Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (όγδοο τμήμα)

της 16ης Οκτωβρίου 2025*

«Προδικαστική παραπομπή – Ελευθερία εγκατάστασης – Άρθρο 49 ΣΛΕΕ – Περιορισμοί – Τυχερά παίγνια – Περιφερειακή ρύθμιση – Ελάχιστη απόσταση μεταξύ διαφορετικών καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων καθώς και μεταξύ ορισμένων καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων και εκπαιδευτικών ιδρυμάτων – Χρονικός περιορισμός ως προς την εκμετάλλευση παιγνιομηχανημάτων γεννήτριας τυχαίων αριθμών και άλλων ψυχαγωγικών συσκευών με έπαθλο – Αναστολή χορήγησης νέων αδειών λειτουργίας ή εκμετάλλευσης – Δικαιολόγηση – Αναλογικότητα»

Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-718/23 έως C-721/23 και C-60/24,

με αντικείμενο πέντε αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (ανώτερο δικαστήριο της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθιας, Ισπανία) με αποφάσεις της 18ης Σεπτεμβρίου 2023 (C-721/23), της 26ης Σεπτεμβρίου 2023 (C-718/23 έως C-720/23) και της 24ης Ιανουαρίου 2024 (C-60/24), οι οποίες περιήλθαν στο Δικαστήριο αντιστοίχως στις 23 Νοεμβρίου 2023 (C-718/23 έως C-721/23) και στις 26 Ιανουαρίου 2024 (C-60/24), στο πλαίσιο των δικών

Asociación de Empresarios de Salones de Juego y Recreativos de la Comunidad Valenciana (Anesar-CV) (C-718/23),

Salones Comatel SL,

Inversiones Comatel SL,

Recreativos del Este SL,

Asociación SOS Hostelería,

Unión de Trabajadores de Salones de Juego (Utsaju),

Asociación Valenciana de Operadores de Máquinas Recreativas (Asvomar) (C-719/23),

Asociación Española de Fabricantes de Máquinas Recreativas y de Juego (Asesfam),

Asociación de Empresarios de Máquinas Recreativas de la Comunidad Valenciana (Andemar CV),

* Γλώσσα διαδικασίας: η ισπανική.

Asociación Provincial de Empresas Comercializadoras de Máquinas Recreativas y de Azar de Alicante (Apromar-Alicante),

Federación Empresarial de Hostelería de Valencia (C-720/23),

Apuestas Deportivas Valencianas S.A.,

Codere Apuestas Valencia S.A.,

Luckia Retail S.A.,

Mediterránea de Apuestas S.A.,

Orenes Apuestas CV S.A.,

Sportium Apuestas Levante S.A. (C-721/23),

Recreativos Giner Moltó SL,

Valazar 2014 SL,

Valazar 2000 SL (C-60/24)

κατά

Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic de la Generalitat Valenciana

παρισταμένου του:

Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (όγδοο τμήμα),

συγκείμενο από τους O. Spineanu-Matei, πρόεδρο τμήματος, S. Rodin (εισηγητή) και N. Piçarra, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: A. Ράντος

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

– η Asociación de Empresarios de Salones de Juego y Recreativos de la Comunidad Valenciana (Anesar-CV), εκπροσωπούμενη από τον J. Botella Carretero και τον N. González-Deleito Domínguez, abogados,

– η Salones Comatel SL κ.λπ., εκπροσωπούμενοι από τον S. Moreno Molinero, abogado,

– η Asociación Española de Fabricantes de Máquinas Recreativas y de Juego (Asesfam) κ.λπ., εκπροσωπούμενοι από τον J. Botella Carretero και τον N. González-Deleito Domínguez, abogados,

– η Apuestas Deportivas Valencianas S.A. κ.λπ., εκπροσωπούμενοι από τον J. Botella Carretero και τον N. González-Deleito Domínguez, abogados,

– το Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic de la Generalitat Valenciana, εκπροσωπούμενο από την C. B. Díaz Lafuente και την I. Sánchez Lázaro, letradas,

– ο Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), εκπροσωπούμενος από την I. Enríquez Matas και τον A. Loya del Río, abogados, καθώς και από την M. Martínez Gómez, procuradora,

– η Ισπανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την A. Gavela Llopis,

– η Βελγική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την L. Van den Broeck και τη C. Jacob, επικουρούμενες από τον P. Vlaemminck και τον R. Verbeke, advocaaten,

– η Τσεχική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον M. Smolek, την T. Suchá και τον J. Vláčil,

– η Γερμανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον J. Möller και τον P.-L. Krüger,

– η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την G. Palmieri, επικουρούμενη από τον F. Meloncelli, avvocato dello Stato,

– η Πορτογαλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την P. Barros da Costa, την L. Medeiros και την A. Silva Coelho,

– η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκρποσωπούμενη από την R. Álvarez Vinagre, τον M. Mataija και τον J. Szczodrowski,

κατόπιν της αποφάσεως που έλαβε, αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Οι αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως αφορούν την ερμηνεία των άρθρων 26, 49 και 56 ΣΛΕΕ, καθώς και την ερμηνεία των αρχών της ενότητας της αγοράς, της ίσης μεταχείρισης, της ομοιόμορφης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων.

2 Οι αιτήσεις αυτές υποβλήθηκαν στο πλαίσιο προσφυγών που άσκησαν πλείονες επιχειρήσεις οι οποίες εκμεταλλεύονται αίθουσες παιγνίων καλούμενες ως τύπου arcade και «φρουτάκια» –ήτοι η Asociación de Empresarios de Salones de Juego y Recreativos de la Comunidad Valenciana (Anesar-CV) (C-718/23), η Salones Comatel SL, η Inversiones Comatel SL, η Recreativos del Este SL, η Asociación SOS Hostelería, η Unión de Trabajadores de Salones de Juego (Utsaju) και η Asociación Valenciana de Operadores de Máquinas Recreativas (Asvomar) (C-719/23), η Asociación Española de Fabricantes de Máquinas Recreativas y de Juego (Asesfam), η Asociación

de Empresarios de Máquinas Recreativas de la Comunidad Valenciana (Andemar-CV), η Asociación Provincial de Empresas Comercializadoras de Máquinas Recreativas y de Azar de Alicante (Apromar-Alicante) και η Federación Empresarial de Hostelería de Valencia (C-720/23), η Apuestas Deportivas Valencianas S.A., η Codere Apuestas Valencia S.A., η Luckia Retail S.A., η Mediterránea de Apuestas S.A., η Orenes Apuestas CV S.A. και η Sportium Apuestas Levante S.A. (C-721/23), καθώς και η Recreativos Giner Moltó SL, η Valazar 2014 SL και η Valazar 2000 SL (C-60/24)– κατά του Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic de la Generalitat Valenciana (συμβουλίου οικονομικών και οικονομικού μοντέλου της κυβέρνησης της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθιας, Ισπανία), παρισταμένου του Organización Nacional de Ciegos Españoles (εθνικού οργανισμού τυφλών, Ισπανία, στο εξής: ONCE), με αίτημα την ακύρωση διαφόρων διατάξεων της περιφερειακής νομοθεσίας για τα παίγνια και την πρόληψη της εξάρτησης.

Το νομικό πλαίσιο

Το ισπανικό δίκαιο

Ο νόμος 1/2020

3 Το άρθρο 8 του Ley 1/2020 de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana (νόμου 1/2020 της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθιας, για τη ρύθμιση της διεξαγωγής παιγνίων και την πρόληψη της εξάρτησης από παίγνια στην αυτόνομη κοινότητα της Βαλένθιας), της 11ης Ιουνίου 2020 (BOE, αριθ. 253 της 23ης Σεπτεμβρίου 2020, σ. 79980, στο εξής: νόμος 1/2020), το οποίο φέρει τον τίτλο «Περιορισμός της διαφήμισης, της προώθησης, της χορηγίας και της πληροφόρησης για εμπορικό σκοπό», ορίζει τα εξής:

«1. Στον τομέα των παιγνίων εντός των ορίων της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθιας, οι επιχειρήσεις εκμετάλλευσης παιγνίων που έχουν λάβει άδεια από την κυβέρνηση της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθιας υπόκεινται σε περιορισμούς όσον αφορά τη διαφήμιση, την προώθηση και τη χορηγία οποιουδήποτε είδους καθώς και όσον αφορά την εμπορική επικοινωνία υπό οποιαδήποτε μορφή, περιλαμβανομένης της επικοινωνίας μέσω τηλεματικής στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, σχετικά με τις δραστηριότητες διεξαγωγής παιγνίων και τα καταστήματα στα οποία αυτή λαμβάνει χώρα.

2. Απαγορεύονται εντός των ορίων της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθιας η διαφήμιση και η προώθηση των παιγνίων εκτός των καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων καθώς και η στατική διαφήμιση των παιγνίων στο δημόσιο οδικό δίκτυο ή στα μεταφορικά μέσα.

3. Η δωρεάν ή διαφημιστική διανομή προϊόντων, αγαθών, υπηρεσιών ή οποιαδήποτε άλλη ενέργεια που έχει ως άμεσο ή έμμεσο σκοπό ή αποτέλεσμα, κύριο ή παρεπόμενο, την προώθηση της δραστηριότητας συμμετοχής σε παίγνιο περιορίζεται κανονιστικώς εντός του πεδίου εφαρμογής που καθορίζεται στην παράγραφο 1 του παρόντος άρθρου.

4. Η δωρεάν ή χαμηλότερη της αγοραίας τιμής προμήθεια μαρκών, καρτών, χαρτονομισμάτων ή άλλων αντικειμένων ανταλλάξιμων έναντι μετρητών, τα οποία επιτρέπουν τη συμμετοχή σε παίγνιο υπόκειται επίσης σε κανονιστικούς περιορισμούς.

