



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

20 decembrie 2017 *

„Trimitere preliminară – Libera prestare a serviciilor, libertatea de stabilire, libera circulație a capitalurilor și libertatea de a desfășura o activitate comercială – Restricții – Atribuirea unor noi concesiuni pentru gestionarea la distanță a jocurilor – Principiile securității juridice și protecției încrederii legitime – Hotărâre a Curții Constituționale – Obligația sau lipsa obligației instanței naționale de a sesiza Curtea”

În cauza C-322/16,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), prin decizia din 4 februarie 2016, primită de Curte la 7 iunie 2016, în procedura

Global Starnet Ltd

împotriva

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din doamna R. Silva de Lapuerta, președinte de cameră, și domnii J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, S. Rodin (raportor) și E. Regan, judecători,

avocat general: domnul N. Wahl,

grefier: domnul R. Schiano, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 6 aprilie 2017,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Global Starnet Ltd, de B. Carbone, de C. Barreca, de S. Vinti și de A. Scuderi, avocați;
- pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de S. Fiorentino și de P. G. Marrone, avocați dello Stato;
- pentru guvernul belgian, de M. Jacobs și de L. Van den Broeck, în calitate de agenți, asistate de P. Vlaeminck și de R. Verbeke, avocatul,

* Limba de procedură: italiana.

- pentru guvernul ceh, de M. Smolek și de J. Vláčil, în calitate de agenți;
- pentru guvernul portughez, de L. Inez Fernandes, de M. Figueiredo, de A. Silva Coelho și de P. de Sousa Inês, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de L. Malferrari și de H. Tserepa-Lacombe, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 8 iunie 2017,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolelor 26, 49, 56, 63 și 267 TFUE, a articolului 16 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, precum și a principiului general al protecției încrederii legitime.
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Global Starnet Ltd, pe de o parte, și Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerul Economiei și Finanțelor, Italia) și Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (Administrația Autonomă a Monopolurilor de Stat, Italia, denumită în continuare „AAMS”), pe de altă parte, în legătură cu stabilirea condițiilor aplicabile pentru gestionarea online a jocurilor pe echipamente de divertisment și de recreere, precum și cu anunțul de participare privind atribuirea concesiunii referitoare la constituirea și exploatarea rețelei de gestionare online a jocurilor pe astfel de echipamente.

Cadrul juridic

- 3 Articolul 1 din Legge n. 220, „Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011) [Legea nr. 220 privind formarea bugetului anual și plurianual al statului] (Legea stabilității din 2011) din 13 decembrie 2010 (supliment ordinar la GURI nr. 297 din 21 decembrie 2010, denumită în continuare „Legea nr. 220/2010”) prevede, la alineatul 78 litera b), următoarele:

„[...]”

- 4) pe întreaga durată a concesiunii, îndatorarea trebuie menținută în limitele unui raport [...] care nu depășește valoarea prevăzută prin decret al Ministerului Economiei și Finanțelor;

[...]

- 8) operațiunile care implică o modificare subiectivă a concesionarului sunt condiționate de autorizarea prealabilă a AAMS, sub sancțiunea decăderii din concesiune; prin modificarea subiectivă a concesionarului se înțelege orice operațiune efectuată de concesionar privind fuziunea, divizarea, transferul întreprinderii, schimbarea sediului social sau a obiectului de activitate, dizolvarea societății, cu excepția însă a operațiunilor de vânzare sau de plasare a acțiunilor concesionarului pe o piață reglementată;
- 9) operațiunile care implică un transfer de participații, inclusiv cele care conferă controlul, deținute de concesionar, și care pot să determine, în anul în care este efectuată operațiunea, o scădere a indicelui de soliditate a patrimoniului stabilit prin decret al Ministerului Economiei și Finanțelor, sunt condiționate de autorizarea prealabilă a AAMS, fără a aduce atingere obligației

concesionarului, în aceste cazuri, de a restabili, sub sancțiunea decăderii, indicele menționat anterior, printr-o majorare de capital sau prin alte operațiuni sau instrumente care vizează restabilirea acestui indice în termen de șase luni de la data aprobării conturilor;

[...]

17) profiturile excedentare ale activităților menționate la punctul 6 pot fi utilizate în scopuri diferite de cele ale investițiilor aferente activităților care fac obiectul concesiunilor numai cu autorizarea prealabilă a AAMS;

[...]

23) sunt prevăzute sancțiuni sub formă de penalități în cazul încălcării clauzelor contractului care permite accesul la concesiune imputabile concesionarului, chiar și în cazul unei încălcări involuntare; sancțiunile sunt graduale în funcție de gravitatea încălcării, cu respectarea principiilor proporționalității și efectivității sancțiunilor;

[...]

25) se prevede ca concesionarul care încetează activitatea, la expirarea duratei concesiunii, să continue administrarea curentă a activităților de gestionare și de exploatare a activităților de colectare [a mizelor] jocurilor care fac obiectul concesiunii, până la transferul gestiunii și al exploatării către noul concesionar;

[...]”

