

Sag C-719/23

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

23. november 2023

Forelæggende ret:

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
(Spanien)

Afgørelse af:

26. september 2023

Sagsøgere:

Salones Comatel, S. L.

Inversiones Comatel, S. L.

Recreativos del Este, S. L.

SOS Hostelería

Unión de Trabajadores de Salones de Juego (UTSAJU)

ASVOMAR

Sagsøgt:

Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat Valenciana

Hovedsagens genstand

Regulering af spil – lovgivning vedtaget af en selvstyrende region med henblik på regulering af spil – forpligtelse til at opretholde en afstand på mindst 500 meter mellem spilleetablissemeter – forpligtelse til at opretholde en afstand på mindst 850 meter mellem spilleetablissemeter og uddannelsessteder – forpligtelse til at opretholde en afstand på mindst 850 meter mellem spilleetablissemeter og uddannelsessteder, som pålægges med tilbagevirkende kraft – suspending af

tildelingen af nye licenser eller tilladelser til spilleetablissementer og maskiner af type B (spillemaskiner) i en periode på højst fem år – forpligtelser, som ikke pålægges offentligt ejede spilleetablissementer

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Artikel 267 TEUF – anmodning om fortolkning ved præjudiciel afgørelse – foreneligheden mellem national lovgivning og artikel 26 TEUF, 49 TEUF og 56 TEUF – egnethed, nødvendighed og forholdsmæssighed – mindre indgribende foranstaltninger – ligebehandling – konkurrencefordrejning

Præjudicielle spørgsmål

1. Skal artikel 26 TEUF, 49 TEUF og 56 TEUF, som fastsætter princippet om frihed til at oprette og drive egen virksomhed og princippet om fri bevægelighed for tjenesteydelser, fortolkes således, at disse bestemmelser er forenelige med en national lovgivning (såsom artikel 5 i Decreto 97/2021 del Consell, que desarrolla los arts. 45.5 y 45.6 de la ley 1/2020 Valenciana, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (regionalregeringens dekret 97/2021 om gennemførelse af artikel 45, stk. 5 og 6, i regionen Valencias lov 1/2020 om regulering af spil og forebyggelse af ludomani i regionen Valencia)) af 16. juli 2021, som foreskriver en afstand på mindst 500 meter mellem spillehaller og på mindst 850 meter mellem spillehaller og uddannelsessteder, når denne lovgivning allerede fastsætter andre foranstaltninger, som er mindre indgribende, men kan anses for at være lige så effektive med henblik på beskyttelsen af forbrugerne, den almene interesse og navnlig mindreårige, såsom: a) et forbud mod adgang og deltagelse for mindreårige, personer, som er blevet umyndiggjort ved en retskraftig dom, direktører for sportsvirksomheder og dommere i aktiviteter, som der kan afgives væddemål på, direktører og aktionærer i væddemålsvirksomheder, personer, der bærer våben, er berusede eller påvirkede af euforiserende stoffer, eller som forstyrrer spillenes afvikling, personer, som er opført i registret over personer, der er udelukket fra adgangen til spil, og b) et forbud mod reklame, anprisning, sponsorering og enhver form for kommerciel anprisning, herunder gennem elektronisk kommunikation på sociale netværker, og anprisning af spillet uden for lokalerne, reklame på bannere på offentlige veje og i transportmidler samt på plakater eller billeder på ethvert medium?

2. Uanset besvarelsen af det forrige spørgsmål: Skal artikel 26 TEUF, 49 TEUF og 56 TEUF fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning såsom anden overgangsbestemmelse i Ley 1/2020 de la Generalitat Valenciana, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (regionalregeringen i Valencias lov 1/2020 om regulering af spil og forebyggelse af ludomani i regionen Valencia) af 11. juni 2020, som med tilbagevirkende kraft fastsætter afstandskravet på 850 meter mellem spillehaller og uddannelsessteder for allerede eksisterende

spillehaller, der er anlagt uden at overholde denne afstand, når de anmoder om fornyelse af deres licens eller tilladelse efter ikrafttrædelsen af den nævnte lov 1/2020, eftersom dette krav er uforeneligt med det førnævnte princip om frihed til at oprette og drive egen virksomhed og princippet om fri udøvelse af aktiviteter?

3. Uanset besvarelsen af de forrige spørgsmål: Skal artikel 26 TEUF, 49 TEUF og 56 TEUF fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning såsom tiende overgangsbestemmelse i Ley 1/2020 de la Generalitat Valenciana, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (regionalregeringen i Valencias lov 1/2020 om regulering af spil og forebyggelse af ludomani i regionen Valencia) af 11. juni 2020, som fastsætter et moratorium på fem år fra ikrafttrædelsen af den nævnte lov 1/2020 for tildeling af nye licenser eller tilladelser til spilleetablissemeter, eftersom denne suspendering af tilladelserne i en periode på maksimalt fem år er uforenelig med det førnævnte princip om frihed til at oprette og drive egen virksomhed og princippet om fri udøvelse af aktiviteter?

