



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

3 decembrie 2020*

„Trimitere preliminară – Libera prestare a serviciilor – Restricții – Reglementare națională care interzice exploatarea jocurilor pe bani în anumite locuri – Aplicabilitatea articolului 56 TFUE – Existența unui element transfrontalier”

În cauza C-311/19,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă, Republica Cehă), prin decizia din 21 martie 2019, primită de Curte la 16 aprilie 2019, în procedura

BONVER WIN, a. s.

împotriva

Ministerstvo financí ČR,

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul M. Vilaras, președinte de cameră, domnii N. Piçarra, D. Šváby și S. Rodin (raportor) și doamna K. Jürimäe, judecători,

avocat general: domnul M. Szpunar,

grefier: domnul M. Longar, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 12 martie 2020,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru guvernul ceh, de M. Smolek, O. Serdula, J. Vlácil și T. Machovičová, în calitate de agenți;
- pentru guvernul maghiar, de M. Z. Fehér, G. Koós și Z. Wagner, în calitate de agenți;
- pentru guvernul olandez, de J. M. Hoogveld și M. K. Bulterman, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de L. Armati, P. Němečková și K. Walkerová, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 3 septembrie 2020,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: ceha.

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 56 TFUE.
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între BONVER WIN a. s., pe de o parte, și Ministerstvo financí ČR (Ministerul Finanțelor, Republica Cehă), pe de altă parte, în legătură cu legalitatea unei decizii prin care se retrage acestei societăți autorizația de a exploata jocuri de pariuri de care beneficia pe teritoriul orașului Děčín (Republica Cehă).

Cadrul juridic

- 3 Articolul 50 alineatul 4 din zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (Legea nr. 202/1990 privind loteriile și alte jocuri similare) prevede:

„Printr-un decret de aplicare generală, o comună poate să restrângă exploatarea jocurilor de pariuri [...], a loteriilor și a altor jocuri similare [...] numai la perioadele și la locurile enumerate în acest decret, să stabilească perioadele și locurile în care exploatarea loteriilor și a altor jocuri similare este interzisă sau să interzică în totalitate exploatarea acestora pe întreg teritoriul comunei.”

- 4 Articolul 1 primul paragraf din obecně závazná vyhláška města Děčín č. 3/2013, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (Decretul de aplicare generală nr. 3/2013 al orașului Děčín privind reglementarea exploatării jocurilor de pariuri, a loteriilor și a altor jocuri similare, denumit în continuare „Decretul de aplicare generală nr. 3/2013), adoptat de Consiliul orașului Děčín în temeiul articolului 50 alineatul (4) din Legea nr. 202/1990 privind loteriile și alte jocuri similare, are următorul cuprins:

„Pe întreg teritoriul orașului Děčín, cu excepția cazinourilor situate în locurile enumerate în anexa 1 la prezentul decret, este interzisă exploatarea:

- a) jocurilor de pariuri prevăzute la articolul 2 literele i), l), m) și n) din Legea privind loteriile,
- b) loteriile și alte forme de jocuri similare menționate la articolul 2 litera j) din Legea privind loteriile,
- c) loteriile și alte jocuri similare menționate la articolul 50 alineatul (3) din Legea privind loteriile.”

Acțiunea principală și întrebările preliminare

- 5 BONVER WIN este o societate comercială cu sediul în Republica Cehă care exploatează jocuri de pariuri.
- 6 Prin decizia din 22 octombrie 2013, în conformitate cu Decretul de aplicare generală nr. 3/2013, Ministerul Finanțelor a retras BONVER WIN autorizația de care beneficia până atunci de a exploata jocuri de pariuri într-un sediu situat pe teritoriul orașului Děčín, pentru motivul că locul de exploatare nu figura printre cele enumerate în anexa 1 la acest decret.
- 7 BONVER WIN a formulat o contestație împotriva respectivei decizii, care a fost respinsă de ministrul finanțelor la 22 iulie 2014.

