιδιαίτερα αυστηρό απαιτώντας να μην γίνονται διακρίσεις λόγω ιθαγένειας κατά την επιβολή περιορισμών από τα κράτη, και να θεωρούνται νόμιμοι μόνον όσοι περιορισμοί επηρεάζουν αδιακρίτως τους ενδιαφερόμενους που είναι εγκατεστημένοι σε οποιοδήποτε κράτος μέλος. Εν προκειμένω, το Δικαστήριο διαπίστωσε το ασυμβίβαστο της κρατικής νομοθεσίας με το δίκαιο της Ένωσης σε ορισμένες υποθέσεις σχετικά με τη φορολογική μεταχείριση δραστηριοτήτων που αφορούν τυχηρά παίγνια. Έτσι, με την απόφασή του της 13ης Νοεμβρίου 2003 Lindman (C-42/02, EU:C:2003:613), το Δικαστήριο έκρινε ότι η φινλανδική φορολογική νομοθεσία, η οποία προέβλεπε τη φορολογική απαλλαγή των κερδών λαχειοφόρων αγορών που διοργανώνονται στη Φινλανδία, καθιερώνοντας ταυτόχρονα τη φορολόγηση των κερδών που αποκτήθηκαν σε άλλα κράτη, και συγκεκριμένα στη Σουηδία, συνιστά διακριτική μεταχείριση.

- 6 Ακόμη πιο σημαντικό είναι το ζήτημα που τέθηκε με την απόφαση της 9ης Σεπτεμβρίου 2010, Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506), στο πλαίσιο της οποίας εξετάστηκε η συμβατότητα με το δίκαιο της Ένωσης της αυστριακής νομοθεσίας που επέβαλλε στους κατόχους αδειών λειτουργίας καζίνο να λαμβάνουν τη νομική μορφή της ανώνυμης εταιρείας και τους υποχρέωνε να διατηρούν την καταστατική τους έδρα στην Αυστρία. Το Δικαστήριο διαπίστωσε

ότι η τελευταία αυτή υποχρέωση περιορίζει την ελευθερία εγκαταστάσεως κατά την έννοια του άρθρου 49 ΣΛΕΕ και εισήγαγε διακρίσεις εις βάρος των επιχειρήσεων που είναι εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη.

