

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

YVES BOT

prezentate la 14 octombrie 2008¹

Cuprins

I	—	Introducere	I - 7638
	A	— Prezentarea generală a cauzei	I - 7638
	B	— Jocurile de noroc	I - 7640
		1. O mare varietate de jocuri	I - 7641
		2. O considerabilă importanță economică	I - 7642
		3. O activitate care generează riscuri grave	I - 7643
		4. O activitate strict reglementată de statele membre	I - 7644
		5. Impactul noilor mijloace de comunicare	I - 7645
II	—	Cadrul legislativ	I - 7646
	A	— Dreptul comunitar	I - 7646
		1. Dreptul derivat	I - 7646
		a) Lipsa unei reglementări speciale în materie de jocuri de noroc	I - 7646
		b) Directiva 98/34	I - 7647
		2. Dreptul primar și interpretarea acestuia	I - 7649
		a) Tratatul	I - 7650
		b) Jurisprudența	I - 7650
	B	— Dreptul național	I - 7655

¹ — Limba originală: franceza.

1. Indicațiile furnizate de instanța de trimitere	I - 7655
2. Informațiile suplimentare furnizate de guvernul portughez	I - 7656
a) Tipurile de jocuri	I - 7656
i) Jocurile de cazinou	I - 7656
ii) Loteriile, tombolele și concursurile publicitare	I - 7657
iii) Jocurile loto și pariurile	I - 7657
b) Regimul juridic al Santa Casa	I - 7658
III — Acțiunea principală și întrebarea preliminară	I - 7660
IV — Analiză	I - 7662
A — Cu privire la admisibilitatea întrebării preliminare	I - 7662
B — Cu privire la fond	I - 7665
1. Aplicarea Directivei 98/34	I - 7666
a) Posibilitatea Curții de a interpreta Directiva 98/34, deși instanța de trimitere nu a făcut trimitere la această directivă.	I - 7667
b) Reglementarea în litigiu intră în domeniul de aplicare al Directivei 98/34	I - 7667
c) Consecințele lipsei notificării reglementării în litigiu	I - 7670
d) Efectele hotărârii Curții pentru instanța de trimitere	I - 7673
2. Compatibilitatea legislației naționale în cauză cu libertățile de circulație	I - 7676
a) Libertatea de circulație aplicabilă	I - 7678
b) Existența unei restricții	I - 7679
c) Justificarea restricției	I - 7680
i) Argumentele părților	I - 7680
ii) Aprecierea noastră	I - 7681
— Semnificația limitării competenței statelor membre în domeniul jocurilor de noroc	I - 7682

— Protecția consumatorilor și a ordinii publice pot justifica măsuri restrictive privind libera prestație de pariuri mutuale pe internet	I - 7684
— Capacitatea legislației în cauză de a atinge obiectivele urmărite . .	I - 7687
— Proportionalitatea legislației în cauză	I - 7692
— Aplicarea nediscriminatorie	I - 7694
V — Concluzie	I - 7695

I — Introducere

2. În prezenta cauză, problema este de a permite instanței de trimitere să stabilească dacă legislația sa națională, în măsura în care acordă unui operator unic dreptul exclusiv de a propune pariuri mutuale pe internet, este conformă cu dreptul comunitar.

A — *Prezentarea generală a cauzei*

1. Problema conformității legislațiilor statelor membre în materie de jocuri de noroc cu dreptul comunitar a dat naștere deja unei jurisprudențe relativ bogate. Aceasta continuă totuși să suscite numeroase întrebări din partea instanțelor din statele membre, astfel cum reiese din numărul mare de cauze aflate în prezent pe rolul Curții ².

3. Cauza se referă la legislația portugheză, care conferă Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa ³, un organism multiseclar cu scop nelucrativ responsabil cu finanțarea unor cauze de interes public, dreptul exclusiv de a organiza și de a exploata loterii și pariuri mutuale pe întregul teritoriu național. Acest drept exclusiv a fost extins la toate mijloacele electronice de comunicare, între care internetul. Legislația menționată prevede de asemenea sancțiuni sub formă de amenzi administrative împotriva celor care organizează asemenea jocuri încălcând

2 — A se vedea cauzele conexeate Markus Stoß și alții (C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 și C-410/07), precum și cauzele Naționale Loterij (C-525/06) și Zeturf (C-212/08), pendinte în fața Curții.

3 — Denumită în continuare „Santa Casa”.

dreptul exclusiv respectiv și care fac publicitate pentru aceste jocuri.

4. Baw International Ltd⁴, o întreprindere de pariuri on-line cu sediul în Gibraltar, și Liga Portuguesa de Futebol Profissional (CA/LPFP)⁵ au fost obligate la plata unor amenzi întrucât au propus pariuri mutuale pe cale electronică și au făcut publicitate pentru aceste pariuri.

5. Instanța de trimitere, în fața căreia Bwin și Liga au contestat amenzile, ridică problema compatibilității legislației sale naționale cu dreptul comunitar în măsura în care prevede un asemenea regim de exclusivitate în ceea ce privește pariurile mutuale pe internet.

6. În prezentele concluzii, vom susține, în primul rând, că o legislație a unui stat membru care acordă unei singure entități dreptul exclusiv de a propune pariuri mutuale pe internet și care prevede sancțiuni sub formă de amenzi împotriva persoanelor care nu respectă acest drept exclusiv constituie o „reglementare tehnică” în sensul Directivei

98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului⁶. Vom deduce de aici că, dacă această legislație nu a fost notificată în mod legal Comisiei Comunităților Europene, nu este aplicabilă unor operatori privați precum Liga și Bwin.

7. În al doilea rând, vom arăta că legislația menționată constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor. Vom analiza în ce măsură o asemenea legislație poate fi justificată.

8. Vom descrie, cu titlu introductiv, semnificația pe care ar trebui să o aibă, în opinia noastră, limitarea prin dreptul comunitar a competenței statelor membre în domeniul jocurilor de noroc. Vom arăta că libertățile de circulație nu au ca obiect deschiderea pieței în domeniul jocurilor de noroc. Vom susține că un stat membru nu ar trebui să fie obligat să deschidă această activitate pieței decât dacă, în drept sau în fapt, tratează jocurile de noroc ca pe o veritabilă activitate economică, al cărei scop este obținerea unui maxim de profituri. Vom susține de asemenea că trebuie să li se recunoască statelor membre o largă marjă de apreciere în stabilirea măsurilor care trebuie luate în scopul protecției consumatorilor și a ordinii publice împotriva exceselor legate de joc, inclusiv în stabilirea ofertei de joc necesare în acest scop. Vom deduce din

4 — Denumită în continuare „Bwin”.

5 — Denumită în continuare „Liga”.

6 — Directiva din 22 iunie 1998 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul standardelor, reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale (JO L 204, p. 37, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 207), astfel cum a fost modificată prin Directiva 98/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iulie 1998 (JO L 217, p. 18, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 282, denumită în continuare „Directiva 98/34”).

aceasta că dreptul comunitar trebuie să se limiteze la interzicerea situațiilor în care măsurile restrictive luate pentru a proteja consumatorii împotriva practicării excesive a jocului sunt în mod vădit deturnate de la scopul lor.

9. Vom arăta că articolul 49 CE nu se opune unei legislații precum legislația portugheză în cauză dacă aceasta îndeplinește următoarele condiții pe care instanța de trimitere trebuie să le verifice: legislația respectivă este justificată prin motive imperative de interes general, este de natură să asigure realizarea obiectivelor pe care le urmărește, nu depășește ceea ce este necesar pentru a le atinge și se aplică în mod nediscriminatoriu. Vom aduce următoarele precizări în ceea ce privește diferitele condiții menționate.

10. În primul rând, având în vedere riscurile generate de jocurile de noroc pe internet, un stat membru poate restrânge în mod legitim dreptul de a exploata aceste jocuri în scopul de a proteja consumatorii și ordinea publică.

11. În al doilea rând, acordarea dreptului exclusiv de a organiza și de a exploata asemenea jocuri unei entități unice poate constitui o măsură adecvată pentru urmărirea acestor obiective dacă, pe de o parte, statul membru prevede mijloace pentru a orienta și a controla în mod efectiv exploatarea jocurilor de noroc de către organismul care deține acest drept și, pe de altă parte, dacă, în aplicarea

concretă a acestei reglementări, statul membru nu și-a depășit în mod vădit marja de apreciere.

12. În al treilea rând, acordarea unui drept exclusiv unei entități unice, controlate de statul membru și care nu are scop lucrativ, poate constitui o măsură proporțională.

13. În al patrulea rând, legislația în cauză, prin faptul că acordă unei entități unice dreptul exclusiv de a organiza și de a exploata loterii și pariuri mutuale pe internet, nu este discriminatorie în sine.

14. Înainte de a prezenta cadrul juridic și factual al cauzei de față și ulterior analiza noastră, considerăm necesar să arătăm succint în ce constau jocurile de noroc în Uniunea Europeană, precum și implicațiile acestei activități.

B — *Jocurile de noroc*

15. Vom dezvolta succint următoarele cinci aspecte. Jocurile de noroc cuprind în prezent o mare varietate de jocuri. Acestea prezintă o

considerabilă importanță economică. Totuși, jocurile prezintă riscuri grave pentru societate. Ele fac obiectul unei reglementări stricte și eterogene în statele membre. În sfârșit, mijloacele electronice de comunicare, în special internetul, reprezintă un factor considerabil de dezvoltare a acestor jocuri.

1. O mare varietate de jocuri

16. Practicarea jocurilor al căror rezultat depinde de hazard și în care jucătorii mizează valori sau bani este foarte veche și comună mai multor societăți. Istoricii situează apariția sa în mileniul al treilea înainte de erea noastră în Extremul Orient și în Egipt⁷. Jocurile sunt practicate intens în cursul antichității grecești și romane⁸.

17. Jocurile de noroc s-au diversificat mult de-a lungul timpului și în prezent există o foarte mare varietate de jocuri. Acestea pot fi grupate foarte schematic în patru mari categorii.

7 — Printre jocurile descoperite de arheologi în mormintele egiptene figurează în special zarurile, a căror denumire arabă, „Azard”, este la originea cuvintelor „azzardo” în italiană, „azar” în spaniolă și „hasard” în franceză.

8 — Într-o scrisoare către fiul său Tiberiu, împăratul Augustus scrie că jocurile trebuie să înceteze și că el însuși a pierdut 20 000 de sestertii (Damals, *Würfeln, wetten, Karten spielen – Die Geschichte des Glücksspiels*, aprilie 2008, p. 13 și 19).

18. Prima categorie este reprezentată de loterii, cărora le asociem jocurile bingo care se bazează pe același principiu. Este vorba despre jocuri de noroc pur, în care cunoștințele și strategia nu joacă niciun rol. Rezultatul lor este urmarea unei extrageri de numere câștigătoare care sunt cunoscute imediat sau ulterior.

19. Loteriile și jocurile de tip bingo pot fi organizate la o scară foarte variabilă, de la loteria sau jocul de tip bingo anuale ale unei asociații locale, cu câștiguri în natură de mică valoare, până la jocurile organizate de loteriile naționale sau regionale destinate întregului teritoriu al unui stat membru sau al unei regiuni dintr-un stat federal și care propun un câștig ce poate atinge mai multe milioane de euro. Și acestea pot fi organizate sub diferite forme. Există, prin urmare, o foarte mare varietate de jocuri.

20. În cursul lunii februarie a anului 2004, loteriile din mai multe state membre au decis să creeze împreună o loterie comună denumită „EuroMillions”⁹.

21. În cursul ultimilor 20 de ani au apărut de asemenea loteriile denumite „instantanee” sau „de răzuit”, care propun jucătorilor bilete la

9 — Astfel, EuroMillions este propus în Belgia, Spania, Franța, Irlanda, Luxemburg, Austria, Portugalia și Regatul Unit, precum și în Elveția.

prețuri modice pe care este înscris rezultatul sub o peliculă care trebuie răzuită cu unghia sau cu o monedă.

poate juca sume mari la jocuri complexe sau considerate astfel, înconjurate de rituri și de ceremonial.

22. Cea de a doua mare categorie de jocuri de noroc cuprinde pariurile. Acestea pot privi rezultatul unei competiții, producerea unui eveniment sau existența a ceva.

23. Dintre pariuri, unul dintre cele mai cunoscute și mai vechi este cel cu privire la cursele de cai. Jucătorii sunt invitați să parieze cu privire la rezultatul unei curse ai cărei participanți, cai și jochei, sunt cunoscuți dinainte. Pariorii își pot astfel stabili pariurile bazându-se pe șansă și pe cunoștințele lor referitoare la caracteristicile și la performanțele participanților. Pariurilor hipice li s-au adăugat pariurile privind competiții sportive.

24. Câștigurile depind fie de valoarea totală a pariurilor, fie de cota convenită cu bookmakerul.

25. În al treilea rând, menționăm cazinourile. Este vorba despre instituții deschise publicului în care sunt autorizate diferite jocuri. Acestea au fost percepute mult timp drept instituții rezervate unei clientele bogate, care

26. În al patrulea rând, trebuie citate jocurile mecanice. Acestea au fost inventate în prima jumătate a secolului al XIX-lea în Statele Unite ale Americii, unde au cunoscut un succes imediat¹⁰. Este vorba despre aparate echipate cu o fantă în care jucătorul este invitat să introducă o monedă sau un jeton și care afișează un rezultat programat dinainte printr-un sistem informatic aleatoriu. Momentul și frecvența cu care rezultatul afișat de aparat corespunde unei combinații câștigătoare țin, așadar, de hazard.

2. O considerabilă importanță economică

27. Jocurile de noroc au cunoscut în ultimii ani o dezvoltare importantă. Ele prezintă de acum o importanță economică ce poate fi calificată drept considerabilă. Astfel, pe de o parte, jocurile generează pentru organismele care le exploatează venituri foarte ridicate¹¹. Pe de altă parte, reprezintă un număr de locuri

10 — Martignoni Hutin, J. P. G., *Faites vos jeux*, Ed. L'Harmattan, Logiques sociales, Paris, 1993, p. 149.

11 — Potrivit *Studiului privind jocurile de noroc în Uniunea Europeană* realizat la 14 iunie 2006 de Institutul elvețian de drept comparat la cererea Comisiei, cele patru mari categorii de jocuri descrise anterior au generat în cursul anului 2003, în cele 25 de state membre ale Uniunii începând de la 1 mai 2004, un venit brut, după deducerea plății câștigurilor, de 51 500 de milioane de euro (http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm).

de muncă ce nu poate fi neglijat în diferitele state membre¹².

3. O activitate care generează riscuri grave

28. Cu toate acestea, jocurile de noroc generează riscuri grave pentru societate, în ceea ce îi privește pe jucători și din partea operatorilor economici care le organizează.

29. Pe de o parte, ele pot determina jucătorii să își compromită situația economică și familială și chiar sănătatea.

30. Astfel, prin natura lor, jocurile de noroc nu permit să câștige decât unui număr foarte mic de jucători, întrucât în caz contrar ar fi în pierdere și nu s-ar putea menține. În marea majoritate a cazurilor, jucătorii pierd, așadar,

mai mult decât câștigă. Totuși, excitarea jocului și promisiunea câștigului, uneori foarte ridicat, pot determina jucătorii să cheltuiască la jocuri mai mult decât cea parte din bugetul lor disponibilă pentru distracții.

31. Astfel, comportamentul respectiv poate avea drept consecință faptul că unii jucători nu mai sunt în măsură să facă față obligațiilor sociale și familiale. De asemenea, acesta poate conduce la o veritabilă situație de dependență în raport cu jocurile de noroc, comparabilă cu cea cauzată de droguri sau de alcool¹³.

32. Pe de altă parte, jocurile de noroc, din cauza intereselor foarte mari pe care le implică, se pot preta la manipulări din partea organizatorului care poate dori să facă în așa fel, încât rezultatul extragerii sau al competiției sportive să îi fie cât se poate de favorabil. În plus, în această relație, jucătorul, cu titlu individual, nu dispune de niciun mijloc cu adevărat eficace pentru a verifica în ce măsură condițiile în care se desfășoară jocul sunt într-adevăr conforme cu ceea ce este anunțat.

12 — De exemplu, în Belgia, 321 de persoane lucrau pentru loteria națională în cursul anului 2004, 709 lucrau în cazinouri în cursul anului 2003, 8 220 de persoane lucrau în legătură cu jocurile mecanice și 1 000 de persoane lucrau în legătură cu pariul mutual urban (PMU) belgian (a se vedea *Studiul privind jocurile de noroc în Uniunea Europeană*, op. cit., p. 1133, 1134, 1137 și 1139). În Germania, pentru Lotto și Totoblock lucrau aproximativ 58 000 de persoane, 4 700 de persoane lucrau în cazinouri și în jur de 3 000 de persoane în hoteluri și în restaurante aflate în legătură cu acestea (a se vedea *Studiul privind jocurile de noroc în Uniunea Europeană*, op. cit., p. 1203 și 1206). În Regatul Unit, numărul de persoane care lucrau cu normă întreagă în domeniul jocurilor de noroc era estimat în cursul anului 2004 la 100 000 de persoane (a se vedea *Studiul privind jocurile de noroc în Uniunea Europeană*, op. cit., p. 1404).

13 — „Jucătorul nu joacă în mod fundamental pentru a câștiga [...], el joacă pentru a paria din nou. Spirala este fără sfârșit. Cu cât turfistul câștigă mai mult, cu atât joacă mai mult, cu atât mai mult are chef să joace și nimic nu îl împiedică să joace din moment ce câștigă. Dacă pierde, e un motiv în plus să joace pentru a-și recupera pierderea” (a se vedea Martignoni Hutin, J. P. G., op. cit., p. 133). Problemele legate de jocuri au făcut obiectul mai multor studii științifice, în special începând cu anii '90 (a se vedea numeroasele referințe citate în capitolul 9, intitulat „Problem gambling”, din *Studiul privind jocurile de noroc în Uniunea Europeană*, op. cit.). Impactul social al jocurilor de noroc a făcut de asemenea obiectul unor investigații și studii în mai multe state membre. Aceste probleme au necesitat crearea unor servicii de asistență și de îngrijiri, în special linii directe de asistență pentru jucătorii compulsivi.

33. În sfârșit, jocurile de noroc pot constitui un mijloc de „spălare” a unor sume de bani obținute în condiții ilegale. Astfel, aceste sume pot fi jucate în speranța de a obține câștiguri. Ele se pot chiar transforma în beneficii dacă infractorul este și proprietarul jocului.

4. O activitate strict reglementată de statele membre

34. De-a lungul timpului, jocurile de noroc au fost condamnate de multe ori pentru motive de ordin moral, religios și ținând de protecția ordinii publice¹⁴. Cu toate acestea, s-au impus ca un fapt social.

35. Reacția puterii politice a oscilat între interzicerea totală, reglementarea strictă prin care se prevede că de veniturile provenite din jocurile de noroc trebuie să beneficieze exclusiv finanțarea intereselor publice, și încurajare, pentru a profita de mana reprezentată de acest impozit voluntar.

