

Zaak C-719/23

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

Datum van indiening:

23 november 2023

Verwijzende rechter:

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

26 september 2023

Verzoekende partijen:

Salones Comatel, S. L.

Inversiones Comatel, S. L.

Recreativos del Este, S. L.

SOS Hostelería

Unión de Trabajadores de Salones de Juego (UTSAJU)

ASVOMAR

Verwerende partij:

Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat Valenciana

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Regeling van kansspelen – Regelgeving die door een autonome regio is vastgesteld met het oog op de regeling van kansspelen – Verplichte minimumafstand van 500 meter tussen kansspelinrichtingen – Verplichte minimumafstand van 850 meter tussen kansspelinrichtingen en onderwijsinstellingen – Met terugwerkende kracht ingevoerde verplichte minimumafstand van 850 meter tussen kansspelinrichtingen en

onderwijsinstellingen – Opschorting van de verlening van nieuwe vergunningen of toelatingen voor kansspelinrichtingen en speelautomaten van type B (kansspelautomaat) voor een periode van maximaal vijf jaar – Verplichtingen die niet worden opgelegd aan publieke kansspelinrichtingen

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

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

Prejudiciële vragen

1) **Moeten de artikelen 26, 49 en 56 VWEU, waarin de beginselen van vrijheid van ondernemerschap, vestiging en dienstverrichting zijn neergelegd, aldus worden uitgelegd dat zij niet in de weg staan aan een nationale regeling, zoals artikel 5 van Decreto 97/2021, de 16 de julio, del Consell (besluit 97/2021 van 16 juli 2021 van de regering van de autonome regio Valencia) houdende uitvoering van artikel 45, leden 5 en 6, van Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana (wet 1/2020 van 11 juni 2020 van de autonome regio Valencia houdende regeling van kansspelen en ter voorkoming van gokverslaving in de autonome regio Valencia), waarbij een minimumafstand van 500 meter tussen speelautomatenhallen en een minimumafstand van 850 meter tussen speelautomatenhallen en onderwijsinstellingen wordt ingevoerd, terwijl die regeling reeds voorziet in andere, minder beperkende maatregelen, die echter even doeltreffend kunnen worden geacht voor de bescherming van de consument, het algemeen belang en met name minderjarigen zoals: a) het verbod op toegang en deelname door minderjarigen, personen die wettelijk handelingsonbekwaam zijn verklaard op grond van een definitieve rechterlijke beslissing, bestuurders van sportorganisaties en scheidsrechters bij activiteiten waarop weddenschappen worden geplaatst, bestuurders en aandeelhouders van ondernemingen die zich bezighouden met weddenschappen, personen die wapens dragen, dronken zijn of onder invloed zijn van psychotrope stoffen, personen die het spelverloop verstoren, personen die zijn ingeschreven in het uitsluitingsregister voor kansspelen; en b) het verbod op reclame, promotie of sponsoring en elke vorm van commerciële promotie, waaronder telematica via sociale communicatienetwerken, evenals promotie voor kansspelen aan de buitenkant van inrichtingen, statische reclame op de openbare weg en in vervoermiddelen, affiches of afbeeldingen op om het even welke drager?**

2) **Ongeacht het antwoord op de vorige vraag:**

Moeten de artikelen 26, 49 en 56 VWEU aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling als die van de tweede overgangsbepaling van [wet 1/2020], waarbij met terugwerkende kracht de verplichte minimumafstand van 850 meter tussen speelautomatenhallen en onderwijsinstellingen wordt ingevoerd voor speelautomatenhallen die reeds zijn opgericht zonder aan deze afstand te voldoen, wanneer zij na de inwerkingtreding van wet 1/2020 hernieuwing van hun vergunning of toelating aanvragen, aangezien een dergelijk vereiste onverenigbaar is met de voornoemde beginselen van vrijheid van ondernemerschap en vestiging alsmede het beginsel van vrije beroepsuitoefening?

3) Ongeacht de antwoorden op de vorige vragen:

Moeten de artikelen 26, 49 en 56 VWEU aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling als de tiende overgangsbepaling van [wet 1/2020], waarbij vanaf de inwerkingtreding van wet 1/2020 een moratorium van vijf jaar wordt ingesteld voor de verlening van nieuwe vergunningen of toelatingen voor kansspelinrichtingen, aangezien een dergelijke opschorting van vergunningen en toelatingen gedurende een periode van maximaal vijf jaar onverenigbaar is met de voornoemde beginselen van vrijheid van ondernemerschap en vestiging alsmede het beginsel van vrije beroepsuitoefening?

