

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

PAOLO MENGOZZI

prezentate la 4 martie 2010¹**I — Introducere**

1. O industrie miliardară, care vizează o activitate periculoasă și sensibilă din punct de vedere cultural. Un serviciu care, datorită noilor mijloace de comunicare, depășește cu ușurință frontierele. Un sector nearmonizat cu privire la care nu există decât o jurisprudență de la caz la caz.
2. Toate aceste elemente sunt reunite în sectorul jocurilor: din acest motiv nu trebuie să surprindă caracterul foarte litigios al sectorului și conflictele pe care acesta va continua probabil să le genereze în viitor. Întrebările examinate în prezenta acțiune sunt o dovadă bună cu privire la acest aspect, precum numeroase alte întrebări care sunt adresate în prezent Curții².
3. Lipsa dreptului derivat este în speță un factor determinant, care obligă instanțele să se refere în mod direct la tratate. În pofida unei dezvoltări semnificative a jurisprudenței în materie în cursul ultimilor ani, nu există încă o bază jurisprudențială suficientă pentru a reglementa diferitele cauze care sunt prezentate în fiecare zi instanțelor naționale. Acestea din urmă le revine în ultimă instanță obligația de a examina, din perspectiva dreptului comunitar, reglementări ce restrâng accesul pe piață al jocurilor într-un stat membru. Prin răspunsul la întrebările preliminare, Curtea trebuie să le indice calea care trebuie urmată pentru realizarea acestei sarcini dificile.
4. În cauzele avute în vedere în speță, Verwaltungsgericht Gießen și Verwaltungsgericht Stuttgart (tribunale administrative, Germania) solicită Curții să se pronunțe, în primul rând, cu privire la compatibilitatea cu dreptul comunitar a monopolului asupra pariurilor sportive și a loteriilor care există în Germania, întrucât aceste instanțe consideră că politica națională de limitare a jocului suferă de o lipsă prezumată de coerență. În al doilea rând, Curtea trebuie să se pronunțe cu privire la posibilitatea de a aplica principiul recunoașterii reciproce în privința autorizațiilor naționale pentru organizarea de pariuri sportive.

1 — Limba originală: franceza.

2 — A se vedea cauzele aflate în prezent pe rolul Curții, Carmen Media Group (C-46/08), Engelmann (C-64/08), Zeturf (C-212/08) și Sjöberg și Gerdin (C-447/08 și C-448/08).

II — Cadrul juridic

B — Dreptul german

A — Reglementarea comunitară

5. La ora actuală, sectorul jocurilor de noroc nu este armonizat în dreptul Uniunii. Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne³ exclude în mod expres aceste servicii din domeniul său de aplicare: „[p]rezentă directivă nu se aplică pentru următoarele activități: [...] h) activitățile de jocuri de noroc care presupun pariuri cu o miză cu valoare pecuniară în jocuri de noroc, inclusiv loterie, jocuri de cazinou și tranzacții referitoare la pariuri” [articolul 2 alineatul (2)].

6. Această lipsă de drept derivat obligă la recurgerea la dreptul primar și în special, pentru prezenta cauză, la articolul 49 CE al cărui prim paragraf interzice „restricțiile privind libertatea de a presta servicii în cadrul Comunității [...] cu privire la resortisanții statelor membre stabiliți într-un alt stat al Comunității decât cel al beneficiarului serviciilor”.

7. În Germania, competențele în materie de jocuri sunt împărțite între statul federal și Lănder. Există în majoritatea Lănder un monopol regional pentru organizarea pariurilor sportive și a loteriilor, în timp ce exploatarea jocurilor mecanice și a cazinourilor este încredințată unor operatori privați pe deplin autorizați.

1. Dreptul federal

8. Articolul 284 din Codul penal german (Strafgesetzbuch, denumit în continuare „StGB”) prevede că:

„1) Oricine organizează sau desfășoară în mod public un joc de noroc fără autorizație administrativă sau furnizează instalațiile necesare în acest scop poate fi sancționat cu o pedeapsă cu închisoarea de maximum doi ani sau cu amendă.

3 — JO L 376, p. 36, Ediție specială, 17/vol. 1, p. 50, denumită în continuare „Directiva privind serviciile”.

[...]

3) Oricine acționează în cazurile prevăzute la alineatul 1

1. în mod profesional [...]

[...]

poate fi sancționat cu o pedeapsă cu închisoarea de la trei luni la cinci ani.

[...]"

9. Stabilirea condițiilor de acordare a autorizațiilor menționate la articolul 284 din StGB revine Lănder, cu excepția autorizațiilor pentru organizarea de pariuri referitoare la competiții hipice oficiale și pentru instalarea și exploatarea jocurilor mecanice, care sunt acordate de Lănder, dar în aplicarea condițiilor stabilite de Legea privind pariurile referitoare la curse și la loterii (Rennwett und Lotteriegesezt, denumită în continuare „RWLG”) și, respectiv, a Codului comercial și industrial (Gewerbeordnung).

10. În ceea ce privește autorizarea pariurilor referitoare la competițiile hipice, articolul 1 din RWLG prevede că:

„Asociația care dorește să exploateze o întreprindere de pariuri mutuale cu ocazia unor curse publice de cai sau a unor alte concursuri publice de performanțe hipice trebuie să fi obținut autorizația din partea autorităților competente potrivit dreptului din land.

[...]

3. Autorizația nu poate fi acordată decât asociațiilor care asigură alocarea veniturilor lor exclusiv dezvoltării creșterii hipice în land.”

11. Articolul 2 alineatul 1 din RWLG prevede că:

„Persoana care, cu titlu comercial, dorește să încheie pariuri referitoare la concursuri publice de performanțe hipice sau să servească drept intermediar pentru astfel de pariuri (Bookmakers) trebuie să fi obținut autorizația din partea autorităților competente potrivit dreptului din land.”

2. Dreptul din Länder

4. să garanteze că jocurile de noroc se derulează în mod regulat și că logica acestora este comprehensibilă și

a) LottStV

12. Prin Tratatul privind loteriile în Germania (Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland, denumit în continuare „LottStV”), intrat în vigoare la 1 iulie 2004, Länder au creat un cadru uniform pentru organizarea, exploatarea și amplasarea, cu titlu comercial, a jocurilor de noroc, cu excepția cazinourilor.

5. să garanteze că o parte importantă a încasărilor care provin din jocuri de noroc este utilizată pentru a promova obiective publice sau beneficiază de un statut fiscal privilegiat, în sensul Codului fiscal.”

14. În conformitate cu articolul 5 din LottStV:

13. Articolul 1 din LottStV stabilește obiectivele acestui text între Länder. Aceste obiective sunt:

„1. Länder au, în cadrul obiectivelor prevăzute la articolul 1, obligația de drept de a asigura o ofertă suficientă de jocuri de noroc.

„1. să canalizeze în mod ordonat și supravegheat propensiunea naturală către joc a populației și în special să evite ca aceasta să devieze către jocurile de noroc neautorizate,

2. În temeiul legii, Länder pot îndeplini chiar ele această sarcină sau pot încredința îndeplinirea acesteia către persoane juridice de drept public sau către societăți de drept privat în cadrul cărora persoane juridice de drept public dețin direct sau indirect o participație determinată.

2. să împiedice incitarea excesivă la joc,

3. Persoanele menționate la alineatul 2 nu sunt autorizate să acționeze ca organizatori sau executanți [...] decât în landul în care acestea își îndeplinesc sarcinile în conformitate cu alineatul 2. Acestea nu pot comercializa sau oferi spre comercializare jocuri de noroc decât în acest land. Acestea nu

3. să excludă o exploatare a propensiunii către joc în scopul obținerii unor câștiguri private sau comerciale,

pot organiza sau desfășura jocuri de noroc într-un alt land decât cu autorizația acestuia din urmă. Obținerea acordului nu este un drept dobândit.

b) Reglementarea din Land Hessen

4. Alte persoane în afara celor citate la alineatul 2 au doar dreptul de a organiza loterii și trageri potrivit dispozițiilor secțiunii a treia.”

