

**Cauza C-719/23****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

23 noiembrie 2023

**Instanța de trimitere:**

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Curtea Superioară de Justiție a comunității Valenciene, Spania)

**Data deciziei de trimitere:**

26 septembrie 2023

**Reclamante:**

Salones Comatel, S. L.

Inversiones Comatel, S. L.

Recreativos del Este, S. L.

SOS Hostelería

Unión de Trabajadores de Salones de Juego (UTSAJU)

ASVOMAR

**Pârâtă:**

Conselleria de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat Valenciana

**Obiectul procedurii principale**

Reglementarea jocurilor de noroc — Legislație adoptată de o comunitate autonomă în scopul reglementării jocurilor de noroc — Cerința privind o distanță minimă de 500 de metri între localurile de jocuri de noroc — Cerința privind o distanță minimă de 850 de metri între localurile de jocuri de noroc și unitățile de învățământ — Cerința privind o distanță minimă de 850 de metri între localurile de jocuri de noroc și unitățile de învățământ impusă în mod retroactiv —

Suspendarea acordării de noi licențe sau autorizații pentru localurile de jocuri de noroc și pentru aparatele de tip B (slot machine) pentru o perioadă maximă de cinci ani — Cerințe care nu sunt impuse localurilor de jocuri de noroc aflate în proprietate publică

### **Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară**

Articolul 267 TFUE — Cerere de decizie preliminară de interpretare — Compatibilitatea legislației naționale cu articolele 26 TFUE, 49 TFUE și 56 TFUE — Caracterul adecvat, necesitatea și proporționalitatea — Existența unor măsuri mai puțin restrictive — Egalitate de tratament — Denaturarea concurenței

### **Întrebările preliminare**

1) **Articolele 26, 49 și 56 TFUE, care consacră principiile libertății de a desfășura o activitate comercială și de stabilire și liberei prestări a serviciilor, trebuie interpretate în sensul că sunt compatibile cu o reglementare națională [precum articolul 5 din Decreto 97/2021, de 16 de julio, del Consell (Decretul 97/2021 din 16 iulie 2021 al guvernului comunității Valenciene), care pune în aplicare articolul 45 alineatele 5 și 6 din Ley 1/2020 Valenciana, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (Legea 1/2020 a Generalitat Valenciana privind reglementarea jocurilor de noroc și prevenirea dependenței de jocurile de noroc în comunitatea Valenciană)], care instituie un sistem de distanțe minime de 500 de metri între sălile de jocuri de noroc și de 850 de metri de separare între sălile de jocuri de noroc și unitățile de învățământ, în condițiile în care reglementarea respectivă prevede deja și alte măsuri mai puțin restrictive, dar care pot fi considerate la fel de eficiente pentru protecția consumatorilor, a interesului general și în special a minorilor precum: a) interzicerea accesului și a participării minorilor, a persoanelor lipsite de capacitate juridică în temeiul unei hotărâri judecătorești definitive, a personalului de conducere a entităților sportive și a arbitrilor activităților în legătură cu care se fac pariurile, a personalului de conducere și a acționarilor firmelor de pariuri, a persoanelor care poartă arme, în stare de ebrietate sau aflate sub influența substanțelor psihotrope, care perturbă desfășurarea jocului, a persoanelor care sunt înscrise în Registrul persoanelor cărora le este interzis accesul la jocurile de noroc și b) interzicerea publicității, a promovării sau a sponsorizării și a oricărei forme de promovare comercială, inclusiv cea telematică prin intermediul rețelelor de comunicare socială, precum și a promovării jocurilor de noroc în afara localurilor, a publicității statice pe drumurile publice și în mijloacele de transport, a afișelor sau a imaginilor pe orice tip de suport?**

2) **Indiferent de răspunsul la întrebarea anterioară: articolele 26, 49 și 56 TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale precum cea prevăzută în a doua dispoziție tranzitorie a Legii 1/2020 din 11 iunie 2020 a Generalitat Valenciana privind reglementarea jocurilor de noroc**

și prevenirea dependenței de jocurile de noroc în comunitatea Valenciană, în măsura în care aceasta stabilește în mod retroactiv o distanță de 850 de metri ce trebuie să existe între sălile de jocuri de noroc și unitățile de învățământ în cazul sălilor de jocuri de noroc care au fost deja instalate fără a respecta cerința unei astfel de distanțe, atunci când acestea solicită reînnoirea licenței sau a autorizației lor după intrarea în vigoare a Legii 1/2020 menționate, întrucât o astfel de cerință este incompatibilă cu principiile menționate mai sus ale libertății de a desfășura o activitate comercială și de stabilire și liberei exercitări a unei activități profesionale?

