

Lieta C-719/23

**Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu kopsavilkums saskaņā ar Tiesas
Reglamenta 98. panta 1. punktu**

Iesniegšanas datums:

2023. gada 23. novembris

Iesniedzējtiesa:

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana

Datums, kurā pieņemts iesniedzējtiesas nolēmums:

2023. gada 26. septembris

Prasītāji:

Salones Comatel, S. L.

Inversiones Comatel, S. L.

Recreativos del Este, S. L.

SOS Hostelería

Unión de Trabajadores de Salones de Juego (UTSAJU)

ASVOMAR

Atbildētāji:

Conselleria de Hacienda un Modelo Económico de la Generalitat Valenciana

Pamatlietas priekšmets

Spēļu tiesiskais regulējums – Tiesiskais regulējums, ko spēļu regulēšanas jomā ir pieņēmusi autonomā kopiena – Prasība par 500 metru minimālo attālumu starp spēļu iestādēm – Prasība par 850 metru minimālo attālumu starp spēļu un izglītības iestādēm – Jaunu licenču vai atļauju izsniegšanas apturēšana spēļu iestādēm un B tipa automātiem (spēļu automātiem) uz laiku, kas nepārsniedz piecus gadus – Pienākumi, kas neattiecas uz valsts spēļu iestādēm

Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu priekšmets un juridiskais pamats

LESD 267. pants – Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu par interpretāciju – Valsts tiesiskā regulējuma saderība ar LESD 26., 49. un 56. pantu – Piemērotība, nepieciešamība un samērīgums – Mazāk ierobežojošu pasākumu esamība – Vienlīdzīga attieksme – Konkurences izkropļojums

Prejudiciālie jautājumi

1.) Vai LESD 26., 49. un 56. pants, kuros ir nostiprināti darījumdarbības, brīvības veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvības principi, ir jāinterpretē tādējādi, ka ar tiem ir saderīgs valsts tiesiskais regulējums (kā *Decreto 97/2021, de 16 de julio, del Consell* [Autonomās kopienas valdības 2021. gada 16. jūlija Dekrēta 97/2021] 5. pants, ar kuru īstenots *ley 1/2020 Valenciana, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana* [Valensijas Likuma 1/2020 par azartspēļu regulējumu un patoloģiskas tieksmes uz azartspēlēm novēršanu Valensijas autonomajā kopienā] 45.5 un 45.6 pants un kurā ir noteikts minimālais 500 metru attālums starp spēļu zālēm un 850 metru attālums starp spēļu zālēm un izglītības iestādēm, ja šajā tiesiskajā regulējumā jau ir paredzēti citi, mazāk ierobežojoši pasākumi, kurus var uzskatīt par vienlīdz efektīviem, lai aizsargātu patērētājus, vispārējās intereses un jo īpaši nepilngadīgos: a) piemēram, aizliegums piekļūt un piedalīties nepilngadīgām personām, personām, kas ar galīgu tiesas spriedumu ir atzītas par rīcībnespējīgām, sporta vienību vadītājiem un tiesnešiem saistībā ar darbībām, par kurām tiek izdarītas likmes, derību sabiedrību vadītājiem un akcionāriem, personām, kas nēsā ieročus, personām, kas ir reibumā vai psihotropo vielu ietekmē, personām, kas traucē spēļu norisi, personām, kuras ir iekļautas to personu reģistrā, kurām liegta pieeja azartspēlēm, un b) piemēram, reklāmas, pārdošanas veicināšanas vai sponsorēšanas vai jebkāda veida komercreklāmas, tostarp telemātiskas reklāmas sociālajos saziņas tīklos, kā arī azartspēļu reklamēšanas ārpus telpām, statistikas reklāmas uz sabiedriskajiem ceļiem un transporta līdzekļiem, plakātiem vai attēliem uz jebkāda atbalsta aizliegums?

2.) Neatkarīgi no atbildes uz iepriekšējo jautājumu: vai LESD 26., 49. un 56. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tie nepieļauj tādu valsts tiesisko regulējumu, kāds ir paredzēts *Ley 1/2020, de 11 de julio de la Generalitat Valenciana, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana* [Valensijas autonomās kopienas 2020. gada 11. jūlija Likuma 1/2020 par azartspēļu regulējumu un patoloģiskas tieksmes uz azartspēlēm novēršanu Valensijas autonomajā kopienā] otrajā pārejas noteikumā, ar atpakaļejošu spēku nosakot 850 metru attālumu starp spēļu zālēm un izglītības iestādēm attiecībā uz spēļu zālēm, kas jau ir izveidotas, neievērojot šo attālumu, kad tās iesniedz pieteikumu licences vai atļaujas atjaunošanai pēc Likuma 1/2020 stāšanās spēkā, jo šāda prasība nav saderīga

ar iepriekš minētajiem darījumdarbības, brīvības veikt uzņēmējdarbību, kā arī darbību veikšanas brīvības principiem?

