

Υπόθεση C-719/23

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

Ημερομηνία υποβολής:

23 Νοεμβρίου 2023

Αιτούν δικαστήριο:

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
(Ισπανία)

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

26 Σεπτεμβρίου 2023

Προσφεύγουσες:

Salones Comatel, S. L.

Inversiones Comatel, S. L.

Recreativos del Este, S.L.

SOS Hospitality

Unión de Trabajadores de Salones de Juego (UTSAJU).

ASVOMAR

Καθής:

Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat Valenciana

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Ρύθμιση τυχηρών παιγνίων – Νομοθεσία θεσπισθείσα από αυτόνομη κοινότητα για τη ρύθμιση των τυχηρών παιγνίων – Υποχρέωση τηρήσεως ελάχιστης αποστάσεως 500 μέτρων μεταξύ καταστημάτων τυχηρών παιγνίων – Υποχρέωση τηρήσεως ελάχιστης αποστάσεως 850 μέτρων μεταξύ καταστημάτων τυχηρών παιγνίων και εκπαιδευτικών ιδρυμάτων – Αναδρομική υποχρέωση τηρήσεως ελάχιστης αποστάσεως 850 μέτρων μεταξύ καταστημάτων τυχηρών παιγνίων και

εκπαιδευτικών ιδρυμάτων – Αναστολή χορηγήσεως νέων αδειών ή πιστοποιήσεων καταστημάτων τυχηρών παιγνίων και παιγνιομηχανημάτων τύπου Β (παιγνιομηχανήματα με κερματοδέκτη) για μέγιστη περίοδο πέντε ετών – Υποχρεώσεις μη επιβαλλόμενες σε δημόσια καταστήματα τυχηρών παιγνίων

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

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

Προδικαστικά ερωτήματα

1.) Έχουν τα άρθρα 26, 49 και 56 ΣΛΕΕ, τα οποία κατοχυρώνουν τις αρχές της επιχειρηματικής ελευθερίας, της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, την έννοια ότι δεν αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση (όπως το άρθρο 5 του διατάγματος 97/2021, της 16ης Ιουλίου 21, της περιφερειακής κυβερνήσεως της Βαλένθια, σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 45, παράγραφοι 5 και 6, του νόμου 1/2020, της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθια, για τη ρύθμιση των τυχηρών παιγνίων και την πρόληψη της εξάρτησης από τυχηρά παίγνια στην αυτόνομη κοινότητα της Βαλένθια), η οποία θεσπίζει καθεστώς ελάχιστων αποστάσεων 500 μέτρων μεταξύ καταστημάτων τυχηρών παιγνίων και 850 μέτρων μεταξύ καταστημάτων τυχηρών παιγνίων και εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, ενώ η εν λόγω ρύθμιση προβλέπει επίσης άλλα μέτρα, λιγότερο περιοριστικά, τα οποία ωστόσο μπορούν να θεωρηθούν εξίσου αποτελεσματικά για την προστασία των καταναλωτών, του γενικού συμφέροντος και, ιδίως, των ανηλίκων, όπως: α) απαγόρευση προσβάσεως και συμμετοχής ανηλίκων, προσώπων που έχουν στερηθεί με τελεσίδικη δικαστική απόφαση τη δικαιοπρακτική ικανότητα, διευθυντών αθλητικών φορέων και διαιτητών δραστηριοτήτων για τις οποίες οργανώνονται στοιχήματα, διευθυντών και μετόχων εταιριών στοιχημάτων, προσώπων που οπλοφορούν, που βρίσκονται σε κατάσταση μέθης ή υπό την επήρεια ψυχοτρόπων ουσιών, που διαταράσσουν τη διεξαγωγή των παιγνίων, προσώπων καταχωρημένων στο μητρώο προσώπων αποκλειόμενων από την πρόσβαση στα τυχηρά παίγνια· και β) απαγόρευση διαφημίσεως, προωθήσεως ή χορηγίας και κάθε είδους εμπορικής προωθήσεως, συμπεριλαμβανομένης της προωθήσεως μέσω τηλεματικής με τη χρήση μέσων κοινωνικής δικτύωσης, καθώς και απαγόρευση προωθήσεως των τυχηρών παιγνίων εκτός των εγκαταστάσεων, τοποθετήσεως διαφημιστικών πινακίδων σε δημόσιους δρόμους και μέσα μεταφοράς, αφισών ή εικόνων, με οποιοδήποτε μέσο;

2.) **Ανεξάρτητα από την απάντηση στο προηγούμενο ερώτημα:** Έχουν τα άρθρα 26, 49 και 56 ΣΛΕΕ την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση όπως η προβλεπόμενη στη δεύτερη μεταβατική διάταξη του νόμου 1/2020, της 11ης Ιουλίου, της Generalitat Valenciana, για τη ρύθμιση των τυχηρών

