

Zaak C-720/23

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

23 november 2023

Verwijzende rechter:

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

26 september 2023

Verzoekende partijen:

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

Verwerende partij:

Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat Valenciana

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Regeling van kansspelen – Regelgeving die door een autonome regio is vastgesteld met het oog op de regeling van kansspelen – Opschorting van de verlening van nieuwe vergunningen of toelatingen voor kansspelinrichtingen en speelautomaten van type B (kansspelautomaat) voor een periode van maximaal vijf jaar

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Artikel 267 VWEU – Prejudicieel verzoek om uitlegging – Verenigbaarheid van de nationale regeling met de artikelen 26, 49 en 56 VWEU – Geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid – Bestaan van minder beperkende maatregelen – Gelijke behandeling – Vervalsing van de mededinging

Prejudiciële vragen

1) Moeten de artikelen 26, 49 en 56 VWEU aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling als opgenomen in artikel 9 van Decreto 97/2021 (besluit 97/2021), voor zover deze na de inwerkingtreding van Ley [1/2020] (wet 1/2020) de hernieuwing onmogelijk maakt van vergunningen voor de exploitatie van speelautomaten van type B die vóór de inwerkingtreding van die wet zijn verleend, en in de tiende overgangsbepaling van Ley 1/2020, de 11 de [junio], de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana (wet 1/2020 van 11 juni 2020 van de autonome regio Valencia houdende regeling van kansspelen en ter voorkoming van gokverslaving in de autonome regio Valencia), waarbij vanaf de inwerkingtreding van voornoemde wet 1/2020 een moratorium van vijf jaar wordt ingesteld voor de verlening van nieuwe vergunningen of toelatingen voor kansspelinrichtingen en voor de verlening van vergunningen voor de exploitatie van speelautomaten van type B, aangezien dergelijke beperkingen onverenigbaar zijn met de hierboven bedoelde beginselen van vrijheid van ondernemerschap en vestiging alsmede het beginsel van vrije beroepsuitoefening en toegang tot de markten?

2) Ongeacht het antwoord op de vorige vraag:

Moeten de artikelen 26, 49 en 56 VWEU aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling als artikel 9 van besluit 97/2021 en de tiende overgangsbepaling van [wet 1/2020], voor zover deze alleen gevolgen heeft voor exploitanten in de particuliere sector (horecaondernemingen en dergelijke waar speelautomaten van type B zijn opgesteld en indirect fabrikanten van dergelijke speelautomaten) aan wie exploitatiebeperkingen worden opgelegd, en niet voor publieke inrichtingen voor kansspelen en weddenschappen, die daarvan zijn vrijgesteld op grond van het soort weddenschappen en kansspelen dat zij aanbieden?

Staan de beginselen van de eenheid van de markt en van gelijke behandeling en non-discriminatie ten aanzien van marktdeelnemers in de kansspelsector in de weg aan deze bepalingen van de nationale regeling? Vormt de hierboven beschreven situatie een voordeel dat de mededinging in de sector aantast en vervalst?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 26, artikel 49, artikel 56, artikel 106, lid 1, en artikel 107, lid 1, VWEU.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Wet 1/2020

In de tiende overgangsbepaling van wet 1/2020 van 11 juni 2020 van de Generalitat houdende regeling van kansspelen en ter voorkoming van gokverslaving in de autonome regio Valencia (hierna: „wet 1/2020”) is het volgende bepaald:

„Gedurende een periode van maximaal vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet wordt de verlening van nieuwe vergunningen aan kansspelinrichtingen en de verlening van nieuwe vergunningen voor de exploitatie van speelautomaten van type B of speelautomaten met winstmogelijkheden, die bestemd zijn om in horecagelegenheden of soortgelijke inrichtingen te worden geplaatst, opgeschort.

[...]

Gedurende deze periode moet het voor kansspelen bevoegde departement een studie coördineren waarin de maatschappelijke impact en de impact op de volksgezondheid van bestaande kansspelinrichtingen (specifieke gokfaciliteiten en speelautomaten in horecagelegenheden) wordt geanalyseerd. Op basis van de resultaten van deze studie moet het voor kansspelen bevoegde departement beperkingen op het grondgebied van de autonome regio Valencia voorstellen met betrekking tot het toelaatbare aantal gokfaciliteiten en speelautomaten van type B of speelautomaten met winstmogelijkheden voor horecagelegenheden of soortgelijke inrichtingen en de toelaatbare spreiding ervan, rekening houdend met volksgezondheids-, bevolkings-, sociaaleconomische en territoriale criteria.”

