

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

YVES BOT

prezentate la 31 martie 2011¹

1. Problema conformității unui monopol în materie de jocuri pe bani sau de noroc cu libertățile de circulație prevăzute de dreptul comunitar a dat naștere, din luna septembrie 2009, la mai multe hotărâri preliminare care au permis Curții să își precizeze jurisprudența anterioară².

2. Din aceste hotărâri rezultă, în primul rând, că un asemenea monopol poate fi conform cu aceste libertăți dacă are drept obiective asigurarea unui nivel ridicat de protecție a ordinii publice și de apărare a consumatorilor și dacă este organizat și exercitat pentru a atinge efectiv aceste obiective.

3. În continuare, rezultă că titularul acestui monopol poate fi nu numai o entitate publică, dar și un operator privat³. În această a doua situație, atribuirea monopolului trebuie să fie efectuată cu respectarea principiului egalității

de tratament și a obligației de transparență, cu excepția situației în care acordarea respectivului monopol acestui operator privat constituie o atribuire „in house”⁴.

4. În domeniul special al jocurilor pe bani pe internet, acordarea de monopoluri a găsit o justificare suplimentară în riscurile specifice pe care le prezintă aceste jocuri⁵.

5. În plus, Curtea a arătat că un stat membru nu era obligat să recunoască autorizația de a exploata jocuri pe internet eliberată unui prestator de jocuri online de un alt stat membru pe teritoriul căruia este stabilit acest prestator⁶.

6. Prezenta cerere preliminară formulată de Bezirksgericht Linz (Austria), care a fost primită de Curte la sfârșitul lunii august 2009,

1 — Limba originală: franceza.

2 — Hotărârea din 8 septembrie 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International (C-42/07, Rep., p. I-7633), Hotărârile din 3 iunie 2010, Sporting Exchange (C-203/08, Rep., p. I-4695), și Ladbrokes Betting & Gaming și Ladbrokes International (C-258/08, Rep., p. I-4757), Hotărârile din 8 septembrie 2010, Winner Wetten (C-409/06, Rep., p. I-8015), Stoß și alții (C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 și C-410/07, Rep., p. I-8069), și Carmen Media Group (C-46/08, Rep., p. I-8149), precum și Hotărârea din 9 septembrie 2010, Engelmann (C-64/08, Rep., p. I-8219).

3 — Hotărârile citate anterior Sporting Exchange (punctul 48), precum și Stoß și alții (punctul 81).

4 — Hotărârea Sporting Exchange, citată anterior (punctul 59).

5 — Hotărârile citate anterior Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International (punctele 69-72), precum și Carmen Media Group (punctele 102 și 103).

6 — Hotărârile citate anterior Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International (punctul 69), Sporting Exchange (punctul 33), precum și Ladbrokes Betting & Gaming și Ladbrokes International (punctul 54).

adică înainte de pronunțarea hotărârilor citate anterior, are drept obiect aprecierea conformității legislației austriece aplicabile loteriilor electronice cu libera prestare a serviciilor.

7. În temeiul acestei legislații, furnizarea unor asemenea jocuri persoanelor cu reședința în Austria face obiectul unui monopol de exploatare rezervat pentru o durată maximă de 15 ani unui operator privat care trebuie să îndeplinească mai multe condiții. Printre altele, trebuie să fie vorba despre o societate de capitaluri cu sediul social în Austria și care nu poate crea sucursale în străinătate.

8. Instanța de trimitere adresează mai multe întrebări preliminare care să îi permită să aprecieze dacă un asemenea monopol și condițiile care sunt impuse prin dreptul național pentru acordarea acestuia sunt conforme cu dreptul comunitar.

9. Răspunsul la majoritatea acestor întrebări se află în jurisprudență și, în special, în hotărârile pronunțate ulterior primirii deciziei de trimitere.

10. Prezenta cauză oferă totuși Curții oportunitatea de a aduce precizări complementare jurisprudenței sale în ceea ce privește condiția potrivit căreia societatea titulară a

monopolului trebuie să aibă sediul social pe teritoriul statului membru în cauză.

11. În Hotărârea Engelmann, citată anterior, o asemenea condiție, în măsura în care era impusă concesionarilor de localuri de jocuri tradiționale precum cazinourile, a fost considerată disproporționată în raport cu obiectivele de control și de protecție ale ordinii publice invocate de guvernul austriac.

12. În prezentele concluzii, vom propune Curții să declare că aceeași condiție, în cazul specific al unui monopol de exploatare a jocurilor pe internet, poate fi justificată.

13. Vom reaminti că un regim de monopol, întrucât este foarte restrictiv pentru libertățile de circulație, nu poate fi justificat decât dacă are drept obiect asigurarea unui nivel ridicat de protecție a ordinii publice și de apărare a consumatorilor.

14. Vom reaminti de asemenea că jocurile pe bani pe internet prezintă riscuri mai mari pentru ordinea publică și pentru consumatori decât jocurile tradiționale și că pot fi furnizate la distanță, fără o infrastructură în statul membru de destinație, în care acest stat ar putea el însuși efectua controale amănunțite. Vom arăta că, în stadiul actual al dreptului comunitar, nu există un instrument de

cooperare care să permită unui stat membru să obțină din partea unui alt stat membru, pe teritoriul căruia este stabilit un prestator de jocuri online, asistența necesară pentru asemenea controale.

15. Deducem de aici că un stat membru poate, așadar, impune în mod legitim operatorului titular al monopolului de exploatare a jocurilor pe internet pe teritoriul național să aibă sediul social pe acest teritoriu pentru a putea controla în mod eficace activitatea respectivului operator.

16. În sfârșit, vom arăta că un stat membru nu poate interzice titularului monopolului de exploatare a jocurilor pe internet situat pe teritoriul său să creeze o sucursală în străinătate fără a demonstra că această măsură se justifică pentru motive imperioase de interes general și că este proporțională cu aceste obiective.

de aplicare al Directivei 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne⁷.

18. Întrucât jocurile pe bani constituie o activitate economică, acestea intră în domeniul de aplicare al libertăților de circulație, în special al articolului 49 CE care interzice restricțiile în calea liberei prestări a serviciilor în cadrul Comunității Europene în privința resortisanților din statele membre stabiliți într-o altă țară a Comunității decât cea a destinatarului prestației.

19. 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 sediul principal în cadrul Comunității.

I — Cadrul juridic

B — *Dreptul austriac*

A — *Dreptul Uniunii*

17. Până în prezent, exploatarea jocurilor pe bani nu a făcut obiectul unei reglementări sau al unei armonizări în dreptul comunitar. Această activitate a fost exclusă din domeniul

20. În Austria, jocurile de noroc sunt reglementate de Legea federală privind jocurile de noroc (Glücksspielgesetz)⁸.

⁷ — JO L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50.

⁸ — BGBl. 620/1989, lege astfel cum a fost modificată în BGBl. I, 145/2006, denumită în continuare „GSpG”.

21. În temeiul articolului 3 din GSpG, dreptul de organizare a jocurilor de noroc este, în principiu, rezervat guvernului federal. Ministrul federal de finanțe este totuși autorizat să acorde concesiuni unor persoane private pentru organizarea de loterii și de loterii electronice.

— dispune de un consiliu de supraveghere și de un capital social vărsat de cel puțin 109000000 de euro, fiind necesar ca proveniența legală a fondurilor să fie demonstrată în mod corespunzător;

22. În temeiul articolului 12a din GSpG, loteriile electronice sunt definite în acest context ca „loteriile pentru care contractul de joc este încheiat prin mijloace electronice, decizia privind câștigurile și pierderile este adusă sau pusă la dispoziție în mod central, iar participantul poate lua cunoștință de rezultat imediat după participarea la joc”.

— numește directori care, datorită formării lor, sunt competenți din punct de vedere profesional, dispun de caracteristicile și de experiența necesare pentru exploatarea corectă a activității și împotriva cărora nu există niciun motiv de excludere în temeiul articolului 13 din Codul profesiunilor artisanale, comerciale și industriale;

23. În temeiul articolului 14 din GSpG, ministrul federal de finanțe poate atribui o concesiune pentru organizarea loteriilor și a loteriilor electronice. Articolul 14 alineatul (2) din GSpG prevede că concesiunea poate fi acordată doar unui singur candidat care:

— ținând seama de împrejurări (în special experiențele, cunoștințele și mijloacele proprii), permite statului federal să anticipeze obținerea celor mai bune venituri (taxă de concesiune și taxele pe pariuri) și

— este o societate de capitaluri cu sediul social în țară;

— pentru care structura eventuală a grupului din care fac parte proprietarul sau proprietarii care dețin participații semnificative în cadrul întreprinderii nu este un obstacol în calea unui control eficace al concesionarului.

— nu are proprietari (asociați) care să dispună de o influență dominantă și a căror influență nu permite garantarea fiabilității punctului de vedere legal;

24. Concesiunea poate, în conformitate cu articolul 14 alineatul (3) prima teză din GSpG, să fie acordată pentru o durată maximă de 15

ani. Atât timp cât o concesiune de loterie este în vigoare, articolul 14 alineatul (5) prima teză din GSpG prevede că nu poate fi atribuită nicio altă concesiune.

25. În temeiul articolului 15 alineatul (1) din GSpG, concesionarul nu are dreptul de a crea sucursale în afara teritoriului austriac. În plus, achiziționarea pentru concesionar a unor participații calificate în alte societăți necesită o autorizație din partea ministrului federal de finanțe. În temeiul articolului 15a din GSpG, o asemenea autorizație este de asemenea necesară pentru extinderea activității comerciale a concesionarului și trebuie să fie acordată doar dacă nu există riscul unei reduceri a veniturilor guvernului federal care provin din taxa de concesiune sau din taxele pe pariuri.

26. În plus, în temeiul articolului 18 alineatul (1) din GSpG, concesionarul trebuie să comunice în fiecare an ministrului federal de finanțe identitatea persoanelor care participă la capitalul său social.

27. Organizarea jocurilor de noroc în scopuri lucrative de către o persoană care nu este titulară a unei concesiuni de exploatare poate face obiectul urmării penale prevăzute la articolul 168 din Codul penal austriac (Strafgesetzbuch).