παιγνίων και την πρόληψη της εξάρτησης από τυχηρά παίγνια στην αυτόνομη κοινότητα της Βαλένθια, με την οποία θεσπίζεται αναδρομική υποχρέωση τηρήσεως αποστάσεως 850 μέτρων μεταξύ καταστημάτων τυχηρών παιγνίων και εκπαιδευτικών ιδρυμάτων για τα καταστήματα που βρίσκονται ήδη σε λειτουργία χωρίς να πληρούν το εν λόγω κριτήριο της αποστάσεως, όταν υποβάλλουν αίτηση για την ανανέωση της άδειας ή της πιστοποιήσεώς τους μετά την έναρξη ισχύος του προαναφερθέντος νόμου 1/2020, καθόσον η απαίτηση αυτή είναι ασυμβίβαστη με τις προαναφερθείσες αρχές της επιχειρηματικής ελευθερίας και ελευθερίας εγκαταστάσεως καθώς και ελεύθερης άσκησης δραστηριοτήτων;

3.) **Ανεξάρτητα από τις απαντήσεις στα ανωτέρω ερωτήματα:** Έχουν τα άρθρα 26, 49 και 56 ΣΛΕΕ την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση όπως η προβλεπόμενη στη δέκατη μεταβατική διάταξη του νόμου 1/2020, της 11ης Ιουλίου, της Generalitat Valenciana, για τη ρύθμιση των τυχηρών παιγνίων και την πρόληψη της εξάρτησης από τυχηρά παίγνια στην αυτόνομη κοινότητα της Βαλένθια, η οποία θεσπίζει αναστολή χορηγήσεως νέων αδειών ή πιστοποιήσεων για τα καταστήματα τυχηρών παιγνίων για διάστημα πέντε ετών από την έναρξη ισχύος του νόμου 1/2020, καθόσον μια τέτοια αναστολή χορηγήσεως αδειών για μέγιστη περίοδο πέντε ετών είναι ασυμβίβαστη με τις αρχές της επιχειρηματικής ελευθερίας και ελευθερίας εγκαταστάσεως καθώς και της ελεύθερης άσκησης δραστηριοτήτων;

4.) **Ανεξάρτητα από τις απαντήσεις στα ανωτέρω ερωτήματα:** Έχουν τα άρθρα 26, 49 και 56 ΣΛΕΕ την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση όπως η προβλεπόμενη στο άρθρο 45, παράγραφοι 5 και 6, του νόμου 1/2020, της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθια, για τη ρύθμιση των τυχηρών παιγνίων και την πρόληψη της εξάρτησης από τυχηρά παίγνια στην αυτόνομη κοινότητα της Βαλένθια, καθόσον η ρύθμιση αυτή ισχύει μόνον για τα ιδιωτικά καταστήματα τυχηρών παιγνίων αλλά όχι για τα δημόσια, τα οποία απαλλάσσονται από τους περιορισμούς στη διαφήμιση και τους ελέγχους προσβάσεως στους οποίους υπόκεινται τα ιδιωτικά καταστήματα και εξαιρούνται από τους κάτωθι περιορισμούς: α) Τήρηση ελάχιστης αποστάσεως 500 μέτρων μεταξύ καταστημάτων τυχηρών παιγνίων και 850 μέτρων μεταξύ καταστημάτων τυχηρών παιγνίων και εκπαιδευτικών ιδρυμάτων· β) Αναδρομική υποχρέωση τηρήσεως αποστάσεως 850 μέτρων μεταξύ καταστημάτων τυχηρών παιγνίων και εκπαιδευτικών ιδρυμάτων για καταστήματα τυχηρών παιγνίων που βρίσκονται ήδη σε λειτουργία χωρίς να πληρούν το εν λόγω κριτήριο της αποστάσεως, όταν υποβάλλουν αίτηση για την ανανέωση της άδειας ή της πιστοποιήσεώς τους μετά την έναρξη ισχύος του προαναφερθέντος νόμου 1/2020· γ) Αναστολή χορηγήσεως νέων αδειών ή πιστοποιήσεων για καταστήματα τυχηρών παιγνίων και διεξαγωγής στοιχημάτων καθώς και της λειτουργίας παιγνιομηχανημάτων με κερματοδέκτη για μέγιστο χρονικό διάστημα πέντε ετών από την έναρξη ισχύος του προαναφερθέντος νόμου 1/2020;

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

Σχετικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης

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

Σχετικές διατάξεις του εθνικού δικαίου

Νόμος 1/2020

Το άρθρο 45, παράγραφοι 5 και 6, του νόμου 1/2020, της 11ης Ιουνίου 2020, της Generalitat, για τη ρύθμιση των τυχηρών παιγνίων και την πρόληψη της εξάρτησης από τυχερά παίγνια στην αυτόνομη κοινότητα της Βαλένθια (στο εξής: νόμος 1/2020) προβλέπει τα εξής:

«5. Οι εγκαταστάσεις των περιπτώσεων c και e, της παραγράφου 3, του παρόντος άρθρου δεν επιτρέπεται να βρίσκονται σε απόσταση μικρότερη των 850 μέτρων από εκπαιδευτικό ίδρυμα αναγνωρισμένο από το αρμόδιο για την εκπαίδευση περιφερειακό υπουργείο για την παροχή υποχρεωτικής δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, χορήγηση απολυτηρίου, παροχή βασικής επαγγελματικής κατάρτισης και καλλιτεχνικής επαγγελματικής εκπαίδευσης. Ο ανωτέρω περιορισμός της αποστάσεως δεν ισχύει για καταστήματα τυχηρών παιγνίων που βρίσκονται εκτός οικιστικών περιοχών.

