

C-719/23. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2023. november 23.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (a valenciai autonóm közösség felsőbbírósága, Spanyolország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2023. szeptember 26.

Felperesek:

Salones Comatel, S. L.

Inversiones Comatel, S. L.

Recreativos del Este, S.L.

SOS Hostelería

Unión de Trabajadores de Salones de Juego (UTSAJU)

ASVOMAR

Alperesek:

Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat Valenciana (Valencia autonóm közösség kormányzatának pénzügyekért és gazdaságért felelős bizottsága, Spanyolország)

Az alapeljárás tárgya

A szerencsejátékok szabályozása – Az autonóm közösség által a szerencsejátékok szabályozása tárgyában elfogadott jogszabályok – A szerencsejáték-létesítmények közötti legalább 500 méteres távolság megtartásának kötelezettsége – A szerencsejáték-létesítmények és az oktatási intézmények közötti legalább 850 méteres távolság megtartásának kötelezettsége – A szerencsejáték-létesítmények

és az oktatási intézmények közötti legalább 850 méteres távolság megtartására vonatkozó, visszamenőleges hatállyal előírt kötelezettség – A szerencsejáték-létesítményekre és a B kategóriás gépekre (játékautomatákra) vonatkozó új engedélyek megadásának legfeljebb öt évre történő felfüggesztése – Kötelezettségek, amelyeket nem írtak elő a köztulajdonban lévő szerencsejáték-létesítmények esetében

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

EUMSZ 267. cikk – Értelmezésre irányuló előzetes döntéshozatal iránti kérelem – A nemzeti szabályozásnak az EUMSZ 26., az EUMSZ 49. és az EUMSZ 56. cikkel való összeegyeztethetősége – Megfelelőség, szükségesség és arányosság – Kevésbé korlátozó intézkedések megléte – Egyenlő bánásmód – A verseny torzulása

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1) **Úgy kell-e értelmezni a vállalkozás, a letelepedés, illetve a szolgáltatásnyújtás szabadságának elvét kimondó EUMSZ 26., EUMSZ 49. és EUMSZ 56. cikket, hogy azokkal összeegyeztethető (a Consell [Valencia autonóm közösség tanácsa] 2021. július 16-i 97/2021. sz. rendeletének a ley 1/2020 Valenciana, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana [a Valencia autonóm közösség területén a szerencsejátékok szabályozásáról és a játékszenvedély megelőzéséről szóló 1/2020. sz. valenciai törvény] 45. cikke 5. és 6. bekezdését végrehajtó 5. cikkében foglalthoz hasonló) olyan nemzeti szabályozás amely a játéktermek között legalább 500 méteres távolság, valamint a játéktermek és az oktatási intézmények között legalább 850 méteres távolság megtartását írja elő, miközben az említett szabályozás már rendelkezik más kevésbé korlátozó olyan intézkedésekről, amelyek ugyanolyan hatékonynak tekinthetők a fogyasztók, a közérdek és különösen a kiskorúak védelme szempontjából: a) például belépési és részvételi tilalom a kiskorúak, a jogerős bírósági ítélettel cselekvőképtelenné nyilvánított személyek, a sportszervezetek vezetői és a fogadás tárgyát képező sporttevékenységekkel érintett sportszakmai tisztségviselők, a fogadások szervezésével foglalkozó vállalkozások vezető tisztségviselői és részvényesei, a fegyveres erők tagjai, az alkohol vagy a játék menetét zavaró pszichotróp anyagok fogyasztása által befolyásolt személyek, valamint a szerencsejátékokhoz való hozzáféréstől kizárt személyek nyilvántartásába bejegyzett személyek esetében; és b) a hirdetés, reklám vagy szponzorálás, valamint a kereskedelmi célú hirdetés bármely formájának tilalma, beleértve a közösségi kommunikációs hálózatokon keresztül történő telematikai alkalmazást is, valamint a szerencsejátékok helyiségen kívül történő reklámozását, a statikus hirdetések közterületen és közlekedési eszközökön, plakátokon vagy képeken bármilyen hordozón való elhelyezését?**

2) Az előző kérdésre adott választól függetlenül: Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 26., az EUMSZ 49. és az EUMSZ 56. cikket, hogy azokkal ellentétes a Generalitat Valencianának (Valencia autonóm közösség kormányzata, Spanyolország) a szerencsejátékok szabályozásáról és a játékszenvedély megelőzéséről szóló 1/2020. sz. törvénye második átmeneti rendelkezésében foglalthoz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely a játéktermek és az oktatási intézmények között visszamenőleges hatállyal 850 méteres távolság megtartását írja elő a korábban e távolságtartás nélkül létrehozott játéktermek részére, amikor az említett 1/2020. sz. törvény hatálybalépését követően engedélyük megújítását kérelmezzük, mivel ez a követelmény összeegyeztethetetlen a vállalkozás és a letelepedés szabadságának, valamint a tevékenység szabad gyakorlásának fent említett elvével?