4 Potrivit articolului 1 alineatul 79 din această lege, concesionarii exploatării de jocuri publice în alt mod decât la distanță sunt obligați să semneze un act adițional la contractul de concesiune pentru a alinia acest contract la dispozițiile legii menționate la punctul precedent.

Litigiul principal și întrebările preliminare

5 AAMS a atribuit concesiunea pentru punerea în funcțiune și exploatarea operațională a rețelei de gestionare online a jocurilor autorizate prin lege, prin intermediul unor echipamente de divertisment și recreere, și a activităților conexe acestora societății Global Starnet, pe baza unei dispoziții care prevede atribuirea acestui tip de concesiuni către concesionarii existenți, printre care se afla și Global Starnet, în afara procedurilor de selecție prevăzute pentru ceilalți operatori de jocuri.

6 Prin Legea nr. 220/2010, condițiile necesare pentru a beneficia de concesiuni pentru organizarea și gestionarea jocurilor publice au fost modificate astfel încât aceste condiții sunt mai puțin favorabile pentru Global Starnet. În temeiul acestei legi, AAMS a adoptat decretul privind stabilirea condițiilor aplicabile pentru gestionarea online a jocurilor pe echipamentele de divertisment și de recreere, precum și anunțul de participare privind atribuirea concesiunii referitoare la constituirea și la exploatarea rețelei de gestionare online a jocurilor pe astfel de echipamente.

7 Global Starnet a formulat o acțiune împotriva acestor două acte administrative la Tribunalele amministrative regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional pentru Lazio, Italia).

8 Întrucât această instanță a respins acțiunea, Global Starnet a declarat apel la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), arătând mai întâi că principiul protecției încrederii legitime a fost încălcat, întrucât Legea nr. 220/2010 a autorizat introducerea unor condiții pentru exercitarea activității de concesiune pentru organizarea și gestionarea jocurilor publice care modifică în esență contractul de concesiune existent. În continuare, Global Starnet a susținut că principiul egalității de tratament a fost

încălcăt în măsura în care ea se află într-o situație dezavantajoasă în raport cu noii concurenți care nu sunt îndatorați și că această lege este incompatibilă cu principiile de drept al Uniunii care impun eliminarea oricărui obstacol în calea dezvoltării liberei circulații a bunurilor și a liberei prestări a serviciilor. În sfârșit, Global Starnet a susținut că dispozițiile în litigiu ale Legii nr. 220/2010 sunt neconstituționale în măsura în care sunt contrare libertății de a desfășura o activitate comercială și că anunțul de participare privind atribuirea concesiunii referitoare la constituirea și la exploatarea rețelei de gestionare online a jocurilor pe echipamente de divertisment și de recreere este nelegal, întrucât ar putea conduce la excluderea sa de la procedura de atribuire a contractului.

- 9 La 2 septembrie 2013, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a admis în parte calea de atac formulată de Global Starnet, printr-o hotărâre care nu este definitivă. Acesta a declarat, printre altele, că societatea respectivă fusese obligată să participe la noua procedură de selecție, deși, în temeiul legislației în vigoare la data contractului de concesiune al cărei beneficiar este, nu era necesară o procedură de selecție pentru concesiunii existenți, și că i-a fost impus în mod nelegal un contract mai puțin favorabil, deși aceasta realizase o investiție bazându-se pe faptul că concesiunea inițială ar subzista fără o întrerupere a continuității, permițând totodată accesul unor noi concurenți.
- 10 La inițiativa instanței de trimitere, care a ridicat problema constituționalității articolului 1 alineatul 79 din Legea nr. 220/2010, Corte costituzionale (Curtea Constituțională, Italia), prin hotărârea nr. 56/2015 din 31 martie 2015, a declarat că principiile încrederii legitime și securității juridice sunt valori protejate de Constituția italiană, însă nu în termeni absoluți și nici care să nu suporte nicio derogare. În ceea ce privește concesiunile de servicii publice, Corte costituzionale (Curtea Constituțională) a constatat că posibilitatea unei intervenții publice care să conducă la o modificare a condițiilor inițiale trebuie considerată inerentă în relația contractuală de concesiune încă de la începerea acesteia, ceea ce este cu atât mai probabil într-un domeniu atât de sensibil precum cel al jocurilor publice, demne de atenția specială și neîntreruptă a legiuitorului național. În consecință, nici valorile menționate, nici libertatea de a desfășura o activitate comercială nu au fost încălcate. În plus, constrângerile impuse prin dispozițiile în discuție reprezintă în speță chiar o măsură minimă de restabilire a principiului egalității de tratament a operatorilor, justificată pe deplin de situația concesionarului existent, care beneficiază de un avantaj în măsura în care nu a trebuit să participe la noua procedură de selecție. Pe de altă parte, dispozițiile în discuție nu sunt astfel nici vădit incoerente în raport cu obiectivele stabilite de legiuitorul național, nici disproporționate în raport cu conținutul și cu natura relației contractuale de concesiune și nici nu impun sarcini suplimentare inacceptabile. În sfârșit, Corte costituzionale (Curtea Constituțională) a statuat că pretinsa pierdere integrală sau parțială a capitalului investit ar reprezenta, în cel mai rău caz, o consecință doar indirectă a constrângerilor de gestionare impuse de dispozițiile contestate și s-ar afla, ca atare, în afara sferei de protecție a dreptului de a fi despăgubit.
- 11 Ca urmare a acestei hotărâri a Corte costituzionale (Curtea Constituțională), care a examinat articolul 1 alineatul 79 din Legea nr. 220/2010 în lumina dispozițiilor Constituției italiene, al căror conținut este, potrivit instanței de trimitere, echivalent în esență cu cel al dispozițiilor corespunzătoare din tratat, această instanță a considerat că era necesar să adreseze Curții o cerere de decizie preliminară.
- 12 În aceste condiții, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
 - „1) Cu titlu principal: articolul 267 al treilea paragraf TFUE trebuie interpretat în sensul că nu subzistă obligația necondiționată a instanței de ultim grad de a proceda la trimiterea preliminară a unei chestiuni de interpretare a dreptului Uniunii în cazul în care, în cadrul aceleiași proceduri naționale, Curtea Constituțională a evaluat constituționalitatea reglementării naționale utilizând în esență aceleași norme de referință ca cele a căror interpretare este solicitată Curții, deși acestea sunt diferite din punct de vedere formal, întrucât sunt conținute în norme ale Constituției, iar nu în norme ale tratatelor europene?