5. Στα καταστήματα όπου διεξάγονται παίγνια, πρέπει να τίθενται υποχρεωτικά στη διάθεση των καταναλωτών και των χρηστών, σε εμφανές και ευχερώς προσβάσιμο σημείο, ενημερωτικά φυλλάδια με τις πληροφορίες και τα στοιχεία των φορέων για τη θεραπεία και την απεξάρτηση ατόμων που πάσχουν από εθισμό στα παίγνια. Το υπουργείο της κυβέρνησης της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθιας που είναι αρμόδιο για την πρόληψη και τη θεραπεία των εξαρτήσεων καθορίζει τη μορφή και το περιεχόμενο των εν λόγω ενημερωτικών φυλλαδίων.

6. Τα δημόσια μέσα ενημέρωσης των οποίων η γεωγραφική περιοχή μετάδοσης περιορίζεται στο σύνολο ή σε τμήμα της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθιας απέχουν από τη μετάδοση διαφημίσεων για τη συμμετοχή σε παίγνια, είτε πρόκειται για συμμετοχή με φυσική παρουσία είτε διαδικτυακά. Η απαγόρευση αυτή ισχύει επίσης όσον αφορά τις υπηρεσίες της κοινωνίας της πληροφορίας καθώς και τη μετάδοση προγραμμάτων και εικόνων όπου οι παρουσιαστές, οι συνεργάτες ή οι προσκεκλημένοι εμφανίζονται να συμμετέχουν σε παίγνιο ή όπου αναφέρονται ή απεικονίζονται, άμεσα ή έμμεσα, καταστήματα, αίθουσες ή χώροι διεξαγωγής παιγνίων, εκτός εάν τα εν λόγω προγράμματα ή οι εν λόγω εικόνες έχουν ως σκοπό την πρόληψη ή την ευαισθητοποίηση σχετικά με τον παθολογικό τζόγο ή τον εθισμό στα παίγνια. Το αρμόδιο για τα παίγνια υπουργείο της κυβέρνησης της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθιας μπορεί να επιτρέψει εξαιρέσεις από τον συγκεκριμένο περιορισμό στην περίπτωση παιγνίων του δημόσιου τομέα ή του Κράτους.

7. Θεσπίζονται γραμμές στήριξης, επιδοτήσεις ή φορολογικά κίνητρα για αθλητικές οργανώσεις, ενώσεις ή μέσα ενημέρωσης (ιδίως διαδικτυακά) που διεξάγουν εκστρατείες σχετικά με την πρόληψη και την καταπολέμηση του εθισμού στα παίγνια.»

4 Το άρθρο 45, παράγραφος 3, στοιχεία b, c και e, του νόμου αυτού αφορά, αντιστοίχως, τις αίθουσες μπίνγκο, τις αίθουσες παιγνίων και τα καταστήματα στοιχηματισμού.

5 Το άρθρο 45, παράγραφοι 5 και 6, του εν λόγω νόμου προβλέπει τα εξής:

«5. Τα καταστήματα που εμπίπτουν στις κατηγορίες της παραγράφου 3, στοιχεία c και e, του παρόντος άρθρου οφείλουν να τηρούν ελάχιστη απόσταση 850 μέτρων από εκπαιδευτικό ίδρυμα παροχής δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, βασικής επαγγελματικής κατάρτισης και επαγγελματικής καλλιτεχνικής εκπαίδευσης, το οποίο έχει λάβει την έγκριση του αρμόδιου στον τομέα της εκπαίδευσης υπουργείου της κυβέρνησης της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθιας. Ο εν λόγω περιορισμός τήρησης ελάχιστης απόστασης δεν έχει εφαρμογή στα καταστήματα διεξαγωγής παιγνίων εκτός των οικιστικών περιοχών.

6. Τα καταστήματα που εμπίπτουν στις κατηγορίες της παραγράφου 3, στοιχεία b, c και e, του παρόντος άρθρου οφείλουν να τηρούν ελάχιστη απόσταση 500 μέτρων από άλλο κατάστημα που εμπίπτει σε μια από τις ίδιες αυτές κατηγορίες.»

6 Η δεύτερη μεταβατική διάταξη του ίδιου νόμου, όπως ίσχυε κατά τον χρόνο υποβολής των αιτήσεων προδικαστικής αποφάσεως στο Δικαστήριο, όριζε τα ακόλουθα:

«Οι άδειες που χορηγήθηκαν πριν από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου εξακολουθούν να ισχύουν για το χρονικό διάστημα για το οποίο έχουν χορηγηθεί. Η ενδεχόμενη ανανέωση ή παράταση της ισχύος των αδειών αυτών μετά την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου υπόκειται στην τήρηση των απαιτήσεων που θεσπίζει ο παρών νόμος και οι συναφείς εκτελεστικές

ρυθμίσεις, εξαιρουμένης της απαίτησης τήρησης ελάχιστης απόστασης μεταξύ των καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων που προβλέπεται στο άρθρο 45, παράγραφος 6, του παρόντος νόμου.»

7 Η δέκατη μεταβατική διάταξη του νόμου 1/2020, όπως ίσχυε κατά τον χρόνο υποβολής των αιτήσεων προδικαστικής αποφάσεως στο Δικαστήριο, είχε ως εξής:

«Η χορήγηση νέων αδειών λειτουργίας καταστήματος διεξαγωγής παιγνίων καθώς και η χορήγηση νέων αδειών εκμετάλλευσης παιγνιομηχανημάτων κατηγορίας Β ή ψυχαγωγικών μηχανημάτων με έπαθλο, τα οποία προορίζονται να τοποθετηθούν στο εσωτερικό καταστημάτων του τομέα της φιλοξενίας και της μαζικής εστίασης ή σε καταστήματα εξομοιούμενα προς αυτά, αναστέλλονται για μέγιστη περίοδο 5 ετών από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου.

Αν η τρέχουσα τοποθεσία ενός καταστήματος διεξαγωγής παιγνίων δεν πληροί την προβλεπόμενη στο άρθρο 45, παράγραφος 5, του παρόντος νόμου απαίτηση τήρησης ελάχιστης απόστασης κατά το στάδιο εξέτασης της αίτησης για ανανέωση της άδειας, η κατά την προηγούμενη παράγραφο αναστολή δεν έχει εφαρμογή όσον αφορά τη χορήγηση νέας άδειας λειτουργίας για άλλη τοποθεσία.

Κατά την περίοδο αυτή, το αρμόδιο στον τομέα των παιγνίων υπουργείο της κυβέρνησης της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθιας συντονίζει μελέτη σχετικά με τον κοινωνικό αντίκτυπο και τις επιπτώσεις στη δημόσια υγεία των υφιστάμενων καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων (ήτοι των ειδικών καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων καθώς και των παιγνιομηχανημάτων σε χώρους του τομέα της φιλοξενίας και της μαζικής εστίασης). Βάσει των αποτελεσμάτων της εν λόγω μελέτης, το αρμόδιο στον τομέα των παιγνίων υπουργείο της κυβέρνησης της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθιας προτείνει περιορισμούς εφαρμοζόμενους εντός των ορίων της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθιας όσον αφορά τον επιτρεπόμενο αριθμό και την κατανομή των καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων και των παιγνιομηχανημάτων κατηγορίας Β ή των ψυχαγωγικών μηχανημάτων με έπαθλο που προορίζονται να τοποθετηθούν σε καταστήματα του τομέα της φιλοξενίας και της μαζικής εστίασης ή σε καταστήματα εξομοιούμενα προς αυτά, λαμβάνοντας υπόψη δημογραφικά, κοινωνικοοικονομικά και εδαφικά κριτήρια καθώς και κριτήρια σχετικά με τη δημόσια υγεία.»

Το διάταγμα 97/2021

8 Το άρθρο 4 του Decreto 97/2021 del Consell, de medidas urgentes para la aplicación de la Ley 1/2020, de 11 de junio de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana (διατάγματος 97/2021 της κυβέρνησης της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθιας, σχετικά με επείγοντα μέτρα προς εφαρμογή του νόμου 1/2020, της 11ης Ιουνίου 2020, της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθιας, για τη ρύθμιση της διεξαγωγής παιγνίων και την πρόληψη της εξάρτησης από παίγνια στην αυτόνομη κοινότητα της Βαλένθιας), της 16ης Ιουλίου 2021 (*Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, αριθ. 9143, της 4ης Αυγούστου 2021, στο εξής: διάταγμα 97/2021), με τίτλο «Αίτηση για χορήγηση άδειας λειτουργίας νέου καταστήματος διεξαγωγής παιγνίων και νέου καταστήματος στοιχηματισμού», ορίζει τα εξής:

«Κατά το διάστημα εφαρμογής του πρώτου εδαφίου της δέκατης μεταβατικής διάταξης του νόμου 1/2020, οποιαδήποτε αίτηση χορήγησης νέας άδειας λειτουργίας για νέο κατάστημα διεξαγωγής παιγνίων απορρίπτεται ως προδήλως αβάσιμη σύμφωνα με τη βασική ρύθμιση του [Ley 39/2015 del

procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (νόμου 39/2015 για την κοινή διοικητική διαδικασία των δημόσιων αρχών), της 1ης Οκτωβρίου 2015]».

9 Το άρθρο 5 του διατάγματος αυτού, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αίτηση για ανανέωση άδειας καταστήματος διεξαγωγής παιγνίων το οποίο δεν πληροί την απαίτηση της τήρησης ελάχιστης απόστασης», προβλέπει τα ακόλουθα:

«1. Για την ανανέωση άδειας καταστήματος διεξαγωγής παιγνίων το οποίο δεν πληροί την απαίτηση τήρησης ελάχιστης απόστασης του άρθρου 45, παράγραφος 5, του νόμου 1/2020 που μνημονεύεται στο δεύτερο εδάφιο της δέκατης μεταβατικής διάταξης του ίδιου νόμου, ο κάτοχος της άδειας υποβάλλει στην περιφερειακή διεύθυνση του αρμόδιου για τα παίγνια στην οικεία επαρχία υπουργείου της κυβέρνησης της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθιας τα σχετικά έγγραφα για την εξέταση χορήγησης άδειας για τη νέα τοποθεσία.