17. Potrivit articolului 1 alineatul 1 din Legea privind pariurile sportive, loteriile cu tragere și loteriile complementare de stat în Hessa (Gesetz über staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen), numai landul este autorizat să organizeze pariuri sportive pe teritoriul său, cu excepția pariurilor referitoare la cursele hipice (alineatul 1). Totuși, acesta poate încredința gestiunea acestor pariuri și a loteriilor unei persoane juridice de drept privat (alineatul 4). Negocierea cu titlu comercial a pariurilor sportive nu se poate efectua decât în cadrul punctelor de colectare autorizate (alineatul 5).

15. Articolul 6 din LottStV, inclus în secțiunea a treia, condiționează organizarea publică de loterii care nu intră sub incidența articolului 5 alineatul 2 de obținerea unei autorizații prealabile și enumeră o serie de condiții care trebuie îndeplinite pentru acordarea acestei autorizații. Articolul 7 alineatul 1 din LottStV exclude posibilitatea acordării acestor autorizații atunci când, ținând seama de volumul general al ofertei existente de jocuri de noroc, este posibil ca respectiva organizare de loterii să încurajeze în mod deosebit această pasiune pentru joc.

c) Reglementarea din Land Baden-Württemberg

16. În cadrul definit de LottStV, fiecare land a edictat propria reglementare cu privire la jocurile de noroc rezervându-și organizarea loteriilor și a pariurilor sportive sau încredințând-o unor societăți de drept privat pe care le controlează.

18. Potrivit articolului 2 din Legea privind loteriile, pariurile și tragerile de stat din Land Baden-Württemberg (Gesetz über staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen), landul organizează Loto, Loto sportiv și loteria (alineatul 1), și poate încredința punerea în aplicare a jocurilor de noroc organizate de land unei persoane juridice de drept privat în cadrul căreia acesta deține în mod direct sau indirect o participație determinantă (alineatul 4).

3. Hotărârea Bundesverfassungsgericht din 28 martie 2006

19. La 28 martie 2006, Bundesverfassungsgericht (Curtea Constituțională Federală Germană) a pronunțat o hotărâre⁴ care declara incompatibil cu dreptul fundamental al libertății de a desfășura o activitate economică – consacrat de articolul 12 din Legea fundamentală – monopolul asupra pariurilor sportive care exista în Land Bayern, în măsura în care structura juridică a acestuia, modalitățile sale de comercializare și prezența sa nu ar avea drept finalitate să contribuie în mod consecvent și activ la obiectivul de reducere a pasiunii pentru joc și de luptă împotriva dependenței.

20. Hotărârea, care privea Land Bayern, poate fi totuși extinsă la monopolurile asupra pariurilor sportive care existau în alte Länder și prezintă aceleași caracteristici.

21. Bundesverfassungsgericht a acordat legiuitorilor competenți o perioadă tranzitorie până la 31 decembrie 2007 pentru restructurarea monopolului în cauză în scopul introducerii unui minim de coerență cu obiectivul de luptă împotriva dependenței⁵.

4 – BVerfG, I BvR 1054/01.

5 – BVerfG, I BvR 1054/01, punctele 148 și urm., în care Bundesverfassungsgericht precizează condițiile necesare pentru a adapta – din punct de vedere legal și administrativ – monopolul asupra pariurilor la Legea fundamentală.

22. Cu acest scop Länder au adoptat un nou tratat, Tratatul Länder privind jocurile de noroc în Germania (Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland) care a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2008⁶.

III — Acțiunile principale și întrebările preliminare

23. Reclamantii din cele șase acțiuni principale⁷ dispun de spații comerciale, situate în Länder Hessen și Baden-Württemberg, în care desfășoară o activitate de intermediere de pariuri sportive⁸ pe seama organizatorilor de jocuri de noroc cu sediul în alte state membre. Acești organizatori sunt două întreprinderi austriece – Happybet Sportwetten GmbH⁹ și web.coin Handelsges. mbH¹⁰ –, o întreprindere cu sediul în Malta – Fa. Tipico Co. Ltd¹¹ – și două societăți britanice, una

6 – Cauza Carmen Media Group, citată anterior, privește compatibilitatea cu dreptul comunitar a acestui nou cadru juridic, care nu era în vigoare la momentul faptelor care sunt vizate în prezenta cauză.

7 – Markus Stoß, Kulpa Automatenservice Asperg GmbH, SOBO Sport & Entertainment GmbH, Andreas Kunert, Avalon Service-Online-Dienste GmbH și Olaf Amadeus Wilhelm Happel.

8 – Cu toate acestea, în cauza C-358/07, reclamanta, Kulpa Automatenservice Asperg GmbH este proprietara localului pe care l-a închiriat întreprinderii Allegro GmbH care funcționează în domeniul comerțului cu jocuri.

9 – Cauzele C-316/07 și C-409/07.

10 – Cauza C-359/07.

11 – Cauza C-360/07.

înregistrată în Gibraltar – Fa. Digibet Ltd¹² – și cealaltă în Londra – Happy Bet Ltd¹³. Toate aceste societăți au primit autorizația din partea autorităților locale competente de la locul sediului lor social pentru a desfășura o activitate în sectorul pariurilor sportive.

24. În 2005, în 2006 și în 2007, autoritățile competente ale Länder Hessen și Baden-Württemberg (Landrat Wetterau și, respectiv, Regierungspräsidium Karlsruhe) au emis o serie de decizii prin care au interzis reclamanților organizarea de pariuri sportive în Länder citate.

25. Aceste decizii administrative au fost atacate în fața Verwaltungsgericht Gießen și a Verwaltungsgericht Stuttgart în temeiul a două motive, pe de o parte, că monopolurile asupra pariurilor sportive care există în Länder în cauză aduc atingere libertății de stabilire (articolul 43 CE) și libertății de a presta servicii (articolul 49 CE) și, pe de altă parte, că întreprinderile pe seama cărora acționează reclamanții beneficiau de licențe emise de alte state membre pentru organizarea de jocuri de noroc, ceea ce ar fi trebuit să fie suficient pentru a exercita aceeași activitate în Germania.

26. În ordonanțele de trimitere, Verwaltungsgericht Gießen și Verwaltungsgericht Stuttgart manifestă îndoieli serioase cu privire la compatibilitatea reglementării germane privind jocul cu dreptul comunitar și adresează Curții următoarele întrebări preliminare¹⁴ în temeiul articolului 234 CE:

- „1) Articolele 43 CE și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun existenței unui monopol de stat în privința anumitor jocuri de noroc precum pariurile sportive, atunci când nu există în statul membru în cauză o politică coerentă și sistematică de limitare a jocurilor de noroc, în special pentru că organizatorii care dispun de concesiuni naționale încurajează participarea la alte jocuri de noroc – precum loteriile naționale și jocurile de cazino – și pentru că, în plus, alte jocuri care prezintă un risc potențial de dependență echivalent sau superior – precum pariurile în legătură cu anumite evenimente sportive (curse hipice) și jocurile mecanice – pot fi oferite de către prestatori de servicii privați?
- 2) Articolele 43 CE și 49 CE trebuie interpretate în sensul că autorizațiile eliberate pentru organizarea de pariuri sportive

12 — Cauza C-358/07.

13 — Cauza C-410/07.

14 — Pentru simplificare, am unificat redactarea celor două întrebări adresate de instanțele de trimitere.

care nu sunt limitate la teritoriul național corespunzător și care sunt acordate de către organisme publice competente ale statelor membre îl îndreptățesc pe titularul autorizației, precum și pe terții mandatați de acesta să propună și să execute și pe teritoriul altor state membre, fără autorizații naționale suplimentare, ofertele în cauză în vederea încheierii unor contracte?”

29. În cadrul ședinței, care s-a desfășurat la 8 decembrie 2009, s-au prezentat pentru a-și formula oral observațiile reprezentanții reclamanților din acțiunile principale, ai Wetteraukreis, ai Land Baden-Württemberg și ai guvernelor german, belgian, elen, italian, portughez și norvegian, precum și ai Comisiei.

V — Cu privire la prima întrebare preliminară

IV — Procedura în fața Curții

27. Întrebările preliminare au fost înregistrate la grefa Curții la 9 iulie 2007 (C-316/07), la 2 august 2007 (C-358/07, C-359/07 și C-360/07) și la 3 septembrie 2007 (C-409/07 și C-410/07).

28. Markus Stoß, Kulpa Automaten-service Asperg GmbH, SOBO Sport & Entertainment GmbH, Wetteraukreis și guvernele german, belgian, danez, spaniol, francez, italian, lituanian, olandez, austriac, portughez, sloven, finlandez și norvegian, precum și Comisia Comunităților Europene au prezentat observații scrise.