- 2) Cu titlu subsidiar în raport cu prima întrebare, pentru cazul în care Curtea soluționează problema privind interpretarea articolului 267 al treilea paragraf TFUE în sensul că este obligatorie trimiterea preliminară: dispozițiile și principiile prevăzute la articolele [26, 49, 56 și 63 TFUE] și la articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale, precum și principiul general al protecției încrederii legitime [care se înscrie printre principiile fundamentale ale Uniunii, după cum a afirmat Curtea în Hotărârea din 14 martie 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169] se opun adoptării și aplicării unei reglementări naționale [articolul 1 alineatul 78 litera b) punctele 4, 8, 9, 17, 23 și 25 din Legea nr. 220/2010] care prevede, chiar și în sarcina unor persoane care sunt deja concesionare în sectorul gestionării online a jocurilor autorizate de lege, cerințe și obligații noi prin intermediul unui act adițional la contractul existent (și fără niciun termen pentru alinierea treptată)?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

- 13 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 267 al treilea paragraf TFUE trebuie interpretat în sensul că instanța națională ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac nu este obligată să procedeze la trimiterea preliminară a unei chestiuni de interpretare a dreptului Uniunii în cazul în care, în cadrul aceleiași proceduri naționale, Curtea Constituțională a statului membru interesat a apreciat constituționalitatea reglementării naționale prin prisma unor norme de referință care au un conținut analog celor din dreptul Uniunii.
- 14 Cu titlu introductiv, trebuie să se arate că, înainte de a sesiza Curtea, instanța de trimitere a invocat în fața Corte costituzionale (Curtea Constituțională) o chestiune de constituționalitate a dispozițiilor de drept național care fac și obiectul celei de a doua întrebări preliminare. Corte costituzionale (Curtea Constituțională) s-a pronunțat, în răspunsul referitor la această chestiune, cu privire la conformitatea acestor dispoziții nu cu dreptul Uniunii, ci cu dispozițiile Constituției italiene, pe care instanța de trimitere le consideră a fi în esență aceleași norme de referință ca articolele 26, 49, 56 și 63 TFUE și articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale, precum și principiile securității juridice și protecției încrederii legitime.

Cu privire la admisibilitate

- 15 Guvernul italian contestă admisibilitatea primei întrebări invocând argumentele prezentate în continuare.
- 16 În primul rând, instanța națională de ultim grad ar avea o obligație de a evalua în prealabil întrebarea pentru a evita ca părțile să o utilizeze în mod abuziv. În al doilea rând, nu ar exista niciun motiv să se întrebe dacă este obligată să se conformeze interpretării Corte costituzionale (Curtea Constituțională), din moment ce hotărârile acestei instanțe de respingere a chestiunilor de constituționalitate nu leagă instanța națională. În al treilea rând, instanța de trimitere, considerând că chestiunea constituționalității dreptului național era relevantă pentru soluționarea litigiului, a adresat, prin urmare, întrebările Corte costituzionale (Curtea Constituțională), care ar fi statuat că reglementarea națională contestată era în conformitate cu dreptul Uniunii. În al patrulea rând, prima întrebare ar fi pur ipotetică și, prin urmare, inadmisibilă, întrucât instanța de trimitere ar fi trebuit să adreseze Corte costituzionale (Curtea Constituțională) o întrebare referitoare la eventuala contrarietate a reglementării în discuție în litigiul principal cu dreptul Uniunii înainte de a sesiza Curtea cu o asemenea întrebare.