2. Το κατά την προηγούμενη παράγραφο κατάστημα διεξαγωγής παιγνίων του οποίου η άδεια λήγει μεταξύ της ημερομηνίας έναρξης ισχύος του νέου νόμου για τη ρύθμιση της διεξαγωγής παιγνίων και της 31ης Οκτωβρίου 2021 μπορεί να παραμείνει προσωρινώς σε λειτουργία και να συνεχίσει να ασκεί δραστηριότητα στην τρέχουσα τοποθεσία του. Προς τούτο, υποβάλλει, πριν παρέλθει το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, υπεύθυνη δήλωση στην οποία δηλώνει ότι τελεί υπό το εν λόγω προσωρινό καθεστώς, καθώς και την πρόθεσή του να διατηρήσει τη δραστηριότητά του στη μελλοντική τοποθεσία και να παύσει τη δραστηριότητα διεξαγωγής παιγνίων στην προηγούμενη τοποθεσία, η δε τελευταία αυτή δραστηριότητα δεν μπορεί να διαρκέσει περισσότερο από εννέα μήνες από την ημερομηνία υποβολής της δήλωσης. Εντός μηνός από την ανανέωση της άδειας αλλά επουδενί πέραν του διαστήματος των εννέα μηνών, η επιχείρηση παύει οριστικά τη λειτουργία της στον προηγούμενο χώρο και ενημερώνει τη γενική υποδιεύθυνση παιγνίων, η οποία προβαίνει στη διαγραφή του χώρου από το αντίστοιχο μητρώο. Σε περίπτωση που δεν παύσει οριστικά η λειτουργία της επιχείρησης στον προηγούμενο χώρο εθελουσίως, το κατάστημα σφραγίζεται υπό την επιφύλαξη της επιβολή τυχόν εφαρμοστέων κυρώσεων.»

10 Το άρθρο 6 του εν λόγω διατάγματος, το οποίο φέρει τον τίτλο «Διαδικασία για ανανέωση της άδειας λειτουργίας αίθουσας παιγνίων που δεν πληροί την απαίτηση της τήρησης ελάχιστης απόστασης», ορίζει στην παράγραφο 11 τα ακόλουθα:

«Μετά τη χορήγηση άδειας εκμετάλλευσης, η σύσταση νέας μονάδας διδασκαλίας που έχει λάβει τη σχετική έγκριση, κατά την έννοια του άρθρου 45, παράγραφος 5, του νόμου 1/2020, δεν συνεπάγεται την εκ των υστέρων παύση της λειτουργίας των οικείων αιθουσών παιγνίων λόγω της εφαρμογής του χωροταξικού περιορισμού. Απεναντίας, η ανανέωση μιας τέτοιας άδειας υπόκειται στην τήρηση των διατάξεων του εν λόγω νόμου.»

11 Το άρθρο 9 του ίδιου διατάγματος, το οποίο φέρει τον τίτλο «Διαδικασία χορήγησης άδειας για εγκατάσταση και αντικατάσταση παιγνιομηχανημάτων», προβλέπει στην παράγραφο 1 τα ακόλουθα:

«Η εγκατάσταση παιγνιομηχανημάτων κατηγορίας Β ή ψυχαγωγικών μηχανημάτων με έπαθλο στο εσωτερικό καταστημάτων του τομέα της φιλοξενίας και της μαζικής εστίασης ή σε καταστήματα εξομοιούμενα προς αυτά είναι επιτρεπτή μόνον αν η οικεία άδεια εκμετάλλευσης είχε ληφθεί ή ζητηθεί πριν από την έναρξη ισχύος του νόμου.»

12 Κατά το άρθρο 18 του διατάγματος 97/2021, με τίτλο «Εμπορική πληροφόρηση εκτός των καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων:

«1. Απαγορεύεται πλήρως οποιαδήποτε διαφήμιση επί των προσόψεων, των παραθύρων, των προθηκών και των θυρών των καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων.

2. Επί της προσόψεως, των παραθύρων, των θυρών και των προθηκών καταστήματος διεξαγωγής παιγνίων εμφανίζονται οι ακόλουθες εμπορικές πληροφορίες σχετικά με το συγκεκριμένο κατάστημα:

a) η κατηγορία του καταστήματος διεξαγωγής παιγνίων κατά το άρθρο 45, παράγραφος 3, του νόμου 1/2020,

b) η εμπορική επωνυμία ή η εταιρική επωνυμία του καταστήματος, υπό τον όρο ότι δεν εξυμνούν τα παίγνια, δεν τα παρουσιάζουν με εγκωμιαστικό τρόπο, δεν προτρέπουν άμεσα ή έμμεσα τη συμμετοχή σε αυτά και δεν περιέχουν καμία αναφορά στην τύχη, τον πλούτο, την ευτυχία ή οποιονδήποτε άλλο όρο, φράση, ακρωνύμιο ή αρκτικόλεξο με ανάλογο νόημα,

c) οι τυχόν λογότυποι ή τα τυχόν αναγράμματα καθώς και οι ενδεχόμενες απεικονίσεις σχημάτων, αντικειμένων ή παρόμοιων στοιχείων υπόκεινται στους περιορισμούς που προβλέπονται στο στοιχείο b της παρούσας παραγράφου και δεν επιτρέπεται να αναπαράγουν κανένα στοιχείο που συνδέεται άμεσα ή έμμεσα με παίγνια, όπως ρουλέτες, παιγνιόχαρτα, κάρτες, ψυχαγωγικά μηχανήματα και άλλα παρόμοια στοιχεία,

d) κάθε απαιτούμενη πληροφορία βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας, όπως το ωράριο λειτουργίας του καταστήματος για το κοινό ή άλλες υποχρεωτικές πληροφορίες.

3. Τα καταστήματα διεξαγωγής παιγνίων που εμφανίζουν διακριτικούς τίτλους, εμβλήματα ή άλλα παρόμοια στοιχεία τα οποία δεν συμφωνούν με τις προηγούμενες διατάξεις έχουν στη διάθεσή τους προθεσμία τριών μηνών, από την ημερομηνία έναρξης ισχύος του παρόντος διατάγματος, για την προσαρμογή ή την κατάργησή τους.»

Οι διαφορές των κύριων δικών και τα προδικαστικά ερωτήματα

13 Οι προσφεύγουσες άσκησαν ενώπιον του Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (ανώτερου δικαστηρίου της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθιας, Ισπανία), το οποίο είναι το αιτούν δικαστήριο, προσφυγές ακυρώσεως λόγω ασυμβατότητας προς το δίκαιο της Ένωσης διαφόρων διατάξεων της νομοθεσίας που θέσπισε η Comunidad Valenciana (αυτόνομη κοινότητα της Βαλένθιας, Ισπανία) για τη ρύθμιση της διεξαγωγής παιγνίων και την πρόληψη της εξάρτησης.

14 Συγκεκριμένα, οι προσφεύγουσες των κύριων δικών βάλλουν κατά των άρθρων του διατάγματος 97/2021 που θεσπίστηκαν προς εφαρμογή του άρθρου 8, του άρθρου 45, παράγραφοι 5 και 6, καθώς και της δεύτερης και της δέκατης μεταβατικής διάταξης του νόμου 1/2020. Το άρθρο 8 του νόμου αυτού προβλέπει περιορισμούς όσον αφορά τη διαφήμιση και την εμπορική πληροφόρηση. Το άρθρο 45, παράγραφοι 5 και 6, του εν λόγω νόμου προβλέπει χωροταξικούς περιορισμούς επιβάλλοντας υποχρέωση τήρησης ελάχιστης απόστασης, αφενός, 850 μέτρων μεταξύ των αιθουσών παιγνίων ή των καταστημάτων στοιχηματισμού και ορισμένων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και, αφετέρου, 500 μέτρων μεταξύ ορισμένων καταστημάτων

διεξαγωγής παιγνίων το ένα από το άλλο. Επιπλέον, η δεύτερη και η δέκατη μεταβατική διάταξη του νόμου 1/2020 ορίζουν ότι οι άδειες εκμετάλλευσης που χορηγήθηκαν πριν από την έναρξη ισχύος του συγκεκριμένου νόμου διατηρούνται σε ισχύ και ότι οι ενδεχόμενες ανανεώσεις ή παρατάσεις ισχύος των αδειών αυτών υπόκεινται στην τήρηση των νέων νομοθετικών και κανονιστικών απαιτήσεις, με εξαίρεση την απαίτηση της τήρησης ελάχιστης απόστασης μεταξύ ορισμένων καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων. Περαιτέρω, η εν λόγω δέκατη μεταβατική διάταξη επιβάλλει πενταετή, κατ' ελάχιστο όριο, αναστολή της χορήγησης νέων αδειών λειτουργίας.

15 Κατά τις προσφεύγουσες, οι διατάξεις αυτές, οι οποίες δεν είναι ούτε αναγκαίες ούτε αναλογικές, συνιστούν αδικαιολόγητο περιορισμό της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

16 Το καθού συμβούλιο οικονομικών και οικονομικού μοντέλου της κυβέρνησης της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθιας υποστηρίζει, αντιθέτως, ότι οι επίμαχες διατάξεις είναι σύμφωνες προς το δίκαιο της Ένωσης, δεδομένου ότι δικαιολογούνται από τον σκοπό της προστασίας των καταναλωτών και των ανηλίκων, και ότι πληρούν το κριτήριο της αναλογικότητας (καταλληλότητα, αναγκαιότητα και stricto sensu αναλογικότητα) σύμφωνα τόσο με την εθνική νομοθεσία όσο και την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου.