Besluit 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 (besluit 97/2021 van 16 juli 2021 van de Consell houdende dringende maatregelen ter uitvoering van wet 1/2020 van 11 juni 2020 van de Generalitat Valenciana houdende regeling van kansspelen en ter voorkoming van gokverslaving in de autonome regio Valencia; hierna: „bestreden besluit”) is de regeling waartegen verzoekers het onderhavige beroep hebben ingesteld.

Artikel 9 van het bestreden besluit bepaalt:

„1. De plaatsing van speelautomaten van type B of speelautomaten met winstmogelijkheden mag uitsluitend worden toegelaten in horecagelegenheden of

soortgelijke inrichtingen, wanneer de bijbehorende exploitatievergunning is verkregen of aangevraagd vóór de inwerkingtreding van de wet.

2. Naast de documentatie als bedoeld in artikel 27, lid 2, van de Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar (verordening inzake speel- en kansspelautomaten), zoals goedgekeurd bij besluit 115/2006 van 28 juli 2006 van de Consell, moet bij de aanvraag voor een aanwezigheidsvergunning een verklaring van de betrokken exploitant worden gevoegd dat de ruimte waarin de automaat zal worden geplaatst geen bar of cafetaria is die zich in onderwijsinstellingen-, gezondheidscentra, centra voor maatschappelijk werk of jeugdcentra en sportfaciliteiten bevindt.

3. De vervanging, om welke reden dan ook, van speelautomaten van type B of speelautomaten met winstmogelijkheden, als bedoeld in de eerste alinea van de tiende overgangsbepaling van wet 1/2020 mag in geen geval leiden tot een verlenging van de periode waarvoor de vergunning voor de exploitatie van de te vervangen speelautomaat is verleend. De vergunning voor de vervangende automaat mag uitsluitend worden verlengd tot de vervaldatum van de exploitatievergunning van de automaat die wordt vervangen.

4. Na de inwerkingtreding van dit besluit mag de plaatsing van speelautomaten van type B of speelautomaten met winstmogelijkheden die afkomstig zijn van casino's, bingozalen, speelautomatenhallen of boten als bedoeld in artikel 45, lid 4, van wet 1/2020, niet worden toegelaten in horecagelegenheden en soortgelijke inrichtingen.”

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoeksters in het hoofdgeding komen op tegen het bestreden besluit, dat is bekendgemaakt in het Diario Oficial de la Generalitat Valenciana (publicatieblad van de autonome regio Valencia) van 4 augustus 2021. Zij komen met name op tegen artikel 9 van het bestreden besluit.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 2 Verzoeksters betogen dat met betrekking tot speelautomaten van type B wordt beoogd de vóór de inwerkingtreding van wet 1/2020 verkregen vergunningen te laten vervallen naarmate de geldigheidsduur ervan verstrijkt. Dit heeft gevolgen voor speelautomaten in horecagelegenheden en indirect voor de fabrikanten van de speelautomaten. Hierdoor wordt de toegang tot kansspelactiviteiten in de autonome regio Valencia volledig afgeschermd, hetgeen in strijd is met de artikelen 49 en 56 VWEU.
- 3 Verweerster voert aan dat het bestreden besluit in overeenstemming is met de bovengenoemde bepalingen van het VWEU.

