

**Mål C-719/23**

**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler**

**Datum för ingivande:**

23 november 2023

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana  
(Spanien)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

26 september 2023

**Klagande:**

Salones Comatel, S. L.

Inversiones Comatel, S. L.

Recreativos del Este, S. L.

SOS Hostelería

Unión de Trabajadores de Salones de Juego (UTSAJU)

ASVOMAR

**Motpart:**

Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat Valenciana

**Saken i målet vid den nationella domstolen**

Reglering av spel – Lagstiftning som antagits av en autonom region för att reglera spel – Krav på ett minsta avstånd på 500 meter mellan olika spelinrättningar – Krav på ett minsta avstånd på 850 meter mellan spelinrättningar och skolor – Krav på ett minsta avstånd på 850 meter mellan spelinrättningar och skolor som införs retroaktivt – Uppehåll med att bevilja nya licenser eller tillstånd för

inrättningar för spel och automater av typ B (spelautomater) under högst fem år –  
 Krav som inte ställs på spelinrättningar i offentlig regi

## Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Artikel 267 FEUF – Begäran om förhandsavgörande rörande tolkning – Huruvida den nationella lagstiftningen är förenlig med artiklarna 26 FEUF, 49 FEUF och 56 FEUF – Lämplighet, nödvändighet och proportionalitet – Förekomst av mindre ingripande åtgärder – Likabehandling – Snedvridning av konkurrensen

## Tolkningsfrågor

1) Ska artiklarna 26, 49 och 56 FEUF, vilka stadfäster principerna om näringsfrihet, etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster, tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell lagstiftning (som artikel 5 i Decreto 97/2021, de 16 de julio, del Consell, que desarrolla los arts. 45.5 y 45.6 de la ley 1/2020 Valenciana, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (Consells dekret 97/2021 av den 16 juli 2021 om genomförande av artikel 45.5 och 45.6 i det valencianska regionstyrets lag 1/2020 om reglering av spel och förebyggande av spelberoende i regionen Valencia)) som föreskriver ett avstånd på minst 500 meter mellan olika spelinrättningar och på minst 850 meter mellan spelinrättningar och skolor, när det i denna lagstiftning redan föreskrivs mindre ingripande åtgärder som kan anses vara lika effektiva för att skydda konsumenterna, allmänintresset och i synnerhet minderåriga: a) som förbudet mot tillträde och deltagande för minderåriga, personer som genom lagakraftvunnen dom saknar rättshandlingsförmåga, ledare i idrottsföreningar och domare inom verksamheter där det förekommer vadhållning, personer i ledande ställning och aktieägare i spelföretag, personer som bär vapen, är berusade eller påverkade av psykotropa ämnen eller som stör spelverksamheten, personer som är upptagna i registret över personer som inte får delta i spel, och b) som förbudet mot reklam, marknadsföring och sponsring eller annan säljfrämjande verksamhet, inklusive via sociala medier på internet, samt mot marknadsföring av spel utanför lokalerna, fast reklam på allmänna vägar och transportmedel, skyltning eller bilder i alla typer av medier?

2) Oberoende av svaret på den föregående frågan: Ska artiklarna 26, 49 och 56 FEUF tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning som övergångsbestämmelse 2 i det valencianska regionstyrets lag 1/2020 av den 11 juli 2020 om reglering av spel och förebyggande av spelberoende i regionen Valencia, genom att det där med retroaktiv verkan föreskrivs att avståndet mellan spelinrättningar och skolor ska vara minst 850 meter för spelinrättningar som redan har inrättats utan att uppfylla detta krav på avstånd, när de ansöker om förnyelse av sin licens eller sitt tillstånd efter ikraftträdandet av ovannämnda lag 1/2020, på grund av att det kravet är

oförenligt med de ovannämnda principerna om näringsfrihet, etableringsfrihet och frihet att utöva verksamhet?