4. Uanset besvarelsen af de forrige spørgsmål: Skal artikel 26 TEUF, 49 TEUF og 56 TEUF fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning såsom artikel 45, stk. 5 og 6, i den nævnte Ley 1/2020 de la Generalitat Valenciana, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (regionalregeringen i Valencias lov 1/2020 om regulering af spil og forebyggelse af ludomani i regionen Valencia), idet denne lovgivning kun fastsætter forpligtelser for privatejede spillehaller, men ikke for offentligt ejede spillehaller, som desuden er undtaget fra de begrænsninger af reklame og den adgangskontrol, som førstnævnte er underlagt, idet de er fritaget fra at opfylde følgende forpligtelser: a) opretholdelse af en afstand på mindst 500 meter mellem spillehaller og på mindst 850 meter mellem spillehaller og uddannelsessteder, b) overholdelse med tilbagevirkende kraft af den krævede afstand på 850 meter mellem spillehaller og uddannelsessteder for allerede eksisterende spillehaller, som er anlagt uden at opfylde denne afstand, når de anmoder om fornyelse af deres licens eller tilladelse efter ikrafttrædelsen af den nævnte lov 1/2020, og c) overholdelse af moratoriet i en periode på maksimalt fem år efter ikrafttrædelsen af den nævnte lov 1/2020 for tildeling af nye licenser eller tilladelser til spilleetablissemeter, væddemålsetablissemeter og etablissemeter for spillemaskiner?

Er princippet om markedets enhed, lighedsprincippet, ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling mellem og af aktører inden for spillesektoren til hinder for disse bestemmelser i national lovgivning? Udgør den beskrevne situation en fordel, som begrænser og fordrejer konkurrencen inden for sektoren?

Anførte EU-retlige forskrifter

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, artikel 26, 49, 56, artikel 106, stk. 1, og artikel 107, stk. 1.

Anførte nationale forskrifter

Lov 1/2020

Ley 1/2020 de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (regionalregeringens lov 1/2020 om regulering af spil og forebyggelse af ludomani i regionen Valencia) af 11. juni 2020 (herefter »lov 1/2020«), artikel 45, stk. 5 og 6, fastsætter følgende:

»5. Etablissementer, som opfylder de kriterier, der er anført i denne artikels stk. 3, litra c) og e), kan ikke anlægges mindre end 850 meter fra et uddannelsessted, som er godkendt af det regionale ministerium for uddannelse, der er ansvarligt for obligatorisk overbygningsundervisning, gymnasiale uddannelser, faglige grunduddannelser og kunstfaglig undervisning. Denne afstands begrænsning finder ikke anvendelse på spilleetablissementer, som er beliggende uden for beboelsesområder.

6. Etablissementer, som opfylder de kriterier, der er anført i denne artikels stk. 3, litra b), c) og e), kan ikke anlægges mindre end 500 meter fra et andet etablissement, som falder ind under et af de kriterier, der er anført i denne artikels stk. 3, litra b), c) og e).«

Artikel 45, stk. 3, litra c) og e), omhandler henholdsvis spillehaller og lokaler, der anvendes til væddemål. Stk. 3, litra b), omhandler bingohaller.

Denne lovs artikel 8, stk. 1, 2 og 6, har følgende ordlyd:

»1. På området for selvstændigt spil og for så vidt angår spillevirksomheder, som er godkendt af regionalregeringen, begrænses enhver form for reklame, anprisning, sponsorering og enhver form for kommerciel kommunikation, herunder gennem elektronisk kommunikation på sociale kommunikationsnetværker, som henviser til spilleaktiviteter og de etablissementer, hvor de finder sted.

2. Reklame for og anprisning af spillet uden for spillelokalerne og reklame på bannere på offentlige veje og i transportmidler på regionen Valencias område er forbudt.

[...]

6. Offentligt ejede kommunikationsmidler, hvis udsendelsesområde er begrænset til en del af eller hele regionen Valencias område, må ikke udsende reklame for spilleaktiviteter, hverken fysisk eller online. Dette forbud omfatter

også informationssamfundstjenester, udsendelse af programmer og billeder, hvori værter, samarbejdspartnere eller gæster vises, mens de spiller, eller direkte eller indirekte nævner eller viser etableringer, haller eller lokaler, som har forbindelse med spil, undtagen i tilfælde, hvor de har til formål at forebygge eller oplyse om spillelidelser eller ludomani. Det regionale ministerium, der er ansvarligt for spil, kan tillade undtagelser fra denne begrænsning for offentligt ejede spil eller statsfinansierede spil.«

