

Byla C-719/23

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį

Gavimo data:

2023 m. lapkričio 23 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
(Ispanija)

Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2023 m. rugsėjo 26 d.

Pareiškėjos:

Salones Comatel, S. L.

Inversiones Comatel, S. L.

Recreativos del Este, S.L.

SOS Hospitality

Unión de Trabajadores de Salones de Juego (UTSAJU)

ASVOMAR

Kita administracinio proceso šalis:

Conselleria de Hacienda ir Modelo Económico de la Generalitat Valenciana

Pagrindinės bylos dalykas

Lošimų reguliavimas – Autonominės srities priimtose teisės normose, kuriomis siekiama reguliuoti lošimus – Pareiga išlaikyti ne mažesnę kaip 500 metrų atstumą tarp lošimo namų – Pareiga išlaikyti ne mažesnę kaip 850 metrų atstumą tarp lošimo namų ir mokymo įstaigų – Atgaline data taikoma pareiga išlaikyti ne mažesnę kaip 850 metrų atstumą tarp lošimo namų ir mokymo įstaigų – Naujų licencijų ar leidimų lošimo namams ir B tipo automatams (lošimo automatams)

išdavimo sustabdymas ne ilgesniam kaip penkerių metų laikotarpiui – Pareigos, netaikomos valstybiniams lošimo namams

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

SESV 267 straipsnis – Prašymas priimti prejudicinį sprendimą dėl aiškinimo – Nacionalinės teisės normų atitiktis SESV 26, 49 ir 56 straipsniams – Tinkamumas, būtinumas ir proporcingumas – Mažiau ribojančių priemonių buvimas – Vienodas požiūris – Konkurencijos iškraipymas

Prejudiciniai klausimai

1. Ar SESV 26, 49 ir 56 straipsniai, kuriuose įtvirtinti laisvės užsiimti verslu, įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas principai, turi būti aiškinami taip, kad juos atitinka nacionalinės teisės normos (kaip antai 2021 m. liepos 16 d. *Consell* (Valensijos autonominės srities vyriausybės taryba) dekreto Nr. 97/2021, kuriuo įgyvendinamos *Ley 1/2020 Valenciana, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana* (Valensijos autonominės srities įstatymas Nr. 1/2020 dėl lošimų reguliavimo ir patologinės priklausomybės nuo lošimo prevencijos Valensijos autonominėje srityje) 45 straipsnio 5 ir 6 dalys, 5 straipsnis), nustatančios tvarką, pagal kurią atstumas tarp lošimo namų turi būti ne mažesnis kaip 500 metrų, o atstumas tarp lošimo namų ir mokymo įstaigų – ne mažesnis kaip 850 metrų, jeigu tose teisės aktų normose taip pat numatytos kitos, mažiau ribojančios priemonės, tačiau šių priemonių negalima laikyti tokiais pat veiksmingomis siekiant užtikrinti vartotojų, bendrojo intereso ir visų pirma nepilnamečių apsaugą, pavyzdžiui: a) draudimas patekti į lošimo namus ir dalyvauti jų veikloje nepilnamečiams, asmenims, kurie įsiteisėjusiu teismo sprendimu teisėtai pripažinti neveiksniais, sporto įstaigų vadovams, veiklos, dėl kurios vyksta lažybos, arbitrams, lažybų bendrovių vadovams ir akcininkams, asmenims, turintiems ginklų, apsvaigusiems nuo psichotropinių medžiagų arba paveiktiems jų vartojimo, trukdantiems lošimų eigai, taip pat asmenims, įrašytiems į asmenų, kuriems draudžiama lošti, registrą; b) draudimas reklamuoti, populiarinti ar remti lošimus, vykdyti bet kokio pobūdžio rinkodarą, įskaitant elektroninę rinkodarą naudojantis socialinių ryšių tinklais, taip pat reklamuoti lošimus už patalpų ribų, skelbti statinę reklamą viešuosiuose keliuose ir transporto priemonėse, kabinti plakatus ar viešinti vaizdus bet kokioje laikmenoje?

2. Neatsižvelgiant į atsakymą į pirmesnį klausimą: ar SESV 26, 49 ir 56 straipsniai turi būti aiškinami taip, kad pagal juos draudžiamos nacionalinės teisės normos, kaip antai numatytosios 2020 m. liepos 11 d. *Generalitat Valenciana* (Valensijos autonominės srities vyriausybė) įstatymo Nr. 1/2020 dėl lošimų reguliavimo ir patologinės priklausomybės nuo lošimo prevencijos Valensijos autonominėje srityje antrojoje pereinamojo laikotarpio nuostatoje, nes jose nustatyta atgaline data galiojanti taisyklė,

pagal kurią atstumas tarp lošimo namų ir mokymo įstaigų turi būti 850 metrų ir kuri taikoma lošimo namams, jau įsteigtiems nesilaikant šio atstumo, kai jie prašo pratęsti licencijas ar leidimus įsigaliojus minėtam Įstatymui Nr. 1/2020, turint omenyje tai, kad toks reikalavimas neatitinka nurodytų laisvės užsiimti verslu, įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas principų?