**3) Oberoende av svaret på de föregående frågorna: Ska artiklarna 26, 49 och 56 FEUF tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning som övergångsbestämmelse 10 i det valencianska regionstyrets lag 1/2020 av den 11 juli 2020 om reglering av spel och förebyggande av spelberoende i regionen Valencia, genom att det där föreskrivs ett uppehåll på fem år från och med ikraftträdandet av nämnda lag 1/2020 med att bevilja nya licenser eller tillstånd för spelinrättningar, på grund av att detta uppehåll med att bevilja tillstånd under högst fem år är oförenligt med de ovannämnda principerna om näringsfrihet, etableringsfrihet och frihet att utöva verksamhet?**

**4) Oberoende av svaret på de föregående frågorna: Ska artiklarna 26, 49 och 56 FEUF tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning som artikel 45.5 och 45.6 i nämnda lag 1/2020 om reglering av spel och förebyggande av spelberoende i regionen Valencia, på grund av att denna lagstiftning bara är förpliktande för spelinrättningar som drivs i privat regi men för inte sådana inrättningar som drivs i offentlig regi, vilka dessutom är befriade från restriktionerna rörande reklam och tillträde som de privata spelinrättningarna omfattas av, och vilka är undantagna följande skyldigheter: a) att hålla ett avstånd på minst 500 meter mellan olika spelinrättningar och minst 850 meter mellan spelinrättningar och skolor, b) att med retroaktiv verkan hålla ett avstånd på minst 850 meter mellan spelinrättningar och skolor för spelinrättningar som redan har inrättats utan att uppfylla dessa avstånd, när de ansöker om förnyelse av licens eller tillstånd efter ikraftträdandet av nämnda lag 1/2020, c) att iaktta ett uppehåll på fem och från och med ikraftträdandet av samma lag 1/2020 med att bevilja nya licenser eller tillstånd för spelinrättningar, vadhållning och drift av spelautomater?**

**Utgör principerna om en enhetlig marknad, likhet, likabehandling och icke-diskriminering mellan olika aktörer inom spelsektorn hinder för dessa bestämmelser i den nationella lagstiftningen? Utgör den beskrivna situationen en fördel som inverkar negativt på och snedvrider konkurrensen inom denna sektor?**

**Anförda unionsbestämmelser**

FEUF, artiklarna 26, 49, 56, 106.1 och 107.1

**Anförda nationella bestämmelser**

*Lag 1/2020*

I Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (det valencianska regionstyrets lag 1/2020 av den 11 juni 2020 om reglering av spel och förebyggande av spelberoende i regionen Valencia ) (nedan kallad lag 1/2020) föreskrivs följande i artikel 45.5 och 45.6:

”5. Inrättningar av det slag som avses i leden c och e i punkt 3 i denna artikel får inte ligga närmare än 850 meter från en skola som godkänts av den behöriga regionala utbildningsmyndigheten för att bedriva obligatorisk högstadieutbildning, gymnasieutbildning, grundläggande yrkesutbildning eller konstnärlig utbildning. Detta avståndskrav gäller inte spelinrättningar som ligger utanför planlagt område.

6. Inrättningar av det slag som avses i leden b, c och e i punkt 3 i denna artikel får inte ligga närmare än 500 meter från andra spelinrättningar av det slag som avses i leden b, c och e i punkt 3 i denna artikel.”

Leden c och e i punkt 3 i artikel 45 avser spelhallar respektive särskilda vadhållningskontor. Led b i punkt 3 avser bingohallar.

I artikel 8 har punkterna 1, 2 och 6 följande lydelse:

”1. Inom det regionala spelområdet får spelföretag som godkänts av det valencianska regionstyret inte bedriva någon form av reklam, marknadsföring, sponsring eller annan säljfrämjande verksamhet, inte heller via sociala medier på internet, som rör spelverksamhet och de inrättningar där sådan verksamhet bedrivs.

2. Reklam för och marknadsföring av spel är inte tillåten utanför spellokaler. Detsamma gäller fast spelreklam på allmänna vägar eller transportmedel inom den autonoma regionen Valencia.

...

6. Offentligt ägda medier vars täckningsområde utgörs av en del av den autonoma regionen Valencia eller hela denna region, får inte sända reklam som rör spelverksamhet, varken direkt eller online. Detta förbud gäller även informationssamhällets tjänster, utsändning av program eller bilder där presentatörerna, de medverkande eller de inbjudna personerna kan ses spela eller nämner eller direkt eller indirekt visar spelinrättningar, spelhallar eller lokaler som förknippas med spel, med undantag av de fall som syftar till att förebygga eller öka medvetenheten om spelmissbruk eller spelberoende. Den behöriga regionala spelmyndigheten får bevilja undantag från detta förbud när det gäller spel i offentlig regi eller spel som är förbehållna staten.”

