

Byla C-720/23

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:

Asociación Española de Fabricantes de Máquinas Recreativas y de Juego (Aseseam)

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

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

Federación Empresarial de Hostelería de Valencia

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 – Naujų licencijų ar leidimų B tipo automatams (lošimo automatams) išdavimo sustabdymas ne ilgesniam kaip penkerių metų laikotarpiui

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

SESV 267 straipsnis – Prašymas priimti prejudicinį sprendimą dėl aiškinimo – Nacionalinės teisės normų atitikties 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 turi būti aiškinami taip, kad pagal juos draudžiamos nacionalinės teisės normos, kaip antai numatytos Dekreto Nr. 97/2021 9 straipsnyje, nes pagal šį straipsnį, įsigaliojus *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* (Valensijos autonominės srities vyriausybės įstatymas Nr. 1/2020 dėl lošimų reguliavimo ir patologinės priklausomybės nuo lošimo prevencijos Valensijos autonominėje srityje), negalima pratęsti leidimų eksploatuoti B tipo automatus, išduotų iki šio įstatymo įsigaliojimo, taip pat numatytos Įstatymo Nr. 1/2020 dešimtojoje pereinamojo laikotarpio nuostatoje, nes pagal ją 5 metų laikotarpiui nuo minėto Įstatymo Nr. 1/2020 įsigaliojimo sustabdomas naujų licencijų ar leidimų išdavimas lošimo namams ir leidimų eksploatuoti B tipo automatus išdavimas, turint omenyje tai, kad tokie apribojimai neatitinka nurodytų laisvės užsiimti verslu, įsisteigimo laisvės, laisvės teikti paslaugas ir patekti į rinkas principų?

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 numatytos Dekreto Nr. 97/2021 9 straipsnyje ir Įstatymo Nr. 1/2020 dėl lošimų reguliavimo ir patologinės priklausomybės nuo lošimo prevencijos Valensijos autonominėje srityje dešimtojoje pereinamojo laikotarpio nuostatoje, nes jos yra žalingos tik privačiajam sektoriui (apgyvendinimo ir maitinimo bei panašioms įmonėms, kuriose įrengti B tipo automatai, ir netiesiogiai tokių automatų gamintojams), kuriam taikomi veiklos apribojimai, negaliojantys viešosioms lošimo ir lažybų įstaigoms dėl jų organizuojamų lažybų ir lošimų pobūdžio?

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

Įstatymas Nr. 1/2020

Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (2020 m. birželio 11 d. Valensijos autonominės srities vyriausybės įstatymas Nr. 1/2020 dėl lošimų reguliavimo ir patologinės priklausomybės nuo lošimo prevencijos Valensijos autonominėje srityje; toliau – Įstatymas Nr. 1/2020) dešimtojoje pereinamojo laikotarpio nuostatoje numatyta:

„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.

<...>

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. Valensijos autonominės srities vyriausybės tarybos 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.

Ginčijamo dekreto 9 straipsnyje nustatyta:

„1. 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.

2. Pateikiant prašymą išduoti leidimą įrengti lošimo automatus, kartu su dokumentais, nurodytais *Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar* (Lošimo automatų su prizais ir azartinio lošimo automatų reglamentas), patvirtinto 2006 m. liepos 28 d. *Consell* (Vyriausybės taryba) dekretu Nr. 115/2006, 27 straipsnio 2 dalyje, turi būti pateikta savideklaracija, kad patalpos, kuriose ketinama įrengti lošimo automatus, nėra baras ar kavinė, esanti švietimo, sveikatos, socialiniuose ar jaunimo centruose ir sporto įstaigose.

3. Įstatymo Nr. 1/2020 dešimtosios pereinamojo laikotarpio nuostatos pirmoje pastraipoje nurodytose įstaigose pakeitus lošimo automatus su prizais arba B tipo automatus (nesvarbu, dėl kokių priežasčių), jokiais atvejais negali būti pratęstas laikotarpis, kuriam buvo išduotas leidimas eksploatuoti keičiamą automatą. Leidimas eksploatuoti pakaitinį lošimo automatą gali būti pratęstas tik iki leidimo eksploatuoti pakeistą automatą galiojimo termino pabaigos.