Korte uiteenzetting van de motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 4 Het Hof van Justitie heeft grenzen gesteld aan de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten bij de bepaling van de doelstellingen en instrumenten van hun kansspelbeleid door te eisen dat de beperkingen die door de nationale autoriteiten worden opgelegd, aan de volgende vereisten voldoen:
 - a) Zij moeten in elk geval op niet-discriminerende wijze worden toegepast.
 - b) Zij moeten samenhangend en passend zijn om de door de nationale autoriteiten aangevoerde doelstellingen te verwezenlijken.
 - c) Zij moeten evenredig zijn en mogen niet verder gaan dan wat nodig is om de aan de goedkeuring ervan ten grondslag liggende doelstelling(en) te bereiken.
 - d) Nationale autoriteiten mogen niet willekeurig handelen en zijn in het bijzonder onderworpen aan een verplichting tot transparantie waarop bepaalde uitzonderingen gelden.
- 5 Met betrekking tot het discriminatieverbod zij erop gewezen dat het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit een waarde van de Unie en een groundbeginsel van het Unierecht is. Dit verklaart waarom het Hof van Justitie zich bijzonder streng heeft opgesteld bij het uitdrukken van de eis dat de door de staten opgelegde beperkingen geen discriminatie op grond van nationaliteit mogen opleveren en dat beperkingen alleen rechtmatig worden geacht wanneer zij de in om het even welke lidstaat gevestigde betrokkenen zonder onderscheid treffen. In dit verband heeft het Hof van Justitie in enkele geschillen met betrekking tot de belastingregeling voor kansspelen verklaard dat de nationale wetgeving onverenigbaar is met het Unierecht. Zo heeft het Hof van Justitie in zijn arrest van 13 november 2003, Lindman (C-42/02, EU:C:2003:613), gewezen op de discriminerende aard van de Finse belastingwetgeving op grond waarvan prijzen van in Finland georganiseerde loterijen vrij waren van belasting, terwijl belasting werd geheven over prijzen die in andere staten, namelijk Zweden, waren gewonnen.
- 6 Belangrijker nog is de kwestie die aan de orde was in het arrest van 9 september 2010, Engelmänn (C-64/08, EU:C:2010:506), waarin het Hof van Justitie heeft onderzocht of de Oostenrijkse wetgeving op grond waarvan concessiehouders van casino's de rechtsvorm van een naamloze vennootschap moesten aannemen en hun zetel in Oostenrijk moesten hebben, verenigbaar was met het Unierecht. Het Hof van Justitie oordeelde dat deze laatste verplichting een beperking van de vrijheid van vestiging in de zin van artikel 49 VWEU opleverde en discriminerend was voor marktdeelnemers met zetel in een andere lidstaat.
- 7 Wat betreft de vraag of de beperkingen passend zijn om de doelstellingen van het kansspelbeleid te verwezenlijken, omvat de bevoegdheid van de lidstaten om de doelstellingen van hun respectieve nationale kansspelbeleid vast te stellen, ook de

bepaling van maatregelen die nodig zijn om het nagestreefde doel te bereiken. Daarbij hebben de staten een ruime, doch niet onbeperkte beoordelingsmarge. Overeenkomstig het passendheidsvereiste moet een nationale regeling die in beperkende maatregelen of belemmeringen voor de interne markt voorziet, in logisch verband staan met de nagestreefde doelstelling en gerechtvaardigd zijn in het licht van de doelstelling die aan de betrokken beperking ten grondslag ligt. In het algemeen kan een nationale regeling slechts passend zijn om de verwezenlijking van het beoogde doel te waarborgen, wanneer de verwezenlijking daarvan daadwerkelijk op coherente en stelselmatige wijze wordt nagestreefd.

- 8 Het Hof van Justitie heeft verklaard dat het aan de nationale rechter staat om de samenhang en consistentie van nationale regelingen te beoordelen en dat hij daarbij moet beoordelen of de maatregelen geschikt zijn voor de doelstellingen van algemeen belang die eraan ten grondslag liggen. Daartoe moet deze beoordeling worden verricht volgens een logica die vereist dat de door de nationale autoriteiten van de betrokken lidstaat nagestreefde doelstellingen eerst in hun geheel of gezamenlijk in aanmerking worden genomen en dat elk van de bij de nationale regeling opgelegde beperkingen vervolgens afzonderlijk wordt onderzocht om na te gaan of zij passend zijn om de verwezenlijking van de gestelde doelstellingen te waarborgen.
- 9 Het Hof van Justitie is over het algemeen geneigd om maatregelen van nationale autoriteiten als samenhangend te beschouwen. In sommige gevallen heeft het echter openlijk vraagtekens geplaatst bij de coherentie van de opgelegde beperkingen, zoals in het arrest van 6 november 2003, Gambelli e.a. (C-243/01, EU:C:2003:597), waarin het heeft opgemerkt dat „wanneer de autoriteiten van een lidstaat de consumenten aansporen en aanmoedigen om deel te nemen aan loterijen, kansspelen of weddenschappen opdat de schatkist er financieel beter van zou worden, [...] de autoriteiten van deze staat zich niet op de met de beperking van de gelegenheden tot spelen gediende maatschappelijke orde [kunnen] beroepen ter rechtvaardiging van maatregelen als die in het hoofdgeding”. Het was ook van oordeel dat het besluit van de Italiaanse autoriteiten om de concessies voor het beheer en de exploitatie van paardenweddenschappen automatisch en zonder aanbesteding te hernieuwen, niet in overeenstemming was met de doelstelling om te vermijden dat exploitanten van kansspelen in frauduleuze of criminele activiteiten betrokken raken.
- 10 In het arrest van 8 september 2010, Stoß e.a. (C-316/07, C-358/07 tot en met C-360/07, C-409/07 en C-410/07, EU:C:2010:504), heeft het Hof van Justitie twijfels geuit over de samenhang tussen de door de deelstaten Hessen en Baden-Württemberg ingevoerde publieke monopolies inzake sportweddenschappen en de doelstelling om te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te bestrijden. In dit opzicht deelde het de zienswijze van de verwijzende rechters, die het twijfelachtig achtten of dat monopolie in logisch verband stond met de doelstellingen van de regeling die eraan ten grondslag lagen.