I övergångsbestämmelse 2 i den ovannämnda lagen föreskrivs följande:

”Tillstånd som beviljats innan denna lag trädde i kraft ska fortsätta att gälla under den tid för vilken de beviljades. För att ett sådant tillstånd ska kunna förnyas eller

förlängas efter att denna lag trädde i kraft krävs det att villkoren i denna lag och i dess tillämpningsföreskrifter är uppfyllda. Kravet på avstånd mellan spelinrättningar i artikel 45.6 i denna lag ska emellertid inte tillämpas på dessa tillstånd.”

Avslutningsvis har övergångsbestämmelse 10 i den ovannämnda lagen följande lydelse:

”Under en tid av högst fem år från den tidpunkt då denna lag trädde i kraft, ska inga nya tillstånd beviljas för spelinrättningar eller för drift av spelautomater typ B eller spelautomater med möjlighet till vinst, som är avsedda att installeras i restauranglokaler eller liknande lokaler.

Om det vid prövningen av en ansökan om förnyelse av tillstånd för en spelinrättning framkommer att dess nuvarande läge inte uppfyller det avståndskrav som föreskrivs i artikel 45.5 i denna lag, tillämpas inte det uppehåll med att bevilja nya tillstånd som avses i föregående stycke för beviljande av nytt tillstånd på annan plats.

Under denna tid ska den behöriga spelmyndigheten samordna en undersökning rörande de befintliga spelinrättningarnas (särskilda spellokaler och spelautomater i restauranglokaler) sociala inverkan och inverkan på folkhälsan. På grundval av resultatet av denna undersökning ska den behöriga spelmyndigheten föreslå begränsningar i regionen Valencia vad gäller antalet och fördelningen av spellokaler och spelautomater av typ B eller spelautomater med möjlighet till vinst för restauranglokaler och liknande, med beaktande av folkhälso- och befolkningskriterier samt socioekonomiska och geografiska kriterier.

#### *Dekret 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 (Consells dekret 97/2021 av den 16 juli 2021 om brådskande åtgärder för tillämpningen av det valencianska regionstyrets lag 1/2020 av den 11 juni 2020 om reglering av spel och förebyggande av spelberoende i regionen Valencia) (nedan kallat det angripna dekretet), är den författning som klagandena har väckt talan mot i förevarande mål.

I artikel 5, som har rubriken ”Tillstånd för förnyelse av licenser för spelinrättningar som inte uppfyller avståndskravet”, föreskrivs i punkt 1, i korthet, att för att en licens ska förnyas för en sådan spelinrättning som inte uppfyller det avståndskrav som föreskrivs i artikel 45.5 i lag 1/2020, som avses i tilläggsbestämmelse 10 andra stycket i den lagen, ska licenshavaren ansöka om tillstånd för den nya platsen. Enligt punkt 2 i den artikeln får sådana inrättningar tillfälligt finnas kvar på den nuvarande platsen under högst nio månader, under förutsättning att de uppfyller vissa villkor.

I artikel 9.1 i det dekretet föreskrivs följande: ”Tillstånd för installation av spelautomater av typ B eller spelautomater med möjlighet till vinst i restauranglokaler eller liknande lokaler, får bara beviljas när det aktuella driftstillståndet beviljats eller sökts innan lagen trädde i kraft.”

Vidare finns i artikel 18 i det dekretet mycket stränga bestämmelser om vilka kommersiella meddelanden som får finnas utanför spelinrättningar. Det är bland annat förbjudet att visa alla former av reklam utanför sådana lokaler.

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i målet vid den nationella domstolen**

- 1 Klagandena i det nationella målet har väckt talan mot det angripna dekretet, vilket offentliggjordes i den autonoma regionens Valencias officiella tidning den 4 augusti 2021. Deras talan gäller i synnerhet artiklarna 4–6, 9 och 18.