6. Οι εγκαταστάσεις των περιπτώσεων b, c και e, της παραγράφου 3, του παρόντος άρθρου δεν επιτρέπεται να βρίσκονται σε απόσταση μικρότερη των 500 μέτρων από άλλη εγκατάσταση που υπάγεται στις περιπτώσεις b, c και e, της παραγράφου 3, του παρόντος άρθρου.»

Το άρθρο 45, παράγραφος 3, περιπτώσεις c και e, αναφέρεται αντίστοιχα στις αίθουσες τυχηρών παιγνίων και στους ειδικούς χώρους διεξαγωγής στοιχημάτων. Η περίπτωση b της παραγράφου 3 αναφέρεται στις αίθουσες μπίνγκο.

Οι παράγραφοι 1, 2 και 6, του άρθρου 8, του εν λόγω νόμου ορίζουν τα εξής:

«1. Στον τομέα των τυχηρών παιγνίων σε επίπεδο περιφέρειας και όσον αφορά τις αδειοδοτημένες από τη Generalitat εταιρίες διεξαγωγής τυχηρών παιγνίων, απαγορεύεται κάθε είδους διαφήμιση, προώθηση, χορηγία και κάθε μορφής εμπορική προώθηση, συμπεριλαμβανομένης αυτής που πραγματοποιείται μέσω τηλεματικής με τη χρήση μέσων κοινωνικής δικτύωσης, όσον αφορά τις

δραστηριότητες τυχηρών παιγνίων και τα καταστήματα στα οποία αυτές λαμβάνουν χώρα.

2. Η διαφήμιση και η προώθηση των τυχηρών παιγνίων εκτός των χώρων διεξαγωγής τους, καθώς και η τοποθέτηση διαφημιστικών πινακίδων σε δημόσιους δρόμους ή μέσα μεταφοράς, απαγορεύεται στην κοινότητα της Βαλένθια.

[...]

6. Τα δημόσια μέσα ενημέρωσης, των οποίων η εμβέλεια καλύπτει μέρος ή το σύνολο της επικράτειας της Βαλένθια, δεν μεταδίδουν διαφημίσεις σχετικά με δραστηριότητες τυχηρών παιγνίων, είτε οι δραστηριότητες αυτές διεξάγονται με φυσική παρουσία είτε διαδικτυακά. Η απαγόρευση αυτή περιλαμβάνει επίσης τις υπηρεσίες της κοινωνίας της πληροφορίας, τη μετάδοση προγραμμάτων και εικόνων στις οποίες οι παρουσιαστές, οι συνεργάτες ή οι καλεσμένοι εμφανίζονται να παίζουν τυχηρά παίγνια, ή αναφέρουν ή παρουσιάζουν, άμεσα ή έμμεσα, καταστήματα, αίθουσες ή χώρους που σχετίζονται με τυχηρά παίγνια, με εξαίρεση τις περιπτώσεις στις οποίες ο στόχος είναι η πρόληψη ή η ευαισθητοποίηση σχετικά με τον παθολογικό εθισμό στα τυχηρά παίγνια. Το αρμόδιο για τα τυχηρά παίγνια περιφερειακό υπουργείο μπορεί να εγκρίνει εξαιρέσεις από τους ανωτέρω περιορισμούς στην περίπτωση τυχηρών παιγνίων που διενεργούνται από δημόσιους φορείς ή με κρατικά αποθεματικά».

Η δεύτερη μεταβατική διάταξη του νόμου προβλέπει τα εξής:

«Οι άδειες που χορηγήθηκαν πριν από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου παραμένουν σε ισχύ για το χρονικό διάστημα για το οποίο χορηγήθηκαν. Η ενδεχόμενη ανανέωση ή παράταση των εν λόγω αδειών μετά την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου τελούν υπό την προϋπόθεση της συμμορφώσεως με τις απαιτήσεις που προβλέπονται στον παρόντα νόμο και τους εκτελεστικούς κανονισμούς, ωστόσο η προβλεπόμενη στο άρθρο 45, παράγραφος 6, του παρόντος νόμου απαίτηση τηρήσεως αποστάσεως μεταξύ καταστημάτων τυχηρών παιγνίων δεν εφαρμόζεται στην περίπτωση αυτή».

Τέλος, η δέκατη μεταβατική διάταξη του προαναφερθέντος νόμου ορίζει τα εξής:

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

Σε περίπτωση που κατά τη διαδικασία ανανεώσεως της άδειας λειτουργίας ενός καταστήματος τυχηρών παιγνίων, η τρέχουσα τοποθεσία του δεν πληροί το κριτήριο της αποστάσεως της παραγράφου 5, του άρθρου 45, του παρόντος

νόμου, η αναστολή της προηγούμενης παραγράφου δεν ισχύει για την έκδοση νέας άδειας σε άλλη τοποθεσία.

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

Διάταγμα 97/2021

Το διάταγμα 97/2021, της 16ης Ιουλίου 21, του Consell, σχετικά με επείγοντα μέτρα για την εφαρμογή του νόμου 1/2020, της 11ης Ιουνίου 2020, της Generalitat Valenciana για τη ρύθμιση των τυχηρών παιγνίων και την πρόληψη της εξάρτησης από τυχηρά παίγνια στην αυτόνομη κοινότητα της Βαλένθια (στο εξής: προσβαλλόμενο διάταγμα), αποτελεί την κανονιστική ρύθμιση κατά της οποίας οι προσφεύγοντες άσκησαν την παρούσα προσφυγή.