3.) Neatkarīgi no atbildēm uz iepriekšējiem jautājumiem: vai LESD 26., 49. un 56. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tie nepieļauj tādu valsts tiesisko regulējumu, kāds ir paredzēts Valensijas autonomās kopienas 2020. gada 11. jūlija Likuma 1/2020 par azartspēļu regulējumu un patoloģiskas tieksmes uz azartspēlēm novēršanu Valensijas autonomajā kopienā desmitajā pārejas noteikumā, nosakot moratoriju uz pieciem gadiem, sākot no Likuma 1/2020 stāšanās spēkā, attiecībā uz jaunu licenču vai atļauju izsniegšanu azartspēļu iestādēm, jo šāda licenču apturēšana uz laiku, kas nepārsniedz piecus gadus, nav saderīga ar iepriekš minētajiem darījumdarbības, brīvības veikt uzņēmējdarbību, kā arī darbību veikšanas brīvības principiem?

4.) Neatkarīgi no atbildēm uz iepriekšējiem jautājumiem: vai LESD 26., 49. un 56. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tie nepieļauj tādu valsts tiesisko regulējumu, kāds ir paredzēts iepriekš minētā Valensijas Likuma 1/2020 par azartspēļu regulējumu un patoloģiskas tieksmes uz azartspēlēm novēršanu Valensijas autonomajā kopienā 45. panta 5. un 6. punktā, ciktāl tas ir saistošs tikai privātām spēļu zālēm, bet ne tām, kas ir publiskas iestādes, uz kurām arī neattiecas reklāmas un piekļuves kontroles ierobežojumi, kas ir attiecināti uz pirmajām, atbrīvojot tās no šādu pienākumu izpildes: a) ievērot minimālo 500 metru attālumu starp spēļu zālēm un 850 metru attālumu starp spēļu zālēm un izglītības iestādēm; b) ar atpakaļejošu spēku nosakot 850 metru attālumu starp spēļu zālēm un izglītības iestādēm attiecībā uz spēļu zālēm, kas jau ir izveidotas, neievērojot šo attālumu, kad tās iesniedz pieteikumu licences vai atļaujas atjaunošanai pēc Likuma 1/2020 stāšanās spēkā; c) moratorija noteikšana ne ilgāk kā uz pieciem gadiem no minētā Likuma 1/2020 stāšanās spēkā attiecībā uz jaunu licenču vai atļauju izsniegšanu azartspēļu un derību iestādēm un spēļu automātu izmantošanai?

Vai tirgus vienotības, vienādas un vienlīdzīgas attieksmes un diskriminācijas aizlieguma principi starp azartspēļu nozares dalībniekiem un attiecībā uz tiem pieļauj šādas iekšējā tiesiskā regulējuma normas? Vai iepriekš aprakstītā situācija ir uzskatāma par priekšrocību, kas kaitē un izkropļo konkurenci šajā nozarē?

Atbilstošās Savienības tiesību normas

LESD 26., 49., 56. pants, 106. panta 1. punkts un 107. panta 1. punkts.

Atbilstošās valsts tiesību normas

Ley 1/2020 (Likums 1/2020)

La Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana [Autonomās kopienas valdības 2020. gada 11. jūlija Likuma 1/2020 par azartspēļu regulējumu un patoloģiskas tieksmes uz azartspēlēm novēršanu Valensijas autonomajā kopienā] (turpmāk tekstā – “Likums 1/2020”) 45. panta 5. un 6. punktā ir noteikts:

“5. Uzņēmumi, kas atbilst šā panta 3. punkta c) un e) apakšpunktā minētajām kategorijām, nedrīkst atrasties tuvāk nekā 850 metru attālumā no izglītības iestādes, ko par izglītību atbildīgā reģionālā ministrija ir akreditējusi obligātās vidējās izglītības, pamatizglītības, profesionālās pamatizglītības cikla un profesionālās mākslinieciskās izglītības nodrošināšanai. Šis attāluma ierobežojums neattiecas uz azartspēļu iestādēm, kas atrodas ārpus dzīvojamās teritorijas.

6. Uzņēmumi, kas atbilst šā panta 3. punkta b), c) un e) apakšpunktā minētajām kategorijām, nedrīkst atrasties tuvāk par 500 metriem no tādas iestādes, kas pieder pie kādas no šā panta 3. punkta b), c) un e) apakšpunktā minētajām kategorijām.

45. panta 3. punkta c) un e) apakšpunkts attiecas uz spēļu zālēm un īpašām derību vietām. Tā paša 3. punkta b) apakšpunkts attiecas uz bingo zālēm.

Šā likuma 8. panta 1., 2. un 6. punktā ir noteikts:

“1. Reģionālo azartspēļu jomā un attiecībā uz autonomās kopienas valdības autorizētajiem azartspēļu uzņēmumiem ir ierobežota jebkāda veida reklāma, veicināšana, sponsorēšana un jebkāda veida komerciāla saziņa, tostarp arī tāda, kas tiek veikta telemātikas ceļā, izmantojot sociālos saziņas tīklus, kas attiecas uz azartspēlēm un telpām, kurās tās tiek praktizētas.

2. Valensijas autonomajā kopienā ir aizliegta azartspēļu reklāma un veicināšana ārpus azartspēļu telpām, kā arī statistiska azartspēļu reklāma uz sabiedriskajiem ceļiem vai transporta līdzekļos.

[..]