### **Parternas huvudargument**

- 2 Klagandena anser att artikel 45.5 och 45.6 och övergångsbestämmelserna 2 och 10 i lag 1/2020, som dekretet bygger på, åsidosätter artiklarna 49 FEUF och 56 FEUF samt artiklarna 16 och 20 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan). Dessa valencienska bestämmelser gör det omöjligt för inhemska näringsidkare och för näringsidkare från andra medlemsstater att utöva sin etableringsfrihet och att tillhandahålla tjänster i form av inrättande av spelhallar och spelautomater av typ B i den autonoma regionen Valencia, och, följaktligen, att fritt tillhandahålla sina tjänster.
- 3 De menar att en åtgärd som har antagits av en medlemsstat och som begränsar etableringsfriheten kan anses vara berättigad i unionsrättsligt hänseende, men bara under förutsättning att artikel 16 i stadgan iakttas och att åtgärden är lämpad för att uppnå de mål som eftersträvas och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål. Det är uppenbart att de valencienska bestämmelserna åsidosätter dessa kriterier. Det finns redan detaljerade bestämmelser om verksamheten vid spelhallar som uttryckligen förbjuder att minderåriga får tillträde dit och vistas där, med påföljder om dessa bestämmelser inte efterlevs. Den nationella lagstiftaren (den autonoma regionen Valencias parlament) har inte anfört något tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera en så onödig och oproportionerlig begränsning. Klagandena har i detta sammanhang hänvisat till EU-domstolens dom av den 6 mars 2007, Placanica (C-338/04, C-359/04 och C-360/04, EU:C:2007:133), dom av den 30 april 2014, Pfleger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281), och dom av den 11 december 2014, kommissionen/Spanien (C-678/11, EU:C:2014:2434).
- 4 Motparten anser å sin sida att det angripna dekretet är fullt förenligt med unionsrätten och att det klarar det proportionalitetstest (lämpligt, nödvändigt och proportionerligt i egentlig mening) som fastställts såväl i den nationella

lagstiftningen som i EU-domstolens fasta praxis. Motparten hänvisar i detta sammanhang till dom av den 8 september 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519).

- 5 Motparten anser att antagna bestämmelserna om förnyelse av licenser och tillstånd är nödvändiga på grund av att det är av yttersta vikt att minska minderåriga personers exponering för spelerbjudanden när de är på väg till skolan, eftersom de studier och rapporter som motparten har åberopat visar att en sådan exponering leder till att dessa inrättningar betraktas som normala platser för fritidsaktiviteter i grupp. I sin rapport nr 28/20030 av den 11 mars 2021 drar Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (sekretariatet vid rådet för en enhetlig marknad) slutsatsen att ett krav på minst 500 meters avstånd mellan bingohallar och spelhallar och restriktiva åtgärder för spelautomater av typ B eller spelautomater med möjlighet till vinst som installerats i restauranglokaler eller liknande lokaler, utgör lämpliga, nödvändiga och proportionerliga restriktioner.
- 6 Enligt motparten är det förebyggande arbetet med att förhindra spelberoende av yttersta vikt, särskilt när det gäller ungdomar. Det är därför viktigt att som utgångspunkt förbjuda tillträde för minderåriga till sådana inrättningar. Det är emellertid även viktigt att förhindra att minderåriga i alltför stor utsträckning exponeras för den här typen av inrättningar. Om exponeringen minskar på vägen till skolan kan man förhindra att den här typen av inrättningar betraktas som normala platser för fritidsaktiviteter i grupp.
- 7 Vidare har motparten pekat på det som anges i inledningen i lag 1/2020, nämligen att studien ”Ungdomar, hazardspel och vadhållning i ett kvalitativt perspektiv”, vilken publicerades år 2020 av Centro Reina Sofía para la Infancia y la Adolescencia y la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (Drottning Sofias centrum för barn och ungdomar och Stiftelsen för hjälp mot drogmissbruk), visar att en av de största riskfaktorerna för att ungdomar ska utveckla spelmissbruk är att spelandet betraktas som en normal fritidsverksamhet för ungdomar.
- 8 Vad avslutningsvis beträffar åtgärder rörande reklam, menar motparten att rätten till hälsa ska ges företräde framför andra ekonomiska rättigheter som näringsfriheten. Det är uppenbart att deltagande i hasardspel och vadhållning har stor inverkan på hälsan, i synnerhet bland barn, ungdomar och andra utsatta grupper, vilket Tribunal Supremo de España (Spaniens högsta domstol) har slagit fast, i överensstämmelse med den praxis vid EU-domstolen som bland annat följer av domen av den 25 juli 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior och Publivia (C-1/90 y C-176/90, EU:C:1991:327).