3. Neatsižvelgiant į atsakymą į pirmesnius klausimus: ar SESV 26, 49 ir 56 straipsniai turi būti aiškinami taip, kad pagal juos draudžiamos nacionalinės teisės normos, kaip antai numatytosios 2020 m. liepos 11 d. Valensijos autonominės srities vyriausybės įstatymo Nr. 1/2020 dėl lošimų reguliavimo ir patloginės priklausomybės nuo lošimo prevencijos Valensijos autonominėje srityje dešimtojoje pereinamojo laikotarpio nuostatoje, nes jose nustatyta, kad penkeriems metams nuo Įstatymo Nr. 1/2020 įsigaliojimo sustabdomas naujų licencijų ar leidimų išdavimas lošimo namams, atsižvelgiant į tai, kad toks leidimų išdavimo sustabdymas ne ilgesniam kaip penkerių metų laikotarpiui neatitinka nurodytų laisvės užsiimti verslu, įsisteigimo laisvės ir laisvės teikti paslaugas principų?

4. Neatsižvelgiant į atsakymą į pirmesnius klausimus: ar SESV 26, 49 ir 56 straipsniai turi būti aiškinami taip, kad pagal juos draudžiamos nacionalinės teisės normos, kaip antai numatytosios minėto Valensijos autonominės srities vyriausybės įstatymo Nr. 1/2020 dėl lošimų reguliavimo ir patloginės priklausomybės nuo lošimo prevencijos Valensijos autonominėje srityje 45 straipsnio 5 ir 6 dalyse, nes jose įpareigojimai nustatyti tik privatiems, bet ne viešiesiems lošimo namams, taip pat šiems namams netaikomi reklamos apribojimai ir patekimo kontrolės reikalavimai, kurių turi laikytis privatūs lošimo namai, ir jie atleidžiami nuo toliau nurodytų pareigų: a) pareigos laikytis ne mažesnio kaip 500 metrų atstumo tarp lošimo namų ir ne mažesnio kaip 850 metrų atstumo tarp lošimo namų ir mokymo įstaigų; b) pareigos atgaline data laikytis taisyklės, pagal kurią atstumas tarp lošimo namų ir mokymo įstaigų turi būti 850 metrų ir kuri taikoma nesilaikant šio atstumo jau įsteigtiems lošimo namams, kai jie prašo pratęsti licenciją ar leidimą įsigaliojus minėtam Įstatymui Nr. 1/2020; c) pareigos ne ilgiau kaip penkerių metų laikotarpiui nuo minėto Įstatymo Nr. 1/2020 įsigaliojimo sustabdyti naujų licencijų ar leidimų išdavimą lošimo bei lažybų įstaigoms ir lošimo automatų eksploatavimui?

Ar tokios nacionalinės teisės normos yra draudžiamos pagal rinkos vientisumo, lošimų sektoriaus subjektų lygybės, vienodo požiūrio į juos ir jų nediskriminavimo principus? Ar aprašyta situacija reiškia, kad suteiktas pranašumas, dėl kurio kenkiama konkurencijai sektoriuje ir ji yra iškraipoma?

Nurodytos Sąjungos teisės nuostatos

SESV 26, 49 ir 56 straipsniai, 106 straipsnio 1 dalis ir 107 straipsnio 1 dalis.

Nurodytos nacionalinės teisės nuostatos

Istatymas Nr. 1/2020

2020 m. birželio 11 d. Valensijos autonominės srities vyriausybės įstatymo Nr. 1/2020 dėl lošimų reguliavimo ir pataloginės priklausomybės nuo lošimo prevencijos Valensijos autonominėje srityje (toliau – Įstatymas Nr. 1/2020) 45 straipsnio 5 ir 6 dalyse nustatyta:

„5. Įstaigos, priskiriamos prie šio straipsnio 3 dalies c ir e punktuose nurodytų rūšių įstaigų, negali būti įsikūrusios mažesniu nei 850 metrų atstumu nuo mokymo įstaigos, kurią autonominės srities Švietimo ministerija įgaliojo teikti privalomojo vidurinio išsilavinimo, bakalauro studijų, pagrindinio profesinio mokymo ir profesinio meninio ugdymo paslaugas. Šis atstumo apribojimas netaikomas lošimo namams, esantiems ne gyvenamojoje teritorijoje.

6. Įstaigos, priskiriamos prie šio straipsnio 3 dalies b, c ir e punktuose nurodytų rūšių įstaigų, negali būti įsikūrusios mažesniu nei 500 metrų atstumu nuo kitos įstaigos, priklausančios vienai iš šio straipsnio 3 dalies b, c ir e punktuose nurodytų rūšių įstaigų.“

45 straipsnio 3 dalies c ir e punktai susiję atitinkamai su lošimų namais ir specialiosiomis lažybų vietomis. Tos pačios 3 dalies b punkte minimi bingo salonai.

Šio įstatymo 8 straipsnio 1, 2 ir 6 dalyse numatyta:

„1. Autonominėse srityse vykdant lošimus, *Generalitat* (Autonominės srities vyriausybė) patvirtintoms bendrovėms, organizuojančioms lošimus, taikomas apribojimas – ribojama bet kokio pobūdžio lošimų veiklos ir įstaigų, kuriose ji vykdoma, reklama, populiarinimas, rėmimas ir bet kokios formos rinkodara, įskaitant elektroninę rinkodarą naudojantis socialinių ryšių tinklais.

2. *Comunitat Valenciana* (Valensijos autonominė sritis) draudžiama lošimų reklama ir populiarinimas už lošimo patalpų ribų, taip pat statinė lošimų reklama viešuosiuose keliuose ar transporto priemonėse.