A — Principiile fundamentale ale jurisprudenței în materie de joc

30. Relația dintre libertățile comunitare și diferitele politici referitoare la joc ale statelor membre a fost tratată de Curte într-o bogată jurisprudență care, de la Hotărârea Schindler¹⁵, s-a focalizat pe posibilitatea de a justifica măsuri ce restrâng libertatea de a presta servicii (articolul 49 CE) sau libertatea de stabilire (articolul 43 CE) în cadrul Uniunii.

¹⁵ — Hotărârea Curții din 24 martie 1994 (C-275/92, Rec., p. I-1039).

31. În această privință, jurisprudența menționată acordă atenție naturii specifice a jocurilor de noroc, un sector în care nu este posibil să se facă abstracție de „considerațiile de ordin moral, religios sau cultural” și care implică „riscuri ridicate de delict și de fraudă” și favorizează o „incitare la cheltuială care poate avea consecințe individuale și sociale prejudiciabile”¹⁶. În considerarea acestui element și în lipsa armonizării comunitare în materie, Curtea recunoaște statelor membre o putere de apreciere suficientă pentru a stabili, în funcție de propriile scări de valori ale acestora, condițiile necesare protejării jucătorilor, precum și, mai general, condițiile necesare protecției de ordin social¹⁷.

32. Astfel, jurisprudența, chiar recunoscând că reglementarea națională care interzice anumite jocuri de noroc¹⁸ sau restrânge exploatarea acestora la un număr limitat de

concesionari, publici sau privați¹⁹ împiedică libertatea de a presta servicii fie că este, fie că nu este discriminatorie, autorizează astfel de restricții atunci când acestea urmăresc un obiectiv de interes general²⁰, precum reducerea ocaziilor de joc sau lupta împotriva fraudei și criminalității²¹.

33. Statele membre sunt, așadar, libere să „stabilească obiectivele politicii lor în materie de jocuri de noroc” și să „definească în mod exact nivelul de protecție urmărit”²². Cu toate acestea, nu este suficient să se invoce în mod formal aceste obiective: începând cu Hotărârea Zenatti citată anterior, Curtea indică necesitatea unei verificări a coerenței legislației în cauză în raport cu obiectivele invocate, precum și a proporționalității acestora. Și, începând cu Hotărârea Gambelli și alții, de asemenea citată anterior, Curtea impune, mai în detaliu, ca restricțiile privind libertatea de a presta servicii sau privind libertatea de stabilire: 1) să fie aplicate în mod nediscriminatoriu, 2) să fie justificate prin motive imperative de interes general, 3) să fie de natură să asigure realizarea acestui obiectiv și 4) să nu

16 — Hotărârea Schindler citată anterior, punctele 59 și 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), Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Gambelli și alții (C-243/01, Rec., p. I-13031, punctul 63), Hotărârea din 6 martie 2007, Placanica și alții (C-338/04, C-359/04 și C-360/04, Rep., p. I-1891, punctul 47), și Hotărârea din 8 septembrie 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International (C-42/07, Rep., p. I-7633, punctul 57).

17 — Hotărârile citate anterior Schindler, punctele 32 și 61, Zenatti, punctul 15, Gambelli și alții, punctul 63, Läärä și alții, punctul 14, Placanica și alții, punctul 47, și Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, punctul 57.

18 — De exemplu loteriile, precum în Hotărârea Schindler, citată anterior.

19 — Sau chiar la un singur organism public, precum în Hotărârea Läärä și alții, citată anterior, în Hotărârea din 11 septembrie 2003, Anomar și alții (C-6/01, Rec., p. I-8621), și în Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, sau chiar în prezenta cauză.

20 — Hotărârea din 17 decembrie 1981, Webb (279/80, Rec., p. 3305, punctul 17), precum și Hotărârile din 25 iulie 1991, Säger (C-76/90, Rec., p. I-4221, punctul 15) și Collectieve Antennevoorziening Gouda (C-288/89, Rec., p. I-4007, punctul 13).

21 — Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, punctul 52.

22 — *Ibidem*, punctul 48.

depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv²³.

34. În ceea ce privește cea de a treia condiție, trebuie amintit că „o legislație națională nu este de natură să asigure realizarea obiectivului invocat decât dacă răspunde într-adevăr preocupării de a-l atinge într-un mod coerent și sistematic”²⁴. În consecință, un monopol național în sectorul jocurilor de noroc precum cel expus în prezenta cauză va fi conform articolelor 43 CE și 49 CE cât timp nu este discriminatoriu și cât timp este proporțional și adecvat (coerent, potrivit terminologiei utilizate de jurisprudența în materie de joc) în raport cu obiectivul de interes general urmărit care a fost invocat cu titlu de justificare.

B — Reformularea primei întrebări preliminare

35. În cadrul primei întrebări preliminare, Verwaltungsgericht Gießen și

23 — Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, punctul 65, Hotărârea din 13 noiembrie 2003 Lindman, (C-42/02, Rec., p. I-13519, punctul 29), Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, punctul 49, și Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, punctul 60. În general, cu privire la testul clasic de compatibilitate cu tratatul, a se vedea Hotărârea din 31 martie 1993, Kraus (C-19/92, Rec., p. I-1663, punctul 32), și Hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard (C-55/94, Rec., p. I-4165, punctul 37).

24 — Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, punctul 61.

Verwaltungsgericht Stuttgart adresează problema eventualei incompatibilități a monopolului asupra pariurilor sportive și loteriilor în Germania cu articolele 43 CE și 49 CE, dată fiind lipsa prezumată de coerență de care aceste instanțe consideră că este afectată politica națională de limitare a jocurilor.

36. Cu toate acestea, în opinia noastră, respectiva formulare este inadecvată sub două aspecte.

37. În primul rând, modul de redactare a întrebării nu este corect în măsura în care aceasta pornește de la un diagnostic prealabil al caracterului inadaptat al reglementării în cauză, care desemnează ca simptome incitarea publică la participarea la jocurile aflate sub monopol și deschiderea către întreprinderile private a altor jocuri care prezintă un risc de dependență ce poate fi chiar echivalent sau superior. Or, în conformitate cu jurisprudența citată anterior, invocarea acestei incoerențe ar fi suficientă, în sine, pentru a invalida o eventuală justificare a restricțiilor privind libertatea de a presta servicii.

38. Prin urmare, dat fiind că tribunalele din Gießen și din Stuttgart doresc să știe dacă acea configurare a monopolului loteriilor și pariurilor sportive respectă tratatul, nu este necesar să se prezume lipsa de coerență a reglementării germane privind jocurile, dar trebuie să se ridice întrebarea dacă împrejurările indicate (deschiderea parțială a altor jocuri și publicitatea vastă) conduc la o incoerență de

acest gen și, prin urmare, generează o incompatibilitate cu dreptul Uniunii.

39. În al doilea rând, considerăm că această examinare a legislației germane trebuie să fie efectuată exclusiv în lumina dispozițiilor tratatului referitoare la libertatea de a presta servicii (articolul 49 CE). Libertatea de stabilire (articolul 43 CE) care este de asemenea invocată de instanțele administrative germane nu este pertinentă în cauză.

40. Toți reclamantii din acțiunile principale sunt persoane fizice sau juridice germane care intenționează să desfășoare o activitate de intermediere de pariuri sportive pe seama unor societăți cu sediul în alte state membre, care nu par să fi avut intenția de a se stabili în Germania. În consecință, nu este implicată libertatea de stabilire, ci numai libertatea de a presta servicii este în discuție în speță.

41. Având în vedere cele ce precedă, prima întrebare preliminară ar trebui să fie adresată în termenii următori sau cu o formulare comparabilă:

„Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că se opune existenței unui monopol de

stat în privința anumitor jocuri de noroc precum pariurile sportive, atunci când organizatorii care dispun de concesiuni naționale încurajează participarea la aceste jocuri²⁵ și că, în plus, prestatorii de servicii private pot oferi jocuri care pot să prezinte un risc de dependență echivalent sau superior (de exemplu, pariurile în legătură cu anumite evenimente sportive precum cursele hipice și jocurile mecanice)? Trebuie să se considere că aceste împrejurări împiedică o politică în privința jocului care să fie coerentă și sistematică în sensul jurisprudenței?”