### **Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs**

- 9 EU-domstolen har fastställt gränser för medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa målen och verktygen för deras spelpolitik, genom att kräva att de restriktioner som de nationella myndigheterna inför ska uppfylla följande krav:

- a) De ska under alla förhållanden tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.
  - b) De ska vara överensstämmande med och ägnade att säkerställa att de mål som de nationella myndigheterna har angett uppnås.
  - c) De ska vara proportionerliga och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eller de mål som ligger till grund för införandet av restriktionerna.
  - d) De nationella myndigheterna får inte handla godtyckligt och de är i synnerhet underkastade en skyldighet att lämna insyn, med vissa undantag.
- 10 Vad beträffar förbudet mot diskriminering ska det påpekas att förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet är ett unionsvärde och en grundläggande princip i unionsrätten. Det är förklaringen till att domstolen mycket tydligt har slagit fast att eventuella restriktioner som medlemsstaterna inför inte får vara diskriminerande på grund av nationalitet och att de bara anses vara berättigade om de tillämpas på samma sätt på alla aktörer oavsett i vilken medlemsstat de är etablerade. Domstolen har i vissa mål rörande beskattning av spel funnit att den nationella lagstiftningen är oförenlig med unionsrätten. I sin dom av den 13 november 2003, Lindman (C-42/02, EU:C:2003:613) slog domstolen fast att den finländska skattelagstiftning som innebar att vinster från lotterier som anordnats i Finland var skattefria, samtidigt som vinster från lotterier som anordnats i andra stater, närmare bestämt Sverige, var skattepliktiga, var diskriminerande.
- 11 Ännu viktigare är den problematik som aktualiserades i domen av den 9 september 2010, Engelmänn (C-64/08, EU:C:2010:506), i vilken domstolen prövade huruvida den österrikiska lagstiftning som krävde att tillståndshavare som drev kasinon skulle ha den rättsliga formen av aktiebolag och ha sitt säte i Österrike var förenlig med unionsrätten. Domstolen fann att det sistnämnda kravet begränsade etableringsfriheten i den mening som avses i artikel 49 FEUF och att det diskriminerade aktörer som har sitt säte i andra medlemsstater.
- 12 Vad beträffar frågan huruvida restriktionerna är ägnade att säkerställa att de spelpolitiska målen uppnås, omfattar medlemsstaternas möjlighet att fastställa målen för sin nationella spelpolitik även en möjlighet att fastställa de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå de eftersträvade målen. Medlemsstaterna har därför ett visst utrymme för skönsmässig bedömning, men detta utrymme är inte obegränsat. Kravet på lämplighet innebär att de nationella bestämmelser som föreskriver restriktiva åtgärder eller hinder på den inre marknaden ska överensstämma med de eftersträvade målen och att de kan motiveras mot bakgrund av det mål som ligger till grund för restriktionen i fråga. Generellt sett är en nationell lagstiftning endast ägnad att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet, om den på allvar svarar mot önskan att uppnå detta på ett sammanhängande och systematiskt sätt.
- 13 EU-domstolen har slagit fast att det ankommer på de nationella domstolarna att pröva huruvida den nationella lagstiftningen är överensstämmande och

sammanhängande och huruvida åtgärderna är ägnade att säkerställa att de mål av allmänt intresse som föranlett dem uppnås. Denna prövning ska ske med tillämpning av en logik som för det första innebär att de mål som de nationella myndigheterna i den aktuella medlemsstaten eftersträvar beaktas i sin helhet, och för det andra att de restriktioner som den nationella lagstiftningen föreskriver prövas var och en för sig, för att avgöra huruvida de är ägnade att säkerställa att de åberopade målen uppnås.