Το άρθρο 5, με τίτλο «Ανανέωση αδειών καταστημάτων τυχηρών παιγνίων που δεν πληρούν το κριτήριο της αποστάσεως», προβλέπει στην παράγραφο 1, κατ' ουσίαν, ότι, για την ανανέωση της άδειας των καταστημάτων τυχηρών παιγνίων που δεν πληρούν το κριτήριο της αποστάσεως του άρθρου 45, παράγραφος 5, του νόμου 1/2020, όπως αναφέρεται στο δεύτερο εδάφιο της δέκατης μεταβατικής διατάξεως αυτού, οι αδειούχοι πρέπει να υποβάλουν αίτηση για την έκδοση άδειας λειτουργίας σε νέα τοποθεσία. Η παράγραφος 2 του προαναφερόμενου άρθρου επιτρέπει στα εν λόγω καταστήματα την προσωρινή λειτουργία στην τρέχουσα τοποθεσία τους για μέγιστη περίοδο εννέα μηνών, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις.

Το άρθρο 9, παράγραφος 1, του εν λόγω διατάγματος προβλέπει τα εξής: «η τοποθέτηση παιγνιομηχανημάτων τύπου Β ή παιγνιομηχανημάτων με έπαθλο μπορεί να επιτραπεί σε ξενοδοχειακές εγκαταστάσεις, εγκαταστάσεις εστίασης ή παρόμοιες εγκαταστάσεις μόνο εφόσον η αντίστοιχη άδεια λειτουργίας έχει ληφθεί ή ζητηθεί πριν από την έναρξη ισχύος του νόμου».

Από την πλευρά του, το άρθρο 18 του εν λόγω διατάγματος ρυθμίζει με πολύ περιοριστικό τρόπο τις εμπορικές πληροφορίες που μπορούν να εμφανίζονται στους εξωτερικούς χώρους των καταστημάτων τυχηρών παιγνίων. Ειδικότερα, απαγορεύει την προβολή κάθε είδους διαφημίσεως επί των εξωτερικών χώρων των εν λόγω καταστημάτων.

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

- 1 Οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης άσκησαν προσφυγή κατά του προσβαλλόμενου διατάγματος, το οποίο δημοσιεύθηκε στην επίσημη εφημερίδα της Generalitat Valenciana της 4ης Αυγούστου 2021. Ειδικότερα, προσβάλλουν τα άρθρα 4, 5, 6, 9 και 18.

Κυριότερα επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 2 Οι προσφεύγοντες θεωρούν ότι το άρθρο 45, παράγραφοι 5 και 6, καθώς και η δεύτερη και η δέκατη μεταβατική διάταξη του νόμου 1/2020, στις οποίες βασίζεται το εν λόγω διάταγμα, παραβιάζουν τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ καθώς και τα άρθρα 16 και 20 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης). Σύμφωνα με τις εν λόγω κανονιστικές ρυθμίσεις της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθια, δεν είναι δυνατή η άσκηση από εγχώριους επιχειρηματίες ή επιχειρηματίες άλλων κρατών μελών του δικαιώματος ελεύθερης εγκαταστάσεως και ελεύθερης παροχής υπηρεσιών διά της λειτουργίας αιθουσών τυχηρών παιγνίων και παιγνιομηχανημάτων τύπου Β στην κοινότητα της Βαλένθια, ούτε φυσικά η ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών τους.
- 3 Κατά τους προσφεύγοντες, ένα μέτρο περιορισμού της ελευθερίας εγκαταστάσεως που θεσπίζει ένα κράτος μέλος μπορεί να θεωρηθεί συμβατό με το δίκαιο της Ένωσης, εφόσον είναι σύμφωνο με το άρθρο 16 του Χάρτη και δύναται να εξασφαλίσει την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων χωρίς να υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξή τους, παράμετροι τις οποίες παραβιάζει σαφώς η νομοθεσία της Βαλένθια. Υπάρχει ήδη λεπτομερής ρύθμιση της λειτουργίας των καταστημάτων τυχηρών παιγνίων που απαγορεύει ρητά την είσοδο και την παρουσία ανηλίκων σε αυτά, προβλέποντας μάλιστα αυστηρές κυρώσεις. Ο εθνικός νομοθέτης (το κοινοβούλιο της Βαλένθια) δεν επικαλείται κανέναν επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος που θα μπορούσε να δικαιολογήσει έναν τέτοιο περιττό και δυσανάλογο περιορισμό. Οι προσφεύγοντες επικαλούνται, προς τούτο, τις αποφάσεις της 6ης Μαρτίου 2007, Placanica (C-338/04, C-359/04 και C-360/04 EU:C:2007:133), της 30ής Απριλίου 2014, Pflieger κ.λπ. (C-390/12, EU:C:2014:281) και της 11ης Δεκεμβρίου 2014, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-678/11, EU:C:2014:2434).
- 4 Από την πλευρά της, η καθής θεωρεί ότι το προσβαλλόμενο διάταγμα είναι πλήρως συμβατό με το δίκαιο της Ένωσης και πληροί το κριτήριο της αναλογικότητας (καταλληλότητα, αναγκαιότητα και αναλογικότητα υπό στενή έννοια) που προβλέπεται τόσο από την εθνική νομοθεσία όσο και από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου. Παραπέμπει στην απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional και Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519).