Denne lovs anden overgangsbestemmelse fastsætter følgende:

»Tilladelser, som er meddelt før denne lovs ikrafttrædelse, forbliver gyldige i den periode, for hvilken de blev meddelt. Fornyelse eller forlængelse af disse tilladelser efter denne lovs ikrafttrædelse er mulig, men betinget af opfyldelse af de betingelser, der er fastsat i denne lov og i gennemførelsesbestemmelserne, idet betingelsen om afstanden mellem spilleetableringer, som er fastsat i denne lovs artikel 45, stk. 6, dog ikke finder anvendelse herpå.«

Endelig har denne lovs tiende overgangsbestemmelse følgende ordlyd:

»I en periode på maksimalt fem år fra denne lovs ikrafttrædelse suspenderes nye tilladelser til spilleetableringer og nye tilladelser til anvendelse af maskiner af type B eller spillemaskiner med præmier, som er beregnet til at blive installeret på serveringssteder eller lignende.

Såfremt et spilleetablissements nuværende placering i forbindelse med behandlingen af en fornyelse af tilladelsen til spilleetablissementet ikke opfylder den afstandsbetingung, der er fastsat i denne lovs artikel 45, stk. 5, finder den i forrige afsnit omhandlede suspensering ikke anvendelse ved behandlingen af en ny tilladelse på en anden placering.

I denne periode skal det regionale ministerium, der er ansvarligt for spil, gennemføre en undersøgelse, som analyserer den indvirkning, de eksisterende spilleetableringer (lokaler, som anvendes til spil, og spillemaskiner på serveringssteder) har på samfundet og folkesundheden. På grundlag af resultaterne af denne undersøgelse skal det regionale ministerium, der er ansvarligt for spil, foreslå begrænsninger på regionen Valencias område af det tilladte antal og den tilladte fordeling af spillelokaler og maskiner af type B eller spillemaskiner med præmier på serveringssteder eller lignende under hensyntagen til folkesundhedsmæssige, befolkningsmæssige og territoriale kriterier.«

Dekret 97/2021

Sagsøgerne har anlagt den foreliggende sag til prøvelse af Decreto 97/2021 del Consell, de medidas urgentes para la aplicación de la Ley 1/2020 de la Generalitat Valenciana de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (regionalregeringens dekret om hasteforanstaltninger til gennemførelse af regionalregeringen i Valencias lov 1/2020 af 11.6.2020 om

regulering af spil og forebyggelse af ludomani i regionen Valencia) af 16. juli 2021 (herefter »det anfægtede dekret«).

Artikel 5 med overskriften »Tilladelser til fornyelse af licenser for spilleetablissemeter, som ikke opfylder afstandsbestemmelserne«, fastsætter i stk. 1 i det væsentlige, at en fornyelse af licensen for spilleetablissemeter, som ikke opfylder den afstandsbestemmelse, der er fastsat i artikel 45, stk. 5, i lov 1/2020, hvortil samme lovs tiende overgangsbestemmelse, andet afsnit, henviser, kræver, at ejerne anmoder om den relevante tilladelse for en ny placering. Denne artikels stk. 2 giver mulighed for, at disse etablissemeter foreløbigt kan forblive på deres aktuelle placering i højst ni måneder, såfremt visse betingelser er opfyldt.

Dette dekrets artikel 9, stk. 1, har følgende ordlyd: »Der kan kun meddeles tilladelse til installation af maskiner af type B eller spillemaskiner med præmier på serveringssteder eller lignende, såfremt den relevante driftstilladelse er blevet meddelt eller der er ansøgt om denne tilladelse før lovens ikrafttrædelse.«

Det nævnte dekrets artikel 18 fastsætter langt mere restriktive regler for den kommercielle information, der kan vises uden for spilleetablissemeterne. Denne bestemmelse forbyder navnlig, at der vises nogen form for reklame uden for spilleetablissemeterne.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Sagsøgerne i hovedsagen har iværksat søgsmål til prøvelse af det anfægtede dekret, som blev forkyndt i Diario Oficial de la Generalitat Valenciana (regionen Valencias lovtidende) den 4. august 2021. De har navnlig anfægtet dekretets artikel 4, 5, 6, 9 og 18.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 2 Sagsøgerne har gjort gældende, at artikel 45, stk. 5 og 6, og anden og tiende overgangsbestemmelse i lov 1/2020, som det nævnte dekret er baseret på, udgør en tilsidesættelse af artikel 49 TEUF og 56 TEUF og af artikel 16 og 20 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«). Som følge af denne lovgivning i regionen Valencia er det ikke muligt for nationale virksomheder eller virksomheder fra de øvrige medlemsstater at udøve deres etableringsfrihed og frihed til at levere tjenesteydelser ved at anlægge spillehaller og installere maskiner af type B i regionen Valencia og selvfølgelig heller ikke at levere deres tjenester frit.
- 3 Ifølge sagsøgerne kan en foranstaltning, som begrænser etableringsfriheden, og som vedtages af en medlemsstat, ganske vist anses for at være lovlig i henhold til EU-retten, men kun så længe den overholder chartrets artikel 16, er egnet til at sikre opfyldelsen af de pågældende formål og ikke går ud over, hvad der er