II — Situația de fapt din acțiunea principală și întrebările preliminare

28. Domnii Dickinger și Ömer, resortisanți austrieci, sunt fondatorii grupului multinațional de jocuri online bet-at-home.com. Societatea-mamă a acestui grup este bet-at-home.com AG, o societate de drept german cu sediul în Düsseldorf (Germania), care deține, printre filialele sale, bet-at-home.com Entertainment GmbH, o societate de drept austriac. Aceasta are sediul în Linz (Austria) și este activă în domeniul serviciilor de prelucrare automată a datelor și al tehnicilor de informație. În plus, aceasta dispune de o licență valabilă pentru pariurile sportive în temeiul dreptului austriac. Pe de altă parte, această societate a creat o filială, bet-at-home.com Holding Ltd, o societate de drept maltez. La rândul său, aceasta din urmă a înființat trei filiale, respectiv bet-at-home.com Internet Ltd, bet-at-home.com Entertainment Ltd, precum și bet-at-home.com Internationale Ltd, societăți de drept maltez cu sediul pe teritoriul maltez.

29. Două dintre aceste societăți malteze, respectiv bet-at-home.com Entertainment Ltd și bet-at-home.com Internationale Ltd, propun jocuri de noroc și pariuri sportive pe internet. În această privință, prima societate dispune de o licență malteză („Class One Remote Gaming License”) valabilă pentru jocurile de noroc online, iar cea de a doua, de o licență malteză („Class Two Remote Gaming License”) valabilă pentru pariurile sportive

online. Oferta de jocuri de noroc și de pariuri sportive este pusă la dispoziție de cele două societăți malteze pe platforma de internet bet-at-home.com. Site-ul internet este accesibil în limbile spaniolă, germană, greacă, engleză, italiană, maghiară, olandeză, poloneză, slovenă, turcă și rusă, dar nu și în limba malteză. La această adresă de internet sunt oferite, printre altele, jocuri de noroc precum poker, blackjack, baccarat, ruletă, precum și jocuri de tip slot-machine. Este posibil să se joace toate aceste jocuri fără limite de mize.

30. Exploatarea platformei de internet www.bet-at-home.com este asigurată exclusiv de bet-at-home.com Internet Ltd și de bet-at-home.com Entertainment Ltd. Aceste societăți malteze sunt responsabile cu organizarea jocurilor. Participanții la jocuri încheie contractele corespunzătoare exclusiv cu societățile menționate, care sunt de asemenea proprietarii licențelor pentru software-urile necesare pentru exploatarea platformei de joc.

31. Până în luna decembrie 2007, bet-at-home.com Entertainment Ltd, precum și bet-at-home.com Internationale Ltd au utilizat un server instalat în Austria, la Linz, pus la dispoziția acestora de bet-at-home.com Entertainment GmbH, care asigura și întreținerea site-ului internet și a software-ului necesar pentru jocuri. Până la această dată, asistența telefonică oferită utilizatorilor era situată pentru toți jucătorii la

Linz. Furnizarea tuturor acestor servicii de asistență a fost facturată societăților malteze.

32. În plus, o bancă austriacă cu sediul în Linz servea drept relație bancară pentru transferul mizelor de joc. Titularul contului în discuție era bet-at-home.com Internationale Ltd, societate malteză.

33. Pe baza acestor fapte, a fost inițiată o procedură penală împotriva domnilor Dickinger și Ömer pentru încălcarea articolului 168 din Codul penal austriac, cu privire la care instanța de trimitere este chemată să se pronunțe în primă instanță.

34. Ca răspuns la o întrebare a Curții, guvernul austriac a precizat că domnii Dickinger și Ömer sunt cercetați în cadrul acțiunii principale pentru faptele săvârșite în exercitarea funcțiilor lor deținute în cadrul bet-at-home.com Entertainment GmbH, societate austriacă. Potrivit acestui guvern, actul de urmărire în justiție are următorul cuprins:

„Domnii Jochen Dickinger și Franz Ömer au săvârșit, în calitate de responsabili ai [...] bet-at-home.com Entertainment GmbH, de la 1 ianuarie 2006 și până în prezent, infracțiunea de organizare de jocuri de noroc prevăzute la articolul 168 alineatul (1) din Codul penal, în beneficiul societății, prin oferirea pe internet a unor jocuri pentru care câștigurile și pierderile depind exclusiv sau în principal de noroc sau care sunt interzise în mod expres [...]”

35. În fața Bezirksgericht Linz, domnii Dickinger și Ömer au invocat nelegalitatea reglementării naționale aplicabile jocurilor de noroc în raport cu articolele 43 CE și 49 CE.

și care, în funcție de împrejurări, permite statului federal să anticipeze obținerea celor mai bune venituri din impozite;

36. Bezirksgericht Linz exprimă rezerve serioase că dispozițiile Codului penal austriac coroborate cu normele austriece privind jocurile de noroc care trebuie aplicate în prezenta cauză sunt compatibile cu dreptul comunitar. Prin urmare, acesta a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) a) Articolele 43 CE și 49 CE trebuie interpretate în sensul că se opun, în principiu, unei reglementări naționale precum cea din articolul 3 coroborat cu articolul 14f și următoarele și cu articolul 21 din [GSpG], în temeiul căreia:

- o concesiune pentru loterii (de exemplu, loterii, loterii electronice etc.) poate fi acordată pentru o durată de maximum 15 ani numai unui singur concesionar care, printre altele, trebuie să fie o societate de capitaluri cu sediul în Austria, nu poate crea sucursale în afara Austriei, trebuie să dispună de un capital social sau de un capital nominal de cel puțin 109 000 000 de euro

- o concesiune pentru cazinouri poate fi acordată pentru o durată de maximum 15 ani numai unui număr de cel mult 12 concesionari care, printre altele, trebuie să fie societăți pe acțiuni cu sediul în Austria, nu pot crea sucursale în afara Austriei, trebuie să dispună de un capital social vărsat de 22 000 000 de euro și care, în funcție de împrejurări, permit colectivităților locale să anticipeze obținerea celor mai bune venituri din impozite?

Aceste întrebări se pun în special având în vedere că [...] Casinos Austria AG este titulara tuturor celor 12 concesiuni de cazinouri care au fost atribuite la 18 decembrie 1991 pentru o durată maximă de 15 ani și care, între timp, au fost prelungite fără licitație publică sau comunicare publică.

- b) În cazul unui răspuns afirmativ, o astfel de reglementare poate fi justificată prin motive de interes general de

limitare a activității de pariuri atunci când titularii concesiunii exercită, la rândul lor, într-o structură de cvasimonopol, o politică expansionistă în domeniul jocurilor de noroc prin intermediul unei publicități intensive?

să împiedice exercitarea unei libertăți fundamentale?

- c) În cazul unui răspuns afirmativ, cu ocazia controlului proporționalității unei astfel de reglementări care urmărește obiectivul de prevenire a infracțiunilor prin supunerea operatorilor economici activi în acest domeniu unui control și, astfel, prin organizarea jocurilor de noroc în cadrul unui sistem în care sunt supuse acestui control, instanța de trimitere trebuie să țină seama de faptul că, în acest mod, reglementarea vizează de asemenea prestatorii de servicii transfrontalieri care sunt oricum supuși în statul membru de stabilire unor obligații și unor controale stricte legate de concesiunea lor?
- 2) Libertățile fundamentale din Tratatul CE, în special libera prestare a serviciilor în temeiul articolului 49 CE, trebuie interpretate în sensul că, în pofida competenței de principiu pe care o rezervă statelor membre în ceea ce privește reglementarea ordinii juridice penale, o dispoziție națională de drept penal trebuie să fie de asemenea evaluată în raport cu dreptul comunitar atunci când aceasta este de natură să interzică sau
- 3) a) Articolul 49 CE coroborat cu articolul 10 CE trebuie interpretat în sensul că controalele efectuate în statul de stabilire al unui prestator de servicii și garanțiile aduse în acest stat trebuie luate în considerare în statul de prestare a serviciului în temeiul principiului încrederii reciproce?
- b) În cazul unui răspuns afirmativ, articolul 49 CE trebuie interpretat, în plus, în sensul că, în cazul unei restricții a liberei prestări a serviciilor, impuse de motive de interes general, trebuie să se aprecieze dacă nu s-a ținut deja seama în mod suficient de acest interes general prin dispozițiile, controalele și verificările la care este supus prestatorul de servicii în statul în care este stabilit?
- c) În cazul unui răspuns afirmativ, cu ocazia controlului de proporționalitate a unei dispoziții dintr-un stat membru care prevede sancțiuni penale în cazul ofertei transfrontaliere de servicii de jocuri de noroc fără licență națională, trebuie să se țină seama de faptul că interesele de ordine publică invocate de statul în care sunt prestate serviciile pentru a justifica restricția libertății fundamentale sunt deja luate în considerare în mod suficient în statul de

stabilire printr-o procedură strictă de autorizare și de supraveghere?

d) În cazul unui răspuns afirmativ, instanța de trimitere trebuie să țină seama, în cadrul verificării proporționalității unei astfel de restricții, de faptul că gradul controalelor prevăzute de dispozițiile statului în care este stabilit prestatorul de servicii depășește chiar gradul controalelor din statul în care sunt prestate serviciile?

e) În cazul unei interdicții a jocurilor de noroc, sancționate penal și adoptate pentru motive de ordine publică precum protecția jucătorilor și combaterea criminalității, principiul proporționalității impune, în plus, ca instanța de trimitere să efectueze o distincție între, pe de o parte, furnizorii care oferă jocuri de noroc fără niciun fel de autorizație și, pe de altă parte, cei care sunt stabiliți și dispun de o concesiune în alte state membre [ale Uniunii] și își desfășoară activitatea prin exercitarea dreptului la libera prestare a serviciilor?

f) În sfârșit, cu ocazia verificării proporționalității unei dispoziții dintr-un stat membru, care interzice, cu riscul aplicării unor sancțiuni penale, oferta transfrontalieră de servicii de jocuri de noroc fără concesiune sau autorizație națională, trebuie să se țină seama de faptul că un furnizor

care a obținut în mod legal o licență de jocuri de noroc într-un alt stat membru nu a avut posibilitatea să obțină o licență națională din cauza restricțiilor de acces obiective și indirect discriminatorii și de faptul că procedura de acordare a licenței și de supraveghere din statul de stabilire oferă un nivel de protecție cel puțin comparabil cu cel național?