3) Az előző kérdésekre adott válaszoktól függetlenül: Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 26., az EUMSZ 49. és az EUMSZ 56. cikket, hogy azokkal ellentétes a Valencia autonóm közösség kormányzatának a szerencsejátékok szabályozásáról és a játékszenvedély megelőzéséről szóló, 2020. július 11-i 1/2020. sz. törvényének tizedik átmeneti rendelkezésében foglalthoz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amely a törvény hatálybalépésétől számított öt évre szóló moratóriumot állapított meg a szerencsejáték-létesítményekre vonatkozó új engedélyek kiadása tekintetében, mivel az engedélyek legfeljebb öt évre szóló felfüggesztése összeegyeztethetetlen a vállalkozás és a letelepedés szabadságának, valamint a tevékenység szabad gyakorlásának fent említett elveivel?

4) Az előző kérdésekre adott válaszoktól függetlenül: Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 26., az EUMSZ 49. és az EUMSZ 56. cikket, hogy azokkal ellentétes a Valencia autonóm közösség kormányzatának a szerencsejátékok szabályozásáról és a játékszenvedély megelőzéséről szóló, 2020. július 11-i, már említett 1/2020. sz. törvénye 45. cikkének 5. és 6. bekezdésében előírt hoz hasonló olyan nemzeti szabályozás, mivel csak a magántulajdonban lévő játéktermeket kötelezi, az állami tulajdonban lévő létesítményeket azonban nem, és ez utóbbiak mentesülnek a reklámokra vonatkozó korlátozások és a belépés ellenőrzése alól is, amely kötelezettségek az előbbiekre vonatkoznak, valamint felmenti az utóbbiakat a következő kötelezettségek betartása alól: a) a játéktermek között legalább 500 méteres távolság, a játéktermek és az oktatási intézmények között pedig legalább 850 méteres távolság tartása; b) a játéktermek és az oktatási intézmények között előírt 850 méteres távolság visszamenőleges hatályú tartása a korábban e távolság betartása nélkül létrehozott játéktermek esetében, amikor azok engedélyük megújítását kérik a fent említett 1/2020. sz. törvény hatálybalépése után; c) a fent említett 1/2020. sz. törvény hatálybalépésétől számított legfeljebb öt évre szóló moratórium alá helyezés szerencsejátékok és fogadások szervezésével foglalkozó létesítmények létesítésére, valamint a játékgépek üzemeltetésére vonatkozó új engedélyek kiadása esetén?

Ellentétesek-e a piac egységességének, az egyenlő és egységes bánásmódnak, valamint a szerencsejáték-ágazat szereplői közötti megkülönböztetés és a velük szemben alkalmazott hátrányos megkülönböztetés tilalmának az elvével a nemzeti szabályozás e rendelkezései? Az ismertetett helyzet olyan előnyt jelent-e, amely hátrányosan befolyásolja és torzítja a versenyt az ágazatban?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

Az EUMSZ 26., az EUMSZ 49. és az EUMSZ 56. cikk, az EUMSZ 106. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése

A hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések

Az 1/2020. sz. törvény

A ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (Valencia autonóm közösség kormányzatának a Valencia autonóm közösség területén a szerencsejátékok szabályozásáról és a játékszenvedély megelőzéséről szóló, 2020. június 11-i 1/2020. sz. törvénye; a továbbiakban: 1/2020. sz. törvény) 45. cikkének 5. és 6. bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„5. Az e cikk 3. bekezdésének c) és e) pontjában említett típusnak megfelelő létesítmények nem helyezkedhetnek el 850 méternél kisebb távolságra a Consellería competente en materia de educación (Valencia autonóm közösség kormányzata oktatásért felelős bizottsága, Spanyolország) által a kötelező középfokú oktatás, az érettségi, az alapfokú szakképzés és a művészeti szakképzés biztosítása céljából hivatalosan elismert oktatási intézménytől. Ez a távolsági korlátozás nem vonatkozik a lakóterületen kívül elhelyezkedő szerencsejáték-létesítményekre.

6. Az e cikk 3. bekezdésének b), c) és e) pontjában említett típusnak megfelelő létesítmények nem helyezkedhetnek el 500 méternél kisebb távolságra egy másik, az e cikk 3. bekezdésének b), c) és e) pontjában említett típusnak megfelelő létesítménytől.”

A 45. cikk 3. bekezdésének c) és e) pontja a játéktermekre, illetve az egyes fogadóhelyiségekre vonatkozik. Ugyanezen 3. bekezdés b) pontja a bingótermekre vonatkozik.

A jelen törvény 8. cikkének 1., 2. és 6. bekezdése a következőképpen szól:

„1. A regionális szerencsejátékok területén és a Generalitat által kiadott engedéllyel rendelkező, szerencsejátékokkal foglalkozó vállalkozások tekintetében korlátozás alá esik bármilyen típusú reklám, hirdetés, szponzorálás és

kereskedelmi célú tájékoztatás, beleértve a közösségi kommunikációs hálózatokon keresztül telematikusan megvalósuló olyan tájékoztatást is, amely a szerencsejáték-tevékenységekre és azon létesítményekre utal, amelyekben ezeket folytatják.

2. Tilos a szerencsejátékok játéktermeken kívüli reklámozása és hirdetése, valamint a szerencsejátékok közterületen vagy közlekedési eszközökön történő statikus hirdetése a Comunitat valenciana (Valencia autonóm közösség) területén.

[...]