- 8 Drept urmare, BONVER WIN a introdus o acțiune la Městský soud v Praze (Tribunalul Municipal din Praga, Republica Cehă), care a respins acțiunea. Instanța menționată a arătat, în ceea ce privește argumentul referitor la incompatibilitatea reglementării naționale cu dreptul Uniunii, că acesta din urmă nu se aplică situației BONVER WIN, în măsura în care această societate nu și-a exercitat dreptul la libera prestare a serviciilor.
- 9 BONVER WIN a declarat recurs la instanța de trimitere susținând că Městský soud v Praze (Tribunalul Municipal din Praga) a săvârșit o eroare atunci când a concluzionat în sensul inaplicabilității dreptului Uniunii în cauza principală. Aceasta susține că faptul, confirmat de o declarație întocmită de un martor, că o parte a clientelei sediului său din Děčín, un oraș situat la aproximativ 25 km de frontiera germană, ar fi alcătuit din resortisanți ai altor state membre face ca articolul 56 TFUE să fie aplicabil.
- 10 Instanța de trimitere, care indică existența unei divergențe în jurisprudența sa cu privire la aplicabilitatea dispozițiilor Tratatului FUE referitoare la libera prestare a serviciilor în situații comparabile cu cea în discuție în litigiul principal, subliniază că o reglementare precum cea în discuție în litigiul principal poate fi la originea unei restricții privind libertatea destinatarilor serviciilor. Această instanță arată, pe de o parte, că din jurisprudența Curții reiese că serviciile pe care un prestator stabilit într-un stat membru le furnizează, fără a se deplasa, unui destinatar stabilit într-un alt stat membru constituie o prestare de servicii transfrontalieră și că în această categorie de destinatari pot fi incluși de asemenea turiști sau persoane aflate într-o călătorie de studii.
- 11 Pe de altă parte, ea consideră că o asemenea reglementare, care este aplicabilă în mod nediferențiat resortisanților naționali și resortisanților din celelalte state membre, nu poate intra, ca regulă generală, sub incidența dispozițiilor referitoare la libertățile fundamentale garantate de Tratatul FUE decât în măsura în care aceasta se aplică unor situații care au legătură cu schimburile comerciale dintre statele membre.
- 12 Instanța de trimitere consideră însă că, deși Curtea a clarificat aplicabilitatea articolului 56 TFUE în privința unor situații în care un prestator își oferă serviciile prin telefon sau prin internet, precum și în privința celor referitoare la grupurile de turiști care constituie destinatari ai serviciilor, aceasta nu a stabilit în mod clar dacă respectivul articol se aplică pentru simplul motiv că un grup de resortisanți ai unui alt stat membru al Uniunii Europene poate utiliza sau utilizează într-un anumit stat un serviciu furnizat în principal unor resortisanți naționali. Referitor la acest aspect, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la faptul că o vizită ocazională a unui singur resortisant al unui alt stat membru la un sediu care furnizează anumite servicii atrage în mod automat aplicabilitatea articolului 56 TFUE în privința oricărei legislații naționale care reglementează în general acest sector național de servicii.
- 13 În plus, instanța de trimitere ridică problema, pe de o parte, dacă nu ar fi necesar să se stabilească în domeniul liberei prestări a serviciilor, astfel cum există în domeniul liberei circulații a mărfurilor, o normă *de minimis* întemeiată pe existența unei legături suficiente între reglementarea în discuție și libera prestare a serviciilor. Dacă ar fi stabilită o asemenea normă, o reglementare, aplicabilă în mod nediferențiat tuturor prestatorilor care își desfășoară activitatea pe teritoriul statului membru în cauză, care are o incidență marginală asupra schimburilor comerciale dintre statele membre nu ar intra în domeniul de aplicare al articolului 56 TFUE. Pe de altă parte, această instanță solicită să se stabilească dacă este necesar să se transpună, în cadrul liberei prestări a serviciilor, concluziile desprinse din Hotărârea din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, EU:C:1993:905), și să se excludă din domeniul de aplicare al articolului 56 TFUE măsurile aplicabile în mod nediferențiat, care afectează în același mod, în drept și în fapt, toți prestatorii de servicii care își desfășoară activitatea pe teritoriul național.