4). Ongeacht de antwoorden op de vorige vragen:

Moeten de artikelen 26, 49 en 56 VWEU aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling als die van artikel 45, leden 5 en 6, van voornoemde [wet 1/2020], voor zover deze alleen geldt voor particuliere speelautomatenhallen, maar niet voor publieke kansspelinrichtingen, die tevens zijn vrijgesteld van de beperkingen inzake reclame en toegangscontroles die wel voor particuliere speelautomatenhallen gelden, waardoor publieke kansspelinrichtingen zijn vrijgesteld van de volgende verplichtingen: a) de inachtneming van een verplichte minimumafstand van 500 meter tussen speelautomatenhallen en een verplichte minimumafstand van 850 meter tussen speelautomatenhallen en onderwijsinstellingen; b) de inachtneming van de met terugwerkende kracht ingevoerde verplichte minimumafstand van 850 meter tussen speelautomatenhallen en onderwijsinstellingen voor speelautomatenhallen die reeds zijn opgericht zonder aan deze afstand te voldoen, wanneer zij na de inwerkingtreding van wet 1/2020 hernieuwing van hun vergunning of toelating aanvragen; c) de inachtneming van een moratorium gedurende een periode van maximaal vijf jaar vanaf de inwerkingtreding van wet 1/2020 voor de verlening van nieuwe vergunningen of toelatingen voor kansspel- en wedinrichtingen en de exploitatie van kansspelautomaten?

Staan de beginselen van de eenheid van de markt en van gelijke behandeling en non-discriminatie ten aanzien van marktdeelnemers in de kansspelsector

in de weg aan deze bepalingen van de nationale regeling? Vormt de hierboven beschreven situatie een voordeel dat de mededinging in de sector aantast en vervalst?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

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

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Wet 1/2020

In artikel 45, leden 5 en 6, van wet 1/2020 van 11 juni 2020 van de Generalitat houdende regeling van kansspelen en ter voorkoming van gokverslaving in de autonome regio Valencia (hierna: „wet 1/2020”) is het volgende bepaald:

„5. Inrichtingen die tot de in lid 3, onder c) en e), van dit artikel bedoelde categorieën behoren, mogen niet gelegen zijn op een afstand van minder dan 850 meter van een onderwijsinstelling die door het voor onderwijs bevoegde departement is erkend voor het verstrekken van verplicht secundair onderwijs, baccalaureaat, basisberoepsopleidingen en artistiek beroepsonderwijs. Deze afstandsbeperking geldt niet voor kansspelinrichtingen die zich buiten woongebieden bevinden.

6. Inrichtingen die tot de in lid 3, onder b), c) en e), van dit artikel bedoelde categorieën behoren, mogen niet gelegen zijn op een afstand van minder dan 500 meter van een andere inrichting die tot de in lid 3, onder b), c) en e), van dit artikel bedoelde categorieën behoort.”

In artikel 45, lid 3, onder c) en e), worden respectievelijk speelautomatenhallen en specifieke wedkantoren genoemd. In wordt lid 3, onder b), worden bingozalen genoemd.

Artikel 8, leden 1, 2 en 6, van wet 1/2020 luidt:

„1. Ten aanzien van kansspelen binnen de autonome regio en door de Generalitat erkende exploitanten van kansspelen gelden beperkingen voor elke vorm van reclame, promotie, sponsoring en elke vorm van commerciële communicatie, met inbegrip van die welke elektronisch via sociale communicatienetwerken plaatsvindt, met betrekking tot kansspelactiviteiten en de inrichtingen waar deze worden uitgeoefend.

2. Reclame en promotie voor kansspelen aan de buitenkant van kansspelinrichtingen, alsook statische reclame voor kansspelen op de openbare weg en in vervoermiddelen, is verboden in de autonome regio Valencia.

[...]

6. Publieke communicatiemedia waarvan het zendbereik beperkt is tot een deel of het geheel van het grondgebied van de autonome regio Valencia, mogen noch fysiek, noch online reclame voor kansspelactiviteiten uitzenden. Dit verbod geldt ook voor diensten van de informatiemaatschappij, het uitzenden van programma's en beelden waarin presentatoren, medewerkers of gasten te zien zijn terwijl ze gokken of waarin inrichtingen, hallen of panden die met kansspelen worden geassocieerd, direct of indirect worden genoemd of getoond, behalve in gevallen waarin het doel erin bestaat gokverslaving te voorkomen of onder de aandacht te brengen. Het voor kansspelen bevoegde departement kan uitzonderingen op deze beperking toestaan in het geval van publieke kansspelen of kansspelen onder staatscontrole."

De tweede overgangsbepaling van wet 1/2020 luidt als volgt:

„Vergunningen die vóór de inwerkingtreding van deze wet zijn verleend, blijven van kracht gedurende de periode waarvoor ze zijn verleend. De eventuele hernieuwing of verlenging van deze vergunningen na de inwerkingtreding van deze wet is onderworpen aan de naleving van de vereisten die in deze wet en in de uitvoeringsbepalingen zijn vastgesteld; het vereiste inzake de afstand tussen kansspelinrichtingen, als bedoeld in artikel 45, lid 6, van deze wet, is echter niet van toepassing op deze vergunningen”.