3) Indiferent de răspunsul la întrebările anterioare: articolele 26, 49 și 56 TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale precum cea prevăzută în a zecea dispoziție tranzitorie a Legii 1/2020 din 11 iunie 2020 a Generalitat Valenciana privind reglementarea jocurilor de noroc și prevenirea dependenței de jocurile de noroc în comunitatea Valenciană, în măsura în care aceasta instituie un moratoriu de cinci ani de la intrarea în vigoare a Legii 1/2020 citate pentru acordarea de noi licențe sau autorizații localurilor de jocuri de noroc, întrucât o astfel de suspendare a autorizațiilor pentru o perioadă maximă de cinci ani este incompatibilă cu principiile indicate mai sus ale libertății de a desfășura o activitate comercială și de stabilire și liberei exercitări a unei activități profesionale?

4) Indiferent de răspunsul la întrebările anterioare: articolele 26, 49 și 56 TFUE trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale precum cea prevăzută la articolul 45 alineatele 5 și 6 din Legea 1/2020 a comunității Valenciene privind reglementarea jocurilor de noroc și prevenirea dependenței de jocurile de noroc în comunitatea Valenciană, în măsura în care acesta impune obligații doar sălilor de jocuri de noroc aflate în proprietate privată, însă nu și celor care sunt localuri publice, care sunt de asemenea scutite de restricțiile privind publicitatea și de controalele privind accesul la care sunt supuse cele dintâi, netrebuind să îndeplinească următoarele obligații: a) respectarea unui sistem de distanțe minime de 500 de metri între sălile de jocuri de noroc și de 850 de metri între sălile de jocuri de noroc și unitățile de învățământ; b) respectarea în mod retroactiv a unei distanțe de 850 de metri care trebuie să existe între sălile de jocuri de noroc și unitățile de învățământ în cazul sălilor de jocuri de noroc care au fost deja instalate fără a respecta cerința unei astfel de distanțe, atunci când acestea solicită reînnoirea licenței sau a autorizației după intrarea în vigoare a Legii 1/2020 menționate; c) supunerea la un moratoriu pentru o perioadă maximă de cinci ani de la intrarea în vigoare a Legii 1/2020 menționate anterior pentru acordarea de noi licențe sau autorizații pentru localurile de jocuri de noroc și de pariuri și pentru exploatarea aparatelor de tip slot machine?

Principiile unității pieței, egalității și uniformității de tratament și nediscriminării între și în privința operatorilor din domeniul jocurilor de noroc se opun acestor dispoziții din reglementarea internă? Situația descrisă

**constituie un avantaj care aduce atingere și denaturează competența în acest sector?**

### **Dispozițiile dreptului Uniunii invocate**

Articolele 26, 49 și 56, articolul 106 alineatul (1) și articolul 107 alineatul (1) TFUE

### **Dispozițiile naționale invocate**

Legea 1/2020

Legea 1/2020 din 11 iunie 2020 a Generalitat Valenciana privind reglementarea jocurilor de noroc și prevenirea dependenței de jocurile de noroc în comunitatea Valenciană (denumită în continuare „Legea 1/2020”) prevede la articolul 45 alineatele 5 și 6 următoarele:

„5. Localurile care corespund tipurilor menționate la alineatul 3 literele c) și e) al prezentului articol nu pot fi amplasate la o distanță mai mică de 850 de metri față de o unitate de învățământ acreditată de ministerul responsabil în materie de educație în ceea ce privește asigurarea învățământului gimnazial, liceal, a formării profesionale de bază și a formării profesionale artistice. Această restricție de distanță nu se aplică localurilor de jocuri de noroc amplasate în afara zonei rezidențiale.

6. Localurile care corespund tipurilor menționate la alineatul 3 literele b), c) și e) al prezentului articol nu pot fi amplasate la o distanță mai mică de 500 de metri de un alt local care aparține unuia dintre tipurile menționate la alineatul 3 literele b), c) și e) al prezentului articol.”

Articolul 45 alineatul 3 literele c) și e) se referă la sălile de jocuri de noroc și, respectiv, la localurile specifice de pariuri. Litera b) a aceluiași alineat 3 se referă la sălile de bingo.

Articolul 8 alineatele 1, 2 și 6 din această lege are următorul conținut:

„1. În domeniul jocurilor de noroc la nivelul comunității autonome și în raport cu operatorii de jocuri de noroc autorizați de Generalitat, sunt interzise orice formă de publicitate, promovare, sponsorizare și orice formă de comunicare comercială, inclusiv cea telematică prin intermediul rețelelor de comunicare socială, care privesc activitățile de jocuri de noroc și localurile în care se desfășoară acestea.

2. Publicitatea și promovarea jocurilor de noroc în afara localurilor de joc, precum și publicitatea statică a jocurilor de noroc pe drumurile publice sau în mijloacele de transport sunt interzise în cadrul comunității Valenciene.

[...]