6. Sabiedriskie plašsaziņas līdzekļi, kuru apraides zona aprobežojas ar daļēju vai visu Valensijas teritoriju, nedrīkst pārraidīt azartspēļu reklāmu ne klātienē, ne tiešsaistē. Šis aizliegums attiecas arī uz informācijas sabiedrības pakalpojumiem, tādu raidījumu un attēlu pārraidi, kuros raidījumu vadītāji, sadarbības partneri vai viesi piedalās azartspēlēs, vai kuros tieši vai netieši tiek pieminēti vai rādīti ar azartspēlēm saistīti objekti, saloni vai telpas, izņemot gadījumus, kad to mērķis ir novērst vai veicināt izpratni par patoloģiskām azartspēlēm vai patoloģisku tieksmi uz tām. Par azartspēlēm atbildīgā reģionālā ministrija var noteikt izņēmumus no šā ierobežojuma attiecībā uz sabiedrībai piederošām vai valsts rezervētām spēlēm.”

Minētā likuma otrajā pārejas noteikumā savukārt ir paredzēts:

“Atļaujas, kas piešķirtas pirms šā likuma stāšanās spēkā, paliek spēkā uz laiku, uz kādu tās ir piešķirtas. Šo atļauju iespējamā atjaunošana vai pagarināšana pēc šā likuma spēkā stāšanās ir atkarīga no likumā un tā īstenošanas noteikumos noteikto prasību ievērošanas, taču uz tām neattiecas šā likuma 45. panta 6. punktā reglamentētā prasība par attālumu starp azartspēļu objektiem”.

Visbeidzot, minētā likuma desmitais pārejas noteikums ir formulēts šādi:

“Ne ilgāk kā uz pieciem gadiem no šā likuma spēkā stāšanās dienas tiek apturēta jaunu atļauju izsniegšana azartspēļu iestādēm, kā arī jaunu atļauju izsniegšana B tipa automātu vai spēļu automātu ar laimestiem ekspluatācijai, kas paredzēti uzstādīšanai viesnīcās un līdzīgās iestādēs.

Ja, izskatot azartspēļu organizēšanas atļaujas atjaunošanu, pašreizējā atrašanās vieta neatbilst šā likuma 45. panta 5. punktā noteiktajai attāluma prasībai, iepriekšējā punktā minētais apturējums nav piemērojams, lai izskatītu jaunas atļaujas izsniegšanu citā atrašanās vietā.

Šajā laika posmā par azartspēlēm atbildīgajai reģionālajai ministrijai ir jākoordinē pētījums, kurā tiek analizēts esošo azartspēļu vietu (īpašas azartspēļu telpas un spēļu automāti viesnīcu telpās) ietekme uz sociālo un sabiedrības veselību. Pamatojoties uz šī pētījuma rezultātiem, kompetentajai reģionālajai par azartspēlēm atbildīgajai ministrijai ir jāierosina ierobežojumi Valensijas teritorijā attiecībā uz azartspēļu telpu un B tipa vai izklaides spēļu automātu ar laimestiem skaitu un pieļaujamo izvietojumu viesnīcu un ēdināšanas vai līdzīgās telpās, ņemot vērā sabiedrības veselības, iedzīvotāju, sociālekonomiskos un teritoriālos kritērijus.”

Decreto 97/2021 (Dekrēts 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 [Autonomās kopienas valdības 2020. gada 21. jūlija Dekrēts 97/2021 par steidzamiem pasākumiem, lai īstenotu Likumu 1/2020 par azartspēļu regulējumu un patoloģiskas tieksmes uz azartspēlēm novēršanu Valensijas autonomajā kopienā] (turpmāk tekstā – “apstrīdētais dekrēts”), ir regulējums, par kuru prasītāji ir cēlušī šo prasību.

Likuma 5. panta “Atļaujas licenču atjaunošanai azartspēļu iestādēm, kas neatbilst attāluma prasībai” 1. punktā ir paredzēts, ka, lai atjaunotu licences azartspēļu iestādēm, kas neatbilst Likuma 1/2020 45. panta 5. punktā noteiktajai attāluma prasībai, kura minēta tā paša likuma desmitā pārejas noteikuma otrajā daļā, licences turētājiem ir jāiesniedz pieteikums, lai saņemtu atļauju, kas atbilst jaunajai atrašanās vietai. Šā panta 2. punkts ļauj šādām iestādēm, ievērojot konkrētus nosacījumus, uz laiku, kas nepārsniedz deviņus mēnešus, palikt to pašreizējā atrašanās vietā.

Minētā dekrēta 9. panta 1. punktā ir noteikts: “B tipa spēļu automātus vai spēļu automātus ar laimestiem drīkst atļaut uzstādīt sabiedriskās ēdināšanas vai līdzīgās telpās tikai tad, ja attiecīgā darbības atļauja ir saņemta vai iesniegts pieteikums tās saņemšanai pirms likuma stāšanās spēkā.”

Šā dekrēta 18. pants ļoti ierobežojošā veidā reglamentē komerciālo informāciju, ko drīkst norādīt ārpus azartspēļu iestādēm. Jo īpaši tajā ir aizliegta jebkāda veida reklāmas izvietošana ārpus šo iestāžu telpām.

Īss pamatlietas faktisko apstākļu un tiesvedības izklāsts

- 1 Prasītāji pamatlietā ir cēlušies prasību par apstrīdēto dekrētu, kurš ir publicēts 2021. gada 4. augusta *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana*. It īpaši ir apstrīdēti 4., 5., 6., 9. un 18. pants.