Ten slotte luidt de tiende overgangsbepaling van wet 1/2020 als volgt:

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

Indien bij de behandeling van een hernieuwing van een vergunning voor een kansspelinrichting blijkt dat de huidige locatie van de inrichting niet voldoet aan het in artikel 45, lid 5, van deze wet vastgestelde vereiste inzake afstand, dan geldt de opschorting, als bedoeld in het vorige lid, niet bij de behandeling van een aanvraag voor nieuwe vergunning op een andere locatie.

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

Besluit 97/2021

Decreto 97/2021, de 16 de julio, del Consell, de medidas urgentes para la aplicación de la Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat Valenciana de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (besluit 97/2021 van 16 juli 2021 van de Consell houdende dringende maatregelen ter uitvoering van wet 1/2020 van 11 juni 2020 van de Generalitat Valenciana houdende regeling van kansspelen en ter voorkoming van gokverslaving in de autonome regio Valencia; hierna: „bestreden besluit”) is de regeling waartegen verzoekers het onderhavige beroep hebben ingesteld.

Artikel 5, met het opschrift „Toelatingen voor de hernieuwing van vergunningen voor kansspelinrichtingen die niet voldoen aan het vereiste inzake afstand”, bepaalt in lid 1 in wezen dat voor de hernieuwing van een vergunning van kansspelinrichtingen die niet voldoen aan het in artikel 45, lid 5, van wet 1/2020 vastgestelde vereiste inzake afstand, waarnaar wordt verwezen in de tweede alinea van de tiende overgangsbepaling van dezelfde wet, de houders van die vergunning een toelating moeten aanvragen voor de nieuwe locatie. Lid 2 van dat artikel staat toe dat die inrichtingen tijdelijk op hun huidige locatie blijven, gedurende een periode van maximaal negen maanden, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan.

In artikel 9, lid 1, van het besluit is het volgende bepaald: „De plaatsing van speelautomaten van type B of speelautomaten met winstmogelijkheden mag uitsluitend worden toegelaten in horecagelegenheden of soortgelijke inrichtingen wanneer de bijbehorende exploitatievergunning is verkregen of aangevraagd vóór de inwerkingtreding van de wet.”

In artikel 18 van het besluit is op zeer restrictieve wijze geregeld welke commerciële informatie aan de buitenkant van kansspelinrichtingen mag worden getoond. Dit artikel verbiedt in het bijzonder elke vorm van reclame aan de buitenkant van het pand.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoeksters in het hoofdgeding komen op tegen het bestreden besluit, dat is bekendgemaakt in het Diario Oficial de la Generalitat Valenciana (publicatieblad van de autonome regio Valencia) van 4 augustus 2021. Zij komen met name op tegen de artikelen 4, 5, 6, 9 en 18 van het bestreden besluit.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 2 Verzoeksters zijn van mening dat artikel 45, leden 5 en 6, en de tweede en tiende overgangsbepaling van wet 1/2020, waarop het betrokken besluit is gebaseerd, in strijd zijn met de artikelen 49 en 56 VWEU en de artikelen 16 en 20 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”). Op grond van deze regeling van de autonome regio Valencia is het voor nationale marktdeelnemers of marktdeelnemers uit andere lidstaten niet mogelijk om hun

vrijheid van vestiging en van dienstverrichting uit te oefenen bij de exploitatie van speelautomatenhallen en van speelautomaten van type B in de autonome regio Valencia.