6. Azok a köztulajdonban lévő kommunikációs médiumok, amelyek terjesztési köre Valencia területének egy részére vagy egészére korlátozódik, nem terjeszthetnek szerencsejátékokkal kapcsolatos reklámot, sem személyesen, sem online. Ez a tilalom kiterjed az információs társadalommal összefüggő szolgáltatásokra, valamint az olyan műsorok és képek sugárzására is, amelyekben vagy amelyeken a műsorvezetők, munkatársak vagy vendégek szerencsejátékokat játszanak, vagy közvetlenül vagy közvetve szerencsejátékkal kapcsolatos létesítményeket, termeket vagy helyiségeket említenek vagy mutatnak be, kivéve azokat az eseteket, amelyek célja a patológikus szerencsejáték-használat és a játékszenvedély megelőzése vagy tudatosítása. A szerencsejátékokért felelős conselleria (Valencia autonóm közösség kormányzatának bizottsága, Spanyolország) engedélyezhet kivételeket e korlátozás alól az állami tulajdonú vagy államnak fenntartott szerencsejátékok esetében.”

A törvény második átmeneti rendelkezése a következőképpen rendelkezik:

„Az e törvény hatálybalépése előtt kiadott engedélyek arra az időszakra maradnak hatályban, amelyre vonatkozóan kiadták azokat. Ezen engedélyeknek az e törvény hatálybalépését követő esetleges megújításának vagy meghosszabbításának feltétele az e törvényben és a végrehajtási szabályokban meghatározott követelményeknek való megfelelés; mindazonáltal az e törvény 45. cikkének 6. bekezdése által szabályozott, a szerencsejáték-létesítmények közötti távolság követelménye nem vonatkozik ezen engedélyekre.”

Végül a fent említett törvény tizedik átmeneti rendelkezése a következőképpen szól:

„E törvény hatálybalépésétől számított legfeljebb ötéves időtartamra felfüggesztik a szerencsejáték-létesítményekre vonatkozó új engedélyek, valamint a vendéglátóipari és hasonló egységekben való elhelyezésre szánt B kategóriás gépek vagy játékautomaták üzemeltetésére vonatkozó új engedélyek kiadását.

Abban az esetben, ha a szerencsejáték-létesítményre vonatkozó engedély megújításának elbírálása során a létesítmény jelenlegi elhelyezkedése nem felel meg az e törvény 45. cikkének 5. bekezdésében meghatározott távolsági követelménynek, az előző bekezdésben említett felfüggesztés nem vonatkozik a más helyre vonatkozó új engedély elbírálására.

Ebben az időszakban a szerencsejátékokért felelős conselleriának kell koordinálnia egy olyan tanulmány létrehozását, amely a meglévő szerencsejáték-létesítmények (konkrét játékterem és vendéglátóipari egységekben található játékgépek) társadalmi és közegészségügyi hatásait elemzi. E tanulmány eredményei alapján a szerencsejátékokért felelős conselleriának javaslatot kell tennie a Valencia autonóm közösség területén a játékterem, valamint a vendéglátóipari vagy hasonló egységekben található B kategóriás gépek és játék megengedett számának korlátozására és azok elosztására vonatkozóan, a közegészségügyi, népességi, társadalmi-gazdasági és területi szempontokat figyelembe véve.”

A 97/2021. sz. rendelet

A 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 (Valencia autonóm közösség kormányzatának a Valencia autonóm közösség területén a szerencsejátékok szabályozásáról és a játékszenvedély megelőzéséről szóló 2020. június 11-i 1/2020. sz. törvényének végrehajtására irányuló sürgős intézkedésekről szóló, 2021. július 16-i 97/2021. sz. autonóm közösségi tanácsi rendelet; a továbbiakban: megtámadott rendelet) az a rendeleti szintű szabály, amely ellen a felperesek a jelen keresetet benyújtották.

„A távolságtartási követelménynek meg nem felelő szerencsejáték-létesítmények engedélye megújításának engedélyezése” című 5. cikk 1. bekezdése lényegében úgy rendelkezik, hogy az 1/2020. sz. törvény 45. cikkének 5. bekezdésében előírt távolsági követelménynek meg nem felelő szerencsejáték-létesítmények engedélyének megújításakor, amelyre ugyanezen törvény tizedik átmeneti rendelkezésének második bekezdése utal, az engedélyeseknek az új helyszínre vonatkozó megfelelő engedélyt kell kérelmezniük. Az említett cikk 2. bekezdése lehetővé teszi, hogy az ilyen létesítmények bizonyos feltételek mellett ideiglenesen, legfeljebb kilenc hónapig a jelenlegi helyükön maradjanak.

Az említett rendelet 9. cikkének 1. bekezdése a következőképpen rendelkezik: „a B kategóriás gépek vagy játékautomaták vendéglátóipari vagy hasonló egységben történő felállítása csak akkor engedélyezhető, ha a vonatkozó működési engedélyt a törvény hatálybalépése előtt megszerezték vagy kérelmezték”.

Az említett rendelet 18. cikke nagyon szigorúan szabályozza a szerencsejáték-létesítményeken kívül feltüntethető kereskedelmi információkat. Különösen bármilyen típusú reklámnak a létesítmény külső felületén való megjelenítését tiltja.

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 Az alapeljárás felperesei keresetet nyújtottak be a Valencia autonóm közösség kormányzatának hivatalos lapjában 2021. augusztus 4-én közzétett megtámadott rendelettel szemben. Elsősorban a 4., 5., 6., 9. és 18. cikket támadják.