Pamatlietas pušu galvenie argumenti

- 2 Prasītāji uzskata, ka ar Likuma 1/2020 45. panta 5. un 6. punktu, kā arī otro un desmito pārejas noteikumu, kas ir dekrēta pamatā, ir pārkāpts LESD 49. un 56. pants, kā arī Eiropas Savienības Pamattiesību hartas (turpmāk tekstā – “Harta”) 16. un 20. pants. Saskaņā ar šo Valensijas tiesisko regulējumu valsts uzņēmējiem vai citu dalībvalstu uzņēmējiem nav iespējams izmantot savu brīvību veikt uzņēmējdarbību un pakalpojumu sniegšanas brīvību, lai atvērtu spēļu zāles un B tipa spēļu automātus Valensijas apgabalā, kā arī, protams, brīvi sniegt savus pakalpojumus.
- 3 Tie uzskata, ka dalībvalsts pieņemtu pasākumu, kas ierobežo brīvību veikt uzņēmējdarbību, var uzskatīt par likumīgu no ES tiesību viedokļa tikai tad, ja tas atbilst Hartas 16. pantam un ir atbilstošs, lai nodrošinātu attiecīgo mērķu sasniegšanu, un nepārsniedz nepieciešamo to sasniegšanai, un šos parametrus Valensijas regulējums nepārprotami pārkāpj. Spēkā jau ir sīki izstrādāts azartspēļu iestāžu darbības regulējums, kas, paredzot stingrus sodus, nepārprotami aizliedz tajās ieiet un atrasties nepilngadīgām personām. Valsts likumdevējs (Valensijas parlaments) nav norādījis nevienu sevišķi svarīgu vispārējo interešu apsvērumu, kas varētu pamatot šādu nevajadzīgu un nesamērīgu ierobežojumu. Šajā ziņā prasītāji atsaucas uz 2007. gada 6. marta spriedumu *Placanica* (C-338/04, C-359/04 un C-360/04, EU:C:2007:133), 2014. gada 30. aprīļa spriedumu *Pfleger* u. c. (C-390/12, EU:C:2014:281) un 2014. gada 11. decembra spriedumu Komisija/Spānija (C-678/11, EU:C:2014:2434).
- 4 Atbildētāji savukārt uzskata, ka apstrīdētais dekrēts ir pilnībā saderīgs ar Savienības tiesībām un atbilst gan valsts regulējumā, gan Tiesas pastāvīgajā judikatūrā noteiktajam samērīguma kritērijam (piemērotība, nepieciešamība un samērīgums tiešā nozīmē). Tie atsaucas uz 2009. gada 8. septembra spriedumu *Liga Portuguesa de Futebol Profissional* un *Bwin International* (C-42/07, EU:C:2009:519).

- 5 Atbildētāji uzskata, ka nepieciešamība veikt pasākumus, kas paredzēti licenču un atļauju atjaunošanai, ir saistīta ar to, ka ir ļoti svarīgi samazināt nepilngadīgo pakļaušanu azartspēļu piedāvājumam to ikdienas ceļā uz izglītības iestādēm, jo, kā secināts iesniegtajos pētījumos un ziņojumos, šāda situācija noved pie šo iestāžu kā brīvā laika pavadīšanas vietu normalizēšanas to grupu brīvā laika pavadīšanas modelī. Šajā sakarā Turgus vienotības Padomes Sekretariāta 2021. gada 11. marta ziņojumā Nr. 28/20030 ir pausts viedoklis, ka minimālā 500 metru attāluma noteikšana starp bingo zālēm, spēļu zālēm un spēļu saloniem, un ierobežojošie pasākumi attiecībā uz B tipa vai spēļu automātiem ar laimestiem, kas ir uzstādīti viesnīcās un līdzīgās vietās, ir piemēroti, nepieciešami un samērīgi ierobežojumi.
- 6 Pēc atbildētāju domām, lai izvairītos no atkarību izraisošas uzvedības attīstības saistībā ar azartspēlēm, jo īpaši pusaudžu vecumā, sevišķi svarīgs un labs izejpunkts būtu nepilngadīgajiem skaidri aizliegt apmeklēt šādas vietas. Tomēr vienlīdz svarīgi ir arī izvairīties no nepilngadīgo pārmērīgas saskarsmes ar šādām vietām, jo, samazinot saskarsmi ar tām ikdienas ceļā uz izglītības iestādēm, tiktu novērsta šo iestāžu kā brīvā laika pavadīšanas vietu normalizēšanās grupu brīvā laika pavadīšanas modeļos.
- 7 Turklāt tiek atkārtoti uzsvērts tas, kas ir minēts Likuma 1/2020 preambulā, proti, ka atbilstoši pētījumam “*Jóvenes, juegos de azar y apuestas. Una aproximación cualitativa*” (“Jaunieši, azartspēles un derības. Kvalitatīva pieeja”), ko 2020. gadā publicēja *Centro Reina Sofía para la Infancia y la Adolescencia* (Karalienes Sofijas Bērnu un pusaudžu centrs) un *Fundación de Ayuda contra la Drogadicción* (Atbalsta fonds cīņā pret narkomāniju), viens no galvenajiem riska faktoriem, kas veicina azartspēļu atkarības attīstību pusaudžu un jauniešu vidū, ir to iekļaušana normālā jauniešu brīvā laika pavadīšanas modelī.
- 8 Visbeidzot, attiecībā uz reklāmas pasākumiem atbildētāji norāda, ka tiesības uz veselību ir svarīgākas nekā kādas ekonomiskās tiesības, piemēram, darījumdarbības brīvība. Ir skaidrs, ka azartspēļu un derību patēriņam ir spēcīga ietekme uz veselību, jo īpaši uz bērniem, pusaudžiem un citām neaizsargātām grupām, kā to ir norādījusi *Tribunal Supremo de España* [Spānijas Augstākā tiesa], precīzi ievērojot Tiesas judikatūru, kas cita starpā ir noteikta 1991. gada 25. jūlija spriedumā *Aragonesa de Publicidad Exterior un Publivia* (C-1/90 un C-176/90, EU:C:1991:327).