6. Mijloacele de comunicare aflate în proprietate publică, a căror sferă de difuzare este limitată la o parte din teritoriul comunității Valenciene sau care acoperă întreg acest teritoriu, nu vor difuza publicitate privind activitățile de jocuri de noroc nici în prezență, nici online. Această interdicție se aplică și serviciilor societății informaționale, difuzării de programe și imagini în care prezentatorii, colaboratorii sau invitații apar jucând sau menționează ori indică, direct sau indirect, localuri, săli sau unități asociate jocurilor de noroc, cu excepția cazului în care acestea vizează prevenirea sau sensibilizarea cu privire la jocul patologic sau dependența de jocurile de noroc. Ministerul responsabil în materie de jocuri de noroc poate autoriza excepții de la această limitare în cazul jocurilor de noroc aflate în proprietate publică sau care constituie monopol al statului.”

La rândul său, cea de-a doua dispoziție tranzitorie a legii menționate prevede următoarele:

„Autorizațiile acordate înainte de intrarea în vigoare a prezentei legi rămân în vigoare pe perioada pentru care au fost acordate. Eventuala reînnoire sau prelungire a acestor autorizații după intrarea în vigoare a prezentei legi este supusă respectării condițiilor prevăzute de aceasta și de reglementarea de punere în aplicare, fără a se aplica însă cerința privind distanța dintre localurile de jocuri de noroc, prevăzută la articolul 45 alineatul 6 din prezenta lege”.

În sfârșit, cea de-a zecea dispoziție tranzitorie a legii menționate are următorul conținut:

„Pentru o perioadă maximă de 5 ani de la intrarea în vigoare a prezentei legi, se stabilește suspendarea acordării de noi autorizații pentru localurile de jocuri de noroc, precum și de noi autorizații de exploatare a aparatelor de tip B sau de divertisment cu premii, destinate a fi amplasate în localuri hoteliere sau similare.

În cazul în care, în cadrul procedurii de reînnoire a unei autorizații pentru un local de jocuri de noroc, locația actuală a acestuia nu respectă cerința privind distanța, stabilită la articolul 45 alineatul 5 din prezenta lege, suspendarea prevăzută la paragraful anterior nu se aplică în cazul procedurii prin care se solicită o nouă autorizație într-o altă locație.

În perioada indicată, ministerul responsabil în materie de jocuri de noroc trebuie să coordoneze un studiu de analiză a impactului social și asupra sănătății publice al unităților de jocuri de noroc existente (localuri de jocuri de noroc specifice și aparate de jocuri de noroc amplasate în localuri hoteliere). Pe baza rezultatului acestui studiu, ministerul responsabil în materie de jocuri de noroc trebuie să propună limitările pe teritoriul comunității Valenciene cu privire la numărul și distribuția admisibilă a localurilor de jocuri de noroc și a aparatelor de tip B sau de divertisment cu premii pentru localurile hoteliere sau similare, ținând cont de criteriile de sănătate publică, de populație, socioeconomice și teritoriale.”

## Decretul 97/2021

Decreto 97/2021, de 16 de julio, del Consell, de medidas urgentes para la aplicación de la Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat Valenciana de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana (Decretul 97/2021 din 16 iulie 2021 al guvernului comunității Valenciene privind adoptarea măsurilor urgente de punere în aplicare a Legii 1/2020 din 11 iunie 2020 a Generalitat Valenciana privind reglementarea jocurilor de noroc și prevenirea dependenței de jocurile de noroc în comunitatea Valenciană, denumit în continuare „decretul atacat”) reprezintă actul normativ împotriva căruia reclamantele au introdus prezenta acțiune.

Articolul 5, intitulat „Autorizații pentru reînnoirea licențelor localurilor de jocuri de noroc care nu îndeplinesc cerința privind distanța”, prevede la alineatul 1 în esență că, pentru reînnoirea licențelor localurilor de jocuri de noroc care nu îndeplinesc cerința privind distanța prevăzută la articolul 45 alineatul 5 din Legea 1/2020, la care face trimitere cea de a zecea dispoziție tranzitorie a acesteia, deținătorii licențelor trebuie să solicite autorizație pentru o altă locație. Alineatul 2 al acestui articol permite acestor localuri să rămână cu titlu tranzitoriu în amplasamentul actual pentru o perioadă maximă de nouă luni, sub rezerva îndeplinirii anumitor condiții.

Articolul 9 alineatul 1 din acest decret prevede următoarele: „amplasarea de aparate de tip B sau de divertisment cu premii în localuri hoteliere sau similare nu poate fi autorizată decât dacă autorizația de exploatare aferentă a fost obținută sau solicitată înainte de intrarea în vigoare a legii.”

În ceea ce privește articolul 18 din decretul menționat, acesta reglementează într-un mod foarte restrictiv informațiile comerciale care pot apărea în afara localurilor de jocuri de noroc. În special, acesta interzice afișarea oricărei forme de publicitate în afara localurilor respective.