Az alapeljárás feleinek alapvető érvei

- 2 A felperesek úgy vélik, hogy az említett rendelet alapjául szolgáló 1/2020. sz. törvény 45. cikkének 5. és 6. bekezdése, valamint második és tizedik átmeneti rendelkezése sérti az EUMSZ 49. és az EUMSZ 56. cikket, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 16. és 20. cikkét. E valenciai szabályozás értelmében a hazai vagy a más tagállamokból származó vállalkozások nem gyakorolhatják a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságát játéktérmekek és B kategóriás gépek felállításával Valencia autonóm közösség területén, és nyilvánvalóan nem nyújthatják szabadon szolgáltatásaikat.
- 3 Álláspontjuk szerint valamely tagállam által elfogadott, a letelepedés szabadságát korlátozó intézkedés az uniós jog alapján akkor tekinthető jogszerűnek, ha megfelel a Charta 16. cikkének, alkalmas a kitűzött célok elérésének biztosítására, és nem haladja meg az azok eléréséhez szükséges mértéket, amely szempontokat a valenciai szabályozás nyilvánvalóan sérti. A játéktérmekek működtetésére vonatkozóan már létezik részletes szabályozás, amely szigorú szankciórendszer mellett kifejezetten tiltja a kiskorúak ilyen helyiségekbe való belépését és e helyiségekben való tartózkodását. A nemzeti jogalkotó (Cortes Valencianas, Valencia autonóm közösség parlamentje, Spanyolország) nem hoz fel olyan közérdeken alapuló kényszerítő indokot, amely igazolhatná e szükségtelen és aránytalan korlátozást. A felperesek e tekintetben a 2007. március 6-i Placanica ítéletre (C-338/04, C-359/04 és C-360/04, EU:C:2007:133), a 2014. április 30-i Pflieger és társai ítéletre (C-390/12, EU:C:2014:281) és a 2014. december 11-i Bizottság kontra Spanyolország ítéletre (C-678/11, EU:C:2014:2434) hivatkoznak.
- 4 Az alperes úgy véli, hogy a megtámadott rendelet teljes mértékben összeegyeztethető az uniós joggal, és megfelel az arányosság (megfelelőség, szükségesség és szigorú értelemben vett arányosság) azon vizsgálatának, amelyet mind a nemzeti szabályozás, mind a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata előír. E célból a 2009. szeptember 8-i Liga Portuguesa de Futebol Profissional és Bwin International ítéletre (C-42/07, EU:C:2009:519) hivatkozik.
- 5 Az alperes úgy véli, hogy az engedélyek megújítása érdekében hozott intézkedések szükségessége abban rejlik, hogy kiemelkedő fontosságú a kiskorúak szerencsejáték-kínálatnak való kitettségének az oktatási intézményekbe vezető mindennapi útvonaluk során történő csökkentése, mivel – amint azt a benyújtott tanulmányok és jelentések megállapítják – ez a helyzet ahhoz vezet, hogy e létesítmények a csoportos szabadidős modelljükben szabadidős helyszíneként válnak szokásossá. A Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (az

egységes piacért felelős tanács titkársága, Spanyolország) által 2021. március 11-én kiadott 28/20030. sz. jelentés e tekintetben úgy ítéli meg, hogy a bingótermek, játékkaszinók és játéktermek közötti legalább 500 méteres távolság előírása, valamint a vendéglátóipari és hasonló egységekben felállított B kategóriás gépekre vagy játékautomatákra vonatkozó korlátozó intézkedések megfelelő, szükséges és arányos korlátozásoknak minősülnek.

- 6 Az alperes szerint kiemelkedő fontosságú a szerencsejátékokkal kapcsolatos függőségi magatartás kialakulásának megelőzése, különösen a serdülők körében, továbbá fontos és jó kiindulópont, hogy a kiskorúak számára kifejezetten tilos legyen az ilyen létesítményekbe való belépés. Ugyanilyen lényeges azonban annak elkerülése, hogy a kiskorúak túlzottan ki legyenek téve az ilyen létesítményeknek, mivel az iskolába vezető mindennapi útvonaluk során való kitettségük csökkentése megakadályozza, hogy ezek a létesítmények a csoportos szabadidős modelljükben szabadidős helyszíneként váljanak szokásossá.
- 7 A teljesség kedvéért megismétli az 1/2020. sz. törvény preambulumban foglaltakat, nevezetesen azt, hogy a Centro Reina Sofía para la Infancia y la Adolescencia és a Fundación de Ayuda contra la Drogadicción által 2020-ban kiadott „Jóvenes, juegos de azar y apuestas. Una aproximación cualitativa” című tanulmány szerint a serdülők és fiatalok szerencsejáték-függősége kialakulásának egyik fő kockázati tényezője a szerencsejáték gyakorlatának a szokásossá vált ifjúsági szabadidős modellbe való beépülése.
- 8 Végül a hirdetéssel kapcsolatos intézkedések tekintetében az alperes azzal érvel, hogy az egészséghez való jog elsőbbséget élvez más olyan gazdasági jogokkal szemben, mint például a vállalkozás szabadsága. Nyilvánvaló, hogy a szerencsejátékokkal és fogadásokkal kapcsolatos szolgáltatások igénybevétele erős hatással van az egészségre, különösen a gyermekekre, a serdülőkre és más veszélyeztetett csoportokra, amint azt a Tribunal Supremo de España (legfelsőbb bíróság, Spanyolország) megállapította, pontosan követve a Bíróságnak a többek között az 1991. július 25-i Aragonesa de Publicidad Exterior és Publivia ítéletben (C-1/90 és C-176/90, EU:C:1991:327) megállapított ítélkezési gyakorlatát.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 9 A Bíróság korlátokat állított fel a tagállamok részére a szerencsejáték-politikájuk céljainak és eszközeinek meghatározására vonatkozóan biztosított mérlegelési jogkör tekintetében, megkövetelve, hogy a nemzeti hatóságok által előírt korlátozások megfeleljenek az alábbi követelményeknek:
 - a) Azokat minden esetben megkülönböztetéstől mentesen kell alkalmazni.
 - b) Azoknak koherensnek és arra alkalmasnak kell lenniük, hogy biztosítsák a nemzeti hatóságok által hivatkozott célok elérését.