- 7 Όσον αφορά την εναρμόνιση των περιορισμών με τους στόχους της ακολουθούμενης πολιτικής για τα τυχηρά παίγνια, η εξουσία που παρέχεται στα κράτη μέλη για τον καθορισμό των στόχων της εθνικής τους πολιτικής όσον αφορά τα τυχηρά παίγνια περιλαμβάνει επίσης τον καθορισμό των αναγκαίων μέτρων για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου. Κατά τον τρόπο αυτό, τα κράτη διαθέτουν μία ευρεία, αλλά όχι απεριόριστη, διακριτική ευχέρεια. Σύμφωνα με το κριτήριο της καταλληλότητας, η εθνική νομοθεσία που θεσπίζει περιοριστικά μέτρα ή φραγμούς στην εσωτερική αγορά πρέπει να συνάδει με τον επιδιωκόμενο σκοπό και να μπορεί να δικαιολογηθεί υπό το πρίσμα του στόχου που υπαγορεύει τον εν λόγω περιορισμό. Κατά γενικό κανόνα, μια εθνική νομοθεσία είναι κατάλληλη να διασφαλίσει την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου μόνον εφόσον επιδιώκει πράγματι την επίτευξή του με συνέπεια και συστηματικότητα.
- 8 Το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι εναπόκειται στους εθνικούς δικαστές να αξιολογούν τη συνοχή και τη συνέπεια των εθνικών κανόνων και έχει επισημάνει ότι οφείλουν να εξετάζουν κατά πόσον τα θεσπιζόμενα μέτρα είναι κατάλληλα για την επίτευξη των στόχων γενικού συμφέροντος που τα υπαγορεύουν. Προς τον σκοπό αυτό, η εν λόγω αξιολόγηση πρέπει να γίνεται σύμφωνα με μια λογική η οποία απαιτεί, αφενός, να εξετάζονται σφαιρικά ή στο σύνολό τους οι στόχοι που επιδιώκουν οι εθνικές αρχές του οικείου κράτους μέλους και, αφετέρου, να εξετάζεται χωριστά κάθε ένας από τους περιορισμούς που επιβάλλει η εθνική νομοθεσία προκειμένου να διαπιστωθεί αν είναι κατάλληλος να εξασφαλίσει την επίτευξη των προβαλλόμενων στόχων.
- 9 Το Δικαστήριο τείνει γενικά να θεωρεί ότι τα μέτρα που θεσπίζουν οι εθνικές αρχές είναι συνεκτικά. Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις, αμφισβήτησε ανοιχτά τη συνεκτικότητα των επιβαλλόμενων περιορισμών, όπως στην απόφαση της 6ης Νοεμβρίου 2003, Gambelli κ.λπ (C-243/01, EU:C:2003:597), στην οποία έκρινε ότι, «στο μέτρο [...] που οι αρχές κράτους μέλους ενισχύουν και ενθαρρύνουν τους καταναλωτές να μετέχουν σε λαχειοφόρες αγορές, σε τυχηρά παίγνια και σε παίγνια στοιχημάτων με σκοπό την άντληση οφέλους για το δημόσιο ταμείο, οι αρχές του εν λόγω κράτους δεν μπορούν να επικαλούνται τη δημόσια κοινωνική τάξη, την απαιτούσα τη μείωση των προσφερομένων παιγνίων, προς δικαιολόγηση μέτρων όπως αυτά για τα οποία πρόκειται στην κύρια δίκη». Έκρινε επίσης ότι η απόφαση των ιταλικών αρχών να ανανεώσουν αυτομάτως, χωρίς διαγωνισμό, τις απαιτούμενες άδειες για τη διαχείριση και διεξαγωγή υποδρομιακών στοιχημάτων, δεν ανταποκρίνεται στον στόχο της αποτροπής δόλιων ή εγκληματικών δραστηριοτήτων εκ μέρους των φορέων διεξαγωγής τυχηρών παιγνίων.
- 10 Με την απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2010, Stoß κ.λπ. (C-316/07, C-358/07 έως C-360/07, C-409/07 και C-410/07, EU:C:2010:504), το Δικαστήριο αμφισβήτησε

τη συνεκτικότητα των κρατικών μονοπωλίων στον τομέα των αθλητικών στοιχημάτων που θέσπισε το ομόσπονδο κράτος της Έσσης και της Βάδης-Βυρτεμβέργης προς τον σκοπό αποτροπής της ενθαρρύνσεως υποβολής σε υπερβολικά υψηλές δαπάνες για παίγνια και της καταστολής της εξαρτήσεως από αυτά. Εν προκειμένω, συμφώνησε με την άποψη των αιτούντων την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως δικαστηρίων, τα οποία αμφισβήτησαν κατά πόσον ένα τέτοιο μονοπώλιο συνάδει με τους στόχους της νομοθεσίας που το προστατεύει.