- 5 Η καθής θεωρεί ότι η αναγκαιότητα των μέτρων που έχουν θεσπιστεί για την ανανέωση των αδειών και των πιστοποιήσεων εδράζεται στο γεγονός ότι αποτελεί ζήτημα κεφαλαιώδους σημασίας η μείωση της εκθέσεως των ανηλίκων στην προσφορά τυχηρών παιγνίων κατά τις καθημερινές τους διαδρομές προς τα εκπαιδευτικά ιδρύματα, δεδομένου ότι, όπως προκύπτει από τις υποβληθείσες μελέτες και εκθέσεις, η κατάσταση αυτή οδηγεί στην καθιέρωση των εν λόγω καταστημάτων ως χώρων αναψυχής στο πλαίσιο ομαδικών ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων. Στο ίδιο πλαίσιο, σύμφωνα με την έκθεση αριθ. 28/20030, η οποία εκδόθηκε από τη γραμματεία του συμβουλίου για την ενότητα της αγοράς στις 11 Μαρτίου 2021, η καθιέρωση ελάχιστων αποστάσεων 500 μέτρων μεταξύ αιθουσών μπίνγκο, αιθουσών τυχηρών παιγνίων και αιθουσών ψυχαγωγίας, καθώς επίσης τα περιοριστικά μέτρα για τα παιγνιομηχανήματα τύπου Β ή παιγνιομηχανήματα με έπαθλα που είναι τοποθετημένα σε ξενοδοχειακές εγκαταστάσεις, εγκαταστάσεις εστίασης και παρόμοιες εγκαταστάσεις συνιστούν κατάλληλους, αναγκαίους και αναλογικούς περιορισμούς.
- 6 Κατά την καθής, αποτελεί ζήτημα κεφαλαιώδους σημασίας η πρόληψη με σκοπό την αποτροπή της αναπτύξεως εθιστικής συμπεριφοράς που συνδέεται με τα τυχηρά παίγνια, ιδίως στην εφηβεία, η δε ρητή απαγόρευση εισόδου των ανηλίκων στα εν λόγω καταστήματα συνιστά σημαντικό και ταυτόχρονα ορθό σημείο εκκίνησης. Ωστόσο, είναι εξίσου σημαντικό να αποφευχθεί η υπερβολική έκθεση των ανηλίκων στα εν λόγω καταστήματα, καθώς η περιορισμένη έκθεσή τους σε αυτά κατά τη διάρκεια της καθημερινής μεταβάσεώς τους προς τα εκπαιδευτικά ιδρύματα θα αποτρέψει την καθιέρωση των εν λόγω καταστημάτων ως χώρων αναψυχής στο πλαίσιο ομαδικών ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων.
- 7 Για λόγους πληρότητας, η καθής επαναλαμβάνει όσα αναφέρονται στο προοίμιο του νόμου 1/2020, και συγκεκριμένα ότι, σύμφωνα με τη μελέτη «Νέοι, τυχερά παιχνίδια και στοιχήματα. Μια ποιοτική προσέγγιση», που δημοσιεύθηκε το 2020 από το Centro Reina Sofía para la Infancia y la Adolescencia (κέντρο για την παιδική και εφηβική ηλικία Βασίλισσα Σοφία) και το Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (ίδρυμα για την καταπολέμηση του εθισμού στα ναρκωτικά), ένας από τους κύριους παράγοντες κινδύνου για τον εθισμό εφήβων και νέων στα τυχηρά παίγνια είναι η ένταξη των παιγνίων αυτών στο σύνηθες μοντέλο ψυχαγωγίας των νέων.
- 8 Τέλος, όσον αφορά τα μέτρα που αφορούν τη διαφήμιση, η καθής υποστηρίζει ότι το δικαίωμα στην υγεία υπερισχύει άλλων οικονομικών δικαιωμάτων, όπως η επιχειρηματική ελευθερία. Είναι προφανές ότι η συμμετοχή σε τυχηρά παίγνια και στοιχήματα έχει έντονες επιπτώσεις στην υγεία, ιδίως των παιδιών, των εφήβων και άλλων ευάλωτων ομάδων, όπως διαπίστωσε το Ανώτατο Δικαστήριο της Ισπανίας, ακολουθώντας επακριβώς τη νομολογία του Δικαστηρίου, η οποία διατυπώθηκε, μεταξύ άλλων, με την απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior y Publivia (C-1/90 και C-176/90, EU:C:1991:327).