<...>

6. Valstybinė žiniasklaida, transliuojanti visoje Valensijos teritorijoje arba jos dalyje, lošimų veiklos negali reklamuoti nei vietoje, nei internetu. Šis draudimas taip pat apima informacinės visuomenės paslaugas, laidų ir vaizdų, kur rodomi lošiantys vedėjai, bendradarbiai ar svečiai, transliavimą, tiesioginį ar netiesioginį su lošimais susijusių namų, salonų ar patalpų minėjimą ar rodymą, išskyrus tuos

atvejus, kai siekiama užkirsti kelią patologiniams lošimams ar patologinei priklausomybei nuo lošimo arba didinti informuotumą apie juos. Už lošimus atsakinga autonominės srities ministerija gali leisti taikyti šio apribojimo išimtis tuo atveju, kai lošimai yra valstybiniai arba vykdomi naudojant valstybės rezervą.“

Minėto įstatymo antrojoje pereinamojo laikotarpio nuostatoje numatyta:

„Iki šio įstatymo įsigaliojimo išduoti leidimai lieka galioti laikotarpiu, kuriam jie buvo išduoti. Galimas šių leidimų pratęsimas įsigaliojus įstatymui priklauso nuo įstatyme ir įgyvendinimo taisyklėse nustatytų reikalavimų laikymosi, tačiau tokiam pratęsimui netaikomas įstatymo 45 straipsnio 6 dalyje numatytas atstumo tarp lošimo namų reikalavimas.“

Galiausiai minėto įstatymo dešimtojoje pereinamojo laikotarpio nuostatoje nurodyta:

„Naujų leidimų išdavimas lošimo namams, taip pat naujų leidimų eksploatuoti B tipo automatus arba lošimo automatus su prizais, įrengiamus apgyvendinimo ir maitinimo bei panašiose įstaigose, išdavimas sustabdomas ne ilgesniam kaip 5 metų laikotarpiui nuo šio įstatymo įsigaliojimo.“

Jeigu vykdant lošimo namų leidimo pratęsimą procedūrą dabartinė namų vieta neatitinka šio įstatymo 45 straipsnio 5 dalyje nustatyto atstumo reikalavimo, pirmesnėje pastraipoje nurodytas sustabdymas netaikomas siekiant gauti naują leidimą veiklai vykdyti kitoje vietoje.

Šiuo laikotarpiu už lošimus atsakinga autonominės srities ministerija turi koordinuoti tyrimą, kuriame būtų išnagrinėtas esamų lošimo įrenginių (specialių lošimo patalpų ir lošimo automatų, esančių apgyvendinimo ir maitinimo įstaigose) socialinis poveikis ir poveikis visuomenės sveikatai. Remdamasi šio tyrimo rezultatais, už lošimus atsakinga autonominės srities ministerija turi pasiūlyti Valensijos teritorijoje nustatyti lošimo patalpų ir B tipo automatų arba lošimo automatų su prizais skaičiaus apribojimus ir leistiną jų išdėstymą apgyvendinimo ir maitinimo ar panašiose įstaigose, atsižvelgdama į visuomenės sveikatos, gyventojų, socialinius ir ekonominius bei teritorinius kriterijus.“

Dekretas Nr. 97/2021

El 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 (2021 m. liepos 16 d. Consell dekretas Nr. 97/2021 dėl skubių priemonių, kuriomis siekiama įgyvendinti 2020 m. birželio 11 d. Valensijos autonominės srities vyriausybės įstatymą Nr. 1/2020 dėl lošimų reguliavimo ir patologinės priklausomybės nuo lošimo prevencijos Valensijos autonominėje srityje; toliau – ginčijamas dekretas) yra teisės aktas, dėl kurio pareiškėjos pateikė šį skundą.

5 straipsnio, pavadinto „Leidimai pratęsti atstumo reikalavimo neatitinkančių lošimo namų licencijas“, 1 dalyje iš esmės numatyta, kad, norėdami pratęsti lošimo namų, neatitinkančių Įstatymo Nr. 1/2020 45 straipsnio 5 dalyje nustatyto atstumo reikalavimo, licenciją pagal šio įstatymo dešimtosios pereinamojo laikotarpio nuostatos antrą pastraipą, licencijos turėtojai turi prašyti atitinkamo leidimo veiklai vykdyti naujoje vietoje. Šio straipsnio 2 dalyje tokioms įstaigoms leidžiama laikinai likti esamoje vietoje ne ilgiau kaip devynis mėnesius, jeigu jos atitinka tam tikras sąlygas.

Dekreto 9 straipsnio 1 dalyje nurodyta: „Apgyvendinimo ir maitinimo ar panašiose įstaigose gali būti leidžiama įrengti B tipo automatus arba lošimo automatus su prizais tik tuo atveju, jeigu atitinkamas veiklos leidimas buvo gautas arba dėl jo buvo kreiptasi iki įstatymo įsigaliojimo.“

Šio dekreto 18 straipsnyje labai griežtai apibrėžta komercinė informacija, kuri gali būti pateikiama už lošimo namų ribų. Visų pirma jame draudžiama ne lošimo namuose rodyti bet kokią reklamą.

Glaustas faktinių aplinkybių ir proceso pagrindinėje byloje aprašymas

- 1 Pareiškėjos pagrindinėje byloje pateikė skundą dėl ginčijamo dekreto, paskelbto 2021 m. rugpjūčio 4 d. *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana* (Valensijos autonominės srities vyriausybės oficialusis leidinys). Konkrečiai kalbant, jos ginčija šio dekreto 4, 5, 6, 9 ir 18 straipsnius.