- 11 Το σκεπτικό της αποφάσεως της 3ης Ιουνίου 2010, *Ladbrokes Betting & Gaming και Ladbrokes International* (C-258/08, EU:C:2010:308), η οποία αναλύει τη συμβατότητα με το δίκαιο της Ένωσης της ολλανδικής νομοθεσίας που καθιερώνει καθεστώς αποκλειστικότητας για τη διοργάνωση ή την προώθηση τυχηρών παιγνίων υπέρ ενός μόνο φορέα, είναι ιδιαίτερα διαφωτιστικό. Στην υπόθεση αυτή, το Ανώτατο Δικαστήριο των Κάτω Χωρών εξέφρασε αμφιβολίες όσον αφορά το συνεπή και συστηματικό χαρακτήρα της νομοθεσίας η οποία, μολονότι έχει ως στόχους την προστασία των καταναλωτών και την καταπολέμηση του εθισμού στα τυχηρά παίγνια και της απάτης, επέτρεπε στους κατόχους αποκλειστικών δικαιωμάτων να διευρύνουν την προσφορά τυχηρών παιγνίων και να τα διαφημίζουν, προκειμένου να καταστήσουν την προσφορά τους πιο ελκυστική στην αγορά. Το Δικαστήριο επεσήμανε ότι η ταυτόχρονη επιδίωξη δύο στόχων (προστασία των καταναλωτών και πρόληψη της απάτης και της εγκληματικότητας στον τομέα των τυχηρών παιγνίων) απαιτεί την επίτευξη εύλογης ισορροπίας μεταξύ τους. Όπως έχει ήδη επισημανθεί στην απόφαση της 6ης Μαρτίου 2007, *Placanica* (C-338/04, C-359/04 και C-360/04, EU:C:2007:133), μια πολιτική ελεγχόμενης αναπτύξεως η οποία αποσκοπεί ουσιαστικά στη διοχέτευση της τάσεως για συμμετοχή σε τυχηρά παίγνια σε νόμιμες οδούς συνάδει με τον στόχο της καταπολεμήσεως της απάτης και της εγκληματικότητας.
- 12 Για τον σκοπό αυτό, οι επιχειρήσεις που ασκούν δραστηριότητες κατόπιν αδείας πρέπει να προσφέρουν μια αξιόπιστη και, ταυτοχρόνως, ελκυστική εναλλακτική επιλογή σε σχέση με τα παράνομα παίγνια, τούτο δε συνεπάγεται την προσφορά ευρέος φάσματος παιγνίων, την εκτεταμένη προβολή των δραστηριοτήτων τους μέσω της διαφημίσεως και τη χρησιμοποίηση σύγχρονων μεθόδων διανομής. Ωστόσο, μια τέτοια πολιτική ελεγχόμενης αναπτύξεως του τομέα των τυχηρών παιγνίων είναι δύσκολο να συμβιβαστεί με τον στόχο της προστασίας των καταναλωτών από την εξάρτηση από τα τυχηρά παίγνια και, ως εκ τούτου, μια τέτοια πολιτική να μπορεί να θεωρηθεί συνεπής μόνο εάν οι παράνομες δραστηριότητες λαμβάνουν σημαντικές διαστάσεις και εάν τα μέτρα που υιοθετούνται αποσκοπούν στη διοχέτευση της τάσης των καταναλωτών για συμμετοχή σε τυχηρά παίγνια σε νόμιμες οδούς και όχι στην αύξηση των εσόδων από τα εγκεκριμένα τυχηρά παίγνια, η οποία αποτελεί μόνο παρεπόμενο όφελος.
- 13 Όσον αφορά την αναλογικότητα, αυτή αντανάκλαται στο περιεχόμενο και τα όρια των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Με βάση αυτή τη διάσταση του περιορισμού της δημόσιας παρεμβάσεως, η αρχή της αναλογικότητας συνδυάζει τα ακόλουθα στοιχεία:

α) Καταλληλότητα, η οποία απαιτεί την προσφορότητα των μέτρων που λαμβάνονται σε κρατικό επίπεδο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

β) Αναγκαιότητα, η οποία απαιτεί τη μη ύπαρξη άλλου ηπιότερου περιοριστικού μέτρου για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και, σε περίπτωση που υπάρχουν πολλές εναλλακτικές λύσεις, απαιτεί να επιλέγεται η λιγότερο περιοριστική.

γ) Αναλογικότητα υπό στενή έννοια, σύμφωνα με την οποία τα οφέλη του μέτρου για το γενικό συμφέρον πρέπει σε κάθε περίπτωση να υπερτερούν της βλάβης που προκαλεί σε άλλα δικαιώματα.