14 — La Roma, s-au luat măsuri de interzicere a jocurilor la începutul secolului al II-lea după Christos; jucătorii plăteau amenzi și erau exilați. În Evul Mediu, biserica dezaproba jocurile de noroc, care erau acuzate că favorizează minciuna, trdărea, furtul, încăierările, crima, dependența, cupiditatea și beția. Mai mulți suverani le-au interzis în Anglia, în Franța, în Sfântul Imperiu Romano-Germanic. În 1215, Conciliul de la Latran IV a interzis toate jocurile, cu excepția șahului (Damals, op. cit., p. 25).

36. În prezent, în cea mai mare parte a statelor membre ale Uniunii, jocurile de noroc fac obiectul unei reglementări restrictive.

37. În mai multe dintre aceste state¹⁵, restricția ia forma unei interziceri de principiu a jocurilor de noroc, însoțită de derogări specifice. De asemenea, în cea mai mare parte din statele membre¹⁶, exploatarea unui joc de noroc de către un operator privat, în cazul în care este prevăzută, este condiționată de obținerea unei licențe de la autoritatea competentă. În plus, numărul operatorilor care pot fi autorizați să exploateze un anumit joc este limitat, cel mai frecvent, printr-un *numerus clausus*.

38. În mai multe state membre, exploatarea jocurilor de noroc poate face de asemenea obiectul unui drept exclusiv acordat unui organism de stat sau unui operator privat¹⁷.

39. Reglementările în vigoare în statele membre prezintă, așadar, disparități importante. Disparităților privind regimul de

15 — În Belgia, Danemarca, Germania, Grecia, Franța, Irlanda, Cipru, Luxemburg, Țările de Jos, Austria, Slovacia și Finlanda.

16 — În Belgia, Republica Cehă, Danemarca, Germania, Estonia, Grecia, Spania, Franța, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburg, Ungaria, Malta, Țările de Jos, Austria, Polonia, Portugalia, Slovenia, Finlanda și Regatul Unit.

17 — Această situație se regăsește în cazul loterilor naționale din Belgia, Franța, Irlanda, Cipru, Luxemburg, Malta, Portugalia și Regatul Unit.

exploatare li se adaugă faptul că derogările de la interdicerea de principiu, în cazul în care există, precum și noțiunea de jocuri de noroc și domeniul de aplicare al reglementărilor naționale nu sunt uniforme. Același joc poate fi, așadar, autorizat într-un stat membru și interzis în altul sau poate face obiectul unui tratament diferit¹⁸.

deplasarea fizică a jucătorului. De asemenea, această participare nu era posibilă decât în timpul orelor de program ale locurilor în care jocul era permis.

40. În sfârșit, regimul fiscal al jocurilor de noroc diferă mult de la un stat membru la altul, întrucât, în câteva state membre, profiturile generate de exploatarea acestor jocuri trebuie afectate, în proporții variabile, unor cauze de interes general. De asemenea, partea de câștig distribuită jucătorilor variază semnificativ.

42. Începând cu anii '90, apariția mijloacelor electronice de comunicare precum telefoanele mobile, televiziunea interactivă și, în special, internetul a schimbat radical această situație. Datorită acestor noi mijloace de comunicare, jucătorul poate juca fără a-și părăsi domiciliul și în orice moment.

5. Impactul noilor mijloace de comunicare

41. Până acum în jur de 20 de ani, jocurile de noroc nu erau încă accesibile decât în anumite locuri precum, în special, numeroasele puncte de vânzare de pariuri și de bilete de loterie, centrele de curse hipice și cazinourile. Participarea la un joc de noroc necesita, așadar,

43. Practicarea jocurilor de noroc este astfel considerabil facilitată. Accesul la jocuri este încă și mai mult favorizat de următorii factori. Pe de o parte, numărul de persoane care pot utiliza mijloacele electronice de comunicare crește în mod regulat¹⁹. Pe de altă parte,

18 — Astfel, potrivit *Studiului privind jocurile de noroc în Uniunea Europeană*, op. cit., cazinourile sunt interzise în Irlanda, în Cipru și în Regatul Unit; pariurile prin intermediul bookmakerilor sunt interzise în Franța, în Cipru, în Luxemburg și în Țările de Jos; mai multe state membre nu autorizează jocurile mecanice decât în incinta cazinourilor etc.

19 — Procentul mediu de familii care au acces la internet în cele 27 de state membre ale Uniunii a trecut de la 49 % în cursul anului 2006 la 54 % în cursul anului 2007. Procentul mediu de familii din aceste state care pot beneficia de o conexiune de bandă largă, cu alte cuvinte pot fi conectate la o centrală adaptată la tehnologia xDSL, la o rețea de cablu adaptată la traficul internet sau la alte tehnologii de bandă largă, a trecut de la 14 % în cursul anului 2004 la 23 % în cursul anului 2005, la 30 % în cursul anului 2006 și la 42 % în cursul anului 2007 (a se vedea *Investigația privind utilizarea tehnologiilor informaționale și de comunicații în întreprinderi*, Eurostat – Procentul de familii care dispun de acces de bandă largă).

acestea devin din ce în ce mai ușor de utilizat și funcționează în mod integrat²⁰. În sfârșit, tranzacțiile financiare pot fi efectuate foarte ușor pe baza acestor mijloace de comunicare.

II — Cadrul legislativ

A — Dreptul comunitar

44. În plus, mijloacele electronice de comunicare, în special internetul, oferă persoanelor care au reședința pe teritoriul unui stat membru posibilitatea materială de a avea acces nu numai la jocurile on-line propuse de operatorii stabiliți pe teritoriul acestui stat, ci și la cele oferite de operatori stabiliți în alte state membre sau în țări terțe.

1. Dreptul derivat

a) Lipsa unei reglementări speciale în materie de jocuri de noroc

46. Până în prezent, jocurile de noroc nu au făcut obiectul niciunei reglementări sau armonizări în cadrul Uniunii.

45. Noile mijloace de comunicare au permis, așadar, o creștere semnificativă a ofertei de jocuri de noroc și acestea din urmă au cunoscut un foarte mare succes²¹.

47. Acestea sunt excluse în mod expres din domeniul de aplicare al Directivei 2000/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului²², al cărui articol 1 alineatul (5) litera (d) ultima liniuță prevede că directiva menționată nu se aplică „activități[lor] de jocuri pe bani care implică mize cu valoare monetară în jocuri de noroc, inclusiv loterii și tranzacții de tip pariuri”.

20 — În prezent, este posibil accesul la internet cu ajutorul unui laptop sau al unui telefon mobil.

21 — În ceea ce privește pariurile on-line, acestea au generat în cursul anului 2003, în cele 25 de state membre ale Uniunii începând de la 1 mai 2004, un venit brut după deducerea câștigurilor de 810 milioane de euro. Referitor la loterii, Camelot, operatorul economic care exploatează loteria națională în Regatul Unit, a arătat că valoarea vânzărilor sale realizate prin noile mijloace electronice de comunicare a trecut de la 17,8 milioane de euro în perioada 2003-2004 la 126,7 milioane de euro în perioada 2004-2005 (a se vedea *Studiul privind jocurile de noroc în Uniunea Europeană*, op. cit., p. 1406 și 1407). În privința jocurilor de cazinou, comisia belgiană pentru jocuri a apreciat că, în cursul anului 2003, 25 000 de persoane au jucat on-line și au cheltuit astfel 27 de milioane de euro.

22 — Directiva din 8 iunie 2000 privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societății informaționale, în special ale comerțului electronic, pe piața internă (Directiva privind comerțul electronic) (JO L 178, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 29, p. 257).

48. Jocurile de noroc sunt de asemenea excluse din domeniul de aplicare al Directivei 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului²³, al cărei considerent (25) prevede că „[a]ctivitățile de jocuri, inclusiv loterie și pariuri, ar trebui excluse [...], având în vedere natura specifică a acestor activități, care antrenează punerea în practică de către statele membre a unor politici referitoare la ordinea publică și protecția consumatorilor”.

49. Totuși, o legislație națională care interzice unor întreprinderi de prestații de servicii pe internet să propună jocuri de noroc pe teritoriul unui stat membru poate intra sub incidența Directivei 98/34.

b) Directiva 98/34

50. Directiva 98/34 urmărește suprimarea sau reducerea obstacolelor în calea liberei circulații a mărfurilor care pot rezulta din adoptarea de către statele membre a unor reglementări tehnice diferite, favorizând transparența inițiativelor naționale față de Comisie, față de organismele de standardizare europene și față de celelalte state membre.

51. Domeniul său de aplicare a fost extins prin Directiva 98/48 la toate serviciile societății informaționale, și anume, conform articolului 1 punctul 2 din Directiva 98/34, la serviciile prestate în scopul obținerii unei remunerații, prin mijloace electronice și la solicitarea individuală a beneficiarului serviciilor.

52. Noțiunea „reglementare tehnică” este definită la articolul 1 punctul 11 din Directiva 98/34 astfel:

„[...] specificațiile tehnice sau alte cerințe sau norme cu privire la servicii, inclusiv dispozițiile administrative relevante, a căror respectare este obligatorie, *de iure* sau *de facto*, în cazul comercializării, prestării unui serviciu, stabilirii unui prestator de servicii sau utilizării într-un stat membru sau într-o parte semnificativă a acestuia, precum și actele cu putere de lege sau actele administrative ale statelor membre, cu excepția celor menționate la articolul 10, care interzic fabricarea, importul, comercializarea sau utilizarea unui produs sau care interzic prestarea sau utilizarea unui serviciu sau stabilirea în calitate de prestator de servicii.

23 — Directiva din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50).

[...]”

53. Directiva 98/34 prevede, așadar, un sistem în temeiul căruia fiecare stat membru trebuie să notifice Comisiei proiectele de reglementări tehnice pentru a permite acesteia, precum și celorlalte state membre să îi comunice punctul de vedere și să propună o standardizare mai puțin restrictivă pentru comerț. Acest sistem oferă de asemenea Comisiei timpul necesar pentru a propune, eventual, o măsură de armonizare obligatorie.

documentele care i-au fost înaintate; de asemenea, aceasta poate înainta proiectul în cauză comitetului prevăzut la articolul 5 și, după caz, comitetului care răspunde de domeniul respectiv.

[...]

54. Articolul 8 din Directiva 98/34 prevede:

„(1) [...] Comisiei îi este comunicat, de îndată, de către statele membre, orice proiect de reglementare tehnică, cu excepția situației în care acesta transpune integral textul unui standard internațional sau european, caz în care este suficientă informația referitoare la standardul în cauză; de asemenea, acestea înaintează Comisiei o expunere a motivelor care fac necesară elaborarea unei astfel de reglementări, în cazul în care acest lucru nu a fost clarificat suficient în proiectul de reglementare tehnică.

(2) Comisia și statele membre pot face observații adresate statului membru care a înaintat proiectul reglementării tehnice; statul membru în cauză ține seama, pe cât posibil, de aceste observații în pregătirea ulterioară a reglementării tehnice.

(3) Comisiei îi este comunicat, de îndată, de către statele membre textul definitiv al reglementării tehnice.

[...]

Comisia notifică de îndată celelalte state membre cu privire la proiect și la toate

[...]”

55. Articolul 9 din Directiva 98/34 prevede: [...]

„(1) Statele membre amână adoptarea proiectului unei reglementări tehnice cu trei luni de la data primirii de către Comisie a comunicării prevăzute la articolul 8 alineatul (1).

(2) Statele membre amână:

[...]

(4) Statele membre amână adoptarea proiectului unei reglementări tehnice cu 12 luni de la data primirii de către Comisie a comunicării prevăzute la articolul 8 alineatul (1), în cazul în care, în interval de trei luni de la acea dată, Comisia își anunță concluzia că respectivul proiect de reglementare tehnică face obiectul unei directive, unui regulament sau unei decizii propuse spre elaborare și prezentate Consiliului în conformitate cu articolul 189 din Tratatul [CE (devenit articolul 249 CE)].

[...]”

— fără a se aduce atingere alineatelor (4) și (5), cu patru luni de la data primirii de către Comisie a comunicării prevăzute la articolul 8 alineatul (1), adoptarea oricărui proiect de reglementare cu privire la servicii dacă Comisia sau alt stat membru transmite un aviz detaliat în termen de trei luni de la acea dată, în sensul că măsura avută în vedere poate crea obstacole în calea liberei circulații a serviciilor sau a libertății de stabilire a prestatorilor de servicii în cadrul pieței interne.

2. Dreptul primar și interpretarea acestuia

56. Reglementările statelor membre în materie de jocuri de noroc nu trebuie să aducă atingere angajamentelor asumate de aceste state în cadrul Tratatului CE, în special libertăților de circulație.

a) Tratatul

57. Articolul 49 primul paragraf CE interzice restricțiile privind libera prestare a serviciilor în cadrul Comunității cu privire la resortisanții statelor membre stabiliți într-un alt stat membru decât cel al beneficiarului serviciilor.

58. În temeiul articolelor 55 CE și 48 CE, articolul 49 CE se aplică serviciilor oferite de o societate constituită în conformitate cu legislația unui stat membru și care are sediul social, administrația centrală sau locul principal de desfășurare a activității în cadrul Comunității.

b) Jurisprudența

59. Problema conformității legislațiilor statelor membre în materie de jocuri de noroc cu libertățile fundamentale de circulație a dat naștere unei jurisprudențe relativ bogate, care poate fi prezentată în linii mari după cum urmează.

60. Jocurile de noroc constituie o activitate economică în sensul articolului 2 CE²⁴. Astfel, acestea constau în prestarea unui serviciu determinat, respectiv speranța unui câștig în bani, în schimbul unei remunerații.

61. Acestea corespund și unei activități de servicii inclusă în domeniul de aplicare al articolelor 43 CE și 49 CE privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor. Astfel, o reglementare care interzice sau limitează dreptul de a exploata jocuri de noroc într-un stat membru poate constitui o restricție privind aceste libertăți de circulație²⁵.

62. Cu toate acestea, Curtea a admis în mod constant că jocurile menționate reprezintă o activitate economică specifică pentru motivele următoare. Mai întâi, în toate statele membre, considerații de ordin moral, religios sau cultural tind, în general, să limiteze sau chiar să interzică practicarea lor și să evite ca acestea să constituie o sursă de profit individual. În continuare, având în vedere importanța sumelor a căror colectare o permit, jocurile de noroc implică riscuri ridicate de infraționalitate și de fraudă. În plus, constituie o incitare la cheltuieli care poate avea consecințe individuale și sociale dăunătoare. În sfârșit, fără ca acest motiv să poată fi privit, în sine, ca o justificare obiectivă, nu este inutil

24 — Hotărârea din 11 septembrie 2003, Anomar și alții (C-6/01, Rec., p. I-8621, punctele 46 și 47).

25 — Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Gambelli și alții (C-243/01, Rec., p. I-13031, punctul 59).

să se arate că jocurile de noroc pot participa în mod semnificativ la finanțarea unor activități dezinteresate sau de interes general precum operele sociale, operele de caritate, sportul sau cultura²⁶.

63. Loteriile organizate la scară mare²⁷, jocurile mecanice²⁸, pariurile privind competițiile sportive²⁹ și jocurile de cazinou³⁰ au fost considerate drept jocuri care pot genera un risc ridicat de infraționalitate și de fraudă din cauza sumelor importante a căror colectare o permit, precum și un risc pentru consumatori, deoarece constituie o incitare la cheltuieli³¹.

64. Statele membre pot prevedea în mod legitim restricții privind exploatarea jocurilor care prezintă aceste caracteristici pentru motive întemeiate pe protecția consumatorilor (limitarea pasiunii oamenilor pentru joc, prevenirea incitării cetățenilor la cheltuieli excesive legate de joc) și pe apărarea ordinii sociale (evitarea riscurilor de infraționalitate și de fraudă generate de jocurile de noroc). Acestea constituie motive imperative de interes general care pot justifica restricții privind libertățile de circulație³².

26 — Hotărârea din 24 martie 1994, Schindler (C-275/92, Rec., p. I-1039, punctul 60), Hotărârea din 21 septembrie 1999, Läärä și alții (C-124/97, Rec., p. I-6067, punctul 13), Hotărârea din 21 octombrie 1999, Zenatti (C-67/98, Rec., p. I-7289, punctul 14), și Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior (punctul 63).

27 — Hotărârea Schindler, citată anterior.

28 — Hotărârea Läärä și alții, citată anterior.

29 — Hotărârea Zenatti, citată anterior.

30 — Hotărârea Anomar și alții, citată anterior.

31 — În schimb, Curtea a decis că publicațiile care oferă cititorilor posibilitatea de a participa la jocuri cu premii nu prezintă aceste două caracteristici (Hotărârea din 26 iunie 1997, Familiapress, C-368/95, Rec., p. I-3689, punctele 21-23).

32 — Hotărârea din 6 martie 2007, Placanica și alții (C-338/04, C-359/04 și C-360/04, Rep., p. I-1891, punctul 46 și jurisprudența citată).

65. În schimb, afectarea veniturilor provenite din joc finanțării de activități sociale nu poate constitui o justificare în sine. Curtea se bazează în această apreciere pe principiul potrivit căruia reducerea sau diminuarea veniturilor din impozite nu figurează printre motivele prevăzute la articolul 46 CE și nici nu constituie un motiv imperativ de interes general³³. O asemenea afectare a veniturilor provenite din jocuri nu poate reprezenta decât o consecință benefică accesorie a unei restricții³⁴.

66. Stabilirea nivelului necesar de protecție a consumatorilor și a ordinii publice în ceea ce privește jocurile de noroc este de competența statelor membre.

67. Astfel, potrivit Curții, trebuie să se recunoască autorităților naționale o putere de apreciere suficientă pentru a stabili cerințele pe care le presupune protecția jucătorilor și, mai general, având în vedere particularitățile socioculturale ale fiecărui stat membru, protecția ordinii sociale în ceea ce privește atât modalitățile de organizare a jocurilor și valoarea mizelor, cât și afectarea profiturilor pe care le generează³⁵. Statele membre sunt, așadar, libere să stabilească obiectivele politicii lor în materie de jocuri de noroc și, eventual, să definească în mod precis nivelul de protecție urmărit³⁶.

33 — Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior (punctul 61).

34 — Hotărârea Zenatti, citată anterior (punctul 36).

35 — Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior (punctul 63).

36 — Hotărârea Placanica și alții, citată anterior (punctul 48).

68. Totuși, pentru a putea fi justificată, o măsură națională care restrânge o libertate de circulație trebuie să fie aplicată în mod nediscriminatoriu, să fie de natură să asigure realizarea obiectivului pe care îl urmărește și să nu depășească ceea ce este necesar pentru a-l atinge³⁷.

69. În cadrul controlului respectării acestor condiții, Curtea a arătat de mai multe ori că motivele care justifică restricțiile prevăzute de reglementarea în cauză trebuie examinate în ansamblu³⁸.

70. Curtea a admis că următoarele restricții pot fi justificate.

71. Un stat membru este îndreptățit să interzică total desfășurarea unui joc pe teritoriul său³⁹. Potrivit Curții, este de competența autorităților naționale să aprecieze dacă, având în vedere scopul urmărit, este necesară interzicerea totală sau parțială a activităților de această natură sau numai restricționarea acestora și prevederea unor modalități de control mai mult sau mai puțin stricte în acest scop⁴⁰.