nødvendigt for at nå dem, kriterier, som den omhandlede lovgivning i regionen Valencia åbenbart ikke opfylder. Der findes allerede en detaljeret lovgivning vedrørende driften af spillehaller, som udtrykkeligt og ved anvendelse af strenge sanktioner forbyder, at mindreårige får adgang til dem. Den nationale lovgiver (Cortes Valencianas (regionen Valencias parlament)) har ikke anført nogen tvingende offentlige hensyn, som kan begrunde en så unødvendig og uforholdsmæssig begrænsning. Sagsøgerne har i denne forbindelse påberåbt sig dom af 6. marts 2007, Placanica (C-338/04, C-359/04 og C-360/04, EU:C:2007:133), af 30. april 2014, Pflieger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281), og af 11. december 2014, Kommissionen mod Spanien (C-678/11, EU:C:2014:2434).

- 4 Ifølge sagsøgte er det anfægtede dekret i fuld overensstemmelse med EU-retten og består proportionalitetstesten (egnet, nødvendighed og forholdsmæssighed i snæver forstand), som er fastsat i både national lovgivning og i Domstolens faste praksis. Sagsøgte har i denne forbindelse påberåbt sig dom af 8. september 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519).
- 5 Sagsøgte har gjort gældende, at nødvendigheden af de truffe foranstaltninger angående fornyelse af licenser og tilladelser følger af, at det er af afgørende betydning, at mindreårige udsættes for færre tilbud om spil under deres daglige transport til uddannelsesstederne, idet denne situation, som det konkluderes i de forelagte undersøgelser og rapporter, fører til en normalisering af disse etableringer som fritidsaktivitetssteder i denne gruppes opfattelse af fritidsaktiviteter. I samme retning anføres det i rapport nr. 28/20030 fra Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (sekretariatet under rådet for markedets enhed) af 11. marts 2021, at kravet om en afstand på mindst 500 meter mellem bingo- og spillehaller, spillehaller og spilleetableringer og de foranstaltninger, som begrænser maskiner af type B eller spillemaskiner med præmier, som er installeret på serveringssteder eller lignende, udgør begrænsninger, som er egnede, nødvendige og forholdsmæssige.
- 6 Ifølge sagsøgte er forebyggende arbejde af afgørende betydning for at forhindre udvikling af afhængighed i forbindelse med spil, navnlig i teenageårene, hvorfor det er væsentligt og et godt udgangspunkt, at mindreåriges adgang til sådanne etableringer er udtrykkeligt forbudt. Det er dog også væsentligt at forhindre, at mindreårige overeksponeres for denne type etableringer, og hvis de er mindre udsat herfor under deres daglige transport til uddannelsesstederne, vil dette forhindre en normalisering af disse etableringer som fritidsaktivitetssteder i denne gruppes opfattelse af fritidsaktiviteter.
- 7 Endvidere har sagsøgte gentaget det, der anføres i præamblen til lov 1/2020, hvorefter det fremgår af undersøgelsen »Unge, hasardspil og væddemål. En kvalitativ vurdering«, offentliggjort i 2020 af Centro Reina Sofia para la Infancia y la Adolescencia (Reina Sofia-centret for barndom og ungdom) og Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (fonden for hjælp mod stofafhængighed), at en af

de væsentligste risikofaktorer for udvikling af spilafhængighed hos teenagere og unge er, at spilleaktivitet optages i unges normalopfattelse af fritidsaktiviteter.

- 8 Endelig har sagsøgte med hensyn til foranstaltningerne vedrørende reklamer gjort gældende, at retten til sundhed har forrang for andre økonomiske rettigheder, såsom friheden til at oprette og drive egen virksomhed. Det er åbenbart, at forbruget af hasardspil og væddemål har stor indvirkning på sundheden, navnlig blandt børn, unge og andre sårbare grupper, således som Spaniens Tribunal Supremo (øverste domstol) har fastslået i nøje overensstemmelse med Domstolens praksis i bl.a. dom af 25. juli 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior og Publivia (C-1/90 og C-176/90, EU:C:1991:327).