- 14 Η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τα τυχηρά παίγνια έχει τονίσει ότι η αναγκαιότητα και η αναλογικότητα των μέτρων που θεσπίζει ένα κράτος μέλος πρέπει να αξιολογούνται αποκλειστικά και μόνον υπό το πρίσμα των επιδιωκόμενων στόχων και του επιπέδου προστασίας που επιδιώκουν οι αντίστοιχες εθνικές αρχές. Υπό την έννοια αυτή, το Δικαστήριο θεωρεί ότι το κριτήριο της αναλογικότητας δεν απαιτεί την αντιστοιχία ενός περιοριστικού μέτρου σε μια κοινή αντίληψη όλων των κρατών μελών όσον αφορά την προστασία του εννόμου συμφέροντος.
- 15 Συνεπώς, είναι εξαιρετικά δύσκολο να εξαχθούν γενικά συμπεράσματα όσον αφορά την αναλογικότητα των περιορισμών που θεσπίζουν κατά περίπτωση τα κράτη μέλη, δεδομένου ότι υφίσταται εκτενής περιπτωσιολογία σχετικά με το συγκεκριμένο ζήτημα, το δε Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι η αξιολόγηση της αναλογικότητας εναπόκειται στις δικαστικές αρχές του οικείου κράτους.
- 16 Σε πρώτη φάση, το Δικαστήριο επέλεξε να μην εξετάσει λεπτομερώς την αναλογικότητα των συγκεκριμένων μέτρων, αποφεύγοντας να προβεί σε σαφείς εκτιμήσεις επί του ζητήματος αυτού. Υπό την έννοια αυτή, στην απόφαση της 24ης Μαρτίου 1994, Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119), το θεσπισθέν από τη βρετανική νομοθεσία μονοπώλιο στις λοταρίες δεν θεωρήθηκε δυσανάλογο μέτρο. Ωστόσο, μετά την υπόθεση Gambelli και, κυρίως, την απόφαση Placanica, το Δικαστήριο εξέτασε με τρόπο πιο λεπτομερή και συστηματικό το ζήτημα αυτό και, σε ορισμένες περιπτώσεις, έφθασε στο σημείο να αμφισβητήσει την αναλογικότητα ορισμένων μέτρων που επέβαλαν τα κράτη. Στην υπόθεση Placanica, το Δικαστήριο έκρινε ότι η απαίτηση εκδόσεως αστυνομικής άδειας ήταν απολύτως αναλογική προς τον επιδιωκόμενο στόχο (αποτροπή της εμπλοκής των φορέων εκμετάλλευσης σε εγκληματικές ή δόλιες δραστηριότητες). Ωστόσο, τόσο στην υπόθεση Placanica όσο και στην υπόθεση Gambelli, η απαγόρευση χορηγήσεως άδειας διενέργειας αθλητικών στοιχημάτων σε κεφαλαιουχικές εταιρίες εισηγμένες στις ρυθμιζόμενες αγορές άλλων κρατών κρίθηκε δυσανάλογη, με την αιτιολογία ότι το μέτρο αυτό υπερέβαινε τα αναγκαία όρια για την επίτευξη του στόχου της αποτροπής των φορέων εκμετάλλευσης τυχηρών παιγνίων από την άσκηση δόλιων ή εγκληματικών δραστηριοτήτων. Ειδικότερα, το Δικαστήριο επισήμανε ότι υπήρχαν ηπιότερα περιοριστικά μέσα.