- c) Azoknak arányosnak kell lenniük, és azok nem léphetik túl az elfogadásuk alapjául szolgáló cél(ok) eléréséhez szükséges mértéket.
 - d) A nemzeti hatóságok nem járhatnak el önkényesen, és bizonyos kivételektől eltekintve az átláthatósági kötelezettség is köti őket.
- 10 Ami a hátrányos megkülönböztetés tilalmát illeti, meg kell jegyezni, hogy az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma uniós érték és az uniós jog egyik alapelve. Ez a magyarázata annak, hogy a Bíróság miért követelte meg különösen szigorúan, hogy az államok által bevezetett korlátozások ne valósítsanak meg állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetést, és hogy csak azokat tekintsék jogszerűnek, amelyek megkülönböztetés nélkül érintik a bármely tagállamban letelepedett érdekelt feleket. E tekintetben a Bíróság a szerencsejátékok után kivetett adókkal kapcsolatos egyes jogvitákban megállapította az állami jogszabályoknak az uniós joggal való összeegyeztethetlenségét. Ennek megfelelően, a 2003. november 13-i Lindman ítéletben (C-42/02, EU:C:2003:613) a Bíróság megállapította, hogy azon finn adójogszabályok, amelyek elismerik a finnországi lottójátékkal szerzett nyeremények adómentességét, miközben a más államokban, nevezetesen Svédországban szerzett nyereményeket megadóztatják, hátrányosan megkülönböztető jellegűek.
- 11 Ennél fontosabb a 2010. szeptember 9-i Engelmann ítéletben (C-64/08, EU:C:2010:506) felvetett kérdés, amely ítélet a kaszinókat üzemeltető koncessziós jogosultakat a részvénytársasági forma elfogadására és az ausztriai székhely létesítésére kötelező osztrák szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetőségét vizsgálta. A Bíróság megállapította, hogy ez utóbbi kötelezettség az EUMSZ 49. cikk értelmében korlátozta a letelepedés szabadságát, és hátrányos megkülönböztetést valósított meg a más tagállamokban letelepedett gazdasági szereplőkkel szemben.
- 12 Azt illetően, hogy a korlátozások megfelelnek-e a szerencsejáték-politika célkitűzéseinek, a nemzeti szerencsejáték-politika célkitűzéseinek meghatározására vonatkozó tagállami hatáskörbe a kitűzött cél eléréséhez szükséges intézkedések meghatározása is beletartozik. Ennek során az államok meglehetősen tág, de nem korlátlan mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. A megfelelőség követelménye szerint a belső piaci korlátozó intézkedéseket vagy akadályokat megállapító nemzeti jogszabályoknak összhangban kell állniuk a kitűzött céllal, és a szóban forgó korlátozás alapjául szolgáló célkitűzés fényében igazolhatónak kell lenniük. Általánosan valamely nemzeti szabályozás csak akkor alkalmas az említett cél megvalósítására, ha azt valóban koherens és szisztematikus módon kívánja elérni.
- 13 A Bíróság kimondta, hogy a nemzeti bíróságok feladata a nemzeti szabályok koherenciájának és következetességének értékelése, és jelezte, hogy az említett bíróságoknak kell megvizsgálniuk, hogy az intézkedések megfelelnek-e az azokat indokoló közérdekű céloknak. E célból ezt az értékelést egy olyan logika szerint

kell elvégezni, amely egyrészt megköveteli, hogy az érintett tagállam nemzeti hatóságai által követett célokat egészében vagy együttesen vegyék figyelembe, másrészt pedig, hogy a nemzeti szabályozás által alkalmazott minden korlátozás esetében külön vizsgálják azt, hogy alkalmas-e a hivatkozott célok megvalósításának biztosítására.