4) a) Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că caracterul temporar al prestării serviciilor ar exclude posibilitatea prestatorului de a se dota cu o anumită infrastructură în statul de primire (de exemplu, un server) fără a fi considerat ca fiind stabilit în acest stat membru?

b) Articolul 49 CE trebuie interpretat, în plus, în sensul că o interdicție adresată furnizorilor naționali de asistență de a facilita unui prestator cu sediul într-un alt stat membru prestarea serviciului său constituie de asemenea o restricție a libertății de prestare a serviciilor de către acest prestator în cazul în care furnizorii de servicii de asistență sunt stabiliți în același stat membru ca o parte a destinatarilor serviciului?"

III — Analiza noastră

37. Cu titlu introductiv, este important să se constate că întrebările adresate de instanța de trimitere depășesc parțial cadrul acțiunii principale și cuprind probleme care sunt în mod evident inutile pentru soluționarea acesteia. Este cazul, în special, al primei întrebări litera a) a doua liniuță referitoare la regimul de concesiune prevăzut de legislația austriacă în ceea ce privește exploatarea de cazinouri.

38. Astfel cum rezultă din decizia de trimitere și cum confirmă atât elementele dosarului, cât și răspunsul guvernului austriac la solicitările de clarificare ale Curții, cele două persoane sunt acuzate în fața instanței de trimitere pentru că au propus jocuri pe bani pe internet cu încălcarea legislației austriece. Acțiunea principală nu privește nicidecum exploatarea de cazinouri în Austria.

39. Prin urmare, propunem Curții să examineze întrebările adresate doar în măsura în care se raportează la furnizarea de jocuri pe internet.

40. În opinia noastră, numeroasele întrebări adresate de instanța de trimitere acoperă patru probleme pe care ne propunem să le examinăm în următoarea ordine.

41. Astfel, instanța de trimitere solicită să se stabilească, în primul rând, dacă dispozițiile legislației unui stat membru prin care se sancționează penal orice persoană care încalcă un monopol de exploatare a jocurilor pe bani pe internet trebuie să fie conforme cu libertățile de circulație și, în special, cu articolul 49 CE, în condițiile în care dreptul penal este de competența statelor membre (a doua întrebare).

42. În al doilea rând, aceasta urmărește să afle dacă articolul 49 CE este relevant în prezenta cauză în condițiile în care, pe de o parte, societățile malteze utilizează mijloace materiale, de exemplu, un server, instalate în Austria și, pe de altă parte, societatea care furnizează aceste mijloace este stabilită pe teritoriul austriac [a patra întrebare literale a) și b)].

43. În al treilea rând, instanța de trimitere ridică problema dacă monopolul de exploatare prevăzut de dreptul său intern și condițiile care trebuie îndeplinite pentru acordarea acestui monopol sunt conforme cu articolul 49 CE, în special în raport cu obligațiile și cu controalele la care sunt supuse societățile malteze în statul lor [prima întrebare litera a) prima liniuță și litera c), precum și a treia întrebare literale a)-f)].

44. În al patrulea rând, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă legislația în discuție poate fi justificată, în condițiile în care titularul monopolului desfășoară o politică expansionistă prin intermediul unei publicități intensive [prima întrebare litera b)].

A — Reglementarea competenței statelor membre în materie penală

45. Instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă o reglementare dintr-un stat membru prin care se sancționează penal orice persoană care încalcă un monopol de exploatare a jocurilor pe bani precum monopolul de exploatare a loteriilor electronice prevăzut de dreptul austriac trebuie să fie conformă cu libertățile de circulație și, în special, cu articolul 49 CE, în condițiile în care dreptul penal este de competența statelor membre.

46. Desigur, materia penală, la momentul situației de fapt din acțiunea principală, era o competență rezervată statelor membre. Aceasta rămâne astfel în mare măsură, în pofida reformelor aduse de Tratatul de la Lisabona. Totuși, potrivit unei jurisprudențe constante, fiecare dintre aceste state, în exercitarea competențelor rezervate, trebuie să respecte angajamentele asumate în cadrul Tratatului CE și, printre altele, libertățile de circulație⁹.

47. Prin urmare, o dispoziție a dreptului unui stat membru nu poate ieși din domeniul de aplicare al libertăților de circulație și, în consecință, nu mai poate fi supusă cerinței de conformitate cu aceste libertăți pentru

simplicul motiv că nu ar face obiectul dreptului penal al acestui stat¹⁰.

48. Această cerință de conformitate în ceea ce privește dispozițiile penale care, precum în prezenta cauză, au ca obiect garantarea respectării unui monopol de exploatare în materie de jocuri pe bani instituit pentru motive de interes general se exprimă după cum urmează. Dacă acest monopol este considerat conform cu dreptul comunitar, sancțiunile penale care vizează asigurarea respectării acestuia sunt de asemenea conforme cu dreptul comunitar, în principiu, cu excepția situației în care acestea contravin altor norme precum drepturile fundamentale.

49. În caz contrar, dacă monopolul menționat se dovedește a fi contrar unei libertăți de circulație, dispozițiile penale care urmăresc garantarea respectării unui astfel de monopol trebuie să rămână neaplicate. Astfel, potrivit unei jurisprudențe consacrate, un stat membru nu poate aplica o sancțiune penală pentru o formalitate administrativă neîndeplinită atunci când îndeplinirea acestei formalități este refuzată sau făcută imposibilă de statul membru respectiv prin încălcarea dreptului comunitar¹¹.

50. Prin urmare, propunem să se răspundă la întrebarea examinată că o reglementare dintr-un stat membru prin care se sancționează penal orice persoană care încalcă un monopol

9 — A se vedea, de exemplu, în domeniul fiscalității directe, Hotărârea din 18 decembrie 2007, A (C-101/05, Rep., p. I-11531, punctul 19 și jurisprudența citată); în ceea ce privește competența statelor membre de a-și organiza sistemul de securitate socială, Hotărârea din 28 aprilie 1998, Kohll (C-158/96, Rec., p. I-1931, punctele 15, 16 și 21), precum și, în domeniul sănătății, Hotărârea din 16 mai 2006, Watts (C-372/04, Rec., p. I-4325, punctul 92).

10 — A se vedea printre altele Hotărârea din 2 februarie 1989, Cowan (186/87, Rec., p. 195, punctul 19).

11 — Hotărârea din 6 martie 2007, Placanica și alții (C-338/04, C-359/04 și C-360/04, Rep., p. I-1891, punctul 69).

de exploatare a jocurilor pe bani precum monopolul de exploatare a loteriilor electronice prevăzut de dreptul austriac trebuie să fie conformă cu libertățile de circulație, în special cu articolul 49 CE, cu toate că dreptul penal este de competența statelor membre.

CE trebuie interpretat în sensul că o reglementare dintr-un stat membru, care interzice unor prestatori stabiliți pe teritoriul național să furnizeze unor societăți stabilite într-un alt stat membru mijloacele de a oferi jocuri pe bani pe internet persoanelor cu reședința pe teritoriul acestuia, constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor.

B — Relevanța articolului 49 CE în prezenta cauză

51. Instanța de trimitere își exprimă rezerve cu privire la problema dacă litigiul cu care este sesizată intră în domeniul de aplicare al articolului 49 CE.

52. Astfel, aceasta solicită, în esență, prin intermediul celei de a patra întrebări litera a), să se stabilească dacă articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că se poate considera că exploatarea jocurilor pe internet de către un operator stabilit într-un alt stat membru decât statul de destinație are caracter temporar și intră astfel sub incidența acestui articol atunci când respectivul operator utilizează mijloace materiale de comunicare precum un server și o centrală telefonică situate în statul membru de destinație și care îi sunt furnizate de o întreprindere terță.

53. În continuare, instanța de trimitere solicită să se stabilească, prin intermediul celei de a patra întrebări litera b), dacă articolul 49

1. Impactul utilizării unor mijloace materiale de comunicare situate în statul membru de destinație

54. În conformitate cu o jurisprudență constantă, furnizarea, de către un operator stabilit într-un stat membru, de jocuri pe internet unor consumatori cu reședința într-un alt stat membru constituie o prestare de servicii în sensul articolului 49 CE¹². Această jurisprudență decurge din jurisprudența conform căreia furnizarea unei prestații prin intermediul unor mijloace de comunicare unor destinatari situați într-un alt stat membru decât cel al prestatorului, fără ca acesta din urmă să se deplaseze în acest alt stat membru, constituie o prestare de servicii¹³.

55. Instanța de trimitere urmărește să afle dacă faptul că întreprinderile malteze, care furnizează jocuri pe internet consumatorilor cu reședința în Austria, utilizează mijloace

12 — Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Gambelli și alții (C-243/01, Rec., p. I-13031, punctul 54), precum și Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior (punctul 46).

13 — A se vedea printre altele Hotărârea din 10 mai 1995, Alpine Investments (C-384/93, Rec., p. I-1141, punctul 22).

materiale precum un server și un serviciu de recepție telefonic, care le sunt furnizate de o societate stabilită pe teritoriul austriac, implică faptul că acestea sunt instalate în mod stabil și durabil pe acest teritoriu, astfel încât nu ar mai face obiectul articolului 49 CE, ci al dispozițiilor tratatului aplicabile libertății de stabilire.

56. Instanța de trimitere nu explică miza care, în opinia sa, însoțește această problemă. Considerăm că nu există cu adevărat. Astfel, dacă s-ar admite că societățile malteze dispun de un sediu permanent în Austria și că, astfel, acestea sunt stabilite în Austria în sensul dispozițiilor tratatului referitoare la libertatea de stabilire, examinarea conformității reglementării austriece în discuție mai degrabă în raport cu aceste dispoziții decât din perspectiva liberei prestări a serviciilor nu ar conduce la un rezultat diferit¹⁴. În cele două situații, această reglementare ar fi analizată ca o restricție privind exercitarea libertății de circulație aplicabile, iar aprecierea conformității sale cu dreptul comunitar în funcție de justificările avansate de guvernul austriac ar conduce la aceeași concluzie.

57. Totuși, dacă ar trebui să se răspundă la întrebarea examinată, am considera că, în

stadiul informațiilor furnizate de instanța de trimitere, trebuie să se răspundă negativ. Astfel, simplul fapt că un prestator de jocuri online recurge la mijloace materiale de comunicare furnizate de o întreprindere terță stabilită în statul membru de destinație nu pare a fi, ca atare, de natură să stabilească faptul că acest prestator dispune în respectivul stat de un sediu permanent comparabil cu o agenție.