- 17 Αυτή η ενισχυμένη αυστηρότητα του Δικαστηρίου κατά την αξιολόγηση της αναλογικότητας των περιορισμών που θεσπίζουν οι εθνικές κανονιστικές διατάξεις περί παιγνίων το οδήγησε να θέσει υπό αμφισβήτηση την τήρηση της εν λόγω απαιτήσεως με μεταγενέστερες αποφάσεις του. Έτσι, στην απόφαση της 13ης Σεπτεμβρίου 2007, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-260/04, EU:C:2007:508), κρίθηκε δυσανάλογη η ανανέωση από τις ιταλικές αρχές των συμβάσεων παραχωρήσεως για τη διαχείριση υποδρομιακών στοιχημάτων χωρίς προκήρυξη διαγωνισμού.
- 18 Αυτή η πιο λεπτομερής και ολοκληρωμένη προσέγγιση δεν εμπόδισε το Δικαστήριο να αποφανθεί υπέρ της αναλογικότητας άλλων περιορισμών που επιβλήθηκαν στον τομέα αυτό από τις εθνικές αρχές. Αξίζει να αναφερθεί, εν προκειμένω, ότι το ολλανδικό σύστημα αποκλειστικής αδειοδότησεως για την εκμετάλλευση των αθλητικών στοιχημάτων επικυρώθηκε με την απόφαση της 3ης Ιουνίου 2010, Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307), η οποία υπογραμμίζει ότι η απόφαση για την αδειοδότηση ενός μόνο φορέα απλοποιεί τον έλεγχο και αποτρέπει τον αυξημένο ανταγωνισμό μεταξύ των φορέων που θα επέτεινε την εξάρτηση από τα τυχερά παίγνια.
- 19 Ολοκληρώνοντας την ανάλυση του ζητήματος αυτού, είναι ενδιαφέρον να αναφερθούν οι κατευθυντήριες γραμμές και οι υποδείξεις που απευθύνονται στις εθνικές αρχές με την απόφαση Stoß, σχετικά με το μονοπώλιο αθλητικών στοιχημάτων που έχουν θεσπίσει διάφορα γερμανικά Länder (ομόσπονδα κράτη). Το Δικαστήριο επισημαίνει, κατ' αρχήν, ότι η θέσπιση μονοπωλίου δεν προϋποθέτει τη διενέργεια προηγούμενης μελέτης από πλευράς κρατικών αρχών σχετικά με την αναλογικότητα του μέτρου αυτού. Προσθέτει επίσης ότι ένα σύστημα αδειοδότησεως ενός μόνο φορέα (μονοπώλιο ή παραχώρηση αποκλειστικών δικαιωμάτων) απλοποιεί τον έλεγχο της προσφοράς τυχηρών παιγνίων και παρέχει μεγαλύτερες εγγυήσεις αποτελεσματικότητας από ό,τι τα συστήματα εκμεταλλεύσεως από ιδιώτες ανταγωνιστές. Παρά τα πλεονεκτήματα του εν λόγω ρυθμιστικού μοντέλου, το Δικαστήριο επισημαίνει ότι η θέσπιση μονοπωλίου είναι ένα ιδιαίτερα περιοριστικό μέτρο, το οποίο δικαιολογείται μόνον όταν ο επιδιωκόμενος στόχος είναι η παροχή ιδιαίτερα υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών· και, κατά συνέπεια, τονίζει ότι το ρυθμιστικό πλαίσιο πρέπει να διασφαλίζει ότι ο κάτοχος του μονοπωλίου μπορεί να επιτύχει τον στόχο αυτό μέσω μιας ποσοτικά περιορισμένης προσφοράς, ποιοτικά προσανατολισμένης προς τον στόχο αυτό και υποκείμενης σε αυστηρό έλεγχο από τις δημόσιες αρχές.
- 20 Στην προκειμένη περίπτωση, προκειμένου να εκτιμηθεί η συμβατότητα του προσβαλλόμενου διατάγματος με το δίκαιο της Ένωσης, πρέπει να εξετασθούν οι ακόλουθοι παράγοντες: α) η αρχή της αναλογικότητας, σε σχέση με την καταλληλότητα, τη συμβατότητα και την αναγκαιότητα των μέτρων και τον αμερόληπτο χαρακτήρα τους, β) οι αρχές της επιχειρηματικής ελευθερίας, της ελευθερίας εγκαταστάσεως και προσβάσεως στην αγορά και της ελεύθερης άσκησης δραστηριοτήτων· γ) η αρχή της ενότητας της αγοράς και της ομοιόμορφης μεταχειρίσεως, ανεξάρτητα από τον δημόσιο ή ιδιωτικό χαρακτήρα

του οικονομικού φορέα, η οποία απαγορεύει κάθε ευνοϊκή μεταχείριση που νοθεύει τον ανταγωνισμό και ευνοεί τον δημόσιο τομέα· και δ) η απαγόρευση παροχής προνομίων που στρεβλώνουν τον ανταγωνισμό ή ισοδυναμούν με συγκαλυμμένες μορφές κρατικού μονοπωλίου, σε συνδυασμό με την απαγόρευση των διακρίσεων.