17 Στο πλαίσιο αυτό, λαμβανομένης υπόψη της νομολογίας του Δικαστηρίου, η οποία έχει οριοθετήσει τη διακριτική ευχέρεια που αναγνωρίζεται στα κράτη μέλη όσον αφορά τον καθορισμό των σκοπών και των μέσων πολιτικής τους σχετικά με τα τυχερά παίγνια, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται ως προς τη συμβατότητα των αμφισβητούμενων στο πλαίσιο των υποθέσεων των κύριων δικών διατάξεων προς τις αρχές του δικαίου της Ένωσης. Κατά το αιτούν δικαστήριο, η θέσπιση απαίτησης τήρησης ελάχιστων αποστάσεων ενδέχεται να μη συνάδει με το δίκαιο της Ένωσης, δεδομένου ότι άλλα ισχύοντα μέτρα, όπως η απαγόρευση της πρόσβασης και της συμμετοχής σε παίγνια στην περίπτωση ανηλίκων και άλλων ευάλωτων ατόμων καθώς και η απαγόρευση της διαφήμισης, αρκούν για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών. Το ίδιο συμπέρασμα συνάγεται όσον αφορά επίσης τους περιφερειακούς κανόνες που επιβάλλουν είτε την τήρηση μιας από τις απαιτήσεις αυτές για την ανανέωση αδειών εκμετάλλευσης που έχουν χορηγηθεί κατά το παρελθόν είτε την αναστολή της χορήγησης νέων αδειών για τη λειτουργία καταστήματος διεξαγωγής παιγνίων ή για την εκμετάλλευση ορισμένων παιγνίων εντός των καταστημάτων φιλοξενίας και μαζικής εστίασης ή στα καταστήματα που εξομοιώνονται με αυτά (στο εξής: τομέας horeca).

18 Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται επίσης ως προς τον σεβασμό της αρχής της ίσης μεταχείρισης και της αρχής της συνοχής στο πλαίσιο της επιβολής των εν λόγω περιορισμών, λαμβανομένου υπόψη ότι οι περιορισμοί αυτοί αφορούν αποκλειστικώς τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, αποκλειομένης οποιασδήποτε δημόσιας οντότητας.

19 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (ανώτερο δικαστήριο της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθιας) αποφάσισε να αναστείλει τις ενώπιόν του διαδικασίες και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα στις υποθέσεις C-718/23, C-719/23, C-721/23 και C-60/24:

«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] σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 45, παράγραφοι 5 και 6, του [νόμου 1/2020], η οποία

θεσπίζει καθεστώς ελάχιστων αποστάσεων 500 μέτρων μεταξύ των διαφορετικών καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων και 850 μέτρων μεταξύ των καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων και των 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 τυχερά 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 τυχερών 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], με την οποία θεσπίζεται αναδρομική υποχρέωση τηρήσεως αποστάσεως 850 μέτρων μεταξύ των καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων και των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων για τα καταστήματα διεξαγωγής 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, 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], η οποία θεσπίζει αναστολή χορηγήσεως νέων αδειών ή πιστοποιήσεων για τα καταστήματα διεξαγωγής τυχερών 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], καθόσον η ρύθμιση αυτή ισχύει μόνον για τα ιδιωτικά καταστήματα διεξαγωγής 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 των διαφορετικών καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων και 850 μέτρων μεταξύ των καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων και των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων· β) Αναδρομική υποχρέωση τηρήσεως αποστάσεως 850 μέτρων μεταξύ των καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων και των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων για καταστήματα διεξαγωγής 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 διεξαγωγής τυχερών παιγνίων και στοιχηματισμού καθώς και της λειτουργίας παιγνιομηχανημάτων γεννήτριας τυχαίων αριθμών 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 παιγνίων στις προαναφερόμενες διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας;

Συνιστά η προπεριγραφείσα κατάσταση ευνοϊκή μεταχείριση που επηρεάζει αρνητικά και νοθεύει τον ανταγωνισμό στον τομέα αυτό;»

20 Το Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (ανώτερο δικαστήριο της Αυτόνομης Κοινότητας της Βαλένθιας) αποφάσισε επίσης να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα στην υπόθεση C-720/23:

«1) Έχουν τα άρθρα 26, 49 και 56 ΣΛΕΕ, την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση όπως η προβλεπόμενη στο άρθρο 9 του διατάγματος 97/2021, στο βαθμό που, μετά την έναρξη ισχύος της, καθιστά αδύνατη την ανανέωση των αδειών λειτουργίας παιγνιομηχανημάτων τύπου Β που εκδόθηκαν πριν την έναρξη ισχύος του νόμου 1/2021, καθώς και η προβλεπόμενη στη δέκατη μεταβατική διάταξη του [νόμου 1/2020], η οποία θεσπίζει αναστολή χορηγήσεως νέων αδειών ή πιστοποιήσεων για τα καταστήματα διεξαγωγής παιγνίων καθώς και αναστολή χορηγήσεως αδειών λειτουργίας παιγνιομηχανημάτων τύπου Β για διάστημα πέντε ετών από την έναρξη ισχύος του νόμου 1/2020, καθόσον οι περιορισμοί αυτοί είναι ασυμβίβαστοι με τις αρχές της επιχειρηματικής ελευθερίας και ελευθερίας εγκαταστάσεως καθώς και της ελεύθερης άσκησης δραστηριοτήτων και προσβάσεως στις αγορές;

2) Ανεξάρτητα από την απάντηση στο ανωτέρω ερώτημα, έχουν τα άρθρα 26, 49 και 56 ΣΛΕΕ, την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνικές ρυθμίσεις όπως οι προβλεπόμενες στο άρθρο 9 του διατάγματος 97/2021 και στη δέκατη μεταβατική διάταξη του [νόμου 1/2020], κατά το μέτρο που επηρεάζουν δυσμενώς μόνον τον ιδιωτικό τομέα (ξενοδοχειακές επιχειρήσεις, επιχειρήσεις εστίασης και παρόμοιες επιχειρήσεις στις οποίες είναι τοποθετημένα τα εν λόγω παιγνιομηχανήματα τύπου Β και εμμέσως τους κατασκευαστές τους), στον οποίο επιβάλλονται περιορισμοί ως προς τη λειτουργία τέτοιων μηχανημάτων, χωρίς ωστόσο να επηρεάζουν τα δημόσια καταστήματα διεξαγωγής παιγνίων και στοιχηματισμού, τα οποία εξαιρούνται από τους εν λόγω περιορισμούς λόγω του είδους των στοιχημάτων και παιγνίων που διενεργούν;

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 διεξαγωγής παιγνίων στις προαναφερόμενες διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας;

Συνιστά η προπεριγραφείσα κατάσταση ευνοϊκή μεταχείριση που επηρεάζει αρνητικά και νοθεύει τον ανταγωνισμό στον τομέα αυτό;»

21 Με απόφαση του Προέδρου του Δικαστηρίου της 4ης Ιανουαρίου 2024 συνενώθηκαν οι υποθέσεις C-718/23, C-719/23, C-720/23 και C-721/23 προς διευκόλυνση της έγγραφης και της προφορικής διαδικασίας και προς έκδοση κοινής αποφάσεως.

22 Με απόφαση του Προέδρου του Δικαστηρίου της 2ας Φεβρουαρίου 2024 συνενώθηκαν οι υποθέσεις αυτές με την υπόθεση C-60/24 προς διευκόλυνση της έγγραφης και της προφορικής διαδικασίας και την έκδοση κοινής αποφάσεως.

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του παραδεκτού

23 Ο ONCE, η Ισπανική και η Ιταλική Κυβέρνηση καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποστηρίζουν ότι οι αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως είναι απαράδεκτες για τον λόγο ότι όλα τα στοιχεία των διαφορών των κύριων δικών περιορίζονται στο εσωτερικό ενός μόνον κράτους μέλους, εν προκειμένω του Βασιλείου της Ισπανίας. Όσον αφορά το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα στις υποθέσεις C-718/23, C-719/23, C-721/23 και C-60/24, καθώς και το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-720/23, ο ONCE υποστηρίζει επίσης ότι τα ερωτήματα αυτά δεν έχουν σχέση με το αντικείμενο των διαφορών των κύριων δικών. Επιπλέον, ο ίδιος οργανισμός και η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζουν ότι τα εν λόγω δύο προδικαστικά ερωτήματα πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να κριθούν απαράδεκτα βάσει του άρθρου 94 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου.

24 Κατά πρώτον, όσον αφορά το παραδεκτό των αιτήσεων προδικαστικής αποφάσεως στο σύνολό τους, υπενθυμίζεται ότι οι διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ σχετικά με την ελευθερία εγκατάστασης και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών δεν εφαρμόζονται σε καταστάσεις όπου όλα τα σχετικά στοιχεία περιορίζονται στο εσωτερικό ενός και μόνον κράτους μέλους (πρβλ. απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, σκέψη 47).

25 Εντούτοις, όπως προκύπτει από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, σε περίπτωση που το αιτούν δικαστήριο έχει υποβάλει αίτηση προδικαστικής αποφάσεως στο πλαίσιο διαδικασίας για την ακύρωση διατάξεων εφαρμοζόμενων όχι μόνο στους ημεδαπούς αλλά και στους υπηκόους των άλλων κρατών μελών, η απόφαση που πρόκειται να εκδοθεί κατόπιν της αποφάσεως του Δικαστηρίου θα παράγει επίσης έννομα αποτελέσματα έναντι των υπηκόων των άλλων κρατών μελών και, ως εκ τούτου, είναι δικαιολογημένο να δώσει το Δικαστήριο απάντηση στα ερωτήματα που του έχουν υποβληθεί σχετικά με τις διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ οι οποίες αφορούν τις θεμελιώδεις ελευθερίες, παρά το γεγονός ότι όλα τα στοιχεία της διαφοράς της κύριας δίκης περιορίζονται στο εσωτερικό ενός μόνον κράτους μέλους (αποφάσεις της 7ης Σεπτεμβρίου 2022, Cilevičs κ.λπ., C-391/20, EU:C:2022:638, σκέψη 32 καθώς και εκεί μνημονευόμενη νομολογία, και της 8ης Ιουνίου 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, σκέψη 49).