- 3 Volgens hen kan een door een lidstaat vastgestelde maatregel ter beperking van de vrijheid van vestiging vanuit het oogpunt van het Unierecht als rechtmatig worden beschouwd, maar alleen indien die maatregel in overeenstemming is met artikel 16 van het Handvest en passend is om de verwezenlijking van de betrokken doelstellingen te waarborgen en niet verder gaat dan ter bereiking daarvan noodzakelijk is; deze twee voorwaarden worden duidelijk geschonden door de regeling van de autonome regio Valencia. Voor de exploitatie van speelautomatenhallen bestaat er al een gedetailleerde regeling op grond waarvan de toegang en aanwezigheid van minderjarigen uitdrukkelijk verboden is en inbreuken op dat verbod streng worden gestraft. De interne wetgever (het regionale parlement van Valencia) voert geen dwingende reden van algemeen belang aan die een dergelijke onnodige en onevenredige beperking zou kunnen rechtvaardigen. Verzoeksters beroepen zich daartoe op de arresten van 6 maart 2007, *Placanica* (C-338/04, C-359/04 en C-360/04, EU:C:2007:133), 30 april 2014, *Pfleger e.a.* (C-390/12, EU:C:2014:281), en 11 december 2014, *Commissie/Spanje* (C-678/11, EU:C:2014:2434).
- 4 Verweerster is daarentegen van mening dat het bestreden besluit volledig verenigbaar is met het Unierecht en voldoet aan de evenredigheidstoets (geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid in strikte zin) die zowel in de interne regeling als in de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie is neergelegd. Zij verwijst naar het arrest van 8 september 2009 in zaak C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International* (EU:C:2009:519).
- 5 Volgens verweerster zijn de maatregelen die zijn vastgesteld voor de hernieuwing van de vergunningen en toelatingen, noodzakelijk omdat dat het van het grootste belang is om de blootstelling van minderjarigen aan het aanbod van kansspelen op hun dagelijkse weg naar onderwijsinstellingen te verminderen, aangezien deze situatie – zoals is geconcludeerd in de verstrekte studies en rapporten – leidt tot de normalisering van deze inrichtingen als plekken voor vrijetijdsbesteding in groepsverband. In die zin wordt in verslag nr. 28/20030 van het *Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado* (secretariaat van de Raad voor de eenheid van de markt) van 11 maart 2021 aangegeven dat het opleggen van een minimumafstand van 500 meter tussen bingozalen, speelautomatenhallen en speelhallen en de beperkende maatregelen voor speelautomaten van type B of speelautomaten met winstmogelijkheden die in horecagelegenheden en soortgelijke inrichtingen zijn geplaatst, geschikte, noodzakelijke en evenredige beperkingen vormen.
- 6 Volgens verweerster is preventie van het grootste belang om de ontwikkeling van gokverslaving te voorkomen, vooral bij jongvolwassenen, en is het belangrijk en een goed uitgangspunt dat de toegang tot deze inrichtingen uitdrukkelijk wordt verboden voor minderjarigen. Het is echter net zo belangrijk om overmatige

blootstelling van minderjarigen aan dergelijke inrichtingen te vermijden, omdat het verminderen van hun blootstelling op hun dagelijkse weg naar onderwijsinstellingen de normalisering van deze inrichtingen als plaatsen voor vrijetijdsbesteding in groepsverband, zal voorkomen.

- 7 Bovendien wordt herhaald wat in de preambule van wet 1/2020 staat, namelijk dat volgens de in 2020 door het Centro Reina Sofía para la Infancia y la Adolescencia en de Fundación de Ayuda contra la Drogadicción gepubliceerde studie „Jóvenes, juegos de azar y apuestas. Una aproximación cualitativa” (Jongeren, kansspelen en weddenschappen. Een kwalitatieve benadering) de integratie van kansspelen in de genormaliseerde vrijetijdsbesteding van jongeren een van de grootste risicofactoren voor de ontwikkeling van gokverslaving bij jongvolwassenen en jongeren is.
- 8 Wat ten slotte de maatregelen op het gebied van reclame betreft, stelt verweerster dat het recht op gezondheid voorrang heeft op andere economische rechten, zoals de vrijheid van ondernemerschap. Het is duidelijk dat de deelname aan kansspelen en weddenschappen een sterke invloed heeft op de gezondheid, vooral bij kinderen, jongvolwassenen en andere kwetsbare groepen, zoals de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) precies in navolging van de onder andere in het arrest van 25 juli 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior y Publivia (C-1/90 en C-176/90, EU:C:1991:327) ontwikkelde rechtspraak van het Hof van Justitie heeft verklaard.

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

- 9 Het Hof van Justitie heeft grenzen gesteld aan de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten bij de bepaling van de doelstellingen en instrumenten van hun kansspelbeleid door te eisen dat de beperkingen die door de nationale autoriteiten worden opgelegd, aan de volgende vereisten voldoen:
 - a) Zij moeten in elk geval op niet-discriminerende wijze worden toegepast.
 - b) Zij moeten samenhangend en passend zijn om de door de nationale autoriteiten aangevoerde doelstellingen te verwezenlijken.
 - c) Zij moeten evenredig zijn en mogen niet verder gaan dan wat nodig is om de aan de goedkeuring ervan ten grondslag liggende doelstelling(en) te bereiken.
 - d) Nationale autoriteiten mogen niet willekeurig handelen en zijn in het bijzonder onderworpen aan een verplichting tot transparantie waarop bepaalde uitzonderingen gelden.
- 10 Met betrekking tot het discriminatieverbod zij erop gewezen dat het verbod op discriminatie op grond van nationaliteit een waarde van de Unie en een

grondbeginsel van het Unierecht is. Dit verklaart waarom het Hof van Justitie zich bijzonder streng heeft opgesteld bij het uitdrukken van de eis dat de door de staten opgelegde beperkingen geen discriminatie op grond van nationaliteit mogen opleveren en dat beperkingen alleen rechtmatig worden geacht wanneer zij de in om het even welke lidstaat gevestigde betrokkenen zonder onderscheid treffen. In dit verband heeft het Hof van Justitie in enkele geschillen met betrekking tot de belastingregeling voor kansspelen verklaard dat de nationale wetgeving onverenigbaar is met het Unierecht. Zo heeft het Hof van Justitie in zijn arrest van 13 november 2003, Lindman (C-42/02, EU:C:2003:613), gewezen op de discriminerende aard van de Finse belastingwetgeving op grond waarvan prijzen van in Finland georganiseerde loterijen vrij waren van belasting, terwijl belasting werd geheven over prijzen die in andere staten, namelijk Zweden, waren gewonnen.