58. În opinia noastră, trebuie să se distingă această situație de cea pe care Curtea a analizat-o în Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior. În această hotărâre, Curtea a admis că Stanley International Betting Ltd, o societate de drept britanic, își exercitase dreptul la libertatea de stabilire în Italia, întrucât această societate încheiase acorduri comerciale cu operatori sau cu intermediari italieni în temeiul cărora aceștia din urmă colectau și înregistrau pariurile consumatorilor italieni pentru a le transmite societății menționate.

59. Curtea a dedus de aici că Stanley International Betting Ltd desfășura activitatea de colectare de pariuri în Italia prin intermediul unei organizații de agenții¹⁵.

60. În prezenta cauză, nu rezultă din elementele dosarului că societățile malteze încheiaseră cu societatea austriacă ce le furniza mijloace materiale acorduri comerciale care

14 — A se vedea în acest sens Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior (punctul 59). A se vedea de asemenea Hotărârea Stoß și alții, citată anterior.

15 — Punctul 46 din hotărârea menționată.

ar avea ca efect îputernicirea acesteia din urmă să acționeze în permanență pe seama lor, cum ar proceda o agenție, potrivit criteriilor enunțate de Curte în Hotărârea din 4 decembrie 1986, Comisia/Germania¹⁶, și reluate în Hotărârile citate anterior Winner Wetten¹⁷, precum și Stoß și alții¹⁸.

61. Pe de altă parte, recurgerea de către un operator economic la un server situat fizic într-un stat membru nu implică faptul că acest operator își desfășoară activitatea economică în respectivul stat. În această privință și cu toate că Directiva 2000/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 8 iunie 2000 privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societății informaționale, în special ale comerțului electronic, pe piața internă („Directiva privind comerțul electronic”)¹⁹ exclude jocurile online din domeniul său de aplicare²⁰, poate fi oportun să se sublinieze că, potrivit considerentului (19) al acesteia, locul de stabilire al unei societăți comerciale care furnizează servicii prin intermediul unui site internet nu este locul în care se instalează tehnologia care constituie suportul site-ului și nici locul în care site-ul poate fi accesat, ci locul în care aceasta își desfășoară activitatea economică.

16 — 205/84, Rec., p. 3755, punctul 21.

17 — Punctul 46.

18 — Punctul 59.

19 — JO L 178, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 29, p. 257.

20 — Articolul 1 alineatul (5) litera (d) ultima liniuță din Directiva privind comerțul electronic.

62. Având în vedere aceste considerații, în opinia noastră, trebuie să se răspundă la întrebarea examinată că articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că împrejurarea potrivit căreia un prestator de jocuri pe internet utilizează mijloace materiale de comunicare precum un server și o centrală telefonică situate în statul membru de destinație și care îi sunt furnizate de o întreprindere terță nu exclude, prin natura sa, aplicarea dispozițiilor tratatului privind libera prestare a serviciilor.

63. Cu toate acestea, contextul de fapt special din acțiunea principală necesită, în opinia noastră, completarea acestui răspuns. Astfel, știm că cele două societăți malteze care propun jocuri pe bani pe internet unor consumatori austrieci utilizând un server și un serviciu de asistență telefonică furnizate de o societate de drept austriac, și anume bet-at-home.com Entertainment GmbH, sunt filialele indirecte sau „micile filiale” ale acestei societăți. Astfel, acestea sunt filialele bet-at-home.com Holding Ltd, societate de drept maltez, care este, ea însăși, filiala societății austriece.

64. După cum arată în mod corect guvernul austriac și Comisia Europeană, articolul 49 CE nu poate fi aplicabil în prezenta cauză dacă se dovedește că aceste filiale malteze au doar un caracter artificial, care demonstrează astfel că acestea ar fi fost create doar pentru a permite societății-mamă austriece să eludeze

interdicția de exploatare a jocurilor online în Austria²¹.

65. Aceasta ar fi situația dacă filialele menționate ar fi lipsite de orice realitate economică. Astfel cum a amintit Curtea în Hotărârea din 12 septembrie 2006, Cadbury Schweppes și Cadbury Schweppes Overseas²², noțiunea „stabilire” în sensul dispozițiilor tratatului referitoare la libertatea de stabilire, implică desfășurarea efectivă a unei activități economice prin intermediul unei instalări stabile în statul membru de primire pentru o durată nedeterminată. În consecință, aceasta presupune o implantare reală a societății în cauză în acest stat și ca societatea respectivă să desfășoare în mod efectiv acolo o activitate economică²³.

66. Această implantare reală trebuie să poată fi verificată pe baza unor elemente obiective precum gradul de existență fizică a societății în ceea ce privește localurile, personalul și echipamentele²⁴.

67. Este motivul pentru care propunem Curții să completeze răspunsul anterior cu mențiunea potrivit căreia articolul 49 CE nu poate fi invocat dacă se dovedește că, în

împrejurările prezentei cauze, filialele malteze au un caracter pur artificial pentru a permite societății-mamă austriece să eludeze interdicția de a exploata jocuri online în Austria.

2. Impactul stabilirii în Austria a persoanelor cercetate

68. Prin intermediul celei de a patra întrebări litera b), instanța de trimitere urmărește să afle dacă articolul 49 CE este aplicabil în prezenta cauză, în condițiile în care textul național pe care se întemeiază cercetarea este opus responsabililor unei societăți care este ea însăși stabilită în statul membru de destinație.

69. Răspunsul la această întrebare nu ar trebui să ridice dificultăți. Articolul 49 CE este, în împrejurările prezentei cauze, într-o oarecare măsură, „aplicabil de două ori”.

70. Astfel, pe de o parte, o legislație națională care, precum reglementarea austriacă în litigiu, are drept efect împiedicarea unei societăți stabilite în Austria să furnizeze prestatorilor de jocuri online stabiliți într-un alt stat membru mijloacele de a-și oferi jocurile unor consumatori austrieci restrânge dreptul acestei societăți austriece de a furniza serviciile de asistență acestor prestatori.

21 — Hotărârea din 12 mai 1998, Kefalas și alții (C-367/96, Rec., p. I-2843, punctul 20 și jurisprudența citată).

22 — C-196/04, Rec., p. I-7995.

23 — Punctul 54.

24 — Punctul 67.

Aceasta constituie astfel o restricție privind libertatea societății intermediare de a-și furniza serviciile²⁵.

71. Pe de altă parte, interzicerea de către un stat membru rezidenților săi, sub pedeapsa unei sancțiuni penale, de a servi drept intermediari pentru un operator stabilit într-un alt stat membru în vederea împiedicării acestui operator de a-și furniza serviciile pe teritoriul statului membru de interdicție constituie de asemenea o restricție în sensul articolului 49 CE. Astfel, aceasta are drept efect restrângerea posibilității operatorului în cauză de a-și propune serviciile într-un alt stat membru decât cel în care este stabilit și a posibilității consumatorilor cu reședința în acest stat de a avea acces la serviciile respective²⁶.

72. Prin urmare, propunem să se răspundă la întrebarea examinată că articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că o reglementare dintr-un stat membru, care interzice prestatorilor stabiliți pe teritoriul național să furnizeze societăților stabilite într-un alt stat membru mijloacele materiale pentru a propune jocuri pe internet persoanelor cu reședința pe teritoriul său, constituie o restricție în calea liberei prestări a serviciilor în sensul acestui articol.

25 — Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior (punctul 58).

26 — A se vedea printre altele Hotărârea din 21 octombrie 1999, Zenatti (C-67/98, Rec., p. I-7289, punctul 24), precum și Hotărârea Stoß și alții, citată anterior (punctul 57).

C — Justificarea monopolului și condițiile impuse titularului acestuia

73. Conformitatea cu dreptul comunitar a cercetărilor în discuție în acțiunea principală depinde, astfel cum am arătat, de conformitatea monopolului a cărui respectare urmărește să o garanteze. Instanța de trimitere a adresat mai multe întrebări care să îi permită să aprecieze conformitatea acestui monopol.

74. Prin intermediul primei sale întrebări litera a), aceasta urmărește să afle dacă articolul 49 CE se opune unui monopol de exploatare a loteriilor pe internet și condițiilor pe care trebuie să le îndeplinească acordarea acestui monopol în cadrul reglementării sale. Prin intermediul primei întrebări litera c) și al celei de a treia întrebări literele a)-f), instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă și, după caz, în ce măsură faptul că prestatorii de jocuri online stabiliți în alt stat membru sunt supuși în acest stat membru unor obligații și unor controale trebuie să fie luat în considerare pentru aprecierea proporționalității acestei reglementări.

75. Propunem Curții să examineze aceste întrebări împreună. Astfel, întrebările instanței de trimitere cu privire la existența și, eventual, la întinderea unei obligații de recunoaștere reciprocă a obligațiilor și a controalelor la care sunt supuse în Malta societățile malteze pun în discuție validitatea instituirii monopolului

în litigiu precum și, într-o anumită măsură, validitatea condiției potrivit căreia societatea titulară a acestui monopol trebuie să aibă sediul în Austria.

76. Prin urmare, aceste întrebări ale instanței de trimitere pot fi interpretate în sensul că prin intermediul lor se solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 49 CE se opune unei reglementări dintr-un stat membru în temeiul căreia exploatarea loteriilor pe internet este rezervată unui concesionar unic, a cărui concesiune nu poate depăși 15 ani, care trebuie să fie o societate de capitaluri cu un capital social sau nominal vărsat de cel puțin 109 000 000 de euro, care are sediul în acest stat și care nu poate crea sucursale în străinătate.

77. Răspunsul la această întrebare implică examinarea în mod succesiv a diferitelor restricții care rezultă din reglementarea austriacă, și anume existența unui monopol, durata acestuia, forma juridică a societății titulară a acestui monopol și quantumul capitalului său, cerința prezenței sediului social pe teritoriul național și, în sfârșit, interdicția de a crea o sucursală în străinătate.

78. În prealabil acestei examinări, trebuie să se amintească principiile rezultate din jurisprudență în cadrul cărora aceasta trebuie să fie efectuată.

79. Potrivit unei jurisprudențe constante, statele membre au dreptul să aplice restricții pentru exploatarea jocurilor pe bani pe teritoriul lor. Astfel, jocurile pe bani constituie o activitate economică care poate avea, din punct de vedere obiectiv, consecințe deosebit de prejudiciabile atât pentru societate, din cauza riscului de sărăcire a jucătorilor la care poate conduce o practică excesivă, cât și pentru ordinea publică în general, ținând seama în special de veniturile importante pe care le generează.