- 14 Domstolen brukar vanligtvis komma fram till att de åtgärder som de nationella myndigheterna har vidtagit är överensstämmande. Den har emellertid i vissa fall öppet ifrågasatt huruvida de införda restriktionerna är sammanhängande, exempelvis i dom av den 6 november 2003, Gambelli m.fl. (C-243/01, EU:C:2003:597), i vilken den slog fast att ”i den mån myndigheterna i en medlemsstat lockar och uppmuntrar konsumenter att delta i lotterier, hasardspel eller vadhållning i syfte att stärka statskassan, kan myndigheterna i denna medlemsstat inte åberopa att hänsyn till den allmänna samhällsordningen gör det nödvändigt att begränsa spelmöjligheterna för att motivera de åtgärder som domstolen i det nationella målet har att ta ställning till”. Den fann även att det beslut som de italienska myndigheterna hade fattat att automatiskt, utan anbuds förfarande, förnya de koncessioner som krävdes för att organisera och bedriva vadhållning avseende hästkapploppningar, inte överensstämde med målet att förhindra bedrägerier.
- 15 I sin dom av den 8 september 2010, Stoß m.fl. (C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07, EU:C:2010:504) ifrågasatte domstolen om de statliga monopol för sportvadhållning som delstaterna Hessen och Baden-Württemberg hade instiftat var förenliga med målet att motverka att allmänheten lockas till överdrivna spelutgifter och att bekämpa spelberoende. EU-domstolen instämde med de hänskjutande domstolarnas resonemang, vilka hade ifrågasatt om detta monopol var förenligt med målen för den lagstiftning som låg till grund för det.
- 16 En utmärkt illustration utgör resonemanget i dom av den 3 juni 2010, Ladbrokes Betting & Gaming och Ladbrokes International (C-258/08, EU:C:2010:308), i vilken domstolen prövade huruvida den lagstiftning som föreskrev en ensamrätt för en enda aktör att anordna och göra reklam för hasardspel var förenlig med unionsrätten. I det målet hyste Nederländernas högsta domstol vissa tvivel om huruvida en lagstiftning som, trots att den syftade till att skydda konsumenterna och att begränsa beroendet av hasardspel och bekämpa bedrägeri, medgav att innehavarna av exklusiva tillstånd erbjöd nya spel och gjorde reklam för dem, var sammanhängande och systematisk. EU-domstolen fann att den omständigheten att det finns två samtidiga syften (att skydda konsumenter och att förebygga bedrägeri och kriminalitet på hasardspelsområdet) kräver att det görs en korrekt intresseavvägning mellan dem. Såsom den tidigare hade slagit fast i sin dom av den 6 mars 2007, Placanica (C-338/04, C-359/04 och C-360/04, EU:C:2007:133), är en kontrollerad expansiv politik som i själva verket syftar till att styra spelverksamheten så att den sker i lagliga kretsar i överensstämmelse med målet att förebygga bedrägeri och kriminalitet.

- 17 De lagliga aktörerna måste därför utgöra ett trovärdigt, men samtidigt attraktivt, alternativ till dold spelverksamhet och de måste kunna tillhandahålla ett omfattande spelsortiment och få göra reklam i viss omfattning och använda ny distributionsteknik. Denna kontrollerade expansiva hasardspelspolitik är emellertid knappast förenlig med målet att skydda konsumenterna mot spelmissbruk, vilket innebär att den politiken endast kan anses vara förenlig om den olagliga verksamheten är omfattande och om de åtgärder som vidtas syftar till att styra konsumenternas spelverksamhet så att den sker i lagliga kretsar och inte till att öka intäkterna från lagliga hasardspel, vilket bara utgör en positiv bieffekt.
- 18 Vad beträffar proportionaliteten är den tillämplig på innehållet i och gränserna för de grundläggande rättigheterna. Denna dimension som gräns för statliga ingripanden innebär att proportionalitetsprincipen består av följande delar:
- Lämpligheten, som innebär att de åtgärder som staten vidtar ska vara ägnade att uppnå det eftersträvade målet.
  - Nödvändigheten, som innebär att det inte får finnas andra åtgärder som är mindre ingripande för att uppnå det eftersträvade målet och att det minst ingripande alternativet ska användas om det finns flera olika att välja på.
  - Proportionaliteten i egentlig mening, som innebär att de fördelar som åtgärden medför för allmänintresset under alla förhållanden ska vara större än de negativa konsekvenser den medför för andra rättigheter.
- 19 EU-domstolen har i sin praxis rörande hasardspel betonat att frågan huruvida de bestämmelser som en medlemsstat har antagit är nödvändiga och proportionerliga endast ska bedömas med hänsyn till de ändamål som de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten eftersträvar och den skyddsnivå som de avser att säkerställa. Det innebär att domstolen anser att proportionalitetskriteriet inte kräver att en inskränkande bestämmelse överensstämmer med en uppfattning som delas av samtliga medlemsstater, vad avser det sätt på vilket det aktuella legitima intresset ska skyddas.
- 20 Det är därför synnerligen komplicerat att dra allmänna slutsatser med avseende på proportionaliteten hos enskilda restriktioner som medlemsstaterna har infört, eftersom det här är nödvändigt att se till varje enskilt fall, och domstolen har erinrat om att det är domstolarna i den berörda medlemsstaten som ska bedöma proportionaliteten.
- 21 Till att börja med valde EU-domstolen att inte göra någon ingående bedömning av proportionaliteten hos enskilda åtgärder och den avstod från att avge uttryckliga omdömen rörande detta. I sin dom av den 24 mars 1994, *Schindler* (C-275/92, EU:C:1994:119) ansåg domstolen inte att det lotterimonopol som hade föreskrivits i den brittiska lagstiftningen var oproportionerligt. I och med domen i målet *Gambelli*, och framför allt domen i målet *Placancia*, började domstolen emellertid att göra en mer ingående och systematisk bedömning av denna fråga och den har i vissa fall ifrågasatt proportionaliteten hos vissa bestämmelser som