72. De asemenea, un stat membru poate acorda unui singur organism sau unui număr limitat de operatori economici dreptul exclusiv de a exploata un joc de noroc⁴¹.

73. Curtea a apreciat că autorizarea de către un stat membru a exploatării unui joc de noroc de către o entitate titulară a unui drept exclusiv sau de către un anumit număr de operatori economici nu este incompatibilă cu obiectivele de protecție a consumatorilor împotriva unei incitări la cheltuieli excesive și de apărare a ordinii publice. Potrivit Curții, autorizarea limitată a jocurilor de noroc într-un cadru exclusiv, care prezintă avantajul de a canaliza dorința de a juca și exploatarea jocurilor într-un circuit controlat, de a preveni riscurile unei asemenea exploatări în scopuri frauduloase și infracționale și de a utiliza beneficiile care decurg din aceasta în scopuri de utilitate publică, se înscrie de asemenea în urmărirea unor astfel de obiective⁴².

74. În plus, simpla împrejurare că un stat membru a ales un sistem de protecție diferit de cel adoptat de un alt stat membru nu poate

37 — Hotărârea din 26 octombrie 2006, Comisia/Grecia (C-65/05, Rec., p. I-10341, punctul 49).

38 — Hotărârile citate anterior Schindler (punctul 58), Läärrä și alții (punctul 33) și Zenatti (punctul 31).

39 — În Hotărârea Schindler, citată anterior, Curtea a admis că Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord poate interzice în mod legitim pe teritoriul său loteriile la scară mare.

40 — Hotărârea Zenatti, citată anterior (punctul 33).

41 — A se vedea, în ceea ce privește acordarea unui drept exclusiv unei entități unice, Hotărârea Läärrä și alții, citată anterior, cu privire la legislația finlandeză prin care se acordă unei asociații de drept public controlate de stat dreptul exclusiv de a exploata jocuri mecanice. A se vedea, în ceea ce privește acordarea de drepturi exclusive unui număr limitat de operatori economici, Hotărârile citate anterior Zenatti și Gambelli și alții, cu privire la legislația italiană în materie de pariuri referitoare la rezultatele unor evenimente sportive sau la curse de cai, și Hotărârea Anomar și alții, citată anterior, cu privire la legea portugheză care supune jocurile de cazinou unui sistem de concesiune.

42 — Hotărârile citate anterior Läärrä și alții (punctul 37) și Zenatti (punctul 35).

avea incidență asupra aprecierii necesității și proporționalității dispozițiilor adoptate în materie. Acestea trebuie să fie apreciate numai în raport cu obiectivele urmărite de autoritățile naționale ale statului membru interesat și cu nivelul de protecție pe care acestea înțeleg să îl asigure⁴³.

75. În Hotărârea Läärrä și alții, citată anterior, Curtea a examinat de asemenea problema dacă, pentru a atinge obiectivele urmărite de legea finlandeză în ceea ce privește exploatarea jocurilor mecanice, era preferabil să se adopte mai curând o reglementare care să impună operatorilor interesați condițiile necesare decât să se acorde un drept exclusiv de exploatare organismului public autorizat.

76. Curtea a arătat că această problemă ține de puterea de apreciere a statelor membre, cu condiția totuși ca alegerea făcută să nu apară ca disproporționată în raport cu scopul urmărit⁴⁴. Curtea a apreciat că această condiție era îndeplinită pentru motivul că organismul titular al dreptului exclusiv de exploatare a jocurilor mecanice era o asociație de drept public ale cărei activități se desfășurau sub controlul statului și care trebuia să îi plătească acestuia valoarea produsului net rezultat din exploatarea jocurilor mecanice⁴⁵.

43 — Hotărârile citate anterior Läärrä și alții (punctul 36) și Zenatti (punctul 34).

44 — Hotărârea Läärrä și alții, citată anterior (punctul 39).

45 — *Ibidem* (punctul 40).

77. Curtea a precizat că, deși este adevărat că sumele astfel percepute de stat în scopuri de utilitate publică ar putea fi obținute și prin alte mijloace, precum impozitarea activităților diferiților operatori cărora li s-ar permite să le desfășoare în cadrul unei reglementări cu caracter neexclusiv, obligația impusă organismului public autorizat de a restitui rezultatul exploatării sale constituie o măsură cu siguranță mai eficace pentru a asigura o strictă limitare a caracterului lucrativ al unor asemenea activități, având în vedere riscurile de infraționalitate și de fraudă⁴⁶.

78. În Hotărârile citate anterior Zenatti, Gambelli și alții și Placanica și alții, Curtea a adus precizări suplimentare în ceea ce privește condițiile pe care trebuie să le îndeplinească o legislație națională pentru a putea fi justificată, în legătură cu legislația italiană care rezervă dreptul exclusiv de a organiza pariuri unui număr limitat de organisme care îndeplinesc anumite criterii.

79. În Hotărârea Zenatti, citată anterior, Curtea a arătat că legislația italiană în cauză avea drept obiectiv să împiedice ca jocurile să fie o sursă de profit individual, să evite riscurile de infraționalitate și de fraudă și consecințele individuale și sociale dăunătoare generate de incitarea la cheltuieli pe care le reprezintă acestea și să nu le permită decât în măsura în care pot prezenta un caracter de utilitate socială pentru buna desfășurare a unei competiții sportive⁴⁷.

46 — *Ibidem* (punctul 41).

47 — Punctul 30.

80. Curtea a arătat că o asemenea legislație nu poate fi justificată decât dacă răspunde în primul rând în mod efectiv preocupării de a reduce cu adevărat ocaziile de joc și dacă finanțarea de activități sociale prin impozitarea încasărilor provenind din jocuri autorizate nu constituie decât o consecință benefică accesorie, iar nu justificarea reală a politicii restrictive puse în aplicare⁴⁸. Curtea a precizat că revine instanței de trimitere obligația de a verifica dacă legislația menționată, având în vedere modalitățile sale concrete de aplicare, îndeplinește în mod real obiectivele de natură să o justifice și dacă restricțiile pe care le impune nu par disproporționate în raport cu aceste obiective⁴⁹.

81. În Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, instanța de trimitere a arătat că legislația italiană privind pariurile a făcut obiectul unor modificări în cursul anului 2000 și că lucrările pregătitoare aferente textului de modificare demonstau că Republica Italiană urmărea pe plan național o politică de puternică extindere a jocului și a pariurilor în scopul obținerii de fonduri, protejând în același timp concesionarii deja autorizați.

82. Curtea a arătat că restricțiile prevăzute pentru motive ținând de protecția consumatorilor și de prevenirea fraudei și a incitării cetățenilor la cheltuieli excesive legate de joc nu pot fi justificate decât dacă sunt de natură să asigure realizarea obiectivelor menționate în sensul că aceste restricții trebuie să

contribuie la limitarea activităților de pariuri în mod coerent și sistematic⁵⁰.

83. Curtea a precizat că, în măsura în care autoritățile unui stat membru stimulează și încurajează consumatorii să participe la loterii, la jocuri de noroc sau la pariuri pentru ca trezoreria publică să obțină beneficii pe plan financiar, autoritățile din acest stat nu pot invoca ordinea publică socială ce impune necesitatea de a reduce ocaziile de joc pentru a justifica măsuri precum cele din acțiunea principală⁵¹.

84. În ceea ce privește obiectivul de a evita implicarea concesionarilor de jocuri în activități infracționale sau frauduloase, Curtea a decis că legislația italiană în materie de cereri de ofertă, prin faptul că exclude posibilitatea societăților de capitaluri cotate pe piețele reglementate din alte state membre de a obține concesiuni pentru gestionarea pariurilor sportive în Italia, pare disproporționată. Aceasta a arătat că existau mijloace de a controla conturile și activitățile unor asemenea societăți⁵².

85. În Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, Curtea s-a confruntat din nou cu legea italiană privind pariurile referitoare la

48 — Hotărârea Zenatti, citată anterior (punctul 36).

49 — *Ibidem* (punctul 37).

50 — Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior (punctul 67).

51 — *Ibidem* (punctul 69).

52 — *Ibidem* (punctul 74).

evenimente sportive după ce Corte suprema di cassazione (Italia) a apreciat că legislația respectivă era compatibilă cu articolele 43 CE și 49 CE. Instanța menționată a apreciat că scopul real al reglementării nu era protecția consumatorilor prin limitarea atracției către joc, ci canalizarea activităților de jocuri de noroc în circuite controlabile pentru a preveni exploatarea acestora în scopuri infracționale.

86. Curtea a arătat că, în măsura în care sistemul de concesiuni prevăzut de legea italiană urmărește numai acest obiectiv, o „politică de extindere controlată” în sectorul jocurilor de noroc poate fi întru totul compatibilă cu obiectivul atragerii jucătorilor care desfășoară activități de jocuri și pariuri clandestine interzise către activități autorizate și reglementate. Potrivit Curții, pentru a atinge aceste obiective, operatorii autorizați trebuie să constituie o alternativă fiabilă, dar în același timp atractivă la o activitate interzisă, ceea ce poate să implice în sine oferirea unei game largi de jocuri, o publicitate de o anumită anvergură și recurgerea la noi tehnici de distribuție⁵³.

87. În ceea ce privește elementele de fapt citate de guvernul italian și care demonstrează gravitatea jocurilor clandestine în Italia, Curtea a apreciat că un sistem de concesiuni poate constitui un mecanism eficace care să permită controlul operatorilor activi în sectorul jocurilor de noroc, în vederea preve-

nirii exploatării acestor activități în scopuri infracționale sau frauduloase⁵⁴.

88. Curtea a confirmat totuși că legislația în cauză pare disproporționată prin faptul că exclude posibilitatea societăților de capitaluri cotate pe piețele reglementate din alte state membre de a obține concesiuni pentru gestionarea pariurilor sportive în Italia⁵⁵.

B — Dreptul național

1. Indicațiile furnizate de instanța de trimitere

89. Articolul 2 din Decretul-lege nr. 282/2003 din 8 noiembrie 2003⁵⁶ atribuie cu titlu exclusiv în favoarea Santa Casa exploatarea pe suporturi electronice a jocurilor sociale ale statului, respectiv loteriile și pariurile mutuale. Acest regim de exclusivitate se întinde pe întregul teritoriu național, inclusiv spațiul radioelectric, internetul, precum și orice alte rețele publice de telecomunicații.

54 — *Ibidem* (punctele 56 și 57).

55 — *Ibidem* (punctul 64).

56 — *Diário da República* I, seria A, nr. 259 din 8 noiembrie 2003, denumit în continuare „Decretul-lege nr. 282/2003”.

53 — Hotărârea Placanica și alții, citată anterior (punctul 55).

90. Potrivit articolului 11 alineatul 1 literele a) și b) din Decretul-lege nr. 282/2003, sunt ilicite:

— promovarea, organizarea sau exploatarea, pe cale electronică, a jocurilor sociale ale statului (respectiv loteriile și pariurile mutuale), cu încălcarea regimului de exclusivitate;

— publicitatea referitoare la realizarea acestor extrageri, indiferent dacă au sau nu au loc pe teritoriul național.

2. Informațiile suplimentare furnizate de guvernul portughez

91. În Portugalia, jocurile de noroc sunt în principiu interzise. Statul și-a rezervat totuși posibilitatea de a autoriza, conform regimului pe care îl consideră cel mai adecvat, exploatarea unuia sau mai multor jocuri, direct sau prin intermediul unui organism aflat sub controlul său, ori de a concesiona această exploatare unor entități private cu sau fără scop lucrativ, prin cereri de ofertă.

a) Tipurile de jocuri

92. Legislația portugheză face distincție între trei categorii de jocuri de noroc, respectiv jocurile de cazinou, loteriile, tombolele și concursurile publicitare, precum și jocurile de loto și pariurile.

i) Jocurile de cazinou

93. Jocurile de cazinou cuprind jocurile de masă, cum ar fi ruleta și pokerul, precum și alte tipuri de jocuri, cum ar fi bingo și jocurile mecanice.

94. Exploatarea acestora este reglementată prin Decretul-lege nr. 422/89 din 2 decembrie 1989⁵⁷, care a fost examinat de Curte în Hotărârea Anomar și alții, citată anterior.

95. Dreptul de a exploata jocurile de cazinou este, în principiu, rezervat statului și nu poate fi exercitat decât de întreprinderi constituite

57 — *Diário da República* I, nr. 2777 din 2 decembrie 1989. Decretul-lege astfel cum a fost modificat prin Decretul-lege nr. 10/95, din 19 ianuarie 1995 (*Diário da República* I, seria A, nr. 16 din 19 ianuarie 1995).

sub formă de societăți anonime cărora acesta le-a încredințat o concesiune printr-un contract administrativ. Aceste jocuri sunt permise numai în cazinouri stabilite în zone de joc instituite și definite printr-un act normativ.

96. În prezent, în Portugalia funcționează nouă cazinouri de acest gen și recent au fost acordate licențe pentru alte patru.

ii) Loteriile, tombolele și concursurile publicitare

97. Această categorie de jocuri cuprinde loteriile, tombolele, extragerile, concursurile publicitare, concursurile de cunoștințe și distractive. Acestea sunt supuse unei autorizări prealabile din partea guvernului, acordată în mod individual și însoțită de condiții specifice.

98. Această categorie de jocuri este practic lipsită de impact comercial în Portugalia.

iii) Jocurile loto și pariurile

99. Această categorie de jocuri cuprinde toate jocurile în care participanții fac pronosticuri cu privire la rezultatele uneia sau mai multor competiții sau extrageri de numere. Jocurile respective sunt cunoscute în Portugalia sub denumirea „jocuri sociale” sau „jocuri sociale ale statului”.

100. Exploatarea acestor jocuri este reglementată prin Decretul-lege nr. 84/85 din 28 martie 1985⁵⁸.

101. În temeiul articolul 1 alineatul 1 din acest decret-lege, dreptul de a promova jocurile de loto și pariurile este rezervat statului, care concesiunează în favoarea Santa Casa exclusivitatea organizării și exploatării lor pe întregul teritoriu național.

102. Potrivit indicațiilor care figurează în preambulul textelor care prevăd dreptul exclusiv, Republica Portugheză a apreciat că nu mai putea ignora faptul că jocurile menționate erau practicate în mod clandestin și excesele la care conducea această practică. Republica Portugheză a dorit să le creeze

58 — Decretul-lege astfel cum a fost modificat și republicat prin Decretul-lege nr. 317/2002 din 27 decembrie 2002 (*Diário da República* I, seria A, nr. 299 din 29 decembrie 2002).

astfel un cadru legal, pentru a garanta corectitudinea și pentru a limita excesele. Republica Portugheză a dorit de asemenea ca veniturile rezultate din această practică, condamnată din punct de vedere moral în cultura acestui stat membru, să nu fie o sursă de profit individual, ci să servească finanțării unor cauze sociale sau de interes general.

103. La origine, Santa Casa organiza concursurile denumite „Totobola” și „Totoloto”. Noțiunea de Totobola cuprinde toate jocurile în care participanții fac pronosticuri cu privire la rezultatele uneia sau mai multor competiții sportive. Noțiunea de Totoloto include toate jocurile în care participanții fac pronosticuri cu privire la rezultatele extragerilor de numere.

104. Ulterior, gama de jocuri a fost extinsă în mod succesiv: în cursul anului 1993 a fost extinsă cu „Joker”⁵⁹, în cursul anului 1994 cu „Lotaria instantâna”, un joc instantaneu cu răzuire denumit în mod obișnuit raspadinha⁶⁰, în cursul anului 1998 cu „Totogolo”⁶¹ și în cursul anului 2004 cu „Euromilhões”, jocul de loto european⁶².

105. În cursul anului 2003, cadrul juridic privind jocurile de loto și pariurile a fost

adaptat pentru a ține cont de evoluțiile tehnice care permit oferirea de jocuri pe suporturi electronice și în special prin internet. Aceste măsuri sunt cuprinse în Decretul-lege nr. 282/2003 și în esență, pe de o parte, autorizează Santa Casa să distribuie produsele proprii pe suporturi electronice și, pe de altă parte, extind dreptul exclusiv de exploatare al Santa Casa la jocurile oferite pe suporturi electronice și în special prin internet.

106. Articolul 12 alineatul 1 din Decretul-lege nr. 282/2003 stabilește cuantumul maxime și minime ale amenzilor care sancționează contravențiile administrative prevăzute în special la articolul 11 alineatul 1 literele a) și b) din acest decret-lege. În ceea ce privește persoanele juridice, se arată că amenda nu trebuie să fi mai mică de 2 000 de euro și mai mare decât triplul sumei globale care se prezumă că a fost colectată prin organizarea jocului, cu condiția ca acest triplu să fie mai mare decât 2 000 de euro, fără a depăși un plafon de 44 890 de euro.

b) Regimul juridic al Santa Casa

59 — A se vedea articolul 1 din Decretul-lege nr. 412/93 din 21 decembrie 1993.

60 — A se vedea articolul 1 alineatul 1 din Decretul-lege nr. 314/94 din 23 decembrie 1994.

61 — A se vedea articolul 1 alineatul 1 din Decretul-lege nr. 225/98 din 17 iulie 1998.

62 — A se vedea articolul 1 din Decretul-lege nr. 210/2004 din 20 august 2004.

107. Santa Casa este o instituție de solidaritate socială înființată la 15 august 1498, care a fost întotdeauna consacrată operelor sociale de ajutorare a persoanelor defavorizate.

108. În Portugalia, jocurile sociale ale statului sunt legate de Santa Casa. „Lotaria Nacional” (loteria națională), creată prin Edictul regal din 18 noiembrie 1783, a fost concesionată acestei instituții, iar concesiunea a fost reînnoită în mod legal. A fost atribuită Santa Casa exclusivitatea organizării celorlalte forme de jocuri de tip loto și de pariuri mutuale, precum, în cursul anului 1961, a jocului Totobola și ulterior, în cursul anului 1985, a jocului Totoloto.

109. Activitățile Santa Casa sunt reglementate prin Decretul-lege nr. 322/91 din 26 august 1991⁶³.

110. Potrivit statutului său, Santa Casa este o „persoană juridică de utilitate publică administrativă”, și anume o persoană juridică privată, recunoscută de autorități ca urmărind un scop nelucrativ și de interes general.

111. Organele administrative ale Santa Casa sunt un director, numit prin decizie a prim-ministrului, și un consiliu de administrație, ai cărui membri sunt numiți prin decizie a membrilor guvernului sub autoritatea cărora se găsește Santa Casa.

112. Exploatarea jocurilor de noroc este de competența departamentului de jocuri al Santa Casa, care dispune de propriile organe de administrație și de control.

113. Organul de administrație al departamentului de jocuri este compus din directorul Santa Casa, care asigură în mod obligatoriu președinția, și din doi administratori delegați, numiți prin decizie comună a ministrului muncii și solidarității și a ministrului sănătății.