Īss lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu motīvu izklāsts

- 9 Tiesa ir ierobežojusi dalībvalstīm piešķirto rīcības brīvību noteikt azartspēļu politikas mērķus un instrumentus, pieprasot, lai valsts iestāžu noteiktie ierobežojumi atbilstu šādiem nosacījumiem:
 - a) tie katrā ziņā ir jāpiemēro bez diskriminācijas.
 - b) tiem ir jābūt konsekventiem un atbilstošiem, lai nodrošinātu valsts iestāžu izvirzīto mērķu sasniegšanu.

- c) tiem ir jābūt samērīgiem un tie nedrīkst pārsniegt to, kas ir nepieciešams, lai sasniegtu mērķi(-us), kas ir to pieņemšanas pamatā.
- d) valsts iestādes nedrīkst rīkoties patvaļīgi, un uz tām, jo īpaši, attiecas pārredzamības pienākums ar dažiem izņēmumiem.
- 10 Attiecībā uz diskriminācijas aizliegumu ir jānorāda, ka diskriminācijas aizliegums valstspiederības dēļ ir Savienības vērtība un Savienības tiesību pamatprincips. Tas izskaidro, kāpēc Tiesa ir īpaši stingri pieprasījusi, lai valstu noteiktie ierobežojumi nebūtu diskriminējoši valstspiederības dēļ, un par likumīgiem tiek uzskatīti tikai tādi ierobežojumi, kas bez izšķirības attiecas uz personām, kuras veic uzņēmējdarbību jebkurā dalībvalstī. Šajā sakarā Tiesa ir atzinusi valstu regulējumu nesaderību ar Savienības tiesībām dažos strīdos, kas ir saistīti ar azartspēļu aplikšanu ar nodokļiem. Proti, 2003. gada 13. novembra spriedumā *Lindman* (C-42/02, EU:C:2003:613) Tiesa atzina tādu Somijas nodokļu tiesību aktu diskriminējošo raksturu, kuros bija noteikts, ka Somijā organizēto loteriju laimestiem tiek piemērots atbrīvojums no nodokļa, bet citās valstīs, proti, Zviedrijā, iegūtie laimesti tiek aplikti ar nodokli.
- 11 Svarīgāks ir 2010. gada 9. septembra spriedumā *Engelmann* (C-64/08, EU:C:2010:506) izvirzītais jautājums, kurā tika pārbaudīta tādu Austrijas tiesību aktu saderība ar Savienības tiesībām, kuros koncesionāriem, kas pārvalda kazino, ir prasīts pieņemt akciju sabiedrības juridisko formu un noteikts, ka to juridiskajai adresei ir jābūt Austrijā. Tiesa konstatēja, ka pēdējais minētais noteikums ierobežo brīvību veikt uzņēmējdarbību LESD 49. panta izpratnē un diskriminē uzņēmējus, kuru juridiskā adrese ir citās dalībvalstīs.
- 12 Attiecībā uz ierobežojumu atbilstību azartspēļu politikas mērķiem dalībvalstīm piešķirtās pilnvaras noteikt savas valsts azartspēļu politikas mērķus ietver arī to pasākumu noteikšanu, kas ir nepieciešami izvirzītā mērķa sasniegšanai. Šādi rīkojoties, valstīm ir plaša, bet ne neierobežota rīcības brīvība. Saskaņā ar piemērotības prasību valsts tiesību aktiem, kas paredz ierobežojošus pasākumus vai šķēršļus iekšējam tirgum, ir jāatbilst izvirzītajam mērķim un jābūt attaisnojamiem, ņemot vērā mērķi, kas ir attiecīgā ierobežojuma pamatā. Valsts tiesiskais regulējums parasti ir piemērots, lai nodrošinātu izvirzītā mērķa sasniegšanu tikai tad, ja tas patiesi konsekventi un sistemātiski apņemas to īstenot.
- 13 Tiesa ir nosacījusi, ka valstu tiesām ir jāizvērtē valsts regulējuma saskaņotība un atbilstība, norādot, ka tām ir jāpārbauda, vai pasākumi atbilst vispārējas nozīmes mērķiem, kuriem tie ir paredzēti. Šajā nolūkā minētais novērtējums ir jāveic atbilstoši loģikai, kas paredz, pirmkārt, ņemt vērā attiecīgās dalībvalsts valsts iestāžu izvirzītos mērķus kopumā vai kopā un, otrkārt, katru valsts regulējumus noteikto ierobežojumu izvērtēt atsevišķi, lai pārbaudītu, vai tie ir piemēroti izvirzīto mērķu sasniegšanas nodrošināšanai.
- 14 Tiesa parasti sliecas uzskatīt valsts iestāžu veiktos pasākumus par saskaņotiem. Tomēr atsevišķos gadījumos tā atklāti ir apšaubījusi noteikto ierobežojumu