14 În aceste împrejurări, Nejvyšší správní soud (Curtea Administrativă Supremă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 56 [TFUE și următoarele] se aplică unei reglementări naționale (un decret municipal de aplicare generală) care interzice un anumit serviciu într-o parte a unei localități pentru simplul motiv că unii dintre clienții unui prestator de servicii afectat de această reglementare pot proveni sau provin din alt stat membru al Uniunii Europene?

În cazul unui răspuns afirmativ, simpla invocare a posibilei prezențe a unor clienți din alt stat membru este suficientă pentru a atrage aplicabilitatea articolului 56 TFUE sau prestatorul de servicii are obligația de a dovedi prestarea efectivă de servicii către clienți care provin din alte state membre?

2) Este relevant pentru răspunsul la prima întrebare faptul că:
a) eventualele restricții privind libera prestare a serviciilor sunt limitate în mod semnificativ, atât din punct de vedere geografic, cât și din punct de vedere material (aplicabilitatea eventuală a unei excepții *de minimis*);
b) nu reiese că legislația națională reglementează în mod diferit, în drept sau în fapt, situația operatorilor care prestează servicii în principal către resortisanții altor state membre ale Uniunii Europene, pe de o parte, și cea a operatorilor care vizează clienții naționali, pe de altă parte?”

Cu privire la întrebările preliminare

15 Prin intermediul întrebărilor preliminare formulate, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă și eventual în ce condiții articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că este aplicabil situației unei societăți stabilite într-un stat membru care și-a pierdut autorizația de a exploata jocuri de noroc ca urmare a intrării în vigoare în acest stat membru a unei reglementări care determină locurile în care este permis să se organizeze astfel de jocuri, aplicabilă în mod nediferențiat tuturor prestatorilor care își desfășoară activitatea pe teritoriul acestui stat membru, indiferent că acești prestatori furnizează prestații resortisanților naționali sau resortisanților celorlalte state membre, atunci când această societate arată că o parte a clientelei sale provine dintr-un alt stat membru decât cel în care este stabilită.

16 Pentru a răspunde la aceste întrebări, trebuie amintit că reglementări naționale precum cele în discuție în acțiunea principală, care sunt aplicabile în mod nediferențiat resortisanților diferitor state membre, nu pot intra, ca regulă generală, sub incidența dispozițiilor referitoare la libertățile fundamentale garantate de Tratatul FUE decât în măsura în care acestea se aplică unor situații care au legătură cu schimburile comerciale dintre statele membre (Hotărârea din 11 iunie 2015, *Berlington Hungary* și alții, C-98/14, EU:C:2015:386, punctul 24, și Ordonanța din 4 iunie 2019, *Pólus Vegas*, C-665/18, nepublicată, EU:C:2019:477, punctul 17).

17 Astfel, dispozițiile Tratatului FUE în materie de liberă prestare a serviciilor nu își găsesc aplicarea într-o situație în care totalitatea elementelor se limitează la interiorul unui singur stat membru (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 noiembrie 2016, *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, punctul 47 și jurisprudența citată).

18 Prin urmare, trebuie amintit că articolul 56 TFUE impune înlăturarea oricărei restricții privind libera prestare a serviciilor, chiar dacă această restricție se aplică în mod nediferențiat prestatorilor naționali și celor din alte state membre, atunci când este de natură să interzică, să îngreuneze sau să facă mai puțin atractive activitățile prestatorului stabilit în alt stat membru, unde acesta furnizează în mod legal servicii similare. Pe de altă parte, de libertatea de prestare a serviciilor beneficiază atât prestatorul, cât și destinatarul serviciilor (Hotărârea din 8 septembrie 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, punctul 51, precum și jurisprudența citată). Ea include

libertatea destinatarilor serviciilor de a se deplasa într-un alt stat membru pentru a beneficia în acel stat de un serviciu, fără a fi împiedicați de restricții, turiștii trebuind să fie considerați drept destinatari ai serviciilor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 31 ianuarie 1984, Luisi și Carbone, 286/82 și 26/83, EU:C:1984:35, punctul 16, Hotărârea din 2 februarie 1989, Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, punctul 15, precum și Hotărârea din 2 aprilie 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punctul 52).