Svarbiausi pagrindinės bylos šalių argumentai

- 2 Pareiškėjos laikosi nuomonės, kad Įstatymo Nr. 1/2020 45 straipsnio 5 ir 6 dalys, taip pat antroji ir dešimtoji pereinamojo laikotarpio nuostatos, kuriomis pagrįstas šis dekretas, pažeidžia SESV 49 ir 56 straipsnius ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 16 ir 20 straipsnius. Pagal šias Valensijos autonominės srities teisės normas Ispanijos ar kitų valstybių narių verslininkai nebegali naudotis įsisteigimo laisve ir laisve teikti paslaugas įrengdami lošimo namus ir B tipo automatus Valensijos autonominėje srityje ir, žinoma, nebegali laisvai teikti paslaugų.
- 3 Pareiškėjos mano, kad valstybės narės priimta įsisteigimo laisvę ribojanti priemonė gali būti laikoma teisėta pagal Sąjungos teisę, jeigu ji atitinka Chartijos 16 straipsnį, yra tinkama siekiant užtikrinti atitinkamų tikslų įgyvendinimą ir neviršija to, kas būtina šiems tikslams pasiekti, o tokie kriterijai akivaizdžiai pažeidžiami taikant Valensijos teisės normas. Jau yra priimtos lošimo namų veiklą reglamentuojančios išsamios taisyklės, pagal kurias aiškiai draudžiama įleisti nepilnamečius į namus ir nepilnamečiams juose būti, o už taisyklių nesilaikymą taikomos griežtos sankcijos. Nacionalinės teisės aktų leidėjas (Valensijos autonominės srities parlamentas) nenurodė jokių privalomųjų bendrojo intereso pagrindų, kuriais būtų galima pateisinti tokį nereikalingą ir neproporcingą

apribojimą. Šiuo klausimu pareiškėjos remiasi 2007 m. kovo 6 d. Sprendimu *Placanica* (C-338/04, C-359/04 ir C-360/04, EU:C:2007:133), 2014 m. balandžio 30 d. Sprendimu *Pfleger ir kt.* (C-390/12, EU:C:2014:281) ir 2014 m. gruodžio 11 d. Sprendimu *Komisija / Ispanija* (C-678/11, EU:C:2014:2434).

- 4 Kita administracinio proceso šalis mano, kad ginčijamas dekretas visiškai atitinka Sąjungos teisę ir proporcingumo (tinkamumo, būtinumo ir proporcingumo siaurąją prasme) kriterijus, nustatytus ir nacionalinės teisės aktuose, ir Teisingumo Teismo suformuotoje jurisprudencijoje. Šiuo tikslu ji remiasi 2009 m. rugsėjo 8 d. Sprendimu *Liga Portuguesa de Futebol Profissional ir Bwin International* (C-42/07, EU:C:2009:519).
- 5 Kitos administracinio proceso šalies nuomone, nustatytos licencijų ir leidimų pratęsimo priemonės reikalingos dėl to, kad labai svarbu sumažinti lošimų pasiūlos poveikį nepilnamečiams, kurių jie patiria kasdien keliaudami į mokyimo įstaigas, nes, kaip konstatuota pateiktuose tyrimuose ir ataskaitose, dėl tokios situacijos lošimo namai tampa įprastomis laisvalaikio praleidimo vietomis pagal grupinio laisvalaikio modelį. Be to, 2021 m. kovo 11 d. *Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado* (Rinkos vientisumo tarybos sekretoriatas) paskelbtoje Ataskaitoje Nr. 28/20030 konstatuota, kad ne mažesnių kaip 500 metrų atstumų tarp bingo salonų, lošimo namų ir lošimo automatų salonų nustatymas ir ribojamosios priemonės, taikomos apgyvendinimo, maitinimo bei panašiose įstaigose įrengtiems B tipo automatams arba lošimo automatams su prizais, yra tinkami, būtini ir proporcingi apribojimai.
- 6 Kita administracinio proceso šalis teigia, kad prevencinė veikla yra labai svarbi siekiant išvengti su lošimais susijusios priklausomybės formavimosi, ypač paauglystėje, todėl svarbu, kad visų pirma nepilnamečiams būtų aiškiai uždrausta lankytis šiuose namuose. Vis dėlto taip pat svarbu užtikrinti, kad tie namai nepilnamečiams nebūtų pernelyg matomi, nes sumažinus jų matomumą mokyimo įstaigas lankančių vaikų kasdiniuose maršrutuose bus užtikrinta, kad lošimo namai netaptų įprastomis laisvalaikio leidimo vietomis pagal grupinio laisvalaikio modelį.
- 7 Siekdama išsamumo, kita administracinio proceso šalis pakartojo Įstatymo Nr. 1/2020 preambulės nuostatos, t. y. tai, kad remiantis tyrimu „Jaunimas, azartiniai lošimai ir lažybos. Kokybinis požiūris“, kurį 2020 m. paskelbė *Centro Reina Sofía para la Infancia y la Adolescencia* (Karalienės Sofijos vaikų ir paauglių centras) ir *Fundación de Ayuda contra la Drogadicción* (Pagalbos kovojant su narkomanija fondas), vienas iš pagrindinių paauglių ir jaunuolių priklausomybės nuo lošimų išsivystymo rizikos veiksnių yra lošimų įtraukimas į įprastą jaunimo laisvalaikio modelį.
- 8 Galiausiai dėl reklamos priemonių kita administracinio proceso šalis pažymėjo, kad teisė į sveikatą yra viršesnė už kitas ekonomines teises, pavyzdžiui, laisvę užsiimti verslu. Akivaizdu, kad dalyvavimas azartiniuose lošimuose ir lažybose daro didelį poveikį sveikatai, ypač vaikų, paauglių ir kitoms pažeidžiamoms

grupėms priklausančių asmenų sveikatai, kaip konstatavo *Tribunal Supremo de España* (Ispanijos Aukščiausiasis Teismas), vadovaudamasis būtent Teisingumo Teismo jurisprudencija, įtvirtinta, be kita ko, 1991 m. liepos 25 d. Sprendime *Aragonesa de Publicidad Exterior ir Publivia* (C-1/90 ir C-176/90, EU:C:1991:327).