114. Fiecare joc de noroc organizat de Santa Casa este instituit separat prin decretul-lege și întreaga organizare și exploatare a acestora, inclusiv valoarea mizelor, planul de atribuire a câștigurilor, frecvența extragerilor, procentajul specific fiecărui câștig, modalitățile și termenele de plată a câștigurilor sunt supuse unei reglementări a guvernului.

115. Membrii juriului concursurilor, ai juriului extragerilor și ai juriului pentru reclamații sunt în majoritate reprezentanți ai administrației publice. Președintele juriului pentru reclamații, care are un drept de vot decisiv, este un magistrat.

63 — Decretul-lege privind adoptarea statutului Santa Casa în prezent în vigoare, astfel cum a fost modificat prin Decretul-lege nr. 469/99 din 6 noiembrie 1999.

116. Departamentul de jocuri dispune de un buget și de conturi proprii, anexate la buget și la conturile aparținând Santa Casa și supuse ca atare controlului guvernului.

117. Acest departament a primit competențe administrative pentru a iniția și a desfășura proceduri contravenționale pentru exploatarea ilicită a jocurilor de noroc atribuite cu titlu exclusiv în favoarea Santa Casa.

118. Articolul 14 din Decretul-lege nr. 282/2003 conferă direcției departamentului de jocuri competențele administrative necesare pentru a aplica amenzi precum cele aplicate împotriva Liga și Bwin.

119. Orice decizie a departamentului de jocuri în cauzele de contravenție, precum și orice altă decizie care are efect în afara departamentului de jocuri, precum, de exemplu, deciziile privind achiziționarea de bunuri și de servicii și autorizarea terților să distribuie jocurile sociale, pot fi atacate în justiție.

120. Au fost încredințate către Santa Casa misiuni specifice în domeniul protecției familiei, maternității și copiilor, în domeniul ajutorului pentru minorii fără protecție și în

pericol, în domeniul ajutorului pentru persoanele în vârstă, în domeniul situațiilor sociale de lipsuri grave, precum și în domeniul prestațiilor de îngrijire medicală primară și specializată.

121. În conformitate cu legislația în vigoare la data faptelor din acțiunea principală, Santa Casa nu păstrează decât 25 % din încasările care provin din diversele jocuri. Soldul este împărțit între alte instituții de utilitate publică, și anume asociații de pompieri voluntari, instituții particulare de solidaritate socială, instituții de prevenire și de reeducare a persoanelor cu handicap, precum și fondul de dezvoltare culturală, sau este afectat unor domenii de acțiune socială. Astfel, 50 % din încasările provenind din Totobola se îndreaptă către promovarea și dezvoltarea fotbalului și 16 % din încasările provenind din Totoloto servesc pentru finanțarea activităților sportive.

III — Acțiunea principală și întrebarea preliminară

122. Liga este o persoană juridică de drept privat cu structură asociativă și cu scop nelucrativ, care reunește toate cluburile care desfășoară competiții de fotbal profesionist în Portugalia. Aceasta este responsabilă cu exploatarea comercială a competițiilor pe care le organizează.

123. Bwin este o întreprindere de jocuri on-line cu sediul în Gibraltar, care propune jocuri de noroc pe site-ul său internet, redactat în limba portugheză. Bwin este supusă legislației specifice din Gibraltar care reglementează jocurile de noroc și a obținut toate autorizările necesare din partea guvernului din Gibraltar. Bwin nu are sediu în Portugalia. Serverele sale pentru oferirea de jocuri on-line sunt în Gibraltar și în Austria. Toate pariurile sunt plasate direct de consumator pe site-ul internet al Bwin sau prin alt mijloc de comunicare directă.

124. Bwin propune o gamă largă de jocuri de noroc on-line care include pariuri sportive, jocuri de loto și jocuri de cazinou precum ruleta și pokerul. Pariurile sportive propuse se referă atât la rezultatele întâlnirilor fotbalistice, cât și la rezultatele altor competiții sportive, precum meciurile de rugby, cursele automobilistice de Formula 1 și meciurile de baschet american.

125. Instanța de trimitere arată că se repropune Liga și Bwin următoarele fapte:

- încheierea unui contract de sponsorizare pentru patru sezoane sportive începând cu sezonul 2005/2006, în temeiul căruia Bwin este sponsorul instituțional al diviziei întâi naționale de fotbal, denumite

anterior „Super Liga” și care a luat numele de „Liga betandwin.com”;

- în temeiul contractului în cauză, Bwin a dobândit drepturi care îi permit să aplice logoul „betandwin.com” pe echipamentele sportive purtate de jucătorii cluburilor ale căror echipe participă la campionatul organizat de Super Liga, precum și de a afișa logoul respectiv pe stadioanele acestor cluburi; în plus, site-ul internet al Liga a inclus referințe și un link către site-ul internet al Bwin;

- site-ul Bwin permite realizarea pe cale electronică a pariurilor sportive constând în pronosticarea de către participanți a rezultatului meciurilor de fotbal ale Super Liga din fiecare zi, precum și a meciurilor străine, în scopul obținerii unor premii în bani; acest site permite și realizarea pe cale electronică a unor jocuri de loterie în care participanții fac pronosticuri cu privire la rezultatele extragerilor de numere.

126. Direcția departamentului de jocuri al Santa Casa a obligat Liga și Bwin la plata unor amenzi de 75 000 de euro și, respectiv, de 74 500 de euro pentru promovarea, organizarea și exploatarea pe cale electronică, în calitate de coautori, a jocurilor sociale ale statului, și anume pariurile mutuale, și pentru

publicitatea efectuată cu privire la jocurile sociale ale statului realizate pe cale electronică, și anume pariurile mutuale, cu încălcarea regimului de exclusivitate prevăzut de legislația națională.

nate se opun unui regim național precum cel în discuție în acțiunea principală, care, pe de o parte, consacră un regim de exclusivitate în favoarea unei singure entități, pentru exploatarea loteriilor și pariurilor mutuale și, pe de altă parte, extinde acest regim de exclusivitate la «tot teritoriul național, cu includerea [...] internetului».

127. Liga și Bwin au solicitat anularea acestor decizii invocând, în special, normele și jurisprudența comunitare.

IV — Analiză

128. Tribunalul de Pequena Instância Criminal do Porto (Portugalia) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

A — Cu privire la admisibilitatea întrebării preliminare

„În esență, întrebarea este dacă regimul de exclusivitate acordat în favoarea Santa Casa constituie un obstacol în calea liberei prestări a serviciilor, prin încălcarea principiilor liberei prestări a serviciilor, libertății de stabilire și liberei circulații a capitalurilor, consacrate prin articolele 49, 43 și, respectiv, 56 din Tratatul CE, atunci când îi este opus societății [Bwin], adică unui prestator de servicii stabilit într-un alt stat membru în care prestează servicii similare în mod legal, fără să aibă vreun sediu în Portugalia.

129. Prin intermediul întrebării preliminare, instanța de trimitere dorește să se stabilească dacă reglementarea sa națională, în temeiul căreia dreptul exclusiv de a organiza și de a exploata loterii și pariuri mutuale pe întregul teritoriu portughez, conferit unei entități unice controlate de stat și care are un scop nelucrative, este extins la toate mijloacele electronice de comunicare, în special internetul, este conformă cu drept comunitar.

Așadar, trebuie să se clarifice dacă dreptul comunitar și, în special, principiile mențio-

130. Guvernele italian, olandez și norvegian, precum și Comisia contestă sau pun la îndoială admisibilitatea întrebării preliminare pentru motivul că decizia de trimitere nu ar conține suficiente indicații în ceea ce privește conținutul și obiectivele legislației portugheze aplicabile în acțiunea principală.

131. Nu credem că întrebarea adresată poate fi declarată inadmisibilă.

132. Astfel, din prezentarea legislației naționale de către instanța de trimitere se poate înțelege în mod clar că aceasta, pe de o parte, conferă Santa Casa dreptul exclusiv de a organiza și de a exploata loterii și pariuri mutuale pe internet și, pe de altă parte, prevede sancțiuni împotriva operatorilor care nu respectă această exclusivitate. De asemenea, prezentarea elementelor de fapt descrie semnificația acțiunii principale. În plus, din decizia de trimitere se poate înțelege că instanța națională ridică problema compatibilității legislației sale cu dreptul comunitar în măsura în care aceasta se opune ca un operator economic care își desfășoară în mod legal activitatea într-un stat membru să furnizeze servicii în Portugalia.

133. Desigur, în ceea ce privește criteriile desprinse din jurisprudența Curții în temeiul cărora trebuie apreciată compatibilitatea cu dreptul comunitar a unei reglementări naționale în materie de jocuri de noroc, am fi putut aștepta din partea instanței de trimitere să furnizeze o prezentare mai detaliată a dreptului său intern și a punerii sale în aplicare în privința monopolului Santa Casa, precum și a motivelor pentru care acest monopol a fost extins la jocurile de noroc pe internet. De asemenea, ar fi fost de dorit ca instanța de trimitere să arate motivele pentru care deciziile pronunțate anterior de Curte nu răspund întrebărilor sale și nu îi permit să se pronunțe cu privire la acțiunea principală.

134. Cu toate acestea, lipsa acestor precizări în decizia de trimitere nu justifică respingerea întrebării adresate ca inadmisibilă.

135. Astfel, întrebarea menționată privește interpretarea dreptului comunitar, întrucât este vorba despre interpretarea articolelor din tratat care instituie libertățile de circulație. Întrebarea este pertinentă pentru soluționarea acțiunii principale, deoarece, dacă libertatea de circulație pertinentă era interpretată de Curte în sensul că se opune acordării unui asemenea drept exclusiv, acțiunea formulată de Liga și de Bwin ar trebui declarată fondată.

136. În sfârșit, elementele prezentate de instanța de trimitere sunt suficiente pentru a permite Curții să îi furnizeze un răspuns util, cel puțin cu privire la întrebarea dacă acordarea unui drept exclusiv unei entități unice în ceea ce privește organizarea și exploatarea de jocuri de noroc pe internet este *a priori* sau în mod necesar contrară dreptului comunitar.

137. Or, potrivit unei jurisprudențe constante, 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 hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria

hotărâre, cât și pertința întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebările adresate au ca obiect interpretarea dreptului comunitar, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe⁶⁴.

138. Desigur, Curtea a hotărât de asemenea că, în circumstanțe excepționale, este îndreptățită să analizeze condițiile în care este sesizată cu o trimitere preliminară. Astfel cum se amintește în mod regulat în hotărârile preliminare, „spiritul de colaborare care trebuie să stea la baza [unei asemenea] trimiteri [...] presupune [astfel] ca, în ceea ce o privește, instanța națională să aibă în vedere funcția conferită Curții de a contribui la administrarea justiției în statele membre, iar nu de a formula opinii consultative asupra unor întrebări generale sau ipotetice”⁶⁵.

139. Astfel, Curtea a apreciat că nu se poate pronunța asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională atunci când este evident că interpretarea sau aprecierea validității unei norme comunitare, solicitată de instanța națională, nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul acțiunii principale sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt sau de drept necesare pentru a răspunde în mod util întrebărilor care i-au fost adresate⁶⁶.

140. Întrebarea preliminară examinată nu se încadrează în niciuna dintre aceste ipoteze.

141. Subliniem, în plus, că, în ciuda faptului că instanța de trimitere a furnizat puține informații cu privire la cuprinsul și la obiectivele legislației sale naționale, nouă state membre în afară de Republica Portugheză au fost în măsură, ca și aceasta părțile din acțiunea principală și Comisia, să depună observații scrise.

142. Pe de altă parte, reiese că Liga și Bwin, precum și intervenientele, în special guvernul portughez, au prezentat în detaliu conținutul și obiectivele legislației în cauză și că aceste elemente au putut fi dezbătute pe larg în cadrul procedurii orale. Curtea ar putea, așadar, să depășească examinarea simplei probleme de principiu referitoare la compatibilitatea cu dreptul comunitar a unei legislații naționale care rezervă unei entități unice dreptul exclusiv de a propune pariuri mutuale pe internet.

143. Guvernul italian contestă de asemenea admisibilitatea întrebării preliminare pentru motivul că instanța națională ar solicita Curții să se pronunțe cu privire la compatibilitatea dreptului său intern cu dreptul comunitar.

64 — A se vedea în special Hotărârea din 21 ianuarie 2003, Bacardi Martini și Cellier des Dauphins (C-318/00, Rec., p. I-905, punctul 40 și jurisprudența citată).

65 — *Ibidem* (punctul 41 și jurisprudența citată).

66 — *Ibidem* (punctul 42 și jurisprudența citată).

144. Desigur, după cum arată acest guvern și conform unei jurisprudențe constante, conform repartizării responsabilităților în cadrul sistemului de cooperare stabilit prin articolul 234 CE, interpretarea prevederilor naționale este de competența instanțelor naționale, iar nu a Curții, și nu este de competența acesteia din urmă să se pronunțe, în cadrul unei proceduri inițiate în temeiul acestui articol, asupra compatibilității normelor de drept intern cu prevederile dreptului comunitar⁶⁷.

145. Totuși, chiar dacă presupunem că întrebarea preliminară examinată ar trebui interpretată în sensul reținut de guvernul italian, aceasta tot nu ar fi inadmisibilă. Atunci când se adresează Curții în mod expres o întrebare cu privire la compatibilitatea unei norme interne cu dreptul comunitar, Curtea reformulează întrebarea astfel adresată în funcție de atribuțiile sale și amintește că este competentă să furnizeze instanței naționale toate elementele de interpretare proprii dreptului comunitar care să îi permită să aprecieze această compatibilitate⁶⁸.

146. Propunem, așadar, Curții să rețină că întrebarea preliminară este admisibilă.

67 — Hotărârea Placanica și alții, citată anterior (punctul 36).

68 — Hotărârea din 12 decembrie 1990, SARPP (C-241/89, Rec., p. I-4695, punctul 8), și Hotărârea Placanica și alții, citată anterior (punctul 36).

B — *Cu privire la fond*

147. Potrivit indicațiilor instanței naționale, dispozițiile articolului 11 alineatul 1 literele a) și b) din Decretul-lege nr. 282/2003 interzic, pe de o parte, organizarea și exploatarea de loterii și de pariuri mutuale pe internet cu încălcarea dreptului exclusiv conferit Santa Casa și, pe de altă parte, publicitatea pentru jocuri on-line organizate cu încălcarea dreptului exclusiv.

148. Reiese de asemenea din aceste indicații că Liga și Bwin au fost obligate fiecare la plata unei amenzi unice de 75 000 de euro și, respectiv, de 74 500 de euro pentru organizarea și exploatarea de pariuri mutuale pe internet cu încălcarea dreptului exclusiv al Santa Casa, pe de o parte, și pentru publicitatea realizată pentru aceste pariuri, pe de altă parte.

149. Considerăm că, având în vedere elementele menționate, compatibilitatea legislației naționale în cauză cu dreptul comunitar ar trebui apreciată în raport cu două serii de prevederi. Pe de o parte, întrucât conferă Santa Casa dreptul exclusiv de a oferi loterii și pariuri mutuale pe internet și se opune ca orice alt furnizor de servicii stabilit în Uniune să propună asemenea servicii on-line în Portugalia, legislația în cauză poate intra sub incidența Directivei 98/34. Pe de altă parte, prin faptul că interzice orice publicitate pentru loterii și pariuri mutuale organizate cu încălcarea dreptului exclusiv al Santa Casa, legislația menționată poate intra în domeniul aplicare al articolului 49 CE.

1. Aplicarea Directivei 98/34

150. Problema este dacă articolul 1 punctul 11 din Directiva 98/34 trebuie interpretat în sensul că o reglementare națională în temeiul căreia dreptul exclusiv de a organiza și de a exploata loterii și pariuri mutuale pe întregul teritoriu național este extins la toate mijloacele electronice de comunicare, în special internetul, constituie o „reglementare tehnică” în sensul acestei dispoziții.

151. În observațiile scrise, Comisia a susținut că legislația în cauză intră în domeniul de aplicare al Directivei 98/34.

152. Intervenientele, care au fost invitate să se pronunțe cu privire la acest aspect în cursul procedurii orale, au adoptat poziții divergente. Liga și Bwin împărtășesc analiza Comisiei.

153. Guvernul portughez subliniază că Directiva 98/34 nu a fost invocată de Liga și de Bwin în cadrul acțiunii principale și că instanța de trimitere nu a adresat nicio întrebare cu privire la această directivă. Guvernul portughez amintește că revine instanței naționale sarcina de a determina dreptul comunitar aplicabil în litigiul pe care trebuie să îl

soluționeze. Acesta deduce că directiva menționată nu este pertinentă în prezenta cauză.

154. Cu titlu subsidiar, guvernul portughez arată că Directiva 98/34 nu impunea Republicii Portugheze să notifice Comisiei reglementarea în cauză. Acesta subliniază că jocurile de noroc au fost excluse din domeniul de aplicare al Directivei 2000/31 privind comerțul electronic și al Directivei 2006/123 privind serviciile în cadrul pieței interne.

155. Guvernul danez, susținut de guvernul austriac, adoptă aceeași poziție precum guvernul portughez. În plus, acesta afirmă că reglementarea în litigiu, care prevede o interdicție de exploatare a unei activități pe teritoriul portughez, este asimilabilă unei legislații naționale care condiționează exercitarea unei activități profesionale de acordarea unei autorizații și că, potrivit jurisprudenței, o asemenea legislație nu constituie o reglementare tehnică. Guvernul danez susține că această noțiune a fost interpretată de jurisprudență în sensul că nu are în vedere decât specificații care definesc caracteristicile produselor⁶⁹.

69 — Guvernul danez se referă la Hotărârea din 30 aprilie 1996, CIA Security Internațional (C-194/94, Rec., p. I-2201, punctul 25), la Hotărârea din 8 martie 2001, van der Burg (C-278/99, Rec., p. I-2015, punctul 20), și la Hotărârea din 22 ianuarie 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, Rec., p. I-607, punctul 45).

156. Guvernul elen consideră de asemenea că o reglementare națională care prevede un monopol de stat în domeniul jocurilor de noroc nu intră sub incidența Directivei 98/34.

157. Nu împărtășim poziția acestor guverne. Reamintim cu titlu introductiv că, deși instanța de trimitere nu i-a adresat întrebări cu privire la această directivă, Curtea are posibilitatea de a interpreta prevederile Directivei 98/34. Vom arăta în continuare motivele pentru care, în opinia noastră, reglementarea în litigiu intră în domeniul de aplicare al directivei menționate. Vom preciza de asemenea consecințele absenței notificării unei astfel de reglementări. În sfârșit, având în vedere observațiile statelor membre cu privire la relevanța Directivei 98/34 în soluționarea acțiunii principale, considerăm util să arătăm că hotărârea ce urmează a fi pronunțată este obligatorie pentru instanța de trimitere, inclusiv, dacă este cazul, în ceea ce privește interpretarea acestei directive.

a) Posibilitatea Curții de a interpreta Directiva 98/34, deși instanța de trimitere nu a făcut trimitere la această directivă

158. Posibilitatea Curții de a interpreta Directiva 98/34, deși instanța de trimitere nu i-a adresat întrebări cu privire la directiva menționată, reiese dintr-o jurisprudență consacrată. În cazul în care Curtea consideră că instanța de trimitere nu i-a adresat întrebări cu privire la prevederea de drept comunitar aplicabilă în acțiunea principală, aceasta

examinează din oficiu semnificația dispoziției respective. Astfel, conform unei formule frecvent reluate, pentru a oferi un răspuns util instanței care i-a adresat o întrebare preliminară, Curtea poate fi obligată să ia în considerare norme de drept comunitar la care instanța națională nu a făcut trimitere în enunțul întrebării sale⁷⁰.