26 Συναφώς, από τις αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως καθώς και από την απάντηση της 23ης Δεκεμβρίου 2024 του αιτούντος δικαστηρίου σε αίτημα παροχής διευκρινίσεων του Δικαστηρίου δυνάμει του άρθρου 101 του Κανονισμού Διαδικασίας του προκύπτει ότι οι διαφορές των κύριων δικών έχουν ως αντικείμενο την αμφισβήτηση περιφερειακού νόμου και περιφερειακής ρύθμισης που, ως διατάξεις γενικής ισχύος, δεν έχουν εφαρμογή μόνο στους ημεδαπούς, αλλά επίσης στις επιχειρήσεις από άλλα κράτη μέλη που επιθυμούν ενδεχομένως να εγκατασταθούν στην αυτόνομη κοινότητα της Βαλένθιας, οπότε οι υποθέσεις των κύριων δικών

βαίνουν πέραν των ορίων της εθνικής έννομης τάξης. Συνεπώς, στο πλαίσιο αυτό, η ερμηνεία των θεμελιωδών ελευθεριών την οποία ζητεί το αιτούν δικαστήριο καθίσταται αναγκαία για την επίλυση των εν λόγω διαφορών (πρβλ. απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2022, Cilevičs κ.λπ., C-391/20, EU:C:2022:638, σκέψη 34).

27 Κατά δεύτερον, όσον αφορά το κατά πόσον είναι παραδεκτό το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα στις υποθέσεις C-718/23, C-719/23, C-721/23 και C-60/24, καθώς και το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-720/23, λαμβανομένου υπόψη του ισχυρισμού, αφενός, ότι η απάντηση στα εν λόγω προδικαστικά ερωτήματα δεν είναι χρήσιμη για την επίλυση των διαφορών των κύριων δικών και, αφετέρου, ότι το αιτούν δικαστήριο δεν παρέχει διευκρινίσεις σχετικά με τις διατάξεις του εθνικού δικαίου που έχουν εφαρμογή στις κληρώσεις και τα στοιχήματα που διοργανώνονται σε εθνικό επίπεδο καθώς και στο νομικό καθεστώς των «δημόσιων καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων», υπενθυμίζεται ότι, κατά πάγια νομολογία, η διαδικασία του άρθρου 267 ΣΛΕΕ αποτελεί μέσο συνεργασίας μεταξύ του Δικαστηρίου και των εθνικών δικαστηρίων, με την οποία το Δικαστήριο παρέχει στα εθνικά δικαστήρια τα στοιχεία ερμηνείας του δικαίου της Ένωσης που τους είναι αναγκαία για την επίλυση της διαφοράς επί της οποίας καλούνται να αποφανθούν (απόφαση της 22ας Φεβρουαρίου 2024, Ente Cambiano società cooperativa per azioni, C-660/22, EU:C:2024:152, σκέψη 20 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

28 Δεδομένου ότι η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αποτελεί τη βάση της διαδικασίας αυτής, το εθνικό δικαστήριο οφείλει να εξειδικεύει, στην ίδια την απόφαση περί παραπομπής, το πραγματικό και νομικό πλαίσιο της διαφοράς της κύριας δίκης και να παρέχει τις αναγκαίες εξηγήσεις όσον αφορά τους λόγους για τους οποίους επέλεξε τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης των οποίων ζητεί την ερμηνεία, καθώς και τη σχέση η οποία, κατά το εν λόγω δικαστήριο, υφίσταται μεταξύ των διατάξεων αυτών και της εθνικής νομοθεσίας που έχει εφαρμογή στη διαφορά της οποίας έχει επιληφθεί [απόφαση της 12ης Σεπτεμβρίου 2024, Presidenza del Consiglio dei ministri κ.λπ. (Αποζημίωση επί θητεία δικαστικών λειτουργών), C-548/22, EU:C:2024:730, σκέψη 27 καθώς και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

29 Συναφώς, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στις αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως πρέπει να παρέχουν τη δυνατότητα, αφενός, στο Δικαστήριο να δίνει λυσιτελείς απαντήσεις στα ερωτήματα που υποβάλλει το εθνικό δικαστήριο και, αφετέρου, στις κυβερνήσεις των κρατών μελών καθώς και στους λοιπούς ενδιαφερομένους να υποβάλλουν παρατηρήσεις, σύμφωνα με το δικαίωμα που τους απονέμει το άρθρο 23 του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Δικαστήριο οφείλει να μεριμνά για τη διασφάλιση του δικαιώματος αυτού, λαμβανομένου υπόψη ότι, δυνάμει της προαναφερθείσας διάταξης, μόνον οι αποφάσεις περί παραπομπής κοινοποιούνται στους ενδιαφερομένους (απόφαση της 22ας Φεβρουαρίου 2024, Ente Cambiano società cooperativa per azioni, C-660/22, EU:C:2024:152, σκέψη 22 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

30 Οι σωρευτικές αυτές απαιτήσεις σχετικά με το περιεχόμενο αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως μνημονεύονται ρητώς στο άρθρο 94 του Κανονισμού Διαδικασίας, το οποίο οφείλει να γνωρίζει και να τηρεί σχολαστικώς το αιτούν δικαστήριο στο πλαίσιο της συνεργασίας που καθιερώνει το άρθρο 267 ΣΛΕΕ. Περαιτέρω, οι απαιτήσεις αυτές υπενθυμίζονται στα σημεία 13, 15 και 16 των Συστάσεων του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς τα εθνικά δικαστήρια, σχετικών με την υποβολή προδικαστικών ερωτημάτων (ΕΕ 2019, C 380, σ. 1) (απόφαση της 22ας Φεβρουαρίου 2024, Ente Cambiano società cooperativa per azioni, C-660/22, EU:C:2024:152, σκέψη 23 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

31 Επισημαίνεται ότι, με το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα στις υποθέσεις C-718/23, C-719/23, C-721/23 και C-60/24, καθώς και με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-720/23, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το δίκαιο της Ένωσης αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία επιβάλλει μόνο στα ιδιωτικά καταστήματα διεξαγωγής παιγνίων, αποκλειομένων των δημόσιων καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων, ορισμένες υποχρεώσεις σχετικά με την εν λόγω διεξαγωγή και την πρόληψη της εξάρτησης.

32 Πλην όμως, το αιτούν δικαστήριο δεν παρέχει ορισμό της έννοιας των «δημόσιων καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων» την οποία αναφέρει, δεν προσδιορίζει το εφαρμοστέο στα καταστήματα αυτά εθνικό νομικό πλαίσιο και δεν κάνει λόγο για τους περιορισμούς που ενδεχομένως ισχύουν ως προς τα εν λόγω καταστήματα.

33 Επιπλέον, οι περιορισμοί τους οποίους αφορούν τα προδικαστικά ερωτήματα, οι οποίοι, λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων που προκύπτουν από τις αποφάσεις περί παραπομπής, έχουν εφαρμογή στα καζίνο, τις αίθουσες μπίνγκο, τις αίθουσες τυχερών παιγνίων, τις αίθουσες ψυχαγωγίας, τους χώρους στοιχηματισμού και τους λοιπούς διαμορφωμένους χώρους για την εγκατάσταση παιγνιομηχανημάτων, δεν τυγχάνουν εφαρμογής αναλόγως του δημόσιου ή ιδιωτικού χαρακτήρα των καταστημάτων όπου διεξάγονται τα παίγνια αυτά ή εγκαθίστανται τα μηχανήματα αυτά. Συναφώς, επισημαίνεται ότι, σύμφωνα με τις πληροφορίες που παρέσχε η Ισπανική Κυβέρνηση με τις παρατηρήσεις της, η αρμοδιότητα για τη ρύθμιση των τυχερών παιγνίων είναι συντρέχουσα, στην Ισπανία, μεταξύ του Κράτους και των αυτόνομων κοινοτήτων. Οι αρμοδιότητες της μεν και των δε ουδόλως στηρίζονται σε διάκριση μεταξύ «δημόσιων καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων» και «ιδιωτικών καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων», αλλά προκύπτουν από το εδαφικό πεδίο εφαρμογής της οικείας ρύθμισης, το οποίο ποικίλλει κατά περίπτωση ανάλογα με το είδος των παιγνίων για τα οποία πρόκειται. Συγκεκριμένα, η αρμοδιότητα για τη ρύθμιση των κρατικών κληρώσεων και των διαδικτυακών παιγνίων εθνικής κλίμακας ανήκει αποκλειστικά στον εθνικό νομοθέτη, οι δε αυτόνομες κοινότητες μπορούν να ασκούν την εν λόγω αρμοδιότητα όσον αφορά τα λοιπά είδη τυχερών παιγνίων εντός των γεωγραφικών ορίων τους, ανεξαρτήτως του δημόσιου ή ιδιωτικού χαρακτήρα των καταστημάτων.

34 Στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο δεν εξηγεί τους λόγους για τους οποίους έκρινε ότι υφίσταται ενιαία αγορά ως προς τα διάφορα είδη τυχερών παιγνίων και ότι, επομένως, η διαφορετική ρύθμιση των διαφορετικών ειδών τυχερών παιγνίων θίγει τον ανταγωνισμό.

35 Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, διαπιστώνεται ότι το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα στις υποθέσεις C-718/23, C-719/23, C-721/23 και C-60/24 καθώς και το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-720/23 δεν πληρούν τις απαιτήσεις του άρθρου 94 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, οπότε πρέπει να κριθούν απαράδεκτα.