Glaustas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindimas

- 9 Teisingumo Teismas apribojo valstybėms narėms suteiktą diskreciją nustatyti savo lošimų politikos tikslus bei priemones ir pareikalavo, kad nacionalinių institucijų taikomi apribojimai atitiktų tokias sąlygas:
 - a) bet kuriuo atveju apribojimai turi būti taikomi nediskriminuojant;
 - b) jie turi būti nuoseklūs ir tinkami nacionalinių institucijų nurodytų tikslų įgyvendinimui užtikrinti;
 - c) apribojimai turi būti proporcingi ir neviršyti to, kas būtina tikslui (-ams), kuriuo (-iais) grindžiamas jų priėmimas, pasiekti;
 - d) nacionalinės institucijos negali veikti savavališkai ir joms visų pirma taikoma skaidrumo pareiga, turinti tam tikrų išimčių.
- 10 Dėl diskriminacijos draudimo pažymėtina, kad diskriminacijos dėl pilietybės draudimas yra Sąjungos vertybė ir pagrindinis Sąjungos teisės principas. Tai paaiškina, kodėl Teisingumo Teismas itin griežtai reikalavo, kad taikant galimus valstybių nustatytus apribojimus nebūtų diskriminuojama dėl pilietybės, o teisėtai laikomi tik tie apribojimai, kurie nedarant skirtumo taikomi bet kurioje valstybėje narėje įsisteigusiems suinteresuotiesiems asmenims. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas tam tikrose bylose dėl lošimų apmokestinimo yra konstatavęs, kad nacionalinės teisės aktai neatitinka Sąjungos teisės. Pavyzdžiui, 2003 m. lapkričio 13 d. Sprendime *Lindman* (C-42/02, EU:C:2003:613) jis pripažino diskriminaciniais Suomijos mokesčių teisės aktus, kuriuose nustatyta, kad Suomijoje organizuojamų loterijų prizai nuo mokesčio atleidžiami, o kitose valstybėse, būtent Švedijoje, laimėti prizai – apmokestinami.
- 11 Dar svarbesnis klausimas iškeltas 2010 m. rugsėjo 9 d. Sprendime *Engelmann* (C-64/08, EU:C:2010:506); jame buvo nagrinėjama, ar Sąjungos teisę atitinka Austrijos teisės aktai, pagal kuriuos kazino eksploatuojantys koncesioninkai privalėjo pasirinkti akcinės bendrovės teisinę formą, o jų pagrindinė buveinė turėjo būti Austrijoje. Teisingumo Teismas konstatavo, kad taikant pastarąjį įpareigojimą buvo ribojama įsisteigimo laisvė, kaip tai suprantama pagal SESV 49 straipsnį, ir diskriminuojami kitose valstybėse narėse pagrindinę buveinę turintys subjektai.
- 12 Dėl apribojimų adekvatumo siekiant lošimų politikos tikslų pažymėtina, kad valstybėms narėms suteikta teisė nustatyti atitinkamos nacionalinės lošimų

politikos tikslus taip pat apima priemonių, būtinų siekiamam tikslui įgyvendinti, nustatymą. Šiuo tikslu valstybės turi iš tiesų plačią, nors ne neribotą diskreciją. Pagal adekvatumo reikalavimą nacionalinės teisės normos, kuriose numatytos ribojamosios priemonės ar nustatyta kliūčių vidaus rinkai, turi atitikti siekiamą tikslą ir gali būti pateisinamos atsižvelgiant į tikslą, kuriuo pagrįstas atitinkamas apribojimas. Paprastai nacionalinės teisės normos yra tinkamos nurodyto tikslo pasiekimui užtikrinti tik tuo atveju, jeigu jos iš tiesų atitinka nuoseklus ir sistemingas pastangas jį pasiekti.