medlemsstaterna har antagit. I domen i målet Placancia ansåg domstolen att kravet på ett polistillstånd fullt ut stod i proportion till det eftersträvade målet (att förhindra att aktörerna blir inblandade i bedräglig eller brottslig verksamhet). I såväl domen i målet Placancia som domen i målet Gambelli kom den emellertid fram till att förbudet för kapitalassociationer noterade på reglerade marknader i andra medlemsstater att inneha koncession för sportvadhållning var oproportionerligt, eftersom den åtgärden gick utöver vad som var nödvändigt för att uppnå målsättningen att förhindra att spelaktörerna blir inblandade i bedräglig eller brottslig verksamhet. Domstolen påpekade särskilt att det fanns andra medel som var mindre ingripande.

- 22 Denna ökade beslutsamhet från EU-domstolens sida när det gäller att bedöma proportionaliteten hos de restriktioner som införts genom de nationella bestämmelserna om hasardspel, har gjort att den i senare domar har ifrågasatt huruvida detta villkor är uppfyllt. I sin dom av den 13 september 2007, kommissionen/Italien (C-260/04, EU:C:2007:508) fann domstolen att de italienska myndigheternas förnyelse av koncessioner för vadhållning på hästar utan någon inbjudan till anbudsgivning var oproportionerlig.
- 23 Detta mer djupgående och heltäckande tillvägagångssätt har inte hindrat domstolen från att slå fast att andra restriktioner som de nationella myndigheterna har infört på detta område har varit proportionerliga. Här kan till exempel nämnas det stöd som det nederländska systemet med exklusiva tillstånd för att anordna vadslagningar på sportområdet fick i domen av den 3 juni 2010, Sporting Exchange (C-203/08, EU:C:2010:307), i vilken domstolen framhöll att beslutet att bevilja en enda aktör tillstånd inte bara förenklar kontrollen, utan även förhindrar en ökad konkurrens som kan leda till ett förstärkt spelberoende.
- 24 Avslutningsvis är det i det här sammanhanget intressant att nämna de riktlinjer och anvisningar som riktas till de nationella myndigheterna i domen Stoß, beträffande det monopol för vadslagningar på sportområdet som flera tyska delstater har instiftat. Domstolen påpekade där för det första att instiftandet av ett monopol inte kräver att delstatens myndigheter visar att de innan monopolet i fråga instiftades hade utrett frågan om åtgärdens proportionalitet. Den slog vidare fast att ett system med tillstånd för en enda aktör (monopol eller ensamrätter) gör det lättare att kontrollera utbudet av hasardspel och att försäkra sig om effektiviteten än system där privata aktörer bedriver verksamhet i konkurrens. Trots fördelarna med denna regleringsmodell erinrar domstolen om att instiftandet av ett monopol är en synnerligen ingripande åtgärd, som endast kan vara motiverad om monopolet införs för att säkerställa ett särskilt starkt konsumentskydd. Följaktligen betonar domstolen att denna åtgärd måste åtföljas av ett regelverk som garanterar att monopolinnehavaren kan sträva mot det målet genom ett utbud som är kvantitativt begränsat och kvalitativt utformat i förhållande till nämnda mål och som strikt kontrolleras av behöriga myndigheter.
- 25 Vad beträffar spansk nationell rättspraxis bör Tribunal Supremos (Högsta domstolen) dom 14018/2019 av den 22 oktober 2019 framhållas. Tribunal

Supremo slog där fast att det tidigare valencienska regelverket för spelinrättningar, vilket föreskrev ett avstånd på minst 800 meter mellan olika inrättningar, var rättsstridigt. Tribunal Supremo fann i korthet att den bestämmelsen inte var tillräckligt motiverad och att den var oproportionerlig.