Συνοπτική έκθεση του σκεπτικού της απόφασης περί παραπομπής

- 9 Το Δικαστήριο έχει θέσει όρια στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών να καθορίζουν τους στόχους και τα μέσα της πολιτικής τους για τα τυχηρά παίγνια, απαιτώντας από τις εθνικές αρχές να πληρούν τις ακόλουθες προϋποθέσεις κατά τη θέσπιση περιορισμών:
- α) Σε κάθε περίπτωση, οι περιορισμοί πρέπει να εφαρμόζονται χωρίς διακρίσεις.
 - β) Πρέπει να είναι συνεκτικοί και κατάλληλοι ώστε να εξασφαλίζουν την επίτευξη των στόχων που επικαλούνται οι εθνικές αρχές.
 - γ) Πρέπει να είναι αναλογικοί και να μην υπερβαίνουν τα αναγκαία όρια για την επίτευξη του στόχου ή των στόχων στους οποίους εδράζεται η θέσπισή τους.
 - δ) Οι εθνικές αρχές δεν μπορούν να ενεργούν αυθαίρετα και υπόκεινται, ιδίως, σε υποχρέωση διαφάνειας με ορισμένες εξαιρέσεις.
- 10 Όσον αφορά την απαγόρευση των διακρίσεων, πρέπει να υπογραμμισθεί ότι η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας αποτελεί αξία της Ένωσης και θεμελιώδη αρχή του δικαίου της Ένωσης. Τούτο εξηγεί τον λόγο για τον οποίον το Δικαστήριο ήταν ιδιαίτερα αυστηρό απαιτώντας να μην γίνονται διακρίσεις λόγω ιθαγένειας κατά την επιβολή περιορισμών από τα κράτη, και να θεωρούνται νόμιμοι μόνον όσοι περιορισμοί επηρεάζουν αδιακρίτως τους ενδιαφερόμενους που είναι εγκατεστημένοι σε οποιοδήποτε κράτος μέλος. Εν προκειμένω, το Δικαστήριο διαπίστωσε το ασυμβίβαστο της κρατικής νομοθεσίας με το δίκαιο της Ένωσης σε ορισμένες υποθέσεις σχετικά με τη φορολογική μεταχείριση δραστηριοτήτων που αφορούν τυχηρά παίγνια. Έτσι, με την απόφασή του της 13ης Νοεμβρίου 2003, Lindman (C-42/02, EU:C:2003:613), το Δικαστήριο έκρινε ότι η φινλανδική φορολογική νομοθεσία, η οποία προέβλεπε τη φορολογική απαλλαγή των κερδών λαχειοφόρων αγορών που διοργανώνονται στη Φινλανδία, καθιερώνοντας ταυτόχρονα τη φορολόγηση των κερδών που αποκτήθηκαν σε άλλα κράτη, και συγκεκριμένα στη Σουηδία, συνιστά διακριτική μεταχείριση.
- 11 Ακόμη πιο σημαντικό είναι το ζήτημα που τέθηκε με την απόφαση της 9ης Σεπτεμβρίου 2010, Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506), στο πλαίσιο της οποίας εξετάστηκε η συμβατότητα με το δίκαιο της Ένωσης της αυστριακής νομοθεσίας που επέβαλλε στους κατόχους αδειών λειτουργίας καζίνο να λαμβάνουν τη νομική μορφή της ανώνυμης εταιρίας και τους υποχρέωνε να διατηρούν την καταστατική τους έδρα στην Αυστρία. Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η τελευταία αυτή υποχρέωση περιόριζε την ελευθερία εγκαταστάσεως κατά την έννοια του άρθρου 49 ΣΛΕΕ και εισήγαγε διακρίσεις εις βάρος των επιχειρήσεων που είναι εγκατεστημένες σε άλλα κράτη μέλη.

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

αυτά. Εν προκειμένω, συμφώνησε με την άποψη των αιτούντων την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως δικαστηρίων, τα οποία αμφισβήτησαν κατά πόσον ένα τέτοιο μονοπώλιο συνάδει με τους στόχους της νομοθεσίας που το προστατεύει.