### **Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii principale**

- 1 Reclamantele din litigiul principal au introdus o acțiune împotriva decretului atacat, publicat în *Jurnalul Oficial al Generalitat Valenciana* din data de 4 august 2021. Acestea atacă în special dispozițiile articolelor 4, 5, 6, 9 și 18 din acesta.

### **Argumentele esențiale ale părților din procedura principală**

- 2 Reclamantele susțin că articolul 45 alineatele 5 și 6, precum și dispozițiile tranzitorii a doua și a zecea ale Legii 1/2020, care stă la baza decretului menționat, sunt contrare articolelor 49 TFUE și 56 TFUE și articolelor 16 și 20 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”). În conformitate cu această reglementare valenciană, nici întreprinzătorii naționali, nici cei din celelalte state membre nu pot să își exercite libertatea de stabilire și de

a presta servicii prin instalarea de săli de jocuri de noroc și de aparate de tip B în comunitatea Valenciană și nici, desigur, să își presteze serviciile în mod liber.

- 3 În opinia acestora, o măsură de restricție privind libertatea de stabilire, adoptată de un stat membru, poate fi considerată legitimă din perspectiva dreptului Uniunii doar dacă aceasta respectă dispozițiile articolului 16 din cartă și este adecvată pentru a garanta atingerea obiectivelor respective, fără a depăși ceea ce este necesar în vederea realizării acestora, parametri pe care reglementarea valenciană îi încalcă în mod evident. Există deja o reglementare detaliată a funcționării sălilor de jocuri de noroc, care interzice în mod expres și cu aplicarea strictă a unui sistem de sancțiuni intrarea și prezența minorilor în acestea. Legiuitorul național (Parlamentul comunității Valenciene) nu invocă niciun motiv imperativ de interes general care să poată justifica o restricție ce este atât inutilă, cât și disproporționată. Reclamantele invocă în acest sens Hotărârea din 6 martie 2007, Placanica (C-338/04, C-359/04 și C-360/04, EU:C:2007:133), Hotărârea din 30 aprilie 2014, Pflieger și alții (C-390/12, EU:C:2014:281), și Hotărârea din 11 decembrie 2014, Comisia/Spania (C-678/11, EU:C:2014:2434).
- 4 La rândul său, pârâta consideră că decretul atacat este întru totul compatibil cu dreptul Uniunii și că trece testul de proporționalitate (adecvare, necesitate și proporționalitate în sens strict) stabilit atât în reglementarea națională, cât și în jurisprudența constantă a Curții de Justiție. În acest sens, aceasta face trimitere la Hotărârea din 8 septembrie 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519).
- 5 Pârâta consideră că necesitatea măsurilor instituite pentru reînnoirea licențelor și a autorizațiilor constă în faptul că este de o importanță capitală să se reducă expunerea minorilor la oferta de jocuri de noroc pe traseul zilnic al acestora către unitățile de învățământ, întrucât, astfel cum s-a concluzionat în studiile și rapoartele furnizate, această situație conduce la normalizarea acestor localuri ca spații de agrement în cadrul modelului lor de petrecere a timpului liber în grup. În acest sens, în Raportul nr. 28/20030, emis de Secretaria del Consejo para la Unidad de Mercado (Secretariatul Consiliului pentru Unitatea Pieței) la data de 11 martie 2021, se arată că impunerea unor distanțe minime de 500 de metri între saloanele de bingo, sălile de jocuri de noroc și cele de divertisment, precum și măsurile restrictive cu privire la aparatele de tip B sau de divertisment cu premii, instalate în localuri hoteliere și similare, constituie restricții adecvate, necesare și proporționale.
- 6 Potrivit pârâtei, activitatea de prevenire este de o importanță vitală, în scopul de a evita dezvoltarea unor comportamente de dependență de jocurile de noroc, în special în adolescență, fiind important și constituind un bun punct de plecare ca accesul minorilor la astfel de localuri să fie în interzis în mod expres. Cu toate acestea, este în egală măsură important să se evite supraexpunerea minorilor la acest tip de localuri, întrucât reducerea expunerii acestora pe traseul zilnic către unitățile de învățământ va evita normalizarea acestor localuri ca spații de agrement în cadrul modelului lor de petrecere a timpului liber în grup.

- 7 În plus, se reiterează ceea ce se menționează în preambulul Legii 1/2020, și anume faptul că, potrivit studiului „Tinerii, jocurile de noroc și pariurile. O abordare calitativă”, publicat în anul 2020 de Centro Reina Sofia para la Infancia y la Adolescencia (Centrul Regina Sofia pentru Copii și Adolescenți) și Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (Fundația pentru Ajutor împotriva Dependentei de Droguri), unul dintre principalii factori de risc în dezvoltarea dependenței de jocurile de noroc la adolescenți și tineri este încorporarea practicii jocului de noroc în modelul normalizat de petrecere a timpului liber al acestora.
- 8 În sfârșit, în ceea ce privește măsurile în materie de publicitate, pârâta susține că dreptul la sănătate are un caracter prioritar în raport cu alte drepturi economice, precum libertatea de a desfășura o activitate comercială. Este evident faptul că consumul de jocuri de noroc și de pariuri are un impact puternic asupra sănătății, în special a copiilor, a adolescenților și a altor grupuri vulnerabile, astfel cum a declarat Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania) în baza jurisprudenței Curții de Justiție stabilită printre altele în Hotărârea din 25 iulie 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior și Publivia (C-1/90 y C-176/90, EU:C:1991:327).