- 17 În această privință, trebuie amintit că, în cadrul cooperării dintre Curte și instanțele naționale, instituită la articolul 267 TFUE, numai instanța națională care este sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și relevanța întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebarea adresată privește interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe. Refuzul de a se pronunța asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională este posibil numai atunci când este evident că interpretarea dreptului Uniunii solicitată nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică ori Curtea nu dispune de elementele de fapt sau de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate (Hotărârea din 7 iulie 2016, Muladi, C-447/15, EU:C:2016:533, punctul 33).
- 18 În speță nu rezultă că interpretarea dreptului Uniunii solicitată nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal ori că problema este de natură ipotetică.
- 19 În plus, în lumina jurisprudenței citate anterior, aspectul dacă instanța de trimitere este sau nu este legată de interpretarea reglementării naționale în cauză de către Corte costituzionale (Curtea Constituțională) sau dacă ar fi trebuit să o sesizeze pe aceasta din urmă cu o întrebare referitoare la interpretarea dreptului Uniunii este lipsită de relevanță pentru a aprecia admisibilitatea primei întrebări.
- 20 Prin urmare, prima întrebare este admisibilă.

Cu privire la fond

- 21 Este necesar să se amintească faptul că o instanță națională sesizată cu un litigiu privind dreptul Uniunii care consideră că o dispoziție națională este nu numai contrară dreptului Uniunii, ci și afectată de vicii de neconstituționalitate nu este privată de facultatea sau scutită de obligația, prevăzute la articolul 267 TFUE, de a sesiza Curtea cu întrebări privind interpretarea sau validitatea dreptului Uniunii din cauza faptului că constatarea neconstituționalității unei norme de drept intern este supusă unei acțiuni obligatorii la o instanță constituțională. Astfel, eficacitatea dreptului Uniunii ar fi amenințată dacă existența unei acțiuni obligatorii la o instanță constituțională ar putea împiedica instanța națională, sesizată cu un litigiu guvernat de dreptul Uniunii, să exercite facultatea care îi este conferită la articolul 267 TFUE de a adresa Curții întrebările privind interpretarea sau validitatea dreptului Uniunii pentru a îi permite să statueze dacă o normă națională este sau nu este compatibilă cu acesta (Hotărârea din 4 iunie 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, punctul 34 și jurisprudența citată).
- 22 Din ansamblul acestor considerații, Curtea a dedus că funcționarea sistemului de cooperare dintre Curte și instanțele naționale, instituit prin articolul 267 TFUE, și principiul supremației dreptului Uniunii necesită ca instanța națională să fie liberă, în orice stadiu al procedurii în care consideră necesar și chiar și la capătul unei proceduri incidente de control al constituționalității, să sesizeze Curtea cu orice întrebare preliminară pe care o apreciază ca fiind necesară (Hotărârea din 4 iunie 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, punctul 35 și jurisprudența citată).
- 23 Or, din considerațiile precedente rezultă că eficacitatea dreptului Uniunii ar fi amenințată, iar efectul util al articolului 267 TFUE ar fi diminuat dacă, din cauza existenței unei proceduri incidente de control al constituționalității, instanța națională ar fi împiedicată să sesizeze Curtea cu întrebări preliminare și să aplice imediat dreptul Uniunii în conformitate cu decizia sau cu jurisprudența Curții (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 iunie 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, punctul 36 și jurisprudența citată).

- 24 În plus, deși este adevărat că procedura instituită prin articolul 267 TFUE este un instrument de cooperare între Curte și instanțele naționale cu ajutorul căruia cea dintâi furnizează celor din urmă elementele de interpretare a dreptului Uniunii care le sunt necesare pentru soluționarea litigiilor asupra cărora urmează să se pronunțe, nu este mai puțin adevărat că, atunci când nu există nicio cale de atac în dreptul intern împotriva deciziei unei instanțe naționale, aceasta din urmă este, în principiu, obligată să sesizeze Curtea conform articolului 267 al treilea paragraf TFUE în ipoteza în care în fața sa se invocă o chestiune privind interpretarea dreptului Uniunii (a se vedea Hotărârea din 9 septembrie 2015, Ferreira da Silva e Brito și alții, C-160/14, EU:C:2015:565, punctul 37).
- 25 Faptul că Corte costituzionale (Curtea Constituțională) s-a pronunțat cu privire la conformitatea dispozițiilor de drept național, care fac și obiectul celei de a doua întrebări preliminare, cu dispozițiile Constituției italiene, pe care instanța de trimitere le consideră a fi în esență aceleași norme de referință ca articolele 26, 49, 56 și 63 TFUE și articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale, nu are nicio influență asupra obligației, prevăzută la articolul 267 TFUE, de a sesiza Curtea cu întrebări privind interpretarea dreptului Uniunii.
- 26 Având în vedere tot ceea ce precedă, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 267 al treilea paragraf TFUE trebuie interpretat în sensul că instanța națională ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac este, în principiu, obligată să procedeze la trimiterea preliminară a unei chestiuni de interpretare a dreptului Uniunii chiar dacă, în cadrul aceleiași proceduri naționale, Curtea Constituțională a statului membru interesat a apreciat constituționalitatea reglementării naționale prin prisma unor norme de referință care au un conținut analog celor din dreptul Uniunii.