42. Prin intermediul acestei prime întrebări, instanțele de trimitere solicită Curții să precizeze forma și criteriile în funcție de care trebuie să se evalueze reglementarea națională referitoare la jocuri pentru ca aceasta din urmă să poată fi calificată „coerentă”, această calificare fiind necesară pentru ca reglementarea să fie viabilă în scopul tratatului. Instanțele de trimitere se întrebă în special cu privire la problema dacă această evaluare trebuie realizată în mod global, referitor la politica de joc în general, sau pentru fiecare joc în mod individual, astfel încât deciziile normative sau actele adoptate pentru un joc să nu afecteze aprecierea referitoare la reglementarea care vizează un alt joc.

25 — Cele două instanțe administrative utilizează în cadrul acestei întrebări expresia «alte jocuri» pentru a prezenta în continuare ca exemplu pariurile sportive și loteriile (în cazul *Verwaltungsgericht Stuttgart*) și loteriile naționale și cazinourile (pentru *Verwaltungsgericht Gießen*). Considerăm că această referire la cazinouri, precum și utilizarea adjectivului «alte» sunt eronate, deoarece argumentația instanțelor de trimitere este centrată pe existența unei publicități vaste a jocurilor care fac obiectul monopolului din partea organizatorilor care dispun de concesiuni naționale, iar nu pe eventuala incitare de participare la jocuri deschise unor operatori privați (precum cazinourile).

43. Având în vedere cantitatea și diversitatea argumentelor prezentate de toți intervenienții și de autorii întrebării principale, considerăm totuși că nu este posibil să se dea un răspuns util la această întrebare decât după examinarea a trei aspecte ale reglementării germane avute în vedere în cauză. Este vorba: despre caracterul discriminatoriu sau nediscriminatoriu al acesteia (C); despre finalitatea de interes general pe care aceasta o urmărește (D) și despre coerența sau adaptarea acesteia la obiectivul menționat (E).

care aceștia au sediul²⁷. Se poate considera că monopolurile germane asupra pariurilor prezintă un astfel de caracter, dat fiind că sunt, fără diferențiere, prejudiciabile pentru toate societățile private de jocuri, independent de naționalitatea acestora și de faptul că au sau nu au sediul pe teritoriul german.

D — Obiectivul de interes general

C — Caracterul nediscriminatoriu

44. Potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 49 CE interzice orice discriminare exercitată împotriva prestatorului, în temeiul naționalității acestuia sau al împrejurării că este stabilit într-un alt stat membru decât cel în care trebuie executată prestația²⁶.

46. Etapa următoare în examinarea unei politici restrictive a jocurilor de noroc constă în definirea obiectivului său de interes general, deoarece numai din perspectiva unui obiectiv clar Curtea poate stabili dacă reglementarea în cauză este coerentă cu acesta.

45. În sectorul specific al jocurilor de noroc, Curtea a declarat că o legislație națională, care interzice oricărei persoane, alta decât organismul public autorizat, exploatarea unui anumit joc, nu presupune o discriminare din moment ce aceasta privește fără deosebire toți operatorii interesați de o astfel de activitate, independent de calitatea lor de resortisant al statului membru în cauză și de locul în

47. Pare să reiasă din articolul 1 din LottStV că, în cazul reglementării germane, acest obiectiv este multiplu și că include prevenirea fraudei și a incitării excesive la joc, care, astfel cum a afirmat deja Curtea, constituie un motiv imperativ de interes general ce poate, cu anumite condiții, să legalizeze limitări privind activitățile de joc²⁸.

26 — Hotărârea *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, citată anterior, punctul 10.

27 — Hotărârea *Läärä* și alții, citată anterior, punctul 28.

28 — Hotărârea *Placanica* și alții, citată anterior, punctul 52.

48. Articolul citat anterior din LottStV face referire de asemenea la faptul de „a garanta ca o parte importantă din încasărilor provenind din jocurile de noroc să fie utilizată pentru a promova obiective publice sau care beneficiază de un statut fiscal privilegiat, în sensul Codului fiscal” (articolul 1 alineatul 5 din LottStV). În conformitate cu jurisprudența, nimic nu se opune urmării unui astfel de scop, dacă obiectivul de a finanța activități sociale, filantropice sau de interes general constituie numai „o consecință benefică accesorie, iar nu justificarea reală a politicii restrictive puse în aplicare”²⁹.

49. Revine instanței naționale sarcina de a stabili dacă acesta este cazul în Germania, sau dacă de fapt, astfel cum au susținut anumiți reclamânți din acțiunile principale, obiectivul de a genera încasări constituie singura finalitate a monopolului avut în vedere în speță. Totuși, această verificare este strâns legată de „testul de coerență” al politicii privind jocul.

E — Testul caracterului adecvat și proporțional al legislației

50. Odată precizate cele două aspecte precedente, trebuie să se efectueze testul denumit

„hypocrisy test” în privința măsurilor în litigiu³⁰, care constituie esența primei întrebări preliminare. Mai exact, este vorba despre testul clasic cu privire la caracterul adecvat și proporțional al reglementării în cauză, pe care jurisprudența în materie de jocuri îl efectuează în mod comun.

51. Verwaltungsgericht Gießen și Verwaltungsgericht Stuttgart invocă în ordonanțele lor de trimitere un ansamblu de împrejurări și de caracteristici ale reglementării germane care sunt susceptibile să pună în discuție coerența și proporționalitatea acesteia și, în consecință, compatibilitatea sa în raport cu tratatul.

52. Doi dintre acești factori prezintă totuși o importanță deosebită, în măsura în care sunt singurii care figurează în dispozitivul întrebării preliminare: în primul rând, dezvoltarea unei activități promoționale intense pentru a incita la participarea la jocurile care fac obiectul monopolului și, în al doilea rând, deschiderea către operatorii privați a unor jocuri care prezintă un risc de dependență superior.

29 — Hotărârile citate anterior Schindler, punctul 60, Zenatti, punctul 36, și Gambelli și alții, punctul 62.

30 — Spapens, T., Littler, A., și Fijnaut, C., *Crime, Addiction and the Regulation of Gambling*, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 86, și Straetmans, G., *Common Market Law Review*, nr. 41 (2004), fascicula 5, p. 1424.

1. Publicitatea jocurilor supuse monopolului

scopul de a crește veniturile fiscale” și, prin urmare, legislația sa nu își poate găsi nicio justificare în „obiectivele de limitare a propensiunii către joc a consumatorilor sau de limitare a ofertei de jocuri”³³.

53. Reclamantii din acțiunile principale și instanțele de trimitere consideră, în primul rând, că politica privind jocul în Germania este afectată de incoerență deoarece statul realizează o „activitate promoțională importantă” a serviciilor sale (pariuri sportive și loterii)³¹.

54. Curtea a analizat deja această problemă delicată în Hotărârea Gambelli și alții, avertizând autoritățile că riscă să se contradică atunci când urmăresc să evite un prejudiciu care decurge dintr-o acțiune la care au incitat: „în măsura în care autoritățile unui stat membru incită și încurajează consumatorii să participe la loterii, la jocurile de noroc sau la pariuri pentru ca trezoreria să obțină în urma acestora beneficii pe plan financiar, autoritățile acestui stat [...] nu pot invoca [...] necesitatea de a reduce ocaziile de joc pentru a justifica” măsuri care limitează libertatea de a presta servicii³².

55. Acest argument a fost repetat și precizat în Hotărârea Placanica și alții, atunci când Curtea a menționat faptul că, potrivit jurisprudenței Corte suprema di cassazione, „legiuitorul italian urmărește o politică expansivă în sectorul jocurilor de noroc în

56. Cu toate acestea, Curtea a introdus o precizare importantă: după ce a amintit că atât Corte suprema di cassazione, cât și guvernul italian identifică „drept scop real al reglementării italiene în cauză [...] [faptul de] a preveni exploatarea activităților de jocuri de noroc în scopuri ilicite sau frauduloase prin canalizarea acestora către circuite controlabile”, Curtea a afirmat că „[î]n această optică, o politică de expansiune controlată în sectorul jocurilor de noroc poate fi cu siguranță coerentă cu obiectivul de a atrage jucători care exercită activități de jocuri și de pariuri clandestine interzise ca atare către activități autorizate și reglementate”³⁴. Cu toate acestea, pentru a atinge obiectivul menționat, „operatorii autorizați trebuie să constituie o alternativă fiabilă, dar în același timp atrăgătoare, la o activitate interzisă, ceea ce poate în sine să implice oferirea unei game de jocuri extinse, o publicitate de o anumită anvergură și recurgerea la noi tehnici de distribuție”³⁵.