- 14 A Bíróság általában hajlik arra, hogy a nemzeti hatóságok által elfogadott intézkedéseket koherensnek ítélje. Bizonyos esetekben azonban nyíltan megkérdőjelezte a bevezetett korlátozások következetességét, mint például a 2003. november 6-i Gambelli és társai ítéletben (C-243/01, EU:C:2003:597), amelyben rámutatott, hogy „amennyiben valamely tagállam hatóságai – az államkincstár gyarapítása céljából – ösztönzik és támogatják azt, hogy a fogyasztók sorsolásos játékokban, szerencsejátékokban vagy fogadási ügyletekben vegyenek részt, az ilyen tagállam hatóságai nem hivatkozhatnak a fogadási lehetőségek csökkentésének igényével összefüggő társadalmi közrend védelmére az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló intézkedés igazolása érdekében”. Megállapította továbbá, hogy az olasz hatóságok által a lóversenyfogadások szervezéséhez és lebonyolításához szükséges koncessziók automatikus, versenyeztetési eljárás nélküli megújítására vonatkozóan hozott határozat nem felel meg az annak megelőzésére irányuló célkitűzésnek, hogy a szerencsejátékok szervezésével foglalkozó gazdasági szereplők visszaéléseket vagy bűncselekményeket kövessenek el.
- 15 A 2010. szeptember 8-i Stoß és társai ítéletben (C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 és C-410/07, EU:C:2010:504) a Bíróság megkérdőjelezte a Hessen és Baden-Württemberg tartomány által a sportversenyekre vonatkozó fogadások tekintetében bevezetett állami monopóliumoknak a szerencsejátékhoz kapcsolódó túlzott kiadások ösztönzésének a megelőzése és a játékfüggőség elleni küzdelem céljával való összeegyeztethetőségét. E tekintetben egyetértett a kérdést előterjesztő bíróságok megközelítésével, amelyek kétségbe vonták, hogy egy ilyen monopólium összhangban áll az azt védő jogszabály céljaival.
- 16 Nagyon szemléletes a 2010. június 3-i Ladbrokes Betting & Gaming és Ladbrokes International ítélet (C-258/08, EU:C:2010:308) indokolása, amely a szerencsejátékok szervezésére és népszerűsítésére egyetlen szereplő javára kizárólagos rendszert létrehozó holland szabályozásnak az uniós joggal való összeegyeztethetőségét elemzi. Az említett ügyben a holland legfelsőbb bíróság kétségeit fejezte ki azon szabályozás koherens és szisztematikus jellegével kapcsolatban, amely – annak ellenére, hogy a fogyasztók védelmét, valamint a játékszenvedély és a csalás elleni küzdelmet tűzte ki célul – lehetővé tette a kizárólagos jogok jogosultjai számára, hogy szerencsejáték-kínálatukat szélesítsék, és reklámokat tegyenek közzé kínálatuk vonzóvá tételének érdekében. A Bíróság rámutatott arra, hogy a két célkitűzés (a fogyasztók védelme, valamint a szerencsejátékok területén a csalás és a bűnözés megelőzése) egyidejű megvalósítása megköveteli a kettő közötti egyensúly megtalálását. Amint arra már a 2007. március 6-i Placanica ítélet (C-338/04, C-359/04 és C-360/04, EU:C:2007:133) is rámutatott, a valójában a játékkedv szabályozott

tevékenységek felé terelését szolgáló, ellenőrzött terjeszkedési politika kialakítása összhangban áll a csalás és a bűnözés megelőzésére irányuló célkitűzéssel.

- 17 E célból az engedéllyel rendelkező piaci szereplőknek megbízható és vonzó alternatívát kell adniuk az illegális szerencsejátékokkal szemben, mivel képesek a játékok széles skáláját kínálni, meghatározott terjedelmű reklámot folytatni és új terjesztési technikákat alkalmazni. A szerencsejáték-ágazat területén ez az ellenőrzött terjeszkedési politika azonban nehezen egyeztethető össze a fogyasztók játékszenvedéllyel szembeni védelmének célkitűzésével, így egy ilyen politika csak akkor tekinthető koherensnek, ha jelentős az illegális tevékenységek mértéke, és ha az elfogadott intézkedések célja a fogyasztók játékkedvének szabályozott tevékenységek felé terelése és nem az engedélyezett szerencsejátékokból származó bevételek növelése, ami csak mellékes előnyt jelent.
- 18 Az arányosság tekintetében ez az alapvető jogok tartalmára és korlátaira vonatkozik. Az állami beavatkozás korlátozásának e dimenziója azt jelenti, hogy az arányosság elve a következő elemekből áll:
 - a) A megfelelőség, amely megköveteli, hogy az állami szinten elfogadott intézkedések alkalmasak legyenek a kitűzött cél elérésére.
 - b) A szükségesség, amely megköveteli, hogy az elérni kívánt cél elérésére ne legyen más, kevésbé korlátozó intézkedés, és több alternatíva esetén a legkevésbé korlátozó intézkedést válasszák.
 - c) A szigorú értelemben vett arányosság, amely szerint az intézkedéssel a közérdek szempontjából elért előnyöknek minden esetben meg kell haladniuk az egyéb jogok sérelmének mértékét.
- 19 A Bíróság szerencsejátékokkal kapcsolatos ítélezési gyakorlata hangsúlyozta, hogy a tagállamok által elfogadott intézkedések szükségességét és arányosságát kizárólag a követett célok és az érintett nemzeti hatóságok által biztosítani kívánt védelmi szint alapján kell értékelni. E tekintetben a Bíróság úgy véli, hogy az arányosság elve nem követeli meg, hogy a korlátozó intézkedés megfeleljen a tagállamok összessége által a jogos érdek védelmének módjait illetően osztott elgondolásnak.
- 20 Ezért rendkívül nehéz általános következtetéseket levonni a tagállamok által az egyes esetekben bevezetett korlátozások arányosságára vonatkozóan, mivel e tekintetben az esetek jelentős változatosságot mutatnak, és a Bíróság emlékeztet arra, hogy az arányosság értékelése az érintett állam bíróságainak feladata.
- 21 A Bíróság kezdetben úgy ítélte meg, hogy nem elemzi részletesen az egyes intézkedések arányosságát, és tartózkodik attól, hogy e kérdésben kifejezetten ítéljen. Ebben az értelemben az 1994. március 24-i Schindler ítéletben (C-275/92, EU:C:1994:119) nem tekintette aránytalannak az Egyesült Királyság jogszabályai által a lottójátékokra vonatkozóan bevezetett monopóliumot. A