Cu privire la a doua întrebare

- 27 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolele 26, 49, 56 și 63 TFUE, articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale, precum și principiul protecției încrederii legitime trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care impune unor persoane care sunt deja concesionare în sectorul gestionării online a jocurilor autorizate de lege condiții noi de exercitare a activității lor prin intermediul unui act adițional la contractul existent.
- 28 În speță, prin articolul 1 alineatul 78 litera b) punctele 4, 8, 9, 17, 23 și 25 din Legea nr. 220/2010, au fost impuse concesionarilor existenți șase condiții noi pentru exercitarea activității lor. Ele implică obligația de a menține îndatorarea în limitele unui raport care nu depășește o valoare stabilită prin decret, condiționarea operațiunilor care pot determina modificări privind persoana concesionarului de autorizarea prealabilă a AAMS, sub sancțiunea decăderii, condiționarea transferurilor de participații deținute de concesionar, și care pot implica o reducere a indicelui de soliditate patrimonială stabilit prin decret, de autorizarea prealabilă a AAMS, fără a afecta obligația concesionarului, în aceste cazuri, de a restabili acest indice, sub sancțiunea decăderii, condiționarea repartizării profiturilor excedentare ale unor activități, pentru alte scopuri decât cele legate de obiectul concesiunii, de autorizarea prealabilă a AAMS, aplicarea de sancțiuni, sub forma unor penalități graduale în funcție de gravitatea încălcării, cu respectarea principiilor proporționalității și efectivității în caz de încălcare a clauzelor contractuale imputabile concesionarului, chiar și în cazul unei încălcări involuntare, și, respectiv, obligația concesionarului, atunci când își încetează activitatea, de a continua administrarea curentă a activităților care fac obiectul concesiunii până la transferul gestiunii și al exploatarei către noul concesionar.

Observații introductive

- 29 Trebuie amintit că, în cazul în care o măsură națională se raportează simultan la mai multe libertăți fundamentale, Curtea o examinează, în principiu, numai în relație cu una dintre aceste libertăți dacă se dovedește că, în circumstanțele din speță, celelalte sunt cu totul secundare în raport cu prima și pot fi atașate acesteia (a se vedea Ordonanța din 28 septembrie 2016, *Durante*, C-438/15, nepublicată, EU:C:2016:728, punctul 14 și jurisprudența citată).
- 30 În aceste condiții, Curtea a statuat deja că o reglementare a unui stat membru care condiționează desfășurarea unei activități economice de obținerea unei concesiuni și care prevede diferite situații de decădere din dreptul la concesiune constituie un obstacol în calea libertăților garantate de articolele 49 și 56 TFUE (Hotărârea din 28 ianuarie 2016, *Laezza*, C-375/14, EU:C:2016:60, punctul 22 și jurisprudența citată).
- 31 În plus, în ceea ce privește aplicabilitatea articolelor 34 și 35 TFUE, trebuie amintit faptul că activitatea de exploatare a aparatelor de jocuri de noroc sau pe bani, indiferent dacă poate sau nu poate fi separată de activitățile privind producerea, importul și distribuirea unor astfel de aparate, nu poate intra sub incidența acestor articole referitoare la libera circulație a mărfurilor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 septembrie 2003, *Anomar și alții*, C-6/01, EU:C:2003:446, punctul 56).
- 32 Pe de altă parte, în ceea ce privește aplicabilitatea articolului 63 TFUE, în lipsa unor elemente contrare prezentate de instanța de trimitere, eventualele efecte restrictive ale reglementării naționale în discuție în litigiul principal asupra liberei circulații a capitalurilor și a libertății plăților ar fi numai consecințele ineluctabile ale unor eventuale restricții impuse libertăților garantate de articolele 49 și 56 TFUE.
- 33 În sfârșit, în ceea ce privește articolul 26 TFUE, trebuie să se constate că din dosarul de care dispune Curtea rezultă că litigiul principal nu privește competența Uniunii sau a instituțiilor sale de a adopta măsurile prevăzute la acest articol.
- 34 În consecință, la a doua întrebare trebuie să se răspundă numai în ceea ce privește articolele 49 și 56 TFUE, articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale și principiul protecției încrederii legitime.

Cu privire la restricțiile privind libertățile garantate de articolele 49 și 56 TFUE

- 35 Este necesar să se amintească faptul că trebuie considerate drept restricții privind libertatea de stabilire și/sau libera prestare a serviciilor toate măsurile care interzic, îngreunează sau fac mai puțin atractivă exercitarea libertăților garantate de articolele 49 și 56 TFUE (a se vedea Hotărârea din 22 ianuarie 2015, *Stanley International Betting și Stanleybet Malta*, C-463/13, EU:C:2015:25, punctul 45 și jurisprudența citată).
- 36 În speță, noile condiții referitoare la exercitarea activității lor, impuse concesionarilor existenți prin articolul 1 alineatul 78 litera b) punctele 4, 8, 9, 17, 23 și 25 din Legea nr. 220/2010, astfel cum sunt enunțate la punctul 28 din prezenta hotărâre, pot face mai puțin atractivă sau chiar imposibilă exercitarea libertăților garantate de articolele 49 și 56 TFUE, în măsura în care aceste condiții pot împiedica rentabilizarea investiției lor.
- 37 În consecință, măsurile menționate constituie restricții privind libertățile garantate de articolele 49 și 56 TFUE.
- 38 Este necesar să se examineze dacă aceste restricții pot fi totuși justificate.