31 — Verwaltungsgericht Stuttgart, de exemplu, face referire la difuzarea intensă de „jackpot” creat pentru anumite trageri, care, în opinia sa „trezește pentru public impresia — puțin realistă — că poate câștiga jackpotul” (ordonanța de trimitere a întrebării preliminare în cauza C-358/07, p. 9).

32 — Hotărârea citată anterior, punctul 69.

33 — Hotărâre citată anterior, punctul 54.

34 — În același sens a se vedea Hotărârea Läärrä și alții, citată anterior, punctul 37.

35 — Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, punctul 55.

57. Astfel, Curtea a susținut activitatea publicitară efectuată de titularii drepturilor exclusive în sectorul jocurilor în Italia, în măsura în care restricția adusă articolului 49 CE era destinată să lupte împotriva criminalității.

58. În consecință, Hotărârea Placanica și alții a manifestat fără ocolișuri coerența unei legislații care vizează prevenirea conduitelor frauduloase și delictuale în acest domeniu, permițând în același timp operatorului care beneficiază de monopol să utilizeze instrumente de publicitate.

59. Dar care este situația atunci când scopul reglementării naționale este de a combate dependența de joc și de a limita ocaziile de joc? Dintr-o primă lectură a punctului 69 din Hotărârea Gambelli și alții și a punctului 54 din Hotărârea Placanica și alții se poate deduce că jurisprudența exclude în totalitate caracterul adaptat al unei norme care vizează limitarea accesului la jocurile de noroc atunci când operatorul care beneficiază de monopol face publicitate serviciilor sale. Cu toate acestea, o examinare mai aprofundată a deciziilor citate anterior pune în evidență măsurile de prudență sau condițiile impuse de Curte în privința acestei teze inițiale. Astfel, Curtea a inclus de asemenea ca factor determinant al incoerenței menționate anterior faptul ca activitatea promoțională a jocurilor de noroc să

fie realizată „pentru ca trezoreria să obțină în urma acesteia beneficii pe plan financiar”³⁶.

60. Curtea Asociației Europene a Liberului Schimb are aceeași practică. În Hotărârea Ladbrokes/Norvegia, aceasta a utilizat argumentul canalizării cererii de jocuri în cadrul luptei împotriva dependenței. Bazându-se pe Hotărârea Placanica și alții, aceasta consideră că este adecvat să se servească de măsuri publicitare pentru „a înlătura jucătorii de la jocuri cu potențial foarte mare de a crea dependență oferite prin internet sau prin intermediul altor canale care pot fi suprimate cu dificultate”³⁷.

61. Simpla exercitare a unei activități publicitare nu este suficientă pentru a împiedica realizarea obiectivului de limitare a oportunităților de joc, cât timp această publicitate este realizată în mod măsurat și este în mod real destinată să concentreze jocul în jurul ofertei reglementate și controlate, iar nu să crească veniturile fiscale pe care statul membru le percepe prin acest sistem. În opinia noastră, nu ar fi foarte realist să se susțină existența unor monopoli sau a unor organizatori care dispun de o concesiune națională fără ca aceștia să aibă posibilitatea de a-și promova serviciile. Din acest motiv propunem

36 — Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, punctul 69: „Or, în măsura în care autoritățile unui stat membru încită și încurajează consumatorii să participe la jocuri de noroc sau la pariuri pentru ca tezaurul public să obțină în urma acestora beneficii pe plan financiar, autoritățile acestui stat nu pot invoca ordinea publică socială care ține de necesitatea de a reduce ocaziile de joc pentru a justifica măsuri precum cele din acțiunea principală”. În același sens, Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, punctul 54, arată că „legiuitorul italian urmărește o politică expansivă în sectorul jocurilor de noroc cu scopul de a crește veniturile fiscale”.

37 — Hotărârea din 30 mai 2007, E-3/06, punctul 54. Traducere liberă.

Curtții să extindă teza pe care a susținut-o deja în cauza Placanica și alții cu obiectivul de a limita ocaziile de joc, dar numai în cadrul restrâns care tocmai a fost definit.

prezintă jocul ca pe o formă de divertisment acceptabilă din punct de vedere social sau chiar pozitivă⁴¹.

62. Controlul acestor condiții revine instanței naționale. Cu toate acestea, în cauză, hotărârea Bundesverfassungsgericht din 28 martie 2006 oferă deja o examinare a legislației și a practicilor sectorului jocului în Germania³⁸.

64. În urma lecturii hotărârii comentate, pare îndubitabil că monopolul în cauză nu îndeplinea, la momentul faptelor evocate în procedurile principale, condițiile necesare pentru a fi calificat drept coerent și sistematic. Potrivit instanței supreme germane, publicitatea care se făcea nu era suficient de moderată și nu era destinată să limiteze ocaziile de joc și să lupte împotriva dependenței de joc, ci să obțină venituri fiscale pentru tezaurul public.

63. Astfel, decizia citată anterior declara că „pariurile organizate de Land Bayern nu sunt deloc destinate să combată dependența de joc și de comportamente de dependență de joc”; dimpotrivă „organizarea sistemului de pariuri sportive ODDSET are cu siguranță, printre altele, un obiectiv fiscal”³⁹. Tribunalul din Karlsruhe constata în special această situație în ceea ce privește comercializarea ODDSET, a cărui situație actuală, în opinia sa, „este asemănătoare comercializării eficiente din punct de vedere economic a unei activități recreative care este complet inofensivă”⁴⁰. În acest sens, instanța menționată citează existența unei campanii publicitare pe scară largă care

65. Cu siguranță, din 2006, o serie de schimbări au survenit atât în termeni de legislație, cât și în termeni de organizare. Prin intermediul acestor modificări, Länder intenționează să îndeplinească cerințele Bundesverfassungsgericht. Noul acord al Länder cu privire la jocurile de noroc în Germania, în vigoare de la 1 ianuarie 2008, precum și o serie de măsuri, dintre care o parte afectează în mod direct activitatea promoțională⁴², răspund acestui obiectiv. Cu toate acestea, va reveni instanțelor naționale obligația de a afirma dacă această nouă situație trebuie luată în considerare pentru a răspunde la întrebările adresate de Markus Stoß și de ceilalți reclamânți și, în caz afirmativ, dacă

38 — Decizia s-a referit la reglementarea din Land Bayern, dar este necesar să fie extinsă la alte Länder care prezintă monopoluri asemănătoare asupra pariurilor sportive.

39 — BVerfG, I BvR 1054/01, punctele 132 și 133.

40 — *Ibidem*, punctul 134, traducere liberă.

41 — *Ibidem*, punctul 136.

42 — Potrivit guvernului german, publicitatea pariurilor sportive ODDSET a fost printre altele redusă atât din punct de vedere cantitativ, cât și calitativ în urma hotărârii. Începând de la această dată, aceasta s-ar fi limitat la conținuturi pur informative și ar fi dispărut de pe stadioane, de exemplu.

„metamorfoza” care se consideră că a avut loc în sector este suficientă pentru a aprecia dacă sunt îndeplinite condițiile citate anterior.

invocă în acest sens Hotărârea Gambelli și alții, din termenii căreia deduc faptul că, pentru a ajunge să se pronunțe cu privire la legalitatea unei anumite măsuri restrictive, Curtea a efectuat o examinare generală a politicii italiene privind jocurile.

2. Deschiderea de alte jocuri către operatorii privați

66. În al doilea rând, Verwaltungsgericht Gießen și Verwaltungsgericht Stuttgart invocă incoerența pe care o presupune, pe de o parte, instituirea unui monopol asupra exploatării loteriilor și a pariurilor sportive pentru motivul luptei împotriva dependenței de joc și împotriva criminalității și, pe de altă parte, autorizarea oferirii în paralel de către operatori privați a altor jocuri care prezintă un risc de dependență prezumtiv echivalent sau superior, precum pariurile hipice și jocurile mecanice.