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 9 Domstolen har fastsat grænser for medlemsstaterne skønsbeføjelser til at fastlægge formålene og instrumenterne i forbindelse med deres politik på spilområdet og krævet, at de begrænsninger, som indføres af nationale myndigheder, opfylder følgende betingelser:
- a) De skal i alle tilfælde anvendes uden forskelsbehandling.
 - b) De skal være sammenhængende og egnede til at sikre opfyldelsen af de formål, der påberåbes af de nationale myndigheder.
 - c) De skal være forholdsmæssige og må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre opfyldelsen af det eller de formål, som ligger til grund for deres vedtagelse.
 - d) De nationale myndigheder kan ikke handle vilkårligt og er navnlig underlagt en forpligtelse til gennemsigtighed, som har visse undtagelser.
- 10 Med hensyn til forbuddet mod forskelsbehandling bemærkes det, at forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet er en af Unionens værdier og et grundlæggende princip i EU-retten. Dette er årsagen til, at Domstolen har anvendt en særligt streng tilgang i forbindelse med kravet om, at eventuelle begrænsninger, som medlemsstaterne indfører, ikke medfører forskelsbehandling på grundlag af nationalitet og kun anses for at være begrundede, hvis de gælder uden forskel for parter, som er etableret i en hvilken som helst medlemsstat. I denne retning har Domstolen i en række sager vedrørende beskatning af spil fastslået, at en national lovgivning var uforenelig med EU-retten. I dom af 13. november 2003, Lindman (C-42/02, EU:C:2003:613), fastslog Domstolen således, at den finske lovgivning, som indrømmede en skattefritagelse for præmier i lotterier i Finland, mens præmier vundet i andre stater, i det konkrete tilfælde i Sverige, var beskattet, udgjorde forskelsbehandling.
- 11 Endnu større betydning har den problemstilling, der blev rejst i dom af 9. september 2010, Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506), som vedrørte

foreneligheden med EU-retten af den østrigske lovgivning, som krævede af de koncessionshavere, som drev kasinoer, at de skulle være selskaber i aktieselskabsform, og forpligtede dem til at have hjemsted i Østrig. Domstolen fastslog, at sidstnævnte forpligtelse udgjorde en restriktion for etableringsfriheden som omhandlet i artikel 49 TEUF og indebar forskelsbehandling af erhvervsdrivende med hjemsted i andre medlemsstater.

- 12 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt begrænsningerne er egnede til at opfylde formålene med politikken på spilområdet, omfatter medlemsstaternes beføjelse til at fastlægge formålene med deres nationale politikker på spilområdet også fastsættelsen af de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå det tilstræbte formål. I denne henseende råder staterne over en skønsmargen, som ganske vist er vid, men ikke ubegrænset. Kravet om egnethed indebærer, at de nationale bestemmelser, som fastsætter restriktive foranstaltninger eller hindringer på det indre marked, skal have sammenhæng med det forfulgte formål og kan begrundes i lyset af det formål, som ligger til grund for den pågældende begrænsning. En national lovgivning er generelt kun egnet til at sikre opfyldelsen af det påberåbte formål, hvis den reelt opfylder hensynet til at nå målet på en sammenhængende og systematisk måde.
- 13 Domstolen har fastslået, at det tilkommer de nationale retter at vurdere de nationale lovgivningers sammenhæng og relevans, og at det skal bedømmes, om foranstaltningerne svarer til de formål af almen interesse, som har motiveret dem. I denne henseende skal der ved denne vurdering følges en logik, som for det første indebærer, at der tages hensyn til de samlede formål, der forfølges af de nationale myndigheder i den pågældende medlemsstat, og for det andet, at der skal foretages en særskilt undersøgelse af hver enkelt af de restriktioner, der indføres ved national lovgivning, og navnlig af, om de er egnede til at sikre virkeliggørelsen af de påberåbte formål.
- 14 Domstolen er sædvanligvis tilbøjelig til at anse de foranstaltninger, der træffes af de nationale myndigheder, for at være sammenhængende. Imidlertid har den i visse tilfælde åbent rejst tvivl om de indførte begrænsningers relevans, såsom i dom af 6. november 2003, Gambelli m.fl. (C-243/01, EU:C:2003:597), hvori den bemærkede, at »[i] det omfang myndighederne i en medlemsstat ansporer og opmuntrer forbrugerne til at deltage i lotterier, hasard- eller væddemålsspil med henblik på, at de offentlige finanser kan drage fordel heraf på det økonomiske plan, kan myndighederne i den pågældende stat imidlertid ikke påberåbe sig, at hensynet til den offentlige orden gør det nødvendigt at reducere spillemulighederne, som begrundelse for foranstaltninger som dem, der er omhandlet i hovedsagen«. Den fastslog endvidere, at de italienske myndigheders afgørelse om at forny koncessioner til at drive hestevæddemål automatisk og uden udbud, ikke svarede til formålet om at forhindre erhvervsdrivende på spilområdet i at begå bedrageri.
- 15 I dom af 8. september 2010, Stoß m.fl. (C-316/07, C-358/07 – C-360/07, C-409/07 og C-410/07, EU:C:2010:504), rejste Domstolen tvivl om sammenhængen

i de offentlige monopoler på sportsvæddemål, som blev indført af delstaterne Hessen og Baden-Württemberg med henblik på at forhindre incitamentet til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed eller til at bekæmpe ludomani. I denne henseende var Domstolen enig med de forelæggende retter, som havde forelagt de præjudicielle spørgsmål, og som tvivlede på, at dette monopol var sammenhængende med formålene med den lovgivning, som lå til grund for det.