Gambelli ítélet és mindenekelőtt a Placanica ítélet óta azonban a Bíróság részletesebben és szisztematikusabban vizsgálja ezt a kérdést, és alkalmanként odáig ment, hogy megkérdőjelezte az államok által hozott egyes intézkedések arányosságát. A Placanica ítéletben a Bíróság úgy ítélte meg, hogy a rendőrségi engedély követelménye teljes mértékben arányos a kitűzött céllal (a gazdasági szereplők bűncselekményekben vagy csalásokban való részvételének megakadályozása). Ugyanakkor mind a Placanica, mind a Gambelli ítéletben aránytalannak ítélte az arra vonatkozó tilalmat, hogy a más államok szabályozott piacain jegyzett tőketársaságok a sportversenyekre vonatkozó fogadások koncessziós jogosultjai legyenek, mivel ez az intézkedés túllépte a szerencsejátékokkal foglalkozó piaci szereplők csalásokban vagy bűncselekményekben való részvételének megakadályozására irányuló cél eléréséhez szükséges mértéket. A Bíróság elsősorban azt állapította meg, hogy kevésbé korlátozó intézkedések is rendelkezésre álltak.

- 22 A szerencsejátékokkal kapcsolatos nemzeti szabályozás által előírt korlátozások arányosságának értékelése során tanúsított nagyobb határozottsága arra készítette a Bíróságot, hogy későbbi ítéleteiben megkérdőjelezze e követelmény betartását. Ennélfogva a 2007. szeptember 13-i Bizottság kontra Olaszország (C-260/04, EU:C:2007:508) ítéletben aránytalannak ítélte a lóversenyfogadások lebonyolításával kapcsolatos koncesszióknak az olasz hatóságok által versenyeztetési eljárás nélkül történő megújítását.
- 23 Ez a részletesebb és átfogóbb megközelítés nem akadályozta meg a Bíróságot abban, hogy megerősítse a nemzeti hatóságok által az e területen bevezetett egyéb korlátozások arányosságát. E tekintetben a sportversenyekre vonatkozó fogadások lebonyolítására vonatkozó kizárólagos engedélyek hollandiai rendszerének a 2010. június 3-i Sporting Exchange ítéletben (C-203/08, EU:C:2010:307) történő támogatását érdemes megemlíteni, amely hangsúlyozza, hogy az engedély egyetlen gazdasági szereplő részére való megadására vonatkozó határozat egyszerűsíti az ellenőrzést, és megakadályozza, hogy több gazdasági szereplő között megnövekedett verseny alakuljon ki, amely a játékszenvedély szélesebb körű elterjedését vonná maga után.
- 24 E kérdés elemzésének lezárásaként érdekes lehet a Stoß ítéletben a nemzeti hatóságokhoz intézett iránymutatásokat és jelzéseket megemlíteni a több német tartomány által bevezetett sportfogadási monopóliummal kapcsolatban. A Bíróság mindenekelőtt arra emlékeztet, hogy a monopólium bevezetése nem követeli meg, hogy a tagállam hatóságai a szóban forgó monopólium bevezetése előtt igazolják, hogy elvégezték az intézkedés arányosságának vizsgálatát. Hozzáteszi továbbá, hogy az engedélyt egyetlen gazdasági szereplő számára fenntartó rendszer (monopólium vagy kizárólagos jogok) egyszerűsíti a szerencsejátékok kínálatának ellenőrzését, és nagyobb garanciákat nyújt a hatékonyságra, mint a versenyhelyzetben lévő magánjogi piaci szereplők által működtetett rendszerek. E szabályozási modell erényei ellenére a Bíróság emlékeztet arra, hogy a monopólium bevezetése erősen korlátozó intézkedés, amely csak akkor indokolt, ha az elérendő cél a különösen magas szintű fogyasztóvédelem biztosítása;

következésképpen hangsúlyozza, hogy a szabályozási keretnek biztosítania kell, hogy a monopólium jogosultja e célt a mennyiségében és minőségében e célnak megfelelően kialakított és a hatóságok szigorú ellenőrzése alatt álló kínálat útján érje el.