67. Sub acest argument se regăsește problema dacă examinarea compatibilității cu dreptul Uniunii a sistemelor juridice de joc ale statelor membre trebuie efectuată în mod general sau din punct de vedere sectorial, pentru fiecare joc în parte.

68. Reclamanții din acțiunile principale consideră că legislația privind jocurile de noroc a unui stat membru trebuie să păstreze o coerență de ansamblu, iar nu numai individual în raport cu fiecare restricție. Reclamanții

69. Această primă impresie în privința Hotărârii Gambelli și alții este eronată. Aluzia care se face, la punctul 69 din aceasta, la publicitatea privind jocuri diferite de cele care sunt vizate de restricția în cauză înseamnă că o incitare excesivă la a participa la un anumit joc (pariuri, loterii sau alt joc) ar împiedica statul să invoce lupta împotriva dependenței de acest joc și să justifice limitarea concurenței pe acest teren precis.

70. În Hotărârea Placanica și alții care i-a urmat, Curtea s-a pronunțat mai clar pentru o examinare diferențiată, precizând că trebuie „să se examineze separat [coerența și proporționalitatea] pentru fiecare dintre restricțiile impuse de legislația națională”⁴³. Faptul că, încă de la primele sale hotărâri în acest domeniu, Curtea a examinat exclusiv restricția în litigiu, fără să efectueze o analiză globală a reglementării privind toate jocurile de noroc în statul membru în cauză, confirmă această teză. Hotărârea Schindler, de exemplu, a declarat conformă cu tratatul interzicerea loteriilor care este prevăzută de legislația britanică, fără să examineze reglementarea

43 — Hotărâre citată anterior, punctul 49.

privind pariurile sportive existentă în această țară, care este cunoscută ca fiind una dintre cele mai liberale din Uniunea Europeană.

trebuia să se liberalizeze „totul sau nimic”; formularea hotărârilor sale arată clar că este vorba despre o materie în care problemele trebuie rezolvate de la caz la caz.

71. În același sens, putem cita Hotărârea din 13 iulie 2004, Comisia/Franța⁴⁴, care privea de asemenea o restricție adusă articolului 49 CE, deși aceasta din urmă se justifica prin motive de protecție a sănătății publice: „în ceea ce privește argumentul potrivit căruia regimul francez de publicitate televizată ar fi incoerent, întrucât nu este aplicabil decât unor băuturi alcoolice cu o concentrație de alcool de peste 1,2°, nu privește decât publicitatea televizată și nu se aplică publicității în favoarea tutunului, este suficient să se răspundă că revine statelor membre obligația de a decide nivelul la care acestea intenționează să asigure protecția sănătății publice și modalitatea în care trebuie atins acest nivel” (hotărâre citată anterior, punctul 33).

72. În conformitate cu deciziile citate anterior, considerăm că reglementarea privind diferitele jocuri de noroc într-un stat membru nu poate fi tratată ca un tot și că trebuie să se examineze separat fiecare restricție și fiecare joc⁴⁵. Curtea nu a susținut niciodată că

73. Această interpretare este mult mai conformă ideii care constituie fundamentul jurisprudenței în materie de jocuri de noroc, potrivit căreia trebuie să se recunoască statelor membre o putere de apreciere pentru a stabili condițiile necesare pentru protecția jucătorilor și a ordinii sociale, în conformitate cu propria scară de valori a acestora⁴⁶. Pentru motive morale sau culturale, statele membre nu au aceeași percepție cu privire la diferitele jocuri de noroc, ceea ce explică faptul că, indiferent de riscul de dependență și fără a prejudeca dorința sinceră a autorităților publice de a asigura interesul cetățenilor, participarea la anumite jocuri să fie mai liberă în anumite țări decât în altele.

74. În orice caz și în limita dezbaterii cu privire la aspectul dacă trebuie să se examineze caracterul adecvat al măsurilor restrictive într-un cadru care este sau nu este sectorial, considerăm că opțiunea legislativă care constă în instituirea unui monopol asupra anumitor jocuri și abandonarea altora pe seama sectorului privat nu este *a priori* incoerentă cu obiectivul luptei împotriva fraudei, nici cu obiectivul de limitare a ocaziilor de joc într-un stat membru, cât timp autoritățile publice garantează un anumit control asupra

44 — C-262/02, Rec., p. I-6569.

45 — Cu privire la acest aspect, suntem de acord cu opinia exprimată de Comisie la punctul 35 din observațiile acesteia.

46 — Hotărârile citate anterior Schindler, punctul 61, Zenatti, punctul 15, Gambelli și alții, punctul 63, Läärä și alții, punctul 14, Placencia și alții, punctul 47, și Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, punctul 57.

operatorilor și cât timp oferta de jocuri acoperite de monopol este inferioară celei care ar putea exista cu un prestator privat⁴⁷.

operează pe un teritoriu delimitat: creșterea ofertei în raport cu o eventuală situație de monopol este limitată. Dimpotrivă, creșterea numărului de prestatori de jocuri care beneficiază de o difuzare națională, cum sunt loteriile sau pariurile sportive (care, în plus, pot fi făcute prin internet), ar genera o creștere importantă a concurenței și, foarte probabil, o amplificare considerabilă a ocaziilor de joc.

75. În plus, potențialul anumitor jocuri de noroc de a crea dependență nu constituie, în opinia noastră, singurul criteriu pentru a evalua riscul pe care acestea îl presupun în raport cu obiectivele politicii privind jocul. Deși numeroase studii arată că jocurile mecanice și cazinourile generează un comportament de dependență de joc mai frecvent decât loteriile și pariurile sportive, aceasta nu înseamnă că cele două prezintă un pericol mai mare pentru realizarea obiectivului de luptă împotriva criminalității (aceasta depinde de sectorul care este cel mai predispus către activități frauduloase în fiecare țară), nici a obiectivului care constă în reducerea ocaziilor de joc. Astfel cum arată în mod întemeiat guvernul danez, diferența între două grupe de jocuri constă în faptul că mașinile de jocuri și cazinoul impun prezența fizică a jucătorului, care nu este necesară pentru a participa la loterii și la pariuri sportive. Din acest motiv, chiar în caz de pluralitate de întreprinderi care beneficiază de concesiuni pentru cazinouri (sau pentru jocuri mecanice), fiecare dintre acestea

76. Având în vedere considerațiile ce precedă, nu este necesar nici să se procedeze la o analiză comparativă a politicii în materie de jocuri care prezintă un risc de dependență echivalent. Compatibilitatea unui monopol asupra unui joc cu articolul 49 CE trebuie analizată separat și prin prisma potrivirii sale sau a coerenței acesteia în raport cu obiectivul urmărit.

47 — În acest sens trebuie să se citeze Hotărârea din 5 iunie 2007 (Rosengren și alții, C-170/04, Rep., p. I-4071, punctul 47), privind monopolul asupra distribuției de băuturi alcoolice în Suedia, în care Curtea a declarat că un monopol statal care nu limitează cantitatea oferită dintr-un produs periculos nu este apt să realizeze obiectivul de luptă împotriva dependenței. Cu toate acestea, guvernul german consideră că această condiție este îndeplinită în prezenta cauză, în măsura în care Staatliche Toto-Lotto-GmbH permite să se parieze numai pe rezultatul final al întâlnirilor sau al evenimentelor sportive programate și că nu există în speță posibilitatea, oferită în general de întreprinderile private, de a paria pe împrejurări care țin de desfășurarea acestora, precum, de exemplu, numărul de goluri, de cornere sau de cartonașe (punctele 28 și 61 din observațiile guvernului german).

3. Alți factori

77. Instanțele de trimitere și părțile din acțiunea principală au invocat de asemenea

alte elemente sau împrejurări susceptibile să pericliteze coerența regimului referitor la joc în Germania. Analizăm în continuare foarte pe scurt aceste elemente și împrejurări.

destinate diminuării jocului pe internet ca urmare a riscului important de dependență al acestuia.

a) Internetul permite eludarea monopolului

b) Nu există un studiu prealabil cu privire la coerența și proporționalitatea măsurilor

78. Potrivit *Verwaltungsgericht Stuttgart*, este posibil să se evite restricția pe care o presupune monopolul german asupra pariurilor sportive prin recurgerea la serviciile pe care le oferă operatori autorizați în alte state membre prin intermediul internetului, ceea ce „pune în evidență limitele și deficiențele inevitabile de care suferă măsurile naționale”.