- 16 Ræsonnementet i dom af 3. juni 2010, *Ladbrokes Betting & Gaming og Ladbrokes International* (C-258/08, EU:C:2010:308), hvor der blev foretaget en analyse af foreneligheden med EU-retten af den nederlandske lovgivning, som fastsætter en eksklusivordning til fordel for én eneste udbyder for afvikling og udbud af hasardspil, er særdeles illustrativt. I den pågældende sag gav Nederlandenes øverste domstol udtryk for en vis tvivl om sammenhængen og systematikken i denne lovgivning, som, selv om den havde til formål at beskytte forbrugerne og bekæmpe ludomani og svig, tillod indehavere af eksklusive rettigheder at udbrede deres udbud af hasardspil og at benytte reklamemeddelelser for at gøre dette tilbud mere tiltrækkende. Domstolen fastslog, at sameksistensen mellem to formål (beskyttelsen af forbrugerne og forebyggelsen af svig og kriminalitet inden for hasardspilsområdet) kræver, at den rette ligevægt mellem disse to formål findes. Som det allerede blev fastslået i dom af 6. marts 2007, *Placanica* (C-338/04, C-359/04 og C-360/04, EU:C:2007:133), er gennemførelsen af en politik om styret aktivitetsudvidelse, som tilstræber at lede spillelysten ind i lovlige baner, sammenhængende med formålet om at forebygge svig og kriminalitet.
- 17 Med henblik herpå skal de autoriserede erhvervsdrivende udgøre et rimeligt og attraktivt alternativ til forbudt spil, hvilket kræver, at de udbyder et bredt udvalg af spil, reklamerer i et vist omfang og bringer nye distributionsmetoder i anvendelse. Denne politik for kontrolleret aktivitetsudvidelse inden for hasardspilssektoren kan imidlertid vanskeligt forenes med formålet om at beskytte forbrugerne mod ludomani, hvorfor denne politik kun kan anses for sammenhængende, hvis de ulovlige aktiviteter har et betydeligt omfang og de trufne foranstaltninger tager sigte på at lede forbrugernes spillelyst ind i lovlige baner og ikke på at øge indtægterne fra autoriserede hasardspil, som kun udgør en godartet bivirkning.
- 18 Forholdsmæssigheden vedrører indholdet af og grænserne for de grundlæggende rettigheder. Denne begrænsende funktion i forhold til offentlige indgreb indebærer, at proportionalitetsprincippet består af følgende elementer:
 - a) Egnetheden, som kræver, at de trufne foranstaltninger på statsligt niveau er egnede til at opfylde det forfulgte formål.
 - b) Nødvendigheden, som kræver, at der ikke findes noget mindre indgribende middel til at opfylde det tilstræbte formål, og, såfremt der findes flere alternativer, at det mindst indgribende vælges.