- 19 În această privință, pe de o parte, Curtea a statuat deja că serviciile pe care un prestator stabilit într-un stat membru le furnizează, fără a se deplasa, unui destinatar stabilit într-un alt stat membru constituie o prestare de servicii transfrontalieră, în sensul articolului 56 TFUE (Hotărârea din 11 iunie 2015, Berlington Hungary și alții, C-98/14, EU:C:2015:386, punctul 26, precum și jurisprudența citată).
- 20 Pe de altă parte, este lipsit de relevanță faptul că restricția în privința unui prestator de servicii este impusă de statul membru de origine. Astfel, reiese din jurisprudența Curții că libera prestare a serviciilor privește nu numai restricțiile stabilite de statul-gazdă, ci și pe cele stabilite de statul de origine (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 mai 1995, Alpine Investments, C-384/93, EU:C:1995:126, punctul 30).
- 21 Trebuie arătat că, astfel cum a subliniat domnul avocat general la punctul 50 din concluzii, tratatul abordează restricțiile impuse în privința prestatorilor de servicii și pe cele impuse în privința destinatarilor serviciilor în același mod. Prin urmare, odată ce situația intră în domeniul de aplicare al articolului 56 TFUE, atât destinatarul, cât și prestatorul unui serviciu pot invoca articolul menționat.
- 22 Astfel, Curtea a statuat deja că dreptul la libera prestare a serviciilor poate fi invocat de o întreprindere în raport cu statul în care este stabilită, din moment ce serviciile sunt furnizate unor destinatari stabiliți într-un alt stat membru (a se vedea Hotărârea din 10 mai 1995, Alpine Investments, C-384/93, EU:C:1995:126, punctul 30 și jurisprudența citată).
- 23 Trebuie amintit însă că, sesizată de o instanță națională în contextul unei situații în care toate elementele se limitează la interiorul unui singur stat membru, Curtea nu poate, fără o altă precizare din partea acestei instanțe în afara faptului că reglementarea în discuție este aplicabilă în mod nediferențiat resortisanților statului membru în cauză și resortisanților altor state membre, să considere că cererea de interpretare preliminară privind dispozițiile Tratatului FUE referitoare la libertățile fundamentale îi este necesară pentru soluționarea litigiului pendinte în fața sa. Astfel, elementele concrete care permit să se stabilească o legătură între obiectul sau circumstanțele unui litigiu în care toate elementele se limitează la interiorul statului membru în cauză și articolul 56 TFUE trebuie să reiasă din decizia de trimitere (Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punctul 54, și Ordonanța din 4 iunie 2019, Pólus Vegas, C-665/18, nepublicată, EU:C:2019:477, punctul 21).
- 24 Reiese de asemenea din jurisprudența Curții că existența unei situații transfrontaliere nu poate fi prezumată pentru simplul motiv că cetățeni ai Uniunii care provin din alte state membre ar putea recurge la posibilitățile de servicii astfel oferite (a se vedea în acest sens Ordonanța din 4 iunie 2019, Pólus Vegas, C-665/18, nepublicată, EU:C:2019:477, punctul 24).
- 25 În speță, rezultă că o simplă afirmație a unui prestator de servicii potrivit căreia o parte din clientela sa provine dintr-un alt stat membru decât cel în care el este stabilit nu este suficientă pentru a stabili existența unei situații transfrontaliere, susceptibilă să intre în domeniul de aplicare al articolului 56 TFUE. Pentru a sesiza Curtea cu o cerere de decizie preliminară referitoare la situația acestui prestator, o instanță națională trebuie să ateste temeinicia acestei afirmații în decizia de trimitere.
- 26 În ceea ce privește eventuala relevanță a numărului de clienți proveniți dintr-un alt stat membru, trebuie respinsă, astfel cum a propus domnul avocat general la punctul 82 din concluzii, ideea potrivit căreia ar trebui introdusă o normă *de minimis* în domeniul liberei prestări a serviciilor.