- 11 Zeer illustratief in dit verband is de motivering van het arrest van 3 juni 2010, *Ladbrokes Betting & Gaming en Ladbrokes International* (C-258/08, EU:C:2010:308), waarin is onderzocht of de Nederlandse regeling waarbij een gesloten stelsel ten gunste van één marktdeelnemer wordt ingevoerd voor het organiseren of bevorderen van kansspelen, verenigbaarheid is met het Unierecht. In die zaak betwijfelde de Hoge Raad der Nederlanden of een nationale regeling een samenhangend en stelselmatig beleid waarborgt, wanneer die weliswaar de bescherming van de consument en de beteugeling van gokverslaving en het tegengaan van fraude tot doel had, maar toch houders van exclusieve rechten toestond hun kansspelaanbod uit te breiden en gebruik te maken van reclame om hun aanbod op de markt aantrekkelijk te maken. Het Hof van Justitie heeft erop gewezen dat wanneer twee doelstellingen (de bescherming van de consument en de bestrijding van fraude en criminaliteit op het gebied van kansspelen) gelijktijdig worden nagestreefd, er een juist evenwicht tussen beide moet worden gevonden. Zoals reeds aangegeven in het arrest van 6 maart 2007, *Placanica* (C-338/04, C-359/04 en C-360/04, EU:C:2007:133), staat de ontwikkeling van een gecontroleerd expansiebeleid dat er daadwerkelijk op is gericht de goklust van de consument in het legale circuit te leiden, in logisch verband met de doelstelling om fraude en criminaliteit te voorkomen.
- 12 Daartoe moeten exploitanten met een vergunning een betrouwbaar en aantrekkelijk alternatief bieden voor illegale kansspelen, hetgeen inhoudt dat zij een breed scala aan spelen moeten kunnen aanbieden, reclame van bepaalde omvang moeten kunnen maken en nieuwe distributietechnieken moeten kunnen gebruiken. Dit gecontroleerde expansiebeleid in de kansspelsector is echter nauwelijks verenigbaar met de doelstelling om de consument te beschermen tegen gokverslaving en kan daarom alleen als samenhangend worden beschouwd indien de illegale activiteiten een aanzienlijke omvang hebben en indien de genomen maatregelen erop gericht zijn de goklust van de consument in het legale circuit te leiden en niet om de inkomsten uit toegestane kansspelen te verhogen, wat slechts een bijkomend voordeel is.
- 13 Het evenredigheidsbeginsel heeft betrekking op de inhoud en de grenzen van de grondrechten. Deze dimensie, namelijk het stellen van grenzen aan overheidsingrijpen, betekent dat het evenredigheidsbeginsel uit de volgende elementen bestaat:
 - a) geschiktheid, wat vereist dat de maatregelen die op het niveau van de staat worden genomen, geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken;
 - b) noodzakelijkheid, wat vereist dat er geen andere, minder beperkende maatregel is om de nagestreefde doelstelling te bereiken en dat, indien er verschillende alternatieven zijn, de minst beperkende wordt gekozen;
 - c) evenredigheid in strikte zin, wat vereist dat de voordelen van de maatregel voor het algemeen belang in elk geval moeten opwegen tegen de door de maatregel teweeggebrachte aantasting van andere rechten.