80. Potrivit instanțelor de trimitere, coerența și proporționalitatea reglementării germane nu au fost demonstrate printr-o examinare prealabilă privind riscurile de dependență de joc și alternativele pentru a le evita, astfel cum a impus Curtea începând cu *Hotărârea Lindman*⁴⁸.

79. Astfel cum arată guvernul francez în observațiile sale, dificultățile pe care un stat le poate întâmpina în misiunea sa care constă în a impune respectarea unei reglementări naționale nu sunt pertinente pentru a statua cu privire la compatibilitatea acesteia cu dreptul Uniunii. Limitarea stabilită de legislația națională va fi în sine compatibilă sau incompatibilă cu tratatul și facilitatea de a dezvolta un comportament contrar acestor reguli naționale este lipsită de incidență în această privință, cu atât mai mult cu cât, astfel cum amintește guvernul finlandez în observațiile sale, aceste dispoziții pot fi

81. *Hotărârea* citată anterior a considerat contrară articolului 49 CE reglementarea fiscală finlandeză care excludea de la impozitul pe venit prețurile loteriilor organizate în Finlanda și impozita prețurile rezultate din jocuri organizate în alte state membre afirmând, printre altele, că „motivele justificative care pot fi invocate de un stat membru trebuie să fie însoțite de o analiză a oportunității și a proporționalității măsurii restrictive adoptate de acest stat”, ceea ce nu s-a întâmplat în cauză, întrucât din dosarul prezentat „nu reiese niciun element de natură statistică sau de

⁴⁸ — *Hotărâre* citată anterior.

altă natură care să permită să se concluzioneze cu privire la gravitatea riscurilor legate de practica jocurilor de noroc, nici, a fortiori, cu privire la existența unui raport de conexitate specific între astfel de riscuri și participarea resortisanților statului membru în cauză la loterii organizate în alte state membre”⁴⁹.

82. Reiese numai din această hotărâre că sarcina probei privind proporționalitatea și coerența restricțiilor privind libertatea de a presta servicii revine exclusiv statului membru, fără ca vreodată Curtea să fi dorit să impună ca această apărare să fie făcută publică înainte de adoptarea reglementării în litigiu sau ca aceasta să trebuiască să se materializeze prin studii statistice, astfel cum sugerează unul dintre reclamanți⁵⁰.

83. Punctul 50 din Hotărârea Placanica și alții, citată anterior, nu dezmente afirmația anterioară: existența unui studiu sau a unei investigații prealabile care să servească drept bază pentru justificarea prezentată de un stat membru, astfel cum a fost cazul în speța italiană, presupune un avantaj, dar nu constituie o condiție sine qua non. Astfel cum invocă în mod întemeiat Comisia, simpla lipsă a unui control prealabil asupra respectării libertăților fundamentale ale tratatului nu înseamnă că este imposibil să se justifice o dispoziție națională restrictivă.

49 — Punctele 25 și 26 din hotărâre.

50 — Mai exact Markus Stoß.

c) Alte Länder acceptă excepții de la regimul de monopol

84. Reclamanții din acțiunile principale subliniază de asemenea, ca elemente care pot compromite coerența sistemului, anumite excepții nejustificate de la regimul de monopol, precum subzistența a patru autorizații de joc acordate la momentul respectiv unor întreprinderi private de către Republica Democrată Germană, sau regimul de concesionare în favoarea unor particulari în prezent în vigoare în Land Renania-Palatinat⁵¹.

85. Dacă acestea ar fi întrunite, ar fi dificil să se declare că astfel de particularități sunt compatibile cu un sistem care apără limitarea numărului operatorilor ca fiind un mijloc de a reduce ocaziile de joc și de a lupta împotriva criminalității⁵². Cu toate acestea, va reveni instanțelor germane obligația de a efectua o examinare prin prisma argumentelor părților.

51 — Reclamanții au susținut în cadrul ședinței că însuși Land Schleswig-Holstein a avut în vedere în trecut posibilitatea de a se retrage din tratatul dintre Länder, pentru a liberaliza astfel în totalitate sectorul jocurilor de noroc.

52 — Faptul că este vorba despre reglementări puse în aplicare în alte Länder, nu lipsește de obiect aceste afirmații. După cum expunem pe larg în concluziile pe care le-am prezentat în cauza Carmen Media Group, citată anterior, reglementarea și organizarea fiecărui joc trebuie examinate în mod independent, dar întotdeauna dintr-o perspectivă națională; în prezenta cauză, având în vedere întregul stat federal german.

F — *Corolar*

86. Având în vedere cele ce precedă, considerăm că articolul 49 CE este compatibil cu un monopol public asupra anumitor jocuri de noroc care nu generează o discriminare întemeiată pe naționalitate sau pe țara de stabilire, care urmărește unul sau mai multe obiective de interes general și care este proporțional și coerent sau adecvat în raport cu aceste obiective.

87. Aprecierea acestor condiții revine instanței naționale. Cu toate acestea, în ceea ce privește examinarea incoerenței trebuie să se țină seama de împrejurările detaliate în continuare.

88. Pe de o parte, faptul că cei care dețin monopolul incită la participarea la jocuri de noroc nu este suficient pentru a declara că reglementarea în cauză este incoerentă sau inadecvată dacă activitatea promoțională este măsurată și că aceasta este într-adevăr destinată să lupte împotriva criminalității sau să canalizeze dorința de joc spre o ofertă reglementată și controlată, iar nu să crească încasările trezoreriei.

89. Pe de altă parte, faptul de a admite ca operatori privați să ofere jocuri ce prezintă un risc de dependență prezumtiv echivalent sau superior față de cele supuse monopolului nu mai este în sine incoerent sau inadecvat în

raport cu obiectivele de interes public și nu face disproporționată decizia de a supune pariurile și loteriile unui monopol statal, cât timp autoritățile publice garantează un anumit control asupra operatorilor și cât timp oferta de jocuri supuse monopolului este inferioară celei care ar putea exista cu un pres-tator privat.

VI — A doua întrebare preliminară

90. Prin cea de a doua întrebare preliminară pe care au adresat-o, Verwaltungsgericht Gießen și Verwaltungsgericht Stuttgart solicită Curții să stabilească dacă există posibilitatea de a aplica principiul recunoașterii reciproce în privința autorizațiilor pentru organizarea de pariuri sportive.

91. Este vorba, în definitiv, despre a ști dacă articolele 43 CE și 49 CE trebuie interpretate în sensul că licențele acordate de un stat membru și care nu sunt limitate la teritoriul acestuia îl autorizează pe titularul respectivelor licențe să exercite aceeași activitate într-un alt stat membru, fără să fie necesar ca acesta să obțină o nouă autorizație.

92. Trei elemente ne conduc la a răspunde negativ la această a doua întrebare: jurisprudența lipsită de ambiguitate cu privire la monopoluri și alte restricții ale articolului 49 CE (1); eșecul tentativelor de armonizare a sectorului jocului (2) și generalizarea tehnicilor contrare încrederii (3).

1. Acceptarea jurisprudențială a unor monopoluri și a altor restricții ale articolului 49 CE în sectorul jocului

93. Astfel cum am expus pe larg la titlul V din prezentele concluzii, Curtea admite în mod deschis și fără ambiguități, chiar dacă sub anumite condiții, monopolurile și alte restricții cu privire la numărul de operatori în sectorul jocurilor de noroc: Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, constituie o confirmare clară a acestei tendințe.

94. Odată admisă această eventualitate, funcționarea omogenă – pentru toată Uniunea Europeană – a unui sistem de recunoaștere reciprocă a unor licențe în materie de jocuri nu își găsește, pur și simplu, rostul. Dacă un stat membru în care s-a instituit un monopol asupra jocurilor (sistem care, în plus, respectă cerințele tratatului) ar fi obligat să țină seama de autorizațiile acordate în celelalte state membre al Uniunii, jurisprudența citată anterior ar fi impracticabilă și lipsită de sens.