- 27 Astfel, trebuie arătat că circumstanțe precum numărul de clienți străini care au utilizat serviciile, volumul serviciilor furnizate sau sfera limitată a eventualei restricții în privința liberei prestări a serviciilor, pe plan geografic sau pe plan material, nu au incidență asupra aplicabilității articolului 56 TFUE.
- 28 Mai exact, reiese dintr-o jurisprudență constantă că libertatea prevăzută la acest articol poate fi invocată atât în situațiile caracterizate de existența unui singur destinatar al serviciilor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 2 februarie 1989, Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, punctele 15 și 20), cât și în cele în care există un număr indefinit de destinatari de servicii care utilizează un număr indefinit de servicii furnizate de un prestator stabilit într-un alt stat membru (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 mai 1995, Alpine Investments, C-384/93, EU:C:1995:126, punctul 22, precum și Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Gambelli și alții, C-243/01, EU:C:2003:597, punctele 54 și 55).
- 29 După cum a arătat în esență domnul avocat general la punctul 80 din concluzii, condiționarea aplicabilității articolului 56 TFUE de un criteriu cantitativ ar pune în pericol aplicarea uniformă a acestui articol în cadrul Uniunii, astfel încât un asemenea criteriu nu poate fi reținut.
- 30 În plus, nu poate fi reținut punctul de vedere al instanței de trimitere potrivit căruia o măsură de aplicare generală prin care se interzice, cu rezerva excepțiilor pe care le stabilește, exploatarea jocurilor de noroc pe teritoriul unei comune a unui stat membru, care afectează, în drept sau în fapt, în același mod toți prestatorii stabiliți pe teritoriul acestui stat membru, indiferent dacă acești prestatori furnizează prestații resortisanților naționali sau resortisanților celorlalte state membre, nu intră în domeniul de aplicare material al articolului 56 TFUE.
- 31 Astfel, Curtea a statuat deja că o legislație națională care restrânge dreptul de exploatare a jocurilor de noroc la anumite locuri poate constitui o restricție privind libera prestare a serviciilor care intră sub incidența articolului 56 TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 septembrie 2003, Anomar și alții, C-6/01, EU:C:2003:446, punctele 65 și 66).
- 32 În speță, din cererea de decizie preliminară reiese că orașul Dăciu, situat la aproximativ 25 km de frontiera germană, este un loc apreciat de resortisanții germani și că BONVER WIN a furnizat în cadrul procedurii naționale probe destinate să se stabilească faptul că o parte din clientela sa era compusă din persoane care provin din alte state membre, astfel încât nu se poate susține că existența unei clientele străine este pur ipotetică.
- 33 Prin urmare, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere a probelor furnizate de BONVER WIN, rezultă din ansamblul considerațiilor care precedă că articolul 56 TFUE se aplică într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal.
- 34 Această constatare nu aduce însă atingere eventualei compatibilități a reglementării naționale în discuție în litigiul principal cu articolul menționat. Curtea nu a fost sesizată cu întrebarea dacă acest articol se opune unei astfel de reglementări și nici nu dispune de informații pertinente care să permită să se furnizeze instanței de trimitere indicații utile în această privință.
- 35 Ținând seama de aceste considerații, trebuie să se răspundă la întrebările adresate de instanța de trimitere că articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că este aplicabil situației unei societăți stabilite într-un stat membru care și-a pierdut autorizația de a exploata jocuri de noroc ca urmare a intrării în vigoare în acest stat membru a unei reglementări care determină locurile în care este permis să se organizeze astfel de jocuri, aplicabilă în mod nediferențiat tuturor prestatorilor care își desfășoară activitatea pe teritoriul acestui stat membru, indiferent că acești prestatori furnizează servicii resortisanților naționali sau resortisanților celorlalte state membre, atunci când o parte a clientelei sale provine dintr-un alt stat membru decât cel în care este stabilită.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 36 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 a patra) declară:

Articolul 56 TFUE trebuie interpretat în sensul că este aplicabil situației unei societăți stabilite într-un stat membru care și-a pierdut autorizația de a exploata jocuri de noroc ca urmare a intrării în vigoare în acest stat membru a unei reglementări care determină locurile în care este permis să se organizeze astfel de jocuri, aplicabilă în mod nediferențiat tuturor prestatorilor care își desfășoară activitatea pe teritoriul acestui stat membru, indiferent că acești prestatori furnizează servicii resortisanților naționali sau resortisanților celorlalte state membre, atunci când o parte a clientelei sale provine dintr-un alt stat membru decât cel în care este stabilită.

Semnături