- 11 Belangrijker nog is de kwestie die aan de orde was in het arrest van 9 september 2010, Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506), waarin het Hof van Justitie heeft onderzocht of de Oostenrijkse wetgeving op grond waarvan concessiehouders van casino's de rechtsvorm van een naamloze vennootschap moesten aannemen en hun zetel in Oostenrijk moesten hebben, verenigbaar was met het Unierecht. Het Hof van Justitie oordeelde dat deze laatste verplichting een beperking van de vrijheid van vestiging in de zin van artikel 49 VWEU opleverde en discriminerend was voor marktdeelnemers met zetel in een andere lidstaat.
- 12 Wat betreft de vraag of de beperkingen passend zijn om de doelstellingen van het kansspelbeleid te verwezenlijken, omvat de bevoegdheid van de lidstaten om de doelstellingen van hun respectieve nationale kansspelbeleid vast te stellen, ook de bepaling van maatregelen die nodig zijn om het nagestreefde doel te bereiken. Daarbij hebben de staten een ruime, doch niet onbeperkte beoordelingsmarge. Overeenkomstig het passendheidsvereiste moet een nationale regeling die in beperkende maatregelen of belemmeringen voor de interne markt voorziet, in logisch verband staan met de nagestreefde doelstelling en gerechtvaardigd zijn in het licht van de doelstelling die aan de betrokken beperking ten grondslag ligt. In het algemeen kan een nationale regeling slechts passend zijn om de verwezenlijking van het beoogde doel te waarborgen, wanneer de verwezenlijking daarvan daadwerkelijk op coherente en stelselmatige wijze wordt nagestreefd.
- 13 Het Hof van Justitie heeft verklaard dat het aan de nationale rechter staat om de samenhang en consistentie van nationale regelingen te beoordelen en dat hij daarbij moet beoordelen of de maatregelen geschikt zijn voor de doelstellingen van algemeen belang die eraan ten grondslag liggen. Daartoe moet deze beoordeling worden verricht volgens een logica die vereist dat de door de nationale autoriteiten van de betrokken lidstaat nagestreefde doelstellingen eerst in hun geheel of gezamenlijk in aanmerking worden genomen en dat elk van de bij de nationale regeling opgelegde beperkingen vervolgens afzonderlijk wordt onderzocht om na te gaan of zij passend zijn om de verwezenlijking van de gestelde doelstellingen te waarborgen.

- 14 Het Hof van Justitie is over het algemeen geneigd om maatregelen van nationale autoriteiten als samenhangend te beschouwen. In sommige gevallen heeft het echter openlijk vraagtekens geplaatst bij de coherentie van de opgelegde beperkingen, zoals in het arrest van 6 november 2003, Gambelli e.a. (C-243/01, EU:C:2003:597), waarin het heeft opgemerkt dat „wanneer de autoriteiten van een lidstaat de consumenten aansporen en aanmoedigen om deel te nemen aan loterijen, kansspelen of weddenschappen opdat de schatkist er financieel beter van zou worden, [...] de autoriteiten van deze staat zich niet op de met de beperking van de gelegenheden tot spelen gediende maatschappelijke orde [kunnen] beroepen ter rechtvaardiging van maatregelen als die in het hoofdgeding”. Het was ook van oordeel dat het besluit van de Italiaanse autoriteiten om de concessies voor het beheer en de exploitatie van paardenweddenschappen automatisch en zonder aanbesteding te hernieuwen, niet in overeenstemming was met de doelstelling om te vermijden dat exploitanten van kansspelen in frauduleuze of criminele activiteiten betrokken raken.
- 15 In het arrest van 8 september 2010, Stoß e.a. (C-316/07, C-358/07 tot en met C-360/07, C-409/07 en C-410/07, EU:C:2010:504), heeft het Hof van Justitie twijfels geuit over de samenhang tussen de door de deelstaten Hessen en Baden-Württemberg ingevoerde publieke monopolies inzake sportweddenschappen en de doelstelling om te voorkomen dat personen tot geldverkwisting door gokken worden aangespoord en gokverslaving te bestrijden. In dit opzicht deelde het de zienswijze van de verwijzende rechters, die het twijfelachtig achtten of dat monopolie in logisch verband stond met de doelstellingen van de regeling die eraan ten grondslag lagen.
- 16 Zeer illustratief in dit verband is de motivering van het arrest van 3 juni 2010, Ladbrokes Betting & Gaming en Ladbrokes International (C-258/08, EU:C:2010:308), waarin is onderzocht of de Nederlandse regeling waarbij een gesloten stelsel ten gunste van één marktdeelnemer wordt ingevoerd voor het organiseren of bevorderen van kansspelen, verenigbaarheid is met het Unierecht. In die zaak betwijfelde de Hoge Raad der Nederlanden of een nationale regeling een samenhangend en stelselmatig beleid waarborgt, wanneer die weliswaar de bescherming van de consument en de beteugeling van gokverslaving en het tegengaan van fraude tot doel had, maar toch houders van exclusieve rechten toestond hun kansspel aanbod uit te breiden en gebruik te maken van reclame om hun aanbod op de markt aantrekkelijk te maken. Het Hof van Justitie heeft erop gewezen dat wanneer twee doelstellingen (de bescherming van de consument en de bestrijding van fraude en criminaliteit op het gebied van kansspelen) gelijktijdig worden nagestreefd, er een juist evenwicht tussen beide moet worden gevonden. Zoals reeds aangegeven in het arrest van 6 maart 2007, Placanica (C-338/04, C-359/04 en C-360/04, EU:C:2007:133), staat de ontwikkeling van een gecontroleerd expansiebeleid dat er daadwerkelijk op is gericht de goklust van de consument in het legale circuit te leiden, in logisch verband met de doelstelling om fraude en criminaliteit te voorkomen.