159. În consecință, în cazul în care, precum în prezenta cauză, instanța de trimitere a adresat Curții întrebări cu privire la semnificația articolelor din tratat care instituie libertățile de circulație, aceasta îi poate răspunde interpretând o directivă care reglementează în mod specific situația de fapt din acțiunea principală⁷¹.

b) Reglementarea în litigiu intră în domeniul de aplicare al Directivei 98/34

160. Spre deosebire de statele membre care și-au exprimat poziția cu privire la această întrebare, suntem de părere, precum Liga, Bwin și Comisia, că reglementarea în litigiu, prin faptul că interzice oricărui alt operator economic să propună în Portugalia loterii și pariuri mutuale pe internet, constituie o „reglementare tehnică” în sensul Directivei 98/34.

70 — A se vedea în special Hotărârea din 7 noiembrie 2002, Bourrasse și Perchicot (C-228/01 și C-289/01, Rec., p. I-10213, punctul 33 și jurisprudența citată).

71 — A se vedea în special Hotărârea SARPP, citată anterior (punctul 10 și urm.), și Hotărârea din 12 octombrie 2004, Wolff & Müller (C-60/03, Rec., p. I-9553, punctul 24 și urm.).

161. Ne întemeiem poziția, în primul rând, pe definiția noțiunilor „serviciu” și „reglementare tehnică” cuprinse în această directivă.

162. Astfel, un „serviciu al societății informaționale” în sensul articolului 1 punctul 2 din Directiva 98/34 este orice serviciu prestat în mod normal în scopul obținerii unei remunerații, la distanță, prin mijloace electronice și la solicitarea individuală a beneficiarului serviciului. Pe de altă parte, reiese din considerentul (19) al Directivei 98/48 că, pentru a interpreta această definiție, trebuie să se facă trimitere de asemenea la noțiunea „serviciu” prevăzută la articolul 50 CE, astfel cum a fost interpretată în jurisprudența Curții.

163. După cum am văzut, din această jurisprudență reiese că un prestator stabilit într-un stat membru care oferă prin internet, fără a se deplasa, jocuri on-line unor destinatari stabiliți în alt stat membru furnizează servicii în sensul articolului 50 CE⁷².

164. În continuare, articolul 1 punctul 11 din Directiva 98/34 prevede în mod expres că noțiunea „reglementare tehnică” cuprinde normele care interzic furnizarea sau utilizarea unui serviciu. Spre deosebire de poziția susținută de mai multe state membre, această noțiune, după extinderea domeniului

de aplicare al Directivei 98/34 la serviciile societății informaționale, nu se mai limitează, așadar, doar la specificațiile care definesc caracteristicile produselor, astfel cum era situația în cazul aplicării Directivei 83/189/CEE a Consiliului⁷³, astfel cum a fost interpretată în Hotărârile citate anterior CIA Security Internațional⁷⁴, van der Burg⁷⁵ și Canal Satélite Digital⁷⁶, la care se referă aceste state.

165. Reglementarea în litigiu, care rezervă pentru Santa Casa dreptul exclusiv de a organiza și de a exploata loterii și pariuri mutuale prin internet pe întregul teritoriu portughez și care prevede sancțiuni împotriva oricărui operator economic care ar acționa încălcând acest drept exclusiv, are drept efect interzicerea furnizării de servicii pentru un prestator de jocuri pe internet.

166. Având în vedere aceste definiții, reglementarea menționată constituie o „reglementare tehnică” în sensul articolului 1 punctul 11 din Directiva 98/34.

167. În al doilea rând, apreciem că această analiză este conformă cu motivele pentru care

73 — Directiva din 28 martie 1983 de stabilire a unei proceduri pentru furnizarea de informații în domeniul standardelor și reglementărilor tehnice (JO L 109, p. 8).

74 — Punctul 25.

75 — Punctul 20.

76 — Punctul 45.

72 — A se vedea în acest sens Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior (punctele 52-54).

domeniul de aplicare al directivei respective a fost extins la serviciile societății informaționale.

168. Astfel, reiese din considerentele Directivei 98/48 că legiuitorul comunitar a dorit să extindă la acest tip de servicii specifice sistemul de transparență și de control prevăzut inițial numai în ceea ce privește mărfurile, pentru a evita obstacolele în calea liberei circulații a serviciilor respective care ar putea fi cauzate de reglementările naționale.

169. Aplicarea sistemului de notificare obligatorie prevăzut de Directiva 98/34 unei asemenea reglementări nu înseamnă că aceasta este contrară dreptului comunitar.

170. După cum am văzut, Directiva 98/34 are drept obiectiv numai instaurarea unui sistem de control preventiv. Mai întâi, prin faptul că obligă un stat membru să notifice Comisiei orice proiect de reglementare tehnică, legiuitorul comunitar solicită acestui stat să procedeze el însuși la un control prealabil mai aprofundat cu privire la conformitatea reglementării în cauză cu dreptul comunitar. Astfel, efectul Directivei 98/34 este de a pune în evidență faptul că, dacă reglementarea respectivă împiedică libertatea de circulație a mărfurilor sau libera prestare a serviciilor societății informaționale, statul membru trebuie să fie în măsură să o justifice în conformitate cu condițiile desprinse din jurisprudență.

171. Sistemul de notificare prevăzut de Directiva 98/34 permite în continuare Comisiei și celorlalte state membre să ia cunoștință de proiectul de reglementare și să examineze dacă acesta creează obstacole. În acest caz, celelalte state membre pot propune emitentului proiectului să îi aducă modificări. În ceea ce privește Comisia, aceasta poate propune sau adopta măsuri comune de reglementare a materiei care face obiectul măsurii în cauză.

172. Un asemenea sistem conciliază, așadar, puterea suverană a statelor membre de a adopta reglementări tehnice în domeniile în care acestea nu sunt armonizate cu obligația pe care și-au asumat-o unele față de celelalte, prin tratat, de a institui o piață comună, și anume un spațiu în cadrul căruia, între altele, mărfurile și serviciile circulă în mod liber.

173. În consecință, Directiva 98/34 nu este cu adevărat eficace decât dacă toate reglementările tehnice sunt notificate⁷⁷, inclusiv cele privind jocurile de noroc, întrucât acestea din urmă constituie o activitate economică și țin de libertatea de stabilire și de libera prestare a serviciilor.

77 — Hotărârea CIA Security International, citată anterior (punctul 40).

174. În plus, precizăm că, atunci când legiuitorul comunitar a dorit să excludă jocurile de noroc din domeniul de aplicare al unui act privind serviciile, precum Directiva 2000/31 privind comerțul electronic și Directiva 2006/123 privind serviciile în cadrul pieței interne, a prevăzut această excludere în mod expres. Or, Directiva 98/34 nu cuprinde nicio dispoziție care să excludă reglementările tehnice privind jocurile de noroc din domeniul său de aplicare.

175. În al treilea rând, considerăm această analiză conformă cu poziția reținută de Curte în Hotărârea Comisia/Grecia, citată anterior, cu privire la legea elenă prin care se interzicea utilizarea jocurilor pe calculator în întreprinderi ce prestează servicii de internet. Curtea a apreciat că o asemenea reglementare trebuie calificată drept „reglementare tehnică” în sensul articolului 1 punctul 11 din Directiva 98/34⁷⁸.

176. Prin hotărârea menționată, Curtea a admis astfel că o legislație a unui stat membru care, precum reglementarea în discuție în acțiunea principală, interzice accesul la jocuri pe internet privește accesul sau exercitarea de prestații de servicii ale societății informaționale și intră, așadar, în domeniul de aplicare al Directivei 98/34.

78 — Hotărârea Comisia/Grecia, citată anterior (punctul 61).

177. Prin urmare, propunem Curții să răspundă instanței de trimitere că articolul 1 punctul 11 din Directiva 98/34 trebuie interpretat în sensul că o reglementare a unui stat membru în temeiul căreia dreptul exclusiv de a organiza și de a exploata loterii și pariuri mutuale pe întregul teritoriu al acestui stat este extins la toate mijloacele electronice de comunicare, în special internetul, constituie o „reglementare tehnică” în sensul acestei dispoziții⁷⁹.

c) Consecințele lipsei notificării reglementării în litigiu

178. Articolul 8 alineatul (1) din Directiva 98/34 impune statelor membre să notifice Comisiei orice proiect de reglementare tehnică⁸⁰. Articolul 9 din aceasta le impune să amâne adoptarea unui asemenea proiect pentru o perioadă pe care o stabilește.

79 — În schimb, interdicția prevăzută de Decretul-lege nr. 282/2003 de a face publicitate pentru asemenea jocuri prin intermediul aplicării unui logo pe maiourile jucătorilor de fotbal și prin afișarea unor anunțuri în incinta stadioanelor nu constituie, în opinia noastră, o „reglementare tehnică” în sensul Directivei 98/34. Chiar dacă o asemenea interdicție de a face publicitate poate fi analizată ca o restricție privind libera prestare a serviciilor de jocuri on-line, această împrejurare nu constituie în sine un criteriu reținut de Directiva 98/34 pentru definirea domeniului de aplicare al acesteia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 aprilie 2005, Lindberg, C-267/03, Rec., p. I-3247, punctul 51). Interzicerea publicității poate avea drept efect închiderea pieței jocurilor on-line în statul în care se aplică, dar aceasta nu împiedică furnizarea sau utilizarea serviciilor de jocuri on-line, în sensul articolului 1 din Directiva 98/34 (Hotărârea van der Burg, citată anterior, punctul 20).

80 — Hotărârea Comisia/Grecia, citată anterior (punctul 60).

179. Conform acestor dispoziții, proiectul Decretului-lege nr. 282/2003, care, pe de o parte, extinde dreptul exclusiv de exploatare al Santa Casa la jocurile oferite pe suporturi electronice, în special prin internet, și, pe de altă parte, prevede sancțiuni sub formă de amenzi administrative împotriva operatorilor economici care aduc atingere acestui drept exclusiv, ar fi trebuit să fie notificat Comisiei.

180. Aceasta a arătat, în observațiile scrise, că proiectul reglementării nu îi fusese notificat. Guvernul portughez a confirmat că nu a efectuat notificarea.

181. În Hotărârea CIA Security Internațional, citată anterior, Curtea a precizat consecințele unei asemenea lipse de notificare. Aceasta a apreciat că obligațiile de notificare și de amânare prevăzute la articolele 8 și 9 din Directiva 83/189 sunt necondiționate și suficiente de precise pentru a putea fi invocate de particulari în fața instanțelor naționale⁸¹. O reglementare tehnică care nu a fost notificată nu le este, așadar, aplicabilă și instanța națională are obligația de a nu o aplica⁸².

182. Această jurisprudență este aplicabilă articolelor 8 și 9 din Directiva 98/34, întrucât

sunt redactate în termeni comparabili cu cei ai Directivei 83/189.

183. Întrucât Directiva 98/34 are drept obiectiv în special protecția libertății de prestare a serviciilor societății informaționale, un operator economic precum Bwin, stabilit în Gibraltar, este îndreptățit să invoce aceste dispoziții precise și necondiționate.

184. Gibraltar este, într-adevăr, un teritoriu european ale cărui relații externe sunt asumate de Regatul Unit. Prevederile tratatului sunt, așadar, aplicabile acestuia, conform articolului 299 alineatul (4) CE, sub rezerva excepțiilor prevăzute în Actul privind condițiile de aderare a Regatului Danemarcei, Irlandei și Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord și adaptările tratatelor⁸³.

185. Jurisprudența a dedus din acest act că prevederile tratatului privind libera circulație a mărfurilor, precum și actele de drept derivat care urmăresc asigurarea unei apropieri a legislațiilor statelor membre pentru a favoriza instituirea acestei libertăți de circulație nu se aplică acestui teritoriu⁸⁴.

81 — Hotărârea CIA Security Internațional, citată anterior (punctul 44).

82 — *Ibidem* (punctele 48 și 55).

83 — JO 1972, L 73, p. 14.

84 — Hotărârea din 23 septembrie 2003, Comisia/Regatul Unit (C-30/01, Rec., p. I-9481, punctul 59).

186. Totuși, aceste excepții trebuie considerate, în opinia noastră, excepții de la principiul prevăzut la articolul 299 alineatul (4) CE, potrivit căruia dispozițiile tratatului se aplică unui teritoriu european precum Gibraltarul. Dispozițiile tratatului privind libertatea de prestare a serviciilor, precum și actele de drept derivat adoptate pentru a asigura instituirea libertății menționate sunt, așadar, aplicabile acestuia. O dovadă în acest sens sunt hotărârile pronunțate în acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor inițiate de Comisie împotriva Regatului Unit pentru că nu a transpus asemenea directive pe acest teritoriu⁸⁵.

187. Deducem din aceasta că un operator economic precum Bwin, stabilit în Gibraltar, este îndreptățit să invoce dispozițiile articolului 8 și ale articolului 9 din Directiva 98/34 în măsura în care privesc reglementări tehnice referitoare la serviciile societății informaționale.

188. Nu credem că faptul că dispozițiile menționate sunt prevăzute într-un act care privește și libertatea de circulație a mărfurilor se opune acestei analize. O reglementare tehnică poate fi în mod clar asociată acestei libertăți de circulație sau liberei prestări a serviciilor societății informaționale în funcție

85 — A se vedea, în ceea ce privește transpunerea unei directive privind recunoașterea calificărilor profesionale, Hotărârea din 20 octombrie 2005, Comisia/Regatul Unit (C-505/04). A se vedea de asemenea, în ceea ce privește libertatea de stabilire, Hotărârea din 16 octombrie 2003, Comisia/Regatul Unit (C-489/01, Rec., p. I-12037), referitoare la netranspunerea pe teritoriul Gibraltarului a Directivei 97/9/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 martie 1997 privind sistemele de compensare pentru investitori (JO L 84, p. 22, Ediție specială, 06/vol. 2, p. 222).

de limitarea domeniilor de aplicare respective ale libertăților menționate, definite de Curte.

189. Potrivit poziției adoptate de Curte în Hotărârea CIA Security Internațional, citată anterior, dacă nu a fost notificată în mod legal Comisiei, legislația națională în cauză, în măsura în care, pe de o parte, rezervă pentru Santa Casa dreptul exclusiv de a organiza și de a exploata loterii și pariuri mutuale pe internet și, pe de altă parte, prevede sancțiuni sub formă de amenzi administrative împotriva prestatorilor de servicii care oferă jocuri pe internet unor persoane care au reședința pe teritoriul portughez cu încălcarea acestui drept exclusiv, este, așadar, inaplicabilă societății Bwin și instanța națională este obligată să nu o aplice.

190. Această concluzie ar trebui să fie aplicabilă și în ceea ce privește Liga, care a fost condamnată în calitate de coautor împreună cu Bwin pentru organizarea și exploatarea pariurilor mutuale pe cale electronică.

191. Revine instanței naționale, care este singura competentă să stabilească situația de fapt din acțiunea principală, obligația de a verifica dacă proiectul Decretului-lege nr. 282/2003, care viza, în esență, extinderea dreptului exclusiv de exploatare al Santa Casa la jocurile oferite pe suporturi electronice, în special prin internet, și sancționarea cu amendă a încălcării acestui drept exclusiv, a

fost notificat Comisiei conform articolului 8 din Directiva 98/34.

192. Instanța națională va trebui de asemenea să procedeze în consecință în ceea ce privește amenzi aplicate societăților Liga și Bwin, în măsura în care aceste amenzi unice se raportează la organizarea și exploatarea de pariuri mutuale pe internet cu încălcarea dreptului exclusiv al Santa Casa.

d) Efectele hotărârii Curții pentru instanța de trimitere

193. Răspunsurile aduse de mai multe state membre în cursul ședinței la întrebarea referitoare la pertinența Directivei 98/34 pentru soluționarea acțiunii principale ar putea fi interpretate în sensul că, potrivit acestor state, hotărârea preliminară care urmează a fi pronunțată în ceea ce privește interpretarea acestei directive nu ar avea caracter obligatoriu pentru instanța de trimitere.

194. Nu împărtășim această opinie. După părerea noastră, hotărârile preliminare au caracter obligatoriu pentru instanța de trimitere chiar și în cazul în care Curtea se pronunță cu privire la o normă de drept comunitar la care această instanță nu a făcut trimitere în întrebarea sa.

195. Ne întemeiem analiza, pe de o parte, pe raporturile dintre dreptul comunitar și dreptul național și, pe de altă parte, pe funcția procedurii preliminare.

196. În ceea ce privește primul punct, după cum a considerat Curtea în Hotărârile van Gend & Loos⁸⁶ și Costa⁸⁷, prin semnarea și ratificarea Tratatului de instituire a Comunității Economice Europene, statele membre ale Comunității au acceptat faptul că acest tratat, precum și actele adoptate în temeiul său se integrează în dreptul lor național, au prioritate asupra oricărei norme naționale contrare, indiferent care ar fi aceasta, și au vocația de a da naștere unor drepturi direct în favoarea particularilor.

197. Statele membre s-au angajat de asemenea să ia toate măsurile adecvate pentru a asigura aplicarea efectivă a dreptului comunitar și această obligație se impune și autorităților lor judecătorești. Astfel, instanța națională are obligația de a asigura protecția drepturilor conferite de prevederile ordinii juridice comunitare.

198. Aceasta trebuie în special să înlăture din oficiu aplicarea oricărei dispoziții din legea sa națională contrare unei norme comunitare direct aplicabile, fără a fi nevoie să solicite sau

86 — Hotărârea din 5 februarie 1963 (26/62, Rec., p. 1).

87 — Hotărârea din 15 iulie 1964 (6/64, Rec., p. 1141).

să aștepte eliminarea prealabilă a acesteia din ordinea internă⁸⁸. Dacă norma comunitară nu este direct aplicabilă, instanța națională este ținută să interpreteze dreptul său național în ansamblu în cea mai mare măsură posibilă pentru a atinge rezultatul dorit de această normă, conform cerinței de interpretare conformă⁸⁹.

199. Instanța națională are, așadar, ca misiune asigurarea aplicării efective a dreptului comunitar.

200. Desigur, aceasta își îndeplinește obligațiile conform normelor sale de procedură internă, potrivit principiului autonomiei procedurale, încadrat de principiile echivalenței și efectivității, în temeiul cărora, pe de o parte, aceste norme nu trebuie să fie mai puțin favorabile decât cele aplicabile pentru a asigura protecția drepturilor conferite de dreptul intern și, pe de altă parte, nu trebuie să fie organizate astfel încât să facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor recunoscute de ordinea juridică comunitară⁹⁰.

88 — Hotărârea din 9 martie 1978, Simmenthal (106/77, Rec., p. 629, punctele 24 și 26).