- 14 In de rechtspraak van het Hof van Justitie inzake kansspelen is benadrukt dat de noodzakelijkheid en de evenredigheid van de door een lidstaat genomen maatregelen enkel dienen te worden getoetst aan de nagestreefde doelstellingen en aan het niveau van bescherming dat de betrokken nationale autoriteiten willen waarborgen. In dat verband is het Hof van oordeel dat het evenredigheids criterium niet vereist dat een beperkende maatregel overeenstemt met een door alle lidstaten gedeelde opvatting over de wijze waarop het betrokken rechtmatige belang moet worden beschermd.
- 15 Het is dan ook uiterst moeilijk om algemene conclusies te trekken over de evenredigheid van beperkingen die in elk afzonderlijk geval door de lidstaten worden opgelegd, aangezien de casuïstiek omtrent dit punt omvangrijk is en het Hof van Justitie eraan herinnert dat het aan de rechterlijke instanties van de betrokken staat is om de evenredigheid te beoordelen.
- 16 Aanvankelijk had het Hof van Justitie ervoor gekozen om de evenredigheid van individuele maatregelen niet in detail te analyseren en onthield het zich van expliciete uitspraken op dit punt. In die zin werd in het arrest van 24 maart 1994, Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119), het door de Britse wetgever ingevoerde monopolie op loterijen niet onevenredig geacht. Sinds de zaak Gambelli en vooral het arrest Placanica heeft het Hof van Justitie deze kwestie echter uitvoeriger en stelselmatiger onderzocht en heeft het soms zelfs de evenredigheid van bepaalde door de lidstaten opgelegde maatregelen in twijfel getrokken. In het arrest Placanica heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat het vereiste van een vergunning volledig evenredig was aan de nagestreefde doelstelling (voorkomen dat marktdeelnemers bij criminele en frauduleuze activiteiten worden betrokken). Zowel in de zaak Placanica als in de zaak Gambelli werd het verbod voor op de gereguleerde markten van andere lidstaten genoteerde kapitaalvennootschappen om concessiehouder voor sportweddenschappen te worden, echter onevenredig geacht, omdat dit verder ging dan nodig was om de doelstelling te verwezenlijken, namelijk voorkomen dat kansspeexploitanten bij criminele of frauduleuze activiteiten worden betrokken. Het Hof heeft er met name op gewezen dat er minder beperkende middelen beschikbaar waren.
- 17 Door deze toegenomen vastberadenheid van het Hof van Justitie bij het beoordelen van de evenredigheid van beperkingen die bij nationale kansspelregelingen worden opgelegd, heeft het in latere arresten in twijfel getrokken of wel aan dit vereiste was voldaan. Zo werd in het arrest van 13 september 2007, Commissie/Italië (C-260/04, EU:C:2007:508), de door de Italiaanse autoriteiten doorgevoerde hernieuwing zonder aanbesteding van concessies voor het beheer van paardenweddenschappen onevenredig geacht.
- 18 Deze meer gedetailleerde en allesomvattende benadering heeft het Hof van Justitie er niet van weerhouden de evenredigheid van andere door nationale autoriteiten opgelegde beperkingen op dit gebied te bevestigen. In dit verband zij erop gewezen dat het Nederlandse stelsel van exclusieve vergunningen voor de organisatie van sportprijsvragen is bekrachtigd in het arrest van 3 juni 2010,

Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307), waarin is onderstreept dat het besluit om één marktdeelnemer een vergunning te verlenen, het toezicht vereenvoudigt en belet dat zich tussen verschillende marktdeelnemers een scherpere mededinging ontwikkelt waardoor gokverslaving een grotere vlucht neemt.