- 13 Teisingumo Teismas konstatavo, kad nacionalinių teismų pareiga yra įvertinti nacionalinės teisės normų nuoseklumą ir suderinamumą, ir nurodė, kad jie turi įvertinti, ar priemonės yra tinkamos siekiant jas pagrindžiančių bendrojo intereso tikslų. Toks vertinimas turi būti atliekamas vadovaujantis logika, pagal kurią reikia, pirma, apskritai atsižvelgti į visus atitinkamos valstybės narės nacionalinių institucijų siekiamus tikslus ir, antra, atskirai išnagrinėti kiekvieną nacionalinės teisės aktuose numatytą apribojimą siekiant nustatyti, ar apribojimai yra tinkami nurodytų tikslų įgyvendinimui užtikrinti.
- 14 Teisingumo Teismas nacionalinių institucijų taikomas priemones paprastai yra linkęs laikyti nuosekliomis. Vis dėlto tam tikrais atvejais jis atvirai suabejojo nustatytų apribojimų suderinamumu, pavyzdžiui, 2003 m. lapkričio 6 d. Sprendime *Gambelli ir kt.* (C-243/01, EU:C:2003:597), kuriame nurodė: „[K]adangi valstybės narės valdžios institucijos skatina ir drąsina vartotojus dalyvauti loterijose, azartiniuose lošimuose ar lažybose siekdam[os], kad valstybės išdas iš to gautų finansinės naudos, šios valstybės valdžios institucijos tam, kad pateisintų tokias priemones, kokios nagrinėjamos pagrindinėje byloje, negali remtis visuomenine socialine santvarka [viešąja tvarka], kiek tai susiję su būtinybe mažinti progas lošti“. Be to, Teisingumo Teismas nusprendė, kad Italijos institucijų sprendimas automatiškai, neskelbiant konkurso, pratęsti koncesijas, reikalingas arklių lenktynių lažyboms administruoti ir vykdyti, neatitiko tikslo užkirsti kelią nesąžiningai ar nusikalstamai lošimų organizatorių veikai.
- 15 2010 m. rugsėjo 8 d. Sprendime *Stoß ir kt.* (C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ir C-410/07, EU:C:2010:504) Teisingumo Teismas išreiškė abejonių, ar valstybės monopolis lažybų dėl sporto varžybų srityje, kurį nustatė Heseno ir Badeno-Viurtembergo federalinės žemės, siekdamas uždrausti skatinti pernelyg didelį išlaidavimą lošiant ir kovoti su patologine priklausomybe nuo lošimo, yra nuoseklus. Šiuo klausimu jis pritarė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismų požiūriui, kad kyla abejonių, ar toks monopolis atitinka teisės aktų, kuriais jis pagrįstas, tikslus.
- 16 Tai gerai matyti iš argumentų, pateiktų 2010 m. birželio 3 d. Sprendime *Ladbrokes Betting & Gaming ir Ladbrokes International* (C-258/08, EU:C:2010:308), kuriame nagrinėjama, ar Nyderlandų teisės aktai, kuriais nustatoma išimtinių teisių suteikimo vienam subjektui sistema, taikoma siekiant organizuoti ir reklamuoti azartinius lošimus, atitinka Sąjungos teisę. Minėtoje byloje Nyderlandų Aukščiausiasis Teismas išreiškė tam tikrų abejonių dėl teisės

akto nuoseklumo ir sistemiškumo, nes, nors šio teisės akto tikslai yra užtikrinti vartotojų apsaugą ir kovoti su patologine priklausomybe nuo lošimo bei sukčiavimu, pagal jį išimtinių teisių turėtojai galėjo išplėsti savo azartinių lošimų pasiūlą ir naudoti reklaminius pranešimus, kad ši pasiūla taptų patrauklesnė. Teisingumo Teismas pažymėjo, kad vienu metu įgyvendinant du tikslus (vartotojų apsauga ir sukčiavimo bei nusikaltimų azartinių lošimų srityje prevencija) reikia užtikrinti teisingą jų pusiausvyrą. Kaip jau nurodyta 2007 m. kovo 6 d. Sprendime *Placanica* (C-338/04, C-359/04 ir C-360/04, EU:C:2007:133), kontroliuojamos ekspansinės politikos, kuria veiksmingai siekiama polinkį lošti nukreipti į teisėtas sistemas, plėtojimas atitinka tikslą užkirsti kelią sukčiavimui ir nusikalstamumui.

- 17 Šiuo tikslu leidimą vykdyti veiklą turintys subjektai turi būti patikima ir patraukli alternatyva neteisėtiems lošimams, todėl jiems turi būti suteikta galimybė siūlyti platų lošimų asortimentą, vykdyti reikšmingą reklamą ir naudoti naujus platinimo būdus. Vis dėlto tokią kontroliuojamą ekspansinę azartinių lošimų sektoriaus politiką sunku suderinti su tikslu apsaugoti vartotojus nuo pataloginės priklausomybės nuo lošimo, todėl ją galima laikyti nuoseklia tik tuo atveju, jeigu neteisėtos veikos mastas yra didelis ir jeigu patvirtintomis priemonėmis siekiama vartotojų polinkį lošti nukreipti į teisėtas sistemas, o ne padidinti pajamas iš leidžiamų azartinių lošimų, kurios yra tik papildoma nauda.
- 18 Dėl proporcingumo principo pažymėtina, kad jis taikomas pagrindinių teisių turiniui ir apribojimams. Toks valstybės įsikišimo ribojimo aspektas reiškia, kad proporcingumo principą sudaro šie elementai:
- a) tinkamumas: valstybės lygmeniu patvirtintos priemonės turi būti tinkamos numatytam tikslui pasiekti;
 - b) būtinumas: neturi būti kitos mažiau ribojančios priemonės siekiamam tikslui įgyvendinti, o tuo atveju, jeigu yra kelios alternatyvos, turi būti pasirinkta mažiausiai ribojanti priemonė;
 - c) proporcingumas siaurąja prasme: priemonės nauda bendrajam interesui bet kuriuo atveju turi būti didesnė už jos daromą žalą kitoms teisėms.
- 19 Teisingumo Teismo jurisprudencijoje dėl azartinių lošimų pabrėžta, kad valstybės narės priimtų priemonių būtinumas ir proporcingumas turi būti vertinami tik atsižvelgiant į siekiamus tikslus ir apsaugos lygį, kurį nori užtikrinti atitinkamos nacionalinės institucijos. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas mano, kad pagal proporcingumo kriterijų ribojamoji priemonė neprivalo atitikti visų valstybių narių koncepcijos, susijusios su teisėto intereso apsaugos būdais.
- 20 Taigi labai sunku daryti bendras išvadas dėl valstybių narių kiekvienu atveju nustatytų apribojimų proporcingumo, nes šiuo klausimu yra didelė bylų įvairovė ir Teisingumo Teismas primena, kad proporcingumą turi įvertinti atitinkamos valstybės teisminės institucijos.