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

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

- λόγω απαιτήσεως με μεταγενέστερες αποφάσεις του. Έτσι, στην απόφαση της 13ης Σεπτεμβρίου 2007, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-260/04, EU:C:2007:508), κρίθηκε δυσανάλογη η ανανέωση από τις ιταλικές αρχές των συμβάσεων παραχωρήσεως για τη διαχείριση υποδρομιακών στοιχημάτων χωρίς προκήρυξη διαγωνισμού.
- 23 Αυτή η πιο λεπτομερής και ολοκληρωμένη προσέγγιση δεν εμπόδισε το Δικαστήριο να αποφανθεί υπέρ της αναλογικότητας άλλων περιορισμών που επιβλήθηκαν στον τομέα αυτό από τις εθνικές αρχές. Αξίζει να αναφερθεί, εν προκειμένω, ότι το ολλανδικό σύστημα αποκλειστικής αδειοδότησεως για την εκμετάλλευση των αθλητικών στοιχημάτων επικυρώθηκε με την απόφαση της 3ης Ιουνίου 2010, Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307), η οποία υπογραμμίζει ότι η απόφαση για την αδειοδότηση ενός μόνο φορέα απλοποιεί τον έλεγχο και αποτρέπει τον αυξημένο ανταγωνισμό μεταξύ των φορέων που θα επέτεινε την εξάρτηση από τα τυχερά παίγνια.
- 24 Ολοκληρώνοντας την ανάλυση του ζητήματος αυτού, είναι ενδιαφέρον να αναφερθούν οι κατευθυντήριες γραμμές και οι υποδείξεις που απευθύνονται στις εθνικές αρχές με την απόφαση Stoß, σχετικά με το μονοπώλιο αθλητικών στοιχημάτων που έχουν θεσπίσει διάφορα γερμανικά Länder (ομόσπονδα κράτη). Το Δικαστήριο επισημαίνει, κατ' αρχήν, ότι η θέσπιση μονοπωλίου δεν προϋποθέτει τη διενέργεια προηγούμενης μελέτης από πλευράς κρατικών αρχών σχετικά με την αναλογικότητα του μέτρου αυτού. Προσθέτει επίσης ότι ένα σύστημα αδειοδότησεως ενός μόνο φορέα (μονοπώλιο ή παραχώρηση αποκλειστικών δικαιωμάτων) απλοποιεί τον έλεγχο της προσφοράς τυχηρών παιγνίων και παρέχει μεγαλύτερες εγγυήσεις αποτελεσματικότητας από ό,τι τα συστήματα εκμεταλλεύσεως από ιδιώτες ανταγωνιστές. Παρά τα πλεονεκτήματα του εν λόγω ρυθμιστικού μοντέλου, το Δικαστήριο επισημαίνει ότι η θέσπιση μονοπωλίου είναι ένα ιδιαίτερα περιοριστικό μέτρο, το οποίο δικαιολογείται μόνον όταν ο επιδιωκόμενος στόχος είναι η παροχή ιδιαίτερα υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών και, κατά συνέπεια, τονίζει ότι το ρυθμιστικό πλαίσιο πρέπει να διασφαλίζει ότι ο κάτοχος του μονοπωλίου μπορεί να επιτύχει τον στόχο αυτό μέσω μιας ποσοτικά περιορισμένης προσφοράς, ποιοτικά προσανατολισμένης προς τον στόχο αυτό και υποκείμενης σε αυστηρό έλεγχο από τις δημόσιες αρχές.
- 25 Όσον αφορά την ισπανική νομολογία, αξίζει να επισημανθεί η απόφαση 1408/2019 του Ανώτατου Δικαστηρίου, της 22ας Οκτωβρίου 2019, η οποία κήρυξε παράνομο το προηγούμενο καθεστώς ρυθμίσεως των καταστημάτων τυχηρών παιγνίων της Βαλένθια, το οποίο θέσπιζε την τήρηση αποστάσεως 800 μέτρων μεταξύ των καταστημάτων τυχηρών παιγνίων. Ουσιαστικά, το Ανώτατο Δικαστήριο έκρινε ότι μια τέτοια ρύθμιση ήταν μη επαρκώς αιτιολογημένη και δυσανάλογη.
- 26 Στην προκειμένη περίπτωση, προκειμένου να εκτιμηθεί η συμβατότητα του προσβαλλόμενου διατάγματος με το δίκαιο της Ένωσης, πρέπει να εξετασθούν οι ακόλουθοι παράγοντες: α) η αρχή της αναλογικότητας, σε σχέση με την

καταλληλότητα, τη συμβατότητα και την αναγκαιότητα των μέτρων και τον αμερόληπτο χαρακτήρα τους· β) οι αρχές της επιχειρηματικής ελευθερίας, της ελευθερίας εγκαταστάσεως και προσβάσεως στην αγορά και της ελεύθερης άσκησης δραστηριοτήτων· γ) η αρχή της ενότητας της αγοράς και της ομοιόμορφης μεταχειρίσεως, ανεξάρτητα από τον δημόσιο ή ιδιωτικό χαρακτήρα του οικονομικού φορέα, η οποία απαγορεύει κάθε ευνοϊκή μεταχείριση που νοθεύει τον ανταγωνισμό και ευνοεί τον δημόσιο τομέα· και δ) η απαγόρευση παροχής προνομίων που στρεβλώνουν τον ανταγωνισμό ή ισοδυναμούν με συγκαλυμμένες μορφές κρατικού μονοπωλίου, σε συνδυασμό με την απαγόρευση των διακρίσεων.