saskaņotību, kā tas ir 2003. gada 6. novembra spriedumā *Gambelli* u.c. (C-243/01, EU:C:2003:597), kurā tā norādīja, ka “ja dalībvalsts iestādes veicina un mudina patērētājus piedalīties loterijās, azartspēlēs vai derībās, lai valsts kase no tā gūtu finansiālu labumu, šīs valsts iestādes nevar atsaukties uz sabiedrisko kārtību saistībā ar spēļu iespēju samazināšanu, lai attaisnotu tādus pasākumus kā pamata prāvā apstrīdētie”. Tā arī atzina, ka Itālijas iestāžu lēmums bez konkursa automātiski atjaunot koncesijas, kas nepieciešamas zirgu skriešanās sacīkšu derību organizēšanai un rīkošanai, neatbilst mērķim novērst spēļu organizētāju krāpnieciskas vai noziedzīgas darbības.

- 15 Tiesa 2010. gada 8. septembra spriedumā *Stoß* u.c. (C-316/07, no C-358/07 līdz C-360/07, C-409/07 un C-410/07, EU:C:2010:504) apšaubīja Hesenes un Bādenes-Virtembergas federālo zemju izveidoto sporta derību publisko monopolu saskaņotību, kuru mērķis bija novērst mudinājumu pārmērīgi tērēties azartspēlēm un apkarot patoloģisko tieksmi uz azartspēlēm. Šajā ziņā tā piekrita prejudiciālo jautājumu iesniedzējtiesu pieejai, kuras apšaubīja, ka šāds monopols atbilstu to aizsargājošo tiesisko regulējumu mērķiem.
- 16 2010. gada 3. jūnija sprieduma *Ladbrokes Betting & Gaming* un *Ladbrokes International* (C-258/08, EU:C:2010:308) pamatojums, kurā ir analizēta Nīderlandes tiesiskā regulējuma, kurā ir paredzēta ekskluzīvu tiesību sistēma par labu vienam uzņēmējam azartspēļu organizēšanai vai veicināšanai, saderība ar Savienības tiesībām, ir ļoti ilustratīvs. Šajā lietā Nīderlandes Augstākā tiesa pauda šaubas par to, vai regulējums, kura mērķis ir patērētāju aizsardzība un cīņa pret patoloģisko tieksmi uz azartspēlēm un krāpšanu, ir saskaņots un sistemātisks, jo tas pieļauj ekskluzīvo tiesību īpašniekiem paplašināt savu azartspēļu piedāvājumu un izmantot reklāmas ziņojumus, lai padarītu šo piedāvājumu pievilcīgāku. Tiesa norādīja, ka, lai vienlaikus sasniegtu divus mērķus (patērētāju aizsardzību un krāpšanas un noziedzības novēršanu azartspēļu jomā), ir jāpanāk taisnīgs līdzsvars starp abiem mērķiem. Kā jau norādīts 2007. gada 6. marta spriedumā *Placanica* (C-338/04, C-359/04 un C-360/04, EU:C:2007:133), kontrolētas paplašināšanās politikas attīstība, kuras mērķis ir faktiski novirzīt azartspēļu tieksmi uz legāliem kanāliem, atbilst mērķim novērst krāpšanu un noziedzību.
- 17 Lai to panāktu, licencētiem operatoriem ir jābūt drošai un pievilcīgai alternatīvai salīdzinājumā ar nelegālajām azartspēlēm, lai spētu piedāvāt plašu spēļu klāstu, zināmā mērā veikt reklamēšanu un izmantot jaunas izplatīšanas metodes. Tomēr šāda kontrolēta azartspēļu jomas paplašināšanas politika ir praktiski nesaderīga ar mērķi aizsargāt patērētājus pret patoloģisko tieksmi uz azartspēlēm. Tādēļ šādu politiku var uzskatīt par saskaņotu tikai tad, ja nelikumīgas darbības notiek ievērojamā mērogā un ja veiktie pasākumi ir vērsti uz to, lai patērētāju tieksmi uz azartspēlēm novirzītu uz likumīgiem kanāliem, nevis palielinātu ieņēmumus no atļautām azartspēlēm, kas ir tikai papildu ieguvums.
- 18 Samērīguma ziņā tas attiecas uz pamattiesību saturu un ierobežojumiem. Šī valsts intervences ierobežojuma dimensija nozīmē, ka samērīguma principu veido šādi elementi:

- a) piemērotība, kas prasa, lai valsts līmenī veiktie pasākumi būtu atbilstoši paredzētā mērķa sasniegšanai.
 - b) nepieciešamība, kas prasa, lai vēlamā mērķa sasniegšanai nebūtu citu mazāk ierobežojošu pasākumu, un, ja ir vairākas alternatīvas, ir jāizvēlas vismazāk ierobežojošais pasākums.
 - c) samērīgums šaurākā nozīmē, atbilstoši kuram ieguvumiem, ko pasākums rada vispārējām interesēm, jebkurā gadījumā ir jābūt lielākiem par radīto kaitējumu citām tiesībām.
- 19 Tiesas judikatūrā par azartspēlēm ir uzsvērts, ka dalībvalsts veikto pasākumu nepieciešamība un samērīgums ir jāvērtē, ņemot vērā vienīgi izvirzītos mērķus un aizsardzības līmeni, ko vēlas nodrošināt attiecīgās valsts iestādes. Šajā ziņā Tiesa uzskata, ka samērīguma kritērijs neprasa, lai ierobežojošais pasākums atbilstu koncepcijai, kas ir kopīga visām dalībvalstīm attiecībā uz leģitīmo interešu aizsardzības detalizētiem noteikumiem.
- 20 Tādējādi ir ļoti grūti izdarīt vispārīgus secinājumus par dalībvalstu katrā atsevišķā gadījumā noteikto ierobežojumu samērīgumu, jo šajā jautājumā valdošā kazuistika ir ievērojama, un Tiesa atgādina, ka samērīguma izvērtēšana ir attiecīgās valsts tiesu iestāžu kompetencē.
- 21 Sākotnēji Tiesa nolēma detalizēti neanalizēt atsevišķu pasākumu samērīgumu un atturējās no skaidra sprieduma šajā jautājumā. Tādējādi 1994. gada 24. marta spriedumā *Schindler* (C-275/92, EU:C:1994:119) Apvienotās Karalistes tiesību aktos noteiktais loterijas monopols netika atzīts par nesamērīgu. Tomēr kopš *Gambelli* lietas un, jo īpaši, sprieduma *Placanica*, Tiesa ir veikusi detalizētāku un sistemātiskāku šī jautājuma pārbaudi un atsevišķos gadījumos ir apšaubījusi atsevišķu valstu noteikto pasākumu samērīgumu. Lietā *Placanica* Tiesa uzskatīja, ka prasība saņemt policijas atļauju ir pilnībā samērīga ar izvirzīto mērķi (novērst operatoru iesaistīšanos noziedzīgās vai krāpnieciskās darbībās). Tomēr gan *Placanica*, gan *Gambelli* lietā tika atzīts, ka aizliegums licencēt citu valstu regulētajos tirgos kotētas kapitālsabiedrības kā sporta derību licencētājus ir nesamērīgs, jo tas pārsniedza to, kas ir nepieciešams, lai sasniegtu mērķi novērst azartspēļu operatoru iesaistīšanos krāpnieciskās vai noziedzīgās darbībās. Tiesa jo īpaši norādīja, ka bija pieejami mazāk ierobežojoši līdzekļi.
- 22 Minētā Tiesas lielāka apņēmība, izvērtējot valsts azartspēļu regulējumā noteikto ierobežojumu samērīgumu, ir ļāvusi tai turpmākajos spriedumos apšaubīt šīs prasības ievērošanu. Tā 2007. gada 13. septembra spriedumā Komisija/Itālija (C-260/04, EU:C:2007:508) Itālijas iestāžu veiktā koncesiju atjaunošana zirgu skriešanās sacīkšu derību organizēšanai bez konkursa tika atzīta par nesamērīgu.
- 23 Šī detalizētākā un plašākā pieeja nav liegusi Tiesai apstiprināt citu ierobežojumu samērīgumu, kurus šajā jomā ir noteikušas valsts iestādes. Šajā sakarā ir vērts minēt atbalstu, kas Nīderlandes ekskluzīvo licenču sistēmai sporta derību rīkošanai sniegts 2010. gada 3. jūnija spriedumā *Sporting Exchange* (C-203/08,

EU:C:2010:307), kurā uzsvērts, ka lēmums piešķirt atļauju vienam operatoram vienkāršo kontroli un novērš lielāku konkurenci starp operatoriem, kas varētu izraisīt patoloģiskās tieksmes uz azartspēlēm pastiprināšanos.