- c) Forholdsmæssigheden i streng forstand, som kræver, at de fordele, som foranstaltningen medfører for den offentlige interesse, i ethvert tilfælde er større end den skade, den medfører for andre rettigheder.
- 19 Domstolen har i sin praksis vedrørende hasardspil fastholdt, at nødvendigheden og forholdsmæssigheden af de foranstaltninger, der træffes af en medlemsstat, kun skal vurderes i lyset af de forfulgte mål og det beskyttelsesniveau, som de pågældende nationale myndigheder ønsker at sikre. I denne retning har Domstolen fastslået, at proportionalitetsprincippet ikke kræver, at en restriktiv foranstaltning svarer til en opfattelse, der er fælles for samtlige medlemsstater med hensyn til de nærmere bestemmelser for beskyttelse af en legitim interesse.
- 20 Derfor er det særdeles vanskeligt at uddrage generelle konklusioner om forholdsmæssigheden af de begrænsninger, der indføres af medlemsstaterne i ethvert tilfælde, idet den enkelte sags omstændigheder har stor betydning på dette område og Domstolen har bemærket, at forholdsmæssigheden skal vurderes af den pågældende stats judicielle myndigheder.
- 21 Indledningsvis valgte Domstolen at undlade at foretage en detaljeret undersøgelse af forholdsmæssigheden af konkrete foranstaltninger, idet den afholdt sig fra at træffe udtrykkelige afgørelser om dette spørgsmål. I denne forstand anså den i dom af 24. marts 1994, Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119), ikke det lotterimonopol, der blev indført ved britisk lovgivning, for at være uforholdsmæssigt. Imidlertid har Domstolen fra Gambelli-sagen og navnlig Placanica-dommen foretaget en mere detaljeret og systematisk undersøgelse af dette spørgsmål og i en række tilfælde rejst tvivl om forholdsmæssigheden af visse foranstaltninger, som er truffet af staterne. I Placanica-dommen fastslog Domstolen, at kravet om en polititilladelse stod fuldt ud i forhold til det forfulgte formål (at undgå, at erhvervsdrivende deltager i kriminelle eller bedrageriske aktiviteter). Både i Placanica-dommen og i Gambelli-dommen blev forbuddet mod, at kapitalselskaber, hvis aktier var noteret på de officielle børser i andre medlemsstater, kunne være koncessionsindehavere inden for sportsvæddemål, imidlertid anset for at være uforholdsmæssigt, eftersom denne foranstaltning gik ud over, hvad der var nødvendigt for at opfylde formålet om at undgå, at erhvervsdrivende deltog i kriminelle eller bedrageriske aktiviteter. Domstolen bemærkede navnlig, at der fandtes mindre indgribende midler.
- 22 Domstolens øgede villighed til at vurdere forholdsmæssigheden af de begrænsninger af hasardspil, der indføres ved national lovgivning, har medført, at den i efterfølgende domme har rejst tvivl om opfyldelsen af denne betingelse. I dom af 13. september 2007, Kommissionen mod Italien (C-260/04, EU:C:2007:508), blev det fastslået, at de italienske myndigheders fornyelse uden udbud af koncessioner til at drive hestevæddemål var uforholdsmæssig.
- 23 Denne mere grundige og udtømmende tilgang har ikke forhindret Domstolen i at anerkende forholdsmæssigheden af andre begrænsninger, som er indført af nationale myndigheder på dette område. Der kan i denne forbindelse henvises til,

at Domstolen støttede den nederlandske ordning for eksklusive licenser til drift af sportsvæddemål i dom af 3. juni 2010, *Sporting Exchange* (C-203/08, EU:C:2010:307), hvori det blev fastslået, at afgørelsen om at tildele autorisation til én udbyder forenkler kontrollen og forhindrer en forstærket konkurrence mellem flere bevillingsindehavere, som kunne føre til en øget afhængighed af spil.

- 24 Som afslutning på drøftelsen af dette spørgsmål er det interessant at nævne de retningslinjer og anvisninger, som blev rettet til de nationale myndigheder i *Stoß*-dommen i forbindelse med det monopol på sportsvæddemål, som var indført i en række tyske delstater. Domstolen fastslog for det første, at indførelsen af et monopol ikke kræver, at myndighederne i medlemsstaten før indførelsen af det pågældende monopol har foretaget en undersøgelse, der godtgør denne foranstaltningss forholdsmæssighed. Domstolen tilføjede, at en tilladelsesordning, hvor tilladelsen tildeles én udbyder (monopol eller eksklusive rettigheder), forenkler kontrollen med udbuddet af hasardspil og sikrer bedre garantier for effektivitet end ordninger, hvor driften forestås af private foretagender, som konkurrerer med hinanden. Domstolen bemærkede, at uanset de fordele, som denne reguleringsmodel giver, er indførelsen af et monopol en yderst restriktiv foranstaltning, som kun er begrundet, når det forfulgte formål er at sikre et særligt højt beskyttelsesniveau for forbrugerne, og understregede, at de lovgivningsmæssige rammer derfor skal sikre, at indehaveren af monoopolet reelt er i stand til at forfølge målet ved hjælp af et udbud, hvis kvantitative omfang og kvalitative indhold er fastlagt ud fra nævnte mål, og som er underlagt en streng kontrol fra de offentlige myndigheders side.
- 25 Angående den nationale spanske retspraksis henvises til dom 1408/2019 afsagt af Tribunal Supremo (øverste domstol) den 22. oktober 2019, hvori regionen Valencias tidligere ordning for regulering af spilleetablissemeter, som foreskrev en afstand på 800 meter mellem spilleetablissemeter, blev kendt ulovlig. Tribunal Supremo (øverste domstol) anså nærmere bestemt denne regulering for ikke at være tilstrækkeligt begrundet og for at være uforholdsmæssig.
- 26 I den foreliggende sag skal der med henblik på vurderingen af det anfægtede dekrets forenelighed med EU-retten foretages en undersøgelse af følgende elementer: a) proportionalitetsprincippet, sammenholdt med foranstaltningernes egnethed, hensigtsmæssighed og nødvendighed og deres ikke-diskriminerende karakter, b) princippet om frihed til at oprette og drive egen virksomhed, etableringsfriheden, princippet om adgang til markedet og princippet om udøvelse af aktiviteter, c) princippet om markedets enhed og ligebehandlingsprincippet, uanset om den økonomiske aktør er offentlig eller privat, idet enhver form for fordel, som fordrejer konkurrencen og begunstiger den offentlige sektor, er forbudt, og, d) i forbindelse med forbuddet mod forskelsbehandling, forbuddet mod fordele, som fordrejer konkurrencen eller indebærer skjulte former for statsligt monopol.
- 27 Henset til kravene om, at de foranstaltninger, som foreskriver en afstand på mindst 500 meter mellem spilleetablissemeter og en afstand på mindst 850 meter