#### **Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare**

- 9 Curtea de Justiție a stabilit limitele puterii discreționare acordate statelor membre în stabilirea obiectivelor și a instrumentelor politicii lor în materie de jocuri de noroc, impunând ca restricțiile stabilite de autoritățile naționale să îndeplinească următoarele condiții:
- a) Trebuie, în orice caz, să fie aplicate în mod nediscriminatoriu.
  - b) Trebuie să fie coerente și adecvate pentru a garanta atingerea obiectivelor invocate de autoritățile naționale.
  - c) Trebuie să fie proporționale și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului sau a obiectivelor care stau la baza adoptării lor.
  - d) Autoritățile naționale nu pot acționa în mod arbitrar și sunt supuse în special unei obligații de transparență, cu anumite excepții.
- 10 În ceea ce privește interdicția discriminării, trebuie remarcat faptul că interdicția discriminării pe motiv de naționalitate reprezintă o valoare a Uniunii și un principiu fundamental al dreptului Uniunii. Acest lucru explică motivul pentru care Curtea de Justiție s-a arătat deosebit de riguroasă atunci când a impus ca eventualele restricții stabilite de state să nu fie discriminatorii pe motiv de naționalitate și să se considere legitime doar cele care afectează fără distincție persoanele interesate care sunt stabilite în orice stat membru. În acest sens, în anumite litigii referitoare la impozitarea jocurilor de noroc, Curtea a constatat incompatibilitatea reglementării naționale cu dreptul Uniunii. Astfel, în Hotărârea din 13 septembrie 2003, Lindman (C-42/02, EU:C:2003:613), Curtea de Justiție a stabilit caracterul discriminatoriu al legislației fiscale finlandeze care stabilea



scutirea de impozit a premiilor de loterie câștigate în Finlanda, în timp ce supunea impozitului premiile câștigate în alte state, mai precis în Suedia.

- 11 Mai importantă este problema ridicată în Hotărârea din 9 septembrie 2010, Engelmann (C-64/08, EU:C:2010:506), în care s-a analizat compatibilitatea cu dreptul Uniunii a legislației austriece care impunea concesionarilor care exploatau cazinouri obligația de a adopta forma juridică a unei societăți pe acțiuni cu sediul în Austria. Curtea de Justiție a constatat că această din urmă condiție constituie o restricție privind libertatea de stabilire în sensul articolului 49 TFUE și o discriminare a operatorilor care au sediul pe teritoriul altui stat membru.
- 12 În ceea ce privește adecvarea restricțiilor la obiectivele politicii în materie de jocuri de noroc, competența acordată statelor membre de a stabili obiectivele politicilor lor naționale în această materie include și determinarea măsurilor necesare pentru atingerea obiectivului vizat. În acest scop, statele dispun de o marjă de apreciere destul de amplă, însă nu nelimitată. În conformitate cu cerința de adecvare, reglementările naționale care instituie măsuri restrictive sau obstacole pe piața internă trebuie să fie coerente cu scopul urmărit și să poată fi justificate prin prisma obiectivului care stă la baza restricției respective. În general, o reglementare națională este adecvată pentru a garanta atingerea obiectivului invocat doar dacă răspunde în mod real preocupării privind realizarea acestuia în mod coerent și sistematic.
- 13 Curtea de Justiție a stabilit că este de competența instanțelor naționale să aprecieze coerența și congruența reglementărilor naționale, semnalând că acestea trebuie să evalueze dacă măsurile sunt adecvate obiectivelor de interes general care le stau la bază. În acest scop, această apreciere trebuie să se realizeze potrivit unei logici care impune, în primul rând, ca obiectivele urmărite de autoritățile naționale ale statului membru în cauză să fie luate în considerare în mod global sau împreună și, în al doilea rând, ca fiecare dintre restricțiile impuse de o reglementare națională să fie analizată individual, pentru a se stabili dacă acestea sunt adecvate pentru a garanta realizarea obiectivelor invocate.
- 14 În general, Curtea de Justiție tinde să considere că măsurile adoptate de autoritățile naționale sunt coerente. Cu toate acestea, în anumite situații, Curtea a pus în mod deschis la îndoială coerența restricțiilor impuse, precum în Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Gambelli și alții (C-243/01, EU:C:2003:597), în care a subliniat că, „în măsura în care autoritățile unui stat membru incită și încurajează consumatorii să participe la loterii, la jocuri de noroc și la pariuri pentru ca finanțele publice să obțină beneficii pe plan financiar, autoritățile acestui stat nu pot invoca ordinea publică socială în legătură cu necesitatea de a reduce ocaziile de a juca pentru a justifica măsuri precum cele care fac obiectul litigiului principal”. Curtea a constatat de asemenea că decizia autorităților italiene de a reinnoi automat, fără a recurge la o procedură de cerere de ofertă, concesiunile necesare pentru gestionarea și exploatarea pariurilor hipice, nu îndeplinea obiectivul de a evita ca operatorii din domeniul jocurilor de noroc să fie implicați în activități criminale sau frauduloase.