Cu privire la justificarea unei restricții privind libertățile garantate de articolele 49 și 56 TFUE

– Cu privire la existența unor motive imperative de interes general

- 39 Trebuie amintit că reglementarea jocurilor de noroc face parte din domeniile în care există divergențe considerabile de ordin moral, religios și cultural între statele membre. În lipsa unei armonizări în materie la nivelul Uniunii, statele membre beneficiază de o largă putere de apreciere în ceea ce privește alegerea nivelului de protecție a consumatorilor și a ordinii sociale pe care îl consideră cel mai adecvat (Hotărârea din 8 septembrie 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, punctul 39 și jurisprudența citată).
- 40 Prin urmare, statele membre sunt libere să stabilească obiectivele politicii lor în materie de jocuri de noroc și, eventual, să definească cu precizie nivelul de protecție urmărit. Restricțiile pe care le impun statele membre trebuie, cu toate acestea, să îndeplinească cerințele care reies din jurisprudența Curții în ceea ce privește în special justificarea lor prin motive imperative de interes general și proporționalitatea lor (Hotărârea din 8 septembrie 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, punctul 40 și jurisprudența citată).
- 41 În speță, reiese din textul dispozițiilor naționale în discuție în litigiul principal, astfel cum a arătat avocatul general la punctul 43 din concluzii, că scopul dispozițiilor în cauză este acela de a îmbunătăți profitabilitatea și stabilitatea financiară a concesionarilor și de a spori onorabilitatea și fiabilitatea acestora, precum și de a combate criminalitatea.
- 42 Ținând seama de particularitatea situației legate de jocurile de noroc, asemenea obiective sunt de natură să constituie motive imperative de interes general care pot justifica restricții privind libertăți fundamentale precum cele în discuție în litigiul principal (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 septembrie 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, punctele 42 și 43).
- 43 Identificarea obiectivelor efectiv urmărite de dispozițiile naționale în discuție în litigiul principal este, în orice caz, de competența instanței de trimitere (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 ianuarie 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, punctul 35).
- 44 Pe de altă parte, trebuie amintit că, atunci când un stat membru invocă motive imperative de interes general pentru a justifica o reglementare de natură să constituie un obstacol în calea exercitării libertății de stabilire și a liberei prestări a serviciilor, această justificare trebuie interpretată și în lumina principiilor generale ale dreptului Uniunii și în special a drepturilor fundamentale garantate de acum de Carta drepturilor fundamentale. Astfel, reglementarea națională în cauză nu va putea beneficia de o justificare prevăzută decât dacă este conformă atât cu principiile menționate, cât și cu drepturile menționate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iunie 2015, Berlington Hungary și alții, C-98/14, EU:C:2015:386, punctul 74 precum și jurisprudența citată).
- 45 În speță, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă principiile securității juridice și protecției încrederii legitime, precum și libertatea de a desfășura o activitate comercială, prevăzută la articolul 16 din Carta drepturilor fundamentale, se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, menționată la punctul 28 din prezenta hotărâre, care impune unor persoane care sunt deja concesionare în sectorul gestionării online a jocurilor autorizate de lege condiții noi de exercitare a activității lor prin intermediul unui act adițional la contractul existent.

– Cu privire la principiul protecției încrederii legitime

- 46 Trebuie să se sublinieze că principiul securității juridice, care îl are drept corolar pe cel al protecției încrederii legitime, impune în special ca normele de drept să fie clare și precise, iar efectele lor să fie previzibile, mai ales atunci când pot produce consecințe defavorabile pentru persoanele fizice și pentru întreprinderi (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iunie 2015, *Berlington Hungary* și alții, C-98/14, EU:C:2015:386, punctul 77, precum și jurisprudența citată).
- 47 Totuși, un operator economic nu se poate baza pe lipsa totală a oricărei modificări legislative, acesta putând pune în discuție numai modalitățile de aplicare a unei astfel de modificări (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iunie 2015, *Berlington Hungary* și alții, C-98/14, EU:C:2015:386, punctul 78, precum și jurisprudența citată).
- 48 În această privință, trebuie să se observe că îi incumbă legiuitorului național obligația de a prevedea o perioadă tranzitorie suficient de lungă pentru a le permite operatorilor economici să se adapteze sau un sistem de compensare rezonabil (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iunie 2015, *Berlington Hungary* și alții, C-98/14, EU:C:2015:386, punctul 85, precum și jurisprudența citată).
- 49 Deși revine, desigur, instanței de trimitere sarcina de a examina, în lumina jurisprudenței citate la punctele anterioare și efectuând o evaluare globală a tuturor împrejurărilor pertinente, dacă reglementarea națională în discuție în litigiul principal este conformă cu principiul protecției încrederii legitime, trebuie să se rețină că din cuprinsul deciziei de trimitere reiese că Legea nr. 220/2010 prevedea un termen de 180 de zile de la data intrării sale în vigoare pentru a introduce noile condiții pe care le institua prin intermediul semnării unui act adițional la contract, acest termen fiind în principiu suficient pentru a le permite concesionarilor să se adapteze la aceste condiții.