95. Astfel cum Curtea a declarat în Hotărârea Säger⁵³, restricțiile privind libertatea de a

presta servicii pot fi justificate prin motive de interes general cât timp „acest interes nu este protejat prin normele pe care trebuie să le respecte prestatorul în statul membru în care acesta este stabilit”. Dacă, din perspectiva criteriilor stabilite de jurisprudență, o reglementare națională care a optat pentru un anumit motiv de interes public se dovedește legitimă și respectă tratatul, pare imposibil să se afirme că o altă țară care prezintă o mai mare deschidere a pieței oferă acestor cetățeni același nivel de protecție în raport cu respectivul interes (a fortiori dacă se ține seama de diferențele culturale și chiar morale care guvernează concepțiile statului în această materie). În caz contrar, soluția monopolului ar fi disproporționată și, prin urmare, nelegitimă. Recunoașterea reciprocă, chiar cu precauțiile Hotărârii Säger, este în consecință incompatibilă cu jurisprudența actuală.

96. Numai în teorie, ar fi necesar să se apere recunoașterea reciprocă a licențelor între state care au un grad echivalent de deschidere în sectorul jocului și regimuri de autorizare similare cu o aceeași finalitate. Cu toate acestea, realitatea sectorului și lipsa sa de armonizare se opun viabilității acestei recunoașteri reciproce parțiale⁵⁴.

54 — A se vedea în acest sens Korte, S., „Das Gambelli-Urteil des EuGH: Meilenstein oder Rückschritt in der Glücksspielerrechtsprechung?”, în *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 23. Jahrg., 2004, fascicula 12, p. 1452. Chiar fără monopol, diferența dintre nivelurile cerințelor privind operatorii privați ar genera o indezirabilă „conurență în jos” („race to the bottom”), o reducere progresivă a reglementării sectorului în anumite state cu scopul de a atrage întreprinderi către teritoriul lor (Littler, A., „Regulatory perspectives on the future of interactive gambling in the internal market”, în *European Law Review*, vol. 33, 2008, nr. 2, p. 226).

53 — Hotărâre citată anterior, punctul 15.

2. Lipsa armonizării

97. În al doilea rând, recunoașterea reciprocă nu pare posibilă fără o armonizare comunitară a sectorului jocului, ceea ce nu pare că trebuie să se producă într-un viitor apropiat. Punctele 144-148 din Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo Colomer prezentate în cauza Placanica și alții sunt reflecția fidelă a unui asemenea deziderat, care la momentul respectiv era încă realist – în pofida frustrării mai multor tentative precedente – grație conținutului propunerii denumite „Bolkenstein”⁵⁵ din Directiva privind serviciile.

98. Cu toate acestea, textul final al Directivei privind serviciile nu a inclus în domeniul său de aplicare jocurile de noroc⁵⁶, „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”⁵⁷.

99. Această excludere a jocurilor de noroc nu schimbă cu nimic aplicarea libertății de

stabilire și a libertății de a presta servicii în acest sector⁵⁸ și nu conferă statelor membre o marjă de acțiune mai extinsă decât cea care le-a fost recunoscută până în prezent de Curte atunci când a interpretat tratatele. Totuși, după această manifestare clară a voinței legiuitorului comunitar, nu mai trebuie nici să se păstreze speranța, cel puțin pe termen scurt, a unei armonizări a sectorului. Or, fără aceasta din urmă, este dificil să se garanteze recunoașterea reciprocă a autorizațiilor în materie de jocuri.

100. Principiul recunoașterii reciproce, deși atractiv, este departe de a fi o „soluție miracol”⁵⁹. În anumite sectoare, enormele diferențe între reglementările statelor membre fac imposibilă aplicarea principiului care, în pofida puternicului său potențial ca instrument pentru realizarea pieței interne, este, prin natura sa, un instrument care are limite⁶⁰.

101. În consecință, fără armonizare, vor exista întotdeauna limitări ale aplicării liberei circulații. Sarcina jurisprudenței este de a delimita restricțiile care, în acest domeniu nearmonizat, respectă dispozițiile tratatului.

55 — După numele comisarului care a prezentat-o.

56 — Articolul 2 alineatul (2) litera (h) din Directiva privind serviciile.

57 — Considerentul (25) al Directivei privind serviciile.

58 — Jocurile de noroc își păstrează calitatea de servicii în sensul tratatului (Hotărârea Schindler, citată anterior, punctul 25).

59 — A se vedea în acest sens Barnard, C., *The substantive Law of the EU. The four freedoms*, Oxford University Press, ediția a doua, 2007, p. 591.

60 — A se vedea de asemenea Hotzopoulos, V., *Le principe communautaire d'équivalence et de reconnaissance mutuelle et de libre prestation de services*, teză de doctorat în drept prezentată și susținută în mod public la 6 decembrie 1997, Universitatea Robert Schuman din Strasbourg, p. 158.

102. Directiva privind serviciile demonstrează că, dacă se dorește ca autoritățile statului în care va fi oferit serviciul să valideze controalele realizate în țara de stabilire a prestatorului de servicii, trebuie să li se furnizeze instrumentele pentru ca validarea să fie făcută cu cele mai bune garanții posibile. În acest scop, întreg capitolul VI (articolele 28-36) din directivă este dedicat reglementării cooperării administrative între statele membre, ceea ce include obligația de schimb de informații cu privire la prestatorii de servicii, o repartizare clară a competențelor între statele în cauză, precum și un mecanism de alertă.

103. Acest grad de colaborare nu există la ora actuală în sectorul jocului, în care, dimpotrivă, au proliferat anumite practici contrare încrederii reciproce.

3. Practicile contrare încrederii reciproce

104. În al treilea rând, cauzele supuse în prezent Curții pun în evidență existența unor practici naționale care sunt susceptibile să

distrugă ele însele încrederea reciprocă (articolul 10 CE) pe care ar trebui să se întemeieze o eventuală armonizare a sectorului sau, cel puțin, sistemul de recunoaștere reciprocă a autorizațiilor în materie de joc⁶¹. Ne referim la tehnica ce constă în a acorda autorizații extrateritoriale sau „off-shore”, care este utilizată de autoritățile din Malta sau din Gibraltar, de exemplu. Problema este adresată, mai exact, în cauza *Carmen Media Group*, citată anterior, iar în cadrul acesteia am examinat-o mai detaliat. Totuși, această realitate constituie în speță un argument suplimentar cu privire la necesitatea de a exclude o recunoaștere reciprocă, care nu poate rezulta dintr-o situație de încălcare a încrederii reciproce între statele membre.

4. Corolar

105. Pentru a concluziona, lipsa unei armonizări, generalizarea licențelor „off-shore” și acceptarea jurisprudențială a unor monopoli și a altor restricții în acest domeniu ne incită, în stadiul actual al dreptului Uniunii și al jurisprudenței, să negăm viabilitatea unui sistem de recunoaștere reciprocă în sectorul jocurilor de noroc.

VII — Concluzie

106. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de *Verwaltungsgericht Gießen* și de *Verwaltungsgericht Stuttgart* afirmând că:

61 — A se vedea punctul 128 din Concluziile prezentate în cauza *Placanica și alții*, citată anterior.

„1) Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că nu se opune existenței unui monopol de stat în privința anumitor jocuri de noroc (cum ar fi pariurile sportive),

- chiar dacă organizatorii care dispun de concesiuni naționale încurajează participarea la aceste jocuri, dacă activitatea promoțională este măsurată și într-adevăr destinată să lupte împotriva criminalității sau să concentreze jocul în jurul unei oferte reglementate și controlate, iar nu să crească înacsările trezoreriei;

- și chiar dacă prestatorii de servicii sunt autorizați să ofere jocuri care prezintă un risc de dependență prezumtiv echivalent sau superior (precum pariurile pe cursele hipice sau jocurile mecanice), din moment ce autoritățile publice garantează un anumit control asupra acestor operatori privați și oferta de jocuri supuse monopolului este inferioară celei care ar putea exista cu un prestator privat.

Dacă sunt îndeplinite aceste condiții, împrejurările prezentate nu interzic o politică privind jocul coerentă și sistematică în sensul jurisprudenței. Controlul acesteia revine instanței naționale.

2) Articolele 43 CE și 49 CE trebuie să fie interpretate în sensul că autorizațiile acordate de organismele competente ale unui stat membru privind organizarea de pariuri sportive, care nu sunt limitate la teritoriul național al acestuia, nu autorizează titularul autorizației, nici pe terții mandatați de acesta să ofere și să încheie contracte pe teritoriul altor state membre.”