Επί της ουσίας

Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

36 Με τα τρία πρώτα προδικαστικά ερωτήματα στις υποθέσεις C-718/23, C-719/23, C-721/23 και C-60/24, καθώς και με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-720/23, τα οποία πρέπει να συνεξεταστούν, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν τα άρθρα 26, 49 και 56 ΣΛΕΕ έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική ρύθμιση που επιβάλλει σε επιχειρήσεις του τομέα των παιγνίων, πρώτον, ορισμένους περιορισμούς ως προς τις ελάχιστες αποστάσεις που πρέπει να τηρούνται μεταξύ των αιθουσών παιγνίων ή των καταστημάτων στοιχηματισμού

και ορισμένων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων καθώς και μεταξύ διαφορετικών καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων, δεύτερον, χρονικό περιορισμό ως προς την εκμετάλλευση παιγνιομηχανημάτων «κατηγορίας Β» ή ψυχαγωγικών μηχανημάτων με έπαθλο εντός των καταστημάτων του τομέα horeca και, τρίτον, αναστολή χορήγησης νέων αδειών για τη λειτουργία ή την εκμετάλλευση καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων.

37 Όσον αφορά το άρθρο 56 ΣΛΕΕ, υπενθυμίζεται ότι, όταν ένα εθνικό μέτρο αφορά ταυτοχρόνως πλείονες θεμελιώδεις ελευθερίες, το Δικαστήριο το εξετάζει, κατ' αρχήν, από πλευράς μίας μόνον από τις θεμελιώδεις αυτές ελευθερίες εφόσον προκύπτει ότι, υπό τις περιστάσεις της συγκεκριμένης υπόθεσης, οι άλλες είναι εντελώς δευτερεύουσες σε σχέση με την πρώτη και μπορούν να υπαχθούν σε αυτή (απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, σκέψη 29 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

38 Στο μέτρο που η επίμαχη στην κύρια δίκη εθνική ρύθμιση καθορίζει τις προϋποθέσεις στις οποίες υπόκεινται οι φορείς εκμετάλλευσης ορισμένων ειδών παιγνίων σχετικά με την εγκατάστασή τους και τις απαιτούμενες άδειες για την παροχή τέτοιων υπηρεσιών, η ρύθμιση αυτή συνιστά ενδεχομένως, κατά κύριο λόγο, εμπόδιο στην ελευθερία εγκατάστασης δεδομένου ότι τα ενδεχόμενα αποτελέσματα ως προς την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών συνιστούν απλώς απόρροια των περιορισμών που επιβάλλονται τυχόν όσον αφορά την πρώτη από τις εν λόγω ελευθερίες (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 8ης Ιουνίου 2017, Van der Weegen κ.λπ., C-580/15, EU:C:2017:429, σκέψη 25 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

39 Όσον αφορά το άρθρο 26 ΣΛΕΕ, σημειώνεται ότι από τη δικογραφία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο προκύπτει ότι οι διαφορές των κύριων δικών δεν άπτονται της αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή των θεσμικών οργάνων της προς θέσπιση των μέτρων που προβλέπονται στο άρθρο αυτό.

40 Υπό τις συνθήκες αυτές, παρέλκει η απόφανση του Δικαστηρίου υπό το πρίσμα των άρθρων 26 και 56 ΣΛΕΕ.

Επί των περιορισμών της ελευθερίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ

41 Υπενθυμίζεται ότι ως περιορισμοί της ελευθερίας εγκατάστασης υπό την έννοια του άρθρου 49 ΣΛΕΕ πρέπει να θεωρούνται όλα τα μέτρα που απαγορεύουν, παρακωλύουν ή καθιστούν λιγότερο ελκυστική την άσκηση της ελευθερίας αυτής (απόφαση της 25ης Απριλίου 2024, Edil Work 2 και S.T., C-276/22, EU:C:2024:348, σκέψη 30 καθώς και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

42 Όπως προκύπτει από τη σκέψη 14 της παρούσας αποφάσεως, τα αμφισβητούμενα μέτρα της επίμαχης στις κύριες δίκες εθνικής ρύθμισης, όπως εκτίθενται με τα προδικαστικά ερωτήματα και μνημονεύονται στη σκέψη 36 της παρούσας αποφάσεως, προβλέπουν, πρώτον, την απαίτηση τήρησης ελάχιστης απόστασης 850 μέτρων μεταξύ των αιθουσών παιγνίων ή των καταστημάτων στοιχηματισμού και ορισμένων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, δεύτερον, την απαίτηση τήρησης ελάχιστης απόστασης 500 μέτρων μεταξύ των διαφορετικών αιθουσών παιγνίων, αιθουσών μπίνγκο και καταστημάτων στοιχηματισμού, τρίτον, την υποχρέωση τήρησης, από τις υφιστάμενες αίθουσες παιγνίων και τα υφιστάμενα καταστήματα στοιχηματισμού, της πρώτης από τις απαιτήσεις αυτές προκειμένου να λάβουν ανανέωση της άδειας ή πιστοποίησής τους, τέταρτον, την απαγόρευση ανανέωσης των αδειών εκμετάλλευσης παιγνιομηχανημάτων της κατηγορίας Β ή ψυχαγωγικών μηχανημάτων με έπαθλο εντός καταστημάτων του τομέα horeca μετά την έναρξη ισχύος του νόμου 1/2020 και, πέμπτον, αναστολή πέντε ετών κατ' ανώτατο όριο

όσον αφορά τη χορήγηση νέων αδειών και πιστοποιήσεων για καταστήματα διεξαγωγής παιγνίων και εκμετάλλευση παιγνιομηχανημάτων της κατηγορίας Β ή ψυχαγωγικών μηχανημάτων με έπαθλο (στο εξής, από κοινού: επίμαχα μέτρα).

43 Δεν αμφισβητείται ότι τα μέτρα αυτά, τα οποία έχουν επιβληθεί στις επιχειρήσεις του τομέα των τυχερών παιγνίων σε περιφερειακό επίπεδο βάσει του άρθρου 45, παράγραφοι 5 και 6, του νόμου 1/2020 καθώς και βάσει της δεύτερης και της δέκατης μεταβατικής διάταξης του ίδιου νόμου, όπως συμπληρώθηκαν με τα άρθρα 4 έως 6 και 9 του διατάγματος 97/2021, μπορούν να καταστήσουν λιγότερο ελκυστική ή ακόμη και αδύνατη την άσκηση της ελευθερίας την οποία εγγυάται το άρθρο 49 ΣΛΕΕ, λαμβανομένου υπόψη ότι περιορίζουν τη δυνατότητα των επιχειρήσεων να παρέχουν ορισμένες υπηρεσίες παιγνίων, ως οικονομική δραστηριότητα, εντός των ορίων της εν λόγω περιφέρειας ή παρακωλύουν τις επιχειρήσεις που παρέχουν ήδη τέτοιες υπηρεσίες να αξιοποιήσουν τις επενδύσεις τους.

44 Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η ρύθμιση κράτους μέλους η οποία εξαρτά την άσκηση οικονομικής δραστηριότητας από τη σύναψη σύμβασης παραχώρησης και προβλέπει διάφορες περιπτώσεις έκπτωσης του παραχωρησιούχου παρακωλύει την άσκηση, μεταξύ άλλων, της εν λόγω ελευθερίας (απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 2018, Stanley International Betting et Stanleybet Malta, C-375/17, EU:C:2018:1026, σκέψη 38 καθώς και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

45 Επομένως, τα επίμαχα μέτρα συνιστούν περιορισμούς της ελευθερίας την οποία εγγυάται το άρθρο 49 ΣΛΕΕ.

Επί της δικαιολόγησης των περιορισμών της ελευθερίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ

46 Επιβάλλεται να εξετασθεί σε ποιο βαθμό οι επίμαχοι στην κύρια δίκη περιορισμοί μπορούν να επιτραπούν ως μέτρα εισάγοντα παρέκκλιση, ρητώς προβλεπόμενα στη Συνθήκη ΛΕΕ, ή να δικαιολογηθούν, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος [πρβλ. απόφαση της 16ης Μαρτίου 2023, OL (Παράταση ιταλικών συμβάσεων παραχώρησης), C-517/20, EU:C:2023:219, σκέψη 49].

47 Το άρθρο 52, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ επιτρέπει περιορισμούς που δικαιολογούνται χάριν της δημόσιας τάξης, της δημόσιας ασφάλειας ή της δημόσιας υγείας. Περαιτέρω, η νομολογία έχει κάνει δεκτούς, ως ικανούς να δικαιολογήσουν περιορισμούς, ορισμένους επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, όπως την προστασία των καταναλωτών, την πρόληψη της απάτης και της παρότρυνσης των πολιτών σε υπερβολική δαπάνη συνδεόμενη με τα παίγνια καθώς και, γενικώς, την αποτροπή της διατάραξης της κοινωνικής τάξης (πρβλ. απόφαση της 8ης Ιουλίου 2010, Sjöberg και Gerdin, C-447/08 και C-448/08, EU:C:2010:415, σκέψη 36 καθώς και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

48 Στο πλαίσιο αυτό, υπενθυμίζεται ότι η ρύθμιση των τυχερών παιγνίων καταλέγεται μεταξύ των τομέων εκείνων στους οποίους υπάρχουν μεταξύ των κρατών μελών σημαντικές διαφορές ηθικής, θρησκευτικής και πολιτιστικής φύσης. Εφόσον ο τομέας αυτός δεν έχει εναρμονιστεί σε επίπεδο Ένωσης, τα κράτη μέλη απολαύουν ευρείας διακριτικής ευχέρειας όσον αφορά την επιλογή του ενδεδειγμένου, κατά την εκτίμησή τους, βαθμού προστασίας των καταναλωτών και της δημόσιας τάξης (απόφαση της 22ας Σεπτεμβρίου 2022, Admiral Gaming Network κ.λπ., C-475/20 έως C-482/20, EU:C:2022:714, σκέψη 48 καθώς και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