- 19 Om de analyse van deze kwestie af te sluiten, is het interessant de richtsnoeren en aanwijzingen te vermelden die in het arrest Stoß aan de nationale autoriteiten zijn gericht met betrekking tot het door verschillende Duitse deelstaten ingevoerde monopolie inzake sportweddenschappen. Het Hof van Justitie merkt om te beginnen op dat de invoering van een monopolie niet vereist dat de autoriteiten van de lidstaat vóór de invoering van het betrokken monopolie aantonen dat zij de evenredigheid van die maatregel hebben getoetst. Het voegt er voorts aan toe dat een stelsel van vergunningen voor één marktdeelnemer (monopolie of exclusieve rechten) de beheersing van het aanbod van kansspelen vereenvoudigt en betere garanties op het gebied van doeltreffendheid biedt dan wanneer de exploitatiestelsels worden beheerd door particuliere marktdeelnemers die met elkaar in concurrentie staan. Ondanks de positieve aspecten van dit regelgevingsmodel herinnert het Hof van Justitie eraan dat de invoering van een monopolie een zeer restrictieve maatregel is, die slechts gerechtvaardigd kan zijn door het doel om een bijzonder hoog niveau van consumentenbescherming te verzekeren en benadrukt het bijgevolg dat het regelgevingskader moet garanderen dat de houder van dit monopolie het doel zal kunnen nastreven door middel van een aanbod dat kwantitatief is afgestemd op en kwalitatief is samengesteld op basis van dit doel en aan een strikte controle door de publieke autoriteiten onderworpen is.
- 20 Om de verenigbaarheid van het bestreden besluit met het Unierecht te beoordelen, moeten in casu de volgende elementen worden onderzocht: a) het evenredigheidsbeginsel met betrekking tot de geschiktheid, passendheid en noodzakelijkheid van de maatregelen en het niet-discriminerende karakter ervan; b) de beginselen van vrijheid van ondernemerschap, vrijheid van vestiging en toegang tot de markt en vrijheid van uitoefening van activiteiten; c) het beginsel van de eenheid van de markt en gelijke behandeling, ongeacht of het een publieke dan wel particuliere marktdeelnemer betreft, waarbij elk soort voordeel dat de mededinging vervalst en de publieke sector begunstigt, wordt verboden, en d) in samenhang met het discriminatieverbod, het verbod op voordelen die de mededinging vervalsen of verkapt vormen van staatsmonopolie inhouden.
- 21 Het lijkt erop dat het met ingang van de inwerkingtreding van deze wet ingestelde moratorium van vijf jaar op de verlening van nieuwe vergunningen voor de exploitatie van speelautomaten van type B (kansspelautomaten) in strijd kan zijn met deze beginselen en vereisten, aangezien een dergelijke opschorting gedurende een dermate lange periode neerkomt op een soort afschaffing van een recht, namelijk de uitoefening van een rechtmatige activiteit.

- 22 Dit moratorium leidt tot de afschaffing van de hernieuwing van bestaande exploitatievergunningen en de verkapte vermindering van vergunningen en dus, op termijn, tot de volledige verdwijning van het aanbod van speelautomaten in horecagelegenheden. Dit vormt ongetwijfeld een ontzegging van het recht op uitoefening van een rechtmatige activiteit die verband houdt met het recht van vrije vestiging van ondernemingen en de vrije markt, aangezien het de exploitatie verhindert van kansspelautomaten die ondanks hun rechtmatigheid door een willekeurige opzet zullen verdwijnen, zonder dat het evenredigheidsbeginsel of de door de artikelen 26, 49 en 56 VWEU gewaarborgde rechten worden geëerbiedigd.
- 23 Wat tot slot de gelijkheid van behandeling en de coherentie van de opgelegde beperkingen betreft, heeft het Hof van Justitie in het arrest Gambelli gepreciseerd dat „wanneer de autoriteiten van een lidstaat de consumenten aansporen en aanmoedigen om deel te nemen aan loterijen, kansspelen of weddenschappen opdat de schatkist er financieel beter van zou worden, [...] de autoriteiten van deze staat zich niet op de met de beperking van de gelegenheden tot spelen gediende maatschappelijke orde [kunnen] beroepen ter rechtvaardiging van maatregelen als die in het hoofdgeding”.
- 24 Het is duidelijk dat deze richtsnoeren, die een verbod op alle vormen van discriminatie inhouden, in het onderhavige geval niet worden toegepast, aangezien alleen in beperkingen wordt voorzien voor activiteiten die worden uitgeoefend in particuliere kansspelinrichtingen en niet voor activiteiten die plaatsvinden in inrichtingen die publiek zijn [staatsloterijen, sportprijsvragen en sportweddenschappen, ONCE (loterij ten behoeve van blinden en slechtzienden) enz.]. Het lijkt dat dergelijke beperkingen, die uitsluitend worden opgelegd aan in particuliere inrichtingen uitgeoefende activiteiten, leiden tot vervalsing van de mededinging en tot een verschuiving naar een staatsmonopolie op kansspelen. Deze situatie heeft ook gevolgen voor het vrije verkeer van kapitaal en goederen op het hele grondgebied van de Unie als gevolg van de beperkingen die in Spanje op dit gebied zijn vastgesteld.