– Cu privire la libertatea de a desfășura o activitate comercială

- 50 După cum a statuat deja Curtea, o examinare a restricției reprezentate de o reglementare națională în temeiul articolelor 49 și 56 TFUE acoperă și eventualele restrângeri ale exercițiului drepturilor și libertăților prevăzute la articolele 15-17 din Carta drepturilor fundamentale, astfel că nu este necesară o examinare separată a libertății de a desfășura o activitate comercială (a se vedea în acest sens Hotărârea din 30 aprilie 2014, *Pfleger* și alții, C-390/12, EU:C:2014:281, punctul 60, precum și Hotărârea din 11 iunie 2015, *Berlington Hungary* și alții, C-98/14, EU:C:2015:386, punctul 91).

Cu privire la proporționalitatea restricției privind libertățile garantate de articolele 49 și 56 TFUE, precum și cu privire la libertatea de a desfășura o activitate comercială

- 51 În ceea ce privește proporționalitatea măsurilor prevăzute la articolul 1 alineatul 78 litera b) punctele 4, 8, 9, 17, 23 și 25 din Legea nr. 220/2010, trebuie să se examineze dacă aceste măsuri pot să garanteze realizarea obiectivelor urmărite și nu depășesc ceea ce este necesar pentru a le atinge, în special asigurându-se că reglementarea națională în discuție în litigiul principal răspunde cu adevărat preocupării privind atingerea lor în mod coerent și sistematic (Hotărârea din 8 septembrie 2016, *Politanò*, C-225/15, EU:C:2016:645, punctul 44).
- 52 În această privință, este necesar să se amintească faptul că revine instanței de trimitere sarcina de a verifica, ținând seama de indicațiile furnizate de Curte, în contextul aprecierii globale a tuturor circumstanțelor, dacă restricțiile în discuție în litigiul principal îndeplinesc condițiile care reies din jurisprudența Curții în ceea ce privește proporționalitatea lor (Hotărârea din 8 septembrie 2016, *Politanò*, C-225/15, EU:C:2016:645, punctul 49 și jurisprudența citată).

- 53 Trebuie amintit că măsurile prevăzute la articolul 1 alineatul 78 litera b) punctele 8, 9 și 17 din Legea nr. 220/2010 supun autorizării prealabile a AAMS operațiunile care pot determina modificări privind persoana concesionarului, transferurile de participații deținute de concesionar și care pot implica o reducere a indicelui de soliditate patrimonială stabilit prin decret și, respectiv, repartizarea profiturilor excedentare ale unor activități pentru alte scopuri decât cele legate de obiectul concesiunii.
- 54 Îi revine instanței naționale sarcina să verifice dacă criteriile care încadrează competențele de autorizare prealabilă ale AAMS sunt adecvate pentru a garanta realizarea obiectivelor urmărite și nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea acestor obiective.
- 55 În plus, măsurile prevăzute la articolul 1 alineatul 78 litera b) punctele 4 și 9 din Legea nr. 220/2010, și anume obligația de a menține îndatorarea în limitele unui raport care nu depășește o valoare stabilită prin decret și, respectiv, condiționarea transferurilor de participații deținute de concesionar și care pot implica o reducere a indicelui de soliditate patrimonială stabilit prin decret de autorizarea prealabilă a AAMS, apar a fi utile pentru a asigura o anumită capacitate financiară a operatorului și pentru a garanta că acesta este în măsură să îndeplinească obligațiile care decurg din activitatea de punere în funcțiune și de exploatare operațională a rețelei de gestionare online a jocurilor de noroc.
- 56 Instanța de trimitere are obligația de a se asigura că, pentru prima dintre aceste măsuri, raportul de îndatorare și, pentru cea de a doua, indicele de soliditate patrimonială nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului menționat.
- 57 Pe de altă parte, în ceea ce privește măsurile prevăzute la articolul 1 alineatul 78 litera b) punctele 8 și 17 din Legea nr. 220/2010, și anume condiționarea operațiunilor care pot determina modificări privind persoana concesionarului de autorizarea prealabilă a AAMS, sub sancțiunea decăderii, și condiționarea repartizării profiturilor excedentare ale unor activități pentru alte scopuri decât cele legate de obiectul concesiunii de autorizarea prealabilă a AAMS, este necesar să se observe că acestea, din moment ce pot preveni influența organizațiilor criminale asupra activităților în discuție în litigiul principal și spălarea banilor, pot fi utile în combaterea criminalității și nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv.
- 58 În ceea ce privește măsura prevăzută la articolul 1 alineatul 78 litera b) punctul 25 din Legea nr. 220/2010, și anume obligația concesionarului de a continua, atunci când își încetează activitatea, administrarea curentă a activităților care fac obiectul concesiunii până la transferul gestiunii și al exploatării către noul concesionar, aceasta este de natură să asigure continuitatea activității legale de colectare de pariuri pentru a limita dezvoltarea unei activități nelegale paralele și, prin urmare, poate să contribuie la combaterea criminalității (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 ianuarie 2016, *Laezza*, C-375/14, EU:C:2016:60, punctele 33 și 34).
- 59 Totuși, este de competența instanței de trimitere să verifice dacă o măsură mai puțin oneroasă pentru concesionar ar permite atingerea aceluiași obiectiv, ținând seama de faptul că concesionarul este obligat să furnizeze serviciile care fac obiectul concesiunii, eventual pe o perioadă indefinită și cu un bilanț negativ, pentru a contribui la interesul general.
- 60 În ceea ce privește măsura prevăzută la articolul 1 alineatul 78 litera b) punctul 23 din Legea nr. 220/2010, și anume aplicarea de sancțiuni în caz de încălcare a clauzelor contractuale imputabilă concesionarului, chiar și în cazul unei încălcări involuntare, trebuie reamintit că sancțiunile nu sunt conforme cu dreptul Uniunii în cazul în care condițiile care determină aplicarea lor sunt ele însele contrare dreptului Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 martie 2007, *Placanica* și alții, C-338/04, C-359/04 și C-360/04, EU:C:2007:133, punctul 69). Sancțiunile nu trebuie să depășească cadrul a ceea ce este necesar pentru obiectivele urmărite și o sancțiune nu trebuie să fie atât de disproporționată în raport cu gravitatea încălcării încât să devină un obstacol în calea libertăților consacrate de tratat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 iulie 2007, *Nttonik* și *Pikoulas*, C-430/05, EU:C:2007:410, punctul 54).