49 Συνεπώς, τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να καθορίζουν τους σκοπούς της πολιτικής τους στον τομέα των τυχερών παιγνίων και, ενδεχομένως, να προσδιορίζουν με ακρίβεια το επίπεδο της επιδιωκόμενης προστασίας. Εντούτοις, οι περιορισμοί τους οποίους επιβάλλουν πρέπει να πληρούν τις απορρέουσες από τη νομολογία του Δικαστηρίου προϋποθέσεις όσον αφορά την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας [απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 2021, Landespolizeidirektion Steiermark (Μηχανήματα τυχερών παιγνίων), C-231/20, EU:C:2021:845, σκέψη 41 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

50 Εν προκειμένω, από το προοίμιο του νόμου 1/2020 προκύπτει ότι σκοπός των επίμαχων μέτρων είναι, πρώτον, να μειωθεί η έκθεση των ανηλίκων στην προσφορά παιγνίων κατά τις καθημερινές διαδρομές τους προς τα εκπαιδευτικά ιδρύματα, δεδομένου ότι μια τέτοια έκθεση θα οδηγούσε στην εξοικείωση τους με τα καταστήματα διεξαγωγής παιγνίων ως συνήθεις χώρους ψυχαγωγίας στο πλαίσιο δραστηριοτήτων συλλογικής αναψυχής, δεύτερον, να περιοριστεί ο κίνδυνος ανάπτυξης εθισμού στα παίγνια ιδίως στους ανηλίκους λαμβανομένης υπόψη της ψυχολογικής ευπάθειας των ατόμων στο συγκεκριμένο στάδιο της ζωής τους, τρίτον, να καταπολεμηθεί η σημαντική αύξηση του αριθμού των αιθουσών παιγνίων και των καταστημάτων στοιχηματισμού στον αστικό ιστό της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθιας, τέταρτον, να προστατευθεί η υγεία των πιο ευάλωτων κοινωνικά ατόμων καθώς και να ελαχιστοποιηθούν οι κοινωνικοί και υγειονομικοί κίνδυνοι που συνδέονται με τα παίγνια, πέμπτον, να μειωθεί η χωρική συγκέντρωση των καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων στους αστικούς θύλακες, προκειμένου να μειωθεί ο κίνδυνος υπερβολικής έκθεσης του πληθυσμού στα παίγνια αυτά στο καθημερινό περιβάλλον του καθώς και να προωθηθεί η ισόρροπη, βιώσιμη και υγιής ανάπτυξη του αστικού περιβάλλοντος και των κοινωνικοοικονομικών δραστηριοτήτων και, έκτον, να διασφαλιστεί ότι οι ανήλικοι δεν έχουν πρόσβαση σε παιγνιομηχανήματα της κατηγορίας Β ή σε ψυχαγωγικές συσκευές με έπαθλο εντός των καταστημάτων του τομέα horeca.

51 Το συμβούλιο οικονομικών και οικονομικού μοντέλου της κυβέρνησης της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθιας και η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζουν, γενικότερα, ότι τα επίμαχα μέτρα στοχεύουν στην προστασία της δημόσιας υγείας και της δημόσιας ασφάλειας, ειδικότερα δε, στην πρόληψη του εθισμού στα παίγνια, την προστασία των ευάλωτων ομάδων και την άμβλυνση του κοινωνικού αντίκτυπου των τυχερών παιγνίων και του στοιχηματισμού.

52 Από τη νομολογία που υπομνήσθηκε στη σκέψη 47 της παρούσας αποφάσεως προκύπτει ότι, λαμβανομένης υπόψη της ιδιαιτερότητας της κατάστασης σχετικά με τα τυχερά παίγνια, οι σκοποί αυτοί εξυπηρετούνται από την επίμαχη περιφερειακή ρύθμιση και μπορούν να αποτελέσουν επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος χάριν των οποίων δικαιολογούνται περιορισμοί των θεμελιωδών ελευθεριών, όπως οι επίμαχοι περιορισμοί εν προκειμένω, κατά το μέτρο που τα επίμαχα μέτρα επιδιώκουν πράγματι τους εν λόγω σκοπούς, περίσταση που εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει (πρβλ. απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, σκέψεις 42 και 43 καθώς και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

53 Επομένως, οι περιορισμοί τους οποίους συνεπάγονται τα επίμαχα μέτρα ως προς την ελευθερία την οποία εγγυάται το άρθρο 49 ΣΛΕΕ είναι δικαιολογημένοι υπό το πρίσμα των σκοπών που μνημονεύονται στις σκέψεις 50 και 51 της παρούσας αποφάσεως.

Επί της αναλογικότητας των περιορισμών της ελευθερίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ

54 Όσον αφορά την αναλογικότητα των περιορισμών τους οποίους συνεπάγονται τα επίμαχα μέτρα, πρέπει να εξεταστεί, σύμφωνα με τη νομολογία που μνημονεύεται στη σκέψη 49 της παρούσας αποφάσεως, αν τα μέτρα αυτά είναι κατάλληλα να εξασφαλίσουν την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών χωρίς να βαίνουν πέραν του αναγκαίου προς τούτο ορίου, οπότε θα πρέπει, στο εν λόγω πλαίσιο, να ελεγχθεί ιδίως αν η επίμαχη στις υποθέσεις των κύριων δικών εθνική ρύθμιση συμβάλλει πράγματι με τρόπο συνεπή και συστηματικό στην επίτευξη των συγκεκριμένων λόγων (απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, σκέψη 51 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

55 Εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο, λαμβάνοντας υπόψη τα παρεχόμενα από το Δικαστήριο στοιχεία, να προβεί στην εκτίμηση αυτή στο πλαίσιο σφαιρικής εκτίμησης όλων των περιστάσεων (πρβλ. απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, σκέψη 52 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

56 Εν προκειμένω, όσον αφορά τα τρία πρώτα επίμαχα μέτρα, τα οποία επιβάλλουν την τήρηση ελάχιστης απόστασης μεταξύ των αιθουσών παιγνίων ή καταστημάτων στοιχηματισμού και ορισμένων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων καθώς και μεταξύ διαφορετικών καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων, από το προοίμιο του νόμου 1/2020 προκύπτει ότι η κυβέρνηση της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθιας έλαβε τα μέτρα αυτά βάσει μελετών που καταδεικνύουν τις αρνητικές συνέπειες της υπερέκθεσης των ανηλίκων στα παίγνια καθώς και βάσει στατιστικών στοιχείων σχετικά με τον αριθμό των καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων, ο οποίος είχε υπερδιπλασιαστεί, και τον αριθμό των καταστημάτων στοιχηματισμού, ο οποίος είχε τετραπλασιαστεί, εντός των ορίων της αυτόνομης κοινότητας της Βαλένθιας κατά τα έτη πριν από τη θέσπιση του εν λόγω νόμου. Επομένως, προκύπτει ότι τα συγκεκριμένα μέτρα δεν ελήφθησαν αυθαίρετα, αλλά στηρίζονται σε ορισμένα ειδικά στοιχεία.

57 Ως προς το ζήτημα αν τα επίμαχα μέτρα βαίνουν πέραν του ορίου που είναι αναγκαίο για την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών, τονίζεται ότι η ύπαρξη απλώς άλλων μέτρων, όπως η απαγόρευση πρόσβασης των ανηλίκων στα καταστήματα διεξαγωγής παιγνίων και η απαγόρευση της διαφήμισης των καταστημάτων αυτών τις οποίες επισήμανε το αιτούν δικαστήριο, δεν επιτρέπει να συναχθεί το συμπέρασμα ότι τα επίμαχα μέτρα δεν είναι αναγκαία για την επίτευξη των εν λόγω σκοπών.

58 Κατά τα λοιπά, μολονότι ο γενικός σκοπός των μέτρων που προϋπήρχαν των επίμαχων μέτρων είναι επίσης η προστασία της δημόσιας υγείας, εντούτοις τα μέτρα αυτά αφορούν διαφορετικές πτυχές της έκθεσης στα παίγνια. Καίτοι τα μέτρα που απαγορεύουν την πρόσβαση των ανηλίκων στα καταστήματα διεξαγωγής παιγνίων αποσκοπούν στην αποτροπή της συμμετοχής των ανηλίκων σε παίγνια, εντούτοις η επιβολή τήρησης ελάχιστης απόστασης μεταξύ τέτοιων καταστημάτων καθώς και μεταξύ τέτοιων καταστημάτων και ορισμένων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, αποσκοπεί στην αποφυγή της υπερέκθεσης και της κανονικοποίησης των παιγνίων αυτών στην καθημερινή ζωή των ανηλίκων και άλλων ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού. Επιπλέον, μολονότι το μέτρο της απαγόρευσης της διαφήμισης αποσκοπεί να αποτρέψει την προώθηση των παιγνίων, εντούτοις η τήρηση ελάχιστης απόστασης μεταξύ ορισμένων καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων αποσκοπεί στην ελάφρυνση της χωρικής συγκέντρωσης τέτοιων καταστημάτων.

59 Όσον αφορά την επιβολή νέων υποχρεώσεων τήρησης ελάχιστων αποστάσεων σε βάρος προϋφιστάμενων αιθουσών παιγνίων, χώρων στοιχηματισμού και αιθουσών μπίνγκο προκειμένου να ανανεωθεί η άδειά τους ή η πιστοποίησή τους, οι οποίες δύνανται να επιφέρουν την παύση της δραστηριότητας σε περίπτωση μη συμμόρφωσης προς αυτές, επισημαίνεται ότι η εν λόγω περίσταση δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκην ότι ένα τέτοιο μέτρο πρέπει να θεωρηθεί ότι βαίνει πέραν του αναγκαίου ορίου.

60 Συναφώς, τονίζεται, αφενός, ότι, αν οι υποχρεώσεις τήρησης ελάχιστης απόστασης είχαν εφαρμογή στις νέες επιχειρήσεις και μόνον, τούτο θα παρείχε στα υφιστάμενα καταστήματα ανταγωνιστικό πλεονέκτημα το οποίο θα παρεμπόδιζε κατά μείζονα λόγο την πρόσβαση των νέων αυτών επιχειρηματιών στην αγορά (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 16ης Φεβρουαρίου 2012, Costa και Cifone, C-72/10 και C-77/10, EU:C:2012:80, σκέψη 58).