- 26 För att i förevarande mål kunna bedöma huruvida det angripna dekretet är förenligt med unionsrätten, behöver följande faktorer beaktas: a) Proportionalitetsprincipen, med avseende på åtgärdernas lämplighet, samstämmighet och nödvändighet och deras icke-diskriminerande karaktär. b) Principerna om näringsfrihet, etableringsfrihet och tillträde till marknaden samt friheten att utöva verksamhet. c) Principen om en enhetlig marknad och om likabehandling oavsett om den ekonomiska aktören är offentlig eller privat, samt förbudet mot alla slags fördelar som snedvrider konkurrensen och gynnar den offentliga sektorn. d) I anslutning till förbudet mot diskriminering, förbudet mot fördelar som snedvrider konkurrensen eller som innebär dolda former av statligt monopol.
- 27 Vad beträffar kraven på proportionalitet, samstämmighet, lämplighet och nödvändighet med avseende på bestämmelserna om att införa ett system med minst 500 meters avstånd mellan olika spelinrättningar och minst 850 meters avstånd mellan spelinrättningar och skolor, kan dessa bestämmelser vara oförenliga med de kraven när det i lagstiftningen redan föreskrivs andra åtgärder som är mindre ingripande men som kan anses vara lika lämpliga och effektiva för att skydda konsumenterna och i synnerhet minderåriga, exempelvis följande: a) Förbud mott tillträde och deltagande för minderåriga och vissa andra kategorier. b) Förbud mot reklam, marknadsföring och sponsring eller annan säljfrämjande verksamhet, inklusive via sociala medier på internet, fast reklam på allmänna vägar och transportmedel, skyltning eller bilder i alla typer av medier.
- 28 Det förefaller inte vara nödvändigt att lägga till de åtgärder som finns i det angripna dekretet, utöver de befintliga inskränkande åtgärder som nämns i föregående punkt, när de sistnämnda åtgärderna anses vara lämpliga för att uppnå de mål som eftersträvas med bestämmelsen, är mindre ingripande i och i högre grad iakttar de principer om näringsfrihet, etableringsfrihet och frihet att utöva verksamhet som avsikten är att skydda med hjälp av de unionsrättsliga bestämmelserna (artiklarna 26 FEUF, 49 FEUF och 56 FEUF) och som fungerar som användbara verktyg för att uppnå samma mål utan att inskränka rättigheter.
- 29 Detta förefaller även gälla kravet på 850 meters avstånd mellan spelinrättningar och skolor för sådana inrättningar som redan etablerats utan att uppfylla detta krav, när de ansöker om förnyelse av sin licens eller sitt tillstånd efter ikraftträdandet av lag 1/2020, på grund av att detta avståndskrav gäller retroaktivt.
- 30 Detsamma gäller uppehållet i fem år, från och med ikraftträdandet av den ovannämnda lagen, med att bevilja nya licenser för spelinrättningar och nya tillstånd för att driva spelautomater av typ B, eftersom ett så långt uppehåll

innebär ett slags avlägsnande av en rättighet som utgörs av ett utövande av en laglig verksamhet.

- 31 Eftersom dessa åtgärder är så skadliga och kraftfulla, kan de medföra ett avskaffande av verkliga rättigheter, som friheten till att få tillträde till marknaden och friheten att etablera företag och affärsrörelser, och de strider dessutom mot de ovannämnda bestämmelserna i FEUF.
- 32 Vad avslutningsvis beträffar frågan om likabehandling och de införda restriktionernas samstämmighet, slog EU-domstolen i målet Gambelli fast att ”i den mån myndigheterna i en medlemsstat lockar och uppmuntrar konsumenter att delta i lotterier, hasardspel eller vadhållning i syfte att stärka statskassan, kan myndigheterna i denna medlemsstat inte åberopa att hänsyn till allmän ordning gör det nödvändigt att begränsa spelmöjligheterna, för att motivera de åtgärder som domstolen i det nationella målet har att ta ställning till”.
- 33 Det kan tolkas så att dessa riktlinjer, vilka innebär ett förbud mot alla typer av diskriminering, inte säkerställs i förevarande mål, eftersom det bara föreskrivs avståndskrav för privatägda spelinrättningar och inte för dem som bedrivs i offentlig regi (statliga lotterier, tips och vadslagningar på sportområdet, ONCE ...), vilka inte heller omfattas av de begränsningar när det gäller reklam och tillträdeskontroll som de förstnämnda omfattas av. Det förefaller som att den här typen av restriktioner, som enbart gäller för privatägda spelinrättningar, medför en snedvridning av konkurrensen och en utveckling i riktning mot ett statligt spelmonopol.