80. Prin urmare, libera prestare a serviciilor în domeniul jocurilor pe bani poate face obiectul unor restricții pentru motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică, în conformitate cu articolul 46 alineatul (1) CE sau chiar pentru motive imperioase de interes general precum prevenirea fraudei și protecția consumatorilor împotriva incitării la cheltuieli excesive legate de joc²⁷.

81. În lipsa unei armonizări comunitare și în măsura în care există divergențe considerabile de ordin moral, religios și cultural între statele membre în acest domeniu, este de competența fiecărui stat membru să aprecieze, potrivit propriei scări de valori, cerințele pe care le presupune protecția intereselor în cauză²⁸.

27 — Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior (punctul 56).

28 — *Ibidem* (punctul 57 și jurisprudența citată).

82. Totuși, este important ca restricția privind libertățile de circulație impusă pentru apărarea acestor interese să răspundă unui test de aptitudine și de proporționalitate. Astfel, această restricție trebuie să fie de natură să garanteze realizarea obiectivului sau a obiectivelor urmărite, ceea ce presupune ca aceasta să fie coerentă și sistematică și să fie proporțională²⁹.

83. În cadrul aprecierii necesității și a proporționalității dispozițiilor adoptate de un stat membru, este incontestabil că simpla împrejurare că acest stat a ales un sistem de protecție diferit de cel adoptat de un alt stat membru nu poate avea niciun efect, ținând seama de lipsa armonizării în materia în cauză și de marja de apreciere sus-menționată a statelor membre. Aceste dispoziții trebuie să fie apreciate numai în raport cu obiectivele urmărite de autoritățile competente ale statului membru în cauză și cu nivelul de protecție pe care acestea intenționează să îl asigure³⁰.

84. În prezenta cauză, din elementele dosarului reiese că reglementarea austriacă în litigiu a fost instituită pentru combaterea criminalității și pentru protecția consumatorilor. Potrivit guvernului austriac, reglementarea urmărește să prevină spălarea banilor și fraudă, precum și combaterea criminalității.

De asemenea, aceasta are drept scop garantarea unei securități suficiente pentru plata câștigurilor și protejarea jucătorilor împotriva cheltuielilor excesive legate de joc.

85. În conformitate cu principiile menționate mai sus, în raport cu aceste obiective trebuie să se examineze dacă restricțiile cuprinse în reglementarea austriacă și care sunt vizate de instanța de trimitere pot fi considerate justificate. Urmează să le examinăm în mod succesiv.

1. Acordarea unui monopol de exploatare a loteriilor pe internet

86. Precum am arătat în introducerea prezentelor concluzii, din jurisprudența constantă reiese că un monopol de exploatare a jocurilor pe bani poate fi conform cu dreptul comunitar dacă acest monopol are drept obiectiv asigurarea unui nivel ridicat de protecție a ordinii publice și de apărare a consumatorilor.

87. Astfel, Curtea a admis că autoritățile publice dintr-un stat membru au dreptul de a aprecia că acordarea de drepturi exclusive unui organism public a cărui gestiune este supusă supravegherii directe a statului sau unui operator privat asupra activităților cărui autoritățile publice sunt în măsură să exercite un control strict este de natură să permită

29 — *Ibidem* (punctele 60 și 61).

30 — *Ibidem* (punctul 58 și jurisprudența citată).

asigurarea unor garanții mai bune de eficacitate în punerea în aplicare a politicii lor de apărare a ordinii publice și de protecție a consumatorilor decât în cazul exercitării acestor activități de către operatori privați în situație de concurență, chiar dacă aceștia din urmă ar depinde de un sistem de autorizare și ar fi supuși unui regim de control și de sancțiuni³¹.

Hotărârea Carmen Media Group, citată anterior, după cum urmează:

88. Acordarea unui astfel de monopol poate permite, în special, asigurarea unei preveniri mai eficiente a incitării la cheltuieli excesive legate de joc și a riscului de dependență decât un regim care deschide această piață mai multor prestatori³².

„102 [...] [D]in cauza lipsei de contact direct între consumator și operator, jocurile de noroc accesibile prin internet implică riscuri de natură diferită și de o importanță sporită în raport cu piețele tradiționale ale unor asemenea jocuri în ceea ce privește eventualele fraude săvârșite de operatori împotriva consumatorilor (Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior, punctul 70).

89. Cu alte cuvinte, acordarea unui monopol permite evitarea efectelor cauzatoare de prejudicii ale instituirii concurenței între mai mulți operatori, care i-ar putea incita să rivalizeze în materie de inventivitate pentru a-și face oferta mai atractivă și, astfel, pentru a crește cheltuielile consumatorilor legate de joc³³.

103 Trebuie să se arate că caracteristicile proprii ofertei de jocuri de noroc pe internet se pot dovedi, în același mod, o sursă de riscuri de natură diferită și cu importanță crescută în materie de protecție a consumatorilor și în special a tinerilor și a persoanelor care au o propensiune deosebită către joc sau susceptibile să dezvolte o astfel de propensiune, în raport cu piețele tradiționale de astfel de jocuri. În afară de lipsa de contact direct între consumator și operator, menționată anterior, facilitatea deosebită și permanența accesului la jocurile propuse pe internet, precum și volumul și frecvența potențial ridicată ale unei astfel de oferte cu caracter internațional, într-un mediu care, în plus, se caracterizează prin izolarea jucătorului, anonimatul și absența unui control social, constituie tot atâția factori de natură să favorizeze dezvoltarea dependenței de joc

90. Această jurisprudență se aplică, *a fortiori*, în domeniul jocurilor pe internet din cauza riscurilor suplimentare pe care aceste jocuri le presupun pentru ordinea publică și pentru consumatori³⁴. Riscurile au fost descrise în

31 — Hotărârea Stoß și alții, citată anterior (punctele 81 și 82).

32 — *Ibidem* (punctul 81 și jurisprudența citată).

33 — Hotărârea Sporting Exchange, citată anterior (punctul 58).

34 — Hotărârea Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, citată anterior (punctele 67-70).

și cheltuieli excesive legate de acesta, precum și, prin urmare, să determine creșterea consecințelor sociale și morale negative care au legătură cu acesta, astfel cum au fost puse în evidență printr-o jurisprudență constantă.”

91. Prin urmare, un stat membru are dreptul de a rezerva unui operator privat unic dreptul de a exploata jocurile pe bani pe internet pe teritoriul său.

92. Întrucât s-a ajuns la această concluzie, întrebările instanței de trimitere în privința existenței și a eventualei întinderi a unei obligații a statului membru în cauză de a lua în considerare obligațiile și controalele la care sunt supuși prestatorii de jocuri pe internet în statul membru în care sunt stabiliți sunt lipsite de orice relevanță.

93. Astfel cum s-a arătat foarte clar în Hotărârea Stoß și alții, citată anterior, dacă un monopol public a fost instituit într-un stat membru în materia jocurilor de noroc și rezultă că măsura respectivă îndeplinește diferitele condiții care permit justificarea acesteia în raport cu obiectivele legitime de interes general admise de jurisprudență, orice obligație

de a recunoaște autorizațiile eliberate unor operatori privați stabiliți în alte state membre trebuie exclusă din principiu, din cauza simplei existențe a unui astfel de monopol. Doar în situația în care monopolurile în discuție ar fi considerate incompatibile cu dreptul comunitar, problema aferentă existenței eventuale a unei asemenea obligații de recunoaștere reciprocă a autorizațiilor eliberate în alte state membre s-ar putea dovedi relevantă³⁵.

94. Această concluzie se impune cu atât mai mult în domeniul jocurilor pe internet. Astfel, după cum am arătat în introducere, dintr-o jurisprudență consacrată reiese că, având în vedere dificultățile care pot fi întâlnite de un stat membru pentru evaluarea calităților și a probității prestatorilor de jocuri online stabiliți pe teritoriul său, celelalte state membre au dreptul să aprecieze că obligațiile și controalele la care sunt supuși acești prestatori în statul membru de stabilire nu constituie garanții suficiente de protecție a propriilor consumatori împotriva riscurilor de fraudă și de criminalitate³⁶.

95. Dacă nu greșim, guvernul maltez, care nu intervenise în cauzele anterioare supuse Curții în materie de jocuri pe bani, a contestat,

35 — Hotărârea Stoß și alții, citată anterior (punctele 109 și 110).

36 — Hotărârile citate anterior Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International (punctul 69), Sporting Exchange (punctul 33), precum și Ladbrokes Betting & Gaming și Ladbrokes International (punctul 54).

în cadrul observațiilor scrise, temeinicia acestei jurisprudențe. Acesta a invocat calitatea controalelor prevăzute de reglementarea sa.

96. Nu considerăm că argumentația guvernului maltez justifică revenirea asupra jurisprudenței menționate. Astfel, din momentul în care se admite printr-o jurisprudență consacrată că un nivel ridicat de protecție a consumatorului împotriva incitării la cheltuieli excesive legate de joc poate justifica acordarea unui monopol, dezbateră pe care guvernul maltez urmărește să o redeschidă nu pare pertinentă.

97. Cu toate acestea, în măsura în care un monopol constituie o măsură foarte restrictivă, jurisprudența impune ca acesta să urmărească asigurarea unui nivel de protecție a consumatorilor extrem de ridicat. Prin urmare, monopolul trebuie să fie însoțit de un cadru normativ de natură să garanteze că titularul lui va fi efectiv capabil să urmărească, în mod coerent și sistematic, obiectivele astfel stabilite, în special cel al protejării consumatorilor împotriva unei incitări la cheltuieli excesive legate de joc, precum și exercitarea unui control strict din partea autorităților publice³⁷.

98. Verificarea acestor condiții este de competența instanței naționale³⁸.

37 — Hotărârea Stoß și alții, citată anterior (punctul 83).

38 — Hotărârile citate anterior Zenatti (punctul 37), Gambelli și alții (punctul 66), precum și Stoß și alții (punctul 78).

99. În această privință, guvernul austriac susține că, în temeiul reglementării sale, titularul monopolului este obligat să prevadă standarde ridicate de protecție a jucătorilor precum stabilirea unui plafon de 800 de euro în fiecare săptămână, precum și limite de timp și de mize personale. De asemenea, reiese din dosar că acest titular își desfășoară activitățile sub supravegherea Ministerului austriac de Finanțe prin intermediul comisiunilor de stat și al unui membru al consiliului de supraveghere, care dispune de un drept de supraveghere aprofundată a gestiunii întreprinderii, fără ca totuși să o poată influența direct.