61 Αφετέρου, η ειδική περίπτωση των καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων που λειτουργούσαν ήδη πριν από την έναρξη ισχύος της επίμαχης στις κύριες δίκες ρύθμισης ελήφθη υπόψη στο πλαίσιο της θέσπισης της ρύθμισης αυτής. Ειδικότερα, σύμφωνα με τη δεύτερη και τη δέκατη μεταβατική διάταξη του νόμου 1/2020 καθώς και σύμφωνα με το άρθρο 5 του διατάγματος 97/2021, η ανανέωση των αδειών εκμετάλλευσης των εν λόγω καταστημάτων, πρώτον, δεν υπόκειται στην τήρηση της ελάχιστης απόστασης από άλλα καταστήματα διεξαγωγής παιγνίων και, δεύτερον, είναι δυνατή, παρά την αναστολή χορήγησης νέων αδειών, στην περίπτωση μεταφοράς της έδρας ενός τέτοιου καταστήματος προκειμένου να τηρηθεί η απαίτηση της ελάχιστης απόστασης από εκπαιδευτικό ίδρυμα την οποία επιβάλλει η συγκεκριμένη ρύθμιση, παρεχομένης δε επίσης προθεσμίας για τη μεταφορά των καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων των οποίων οι άδειες έληγαν πριν από την 1η Νοεμβρίου 2021.

62 Όσον αφορά το τέταρτο επίμαχο μέτρο, το οποίο αποκλείει την ανανέωση των αδειών εκμετάλλευσης των παιγνιομηχανημάτων κατηγορίας Β ή των ψυχαγωγικών μηχανημάτων με έπαθλο που έχουν εγκατασταθεί σε καταστήματα του τομέα horeca, κρίνεται ότι είναι κατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού χωρίς να βαίνει πέραν του αναγκαίου ορίου, υπό την επιφύλαξη των εξακριβώσεων στις οποίες οφείλει να προβεί το αιτούν δικαστήριο. Το μέτρο αυτό, το οποίο θεσπίστηκε όπως και τα τρία πρώτα επίμαχα μέτρα βάσει των μελετών για τις οποίες γίνεται λόγος στο προοίμιο του νόμου 1/2020, αποσκοπεί πράγματι να αποτρέψει την πρόσβαση των ανηλίκων στα μηχανήματα αυτά σε χώρους όπου δεν καθίσταται δυνατό να ελεγχθεί μια τέτοια πρόσβαση.

63 Τέλος, το πέμπτο επίμαχο μέτρο, στον βαθμό που θεσπίζει πενταετή αναστολή, κατ' ανώτατο όριο, χορήγησης νέων αδειών και πιστοποιήσεων για τα καταστήματα διεξαγωγής παιγνίων και την εκμετάλλευση παιγνιομηχανημάτων κατηγορίας Β ή ψυχαγωγικών μηχανημάτων με έπαθλο, εντάσσεται στο πλαίσιο του σκοπού της προστασίας της δημόσιας υγείας και αποσκοπεί στη μείωση της συγκέντρωσης των καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων μετά τη σημαντική αύξησή τους στην αυτόνομη κοινότητα της Βαλένθιας, η οποία κατέστη ιδιαίτερα αισθητή κατά τα έτη που προηγήθηκαν της θέσπισης του συγκεκριμένου νόμου και συνοδεύτηκε από αύξηση του αριθμού των ατόμων που εμφάνισαν εθισμό στα παίγνια και από αυξανόμενη κοινωνική ανησυχία συνδεόμενη με την επικράτηση των καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων.

64 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, στα κράτη μέλη εναπόκειται να εκτιμούν όχι μόνον αν είναι αναγκαίος ο περιορισμός των δραστηριοτήτων τυχερών παιγνίων, αλλά και αν είναι αναγκαία η απαγόρευσή τους, υπό την επιφύλαξη ότι οι περιορισμοί αυτοί δεν συνεπάγονται δυσμενείς διακρίσεις (πρβλ. απόφαση της 21ης Οκτωβρίου 1999, Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, σκέψεις 15 και 16). Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι, καίτοι ο

περιορισμός του αριθμού των επιχειρήσεων μπορεί, κατ' αρχήν, να δικαιολογηθεί, εντούτοις, πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να συμβάλλει στην προσπάθεια πραγματικής μείωσης των προσφερόμενων παιγνίων και περιορισμού των δραστηριοτήτων στον τομέα αυτόν κατά τρόπο συνεπή και αποτελεσματικό (απόφαση της 6ης Μαρτίου 2007, Placanica κ.λπ., C-338/04, C-359/04 και C-360/04, EU:C:2007:133, σκέψη 53), περίσταση που εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει.

65 Ωστόσο, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται, στο συγκεκριμένο πλαίσιο, αν το γεγονός και μόνον ότι τα καταστήματα διεξαγωγής παιγνίων και τα παιγνιομηχανήματα κατηγορίας Β ή τα ψυχαγωγικά μηχανήματα με έπαθλο δεν απαγορεύθηκαν πλήρως μπορεί να αποδείξει ότι η εν λόγω πενταετής αναστολή δεν αποσκοπεί στην επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι το γεγονός ότι ορισμένα τυχερά παίγνια δεν απαγορεύονται πλήρως δεν αρκεί για να αποδειχθεί ότι η εθνική νομοθεσία δεν αποσκοπεί πράγματι στην επίτευξη των προβαλλόμενων ως επιδιωκόμενων σκοπών, οι δε σκοποί αυτοί πρέπει να λαμβάνονται υπόψη συνολικώς (πρβλ. απόφαση της 21ης Οκτωβρίου 1999, Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, σκέψη 35).

66 Επομένως, υπό την επιφύλαξη των εξακριβώσεων στις οποίες οφείλει να προβεί το αιτούν δικαστήριο, δεν προκύπτει ότι το πέμπτο μέτρο είναι μη αναλογικό, χωρίς να καθίσταται αναγκαίο να εξεταστεί αν πρέπει να εκπονηθεί μελέτη σχετικά με τον κοινωνικό αντίκτυπο των υφιστάμενων καταστημάτων παιγνίων και σχετικά με τις επιπτώσεις τους στη δημόσια υγεία. Ειδικότερα, ένα κράτος μέλος δεν στερείται τη δυνατότητα να αποδείξει ότι ένα περιοριστικό εσωτερικό μέτρο ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις τις οποίες θέτει η νομολογία εξαιτίας και μόνον του γεγονότος ότι το εν λόγω κράτος μέλος δεν είναι σε θέση να προσκομίσει τις μελέτες στις οποίες βασίστηκε η θέσπιση της επίμαχης ρύθμισης (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, σκέψη 72).

67 Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των ανωτέρω σκέψεων, στο πρώτο, στο δεύτερο και στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα στις υποθέσεις C-718/23, C-719/23, C-721/23 και C-60/24, καθώς και στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα στην υπόθεση C-720/23, πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 49 ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι δεν αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση που επιβάλλει σε επιχειρήσεις του τομέα των παιγνίων, πρώτον, ορισμένους περιορισμούς ως προς τις ελάχιστες αποστάσεις που πρέπει να τηρούνται μεταξύ των αιθουσών παιγνίων ή των καταστημάτων στοιχηματισμού και ορισμένων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων καθώς και μεταξύ διαφορετικών καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων, δεύτερον, χρονικό περιορισμό ως προς την εκμετάλλευση παιγνιομηχανημάτων «κατηγορίας Β» ή ψυχαγωγικών μηχανημάτων με έπαθλο εντός των καταστημάτων του τομέα horeca και, τρίτον, αναστολή χορήγησης νέων αδειών για τη λειτουργία ή την εκμετάλλευση καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων, εφόσον το εθνικό δικαστήριο διαπιστώνει ότι οι περιορισμοί αυτοί μπορούν να γίνουν δεκτοί ως μέτρα παρέκκλισης ρητώς προβλεπόμενα στη Συνθήκη ΛΕΕ ή δυνάμενα να δικαιολογηθούν εξαιτίας της συνδρομής επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος, είναι κατάλληλοι να εξασφαλίσουν την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών και δεν βαίνουν πέραν του αναγκαίου συναφώς ορίου.

Επί των δικαστικών εξόδων

68 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (όγδοο τμήμα) αποφαίνεται:

Το άρθρο 49 ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι δεν αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση που επιβάλλει σε επιχειρήσεις του τομέα των παιγνίων, πρώτον, ορισμένους περιορισμούς ως προς τις ελάχιστες αποστάσεις που πρέπει να τηρούνται μεταξύ των αιθουσών παιγνίων ή των καταστημάτων στοιχηματισμού και ορισμένων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων καθώς και μεταξύ διαφορετικών καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων, δεύτερον, χρονικό περιορισμό ως προς την εκμετάλλευση παιγνιομηχανημάτων «κατηγορίας Β» ή ψυχαγωγικών μηχανημάτων με έπαθλο εντός των καταστημάτων του τομέα της φιλοξενίας και της μαζικής εστίασης ή σε καταστήματα εξομοιούμενα προς αυτά και, τρίτον, αναστολή χορήγησης νέων αδειών για τη λειτουργία ή την εκμετάλλευση καταστημάτων διεξαγωγής παιγνίων, εφόσον το εθνικό δικαστήριο διαπιστώνει ότι οι εν λόγω περιορισμοί μπορούν να γίνουν δεκτοί ως μέτρα παρέκκλισης ρητώς προβλεπόμενα στη Συνθήκη ΛΕΕ ή δυνάμενα να δικαιολογηθούν εξαιτίας της συνδρομής επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος, είναι κατάλληλοι να εξασφαλίσουν την επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών και δεν βαίνουν πέραν του αναγκαίου συναφώς ορίου.

(υπογραφές)