- 27 Υπό το πρίσμα των απαιτήσεων της αναλογικότητας, της συμβατότητας, της καταλληλότητας και της αναγκαιότητας των μέτρων για την καθιέρωση ενός συστήματος ελάχιστων αποστάσεων 500 μέτρων μεταξύ καταστημάτων τυχηρών παιγνίων και 850 μέτρων μεταξύ καταστημάτων τυχηρών παιχνιδιών και εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, τα μέτρα αυτά μπορεί να θεωρηθούν ασυμβίβαστα με τις ως άνω απαιτήσεις όταν έχουν ήδη προβλεφθεί και θεσπισθεί στη νομοθεσία άλλα ηπιότερα περιοριστικά μέτρα, τα οποία ωστόσο μπορούν να θεωρηθούν εξίσου κατάλληλα και αποτελεσματικά για την προστασία των καταναλωτών, ιδίως των ανηλίκων, όπως τα ακόλουθα: α) απαγόρευση προσβάσεως και της συμμετοχής, μεταξύ άλλων κατηγοριών, ανηλίκων και β) απαγόρευση διαφημίσεως, προωθήσεως ή χορηγίας και κάθε είδους εμπορικής προωθήσεως, συμπεριλαμβανομένων αυτών που πραγματοποιούνται μέσω τηλεματικής με τη χρήση μέσων κοινωνικής δικτύωσης, καθώς και προωθήσεως τυχηρών παιγνίων εκτός της εγκαταστάσεως, τοποθετήσεως διαφημιστικών πινακίδων σε δημόσιους δρόμους και μέσα μεταφοράς, αφισών ή των εικόνων σε οποιοδήποτε σημείο τοποθετήσεως.
- 28 Δεν φαίνεται αναγκαία η προσθήκη των προβλεπόμενων στο προσβαλλόμενο διάταγμα μέτρων στα ήδη υφιστάμενα περιοριστικά μέτρα της προηγούμενης παραγράφου, όταν τα τελευταία κρίνονται κατάλληλα για την επίτευξη των στόχων που επιδιώκει η νομοθεσία, είναι λιγότερο επιβλαβή και τηρούν σε μεγαλύτερο βαθμό τις αρχές της επιχειρηματικής ελευθερίας, της ελευθερίας εγκαταστάσεως και προσβάσεως στην αγορά και της ελεύθερης άσκησης δραστηριοτήτων, τις οποίες επιδιώκουν να διαφυλάξουν οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης (άρθρα 26 ΣΛΕΕ, 49 ΣΛΕΕ και 56 ΣΛΕΕ) και αποτελούν πρόσφορα μέσα για την επίτευξη των ίδιων στόχων χωρίς να θίγονται ή να θυσιάζονται δικαιώματα.
- 29 Το ίδιο φαίνεται να ισχύει και αναφορικά με την υποχρέωση τηρήσεως αποστάσεως 850 μέτρων μεταξύ καταστημάτων τυχηρών παιγνίων και εκπαιδευτικών κέντρων που επιβάλλεται σε καταστήματα που βρίσκονται ήδη σε λειτουργία χωρίς να πληρούν την εν λόγω υποχρέωση, όταν τα τελευταία υποβάλλουν αίτηση ανανεώσεως της άδειας ή της πιστοποίησεώς τους μετά την έναρξη ισχύος του νόμου 1/2020, δεδομένου ότι η προαναφερθείσα υποχρέωση επιβάλλεται αναδρομικά.

- 30 Το ίδιο μπορεί να λεχθεί και για την πενταετή αναστολή, από την έναρξη ισχύος του εν λόγω νόμου, της χορηγήσεως νέων αδειών λειτουργίας καταστημάτων τυχηρών παιγνίων και νέων αδειών λειτουργίας παιγνιομηχανημάτων τύπου Β (παιγνιομηχανήματα με κερματοδέκτη), δεδομένου ότι μια τέτοια αναστολή για τόσο μεγάλο χρονικό διάστημα ισοδυναμεί με οιοσδήποτε κατάργηση του δικαιώματος που αφορά την άσκηση νόμιμης δραστηριότητας.
- 31 Τα μέτρα αυτά, λόγω της βλαπτικότητας και της αυστηρότητάς τους, φαίνεται ότι οδηγούν στην κατάργηση ουσιαστικών δικαιωμάτων, όπως η ελεύθερη πρόσβαση στις αγορές και η ελευθερία εγκαταστάσεως εταιρειών και επιχειρήσεων, και έρχονται σε αντίθεση με τις προαναφερθείσες διατάξεις της.
- 32 Τέλος, όσον αφορά την ίση μεταχείριση και την καταλληλότητα των επιβαλλόμενων περιορισμών, το Δικαστήριο στην υπόθεση Gambelli ανέφερε ότι, «στο μέτρο που οι αρχές κράτους μέλους ενισχύουν και ενθαρρύνουν τους καταναλωτές να μετέχουν σε λαχειοφόρες αγορές, σε τυχηρά παίγνια και σε παίγνια στοιχημάτων με σκοπό την άντληση οφέλους για το δημόσιο ταμείο, οι αρχές του εν λόγω κράτους δεν μπορούν να επικαλούνται τη δημόσια κοινωνική τάξη, την απαιτούσα τη μείωση των προσφερομένων παιγνίων, προς δικαιολόγηση μέτρων όπως αυτά για τα οποία πρόκειται στην κύρια δίκη».
- 33 Γίνεται κατανοητό ότι η τήρηση των ανωτέρω κατευθυντήριων γραμμών, οι οποίες συνεπάγονται την απαγόρευση κάθε είδους διακρίσεων, δεν διασφαλίζεται στην παρούσα υπόθεση, δεδομένου ότι οι περιορισμοί που αφορούν την τήρηση αποστάσεως ισχύουν μόνο για τα ιδιωτικά καταστήματα τυχηρών παιγνίων και όχι για τα δημόσια καταστήματα (κρατικές λοταρίες, οργανισμοί προγνωστικών και αθλητικών στοιχημάτων, λοταρίες οργανωμένες από τον ONCE, τον εθνικό οργανισμό τυφλών Ισπανίας κ.λπ.), τα οποία επίσης εξαιρούνται από τους περιορισμούς στη διαφήμιση και τους ελέγχους προσβάσεως στους οποίους υπόκεινται τα πρώτα. Φαίνεται ότι αυτού του είδους οι περιορισμοί, οι οποίοι επιβάλλονται αποκλειστικά σε ιδιωτικά καταστήματα, οδηγούν σε στρέβλωση του ανταγωνισμού και στη μετάβαση σε ένα κρατικό μονοπώλιο όσον αφορά τα τυχηρά παίγνια.