100. Revine instanței naționale sarcina de a aprecia dacă reglementarea austriacă, astfel cum este concepută și în funcție de modul în care este pusă în aplicare, îndeplinește condițiile menționate mai sus.

101. În această privință, ținând seama de faptul că instanța de trimitere, prin intermediul întrebărilor adresate, a menționat reglementarea prevăzută de dreptul său intern în ceea ce privește localurile de jocuri precum cazinourile, poate fi util să aducem următoarele precizări.

102. În opinia noastră, conformitatea monopolului în discuție cu dreptul comunitar nu poate fi afectată de împrejurarea potrivit căreia exploatarea cazinourilor, în dreptul austriac, nu face obiectul unui monopol, ci al unui sistem de concesiuni mai puțin

restrictiv, întrucât este deschis pentru 12 operatori. Astfel, ofertele de jocuri pe internet și în cadrul cazinourilor prezintă diferențe importante, în special în privința condițiilor în care jucătorii pot avea acces la acestea, de natură să justifice ca primele să fie supuse unei reglementări mult mai stricte³⁹.

103. De asemenea, este motivul pentru care apreciem că împrejurarea, evocată în cursul ședinței, potrivit căreia limita de 800 de euro pe săptămână se aplică doar loteriilor pe internet, astfel încât un jucător care atinge această limită nu ar fi împiedicat să încerce alte tipuri de jocuri tradiționale în Austria, nu este de natură să pună în discuție coerența reglementării austriece referitoare la jocurile online.

2. Durata monopolului

104. Durata unui monopol poate constitui ea însăși o restricție privind libertățile de circulație, diferită de cea care rezultă din acordarea de drepturi exclusive, deoarece această durată determină perioada în cursul căreia piața în discuție este închisă altor operatori.

105. În Hotărârea Engemann, citată anterior, Curtea a arătat că o durată care poate ajunge până la 15 ani pentru concesiuni de exploatare a localurilor de jocuri constituie ea însăși o restricție privind libera prestare a serviciilor⁴⁰. Această analiză se impune, *a fortiori*, atunci când această durată de cel mult 15 ani este prevăzută pentru acordarea unui monopol atribuit unui operator privat.

106. În aceeași hotărâre, Curtea a apreciat totuși că acordarea de concesiuni pentru o asemenea durată putea fi justificată având în vedere, printre altele, necesitatea existenței, pentru concesionar, a unui termen suficient de lung pentru a amortiza investițiile cerute de crearea unui local de jocuri⁴¹.

107. Această jurisprudență pare a se putea transpune în cadrul acordării unui monopol de exploatare a jocurilor pe internet, chiar dacă investițiile necesare pentru desfășurarea acestei activități par a fi, *a priori*, inferioare celor necesare pentru exploatarea de cazinouri.

108. În plus, acordarea unui monopol de exploatare în cursul unei perioade prea scurte ar putea incita operatorul titular al acestui drept exclusiv să urmărească maximizarea profiturilor. Din această perspectivă, acordarea unui monopol de exploatare în cursul unei perioade suficient de lungi poate contribui la

39 — A se vedea Hotărârea Stoß și alții, citată anterior (punctele 95 și 96).

40 — Punctul 46.

41 — Punctul 48.

realizarea obiectivului privind protecția consumatorilor împotriva incitării la cheltuieli excesive legate de joc.

3. Forma juridică și cuantumul capitalului social

109. Reglementarea austriacă în discuție prevede că titularul monopolului de exploatare a loteriilor pe internet trebuie, pe de o parte, să fie o societate de capitaluri și, pe de altă parte, să dispună de un capital social nominal sau vărsat de cel puțin 109 000 000 de euro.

110. Prima dintre aceste cerințe privează persoanele fizice și întreprinderile stabilite într-un alt stat membru de posibilitatea de a desfășura activitatea în litigiu în Austria sub o altă formă de societate. Cea de a doua cerință are drept efect dificultatea crescută de a crea o societate de capitaluri în măsură să pretindă acordarea monopolului în discuție. În consecință, fiecare dintre aceste cerințe constituie o restricție privind libertatea de stabilire⁴². Totuși, acestea pot fi justificate prin motivele urmărite de reglementarea austriacă dacă se dovedesc a fi proporționale cu acestea din urmă.

42 — A se vedea în acest sens Hotărârea Engelmann, citată anterior (punctul 28).

111. Guvernul austriac arată că, în această privință, condiția referitoare la forma juridică răspunde intenției de a impune titularului monopolului să dispună de o structură de întreprindere transparentă pentru a preveni spălarea banilor și fraudă. Acesta subliniază că dreptul comunitar prevede aceeași cerință a formei juridice în ceea ce privește domeniul asigurărilor⁴³. În ceea ce privește cuantumul capitalului social, acesta subliniază că este proporțional cu cuantumul câștigurilor pe care titularul monopolului poate fi obligat să îl plătească în cadrul diferitelor jocuri pe care este autorizat să le propună pe internet, acestea putând conține un jackpot de câteva milioane.

112. În raport cu aceste explicații și cu jurisprudența, cele două condiții examinate, sub rezerva aprecierii instanței naționale, pot părea justificate și proporționale.

113. În ceea ce privește forma juridică, trebuie să se sublinieze, pe de o parte, că, în mod

43 — Guvernul austriac citează articolul 6 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2002/83/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 noiembrie 2002 privind asigurarea de viață (JO L 345, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 4, p. 192), articolul 8 alineatul (1) litera (a) din Prima Directivă 73/239/CEE a Consiliului din 24 iulie 1973 de coordonare a actelor cu putere de lege și actelor administrative privind inițierea și exercitarea activității de asigurare generală directă (JO L 228, p. 3, Ediție specială, 06/vol. 1, p. 14), precum și articolul 5 din Directiva 2005/68/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 noiembrie 2005 privind reasigurarea și de modificare a Directivelor 73/239/CEE și 92/49/CEE ale Consiliului, precum și a Directivelor 98/78/CE și 2002/83/CE (JO L 323, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 7, p. 224) coroborat cu anexa I la Directiva 2005/68.

contrar legislației în discuție în cauzele în care s-au pronunțat Hotărârile citate anterior Gambelli și alții, precum și Placanica și alții, reglementarea austriacă oferă posibilitatea de a exercita monopolul în discuție tuturor societăților de capitaluri, fără deosebire⁴⁴.

114. Pe de altă parte, în Hotărârea Engelmann, citată anterior, Curtea a arătat că controalele care pot fi impuse de un stat membru unui operator economic care intenționează să exploateze jocuri pe bani pe teritoriul său pot justifica faptul că acest operator este obligat să îmbrace o formă juridică particulară. Aceasta a precizat că reglementarea austriacă prin care exploatarea cazinourilor este limitată la anumite societăți pe acțiuni putea fi justificată având în vedere obligațiile la care este supusă această formă de societate, în special în ceea ce privește contabilitatea sa, controalele cărora aceasta le poate face obiectul și relațiile cu terții⁴⁵.

115. Această analiză ar trebui să poată fi transpusă în cazul condiției de a avea forma unei societăți de capitaluri, în raport cu obligațiile pe care legislația comunitară le impune societăților de capitaluri în ceea ce

privește contabilitatea și controalele la care sunt supuse⁴⁶.

116. Prin urmare, putem concluziona că condițiile impuse de reglementarea austriacă, potrivit căror titularul monopolului trebuie să îmbrace forma unei societăți de capitaluri și să dispună de un capital social nominal sau vărsat de cel puțin 109 000 000 de euro, pot fi conforme cu dreptul comunitar, sub rezerva verificării proporționalității lor de către instanța națională.

4. Situația sediului social

117. Reglementarea austriacă în discuție prevede că titularul monopolului de exploatare a loteriilor pe internet trebuie să aibă sediul social pe teritoriul național.

118. Această condiție constituie fără îndoială o restricție privind libertatea de stabilire. În Hotărârea Engelmann, citată anterior, aceasta a fost analizată ca o măsură discriminatorie, întrucât instituie o diferență de tratament

44 — Legislația italiană în discuție în aceste hotărâri exclude societățile de capitaluri cotate pe piețele reglementate. Curtea a apreciat că această excludere, care se întemeie pe transparența întreprinderilor, era disproporționată, întrucât existau alte mijloace pentru a controla conturile și activitățile acestora (Hotărârea Gambelli și alții, citată anterior, punctul 74).

45 — Hotărârea Engelmann, citată anterior (punctul 30).

46 — A se vedea Prima Directivă 68/151/CEE a Consiliului din 9 martie 1968 de coordonare, în vederea echivalării, a garanțiilor impuse societăților în statele membre, în înțelesul articolului 58 al doilea paragraf din tratat, pentru protejarea intereselor asociațiilor sau terților (JO L 65, p. 8, Ediție specială, 17/vol. 1, p. 3) și A patra Directivă 78/660/CEE a Consiliului din 25 iulie 1978 în temeiul articolului 54 alineatul (3) litera (g) din tratat privind conturile anuale ale anumitor forme de societăți comerciale (JO L 222, p. 11, Ediție specială, 17/vol. 1, p. 21) și actele de modificare a acesteia.

între societățile care au sediul social pe teritoriul național și cele al căror sediu se află într-un alt stat membru. De asemenea, o astfel de condiție le împiedică pe acestea din urmă să exploateze jocuri pe internet în Austria prin intermediul unui sediu secundar, precum o agenție sau o sucursală.

119. În această hotărâre, Curtea a arătat că, în cadrul dispozițiilor reglementării austriece referitoare la localurile de jocuri, condiția conform căreia concesionarii trebuiau să aibă sediul social în Austria avea de asemenea drept efect împiedicarea unei societăți stabilite în alt stat membru să își desfășoare activitatea în Austria prin intermediul unei filiale. În cursul ședinței, guvernul austriac a arătat că, în ceea ce privește monopolul de exploatare a loteriilor pe internet, acesta putea fi acordat unei filiale a unei societăți stabilite într-un alt stat membru.

120. Trebuie să se examineze dacă poate fi justificată condiția respectivă. Astfel cum a arătat Curtea în hotărârea menționată, condiția poate fi justificată numai prin unul dintre motivele prevăzute la articolul 46 CE, și anume protecția ordinii publice, a siguranței publice sau a sănătății publice, din cauza caracterului său discriminatoriu⁴⁷.