89 — Hotărârea din 5 octombrie 2004, Pfeiffer și alții (C-397/01-C-403/01, Rec., p. I-8835, punctele 113 și 114), precum și, pentru o aplicare recentă, Hotărârea din 24 iunie 2008, Commune de Mesquer (C-188/07, Rep., p. I-4501, punctul 84).

90 — Hotărârea din 16 martie 2006, Kapferer (C-234/04, Rec., p. I-2585, punctul 22).

201. În cazul în care, în cadrul unui litigiu în fața unei instanțe naționale, părțile nu au invocat norma comunitară aplicabilă, se poate întâmpla, în stadiul actual al jurisprudenței Curții privind întinderea principiilor echivalenței și efectivității, ca această normă să nu fie aplicată.

202. Astfel, potrivit acestei jurisprudențe, instanța națională este ținută să invoce din oficiu norma de drept comunitar aplicabilă atunci când, în temeiul dreptului său național, are obligația sau posibilitatea de a o face în raport cu o normă obligatorie din dreptul său intern⁹¹. În schimb, instanța națională nu este ținută la aceasta atunci când dreptul său intern nu prevede obligația sau posibilitatea menționată, iar părțile aveau posibilitatea de a invoca ele însele acest motiv în cursul procedurii⁹². Invocarea din oficiu nu se impune nici în cazul în care examinarea motivului întemeiat pe încălcarea dreptului comunitar ar obliga instanța națională să depășească limitele litigiului astfel cum a fost circumscris de către părți⁹³.

203. Totuși, aceste limite în aplicarea dreptului comunitar nu pot fi transpuse în cazul în care Curtea, în cadrul procedurii preliminare, examinează din oficiu norma aplicabilă faptelor din acțiunea principală.

91 — Hotărârea din 12 februarie 2008, Kempter (C-2/06, Rep., p. I-411, punctul 45).

92 — Hotărârea din 7 iunie 2007, van der Weerd și alții (C-222/05-C-225/05, Rep., p. I-4233, punctul 41).

93 — Hotărârea Kempter, citată anterior (punctul 45).

204. Procedura preliminară are ca obiect asigurarea interpretării uniforme a dreptului comunitar de către instanțele naționale⁹⁴. Interpretarea uniformă nu poate fi asigurată decât dacă hotărârile Curții au caracter obligatoriu pentru instanțele naționale. Astfel cum a afirmat Curtea în Hotărârea Benedetti⁹⁵, hotărârea pronunțată cu titlu preliminar este obligatorie pentru instanța națională în ceea ce privește interpretarea dispozițiilor actelor comunitare în cauză.

205. Caracterul obligatoriu constituie și corolarul obligației instanțelor naționale de a asigura aplicarea efectivă a dreptului comunitar.

206. Această analiză își găsește confirmarea în tratat, la articolul 234 al treilea paragraf CE, potrivit căruia trimiterea preliminară este obligatorie în cazul în care întrebarea referitoare la interpretarea dreptului comunitar este adresată în fața unei instanțe ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern. Astfel, o asemenea instanță, care constituie prin natura sa ultima instanță în fața căreia particularii își pot invoca drepturile conferite de dreptul comunitar, este ținută să sesizeze Curtea pentru a evita încălcarea dreptului comunitar⁹⁶.

207. Analiza menționată a fost confirmată de jurisprudență atunci când s-a hotărât că încălcarea vădită a dreptului comunitar de către o instanță care se pronunță în ultimă instanță poate angaja răspunderea statului⁹⁷ și că o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor poate fi angajată împotriva unui stat membru pentru o interpretare jurisprudențială națională contrară dreptului comunitar, în cazul în care această jurisprudență este confirmată sau pur și simplu nu este infirmată de Curtea Supremă⁹⁸.

208. Prin urmare, procedura preliminară are ea însăși ca obiect asigurarea aplicării efective a dreptului comunitar. Acesta este, spre deosebire de ceea ce susține guvernul portughez, motivul pentru care Curtea nu poate fi ținută de aprecierea instanței naționale în ceea ce privește norma de drept comunitar aplicabilă faptelor din acțiunea principală. Astfel, misiunea Curții este de a oferi instanței naționale un răspuns util care să îi permită să soluționeze litigiul cu care a fost sesizată, și anume de a-i permite să își îndeplinească misiunea de a asigura aplicarea efectivă a dreptului comunitar.

209. În plus, examinarea din oficiu de către Curtea a unei norme de drept comunitar care nu a fost avută în vedere de instanța de trimitere ar fi privată de o mare parte din utilitatea sa dacă hotărârea preliminară, în măsura în care se referă la această normă, ar fi lipsită de efect obligatoriu pentru această instanță.

94 — Hotărârea van Gend & Loos, citată anterior (punctul 23).

95 — Hotărârea din 3 februarie 1977 (52/76, Rec., p. 163, punctul 26).

96 — Hotărârea din 30 septembrie 2003, Köbler (C-224/01, Rec., p. I-10239, punctele 34 și 35).

97 — *Ibidem* (punctul 59).

98 — Hotărârea din 9 decembrie 2003, Comisia/Italia (C-129/00, Rec., p. I-14637, punctele 29 și 32).

210. În ceea ce privește faptul că părțile din acțiunea principală nu au evocat, în fața instanței naționale, prevederea de drept comunitar examinată din oficiu de Curte, acesta nu constituie un obstacol pentru efectul obligatoriu al hotărârii preliminare, în măsura în care părțile au posibilitatea de a-și face cunoscute observațiile cu privire la această dispoziție în cadrul procedurii preliminare. Trebuie amintit că, în prezenta cauză, Curtea a solicitat părților, înaintea ședinței, să prezinte în cursul ședinței observațiile cu privire la relevanța Directivei 98/34 pentru soluționarea acțiunii principale.

211. În consecință, caracterul obligatoriu al hotărârilor preliminare trebuie să se aplice în mod necesar, în opinia noastră, atunci când Curtea interpretează o dispoziție de drept comunitar la care instanța de trimitere nu s-a referit.

212. În lumina acestor considerații, propunem Curții să completeze răspunsul dat instanței de trimitere în sensul că o hotărâre preliminară este obligatorie pentru instanța de trimitere chiar și în măsura în care se referă la o normă de drept comunitar care nu a fost avută în vedere de aceasta în întrebarea sa.

2. Compatibilitatea legislației naționale în cauză cu libertățile de circulație

213. Chiar și în cazul în care Curtea ar împărtăși analiza noastră în ceea ce privește relevanța Directivei 98/34 în prezenta cauză și efectele lipsei notificării, examinarea compatibilității legislației naționale în cauză cu libertățile de circulație, prin faptul că interzice publicitatea pentru jocuri on-line organizate și exploatate cu încălcarea dreptului exclusiv al Santa Casa nu pare în mod vădit lipsită de orice interes pentru soluționarea acțiunii principale.

214. Astfel, revine instanței naționale sarcina de a stabili dacă inaplicabilitatea pentru Liga și Bwin a Decretului-lege nr. 282/2003, în măsura în care conferă Santa Casa dreptul exclusiv de a organiza și de a exploata loterii și pariuri mutuale pe internet, trebuie să conducă la anularea în totalitate a amenzii unice aplicate fiecăreia dintre acestea sau dacă valoarea acestei amenzi poate fi împărțită între ceea ce se datorează pentru organizarea de jocuri on-line și ceea ce se datorează pentru publicitatea realizată pentru jocuri.

215. Trebuie, așadar, să se examineze dacă o legislație națională care interzice publicitatea pentru jocurile on-line organizate și exploatate cu încălcarea dreptului exclusiv conferit unei entități unice controlate de stat și cu scop nelucrativ este contrară liberei prestări a serviciilor.

216. Pentru a răspunde la această întrebare, ni se pare util să analizăm întrebarea preliminară adresată de instanța de trimitere cu privire la conformitatea cu libertățile de circulație a legislației sale naționale care rezervă pentru Santa Casa dreptul exclusiv de a organiza și de a exploata loterii și pariuri mutuale pe internet în Portugalia. Astfel, dacă dreptul exclusiv este conform cu dreptul comunitar, nu se mai pune problema conformității cu acesta a interzicerii publicității pentru loterii și pariuri mutuale organizate și exploatare cu încălcarea dreptului exclusiv menționat.

217. Prin intermediul întrebării preliminare, instanța de trimitere dorește să afle dacă legislația sa națională, potrivit căreia dreptul exclusiv rezervat Santa Casa de a organiza și de a exploata loterii și pariuri mutuale pe întregul teritoriu al statului este extins la toate mijloacele electronice de comunicare, în special internetul, este contrară dreptului comunitar și în special liberei prestări a serviciilor, libertății de stabilire și libertății de circulație a capitalurilor și a plăților prevăzute la articolele 49 CE, 43 CE și 56 CE.

218. În acest stadiu al analizei, ne putem întreba dacă aceste libertăți de circulație sunt aplicabile în acțiunea principală, având în vedere faptul că monopolul exploatării de loterii și pariuri mutuale pe internet a fost încredințat Santa Casa pentru motive legate de protecția consumatorilor și de ordinea publică împotriva efectelor negative ale unor

asemenea jocuri. S-ar putea considera că un monopol național întemeiat pe astfel de motive urmărește un obiectiv de interes public⁹⁹.

219. Prin urmare, s-ar putea pune întrebarea dacă Santa Casa poate invoca dispozițiile articolului 86 alineatul (2) CE, potrivit căruia întreprinderile responsabile cu gestionarea serviciilor de interes economic general sunt supuse normelor tratatului în limitele în care aplicarea acestor norme nu împiedică în drept sau în fapt îndeplinirea misiunii speciale care le-a fost încredințată.

220. Cu toate acestea, nici instanța de trimitere, nici guvernul portughez și nici Santa Casa nu au menționat aceste dispoziții. Presupunând că le-ar fi menționat, nu credem că examinarea prezentei cauze în lumina articolului 86 alineatul (2) CE ar fi condus la un rezultat diferit de răspunsul pe care vom propune să îl dea Curtea la întrebarea adresată de instanța de trimitere.

221. Într-adevăr, având în vedere jurisprudența cu privire la semnificația articolului 86 alineatul (2) CE, derogarea de la aplicarea normelor tratatului care vizează instaurarea unei piețe comune, prevăzută de această dispoziție, nu își poate găsi aplicarea decât dacă misiunea entității investite cu atribuții de monopol impune ca aceste norme să fie

99 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 23 octombrie 1997, Franzén (C-189/95, Rec., p. I-5909, punctul 41).

înlăturate. Cu alte cuvinte, aplicabilitatea acestei derogări este condiționată de demonstrarea faptului că aplicarea normelor respective ar face imposibilă îndeplinirea acestei misiuni¹⁰⁰.

222. Suntem de părere că examinarea acestei condiții ne-ar fi determinat să efectuăm o analiză a capacității reglementării în litigiu de a-și realiza obiectivele și a proporționalității sale comparabilă cu cea pe care o vom efectua în cadrul examinării compatibilității sale cu libertatea de circulație pertinentă.

223. Vom arăta că această reglementare, având în vedere circumstanțele din acțiunea principală, trebuie examinată în lumina articolului 49 CE, întrucât constituie o restricție în sensul acestei dispoziții. Vom analiza în continuare dacă o asemenea reglementare poate fi justificată.

a) Libertatea de circulație aplicabilă

224. Ca și Liga, Bwin, guvernele olandez, austriac și portughez, precum și Comisia, suntem de părere că trebuie să se examineze

compatibilitatea reglementării în cauză cu dreptul comunitar în lumina articolelor din tratat privind libera prestare a serviciilor și numai în lumina acestor dispoziții.

225. Astfel, din indicațiile furnizate de instanța de trimitere reiese că Bwin are sediul în Gibraltar și că își desfășoară activitățile în Portugalia prin internet. Am văzut că s-a hotărât că un prestator stabilit într-un stat membru care oferă prin internet, fără să se deplaseze, jocuri on-line unor destinatari stabiliți în alt stat membru furnizează servicii în sensul articolului 50 CE¹⁰¹.

226. Desigur, în măsura în care rezervă astfel de activități pentru Santa Casa, reglementarea în cauză poate de asemenea constitui o restricție privind libertatea de stabilire. Cu toate acestea, în măsura în care Bwin nu a urmărit să se stabilească în Portugalia, această libertate de circulație nu este pertinentă pentru soluționarea acțiunii principale. Împrejurarea, invocată de guvernul belgian, că Liga ar acționa *de facto* ca intermediar al Bwin nu este de natură să infirme această analiză.

227. Trebuie amintit că libertatea de stabilire conferă unei societăți constituite în conformitate cu legislația unui stat membru și având

100 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 23 mai 2000, *Sydhavnens Sten & Grus* (C-209/98, Rec., p. I-3743, punctele 74-81).

101 — A se vedea în acest sens Hotărârea *Gambelli și alții*, citată anterior (punctele 52 și 54).

sediul social, administrația centrală sau locul principal de desfășurare a activității în cadrul Comunității dreptul de a-și desfășura activitatea în statul membru respectiv prin intermediul unei filiale, al unei sucursale sau al unei agenții¹⁰², și anume al unui sediu secundar asupra căruia deține controlul. Or, contractul încheiat între reclamantele din acțiunea principală nu are nici ca obiect, nici ca efect să plaseze Liga sub controlul Bwin și nici să facă din aceasta un sediu secundar al acesteia din urmă.

228. În sfârșit, în ceea ce privește libertatea de circulație a capitalurilor și a plăților, este de netăgăduit că reglementarea în litigiu este de natură să restrângă plățile între persoane care au reședința în Portugalia și Bwin. Totuși, această restricție nu este decât consecința interdicției ca aceasta din urmă să își furnizeze serviciile de jocuri on-line unor persoane care au reședința pe teritoriul portughez.

229. Astfel cum amintește Comisia în mod întemeiat, în cazul în care efectele restrictive ale unei reglementări naționale asupra libertății de circulație a plăților nu sunt decât o consecință inevitabilă a restricției impuse privind libera prestare a serviciilor, nu este necesar să se examineze compatibilitatea

acestei reglementări cu dispozițiile articolului 56 CE¹⁰³.

230. Propunem, aşadar, Curții să interpreteze întrebarea preliminară adresată de instanța de trimitere astfel: articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări a unui stat membru în temeiul căreia dreptul exclusiv de a organiza și de a exploata loterii și pariuri mutuale pe întregul teritoriu al acestui stat, conferit unei entități unice controlate de stat și cu scop nelucrativ, este extins la toate mijloacele electronice de comunicare, în special la internet?

b) Existența unei restricții

231. Faptul că reglementarea în cauză constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor pare de netăgăduit și nu este contestat de guvernul portughez.

232. Astfel, această reglementare interzice unui prestator de jocuri on-line stabilit în alt stat membru decât Republica Portugheză să propună loterii și pariuri mutuale pe internet

102 — A se vedea în special Hotărârea din 12 septembrie 2006, Cadbury Schweppes și Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, Rec., p. I-7995, punctul 41).

103 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 3 octombrie 2006, Fidium Finanz (C-452/04, Rec., p. I-9521, punctul 49).

consumatorilor care au reședința în acest din urmă stat. După cum am văzut, articolul 49 CE prevede suprimarea măsurilor care interzic activitățile unui prestator stabilit în alt stat membru în care furnizează în mod legal servicii similare. În plus, de prevederile acestui articol beneficiază atât prestatorul, cât și destinatarul serviciilor¹⁰⁴.

233. În sfârșit, s-a hotărât deja că o legislație a unui stat membru care interzice unei întreprinderi stabilite în alt stat membru și care se ocupă de pariuri să propună servicii prin internet unor destinatari stabiliți în primul stat constituie o restricție în sensul articolului 49 CE¹⁰⁵.

c) Justificarea restricției

234. O restricție precum cea prevăzută de reglementarea portugheză în cauză este conformă cu dreptul comunitar dacă este justificată de un motiv imperativ de interes general, dacă este de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și dacă nu depășește ceea ce este necesar pentru a-l atinge. În orice ipoteză, aceasta trebuie să fie aplicată în mod nediscriminatoriu.

235. În conformitate cu principiul comun tuturor activităților economice nearmonizate, statului membru care se află la originea restricției în cauză îi revine obligația de a demonstra că este necesară pentru realizarea obiectivului urmărit și că acesta nu ar putea fi atins prin măsuri mai puțin restrictive¹⁰⁶.

i) Argumentele părților

236. Liga și Bwin arată că dreptul exclusiv conferit Santa Casa de a propune loterii și pariuri mutuale pe internet consumatorilor care au reședința pe teritoriul portughez conduce la o închidere completă a pieței jocurilor on-line în acest stat, ceea ce constituie cea mai gravă atingere adusă liberei prestări a serviciilor. Acestea arată că restricția respectivă nu este justificată.

237. Potrivit Liga și Bwin, Republica Portugheză ar fi trebuit să demonstreze, pe de o parte, că problema avută în vedere de măsura restrictivă este cu adevărat o problemă gravă pe teritoriul său, pe de altă parte, că această măsură este de natură să soluționeze această problemă și, în sfârșit, că nu există un mijloc mai puțin restrictiv pentru a o rezolva.

104 — Hotărârea din 13 iulie 2004, Comisia/Franța (C-262/02, Rec., p. I-6569, punctul 22).

105 — Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior (punctul 54).

106 — A se vedea în special Hotărârea din 5 iunie 2007, Rosengren și alții (C-170/04, Rep., p. I-4071, punctul 50).

238. Liga și Bwin arată că dreptul exclusiv conferit Santa Casa nu este apt pentru atingerea obiectivelor urmărite, întrucât Republica Portugheză nu urmărește o politică de limitare a activităților de jocuri coerentă și sistematică, astfel cum impune jurisprudența. Acest stat membru nu ar urmări, în realitate, decât să sporească încasările provenite din jocurile de noroc. Potrivit Liga și Bwin, jocurile propuse de Santa Casa au cunoscut o dezvoltare importantă în cursul ultimilor ani, susținută de o publicitate agresivă. Acestea arată de asemenea că Republica Portugheză urmărește activ o politică de expansiune a jocului în cazinouri.

239. În sfârșit, Liga și Bwin susțin că obiectivele urmărite de reglementarea portugheză în cauză ar putea fi atinse în același mod, dacă nu în condiții mai bune, printr-o măsură mai puțin restrictivă, precum deschiderea pieței pentru un număr limitat de operatori privați cărora li s-ar impune obligații precise. Liga și Bwin subliniază, în această privință, că legislația din Gibraltar, care reglementează activitatea societății Bwin, este una dintre cele mai riguroase din Europa. Bwin ar fi, de altfel, pionier în elaborarea de norme destinate să garanteze jocul responsabil în vederea asigurării protecției consumatorilor, precum și în instaurarea de proceduri interne destinate luptei împotriva spălării de bani.

240. Guvernul portughez arată că regimul de exclusivitate conferit Santa Casa din secolul al XVIII-lea până în prezent reprezintă expresia legitimă a puterii sale de apreciere. Acordarea unui drept exclusiv în favoarea Santa Casa ar

răspunde voinței de a încadra practicarea loteriilor și pariurilor mutuale pentru a limita riscurile sociale legate de acest tip de jocuri și de a afecta veniturile generate de acestea unor cauze de interes social. Extinderea monopolului la jocurile pe internet s-ar fi impus ca o măsură necesară și adecvată pentru a propune respectivele jocuri on-line în condiții de siguranță și control.