- 15 În Hotărârea din 8 septembrie 2010, Stoß și alții (C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 și C-410/07, EU:C:2010:504), Curtea de Justiție a pus sub semnul întrebării coerența monopolurilor publice în materie de pariuri sportive, instituite în landurile Hessa și Baden-Württemberg în scopul prevenirii incitării la cheltuieli excesive legate de joc și de luptă împotriva dependenței de jocurile de noroc. În această privință, Curtea a împărțit abordarea instanțelor de trimitere, care au pus la îndoială coerența unui astfel de monopol cu obiectivele legislației care îl reglementa.
- 16 Argumentarea Hotărârii din 3 iunie 2010, Ladbrokes Betting & Gaming și Ladbrokes International (C-258/08, EU:C:2010:308), în care se analizează compatibilitatea cu dreptul Uniunii a reglementării neerlandeze care instituie un regim de exclusivitate în favoarea unui singur operator pentru organizarea și promovarea jocurilor de noroc, este foarte ilustrativă în acest sens. În această cauză, Curtea Supremă din Țările de Jos și-a exprimat anumite îndoieli cu privire la caracterul coerent și sistematic al unei reglementări care, în ciuda faptului că viza protecția consumatorilor și lupta împotriva fraudei și a dependenței de jocurile de noroc, permitea operatorilor care beneficiau de o autorizație exclusivă să își lărgescă oferta de jocuri de noroc și să recurgă la mesaje publicitare pentru a face oferta respectivă mai atractivă. Curtea de Justiție a stabilit că realizarea simultană a celor două obiective (protecția consumatorilor și prevenirea fraudei și a criminalității în domeniul jocurilor de noroc) necesită găsirea unui just echilibru între cele două. După cum a apreciat deja Curtea în Hotărârea din 6 martie 2007, Placanica (C-338/04, C-359/04 și C-360/04, EU:C:2007:133), dezvoltarea unei politici de extindere controlată care vizează în mod efectiv canalizarea dorinței de joc înspre circuite legale este compatibilă cu obiectivul prevenirii fraudei și a criminalității.
- 17 Pentru aceasta, operatorii autorizați trebuie să constituie o alternativă fiabilă și atractivă la jocul clandestin, motiv pentru care trebuie să poată oferi o gamă vastă de jocuri, publicitate de o anumită anvergură și recurgerea la noi tehnici de distribuție. Cu toate acestea, obiectivul protecției consumatorilor de dependența de joc este dificil de conciliat cu o politică de expansiune controlată în sectorul jocurilor de noroc și, din acest motiv, o asemenea politică nu poate fi considerată coerentă decât dacă activitățile ilegale prezintă o dimensiune considerabilă și dacă măsurile adoptate urmăresc să canalizeze dorința de joc a consumatorilor înspre circuite legale, iar nu scopul de a mări încasările provenite din jocurile de noroc autorizate, care constituie doar o consecință benefică accesorie.
- 18 În ceea ce privește proporționalitatea, aceasta se referă la conținutul și limitele drepturilor fundamentale. Această dimensiune de limită în raport cu intervenția publică face ca principiul proporționalității să includă următoarele elemente:
- a) Caracterul adecvat, care impune ca măsurile adoptate la nivel statal să fie potrivite pentru atingerea obiectivului urmărit.