121. Guvernul austriac susține că prezența sediului social pe teritoriul național este necesară pentru a permite un control eficient al jocurilor online. Acesta arată că prezența respectivă permite autorităților naționale competente să supravegheze efectiv deciziile și gestiunea titularului monopolului. Aceste autorități ar fi astfel în măsură să cunoască deciziile titularului respectiv înainte de punerea lor în aplicare și să se opună acestora dacă încalcă obiectivele politicii naționale în materie de jocuri. Guvernul austriac susține că nu ar dispune de aceleași posibilități în privința unui operator stabilit într-un alt stat membru.

122. Precum Comisia, considerăm că argumentația guvernului austriac poate fi urmată.

123. Desigur, în Hotărârea Engelmann, citată anterior, Curtea a ajuns la o concluzie diferită în ceea ce privește aceeași condiție de stabilire impusă de reglementarea austriacă titularilor unei concesiuni de exploatare a unui local de jocuri.

124. Curtea a apreciat că motive mai puțin constrângătoare puteau permite controlarea activităților și a conturilor concesionarilor și combaterea în acest mod a criminalității precum, printre altele, posibilitatea de a impune o contabilitate separată pentru fiecare dintre localurile de jocuri, verificată de un contabil extern, comunicarea sistematică a deciziilor organelor de conducere, precum și

47 — Punctul 34.

posibilitatea de a primi informații în legătură cu conducerea lor⁴⁸.

125. Curtea a adăugat că puteau fi efectuate controale asupra oricărei întreprinderi stabilite într-un stat membru și îi puteau fi aplicate sancțiuni oricare ar fi locul în care persoanele care o conduc au reședința. În sfârșit, aceasta a arătat că, având în vedere activitatea în cauză, și anume exploatarea localurilor de jocuri situate pe teritoriul austriac, puteau fi efectuate verificări în incintele acestor localuri⁴⁹.

126. Considerăm că acest raționament și concluzia la care a ajuns Curtea la finalul lui nu pot fi transpuse în cadrul unui monopol de exploatare a jocurilor pe internet. Ne întemeiem poziția pe următoarele considerații, legate de apărarea ordinii publice, potrivit definiției date acestei noțiuni în cadrul jurisprudenței, întrucât se raportează la o amenințare reală și suficient de gravă împotriva unui interes fundamental al societății⁵⁰.

127. Este cert că jocurile pe bani pe internet prezintă riscuri mai importante decât cele generate de localuri de jocuri tradiționale precum cazinourile. Trebuie să amintim că pericolozitatea mai ridicată a acestor jocuri decurge din absența contactelor directe dintre jucător și operator, care este susceptibilă să favorizeze fraude atât din partea consumatorului în ceea ce privește vârsta sau identitatea sa, cât și din partea operatorului sau a personalului acestuia, cu respectarea condițiilor de desfășurare a jocului.

128. Această pericolozitate rezultă în egală măsură din ușurința foarte mare cu care orice persoană poate avea acces la jocuri prin intermediul unui calculator sau al unui telefon mobil, din caracterul permanent al accesului acestora, din volumul potențial foarte ridicat al acestora și din împrejurarea potrivit căreia mediul jucătorului, atunci când se dedică jocului, este, în general, caracterizat prin izolare, anonim și absența unui control social.

129. Prin urmare, se admite că aceste jocuri pot favoriza dezvoltarea dependenței față de jocuri și cheltuieli excesive, în special în cazul tinerilor și al persoanelor care au o propensiune specială către jocuri.

130. În consecință, aceste caracteristici speciale justifică faptul că un stat membru își pune la dispoziție toate mijloacele pentru a asigura un control efectiv al condițiilor în

48 — Punctele 37 și 38.

49 — Punctele 38 și 39.

50 — Hotărârea din 22 decembrie 2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, Rep., p. I-13693, punctul 86 și jurisprudența citată).

care operatorul economic autorizat să exploateze astfel de jocuri pe teritoriul său își desfășoară în mod real activitățile. Astfel cum a arătat guvernul austriac, un stat membru are dreptul de a dori să fie în măsură să verifice că reglementarea sa este respectată și, dacă este cazul, de a se putea opune unei decizii a acestui operator care ar fi contrară obligațiilor acestuia, înainte ca decizia respectivă să fi fost pusă în aplicare și să fi provocat consecințe sociale prejudiciabile.

131. Cu alte cuvinte, un stat membru are dreptul să aprecieze că nu îi este suficient să definească acțiunea titularului monopolului prin norme foarte precise. Acesta are dreptul să dorească de asemenea să exercite un control detaliat al respectării acestor norme și să dispună de mijloace de acțiune care să îi permită să se opună preventiv oricărei încălcări a acestora.

132. Cu toate acestea, particularitatea jocurilor pe internet ține de asemenea de faptul că acestea pot fi furnizate în întregime de la distanță. Furnizarea lor, în mod contrar jocurilor pe bani tradiționale, precum jocurile specifice cazinourilor, nu necesită, din punct de vedere material, nicio infrastructură pe teritoriul statului membru de destinație pe care autoritățile statului respectiv ar putea să o controleze.

133. În cazul jocurilor online furnizate dintr-un alt stat membru, autoritățile competente ale statului membru de destinație se află,

întrucât, în incapacitatea de a efectua ele însele controalele și verificările care li s-ar părea necesare, în localurile în care prestatorul de servicii își desfășoară activitățile. Este important să se sublinieze, în această privință, că, în cadrul combaterii spălării de capitaluri și a finanțării terorismului, în Directiva 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 octombrie 2005 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și al finanțării terorismului⁵¹, care se aplică în privința cazinourilor care furnizează jocuri pe internet, s-a stabilit că statele membre erau obligate să prevadă posibilitatea de a efectua controale la fața locului. În opinia noastră, un stat membru este îndreptățit să aprecieze că protecția propriilor consumatori împotriva riscurilor de fraudă și de incitare la cheltuieli excesive legate de jocuri justifică și acest tip de controale.

134. Or, astfel cum au subliniat câteva state membre în cursul ședinței, nu există, în prezent, niciun instrument de cooperare comunitară în temeiul căruia statul membru de stabilire a unui prestator de jocuri online ar fi obligat să asigure autorităților competente din statul membru de destinație orice asistență tehnică de care ar putea avea nevoie

51 — JO L 309, p. 15, Ediție specială, 09/vol. 2, p. 214.

pentru efectuarea controalelor cu privire la respectarea propriei reglementări⁵².

135. În plus, nu este rezonabil, în opinia noastră, să considerăm că autoritățile statului membru pe teritoriul căruia este stabilit un asemenea prestator de jocuri sunt în măsură să verifice în mod strict și detaliat că acest prestator respectă cu scrupulozitate și în permanență obligațiile la care este supus în fiecare dintre statele în care este autorizat să exploateze jocuri pe bani. Acest lucru cu atât mai puțin cu cât aceste obligații, în lipsa unei armonizări, diferă de la un stat membru la altul și sunt susceptibile să evolueze în fiecare dintre acestea în orice moment.

136. O asemenea analiză se impune, *a fortiori*, atunci când activitatea unui astfel de prestator este direcționată către mai multe state, cum pare a fi cazul bet-at-home.com Entertainment Ltd, precum și al bet-at-home.com Internationale Ltd, al căror site internet este accesibil în limbile spaniolă, germană, greacă, engleză, italiană, maghiară, olandeză, poloneză, slovenă, turcă și rusă.

52 — Măsurile pe care statele membre sunt obligate să le ia în privința cazinourilor stabilite pe teritoriul lor în temeiul Directivei 2005/60 au ca obiect exclusiv combaterea spălării de capitaluri și a finanțării terorismului. Acestea nu au drept scop prevenirea tuturor fraudelor care pot fi săvârșite în dauna consumatorilor în exercitarea acestui tip de activitate. Ele nu au ca scop nici să asigure protecția jucătorilor. Nu urmăresc nici să permită unui stat membru să solicite controlarea respectării reglementării sale în materie de jocuri de către un alt stat membru.

137. Pe de altă parte, principiul recunoașterii reciproce, care are în mod normal vocația de a se aplica în lipsa armonizării pentru a permite exercitarea libertăților de circulație, nu este opozabil în domeniul special al jocurilor pe internet. Astfel cum am observat, potrivit jurisprudenței consacrate, din cauza dificultăților practice pe care le ridică exercitarea unui control efectiv și detaliat al activității unui prestator de jocuri online, controalele efectuate în statul în care acesta este stabilit pot fi considerate insuficiente de celelalte state membre⁵³.

138. În cursul ședinței, a fost ridicată problema dacă nu ar fi suficient să se impună prestatorului de jocuri pe internet să instaleze în statul membru de destinație serverul care să permită furnizarea acestor jocuri pe teritoriul acestuia. Guvernul belgian a răspuns că o asemenea cerință se putea dovedi insuficientă atunci când serverul este utilizat dintr-un alt stat membru și că toate deciziile aferente acestei utilizări sunt adoptate în statul respectiv.

139. În raport cu diferitele elemente de apreciere care au fost dezvoltate în cadrul prezentei cauze, nu pare, așadar, în opinia noastră, că această condiție examinată este disproporționată. Considerăm că un stat membru este îndreptățit să aprecieze că ar fi

53 — Hotărârile citate anterior Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International (punctul 69), Sporting Exchange (punctul 33), precum și Ladbrokes Betting & Gaming și Ladbrokes International (punctul 54).

mai în măsură să exercite un control strict și eficace asupra unui prestator de jocuri pe internet, care să îi permită, dacă este cazul, să se opună punerii în aplicare a unei decizii contrare reglementării sale, dacă acest prestator are sediul pe teritoriul său.

140. Un ultim argument merită să fie luat în considerare, în opinia noastră, în cadrul examinării proporționalității acestei condiții.

141. Am văzut că conformitatea unui monopol cu dreptul comunitar este subordonată condiției ca acest monopol să aibă drept obiectiv asigurarea unui nivel ridicat de protecție a ordinii publice și a consumatorilor și să fie însoțit de un cadru normativ care să garanteze realizarea acestor obiective, precum și un control detaliat exercitat de statul membru în cauză. Aceste cerințe se impun în mod logic în raport cu economia libertăților de circulație, întrucât un monopol de exploatare constituie o măsură foarte restrictivă pentru aceste libertăți.

142. Prin urmare, considerăm că este coerent cu această cerință să se permită unui stat membru, în domeniul specific al jocurilor pe internet, să se impună titularului acestui monopol să aibă sediul social pe teritoriul său, întrucât această măsură îi permite să exercite un control al respectării de către acest operator a politicii sale de protecție a

consumatorilor împotriva fraudei și împotriva dependenței de jocuri mult mai eficace decât dacă acesta din urmă își desfășura activitatea dintr-un alt stat membru.