- 61 Pentru a aprecia dacă o sancțiune este conformă principiului proporționalității, instanța națională trebuie să țină seama în special de natura și de gravitatea încălcării pe care această sancțiune urmărește să o penalizeze, precum și de modalitățile de stabilire a cuantumului acesteia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 mai 2008, Ecotrade, C-95/07 și C-96/07, EU:C:2008:267, punctele 65 și 67, precum și Hotărârea din 20 iunie 2013, Rodopi-M 91, C-259/12, EU:C:2013:414, punctul 38).
- 62 În speță, potrivit articolului 1 alineatul 78 litera b) punctul 23 din Legea nr. 220/2010, sancțiunile trebuie să fie „graduale în funcție de gravitatea încălcării, în conformitate cu principiile proporționalității și efectivității sancțiunilor”. În consecință, nu reiese nici din textul menționat, nici din dosarul de care dispune Curtea că sancțiunile prevăzute de această dispoziție ar fi contrare dreptului Uniunii.
- 63 În plus, este necesar să se amintească faptul că Curtea a statuat deja că instituirea unui sistem de răspundere obiectivă nu este disproporționată în raport cu obiectivele urmărite atunci când acest regim este de natură să stimuleze persoanele în cauză să respecte dispozițiile unui regulament și când obiectivele urmărite prezintă un interes general care poate justifica instituirea unui asemenea sistem (Hotărârea din 9 februarie 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punctul 48).
- 64 De asemenea, un sistem precum cel în discuție în litigiul principal, în care o sancțiune poate fi aplicată, chiar și în cazul unei încălcări involuntare, pentru încălcarea condițiilor contractuale imputabile concesionarului, nu este contrar dreptului Uniunii.
- 65 Rezultă din tot ceea ce precedă că la a doua întrebare trebuie să se răspundă că articolele 49 și 56 TFUE, precum și principiul încrederii legitime trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care impune unor persoane care sunt deja concesionare în sectorul gestionării online a jocurilor autorizate prin lege condiții noi pentru exercitarea activității lor prin intermediul unui act adițional la contractul existent, în măsura în care instanța de trimitere concluzionează că această reglementare poate fi justificată de motive imperative de interes general, este aptă să garanteze realizarea obiectivelor urmărite și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestora.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 66 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

- 1) Articolul 267 al treilea paragraf TFUE trebuie interpretat în sensul că instanța națională ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac este, în principiu, obligată să procedeze la trimiterea preliminară a unei chestiuni de interpretare a dreptului Uniunii chiar dacă, în cadrul aceleiași proceduri naționale, Curtea Constituțională a statului membru interesat a apreciat constituționalitatea reglementării naționale prin prisma unor norme de referință care au un conținut analog celor din dreptul Uniunii.**
- 2) Articolele 49 și 56 TFUE, precum și principiul încrederii legitime trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care impune unor persoane care sunt deja concesionare în sectorul gestionării online a jocurilor autorizate prin lege condiții noi pentru exercitarea activității lor prin intermediul unui act adițional la contractul existent, în măsura în care instanța de trimitere**

concluzionează că această reglementare poate fi justificată de motive imperative de interes general, este aptă să garanteze realizarea obiectivelor urmărite și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestora.

Semnături