- 21 Εκτιμάται ότι η πενταετής αναστολή, από την έναρξη ισχύος του εν λόγω νόμου, της χορηγήσεως νέων αδειών λειτουργίας μηχανημάτων τύπου B (παιγνιομηχανήματα) μπορεί να παραβιάζει τις αρχές και τις απαιτήσεις αυτές, δεδομένου ότι μια τέτοια αναστολή για τόσο μεγάλο χρονικό διάστημα ισοδυναμεί με οιονεί κατάργηση δικαιώματος συνιστάμενου στην άσκηση νόμιμης δραστηριότητας.
- 22 Η εν λόγω αναστολή συνεπάγεται την κατάργηση της δυνατότητας ανανέωσης υφιστάμενων αδειών λειτουργίας και τη συγκεκριμένη μείωση των χορηγηθέντων αδειών και, ως εκ τούτου, με την πάροδο του χρόνου, την πλήρη εξαφάνιση του αποθέματος των παιγνιομηχανημάτων σε χώρους ξενοδοχείων και εστίασης. Πρόκειται αναμφίβολα για άρνηση ασκήσεως νόμιμης δραστηριότητας που συνδέεται με το δικαίωμα ελεύθερης εγκαταστάσεως των επιχειρήσεων και την ελεύθερη αγορά, καθόσον εμποδίζει τη λειτουργία παιγνιομηχανημάτων με κερματοδέκτη τα οποία, παρά τη νομιμότητά τους, αποσύρονται από την αγορά αυθαιρέτως, χωρίς να τηρείται η αρχή της αναλογικότητας ή τα δικαιώματα που κατοχυρώνουν τα άρθρα 26, 49 και 56 ΣΛΕΕ.
- 23 Τέλος, όσον αφορά την ίση μεταχείριση και την καταλληλότητα των επιβαλλόμενων περιορισμών, το Δικαστήριο στην υπόθεση Gambelli ανέφερε ότι, «στο μέτρο [...] που οι αρχές κράτους μέλους ενισχύουν και ενθαρρύνουν τους καταναλωτές να μετέχουν σε λαχειοφόρες αγορές, σε τυχηρά παίγνια και σε παίγνια στοιχημάτων με σκοπό την άντληση οφέλους για το δημόσιο ταμείο, οι αρχές του εν λόγω κράτους δεν μπορούν να επικαλούνται τη δημόσια κοινωνική τάξη, την απαιτούσα τη μείωση των προσφερομένων παιγνίων, προς δικαιολόγηση μέτρων όπως αυτά για τα οποία πρόκειται στην κύρια δίκη».
- 24 Γίνεται κατανοητό ότι η τήρηση των ανωτέρω κατευθυντήριων γραμμών, οι οποίες συνεπάγονται την απαγόρευση κάθε είδους διακρίσεων, δεν διασφαλίζεται στην παρούσα υπόθεση, δεδομένου ότι οι περιορισμοί που αφορούν την τήρηση αποστάσεως ισχύουν μόνο για τα ιδιωτικά καταστήματα τυχηρών παιγνίων και όχι για τα δημόσια καταστήματα (κρατικές λοταρίες, οργανισμοί προγνωστικών και αθλητικών στοιχημάτων, λοταρίες οργανωμένες από τον ONCE, τον εθνικό οργανισμό τυφλών Ισπανίας κ.λπ.). Φαίνεται ότι αυτού του είδους οι περιορισμοί, οι οποίοι επιβάλλονται αποκλειστικά και μόνον σε ιδιωτικά καταστήματα, οδηγούν σε στρέβλωση του ανταγωνισμού και στη μετάβαση σε ένα κρατικό μονοπώλιο όσον αφορά τα τυχηρά παίγνια. Η κατάσταση αυτή επηρεάζει επίσης την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων και των εμπορευμάτων σε ολόκληρη την επικράτεια της Ένωσης, ως αποτέλεσμα των περιορισμών που έχουν θεσπιστεί στην Ισπανία στον τομέα αυτό.