- 24 Beidzot šā jautājuma analīzi, ir interesanti minēt spriedumā *Stoß* valsts iestādēm adresētās vadlīnijas un norādes saistībā ar sporta derību monopolu, kas pastāv vairākās Vācijas federālajās zemēs. Vispirms Tiesa norāda, ka, pirmkārt, monopola izveide neprasa, lai dalībvalsts iestādes pierādītu, ka pirms attiecīgā monopola izveides tās ir veikušas šā pasākuma samērīguma pārbaudi. Tā arī piebilst, ka atļauju režīms vienam operatoram (monopols vai ekskluzīvas tiesības) atvieglo azartspēļu piedāvājuma kontroli un sniedz lielākas efektivitātes garantijas nekā privātu operatoru darbības sistēmas konkurences apstākļos. Neraugoties uz šī regulējuma modeļa priekšrocībām, Tiesa atgādina, ka monopola izveide ir ļoti ierobežojošs pasākums, kas ir attaisnojams tikai tad, ja sasniedzamais mērķis ir nodrošināt īpaši augstu patērētāju aizsardzības līmeni, un tādēļ uzsver, ka tiesiskajam regulējumam ir jānodrošina, ka monopola īpašnieks minēto mērķi var sasniegt ar kvantitatīvi mērenu piedāvājumu, kas kvalitatīvi orientēts uz šo mērķi un ko stingri kontrolē valsts iestādes.
- 25 Attiecībā uz Spānijas valsts judikatūru ir vērts uzsvērt Augstākās tiesas 2019. gada 22. oktobra spriedumu 1408/2019, kurā par nelikumīgu tika atzīta iepriekšējā Valensijas azartspēļu iestāžu regulējuma sistēma, kas noteica 800 metru attālumu starp azartspēļu iestādēm. Būtībā Augstākā tiesa atzina, ka šāds regulējums ir nepietiekami pamatots un nesamērīgs.
- 26 Šajā lietā, lai izvērtētu apstrīdētā dekrēta saderību ar Savienības tiesībām, ir jāizskata šādi elementi: a) samērīguma princips saistībā ar pasākumu piemērotību, atbilstību un nepieciešamību un to nediskriminējošo raksturu; b) darījumdarbības brīvības, darījumdarbības vietas, tirgus piekļuves un darbības veikšanas brīvības principi; c) tirgus vienotības un vienādas attieksmes princips neatkarīgi no tā, vai runa ir par valsts vai privātu uzņēmēju, aizliedzot jebkādas priekšrocības, kas kropļo konkurenci un dod priekšroku valsts sektoram; un d) saistībā ar diskriminācijas aizliegumu – tādu priekšrocību aizliegums, kas kropļo konkurenci vai rada slēptas valsts monopola formas.
- 27 No samērīguma, atbilstības, piemērotības un nepieciešamības prasību viedokļa attiecībā uz pasākumiem, lai ieviestu režīmu, kas paredz kā minimālo attālumu 500 metrus starp azartspēļu iestādēm un kā minimālo attālumu 850 metrus starp azartspēļu iestādēm un izglītības iestādēm, šādi pasākumi varētu būt nesaderīgi ar minētajām prasībām, ja tiesiskos regulējumos jau ir paredzēti un ieviesti citi, mazāk ierobežojoši pasākumi, kurus var uzskatīt par vienlīdz piemērotiem un efektīviem patērētāju, īpaši nepilngadīgo, aizsardzībai, piemēram, šādi: a) piekļuves un līdzdalības aizliegums, tostarp citas kategorijas, nepilngadīgajiem un b) reklamēšanas, veicināšanas vai sponsorēšanas un jebkāda veida komerciālas reklāmas, tostarp telemātikas, izmantojot sociālos saziņas tīklus, kā arī azartspēļu veicināšanas ārpus telpām, statistikas reklāmas uz sabiedriskajiem ceļiem un transporta līdzekļos, plakātu vai attēlu uz jebkāda balsta aizliegums.

- 28 Apstrīdētajā dekrētā ietvertu pasākumu pievienošana iepriekšējā punktā minētajiem spēkā esošajiem ierobežojošajiem pasākumiem nešķiet nepieciešama, jo tie ir uzskatāmi par piemērotiem regulā izvirzīto mērķu sasniegšanai, ir mazāk kaitīgi un vairāk respektē darījumdarbības brīvības, darījumdarbības vietas, tirgus piekļuves un darbības veikšanas brīvības principus, kas tiek aizsargāti ar Savienības tiesībām (LESD 26., 49. un 56. pants), un kalpo kā lietderīgi instrumenti, lai sasniegtu tos pašus mērķus, neradot kaitējumu tiesībām un neapurējot tās.
- 29 Šķiet, ka tas pats attiecas uz 850 metru attāluma noteikšanu starp azartspēļu un izglītības iestādēm, kas jau ir ierīkotas, bet neatbilst šim attālumam, ja tās iesniedz pieteikumu licences vai atļaujas atjaunošanai pēc Likuma 1/2020 stāšanās spēkā, jo iepriekš minētais attālums tiek noteikts ar atpakaļejošu spēku.
- 30 Tas pats attiecas arī uz piecu gadu moratoriju, sākot no šā likuma spēkā stāšanās dienas, attiecībā uz jaunu licenču izsniegšanu azartspēļu iestādēm un jaunu atļauju izsniegšanu B tipa spēļu automātu (spēļu automāti) ekspluatācijai, jo šāda apturēšana uz tik ilgu laika posmu ir sava veida tiesību atcelšana, kas izpaužas kā likumīgas darbības veikšana.
- 31 Šādi pasākumi to kaitīguma un stingrības dēļ, šķiet, ir saistīti ar tādu patiesu tiesību kā brīvas piekļuves tirgum un uzņēmumu darījumdarbības vietas un darbības brīvības ierobežošanu, un ir pretrunā iepriekš minētajiem LESD noteikumiem.
- 32 Visbeidzot, attiecībā uz vienlīdzīgu attieksmi un noteikto ierobežojumu atbilstību Tiesa lietā *Gambelli* norādīja, ka, “ja dalībvalsts iestādes veicina un mudina patērētājus piedalīties loterijās, azartspēlēs vai derībās, lai valsts kase no tā gūtu finansiālu labumu, šīs valsts iestādes nevar atsaukties uz sabiedrisko kārtību saistībā ar spēļu iespēju samazināšanu, lai attaisnotu tādus pasākumus kā pamata prāvā apstrīdētie”.
- 33 Ir skaidrs, ka šīs pamatnostādnes, kas paredz jebkāda veida diskriminācijas aizliegumu, šajā gadījumā nav garantētas, jo attāluma ierobežojumi ir paredzēti tikai privātām azartspēļu iestādēm, nevis tām, kas tiek uzskatītas par sabiedriskām iestādēm (valsts loterijas, totalizatori un sporta derības, ONCE u.c.), uz kurām arī neattiecas reklāmas ierobežojumi un piekļuves kontrole, kas attiecas uz pirmajām. Šķiet, ka šādi ierobežojumi, kas noteikti tikai privātām iestādēm, kropļo konkurenci un var novest pie valsts monopola azartspēļu jomā.