- 21 Iš pradžių Teisingumo Teismas buvo pasirinkęs išsamiai neanalizuoti konkrečių priemonių proporcingumo ir nepriėmė aiškių sprendimų šiuo klausimu. 1994 m. kovo 24 d. Sprendime *Schindler* (C-275/92, EU:C:1994:119) jis nepripažino neproporcingu loterijų monopolio, nustatyto Jungtinės Karalystės teisės aktuose. Vis dėlto nuo tada, kai buvo išnagrinėta byla *Gambelli* ir visų pirma priimtas Sprendimas *Placanica*, Teisingumo Teismas išsamiau ir sistemingiau analizuoja šį klausimą ir kai kuriais atvejais abejoja, ar tam tikros valstybių nustatytos priemonės yra proporcingos. Sprendime *Placanica* Teisingumo Teismas konstatavo, kad reikalavimas gauti policijos leidimą yra visiškai proporcingas siekiamam tikslui (užkirsti kelią subjektų dalyvavimui nusikalstamoje ar sukčiavimo veikoje). Vis dėlto ir Sprendime *Placanica*, ir Sprendime *Gambelli* draudimas kitų valstybių reguliuojamose rinkose kotiruojamoms kapitalo bendrovėms gauti sporto lažybų koncesiją buvo pripažintas neproporcingu, nes ši priemonė viršijo tai, kas būtina siekiant tikslo užkirsti kelią lošimų subjektams dalyvauti sukčiavimo ar nusikalstamoje veikoje. Konkrečiai kalbant, Teisingumo Teismas pažymėjo, kad yra mažiau ribojančių priemonių.
- 22 Toks griežtesnis Teisingumo Teismo pateiktas apribojimų, nustatytų azartinius lošimus reglamentuojančiuose nacionalinės teisės aktuose, proporcingumo vertinimas lėmė tai, kad vėlesniuose sprendimuose jis suabejojo šio reikalavimo laikymusi. Pavyzdžiui, 2007 m. rugsėjo 13 d. Sprendime *Komisija / Italija* (C-260/04, EU:C:2007:508) buvo pripažinta neproporcinga aplinkybė, kad Italijos institucijos pratęsė žirgų lenktynių srityje vykstančių lažybų organizavimo koncesijas nepaskelbusios konkurso.
- 23 Išsamesnis ir visapusiškesnis požiūris nesutrukdė Teisingumo Teismui patvirtinti, kad kiti šioje srityje nacionalinių institucijų nustatyti apribojimai yra proporcingi. Šiuo klausimu verta paminėti, kad 2010 m. birželio 3 d. Sprendime *Sporting Exchange* (C-203/08, EU:C:2010:307) buvo pritarta Nyderlandų sporto lažybų išimtinių licencijų sistemai; jame pabrėžta, kad nusprendus suteikti licenciją tik vienam subjektui tampa paprastesnė šio subjekto kontrolė ir išvengiama didesnės subjektų konkurencijos, dėl kurios gali padidėti patloginė priklausomybė nuo lošimo.
- 24 Baigiant šio klausimo analizę svarbu paminėti Sprendime *Stoß* nacionalinėms institucijoms pateiktas gaires ir nurodymus dėl sporto lažybų monopolio, nustatyto keliose Vokietijos federalinėse žemėse. Teisingumo Teismas visų pirma pažymėjo, kad monopolio nustatymui netaikomas reikalavimas, kad valstybės narės institucijos, prieš nustatydamos atitinkamą monopolį, turi įrodyti, jog atliko šios priemonės proporcingumo analizę. Be to, jis pridūrė, kad taikant licencijų suteikimo tik vienam subjektui sistemą (monopolio arba išimtinių teisių sistemą) paprasčiau kontroliuoti azartinių lošimų pasiūlą ir suteikiama daugiau veiksmingumo garantijų, negu taikant sistemas, pagal kurias veiklą vykdo konkuruojantys privatūs subjektai. Neatsižvelgdamas į šio reguliavimo modelio privalumus Teisingumo Teismas priminė, kad monopolio nustatymas yra griežta ribojamoji priemonė, kuri pateisinama tik tuo atveju, jeigu siekiama tikslo užtikrinti itin aukštą vartotojų apsaugos lygį; taigi jis pabrėžė, jog teisės aktais turi

būti užtikrinta, kad monopolio turėtojas galėtų pasiekti šį tikslą teikdamas kiekybiškai nuosaikią, kokybiškai į šį tikslą orientuotą pasiūlą ir griežtai kontroliuojamas valdžios institucijų.