- b) Necesitatea, care impune să nu existe o altă măsură mai puțin restrictivă pentru atingerea obiectivului urmărit și, în cazul în care există mai multe alternative, să se aleagă cea mai puțin restrictivă.
  - c) Proportionalitatea în sens strict, conform căreia consecințele benefice ale măsurii pentru interesul general trebuie să depășească în orice caz atingerea pe care aceasta o aduce altor drepturi.
- 19 Jurisprudența Curții de Justiție cu privire la jocurile de noroc subliniază că necesitatea și proportionalitatea măsurilor adoptate de un stat membru trebuie apreciate numai în raport cu obiectivele vizate și cu nivelul de protecție pe care urmăresc să îl asigure autoritățile naționale în cauză. În această privință, Curtea de Justiție consideră că principiul proporționalității nu impune ca o măsură restrictivă să răspundă unei concepții împărtășite de toate statele membre în ceea ce privește modalitățile de protecție a interesului legitim.
- 20 Din acest motiv, este foarte dificil să se tragă concluzii generale cu privire la proportionalitatea restricțiilor impuse de statele membre în fiecare caz în parte, având în vedere că împrejurările specifice fiecărei cauze au o importanță semnificativă în ceea ce privește acest aspect, iar Curtea de Justiție amintește că instanțele statului în cauză sunt cele care trebuie să aprecieze proportionalitatea.
- 21 Într-o primă etapă, Curtea de Justiție a ales să nu analizeze în mod aprofundat proportionalitatea unor măsuri concrete, evitând să formuleze opinii explicite cu privire la acest aspect. Astfel, în Hotărârea din 24 martie 1992, Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119), monopolul asupra loteriilor, instituit de legislația britanică, nu a fost considerat disproporționat. Cu toate acestea, începând cu cauza Gambelli și, în special, cu Hotărârea Placanica, Curtea de Justiție a realizat o analiză mai detaliată și sistematică a acestei probleme, ajungând uneori să pună sub semnul întrebării proportionalitatea anumitor măsuri impuse de state. În cauza Placanica, Curtea a statuat că obligația de a dispune de o autorizație a poliției este întru totul proporțională cu obiectivul urmărit (de a evita ca operatorii să fie implicați în activități criminale sau frauduloase). Cu toate acestea, atât în cauza Placanica, cât și în cauza Gambelli, Curtea a considerat disproporționată excluderea societăților de capitaluri cotate pe piețele reglementate în alte state membre de la acordarea concesiunilor de exploatare a pariurilor sportive, întrucât această măsură depășea ceea ce era necesar pentru atingerea obiectivului de a preveni implicarea operatorilor în activități criminale sau frauduloase. În particular, Curtea a stabilit că existau măsuri mai puțin restrictive.
- 22 Această implicare sporită a Curții de Justiție în aprecierea proporționalității restricțiilor impuse de reglementările naționale privind jocurile de noroc a determinat-o să pună în discuție respectarea acestei condiții în hotărârile ulterioare. Astfel, în Hotărârea din 13 septembrie 2007, Comisia/Italia (C-260/04, EU:C:2007:508), Curtea a declarat disproporționată reinnoirea de către autoritățile italiene a unor concesiuni pentru gestionarea pariurilor hipice fără a recurge la o procedură de cerere de ofertă.

- 23 Această abordare mai aprofundată și mai cuprinzătoare nu a împiedicat Curtea să confirme proporționalitatea altor restricții impuse de autoritățile naționale în acest domeniu. Se poate cita în acest sens sprijinul obținut de sistemul neerlandez de licențe exclusive pentru exploatarea pariurilor sportive în Hotărârea din 3 iunie 2010, *Sporting Exchange* (C-203/08, EU:C:2010:307), în care se subliniază că decizia de a autoriza un singur operator simplifică controlul și evită o concurență sporită între operatori, care ar putea determina o creștere a dependenței de joc.
- 24 În încheierea analizei acestei probleme, este interesant să menționăm orientările și indicațiile adresate autorităților naționale în Hotărârea *Stoß*, referitoare la monopolul asupra pariurilor sportive instituit de mai multe landuri germane. Curtea de Justiție a stabilit, în primul rând, că instituirea unui monopol nu impune autorităților statului membru în cauză să justifice existența unui studiu privind proporționalitatea măsurii respective, efectuat anterior instituirii monopolului menționat. În plus, un sistem prin care se autorizează un operator unic (monopol sau drepturi exclusive) simplifică controlul asupra ofertei de jocuri de noroc și asigură garanții de eficacitate sporite față de sistemele în care operatorii privați își desfășoară activitatea în condiții de concurență. Fără a aduce atingere avantajelor pe care le oferă acest model de reglementare, Curtea de Justiție amintește că instituirea unui monopol reprezintă o măsură deosebit de restrictivă, care nu s-ar putea justifica decât în cazul în care obiectivul urmărit este asigurarea unui nivel de protecție a consumatorilor extrem de ridicat și, prin urmare, subliniază că cadrul normativ trebuie să garanteze că titularul monopolului este capabil să urmărească obiectivul prin intermediul unei oferte moderate cantitativ și adaptate calitativ în funcție de obiectivul respectiv și supuse unui control strict din partea autorităților publice.
- 25 În ceea ce privește jurisprudența națională spaniolă, trebuie să menționăm hotărârea 1408/2019, pronunțată la 22 octombrie 2019 de Tribunal Supremo (Curtea Supremă), în care sistemul anterior valencian de reglementare a localurilor de jocuri de noroc, care impunea o distanță de 800 de metri între acestea, a fost declarat nelegal. În esență, Tribunal Supremo (Curtea Supremă) a considerat că o astfel de reglementare nu era suficient justificată și că era disproporționată.
- 26 În speță, pentru a aprecia compatibilitatea decretului atacat cu dreptul Uniunii, trebuie analizate următoarele elemente: (a) principiul proporționalității, în raport cu caracterul adecvat, oportun și necesar al măsurilor, precum și cu caracterul nediscriminatoriu al acestora; (b) principiile libertății de a desfășura o activitate comercială, de stabilire și de acces pe piață și libertății de exercitare a unei activități profesionale; (c) principiul unității pieței și al tratamentului uniform indiferent de caracterul public sau privat al operatorului economic, cu interzicerea oricărui avantaj care denaturează concurența și favorizează sectorul public și (d) în legătură cu interzicerea discriminării, interdicția avantajelor care denaturează concurența sau care reprezintă forme disimulate ale monopolului statal.