143. În cursul ședinței, cei doi reclamânți, domnii Dickinger și Ömer, nu au pierdut, de altfel, ocazia să invoce faptul că societățile care furnizează jocurile în cauză erau stabilite pe teritoriul maltez și erau formate din persoane care erau toate rezidente în Malta, ca probă, printre altele, a realității și a efectivității caracterului serios al controlului pe care îl exercită. Prin urmare, nu vedem de ce aceleași condiții prevăzute în aceleași scopuri ar fi condamnabile pentru motivul că ar fi impuse de Republica Austria.

144. Prin urmare, vom propune Curții să declare că articolul 49 CE nu se opune posibilității ca un stat membru să impună societății de capitaluri căreia i-a acordat monopolul de exploatare a jocurilor pe internet pe teritoriul său să aibă sediul social pe acest teritoriu.

5. Interdicția de a crea o sucursală într-un alt stat membru

145. Interdicția de a crea o sucursală în străinătate, în măsura în care interzice o asemenea

creare într-un alt stat membru, constituie negarea explicită a unuia dintre drepturile conferite în mod expres unei societăți cu sediul pe teritoriul unui stat membru prin articolele 43 CE și 48 CE. Prin urmare, această interdicție este susceptibilă să facă mai puțin atractivă exercitarea monopolului de exploatare a jocurilor pe internet în Austria și să descurajeze astfel o societate stabilită într-un alt stat membru să candideze pentru acordarea acestui monopol.

146. În cadrul observațiilor scrise, guvernul austriac s-a limitat să arate că interdicția examinată nu face decât să transpună ideea potrivit căreia revine fiecărui stat membru sarcina de a reglementa exploatarea jocurilor pe bani pe teritoriul său.

147. Opinăm că această explicație nu poate fi reținută ca un motiv de restrângere valabil.

148. Desigur, dreptul de a exploata jocuri pe bani într-un stat membru depinde de puterea de apreciere a acestui stat. Totuși, revine fiecărui stat membru sarcina de a hotări și, dacă este cazul, de a lua măsurile destinate să garanteze respectarea legislației sale. Dacă un stat membru decide să își deschidă piața jocurilor pe bani operatorilor privați, orice

societate stabilită legal într-un stat membru are dreptul de a intra pe această piață și de a se supune, dacă este cazul, procedurii de autorizare instituite de statul respectiv.

149. Prin urmare, guvernul austriac nu poate interzice în mod valabil unui operator economic, căruia i-a acordat monopolul de exploatare a jocurilor pe internet pe teritoriul său, să desfășoare aceeași activitate prin intermediul unei sucursale într-un alt stat membru fără a explica de ce este necesară o asemenea interdicție pentru realizarea unui obiectiv legitim precum protecția ordinii publice și a consumatorilor urmărit de propria reglementare.

150. De asemenea, este necesar ca o astfel de interdicție să urmărească aceste obiective în mod coerent și sistematic. În prezenta cauză, ar fi posibil să se ridice problema coerenței unei astfel de măsuri în cazul în care această măsură ar interzice numai crearea unei sucursale, iar nu și a unei filiale. În sfârșit, interdicția de a crea o sucursală în străinătate trebuie să fie proporțională cu obiectivele urmărite.

151. În măsura în care dezbaterile, în prezenta cauză, s-au concentrat pe validitatea

unui monopol de exploatare în materie de jocuri pe internet și a condiției referitoare la prezența sediului social pe teritoriul național, nu putem exclude ca guvernul austriac să poată invoca în fața instanței naționale elemente de justificare a condiției examinate.

152. Este motivul pentru care propunem Curții să lase acestuia din urmă sarcina de a aprecia validitatea acestei condiții și de a răspunde că articolul 43 CE se opune reglementării dintr-un stat membru în temeiul căreia întreprinderea titulară a monopolului de exploatare a jocurilor pe internet pe teritoriul său are interdicția de a crea o sucursală într-un alt stat membru, cu excepția situației în care această condiție este justificată în mod valabil printr-un motiv imperativ de interes general și este proporțională cu acest obiectiv.

D — *Comportamentul titularului monopolului*

153. Prin intermediul primei întrebări litera b), instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă un monopol de exploatare a jocurilor pe internet poate fi justificat atunci când titularul acestui monopol desfășoară o politică expansionistă prin intermediul unei publicități intensive.

154. Curtea a răspuns la o întrebare comparabilă, printre altele, în Hotărârile citate anterior Ladbrokes Betting & Gaming și Ladbrokes International, precum și Stofș și alții.

155. Din aceste hotărâri rezultă că împrejuruarea conform căreia titularul unui monopol de exploatare desfășoară o politică de expansiune și face publicitate pentru jocurile sale nu este în mod necesar incompatibilă cu existența unui asemenea monopol și cu obiectivul de protecție a consumatorilor împotriva incitării excesive la joc.

156. Din jurisprudență reiese că un stat membru este îndreptățit să autorizeze titularul unui monopol de exploatare a jocurilor pe internet să desfășoare o politică de expansiune și să facă o anumită publicitate pentru acestea dacă se demonstrează că jocurile online ilegale prezintă o dimensiune suficient de mare, astfel încât această expansiune și această publicitate se dovedesc necesare pentru canalizarea jucătorilor spre circuitul legal⁵⁴.

157. Un stat membru, care s-ar confrunta cu un număr mare de site-uri internet neautorizate care propun jocuri pe bani, poate

⁵⁴ — Hotărârea Ladbrokes Betting & Gaming și Ladbrokes International, citată anterior (punctul 30).

permite astfel în mod legitim titularului monopolului de exploatare a jocurilor online de pe teritoriul său să facă publicitate de o anumită amploare și care să fie suficient de atractivă pentru a îndrepta consumatorii spre jocurile autorizate.

să facă tot posibilul pentru a găsi un echilibru just între urmărirea tuturor acestor obiective.

158. Atunci când un stat membru urmărește în același timp să protejeze consumatorii împotriva unei incitări excesive la joc și să combată fraudă și jocurile clandestine, problema dacă reglementarea sa urmărește aceste obiective în mod coerent și sistematic trebuie să fie apreciată, așadar, în raport cu aceste obiective diferite privite împreună⁵⁵.

160. În consecință, revine instanței naționale sarcina de a examina dacă politica de expansiune desfășurată de titularul monopolului și publicitatea acestuia, prin amploarea și natura sa, rămân în limitele necesare pentru canalizarea jucătorilor spre circuitul legal și rămân compatibile cu obiectivul privind protecția consumatorilor împotriva incitării excesive la joc⁵⁷.

159. O politică de expansiune controlată, susținută printr-o publicitate de o anumită anvergură destinată atragerii jucătorilor spre circuitul legal, nu trebuie să fie, așadar, considerată ca fiind, în principiu, incompatibilă cu obiectivul protejării consumatorilor împotriva incitării excesive la joc, cu toate că acestea pot părea contradictorii⁵⁶. Este important ca acțiunea titularului monopolului, astfel cum este reglementată de statul membru în cauză,

161. Propunem astfel să se răspundă la întrebarea examinată că un monopol de exploatare a jocurilor pe internet poate fi justificat chiar dacă titularul acestui monopol desfășoară o politică expansionistă prin intermediul unei publicități intensive, atunci când această expansiune și această publicitate sunt necesare pentru canalizarea jucătorilor spre jocurile online autorizate și nu sunt de o amploare și de o natură incompatibile cu protecția consumatorilor împotriva incitării la cheltuieli excesive legate de joc.

55 — *Ibidem* (punctul 26 și jurisprudența citată).

56 — Hotărârea Stoß și alții, citată anterior (punctul 101 și jurisprudența citată).

57 — Hotărârile citate anterior Ladbrokes Betting & Gaming și Ladbrokes International (punctul 37), precum și Stoß și alții (punctul 103).

IV — Concluzie

162. Având în vedere considerațiile precedente, propunem să se răspundă la întrebările preliminare adresate de Bezirksgericht Linz după cum urmează:

- „1) O reglementare dintr-un stat membru prin care se sancționează penal orice persoană care încalcă un monopol de exploatare a jocurilor pe bani precum monopolul de exploatare a loteriilor electronice prevăzut de dreptul austriac trebuie să fie conformă cu libertățile de circulație, în special cu articolul 49 CE, deși dreptul penal este de competența statelor membre.

- 2) Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că împrejurarea conform căreia un prestator de jocuri pe internet utilizează mijloace materiale de comunicare precum un server și o centrală telefonică situate în statul membru de destinație și care îi sunt furnizate de o întreprindere terță nu exclude, prin natura sa, aplicarea dispozițiilor Tratatului CE privind libera prestare a serviciilor.

Totuși, articolul 49 CE nu ar putea fi invocat dacă s-ar dovedi că, în împrejurările din prezenta cauză, filialele malteze au caracter pur artificial pentru a permite societății-mamă austriece să eludeze interdicția de exploatare a jocurilor online în Austria.

Articolul 49 CE trebuie interpretat în sensul că o reglementare dintr-un stat membru, care interzice unor prestatori stabiliți pe teritoriul național să furnizeze unor societăți stabilite într-un alt stat membru mijloacele materiale pentru a

propune jocuri pe internet persoanelor cu reședința pe teritoriul său, constituie o restricție privind libera prestare a serviciilor în sensul acestui articol.

- 3) Articolul 49 CE nu se opune posibilității ca un stat membru să impună societății de capitaluri căreia i-a acordat monopolul de exploatare a jocurilor pe internet pe teritoriul său să aibă sediul social pe acest teritoriu.

Articolul 43 CE se opune reglementării dintr-un stat membru în temeiul căreia societatea titulară a acestui monopol are interdicția de a crea o sucursală într-un alt stat membru, cu excepția situației în care această condiție este justificată în mod valabil printr-un motiv imperativ de interes general și este proporțională cu acest obiectiv.

- 4) Un monopol de exploatare a jocurilor pe internet poate fi justificat chiar dacă titularul acestui monopol desfășoară o politică expansionistă prin intermediul unei publicități intensive, atunci când această expansiune și această publicitate sunt necesare pentru canalizarea jucătorilor spre jocurile online autorizate și nu sunt de o amploare și de o natură incompatibile cu protecția consumatorilor împotriva incitării excesive la joc.”