- 25 Ami a spanyol nemzeti ítélkezési gyakorlatot illeti, a Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság) 2019. október 22-i 1408/2019. sz. ítéletét kell kiemelni, amely jogellenesnek nyilvánította a szerencsejáték-létesítményekre vonatkozó szabályozás korábbi valenciai rendszerét, amely 800 méteres távolságot írt elő a szerencsejáték-létesítmények között. A Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság) lényegében úgy ítélte meg, hogy e szabályozás nem kellően igazolt és aránytalan.
- 26 A jelen ügyben a megtámadott rendeletnek az uniós joggal való összeegyeztethetőségére vonatkozó értékelés során a következő elemeket kell megvizsgálni: a) az arányosság elve az intézkedések alkalmassága, megfelelősége és szükségessége, valamint hátrányos megkülönböztetés-mentes jellege szempontjából; b) a vállalkozás, a letelepedés, a piacra jutás és a tevékenység folytatásának szabadsága; c) a piac egységének és az egységes bánásmódnak az elve, függetlenül a gazdasági szereplő köz- vagy magánjogi jellegétől, megtiltva minden olyan előnyt, amely torzítja a versenyt és előnyben részesíti az állami szektort; és d) a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben a versenyt torzító vagy az állami monopólium rejtett formáját jelentő előnyök tilalma.
- 27 A szerencsejáték-létesítmények közötti legalább 500 méteres, a szerencsejáték-létesítmények és az oktatási intézmények közötti legalább 850 méteres távolság rendszerének megvalósítására irányuló intézkedések arányossága, megfelelősége, alkalmassága és szükségessége szempontjából az ilyen intézkedések összeegyeztethetetlenek lehetnek e követelményekkel, ha a szabályozás már más olyan kevésbé korlátozó intézkedéseket is előír és megállapít, amelyek a fogyasztók és különösen a kiskorúak védelme tekintetében ugyanúgy alkalmasnak és hatékonyak tekinthetők, mint például: a) a belépés és a részvétel tilalma a többi kategória mellett a kiskorúak esetében, valamint b) a reklám, a hirdetés vagy a szponzorálás, valamint a kereskedelmi célú hirdetés bármely formájának tilalma, beleértve a közösségi kommunikációs hálózatokon keresztül történő telematikai alkalmazást is, valamint a szerencsejátékok helyiségen kívüli reklámozását, a statikus hirdetések közterületen és közlekedési eszközökön, plakátokon vagy képeken bármilyen hordozón való elhelyezését.
- 28 Úgy tűnik, hogy nem szükséges az előző pontban hivatkozott meglévő korlátozó intézkedéseket a megtámadott rendeletben foglalt intézkedésekkel kiegészíteni, amikor az előbbieket a szabályozás által kitűzött célok elérésére alkalmasnak minősülnek, kevésbé sértik és jobban tiszteletben tartják a vállalkozás, a letelepedés, a piacra jutás és a tevékenységek gyakorlásának szabadságát, amelyeket az uniós jogi rendelkezések (EUMSZ 26. cikk, EUMSZ 49. cikk és EUMSZ 56. cikk) által kívánnak megőrizni, és hasznos eszközként szolgálnak ugyanezen célok eléréséhez anélkül, hogy jogokat sértenének vagy áldoznának fel.

- 29 Úgy tűnik, hogy ugyanez vonatkozik a szerencsejáték-létesítmények és az oktatási intézmények közötti 850 méteres távolság követelményének az olyan, már létrehozott létesítmények részére történő előírására, amelyek nem teljesítik e követelményt, amikor az 1/2020. sz. törvény hatálybalépését követően engedélyük megújítását kérelmezik, mivel a fent említett távolságot visszamenő hatállyal írják elő.
- 30 Ugyanez mondható el az említett törvény hatálybalépésétől számított öt évre szóló moratóriumról is, amely a játéktermekre és a B kategóriás gépek (játékautomaták) üzemeltetésére vonatkozó új engedélyek kiadására vonatkozik, mivel az ilyen hosszú időre történő felfüggesztés egyfajta megfosztást jelent a jogszerű tevékenység gyakorlásához való jogtól.
- 31 Úgy tűnik, hogy ezen intézkedések – ártalmas hatásuk és erőteljes jellegük miatt – olyan tényleges jogok megszüntetését vonják maguk után, mint a piacra jutás és a vállalkozások letelepedésének szabadsága, és ellentétesek az EUMSZ fent említett rendelkezéseivel.
- 32 Végezetül, ami az egyenlő bánásmódot és az előírt korlátozások következetességét illeti, a Gambelli ítéletben a Bíróság megállapította, hogy „amennyiben valamely tagállam hatóságai – az államkincstár gyarapítása céljából – ösztönzik és támogatják azt, hogy a fogyasztók sorsolásos játékokban, szerencsejátékokban vagy fogadási ügyletekben vegyenek részt, az ilyen tagállam hatóságai nem hivatkozhatnak a fogadási lehetőségek csökkentésének igényével összefüggő társadalmi közrend védelmére az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló intézkedés igazolása érdekében”.
- 33 Úgy tekinthető, hogy ezeknek a hátrányos megkülönböztetés minden fajtájának tilalmát tartalmazó iránymutatásoknak az érvényesülése a jelen ügyben nem biztosított, mivel a távolsági korlátozások csak a magántulajdonban lévő szerencsejáték-létesítményekre vonatkoznak, az államinak minősülő létesítményekre (állami lottó, totó, sportfogadás, ONCE stb.) pedig nem, amelyek mentesülnek a reklámra vonatkozó korlátozások és a belépés ellenőrzése alól is, amelyek vonatkoznak az előbbiekre. Úgy tűnik, hogy az ilyen típusú, kizárólag magántulajdonban lévő létesítményekre vonatkozó korlátozások a verseny torzulásához és a szerencsejátékok állami monopóliumának kialakulásához vezetnek.