4. Įsigaliojus šiam dekretui, negali būti išduodamas leidimas apgyvendinimo, maitinimo ir panašiose įstaigose įrengti B tipo automatus arba lošimo automatus su prizais, gautus iš kazino, bingo salonų, lošimo namų ar Įstatymo Nr. 1/2020 45 straipsnio 4 dalyje nurodytų laivų.“

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 9 straipsnį.

Svarbiausi pagrindinės bylos šalių argumentai

- 2 Pareiškėjos teigia, kad siekiama panaikinti B tipo lošimo automatų leidimus, gautus iki Įstatymo Nr. 1/2020 įsigaliojimo, pasibaigus jų galiojimo terminui. Šis siekis susijęs su lošimo automatais, įsteigtais apgyvendinimo ir maitinimo įstaigose, ir netiesiogiai su lošimo automatų gamintojais. Tai reiškia, kad visiškai užkertamas kelias vykdyti lošimų veiklą Valensijos autonominėje srityje, pažeidžiant SESV 49 ir 56 straipsnius.
- 3 Kita administracinio proceso šalis teigia, kad ginčijamas dekretas atitinka minėtas SESV nuostatas.

Glaustas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindimas

- 4 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.
- 5 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.
- 6 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 koncesininkai 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.
- 7 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.
- 8 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.

- 9 Teisingumo Teismas nacionalinių institucijų taikomas priemonės 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.
- 10 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.
- 11 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.
- 12 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

būdas. 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.

- 13 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.
- 14 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.
- 15 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.
- 16 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.

- 17 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.
- 18 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 sistema; jame pabrėžta, kad nusprendus suteikti licenciją tik vienam subjektui tampa paprastesnė šio subjekto kontrolė ir išvengiama didesnės subjektų konkurencijos, dėl kurios gali padidėti patologinė priklausomybė nuo lošimo.
- 19 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 privatus 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.
- 20 Nagrinėjamoje byloje, siekiant įvertinti ginčijamo dekreto atitiktį 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 monopoliumi.

- 21 Atrodo, kad naujų leidimų eksploatuoti B tipo automatus (lošimo automatus) išdavimo sustabdymas penkeriems metams nuo įstatymo įsigaliojimo gali prieštarauti šiems principams ir reikalavimams, nes išdavimo sustabdymas tokiam ilgam laikotarpiui prilygsta tam tikram teisės vykdyti teisėtą veiklą panaikinimui.
- 22 Toks sustabdymas reiškia, kad nebepratęšiami esami leidimai eksploatuoti lošimo automatus ir nepastebimai sumažėja leidimų skaičius, todėl lošimo automatai apgyvendinimo ir maitinimo įstaigose ilgainiui visiškai išnyks. Taigi neabejotinai atimama galimybė vykdyti teisėtą veiklą, susijusią su įmonių teise į įsisteigimo laisvę ir su laisva rinka, nes užkertamas kelias eksploatuoti „lošimo automatus“, kurie, nors yra teisėti, naikinami siekiant savavališko tikslo, nesilaikant proporcingumo principo ir SESV 26, 49 ir 56 straipsniuose užtikrinamų teisių.
- 23 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“.
- 24 Galima manyti, kad šių gairių, pagal kurias draudžiama bet kokia diskriminacija, laikymasis nagrinėjamoje byloje neužtikrintas, nes apribojimai numatyti tik veiklai, vykdomai privačiose lošimo įstaigose, o ne viešosiose įstaigose (valstybines loterijas, abipuses lažybas ir sporto lažybas organizuojančiose įstaigose, ONCE (Ispanijos nacionalinė aklųjų asociacija) ir kt.). Atrodo, kad dėl tokio pobūdžio apribojimų, taikomų tik privačiose įstaigose vykdomai veiklai, iškraipoma konkurencija ir skatinamas valstybinis lošimų monopolis. Ši padėtis taip pat turi poveikį laisvam kapitalo ir prekių judėjimui visoje Sąjungos teritorijoje, nes Ispanijoje yra nustatyti apribojimai šioje srityje.