- 17 Daartoe moeten exploitanten met een vergunning een betrouwbaar en aantrekkelijk alternatief bieden voor illegale kansspelen, hetgeen inhoudt dat zij een breed scala aan spelen moeten kunnen aanbieden, reclame van bepaalde omvang moeten kunnen maken en nieuwe distributietechnieken moeten kunnen gebruiken. Dit gecontroleerde expansiebeleid in de kanspelsector is echter nauwelijks verenigbaar met de doelstelling om de consument te beschermen tegen gokverslaving en kan daarom alleen als samenhangend worden beschouwd indien de illegale activiteiten een aanzienlijke omvang hebben en indien de genomen maatregelen erop gericht zijn de goklust van de consument in het legale circuit te leiden en niet om de inkomsten uit toegestane kansspelen te verhogen, wat slechts een bijkomend voordeel is.
- 18 Het evenredigheidsbeginsel heeft betrekking op de inhoud en de grenzen van de grondrechten. Deze dimensie, namelijk het stellen van grenzen aan overheidsingrijpen, betekent dat het evenredigheidsbeginsel uit de volgende elementen bestaat:
- a) geschiktheid, wat vereist dat de maatregelen die op het niveau van de staat worden genomen, geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken;
 - b) noodzakelijkheid, wat vereist dat er geen andere, minder beperkende maatregel is om de nagestreefde doelstelling te bereiken en dat, indien er verschillende alternatieven zijn, de minst beperkende wordt gekozen;
 - c) evenredigheid in strikte zin, wat vereist dat de voordelen van de maatregel voor het algemeen belang in elk geval moeten opwegen tegen de door de maatregel teweeggebrachte aantasting van andere rechten.
- 19 In de rechtspraak van het Hof van Justitie inzake kansspelen is benadrukt dat de noodzakelijkheid en de evenredigheid van de door een lidstaat genomen maatregelen enkel dienen te worden getoetst aan de nagestreefde doelstellingen en aan het niveau van bescherming dat de betrokken nationale autoriteiten willen waarborgen. In dat verband is het Hof van oordeel dat het evenredigheids criterium niet vereist dat een beperkende maatregel overeenstemt met een door alle lidstaten gedeelde opvatting over de wijze waarop het betrokken rechtmatige belang moet worden beschermd.
- 20 Het is dan ook uiterst moeilijk om algemene conclusies te trekken over de evenredigheid van beperkingen die in elk afzonderlijk geval door de lidstaten worden opgelegd, aangezien de casuïstiek omtrent dit punt omvangrijk is en het Hof van Justitie eraan herinnert dat het aan de rechterlijke instanties van de betrokken staat is om de evenredigheid te beoordelen.
- 21 Aanvankelijk had het Hof van Justitie ervoor gekozen om de evenredigheid van individuele maatregelen niet in detail te analyseren en onthield het zich van expliciete uitspraken op dit punt. In die zin werd in het arrest van 24 maart 1994, Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119), het door de Britse wetgever ingevoerde monopolie op loterijen niet onevenredig geacht. Sinds de zaak Gambelli en vooral