- 25 Kalbant apie Ispanijos nacionalinę jurisprudenciją, reikia atkreipti dėmesį į 2019 m. spalio 22 d. *Tribunal Supremo* sprendimą Nr. 1408/2019; šiame sprendime ankstesnė Valensijos lošimo namų reguliavimo sistema, pagal kurią buvo reikalaujama laikytis 800 metrų atstumo tarp lošimo namų, pripažinta neteisėta. Iš esmės *Tribunal Supremo* nusprendė, kad toks reguliavimas nepakankamai pagrįstas ir neproporcingas.
- 26 Nagrinėjamoje byloje, siekiant įvertinti ginčijamo dekreto atitikimą Sąjungos teisei, reikia išanalizuoti šiuos veiksniai: a) proporcingumo principą, atsižvelgiant į priemonių tinkamumą, adekvatumą, būtinumą ir nediskriminacinį pobūdį; b) laisvės užsiimti verslu, įsisteigimo laisvės, laisvės patekti į rinką ir laisvės vykdyti veiklą principus; c) rinkos vientisumo ir vienodo požiūrio principą, neatsižvelgiant į tai, ar ūkio subjektas yra viešasis, ar privatus, taikant draudimą suteikti bet kokį viešajam sektoriui naudingą pranašumą, dėl kurio būtų iškraipyta konkurencija; d) su diskriminacijos draudimu siejamą draudimą suteikti pranašumą, dėl kurio būtų iškraipyta konkurencija arba kuris prilygtų paslėptų formų valstybės monopoliiui.
- 27 Vertinant priemones, kurias taikant nustatoma tvarka, pagal kurią atstumas tarp lošimo namų turi būti ne mažesnis kaip 500 metrų, o atstumas tarp lošimo namų ir mokymo įstaigų – ne mažesnis kaip 850 metrų, – proporcingumo, adekvatumo, tinkamumo ir būtinumo reikalavimų požiūriu, tokios priemonės gali neatitikti šių reikalavimų, jeigu teisės aktuose jau yra numatytos ir įtvirtintos kitos mažiau ribojančios priemonės, kurios taip pat gali būti laikomos tinkamomis ir veiksmingomis siekiant užtikrinti vartotojų, visų pirma nepilnamečių, apsaugą, pavyzdžiui, šios priemonės: a) draudimas nepilnamečiams (be kitų kategorijų asmenų) patekti į lošimo namus ir dalyvauti jų veikloje; b) draudimas reklamuoti, populiarinti ar remti lošimus, vykdyti bet kokio pobūdžio rinkodarą, įskaitant elektroninę rinkodarą naudojantis socialinių ryšių tinklais, taip pat reklamuoti lošimus už patalpų ribų, skelbti statinę reklamą viešuosiuose keliuose ir transporto priemonėse, kabinti plakatus ar viešinti vaizdus bet kokioje laikmenoje.
- 28 Atrodo, kad ginčijamame dekrete numatytos priemonės neturi būti priskirtos prie pirmesniame punkte nurodytų galiojančių ribojamųjų priemonių, laikomų tinkamomis teisės aktų siekiamiems tikslams įgyvendinti, mažiau žalingomis ir labiau atitinkančiomis laisvės užsiimti verslu, įsisteigimo laisvės, laisvės patekti į rinką ir laisvės vykdyti veiklą principus, kurių apsauga užtikrinama pagal Sąjungos teisės nuostatas (SESV 26, 49 ir 56 straipsnius) ir kuriais remiamasi kaip naudingomis priemonėmis norint pasiekti tuos pačius tikslus, nepažeidžiant ir neaukojant teisių.
- 29 Regis, tą patį galima pasakyti ir apie nuostatą, pagal kurią turi būti paisoma 850 metrų atstumo tarp lošimo namų ir mokymo įstaigų ir kuri taikoma įstaigoms, jau įkurtoms nesilaikant šio reikalavimo, kai jos kreipiasi dėl licencijos ar leidimo

pratęsimo įsigaliojus Įstatymui Nr. 1/2020, nes nuostata dėl minėto atstumo taikoma atgaline data.

- 30 Be to, tą patį galima pasakyti ir apie naujų licencijų išdavimo lošimo namams bei naujų leidimų eksploatuoti B tipo automatus (lošimo automatus) išdavimo sustabdymą penkeriems metams nuo to įstatymo įsigaliojimo, nes išdavimo sustabdymas tokiam ilgam laikotarpiui prilygsta tam tikram teisės vykdyti teisėtą veiklą panaikinimui.
- 31 Atrodo, kad tokios priemonės dėl savo žalingumo ir griežtumo lemia tikrų teisių, pavyzdžiui, laisvės patekti į rinką, įmonių įsisteigimo laisvės ir laisvės užsiimti verslu, panaikinimą ir prieštarauja minėtoms SESV nuostatoms.
- 32 Galiausiai Teisingumo Teismas dėl vienodo požiūrio ir nustatytų apribojimų nuoseklumo Sprendime *Gambelli* yra nurodęs, jog „kadangi valstybės narės valdžios institucijos skatina ir drąsina vartotojus dalyvauti loterijose, azartiniuose lošimuose ar lažybose siekdam[os], kad valstybės išdas iš to gautų finansinės naudos, šios valstybės valdžios institucijos tam, kad pateisintų tokias priemones, kokios nagrinėjamos pagrindinėje byloje, negali remtis visuomenine socialine santvarka [viešąja tvarka], kiek tai susiję su būtinybe mažinti progas lošti“.
- 33 Galima manyti, kad šių gairių, pagal kurias draudžiama bet kokia diskriminacija, laikymasis nagrinėjamoje byloje neužtikrintas, nes atstumo apribojimai numatyti tik privatiems, bet ne viešiesiems lošimo namams (valstybines loterijas, abipuses lažybas ir sporto lažybas organizuojančioms įstaigoms, ONCE (Ispanijos nacionalinė aklujų asociacija) ir kt.), kurioms taip pat netaikomi reklamos ir prieigos kontrolės apribojimai, galiojantys privačioms įstaigoms. Atrodo, kad dėl tokio pobūdžio apribojimų, taikomų tik privačioms įstaigoms, iškraipoma konkurencija ir skatinamas valstybinis lošimų monopolis.