241. Guvernul portughez susține că monopolul deținut de Santa Casa este conform cu dreptul comunitar întrucât este vorba despre o măsură nediscriminatorie și proporționată. Acesta precizează că acordarea unui drept exclusiv unui organism precum Santa Casa, care funcționează în strictă dependență de guvern, este mai adecvată pentru atingerea obiectivelor urmărite.

ii) Aprecieria noastră

242. Vom arăta, mai întâi, care ar trebui să fie, în opinia noastră, semnificația limitării competenței statelor membre prin libertățile de circulație în domeniul jocurilor de noroc. Vom prezenta, în continuare, motivele pentru care protecția consumatorilor și a ordinii publice pot justifica măsuri restrictive pentru libera prestare de pariuri mutuale pe internet. După aceea, vom arăta criteriile pe baza cărora ar trebui să se aprecieze dacă legislația în cauză este adecvată pentru atingerea obiecti-

velor pe care le urmărește și dacă nu depășește aceste obiective. În sfârșit, vom reaminti că instanța de trimitere trebuie să verifice dacă restricția în litigiu se aplică în mod nediscriminatoriu.

mice Europene deoarece concurența, atunci când este loială, asigură în general progresul tehnologic și îmbunătățește calitățile unui serviciu sau ale unui produs, garantând în același timp o scădere a costurilor. De aceasta profită, așadar, consumatorii, întrucât aceștia pot beneficia astfel de produse sau servicii de o calitate mai bună la un preț mai bun. Concurența este, prin aceasta, sursă de progres și de dezvoltare.

— Semnificația limitării competenței statelor membre în domeniul jocurilor de noroc

243. Este clar că, în lipsa unor norme armonizate la nivel comunitar în domeniul jocurilor, statele membre rămân competente în ceea ce privește definirea condițiilor de exercitare a activităților în acest sector. Totuși, acestea trebuie să își exercite această competență rezervată cu respectarea libertăților de circulație¹⁰⁷.

246. Totuși, aceste avantaje nu sunt valabile în domeniul jocurilor de noroc. Concurența între prestatorii de servicii din acest domeniu, care i-ar determina obligatoriu să propună consumatorilor jocuri din ce în ce mai atractive pentru a obține cele mai mari profituri, nu credem că ar fi o sursă de progres și de dezvoltare. De asemenea, nu vedem ce progres ar exista dacă s-ar favoriza posibilitatea consumatorilor de a participa la loteriile naționale organizate în fiecare dintre statele membre și de a paria în toate competițiile hipice sau sportive organizate în cadrul Uniunii.

244. Pentru a aprecia semnificația limitării competenței statelor membre, considerăm că trebuie să se pornească de la următoarea premisă.

247. Situația nu este deloc comparabilă, de exemplu, cu circulația pacienților în cadrul Uniunii, pe care Curtea a favorizat-o în mod foarte legitim pentru că această libertate de circulație crește posibilitățile de îngrijire oferite fiecărui cetățean al Uniunii oferindu-i acces la serviciile de sănătate din alte state membre.

245. În opinia noastră, obiectul dreptului comunitar nu este de a supune jocurile de noroc legilor pieței. Crearea unei piețe cât de deschise posibil a fost dorită de statele membre ca fundament al Comunității Econo-

248. În ceea ce privește jocurile de noroc, acestea nu pot funcționa și nu se pot menține decât dacă jucătorii, într-o foarte mare

107 — Hotărârea Comisia/Grecia, citată anterior (punctul 47).

majoritate, pierd mai mult decât câștigă. Deschiderea pieței în acest domeniu, care ar antrena o creștere a bugetului familial consacrat jocurilor, nu ar avea drept consecință inevitabilă, pentru cea mai mare parte a acestora, decât diminuarea resurselor lor.

249. Limitarea competenței statelor membre în domeniul jocurilor de noroc nu are, așadar, ca obiectiv realizarea unei piețe comune și liberalizarea acestui domeniu de activitate.

250. O dovadă în acest sens este faptul că jurisprudența a admis în mod constant că statele membre dispun de o largă putere de apreciere nu numai în ceea ce privește stabilirea nivelului de protecție a consumatorilor și a ordinii publice față de jocurile de noroc, ci și în ceea ce privește modalitățile de organizare a acestora.

251. Considerăm că această analiză se coroborează și cu admiterea de către Curte a faptului că statele membre pot stabili în mod legitim afectarea veniturilor generate de jocurile de noroc și pot decide astfel că de acestea nu trebuie să beneficieze interese private.

252. Prin urmare, un stat membru are puterea suverană de a interzice practicarea unui joc pe teritoriul său, astfel cum a admis Curtea în privința interzicerii loteriilor de mare amploare în Regatul Unit în Hotărârea Schindler, citată anterior. Acesta poate de asemenea, pentru a canaliza oferta de jocuri într-un circuit controlat și pentru a proteja consumatorii împotriva unei incitări abuzive, să rezerve dreptul exclusiv de a organiza un joc unei entități unice sau unui număr limitat de operatori.

253. Dificultățile legate de aprecierea conformității reglementărilor naționale cu dreptul comunitar apar în principal în cazul în care statele membre rezervă unei entități unice sau unui număr limitat de operatori economici dreptul exclusiv de a exploata jocuri de noroc.

254. Pentru instanțele naționale, problema constă, astfel, în stabilirea pragului de la care oferirea de jocuri în cadrul acestui drept exclusiv depășește ceea ce se justifică prin voința de a le canaliza într-un circuit controlat pentru a proteja ordinea publică și consumatorii împotriva practicării abuzive a jocului.

255. Așadar, instanțele naționale trebuie să stabilească dacă măsurile restrictive prevăzute de dreptul lor intern sunt adecvate pentru

atingerea obiectivelor de protecție și proporționale atunci când entitatea unică sau operatorii economici care beneficiază de dreptul exclusiv de exploatare a unui joc de noroc propun o gamă de jocuri de o anumită amploare și fac publicitate de o anumită anvergură.

256. În examinarea capacității măsurilor restrictive de a realiza obiectivele urmărite și a proporționalității acestora, trebuie, în opinia noastră, să se ia în considerare faptul că, în lipsa armonizării comunitare, stabilirea gamei de jocuri oferite și a condițiilor de exploatare a acestora ține de puterea de apreciere a statelor membre. Astfel, este de competența fiecărui stat membru să aprecieze, în funcție de contextul cu care se confruntă și de particularitățile sale sociale și culturale, punctul de echilibru între, pe de o parte, o ofertă atractivă pentru a satisface dorința de a juca și pentru a canaliza în circuitul legal și, pe de altă parte, o ofertă prea incitativă.

257. În ceea ce privește premisa noastră referitoare la rolul concurenței în raport cu obiectivele Uniunii, suntem de părere că limitarea acestei competențe a statelor membre prin dreptul comunitar ar trebui să se rezume la interzicerea comportamentului constând în deturnarea de către un stat membru a măsurilor restrictive de la scopul lor și în urmărirea unui profit maxim. Cu alte cuvinte, un stat membru nu ar trebui să fie obligat să deschidă pieței o activitate de jocuri de noroc decât dacă o tratează, în drept sau în fapt, ca pe o veritabilă activitate economică, prin care se urmărește obținerea unui profit maxim.

258. Controlul capacității măsurilor restrictive de a realiza obiectivele urmărite în domeniul jocurilor de noroc și al proporționalității lor ar trebui să constea, așadar, în a verifica dacă statul nu a depășit în mod vădit marja sa de apreciere în contextul în care aceste măsuri au fost adoptate și aplicate.

259. În lumina acestor considerații vom analiza dacă o legislație precum reglementarea în cauză poate fi justificată.

— Protecția consumatorilor și a ordinii publice pot justifica măsuri restrictive privind libera prestație de pariuri mutuale pe internet

260. Instanța de trimitere nu a precizat motivele specifice care susțin extinderea, prin Decretul-lege nr. 282/2003, a monopolului deținut de Santa Casa la loteriile și la pariurile mutuale oferite pe teritoriul portughez prin mijloace electronice de comunicare, în special prin internet. Aceste motive pot fi totuși deduse din informațiile furnizate de guvernul portughez în observațiile scrise.

261. Acest guvern arată că extinderea monopolului deținut de Santa Casa la jocurile online urmărește aceleași obiective precum cele

pentru care acestei entități i s-a acordat dreptul exclusiv de a organiza jocurile respective sub forma tradițională, în 1961 în ceea ce privește pariurile mutuale și în 1985 în ceea ce privește loteriile.

262. Prin urmare, legislația portugheză ține cont de faptul că jocurile pe internet au devenit de asemenea o realitate și răspunde voinței de a le canaliza într-un cadru legal, pentru a preveni exploatarea acestora în scopuri infracționale sau frauduloase și pentru a limita oferta, precum și pentru a afecta veniturile generate de asemenea jocuri finanțării unor cauze sociale sau de interes general.

263. În Hotărârea Anomar și alții, citată anterior, Curtea a examinat motive comparabile referitoare la legislația portugheză privind jocurile de cazinou. Curtea a apreciat că aceste motive sunt legate de protecția consumatorilor și a ordinii sociale și că pot, așadar, să justifice atingeri aduse liberei prestări a serviciilor¹⁰⁸. Am văzut de asemenea că, potrivit jurisprudenței, deși finanțarea unor cauze sociale nu poate constitui în sine un motiv legitim pentru o restricție privind libertatea de circulație, aceasta poate totuși fi considerată drept o consecință benefică accesorie unei legislații naționale restrictive¹⁰⁹.

264. Prin urmare, întrebarea care se pune este dacă protecția consumatorilor și protecția ordinii publice pot reprezenta motive legitime pentru restricționarea liberei prestări a pariurilor mutuale pe internet. Cu alte cuvinte, trebuie stabilit dacă jocurile de noroc pe internet pot genera riscuri pentru consumatori și pentru ordinea publică. Suntem de părere că trebuie să se răspundă afirmativ la această întrebare pentru motivele următoare.

265. Astfel cum am văzut, statele membre dispun de o largă putere de apreciere în ceea ce privește stabilirea nivelului de protecție pe care înțeleg să îl asigure împotriva jocurilor de noroc care constituie o incitare la cheltuieli și care permit colectarea unor sume importante.

266. Jocurile de noroc pe internet, precum și pariurile mutuale prezintă aceste caracteristici. Extinderea dreptului exclusiv al Santa Casa la loteriile și pariurile mutuale propuse prin internet ni se pare cu atât mai justificată, cu cât riscurile pentru consumatori și pentru ordinea publică sunt, în opinia noastră, potențial mai importante în ceea ce privește jocurile on-line decât în cadrul jocurilor propuse în mod tradițional.

267. Astfel, în ceea ce privește pericolele pentru consumatori, se admite că riscurile de cheltuieli excesive și de veritabilă depen-

108 — Hotărârea Anomar și alții, citată anterior (punctul 73).

109 — A se vedea jurisprudența citată la punctul 65 din prezentele concluzii.

dență de joc sunt în general agravate de următoarele circumstanțe, și anume permanența ofertei de jocuri, frecvența câștigurilor, caracterul lor tentant sau atractiv, posibilitatea de a miza sume importante, posibilitatea de a dispune de credit pentru a juca, implantarea de jocuri în locuri în care persoanele pot urma impulsul de a juca și, în sfârșit, lipsa unei campanii informative cu privire la riscurile legate de jocuri ¹¹⁰.

268. Trebuie să se constate că oferirea de jocuri pe internet cumulează mai mulți dintre acești factori de risc. Astfel, pe de o parte, oferta este disponibilă în orice moment și jucătorul poate avea acces la aceasta fără a se deplasa. Nu mai există, așadar, nicio barieră spațială sau temporală între consumator și oferta de joc. În plus, internetul permite jocul într-un context în care jucătorul este complet izolat.

269. Pe de altă parte, internetul permite jucătorului accesul tehnic la toți furnizorii de servicii de jocuri on-line. În plus, jocurile on-line nu necesită fabricarea de bunuri materiale, astfel încât gama de jocuri oferite poate fi foarte extinsă. Oferta de jocuri prin internet este, așadar, mult mai mare în raport cu oferta tradițională de jocuri. De asemenea, operatorii sunt în măsură să propună pe internet pariuri sau jocuri de loto ale căror rezultate

pot fi cunoscute imediat, astfel încât consumatorii au posibilitatea să joace din nou de multe ori într-un interval scurt de timp.

270. În plus, relațiile prin internet nu permit prestatorului de servicii on-line să controleze identitatea consumatorului astfel cum este posibil în cadrul unei vânzări între persoane fizice. Măsurile de interzicere destinate să protejeze minorii sau persoanele vulnerabile pot fi eludate mult mai ușor. Relațiile prin internet sunt anonime.

271. În sfârșit, jucătorului i se poate propune un credit pentru a juca on-line ¹¹¹ și plățile prin internet sunt foarte ușor de efectuat.

272. Întrunirea acestor diferiți factori demonstrează, în opinia noastră, că jocurile pe internet prezintă un risc potențial mai ridicat pentru consumatori, în special pentru minori și pentru consumatorii mai vulnerabili care nu reușesc să controleze practicarea jocului.

110 — A se vedea *Studiul privind jocurile de noroc în Uniunea Europeană*, op. cit. (p. 1450).

111 — În ședință, guvernul portughez a arătat că Bwin recurge la această practică.

273. De asemenea, jocurile de noroc pe internet pot prezenta riscuri importante pentru ordinea publică. Aceste riscuri au fost descrise în cadrul procedurii desfășurate în fața Organului de soluționare a litigiilor al Organizației Mondiale a Comerțului (OMC) între Antigua și Barbuda și Statele Unite ale Americii cu privire la interzicerea de către acestea din urmă a furnizării transfrontaliere de servicii de jocuri și de pariuri on-line¹¹².

274. În cadrul acestei proceduri, Statele Unite ale Americii au arătat că furnizarea de jocuri on-line, ca urmare a volumului, rapidității și importanței internaționale a tranzacțiilor la distanță, combinată cu implantarea extraterritorială a prestatorilor de servicii, facilitează spălarea banilor proveniți din activități infracționale. În plus, riscul de fraudă este mai ridicat deoarece instalarea jocurilor on-line poate fi efectuată foarte rapid, astfel încât exploatanții necinstiți pot apărea și dispărea în câteva minute¹¹³.

275. Riscurile ridicate pentru consumatori și pentru ordinea publică pe care le prezintă jocurile pe internet justifică, așadar, ca un stat membru să se doteze cu mijloace care să îi permită să controleze în mod eficace aceste

jocuri și să pună în aplicare rapid adaptările care se pot dovedi necesare.

276. În consecință, Republica Portugheză putea în mod legitim să restricționeze libera prestare a loteriilor și pariurilor mutuale pe internet pentru a proteja consumatorii și ordinea publică.

— Capacitatea legislației în cauză de a atinge obiectivele urmărite

277. Trebuie să analizăm acum dacă reglementarea portugheză în cauză este de natură să asigure o protecția eficace a consumatorilor și a ordinii publice împotriva riscurilor generate de loteriile și de pariurile mutuale pe internet.

278. Potrivit jurisprudenței, faptul că Republica Portugheză a decis să autorizeze loteriile și pariurile mutuale pe internet în cadrul unui monopol în loc să le interzică total nu exclude faptul că acest stat urmărește în mod real să protejeze consumatorii și ordinea publică împotriva riscurilor legate de acest tip de jocuri. Astfel, după cum a hotărât Curtea în Hotărârea Lăără și alții, citată anterior, o autorizare limitată a jocurilor menționate

112 — Cauza DS285.

113 — Având în vedere aceste riscuri pentru ordinea publică, precum pericolele pe care le reprezintă jocurile on-line pentru consumatori, Organul de apel al OMC a apreciat că măsurile restrictive adoptate de Statele Unite ale Americii erau necesare pentru asigurarea protecției moralității publice sau menținerea ordinii publice (a se vedea raportul Organului de apel al OMC, *Statele Unite – Măsuri privind furnizarea transfrontieră de servicii de jocuri și pariuri*, WT/DS285/AB/R, adoptat la 7 aprilie 2005, punctul 327).

într-un cadru exclusiv, care prezintă avantajul de a canaliza dorința de a juca și exploatarea jocurilor într-un circuit controlat, de a preveni riscurile unei asemenea exploatări în scopuri frauduloase și infracționale și de a utiliza beneficiile care decurg din acestea în scopuri de utilitate publică, se înscrie de asemenea în urmărirea unor asemenea obiective¹¹⁴.

279. Din motivarea acestei hotărâri reiese că acordarea unui drept exclusiv unei entități unice nu permite atingerea unor obiective precum cele urmărite de reglementarea portugheză în cauză decât dacă această entitate se află sub controlul statului. Curtea a apreciat, în hotărârea menționată, că un asemenea monopol permite canalizarea dorinței de a juca și exploatarea jocurilor într-un circuit controlat deoarece entitatea titulară a dreptului exclusiv de a exploata jocurile mecanice în Finlanda era o asociație de drept public care își desfășura activitatea sub controlul Republicii Finlanda.

280. În consecință, prima condiție pe care trebuie să o verifice instanța națională pentru a stabili dacă o reglementare precum reglementarea portugheză în cauză este de natură să atingă obiectivele pe care le urmărește este, în opinia noastră, posibilitatea statului membru de a orienta și de a controla în mod efectiv activitățile entității care beneficiază de dreptul exclusiv de exploatare.

281. Cea de a doua condiție pe care instanța națională trebuie de asemenea să o analizeze se referă la punerea în aplicare a acestei reglementări. Trebuie să se verifice dacă, în cadrul acestei puneri în aplicare, statul membru o deturneză de la obiectivele sale urmărind să obțină un maxim de profit.

282. Cu privire la prima condiție, în opinia noastră cadrul juridic care reglementează funcționarea Santa Casa permite în mod efectiv Republicii Portugheze să orienteze și să controleze organizarea și exploatarea loteriilor și a pariurilor mutuale pe internet.

283. O dovadă în acest sens este faptul că directorul Santa Casa și membrii consiliului de administrație sunt numiți de guvernul portughez. În special, guvernul, prin decret-lege, instituie fiecare joc de loterie și pariu mutual, reglementează organizarea și exploatarea acestora, inclusiv valoarea mizelor, planul de atribuire a câștigurilor, frecvența extragerilor, procentajul specific fiecărui câștig, modalitățile de colectare a mizelor, modul de selectare a distribuitorilor autorizați, precum și modalitățile și termenele de plată a câștigurilor.

284. În plus, reglementarea aplicabilă Santa Casa instituie mai multe garanții pentru desfășurarea corectă a jocurilor, întrucât prevede existența unor jurii de concurs,

¹¹⁴ — Punctul 37.

compuse în majoritate din reprezentanți ai administrației publice, precum și a unui juriu pentru reclamații prezidat de un magistrat.