het arrest Placanica heeft het Hof van Justitie deze kwestie echter uitvoeriger en stelselmatiger onderzocht en heeft het soms zelfs de evenredigheid van bepaalde door de lidstaten opgelegde maatregelen in twijfel getrokken. In het arrest Placanica heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat het vereiste van een vergunning volledig evenredig was aan de nagestreefde doelstelling (voorkomen dat marktdeelnemers bij criminele en frauduleuze activiteiten worden betrokken). Zowel in de zaak Placanica als in de zaak Gambelli werd het verbod voor op de gereguleerde markten van andere lidstaten genoteerde kapitaalvennootschappen om concessiehouder voor sportwedenschappen te worden, echter onevenredig geacht, omdat dit verder ging dan nodig was om de doelstelling te verwezenlijken, namelijk voorkomen dat kansspeexploitanten bij criminele of frauduleuze activiteiten worden betrokken. Het Hof heeft er met name op gewezen dat er minder beperkende middelen beschikbaar waren.

- 22 Door deze toegenomen vastberadenheid van het Hof van Justitie bij het beoordelen van de evenredigheid van beperkingen die bij nationale kansspelregelingen worden opgelegd, heeft het in latere arresten in twijfel getrokken of wel aan dit vereiste was voldaan. Zo werd in het arrest van 13 september 2007, Commissie/Italië (C-260/04, EU:C:2007:508), de door de Italiaanse autoriteiten doorgevoerde hernieuwing zonder aanbesteding van concessies voor het beheer van paardenwedenschappen onevenredig geacht.
- 23 Deze meer gedetailleerde en allesomvattende benadering heeft het Hof van Justitie er niet van weerhouden de evenredigheid van andere door nationale autoriteiten opgelegde beperkingen op dit gebied te bevestigen. In dit verband zij erop gewezen dat het Nederlandse stelsel van exclusieve vergunningen voor de organisatie van sportprijsvragen is bekrachtigd in het arrest van 3 juni 2010, Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307), waarin is onderstreept dat het besluit om één marktdeelnemer een vergunning te verlenen, het toezicht vereenvoudigt en belet dat zich tussen verschillende marktdeelnemers een scherpere mededinging ontwikkelt waardoor gokverslaving een grotere vlucht neemt.
- 24 Om de analyse van deze kwestie af te sluiten, is het interessant de richtsnoeren en aanwijzingen te vermelden die in het arrest Stoß aan de nationale autoriteiten zijn gericht met betrekking tot het door verschillende Duitse deelstaten ingevoerde monopolie inzake sportwedenschappen. Het Hof van Justitie merkt om te beginnen op dat de invoering van een monopolie niet vereist dat de autoriteiten van de lidstaat vóór de invoering van het betrokken monopolie aantonen dat zij de evenredigheid van die maatregel hebben getoetst. Het voegt er voorts aan toe dat een stelsel van vergunningen voor één marktdeelnemer (monopolie of exclusieve rechten) de beheersing van het aanbod van kansspelen vereenvoudigt en betere garanties op het gebied van doeltreffendheid biedt dan wanneer de exploitatiestelsels worden beheerd door particuliere marktdeelnemers die met elkaar in concurrentie staan. Ondanks de positieve aspecten van dit regelgevingsmodel herinnert het Hof van Justitie eraan dat de invoering van een monopolie een zeer restrictieve maatregel is, die slechts gerechtvaardigd kan zijn

door het doel om een bijzonder hoog niveau van consumentenbescherming te verzekeren en benadrukt het bijgevolg dat het regelgevingskader moet garanderen dat de houder van dit monopolie het doel zal kunnen nastreven door middel van een aanbod dat kwantitatief is afgestemd op en kwalitatief is samengesteld op basis van dit doel en aan een strikte controle door de publieke autoriteiten onderworpen is.