- 27 În ceea ce privește cerințele de proporționalitate, adecvare și necesitate ale măsurilor de instituire a unui sistem de distanțe minime de 500 de metri între localurile de jocuri de noroc și de 850 de metri între localurile de jocuri de noroc și unitățile de învățământ, astfel de măsuri pot fi incompatibile cu aceste cerințe în măsura în care sunt deja reglementate alte măsuri mai puțin restrictive, dar care pot fi de asemenea considerate adecvate și eficiente pentru protecția consumatorilor și în special a minorilor, precum: (a) interzicerea accesului și a participării, printre alte categorii, a minorilor și (b) interzicerea publicității, a promovării sau a sponsorizării și a oricărei forme de promovare comercială, inclusiv cea telematică prin intermediul rețelelor de comunicare socială, precum și a promovării jocurilor de noroc în afara localurilor, a publicității statice pe drumurile publice și în mijloacele de transport, a afișelor sau a imaginilor pe orice tip de suport.
- 28 Nu pare a fi necesar să se adauge măsurile incluse în decretul atacat la măsurile restrictive existente menționate la punctul anterior, în condițiile în care acestea din urmă sunt considerate adecvate pentru atingerea obiectivelor urmărite de normă, sunt mai puțin prejudiciabile și respectă în mai mare măsură principiile libertății de a desfășura o activitate comercială, de stabilire și de acces pe piață și libertății de exercitare a unei activități profesionale, a căror protecție este urmărită de dispozițiile dreptului Uniunii (articolele 26 TFUE, 49 TFUE și 56 TFUE), și servesc drept instrumente utile pentru atingerea aceluiași obiective fără a prejudicia sau a sacrifica drepturi.
- 29 Se pare că situația este aceeași și în ceea ce privește cerința unei distanțe de 850 de metri între localurile de jocuri de noroc și unitățile de învățământ în cazul localurilor deja instalate fără a o respecta, atunci când solicită reînnoirea autorizațiilor sau o nouă autorizație după intrarea în vigoare a Legii 1/2020, întrucât această distanță se impune retroactiv.
- 30 Același lucru se poate afirma și în ceea ce privește moratoriul de cinci ani de la intrarea în vigoare a acestei legi pentru acordarea de noi licențe pentru localurile de jocuri de noroc și de noi autorizații pentru exploatarea aparatelor de tip B (slot machine), întrucât o atare suspendare, pentru o perioadă atât de lungă de timp, echivalează cu o formă de încălcare a dreptului de a desfășura o activitate licită.
- 31 Dat fiind caracterul lor nociv și categoric, astfel de măsuri par să conducă la eliminarea unor veritabile drepturi, precum libertatea de acces pe piață și de stabilire a întreprinderilor și a afacerilor și intră în conflict cu dispozițiile TFUE mai sus menționate.
- 32 În sfârșit, în ceea ce privește egalitatea de tratament și coerența restricțiilor impuse, Curtea de Justiție a declarat în cauza Gambelli că „în măsura în care autoritățile unui stat membru incită și încurajează consumatorii să participe la loterii, la jocuri de noroc și la pariuri pentru ca finanțele publice să obțină beneficii pe plan financiar, autoritățile acestui stat nu pot invoca ordinea publică

socială în legătură cu necesitatea de a reduce ocaziile de a juca pentru a justifica măsuri precum cele care fac obiectul litigiului principal”.

- 33 Se poate considera că aceste orientări, care implică interzicerea oricărei forme de discriminare, nu sunt respectate în speță, în măsura în care se prevăd restricții de distanță doar pentru localurile de jocuri de noroc aflate în proprietate privată, iar nu și pentru cele care sunt considerate localuri publice (loterii de stat, pariuri mutuale și pariuri sportive, ONCE [loteria Organizației Naționale a Nevăzătorilor din Spania], etc.), care sunt de asemenea excluse de la restricțiile în materie de publicitate și de control al accesului, la care sunt supuse cele dintâi. Rezultă că astfel de restricții, impuse exclusiv localurilor aflate în proprietate privată, denaturează concurența și conduc la o tendință către un monopol statal în domeniul jocurilor de noroc.