mellem spilleetablissemeter og uddannelsessteder, skal være forholdsmæssige, hensigtsmæssige, egnede og nødvendige, kan disse foranstaltninger være uforenelige med disse krav, såfremt der i lovgivningen allerede er fastsat og indført andre foranstaltninger, som er mindre indgribende, men kan anses for at være lige så egnede og effektive med henblik på beskyttelsen af forbrugerne, navnlig mindreårige, såsom følgende: a) et forbud mod adgang og deltagelse for mindreårige og b) et forbud mod reklame, anprisning, sponsorering og enhver form for kommerciel anprisning, herunder ved elektronisk kommunikation gennem sociale netværker, og anprisning af spillet uden for lokalerne, reklame på bannere på offentlige veje og i transportmidler, samt på plakater eller billeder på ethvert medium.

- 28 Det synes ikke at være nødvendigt at tilføje de foranstaltninger, der er indeholdt i det anfægtede dekret, til de eksisterende mindre indgribende foranstaltninger, der er anført i forrige præmis, såfremt sidstnævnte vurderes at være egnede til at opfylde de påberåbte formål med lovgivningen, griber mindre ind i og i højere grad respekterer princippet om frihed til at oprette og drive egen virksomhed, etableringsfriheden, princippet om adgang til markedet og friheden til udøvelse af aktiviteter, som EU-rettens bestemmelser har til formål at beskytte (artikel 26 TEUF, 49 TEUF og 56 TEUF), og er nyttige instrumenter til at opfylde disse formål uden at være til skade for eller tilsidesætte rettigheder.
- 29 Det samme synes at gælde den afstand på 850 meter mellem spilleetablissemeter og uddannelsessteder, som kræves af de allerede eksisterende etablissemeter, som er anlagt uden at opfylde kravet, når de anmoder om fornyelse af deres licens eller tilladelse efter ikrafttrædelsen af lov 1/2020, idet det anførte afstandskrav er indført med tilbagevirkende kraft.
- 30 Det samme gælder det moratorium på fem år fra ikrafttrædelsen af denne lov for tildeling af nye licenser til spilleetablissemeter og tilladelser til at anvende maskiner af type B (spillemaskiner), idet en sådan suspendering i en så lang periode indebærer en form for ophævelse af en rettighed, som består i udøvelse af en lovlig aktivitet.
- 31 Sådanne foranstaltninger synes som følge af deres skadelige virkning og omfang at medføre en ophævelse af faktiske rettigheder, såsom friheden til adgang til markeder og etableringsfriheden for virksomheder, og er i strid med de anførte bestemmelser i EUF-traktaten.
- 32 Endelig, angående ligebehandling og de pålagte begrænsningers sammenhæng, fastslog Domstolen i Gambelli-sagen, at »[i] det omfang myndighederne i en medlemsstat ansporer og opmuntrer forbrugerne til at deltage i lotterier, hasard- eller væddemålsspil med henblik på, at de offentlige finanser kan drage fordel heraf på det økonomiske plan, kan myndighederne i den pågældende stat imidlertid ikke påberåbe sig, at hensynet til den offentlige orden gør det nødvendigt at reducere spillemulighederne, som begrundelse for foranstaltninger som dem, der er omhandlet i hovedsagen«.

- 33 Det må fastslås, at disse retningslinjer, som indebærer et forbud mod enhver form for forskelsbehandling, ikke er overholdt i den foreliggende sag, eftersom der kun indføres afstandsbegrænsninger for privatejede spilleetablissemeter og ikke for etablissemeter, som kan ases for at være offentlige (statslotterier, sportsvæddemål, ONCE (det spanske blindelotteri) osv.), som også er fritaget for de begrænsninger med hensyn til reklame og den adgangskontrol, som de førstnævnte er underlagt. Denne type begrænsninger, som kun pålægges privatejede etablissemeter, synes at medføre en fordrejning af konkurrencen og føre i retning af et statsligt spillemonopol.

ARBEJDSDOKUMENT