- 25 Wat de Spaanse nationale rechtspraak betreft, moet worden gewezen op arrest 1408/2019 van de Tribunal Supremo van 22 oktober 2019, waarin het vorige systeem van de autonome regio Valencia voor de regulering van kansspelinrichtingen, waarbij een afstand van 800 meter tussen kansspelinrichtingen werd voorgeschreven, onwettig is verklaard. In wezen oordeelde de Tribunal Supremo dat dergelijke regelgeving onvoldoende gerechtvaardigd en onevenredig was.
- 26 Om de verenigbaarheid van het bestreden besluit met het Unierecht te beoordelen, moeten in casu de volgende elementen worden onderzocht: a) het evenredigheidsbeginsel met betrekking tot de geschiktheid, passendheid en noodzakelijkheid van de maatregelen en het niet-discriminerende karakter ervan; b) de beginselen van vrijheid van ondernemerschap, vrijheid van vestiging en toegang tot de markt en vrijheid van uitoefening van activiteiten; c) het beginsel van de eenheid van de markt en gelijke behandeling, ongeacht of het een publieke dan wel particuliere marktdeelnemer betreft, waarbij elk soort voordeel dat de mededinging vervalst en de publieke sector begunstigt, wordt verboden, en d) in samenhang met het discriminatieverbod, het verbod op voordelen die de mededinging vervalsen of verkapte vormen van staatsmonopolie inhouden.
- 27 Vanuit het oogpunt van de vereisten van evenredigheid, passendheid, geschiktheid en noodzakelijkheid van de maatregelen waarbij een minimumafstand van 500 meter tussen kansspelinrichtingen en een minimumafstand van 850 meter tussen kansspelinrichtingen en onderwijsinstellingen wordt ingevoerd, kunnen dergelijke maatregelen onverenigbaar zijn met die vereisten wanneer in de regeling reeds andere, minder beperkende maatregelen zijn opgenomen en vastgesteld, die echter even geschikt en doeltreffend kunnen worden geacht voor de bescherming van de consument, met name minderjarigen, zoals de volgende: a) het verbod op toegang en deelname van onder andere minderjarigen, en b) het verbod op reclame, promotie of sponsoring en elke vorm van commerciële promotie, waaronder elektronische promotie via sociale communicatienetwerken, evenals promotie voor kansspelen aan de buitenkant van inrichtingen, statische reclame op de openbare weg en in vervoermiddelen, affiches of afbeeldingen op om het even welke drager.
- 28 Het lijkt niet nodig om de in het bestreden besluit vervatte maatregelen toe te voegen aan de in het vorige punt genoemde bestaande beperkende maatregelen, wanneer laatstgenoemde maatregelen geschikt worden geacht om de door de regeling nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken, minder inbreuk maken op en beter stroken met de beginselen van vrijheid van ondernemerschap, vestiging

en toegang tot de markt en uitoefening van activiteiten die de bepalingen van het Unierecht (artikelen 26, 49 en 56 VWEU) beogen te vrijwaren, en nuttige instrumenten vormen om dezelfde doelstellingen te bereiken zonder rechten aan te tasten of op te offeren.

- 29 Het lijkt erop dat hetzelfde geldt voor het opleggen van een afstand van 850 meter tussen kansspelinrichtingen en onderwijsinstellingen aan kansspelinrichtingen die reeds zijn opgericht zonder aan deze afstand te voldoen, wanneer zij na de inwerkingtreding van wet 1/2020 hernieuwing van hun vergunning of toelating aanvragen, aangezien voornoemde afstand met terugwerkende kracht wordt opgelegd.
- 30 Hetzelfde geldt tevens voor het met ingang van de inwerkingtreding van deze wet ingestelde moratorium van vijf jaar op de verlening van nieuwe vergunningen voor kansspelinrichtingen en nieuwe toelatingen voor de exploitatie van speelautomaten van type B (kansspelautomaten), aangezien een dergelijke opschorting gedurende een dermate lange periode neerkomt op een soort afschaffing van een recht, namelijk de uitoefening van een rechtmatige activiteit.
- 31 Dergelijke maatregelen lijken, vanwege hun schadelijkheid en stelligheid, de onderdrukking met zich mee te brengen van werkelijke rechten, zoals de vrije toegang tot markten en de vrijheid van vestiging van bedrijven en ondernemingen, en zijn in strijd met voornoemde bepalingen van het VWEU.
- 32 Wat tot slot de gelijkheid van behandeling en de coherentie van de opgelegde beperkingen betreft, heeft het Hof van Justitie in het arrest Gambelli gepreciseerd dat „wanneer de autoriteiten van een lidstaat de consumenten aansporen en aanmoedigen om deel te nemen aan loterijen, kansspelen of weddenschappen opdat de schatkist er financieel beter van zou worden, [...] de autoriteiten van deze staat zich niet op de met de beperking van de gelegenheden tot spelen gediende maatschappelijke orde [kunnen] beroepen ter rechtvaardiging van maatregelen als die in het hoofdgeding”.
- 33 Het is duidelijk dat deze richtsnoeren, die een verbod op alle vormen van discriminatie inhouden, in het onderhavige geval niet worden toegepast, aangezien alleen in afstandsbeperkingen wordt voorzien voor particuliere kansspelinrichtingen en niet voor inrichtingen die publiek zijn [staatsloterijen, sportprijsvragen en sportweddenschappen, ONCE (loterij ten behoeve van blinden en slechthorenden) enz.], die eveneens zijn vrijgesteld van de beperkingen inzake reclame en toegangscontroles waaraan particuliere inrichtingen zijn onderworpen. Het lijkt erop dat dergelijke beperkingen, die uitsluitend worden opgelegd aan particuliere inrichtingen, leiden tot vervalsing van de mededinging en tot een verschuiving naar een staatsmonopolie op kansspelen.