285. În sfârșit, această reglementare a prevăzut și crearea unui consiliu pentru jocuri. Acest organ consultativ, care trebuie să se pronunțe cu privire la organizarea și exploatarea jocurilor sociale de către Santa Casa, precum și să emită opinii privind planurile de activități și bugetare aferente, întărește aceste garanții. De asemenea, acesta poate furniza Republicii Portugheze indicații utile pentru a aduce condițiilor de desfășurare a jocurilor toate modificările necesare urmării obiectivelor de interes general.

286. Aceste elemente pot dovedi, așadar, în opinia noastră, că Republica Portugheză dispune de suficiente puteri pentru a orienta și a controla în mod efectiv organizarea și exploatarea de către Santa Casa a loteriilor și a pariurilor mutuale pe internet.

287. În ceea ce privește cea de a doua condiție, revine instanței naționale sarcina de a aprecia dacă aceste puteri sunt aplicate în conformitate cu obiectivele urmărite și nu sunt deturnate de la scopurile lor pentru a obține un maxim de profit.

288. În această privință, instanța națională ar putea lua în considerare elementele următoare. Pe de o parte, Republica Portugheză a limitat dreptul exclusiv al Santa Casa în ceea ce privește internetul la jocurile pe care aceasta le oferea deja în mod tradițional. Niciun joc on-line suplimentar nu a fost creat cu ocazia extinderii monopolului deținut de Santa Casa la loterii și la pariuri mutuale on-line. Pe de altă parte, Santa Casa nu propune loterii instantanee pe internet deoarece acest tip de loterii, din cauza valorii reduse a mizelor, precum și din cauza rezultatelor imediate și a frecvenței mari a câștigurilor puțin importante, poate genera riscuri importante de dependență de joc. În sfârșit, Santa Casa nu propune credit on-line pentru joc.

289. Liga și Bwin contestă capacitatea măsurilor în litigiu de a-și atinge obiectivele întrucât acestea din urmă nu ar fi susținute de o politică coerentă și sistematică.

290. În primul rând, acestea subliniază că Republica Portugheză ar fi dezvoltat în ultimii ani o politică de extindere în domeniul loteriilor și pariurilor mutuale, susținută de o publicitate foarte atractivă. Liga și Bwin arată că gama de jocuri sociale ale statului asupra cărora Santa Casa are monopol de exploatare și care era limitată inițial la Totobola și la Totoloto a fost extinsă în cursul anului 1993 la „Joker”, în cursul anului 1994 la „Lotaria instantănia”, în cursul anului 1998 la „Totogolo” și în cursul anului 2004 la „Euromilhões”. Potrivit acestora, „Euromilhões” și-a dublat beneficiile între anii 2003 și 2006.

291. Guvernul portughez afirmă că, dimpotrivă, are o politică responsabilă în materie de jocuri și că profiturile obținute de Santa Casa, în special datorită jocului EuroMillions, au scăzut semnificativ în cursul anului 2007.

292. Suntem de părere că argumentele prezentate de Liga și de Bwin nu demonstrează, în sine, că Republica Portugheză nu și-ar fi îndeplinit obligația de a pune în aplicare obiectivele care susțin restricțiile impuse de legislația sa în mod coerent și sistematic.

293. Trebuie amintit că obiectivele urmărite de legislația în cauză nu se opun unei politici de expansiune controlată. Extinderea monopolului deținut de Santa Casa la jocurile online decurge din constatarea că aceste jocuri au devenit o realitate. Aceasta răspunde voinței de a le canaliza într-un cadru legal pentru a preveni exploatarea lor în scopuri infracționale sau frauduloase și de a limita oferta, precum și de a rezerva veniturile generate de asemenea jocuri pentru finanțarea unor cauze sociale sau de interes general.

294. Astfel cum reiese dintr-o jurisprudență consacrată, aceste interese diferite trebuie examinate împreună. Voința de a canaliza oferta de jocuri într-un circuit controlat pentru a evita incitarea excesivă și pentru a preveni riscurile unei exploatare în scopuri

infracționale sau frauduloase poate fi urmărită de-a lungul unei asemenea politici de extindere.

295. Astfel, Curtea a admis că un stat membru, pentru a atrage jucătorii care practică jocuri interzise către activități autorizate, este îndreptățit să le propună o alternativă fiabilă, dar în același timp atractivă, ceea ce poate implica în sine oferirea unei game extinse de jocuri, publicitate de o anumită anvergură și recurgerea la noi tehnici de distribuție¹¹⁵.

296. În plus, condiția potrivit căreia restricția în litigiu trebuie aplicată prin intermediul unei politici coerente și sistematice trebuie apreciată în contextul cu care s-a confruntat statul membru.

297. Guvernul portughez a arătat că a trebuit să facă față unei dezvoltări preocupante a jocurilor ilegale și creșterii riscurilor de fraudă. În această privință, Santa Casa a precizat că a inițiat aproximativ 10 proceduri de contravenție în cursul celui de al treilea trimestru al anului 1995, 400 în cursul anului 2005 și 600 în cursul anului 2006.

115 — Hotărârea Placanica și alții, citată anterior (punctul 55).

298. Guvernul portughez putea aprecia, așadar, în mod legitim că dezvoltarea jocurilor ilicite făcea necesară crearea de noi jocuri sociale pentru a satisface dorința de a juca a consumatorilor portughezi și pentru a canaliza această dorință într-un cadru legal. Guvernul portughez a putut considera de asemenea în mod legitim că apariția acestor jocuri noi nu putea să conducă la un asemenea rezultat decât dacă era însoțită de o publicitate de o anumită anvergură, destinată să informeze publicul interesat de existența lor.

299. Va reveni instanței naționale sarcina de a aprecia dacă, având în vedere toate aceste circumstanțe, jocurile suplimentare create de guvernul portughez și nivelul publicității realizate pentru acestea au depășit în mod vădit ceea ce era necesar pentru urmărirea obiectivelor pe care se întemeiază monopolul deținut de Santa Casa. Instanța națională va putea lua în considerare în special studiul realizat la cererea guvernului portughez de Centrul de studii aplicate al Universității Catolice Portugheze, la care s-a referit în cursul ședinței.

300. În al doilea rând, Liga și Bwin precizează de asemenea că guvernul portughez a extins jocurile în cazinouri. Guvernul ar fi mărit astfel numărul licențelor de exploatare, ar fi dotat noul cazinou din Lisabona cu mai mult de 800 de jocuri mecanice și ar fi anunțat deschiderea acestuia printr-o campanie publicitară puternică. Încasările brute ale cazinourilor din Portugalia ar fi crescut cu 150 % între 1996 și 2006. În plus, ar fi în curs negocieri pentru a permite cazinourilor să își ofere jocurile pe internet.

301. Considerăm că aceste argumente nu demonstrează că acordarea monopolului de exploatare a loteriilor și a pariurilor mutuale pe internet în favoarea Santa Casa nu este de natură să atingă obiectivele pentru care acest drept exclusiv îi este conferit.

302. Caracterul coerent și sistematic al urmăririi acestor obiective nu ar fi pus în discuție decât dacă guvernul portughez ar autoriza exploatarea pe internet a unor jocuri asemănătoare loteriilor și pariurilor mutuale a căror exploatare este rezervată pentru Santa Casa. Problema s-ar putea pune, eventual, dacă Republica Portugheză ar autoriza societățile care beneficiază de o concesiune pentru exploatarea jocurilor de cazinou să propună pe internet loterii comparabile, ca modalitate de funcționare, cu cele propuse de Santa Casa.

303. În schimb, problema nu se pune, în opinia noastră, în ceea ce privește dezvoltarea jocurilor de cazinou în forma tradițională. Condițiile în care această formă de joc este practică sunt complet diferite de condițiile privind loteriile și pariurile mutuale pe internet. Este suficient să se constate că jocurile de cazinou implică deplasarea fizică a jucătorului în interiorul unui local unde se practică jocuri, în zilele și în orele de program ale acestuia. În plus, asemenea localuri sunt instalate în Portugalia în zone de joc bine definite.

304. Desigur, jocurile de cazinou pot implica și riscuri pentru consumatori și pentru ordinea publică. Totuși, în măsura în care se bazează pe un mod de funcționare complet diferit de cel al jocurilor on-line, alegerea Republicii Portugheze de a organiza exploatarea prin intermediul unui sistem de concesiuni în loc să rezerve exploatarea pentru Santa Casa ține de puterea sa de apreciere.

305. Întrucât stabilirea nivelului de protecție împotriva riscurilor legate de jocurile de noroc ține de puterea de apreciere a statelor membre, un stat este în drept să prevadă modalități de exploatare distincte pentru jocuri diferite. Loteria națională, pariurile privind curse hipice, jocurile de cazinou, jocurile mecanice pot constitui tot atâtea jocuri diferite în considerarea locului în care sunt accesibile, a modului de funcționare, a publicului cărui i se adresează, în funcție de cultura fiecărei țări.

306. În opinia noastră, un stat membru este, așadar, în drept să prevadă modalități de organizare diferite și mai mult sau mai puțin restrictive pentru fiecare dintre aceste tipuri de jocuri¹¹⁶. Această putere de apreciere este comparabilă cu cea pe care Curtea a recunoscut-o statelor membre în domeniul sănătății în Hotărârea Comisia/Franța, citată anterior.

307. În cauza menționată, Comisia contesta conformitatea cu dreptul comunitar a legii franceze care condiționa difuzarea televizată în Franța, prin intermediul unor canale de televiziune franceze, a unor manifestări sportive care au loc pe teritoriul altor state membre de suprimarea prealabilă a publicității pentru băuturi alcoolice. În susținerea acțiunii sale în neîndeplinirea obligațiilor, Comisia susținea că legislația menționată era incoerentă în special pentru motivul că nu se aplica publicității pentru tutun.

308. Curtea a respins acest argument ca neîntemeiat pentru motivul că este de competența statelor membre să decidă cu privire la nivelul la care înțeleg să asigure protecția sănătății publice și cu privire la modul în care trebuie atins acest nivel¹¹⁷.

— Proporționalitatea legislației în cauză

309. În această etapă, trebuie să se analizeze dacă obiectivele urmărite de reglementarea portugheză pot fi atinse printr-o măsură mai puțin restrictivă, precum atribuirea de concesiuni unor operatori diferiți, astfel cum susțin Liga și Bwin.

116 — Această întrebare este în centrul cauzelor conexe Markus Stoß și alții, citate anterior.

117 — Hotărârea Comisia/Franța, citată anterior (punctul 33).

310. Constatăm că, în acțiunea principală, Bwin sponsorizează competiții sportive cu privire la care această societate propune pariuri care permit colectarea unor sume considerabile¹¹⁸.

311. Împărtășim opinia guvernului portughez potrivit căreia, având în vedere această împrejurare, un stat membru poate aprecia în mod legitim că garanția corectitudinii jocului este mai bine asigurată prin acordarea unui drept exclusiv unei entități care își desfășoară activitatea sub controlul său și care, precum Santa Casa, nu urmărește un scop lucrativ.

312. Și alte elemente militează în același sens. După cum am văzut, o politică responsabilă în materie de jocuri de noroc presupune ca un stat membru să poată asigura un control efectiv al acestei activități. Necesitatea de a acționa și de a putea aplica măsuri rapid poate de asemenea să se dovedească mai importantă în cadrul jocurilor on-line, având în vedere dezvoltarea activității menționate și rapiditatea cu care operatori nedelicați pot crea asemenea jocuri.

118 — Potrivit indicațiilor cuprinse în observațiile scrise prezentate de Liga și de Bwin, grupul Bwin are aproximativ 1 000 de angajați pentru o cifră de afaceri de aproximativ un miliard de euro. Acesta își oferă serviciile mai multor milioane de consumatori în fiecare an, funcționează pe mai mult de 20 de piețe și a realizat un profit mondial brut (după plata câștigurilor către consumatori) de 382 de milioane de euro în cursul anului 2006.

313. Un operator unic care acționează sub controlul direct și efectiv al statului membru pare a fi în măsură să aplice măsuri noi de protecție, precum, dacă este cazul, suprimarea pură și simplă a unuia dintre jocurile sale on-line, într-un mod mai eficace și mai rapid decât operatorii privați ale căror obligații ar trebui stabilite în prealabil. O analiză comparabilă a fost adoptată de Curtea AELS cu privire la legislația norvegiană care conferă unei întreprinderi publice dreptul exclusiv de a exploata jocuri mecanice în scopul de a proteja consumatorii și ordinea publică¹¹⁹.

314. În plus, achiesăm la argumentul guvernului portughez potrivit căruia protecția consumatorilor împotriva riscurilor legate de jocurile propuse de operatori nedelicați este mai bine asigurată prin acordarea unui drept exclusiv în favoarea Santa Casa, deținătoare unică și istorică a monopolului de exploatare în ceea ce privește loteriile și pariurile mutuale, decât printr-un sistem de concesiuni deschis mai multor operatori. Sistemul portughez prezintă avantajul simplității deoarece consumatorii care au reședința în Portugalia

119 — Curtea AELS a apreciat că, „[i]n the Court's view, it is reasonable to assume that a monopoly operator in the field of gaming machines subject to effective control by the competent public authorities will tend to accommodate legitimate concerns of fighting gambling addiction better than a commercial operator or organisations whose humanitarian or socially beneficial activities partly rely on revenues from gaming machines. Furthermore, it is plausible to assume that in principle the State can more easily control and direct a wholly State owned operator than private operators. Through its ownership role, the State has additional ways of influencing the behaviour of the operator besides public law regulations and surveillance” (Hotărârea Curții AELS din 14 martie 2007, EFTA Surveillance Authority/Norway, E-1/06, EFTA Court Report, p. 7, punctul 51).

pot fi ușor avertizați că loteriile și pariurile mutuale propuse de un oarecare prestator de jocuri on-line, altul decât Santa Casa, sunt interzise și potențial riscante.

315. În continuare, în ceea ce privește interzicerea publicității pentru jocuri on-line organizate și exploatare cu încălcarea dreptului exclusiv al Santa Casa, aceasta este evident justificată în situația în care acordarea unui asemenea drept exclusiv este conformă cu dreptul comunitar.

316. În sfârșit, în ceea ce privește proporționalitatea amenzilor administrative prevăzute cu titlu de sancțiuni împotriva operatorilor economici care încalcă reglementarea portugheză, aceasta nu a făcut obiectul unor observații speciale ale părților din acțiunea principală și nu necesită observații nici din partea noastră.

— Aplicarea nediscriminatorie

317. Legislația în cauză nu este discriminatorie în sine, prin faptul că rezervă pentru Santa Casa dreptul exclusiv de a exploata loterii și pariuri mutuale pe internet.

318. Astfel, o asemenea legislație, prin faptul că interzice exploatarea jocurilor în cauză de către orice altă persoană în afară de organismul public autorizat, nu cuprinde nicio discriminare în funcție de naționalitate și afectează fără distincție operatorii care ar putea fi interesați de o asemenea activitate, indiferent dacă sunt stabiliți pe teritoriul național sau în alt stat membru¹²⁰.

319. Cu toate acestea, revine instanței de trimitere obligația de a verifica de asemenea dacă legislația menționată este aplicată în mod nediscriminatoriu.

320. Având în vedere toate aceste considerații, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto astfel:

— articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări a unui stat membru în temeiul căreia dreptul exclusiv de a organiza și de a exploata loterii și pariuri mutuale pe întregul teritoriu al acestui stat, conferit unei entități unice controlate de statul menționat și cu scop nelucrativ, este extins la toate mijloacele electronice de comunicare, în special internetul, dacă reglementarea menționată este justificată

¹²⁰ — Hotărârea Läärrä și alții, citată anterior (punctul 28).

- prin motive imperative de interes general, este de natură să asigure realizarea obiectivelor pe care le urmărește, nu depășește ceea ce este necesar pentru a le atinge și se aplică în mod nediscriminatoriu;
- revine instanței naționale obligația de verifica dacă aceste condiții sunt îndeplinite;
 - având în vedere riscurile generate de jocurile de noroc pe internet, un stat membru poate restricționa în mod legitim dreptul de a organiza și de a exploata asemenea jocuri în scopul de a proteja consumatorii și ordinea publică;
- o asemenea reglementare este adecvată pentru a atinge aceste obiective dacă permite statului membru să orienteze și să controleze în mod efectiv organizarea și exploatarea acestor jocuri și dacă, în modalitățile concrete de aplicare a reglementării menționate, statul membru nu și-a depășit în mod vădit marja de apreciere;
 - acordarea unui drept exclusiv unei entități unice controlate de statul membru și care nu urmărește un scop lucrativ poate constitui o măsură proporționată în vederea urmăririi unor asemenea obiective;
 - o asemenea reglementare nu este discriminatorie în sine.

V — Concluzie

321. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să dea următorul răspuns:

„1) Articolul 1 punctul 11 din Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 referitoare la procedura de furnizare de informații în

domeniul standardelor, reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale, astfel cum a fost modificată prin Directiva 98/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iulie 1998, trebuie interpretat în sensul că o reglementare a unui stat membru în temeiul căreia dreptul exclusiv de a organiza și de a exploata loterii și pariuri mutuale pe întregul teritoriu al acestui stat este extins la toate mijloacele electronice de comunicare, în special internetul, constituie o «reglementare tehnică» în sensul acestei dispoziții.

- 2) Dacă o asemenea reglementare nu a fost notificată în conformitate cu Directiva 98/34, astfel cum a fost modificată prin Directiva 98/48, aceasta nu este aplicabilă unor particulari precum Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Baw International Ltd. Revine instanței naționale obligația de a verifica dacă reglementarea menționată a fost sau nu a fost notificată.

- 3) O hotărâre preliminară obligă instanța de trimitere chiar și în măsura în care privește o normă de drept comunitar care nu a fost vizată de aceasta în întrebarea sa.

- 4) a) Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că nu se opune unei reglementări a unui stat în temeiul căreia dreptul exclusiv de a organiza și de a exploata loterii și pariuri mutuale pe întregul teritoriu al acestui stat, conferit unei entități unice controlate de statul menționat și cu scop nelucrativ, este extins la toate mijloacele electronice de comunicare, în special internetul, dacă reglementarea menționată este justificată prin motive imperative de interes general, este de natură să asigure realizarea obiectivelor pe care le urmărește, nu depășește ceea ce este necesar pentru a le atinge și se aplică în mod nediscriminatoriu.

- b) Revine instanței naționale obligația de a verifica dacă aceste condiții sunt îndeplinite.

- 5) Având în vedere riscurile generate de jocurile de noroc pe internet, un stat membru poate restricționa în mod legitim dreptul de a organiza și de a exploata asemenea jocuri în scopul de a proteja consumatorii și ordinea publică.
- 6) O asemenea reglementare este adecvată pentru a atinge aceste obiective dacă permite statului membru să orienteze și să controleze în mod efectiv organizarea și exploatarea acestor jocuri și dacă, în modalitățile concrete de aplicare a reglementării menționate, statul membru nu și-a depășit în mod vădit marja de apreciere.
- 7) Acordarea unui drept exclusiv unei entități unice controlate de statul membru și care nu urmărește un scop lucrativ poate constitui o măsură proporționată în vederea urmării unor asemenea obiective.
- 8) O asemenea reglementare nu este discriminatorie în sine.”